

Bundesversammlung

Assemblée fédérale

Assemblea federale

Assamblea federala



Geschäftsprüfungsdelegation
CH-3003 Bern

www.parlament.ch
gpk.cdg@parl.admin.ch

Treffen zwischen der Geschäftsprüfungsdelegation und den kantonalen parlamentarischen Aufsichtsorganen

Conférence de la Délégation des commissions de gestion avec les autorités de surveillance cantonales

Bern, 26. Februar 2019



Tagungsband



Inhaltsverzeichnis

1	Grusswort – <i>Message de bienvenue</i>	3
2	Oberaufsicht und Aufsicht über den Nachrichtendienst - <i>Haute surveillance et surveillance du Service de renseignement</i>	6
2.1	Oberaufsicht auf Stufe der Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) – <i>Haute surveillance au niveau de la Délégation des commissions de gestion (DéICdG)</i>	6
2.3	Stufe der kantonalen parlamentarischen Aufsichtsorgane - <i>Niveau des autorités de surveillance parlementaire cantonal</i>	17
2.4	Zusammenarbeit zwischen der GPDel und den kantonalen parlamentarischen Aufsichtsorganen – <i>Collaboration entre la DéICdG et les organes de surveillance cantonales</i>	32
3	Oberaufsichtspraxis in den Kantonen - <i>Pratique de la haute surveillance dans les cantons</i>	37
3.1	Kanton Basel-Stadt – <i>Canton de Bâle-Ville</i>	37
3.2	Kanton Basel-Land – <i>Canton de Bâle-Campagne</i>	41
3.3	Kanton Bern – <i>Canton de Berne</i>	44
4	Unabhängige Aufsichtsbehörde und direkte Aufsicht im Nachrichtendienst des Bundes (NDB) - <i>Autorité de surveillance indépendante et surveillance du Service de renseignement de la Confédération (SRC)</i>	48
4.1	Unabhängige Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten (AB-ND) – <i>Autorité de surveillance indépendante des activités de renseignement (AS-Rens)</i>	48
4.2	Aufsicht des NDB / Selbstkontrolle gemäss Art. 75 NDG – <i>Surveillance du SRC / Auto-contrôle du SRC (art. 75 LRens)</i>	52
5	Schlusswort – <i>Allocution de clôture</i>	58
6	Teilnehmer – <i>Participants</i>	61
7	Anhang	63
8	Impressionen	64

1 Grusswort – *Message de bienvenue*

Philippe Schwab, Generalsekretär der Bundesversammlung – *Secrétaire général de l'Assemblée fédérale*



Als Generalsekretär der Bundesversammlung ist es mir eine grosse Freude, Vertreter aus 21 Kantonsparlamenten für ihre Konferenz mit der Geschäftsprüfungsdelegation (GPDeI) in Bern willkommen zu heissen. Es ist das erste Mal in meiner Amtszeit, dass sich Ratsorgane der Bundesversammlung und der kantonalen Parlamente treffen, um über eine gemeinsame Herausforderung und Möglichkeiten der Zusammenarbeit zu diskutieren.

In den vergangenen Jahren galten die Aussenkontakte der Bundesversammlung vor allem dem Erfahrungsaustausch mit ausländischen Parlamenten. Beispielsweise trafen sich im Herbst 2016 die Präsidien der Senate aus fünfzehn Ländern Europas in Bern, um über die Entwicklungen im Bereich der Gesetzgebung zur Terrorismusbekämpfung zu diskutieren. Damals erklärte Frau Ständerätin Anne Seydoux ihren europäischen Kollegen, wie die GPDeI bei der Beratung des neuen Nachrich-

tendienstgesetzes (NDG) auf Bundesstufe dazu beigetragen hatte, die Rechte der Kantone zu wahren, insbesondere bezüglich der Oberaufsicht der Kantonsparlamente. Es ist somit naheliegend, dass dieses Thema nun auch mit den Parlamenten der Kantone thematisiert wird.

Erlauben Sie mir, das Thema der Konferenz aus einer historischen Perspektive heraus einzuleiten.

Le contrôle du Parlement sur les services de renseignement est une compétence relativement récente du pouvoir législatif. Si, dans le cadre du processus législatif, les rôles des gouvernements et des parlements reposent sur une très longue pratique, il en va totalement différemment de la surveillance parlementaire sur le gouvernement, et davantage encore de la haute surveillance parlementaire sur les affaires les plus sensibles. Au niveau fédéral, le Parlement a traité plusieurs affaires, dont l'affaire Jeanmaire, du nom de "l'espion du siècle", à la fin des années 1970 ou l'affaire Bachmann, traitée au début des années 1980 par un groupe de travail présidé par l'alors conseiller national Jean-Pascal Delamuraz. Ces affaires étaient marquées du sceau de la Guerre froide. Ce n'est toutefois qu'en 1992 qu'une haute surveillance permanente des activités de renseignement fut mise en place, à la suite de l'affaire des fiches qui avait éclaté en 1989. La Suisse s'est montrée très progressiste à cet égard et a doté son autorité de surveillance d'un

droit à l'information parmi les plus étendus au monde. Ces droits sont d'ailleurs inscrits dans la Constitution fédérale. En France, par exemple, il a fallu attendre 2007 pour qu'une "Délégation de Renseignement" voie le jour, avec des compétences bien plus restreintes par rapport à l'autorité de surveillance équivalente en Suisse.

Während die Aufarbeitung der «Fichen»-Affäre durch die Eidgenössischen Räte bis zum Sommer 1996 dauerte, fand dieses Ereignis auch einen Niederschlag in einzelnen Kantonen, allerdings für eine kürzere Zeit und in unterschiedlichem Ausmass: So führten die Auswirkungen der «Fichen»-Affäre im Kanton Basel-Land zu einer eigenen Untersuchung der GPK des Landrates. Im Kanton Luzern wurde eine Delegation der GPK des Grossen Rates in der Aufsicht über den kantonalen Staatsschutz aktiv. Dies ist uns aus den Protokollen der GPDel bekannt, welche diese Delegation im Jahr 1993 in Luzern zu einem Erfahrungsaustausch besuchte.

Den entscheidenden Impuls für die Weiterentwicklung der nachrichtendienstlichen Aufsicht in den Kantonen gab jedoch erst die Basler «Fichen»-Affäre mehr als eine Dekade später. Die GPK des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt hatte erfahren, dass Informationen über Mitglieder ihres Rates vom kantonalen Staatsschutz bearbeitet wurden. Als ihr der Informationszugang verwehrt wurde, bat sie am 27. November 2007 die GPDel, weitere Abklärungen vorzunehmen.

Als damaliger Sekretär der GPDel erinnere ich mich noch lebhaft daran, wie

die GPDel, schon mit Ständerat Janiak, im März 2008 im Informationssystem ISIS des früheren Dienstes für Analyse und Prävention (DAP) die Daten der betroffenen Grossräte, die im Auftrag des Bundes «fichiert» worden waren, überprüft hat. Diese Anfrage führte zur ISIS-Inspektion der GPDel und letztlich dazu, dass auf Drängen des Basler Sicherheitsdirektors die Rechtsgrundlagen für die Dienstaufsicht in den Kantonen auf Stufe Verordnung präzisiert werden mussten.

Im neuen Nachrichtendienstgesetz (NDG) sind nun die Kontrollrechte der Kantonsparlamente explizit auf Stufe des Bundesgesetzes verankert. Dies erfolgte entgegen dem Willen des Bundesrats auf Antrag der GPDel. Damit ist es der GPDel und dem Parlament gelungen, die Rechte der Kantonsparlamente zu wahren. Es ist aber auch so, dass der gefundene Kompromiss zu einer äusserst komplexen Regelung der Aufsicht und Oberaufsicht über den Vollzug des Nachrichtendienstgesetzes in den Kantonen geführt hat.

Ich wünsche Ihnen allen, dass die heutige Konferenz etwas Klarheit in den rechtlichen Dschungel - oder: in die Dunkelkammer - bringt. Vielleicht können sich sogar eine gewisse «Unité de doctrine» oder «best practices» für das Funktionieren der Oberaufsicht auf Stufe von Bund und Kantonen herausbilden.

La rencontre d'aujourd'hui est également l'occasion d'apprendre à vous connaître et de tisser des liens pour créer, qui sait, un nouveau mode de collaboration à l'échelon des parlements entre la



Confédération et les cantons, d'une part, et entre les cantons, d'autre part. Il existe déjà de nombreuses conférences des gouvernements cantonaux sur des sujets précis. Pourquoi ne pas créer une telle conférence au niveau des organes chargées de la haute surveillance parlementaire sur la sécurité de l'Etat? Si cela concourt à mieux faire appliquer la loi, la réunion d'aujourd'hui aura été utile.

De ce bref aperçu historique, vous avez pu constater que la haute surveillance

parlementaire s'est développée par à-coups. Trop souvent, en réponse à des scandales: l'affaire des Mirages, celles des fiches, de la P26 et de la P27, et j'en passe. Cette évolution doit nous aider à rappeler à nos gouvernements, qui sont parfois réticents aux contrôles parlementaires, que *"le contrôle démocratique est le préventif du scandale et le scandale est la démocratie du pauvre"*.

2 Oberaufsicht und Aufsicht über den Nachrichtendienst - *Haute surveillance et surveillance du Service de renseignement*

2.1 Oberaufsicht auf Stufe der Geschäftsprüfungsdelegation (GPDeI) – *Haute surveillance au niveau de la Délégation des commissions de gestion (DélCdG)*

Oberaufsicht über den Nachrichtendienst: Einleitung durch Ständerat Claude JANIAK, Präsident der GPDeI



Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich begrüße Sie herzlich zur heutigen Konferenz. Besonders freut mich, dass ich hier unter der Bundeskuppel über 90 Vertreterinnen und Vertreter aus 21 Kantonen begrüßen darf, darunter 13 Präsidentinnen und Präsidenten kantonaler GPKs. Ich begrüße auch meine Kolleginnen und Kollegen der GPDeI, Frau Nationalrätin Maya Graf, M. le Conseiller national Hugues Hiltbold, Mme la Conseillère d'État Anne

Seydoux sowie Herrn Ständerat Alex Kuprecht.

Ich möchte es auch nicht unterlassen, unser Sekretariat vorzustellen: Frau Beatrice Meli Andres ist Sekretärin der GPK und der GPDeI, Herr Christoph Albrecht stv. Sekretär der GPK und der GPDeI, Herr Ivo Kreiliger Leiter des Sekretariats der GPDeI, und Herr Armin Stähli wissenschaftlicher Mitarbeiter der GPDeI und Verantwortlicher für die Organisation der heutigen Tagung.

Als gewählte Volksvertreterinnen und Volksvertreter gehören Sie in Ihren Kantonsparlamenten Organen an, die für die Oberaufsicht zuständig sind. Diese Oberaufsicht erstreckt sich in den meisten Fällen sowohl über die kantonale Exekutive als auch über die ihr unterstellte Verwaltung. In den meisten Kantonen ist diese Aufgabe direkt in der Kantonsverfassung verankert und wird zusätzlich durch kantonales Recht konkretisiert.

Unser Bundesstaat charakterisiert sich durch einen ausgeprägten Vollzugsföderalismus.¹ Dies bedeutet, dass Bundesrecht in vielen Bereichen durch die Kantone vollzogen wird. Eine grosse

¹ Art. 46 Bundesverfassung

Herausforderung für die Aufsicht ist dabei die Frage, welche Instanzen den Vollzug von Bundesrecht in den Kantonen kontrollieren: Sind es die Instanzen des Bundes, der Kantone oder beide?

In kaum einem anderen Bereich ist dieser Vollzugsföderalismus für die Aufsicht heikler als im Sicherheitsbereich. Grundsätzlich ist die innere Sicherheit immer noch eine Kernaufgabe der Kantone. Dennoch nimmt der Bund fragmentarische Kompetenzen wahr,² indem er beispielsweise einen Nachrichtendienst betreibt. Dessen Tätigkeit strahlt in unterschiedlicher Weise in die Kantone aus. Dieser Umstand hat für alle Aufsichtsinstanzen direkte Konsequenzen.

Vor diesem Hintergrund gehe ich auf folgende zwei Fragen ein:

- *Wer sind die wichtigsten Akteure der nachrichtendienstlichen Aufsicht?*
- *Welche Kompetenzen haben sie?*

Ich komme damit zur Aufsichtsstruktur und konzentriere mich zuerst auf die Akteure und deren Kompetenzen auf Stufe Bund, danach widme ich mich den Akteuren und deren Kompetenzen auf Stufe Kanton.

Nachrichtendienst des Bundes (NDB)

Der NDB war in den letzten Jahren fundamentalen Änderungen ausgesetzt: Auf Anregung der GPDel wurden im

Jahr 2010 die früheren Inland- und Auslandsgeheimdienste fusioniert. Der neu geschaffene Nachrichtendienst des Bundes (NDB) verfügt im laufenden Jahr über 314 Vollzeitstellen und ein Budget von knapp 75 Millionen Franken.³ Hätte ich das vor 15 Jahren gesagt, hätte ich ein Geheimnis preisgegeben; Sie sehen, dass sich auch in diesem Bereich einiges in Richtung Transparenz verändert hat.

Um diesen neuen Realitäten gerecht zu werden, trat am 1. September 2017 das neue Nachrichtendienstgesetz (NDG) in Kraft. Zusammen mit drei Verordnungen bildet das NDG die Grundlage sowie die Grenze für sämtliche nachrichtendienstliche Tätigkeiten.

Vieles im nachrichtendienstlichen Milieu ist also neu: eine neue Behörde mit neuen gesetzlichen Grundlagen und seit kurzem mit einem neuen Chef an deren Spitze.

Setzen wir nun den Nachrichtendienst in den aufsichtsrechtlichen Kontext:

NDB interne Aufsicht

Der NDB muss in erster Linie selber dafür sorgen, dass er seine Aufgaben rechtmässig wahrnimmt. Dabei muss er stets sicherstellen, dass sich das Handeln seiner Behörde am Legalitätsprinzip orientiert. Unterstützt wird der Direktor des NDB durch eine interne Qualitätssicherungs-Stelle. Diese kontrolliert

² SGKomm/SCHWEIZER/MOHLER, Art. 57, Rz. 2.

³ Eidg. Finanzverwaltung, Voranschlag 2019 mit IAFP 2020–2022 (Band 2A – Voranschlag

2019 mit IAFP 2020–2022 der Verwaltungseinheiten Teil I [Behörden und Gerichte, EDA, EDI, EJPD, VBS]), Bern: 2018, S. 276.

unter anderem die Qualität der Daten in den elektronischen Informationssystemen.⁴ Diese Kontrolle muss nicht nur innerhalb des Nachrichtendienstes, sondern auch bei den Kantonen erfolgen.⁵ Wie diese Aufsicht und Kontrolle in der Praxis durchgeführt wird, erklärt uns später Herr Daniel Greiner vom NDB.

Exekutive Aufsicht

Bezogen auf die exekutive Aufsicht nimmt zunächst die Vorsteherin des VBS eine wichtige Rolle ein. Bundesrätin Viola Amherd hat als Departementsvorsteherin ihre Führungsverantwortung wahrzunehmen. Dazu gehört die Kontrolle, dass der NDB zweckmässig und zielgerichtet arbeitet.⁶

Sie nimmt diese Aufsichtsaufgabe u.a. wahr, indem sie den NDB-Direktor jeden Monat zu einem sogenannten «Führungsgespräch» trifft. Während diesen Treffen hier im Bundeshaus diskutiert sie mit ihm aktuelle Entwicklungen im In- und Ausland. So lässt sich die Bundesrätin beispielsweise über nachrichtendienstliche Operationen orientieren. Die exekutive Aufsicht über Operationen ist wichtig, weil Bundesrätin AMHERD letztlich die politische Verantwortung für das Gelingen oder Scheitern von Operationen trägt. Der Gesamtbundesrat wird in Entscheide über nachrichtendienstliche Operationen in der Regel nicht einbezogen.

Um diese Aufsichtsaufgabe wahrzunehmen, wird Frau Amherd durch diverse Stabsstellen unterstützt.⁷ Hierzu zählen das Generalsekretariat sowie weitere, spezialisierte Stellen.

Zunächst wird die VBS-Vorsteherin durch einen nachrichtendienstlichen Berater unterstützt, der ihr insbesondere bei der Genehmigung und Freigabe von genehmigungsbedürftigen Beschaffungsmassnahmen (GEBM) assistiert.

Beispielhaft zu erwähnen ist ferner die «Unabhängige Kontrollinstanz für die Funk- und Kabelaufklärung» (UKI). Ihre Aufsicht gilt der Funkaufklärung und der Kabelaufklärung.⁸

Mit der «Unabhängigen Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten» (AB-ND) hat vor Kurzem ein zusätzlicher Player die Aufsichtslandschaft betreten. Die AB-ND ist, wie es ihr Name bereits stipuliert, unabhängig. Das Gesetz garantiert sogar, dass sie «weisungsungebunden» agieren kann.⁹

Dennoch ist die AB-ND zu einem gewissen Grad «exekutivlastig». Dies zeigt sich darin, dass ihr Leiter vom Bundesrat gewählt wird und dass die Behörde administrativ dem Generalsekretariat des VBS zugeordnet ist. Die Berichte und Empfehlungen der AB-ND richten sich an das VBS.¹⁰ Die Erkenntnisse der Behörde sollen die VBS-Vorsteherin bei

⁴ Art. 49 Abs. 2 BV; Art. 45 Abs. 5 NDG.

⁵ Art. 75 NDG.

⁶ Vgl. Art. 178 Abs. 1 S. 2 BV.

⁷ Vgl. SGKomm/BIAGGINI, Art. 187, Rz. 7. Dazu gezählt werden können überdies der Eidgenössische

nössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) sowie die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK).

⁸ Art. 79 NDG.

⁹ Art. 77 Abs. 1 NDG.

¹⁰ Art. 78 Abs. 6 NDG.

der Wahrnehmung ihrer Aufsichts- und Führungsaufgaben unterstützen.

Die AB-ND beaufsichtigt auch die kantonalen Vollzugsorgane.¹¹ Folglich können ihre Empfehlungen auch die kantonalen Dienstaufsichtsorgane¹² und damit direkt oder indirekt die kantonalen Exekutiven betreffen.¹³

Wie die AB-ND ihren gesetzlichen Auftrag in der Praxis ausführt, wird Ihnen später Herr Dominic Volken erläutern.

Der Bundesrat als Kollektivbehörde hat die verfassungsrechtliche Aufgabe, die Verwaltung zu leiten¹⁴ und zu beaufsichtigen.¹⁵ Das Gesetz präzisiert, dass er diese Aufsicht «ständig» und «systematisch» wahrnehmen muss.¹⁶ Die Mittel, welche der Bundesrat für seine Dienstaufsicht einsetzen kann, sind vielfältig. So verfügt der Bundesrat gegenüber der ihm unterstellten Bundesverwaltung über uneingeschränkte Weisungsrechte, Kontrollrechte und Selbsteintrittsrechte.¹⁷

Zur Ausübung dieser Rechte stehen dem Bundesrat im nachrichtendienstlichen Bereich mehrere Steuerungsinstrumente zur Verfügung, auf welche ich hier lediglich exemplarisch hinweisen möchte.

Das wichtigste Steuerungsinstrument ist zweifelsohne der Grundauftrag des NDB, den der Bundesrat alle vier Jahre erstellt.¹⁸ Dieser regelt die Schwerpunkte, mit denen sich der NDB aus Sicht der Landesregierung befassen muss.

Weitere Steuerungsinstrumente der Exekutive sind von ihr zu genehmigende Listen¹⁹, beispielsweise die sogenannte Beobachtungsliste.²⁰ Diese enthält Organisationen und Gruppierungen, bei denen die begründete Annahme besteht, dass sie die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz bedrohen.²¹

Der Bundesrat legt sodann die Zusammenarbeit der Nachrichtendienste mit ausländischen Behörden fest.²² Ob der NDB also mit amerikanischen, russischen oder saudischen Diensten zusammenarbeiten darf, entscheidet der Bundesrat.

Die GPDel wird über diese Instrumente jeweils informiert: Wir kennen sie in- und auswendig.

Legislative Aufsicht

Die demokratische Verantwortlichkeit kann von der verwaltungsinternen und der exekutiven Aufsicht nur unzu-

¹¹ Art. 78 Abs. 1 NDG.

¹² Art. 13 Abs. 1 VAND.

¹³ Art. 78 Abs. 1 und 6 NDG *e contrario*.

¹⁴ Art. 178 Abs. 1 BV.

¹⁵ Art. 187 Abs. 1 Bst. a BV.

¹⁶ Art. 8 Abs. 3 RVOG.

¹⁷ Art. 38 RVOG. Vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St.Gallen 2016, Rz. 1233.

¹⁸ Art. 70 Abs. 1 Bst. a NDG.

¹⁹ Vgl. zur GEX-Liste Art. 70 Abs. 1 Bst. c NDG und zur Liste der Vorgänge und Feststellungen, die dem NDB unaufgefordert zu melden sind, Art. 20 Abs. 4 NDG.

²⁰ Art. 70 Abs. Bst. b NDG.

²¹ Art. 72 Abs. 1 NDG.

²² Art. 70 Abs. 1 Bst. f NDG; Art. 99 Abs. 6 MG.

reichend hergestellt werden, weil Kontrolleur und Kontrollierte derselben Gewalt angehören und folglich in einem gewissen Abhängigkeitsverhältnis zueinander stehen. Mit Blick auf die Gewaltenteilung braucht es in einer funktionierenden Demokratie auch eine Legislativeaufsicht, die sich aus Volksvertreterinnen und Volksvertretern zusammensetzt. Auf Stufe Bund nehmen wir von der GPDel diese Aufgaben wahr.

Neben der Kontrolle der Aktivitäten der Nachrichtendienste überprüft die GPDel, wie der Gesamtbundesrat und das VBS ihre Aufsichtspflichten wahrnehmen: Oberaufsicht bedeutet immer, sicherzustellen, dass eine Aufsicht installiert ist und funktioniert; Journalisten verstehen diesen Unterschied oft nicht. Zu diesem Zweck führen wir jedes Jahr mehrere Aussprachen mit der Vorsteherin des VBS und anderen Bundesräten durch.

Weiter verfolgt die GPDel die Funktionsweise der spezialisierten Kontrollorgane sowie des Bundesverwaltungsgerichts (BVGer), welches teilweise die Beschaffungsmassnahmen des NDB genehmigen muss. Detaillierte Angaben zu den jährlichen Kontrollprogrammen der GPDel finden Sie im Jahresbericht der GPK und GPDel. Mein Kollege Alex KUPRECHT geht gleich auf die Informationsrechte und die besonderen Umstände der Arbeit der GPDel ein.

Ich komme nun zu den kantonalen Instanzen und gehe wie oben auf die interne Aufsicht, die Aufsicht durch die Exekutive und die Aufsicht durch die Legislative ein.

Kantonale Vollzugsorgane

Laut NDG muss jeder Kanton eine Behörde bestimmen, die zum Vollzug des Gesetzes mit dem NDB zusammenarbeitet.²³ Welche Behörden diese Zusammenarbeit wahrnehmen, ist den Kantonen überlassen. Damit soll der kantonalen Organisationsautonomie²⁴ Rechnung getragen werden.

Die Bedeutung der kantonalen Vollzugsorgane ist je nach Kanton sehr unterschiedlich: In grösseren Kantonen bestehen Vollzugsorgane aus einer Vielzahl von Personen, in kleineren Kantonen kann es sein, dass sich nur eine Person im Teilzeitpensum mit solchen Aufgaben befasst. Insgesamt arbeiten aktuell 124 Personen für die «kantonalen Vollzugsorgane». Um diese Aufgaben abzugelten²⁵, überweist der NDB den Kantonen im laufenden Jahr über 12 Mio. Franken.²⁶

Die GPDel hat sich während der Gesetzesberatung dafür eingesetzt, dass die kantonale Souveränität respektiert wird.²⁷ Wir taten dies in der Überzeugung, dass kantonale Vollzugsorgane nicht zu blossen «Antennen» des NDB

²³ Art. 9 Abs. 1 S. 1 NDG.

²⁴ Art. 47 Abs. 2 BV.

²⁵ Art. 6 NDV.

²⁶ Eidg. Finanzverwaltung, Voranschlag 2019 mit IAFP 2020–2022 (Band 2A – Voranschlag

2019 mit IAFP 2020–2022 der Verwaltungseinheiten Teil I [Behörden und Gerichte, EDA, EDI, EJPD, VBS]), Bern: 2018, S. 276.

²⁷ Vgl. z.B. Art. 24 Abs. 2 NDG.



in den Kantonen degradiert werden sollen.

Kantonale Dienstaufsichtsorgane

Die Dienstaufsicht in den Kantonen obliegt jenen Stellen, die dem jeweiligen kantonalen Vollzugsorgan vorgesetzt sind.²⁸ In der Pflicht steht somit primär die kantonale Exekutive: Sie entscheidet in jedem Kanton über die konkrete Ausgestaltung der kantonalen Dienstaufsicht. Eine wichtige Rolle spielt in der Regel der zuständige Regierungsrat resp. die zuständige Regierungsrätin. Die kantonale Exekutive kann sich in der Wahrnehmung ihrer Aufsicht durch unterstellte Stellen unterstützen lassen, beispielsweise durch das Generalsekretariat oder den Polizeikommandanten. Es besteht auch die Möglichkeit, ein eigenständiges Kontrollorgan einzusetzen.²⁹

Wie die kantonalen Dienstaufsichtsorgane ihre Aufgabe wahrnehmen, ist weitgehend ihnen überlassen. Der Bundesgesetzgeber hat allerdings einige Mindestanforderungen aufgestellt, welche im Wesentlichen Fragen des Datenschutzes und der innerkantonalen Zusammenarbeit betreffen. Beispielsweise muss sichergestellt werden, dass kantonale Vollzugsbehörden keine eigenen Datensammlungen zum Vollzug des NDG mehr betreiben.³⁰ Letztes Jahr mussten wir bei einem Kanton ziemlich Druck aufsetzen, damit man das dort verstanden hat.

Kantonale parlamentarische Aufsichtsorgane

Die legislative Aufsicht in den Kantonen richtet sich primär nach kantonalem Verfassungs- und Gesetzesrecht. Der Bundesgesetzgeber hat sich bei der Regulierung Ihrer Aufsichtstätigkeit stark zurückgenommen. Letztlich gibt es lediglich zwei Bestimmungen, welche sich direkt an Sie als Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen parlamentarischen Aufsichtsorgane richten, einerseits Art. 81 NDG und andererseits Art. 85 NDG. Nationalrat Hugues HILTPOLD wird Ihnen darlegen, was darunter zu verstehen ist.

Meine Damen und Herren, ich habe versucht, Ihnen die Aufsichtsstruktur über den NDB näherzubringen. Während die exekutive Aufsicht primär eine rechtmässige, zweckmässige und wirksame Verwaltungsführung bezweckt, dient die parlamentarische Oberaufsicht der Herstellung einer demokratischen Verantwortlichkeit. Die GPDeI vertritt die Ansicht, dass sich diese unterschiedlichen Zwecke nicht ausschliessen, sondern ergänzen.

Der Umfang der parlamentarischen Oberaufsicht muss zwingend deckungsgleich sein mit der Dienstaufsicht der Exekutive. In der Literatur wird in die-

²⁸ Art. 82 Abs. 2 NDG.

²⁹ BBI 2018 2816 f.

³⁰ Art. 12 Abs. 3 VAND i.V.m. Art. 46 Abs. 1 NDG.

sem Zusammenhang von «Akzessorie-tät» gesprochen.³¹ Konkret heisst dies, dass die legislative Aufsicht sachlich gleich weit geht wie die entsprechenden Aufsichtsrechte der Exekutive. Unserer Auffassung nach gilt dies sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen.

Arbeitspraxis der GPDel: Referat von Ständerat Alex KUPRECHT, GPDel



Ich gehe auf die Arbeitspraxis der GPDel ein und nehme zunächst vorweg, dass die Wahrnehmung der Oberaufsicht über den Nachrichtendienst immer wieder eine grosse Herausforderung ist, und zwar auch für jene, die seit einigen Jahren dabei sind.

Nachrichtendienstaufsicht als Herausforderung

Die Bundesversammlung übt die Oberaufsicht über den Bundesrat und die gesamte Bundesverwaltung aus. Sie hat die anspruchsvolle Aufgabe der Kontrolle der Nachrichtendienste und aller Geheimbereiche vollständig der GPDel übertragen. Die übrigen 240 Mitglieder des National- und Ständerats müssen darauf vertrauen, dass die sechs Mitglieder der GPDel ihre Aufgabe korrekt wahrnehmen, denn aufgrund ihrer fehlenden Informationsrechte können sie nicht im Detail nachprüfen, ob die GPDel ihre Aufgabe seriös erfüllt.

Bei der Ausübung ihrer Arbeit muss die GPDel deshalb darauf achten, dass sie ihre Glaubwürdigkeit gegenüber dem restlichen Parlament gewährleisten kann. Nur so können auch die Bürger darauf vertrauen, dass die parlamentarische Oberaufsicht über die Geheimbereiche funktioniert.

Voraussetzungen für eine funktionierende GPDel sind ihre Unabhängigkeit, ihre Erfahrung, ihre Vertrauenswürdigkeit und die Verfügbarkeit ihrer Mitglieder für diese sehr arbeitsintensive Aufgabe. Eine besondere Herausforderung ist der Umgang mit geheimen Informationen und Unterlagen.

Ich zeige nun in verschiedenen Bereichen auf, was die nachrichtendienstliche Oberaufsicht auf Stufe Bund unternimmt, um diesen Ansprüchen zu entsprechen.

³¹ Vgl. REGINA KIENER, Die Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen, Diss. Zürich: 1994, S. 229.

Politische Unabhängigkeit

Wie in allen Ratsorganen werden die Sitze innerhalb der GPDel proportional zur Stärke der Parteien in der Bundesversammlung verteilt. Nach einer bisher ununterbrochenen Praxis ist in der GPDel immer auch ein Mitglied einer Partei vertreten, die nicht dem Bundesrat angehört. Damit wird verunmöglicht, dass Regierung und Oberaufsicht unter dem Mantel der Geheimhaltung zusammenarbeiten können, um den Nachrichtendienst unzulässige Aktivitäten zu erlauben. Vertreterin dieser Nicht-Regierungspartei ist seit 2016 Nationalrätin Maya Graf von der Partei der Grünen.

Unseren Handlungsgrundsätzen zufolge arbeiten wir parteiunabhängig und folgen bei unseren Beratungen dem Konsensprinzip. Da Entscheide in der Regel einvernehmlich gefällt werden, können wir gegenüber den anderen Parlamentariern, den Parteien, der Regierung und der Öffentlichkeit geeint und stark auftreten.

Vertrauenswürdigkeit

Die Fraktionen können ihre Vertreter nicht direkt in die GPDel entsenden. Es ist die GPK jedes Rates, welche aus ihrem Kreis ihre Vertreter in die Delegation wählt. Die Mitglieder der GPK kennen die Arbeit ihrer Kollegen aus der allgemeinen Oberaufsichtstätigkeit. Es ist deshalb wichtig, für die GPDel erfahrene und zuverlässige Parlamentarier auszuwählen. Die Mitglieder der GPDel sind sich der Erwartungen bewusst und fühlen sich primär der entsprechenden Aufgabe verpflichtet.

In der Regel üben GPDel-Mitglieder ihr Amt während mehreren Legislaturperioden aus. Der aktuelle Präsident der GPDel ist bereits seit 2003 in der Delegation, ich selbst seit 2007.

Dieselben Anforderungen gelten selbstverständlich auch für die Mitarbeitenden des Sekretariats. Sie müssen alle fünf Jahre die gleiche Personensicherheitsprüfung ablegen, die auch für die Mitarbeitenden des Nachrichtendienstes vorgesehen ist. Die Leitung des Sekretariats verfügt über langjährige Erfahrung in der nachrichtendienstlichen Aufsicht und direkte Erfahrung mit wichtigen Aspekten der nachrichtendienstlichen Tätigkeit.

Persönliche Verfügbarkeit

Wie die Mitglieder der GPK üben auch die Mitglieder der GPDel ihre Aufgabe persönlich aus, d.h. sie können sich nicht durch ein Mitglied der eigenen Partei vertreten lassen. Die Teilnahme in der GPDel ist sehr arbeitsintensiv. Der reguläre Sitzungsaufwand liegt im Durchschnitt bei einem vollen Tag pro Monat. Besondere Ereignisse, beispielsweise der Cyber-Angriff auf die RUAG oder Inspektionen der Delegation, können Anlass zu ausserordentlichen Sitzungen oder Treffen mit dem Sicherheitsausschuss des Bundesrates (SiA), respektive dem Gesamtbundesrat, geben: Ich erinnere beispielsweise an die Inspektion im Fall Daniel Moser.

Auch für kurze Sitzungen kann der Vorbereitungsaufwand beträchtlich sein. Die Einsitznahme von Mitgliedern der GPDel in Subkommissionen der GPK wurde deshalb massiv reduziert.

Ausübung der Informationsrechte

Nach Artikel 169 der Bundesverfassung können der GPDel keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden. Somit hat die GPDel Zugang zu allen Informationen der Nachrichtendienste. Sie erhält systematisch alle Beschlüsse und Unterlagen, welche der Entscheidungsfindung des Bundesrats dienen. Bei Bedarf kann sie auch die Protokolle der Bundesratssitzungen einsehen.

Verbunden mit diesen Informationsrechten ist jedoch auch die Pflicht zur Geheimhaltung. So ist es für die Oberaufsicht wichtig zu verstehen, mit welchen Staaten die Schweizer Nachrichtendienste zusammenarbeiten. Solange eine konkrete Untersuchung dies nicht verlangt, wird sich die GPDel jedoch nicht für die Klarnamen von Quellen oder Informanten interessieren.

Massnahmen für den Informationsschutz

Die Mitglieder der GPDel sind an das Amtsgeheimnis gebunden und verpflichtet, die klassifizierten Informationen, die sie von den Nachrichtendiensten erhalten, zu schützen. Die GPDel und ihr Sekretariat verfügen über einen geschützten Raum, in dem sie ihre Unterlagen aufbewahren und konsultieren können. Der individuelle Zutritt ist nur für die Mitglieder der GPDel und ihres Sekretariats erlaubt.

Während ihrer Inspektion zum Fall Daniel Moser bewahrte die GPDel in diesem Raum den Ordner des NDB mit allen Unterlagen zur Quellenführung auf.

Eigentlich verlassen solche Akten nie die Räumlichkeiten des NDB, und die GPDel begnügte sich bisher auch damit, solche Unterlagen nur dort einzusehen. Im erwähnten Fall garantierte die GPDel dem NDB, dass der Ordner den Raum nicht verlässt.

In diesem Raum finden auch die Sitzungen und Anhörungen der GPDel statt. Die Protokollierung erfolgt mit einem System, das nicht mit dem Internet verbunden ist. Persönliche elektronische Geräte sind während den Sitzungen in diesem Raum nicht erlaubt. Hingegen bieten wir den Gästen im Vorzimmer eine Aufladestation für ihre Smartphones an.

Seit Januar 2017 verfügen die Mitglieder der GPDel über die Möglichkeit, über ihre parlamentarische E-Mail-Adresse verschlüsselte E-Mails zu senden und zu empfangen. Dieser Schutz entspricht auch dem Standard innerhalb der Bundesverwaltung. Für die Stufe VERTAULICH wird dieser Schutz als ausreichend erachtet, nicht jedoch für die Stufe GEHEIM.

Eine grosse Herausforderung ist die Behandlung von geheimen Papierdokumenten, welche die GPDel von den Nachrichtendiensten oder vom Bundesrat erhält. Ihre Sicherheit ist am besten gewährleistet, wenn diese Unterlagen im Sitzungszimmer abgelegt und nur dort konsultiert werden. Als Milizparlamentarier arbeiten die Mitglieder der GPDel aber auch zuhause. Für diesen Fall nehmen sie geheime Unterlagen persönlich in Empfang. Danach sind die



Möglichkeiten zum Schutz dieser Unterlagen jedoch beschränkt, insbesondere beim Transport.

Die bisherigen Erfahrungen mit dem NDG haben die Erwartung der GPDel bestätigt, dass die Menge an geheimen Informationen und Dokumenten laufend zunimmt und dass damit neue Herausforderungen verbunden sind. Das Sekretariat der GPDel arbeitet seit längerer Zeit an einem Projekt für eine umfassende Informatiklösung zur Bearbeitung von geheimen Informationen. Die technischen Anforderungen sind hoch, und eine Lösung wird sich wohl nur schrittweise realisieren lassen.

Veröffentlichung von Informationen

Wie bereits erwähnt, ist die GPDel grundsätzlich an das Amtsgeheimnis gebunden. Gleichzeitig müssen aber das Parlament und die Öffentlichkeit in geeigneter Form erfahren, welche Probleme die GPDel beim Nachrichtendienst erkannt hat. Bei Bedarf muss die GPDel auch sensible Informationen öffentlich machen. Als Oberaufsicht verfügt die GPDel über diese Kompetenz, wendet sie aber nur sehr selektiv an.

Vor einem solchen Schritt gibt die GPDel jeweils dem betroffenen Departement oder dem Bundesrat Gelegenheit, auf Informationen hinzuweisen, deren Veröffentlichung der Sicherheit des Landes schaden könnte. Werden diese Vorbehalte ausreichend begründet, wird das von der GPDel in der Regel respektiert, aber nicht immer.

Dementsprechend kann die GPDel einen Inspektionsbericht so formulieren,

dass der Text die problematischen Informationen nicht ausreichend konkret wiedergibt. In ihrem letzten Inspektionsbericht zum Fall Daniel Moser ging die GPDel erstmals einen anderen Weg, indem sie problematische Stellen im Text eingeschwärzt hat. Der vollständige Bericht blieb weiterhin klassifiziert und ging nur an den Bundesrat.

Für eine mündliche Information der Öffentlichkeit ist gemäss den Handlungsgrundsätzen der GPDel primär der Präsident zuständig. Es können aber auch andere Mitglieder zum Zug kommen, beispielsweise wenn der Präsident nicht verfügbar ist oder ein weiteres Mitglied mit Auskünften in der anderen Landessprache betraut wird. Dabei darf jedoch nie vergessen werden, dass ein einzelnes Mitglied ohne vorgängigen Beschluss der Delegation an das Amtsgeheimnis gebunden bleibt.

Ich kann Ihnen aus Erfahrung sagen, dass der Umgang mit den Medien ausgesprochen heikel und anspruchsvoll ist, insbesondere wenn letztere selber Informationen aus Indiskretionen der Verwaltung besitzen, auf welche die GPDel wiederum angemessen reagieren soll. Wenn es nötig ist, werden wir vom Sekretariat wirkungsvoll unterstützt.

Empfehlungen für die Oberaufsicht in den Kantonen

Mir ist bewusst, dass die Erfahrungen der GPDel nur beschränkt auf die Praxis der kantonalen Oberaufsicht übertragen werden können. Bedenkenswert erscheinen mir aber folgende zwei Punkte:



1. Je nach Grösse der GPK könnte es sinnvoll sein, eine Subkommission mit der nachrichtendienstlichen Oberaufsicht zu beauftragen. In einem kleineren Gremium können die Herausforderungen der Aufgabe besser gemeistert werden, der Aufwand für den Informationsschutz sinkt, und das Vertrauen der beaufsichtigten Stellen ist leichter zu gewinnen.

2. Das Sekretariat benötigt eine minimale Infrastruktur und Ressourcen,

um das Gremium insbesondere beim Informationsschutz zu unterstützen, respektive zu entlasten. Zu bedenken ist dabei, dass dieses Know-how auch den anderen Tätigkeiten der GPK, die der Vertraulichkeit bedürfen, zugutekommen kann.

2.3 Stufe der kantonalen parlamentarischen Aufsichtsorgane - Niveau des autorités de surveillance parlementaire cantonal

Haute surveillance sur l'autorité cantonale de surveillance et sur les organes cantonaux d'exécution : conseiller national Hugues HILTPOLD, DéICdG³²



Les autorités de haute surveillance parlementaire à l'échelon de la Confédération et des cantons ne peuvent exercer leurs attributions sans être informées de manière adéquate et précise de l'activité des services de renseignement qui en font l'objet. Mon exposé vise à vous présenter les droits dont vous disposez à cet égard en matière d'information et de surveillance. Concrètement, je me concentrerai sur quatre questions :

- *Sur quelles instances exercez-vous la haute surveillance parlementaire ?*

- *Quelles activités de renseignement pouvez-vous et devez-vous contrôler ?*
- *De quelles sources d'information disposez-vous à cet effet ?*
- *Comment faut-il procéder lorsque l'accès aux données de l'organe d'exécution de votre canton vous est refusé ?*

Compétences en matière de surveillance

Votre compétence en matière de surveillance est double. Selon la plupart des constitutions cantonales, les commissions de gestion des cantons exercent en effet la haute surveillance non seulement sur l'exécutif cantonal, mais aussi sur l'administration qui lui est subordonnée. Dans le domaine des activités de renseignement, cela signifie, d'une part, que vous exercez la haute surveillance sur les autorités cantonales de surveillance; autrement dit, vous surveillez la surveillance. D'autre part, vous devez aussi, en vertu du principe du droit accessoire, exercer la haute surveillance sur les organes cantonaux d'exécution. L'éventail de la surveillance qui en résulte pour vous, en votre qualité d'autorité de surveillance parlementaire, est par conséquent d'autant plus vaste.

³² Deutsche Übersetzung siehe S. 21ff.

Activités à contrôler

Quelles activités de renseignement pouvez-vous et devez-vous contrôler? La réponse se trouve dans la loi fédérale sur le renseignement (LRens), plus précisément à l'art. 81, al. 2. Il s'agit de la disposition la plus importante, et de loin, pour les autorités de surveillance parlementaire cantonales. Elle indique, moyennant un renvoi, quelles activités de renseignement vous pouvez contrôler dans votre canton. Certes, l'art. 81, al. 2, LRens est une disposition potestative. Il n'en reste pas moins que l'interprétation qu'en fait la DéICdG est sans équivoque: vous tous êtes censés faire usage de ce droit de contrôle.

Concrètement, cette disposition prévoit que les autorités de surveillance parlementaire cantonales peuvent contrôler l'exécution des mesures visées à l'art. 85, al. 1, LRens. L'exécution en question comprend essentiellement deux domaines. Premièrement, les mandats qui sont confiés par le Service de renseignement de la Confédération (SRC) et qui sont remplis par les organes cantonaux d'exécution. Dans ces cas-là, il y a lieu de veiller à ce que les informations recueillies et traitées par les cantons sur mandat du SRC soient gérées correctement. On peut penser par exemple aux annonces que les organes cantonaux d'exécution doivent établir lorsqu'ils apprennent qu'un concert néo-nazi est programmé. Deuxièmement, il s'agit de la recherche et du traitement d'informations par des organes agissant de leur propre chef dans le cadre de l'application de la LRens. La surveillance parlementaire peut contrôler si les informa-

tions recherchées et traitées spontanément par les cantons sont gérées correctement. A ce propos, il convient en particulier de respecter les exigences en matière de protection des données.

J'attire votre attention sur le fait que les autorités d'exécution cantonales peuvent mettre en œuvre des mesures de recherche non soumises à autorisation, comme les observations dans des lieux publics et librement accessibles ou le recours à des informateurs. Vous êtes nombreux à avoir entendu parler de l'affaire "Covassi", qui avait pour cadre mon canton, Genève; l'engagement d'informateurs de ce genre par les organes cantonaux d'exécution est également soumis à la haute surveillance législative.

En un mot, il s'agit donc pour vous de contrôler la pertinence des activités de l'organe d'exécution et de l'autorité de surveillance de votre canton. Les critères de cette surveillance sont toujours la légalité, l'adéquation et l'efficacité.

Sources d'information

Pour dire les choses simplement, vous avez accès à deux sources d'informations: d'une part, le rapport d'activité de l'autorité de surveillance et, d'autre part, diverses listes.

La première source d'information concernant les activités de renseignement réside dans le rapport d'activité que l'autorité cantonale de surveillance rédige à l'intention de son autorité supérieure. En règle générale, ce rapport s'adresse à l'exécutif cantonal. Il doit être établi en vertu de l'ordonnance sur

la surveillance des activités de renseignement (OSRens), et plus précisément de son art. 12, al. 5. Le rapport d'activité remplit une double fonction. D'une part, il renseigne sur la question de savoir si l'exécutif assume son rôle d'autorité de surveillance. Ainsi, il constitue également un rapport de gestion. D'autre part, le rapport d'activité vise à informer le Conseil d'État des principales lacunes que l'autorité de surveillance a décelées au sein de l'organe cantonal d'exécution.

L'autorité cantonale de surveillance doit informer son autorité supérieure de ses activités annuellement ou selon les besoins. La DélCdG estime que les autorités de surveillance parlementaire cantonales devraient consulter les rapports concernés. Il s'agit de la principale source d'information permettant à la haute surveillance parlementaire de contrôler le bon fonctionnement de l'autorité cantonale de surveillance. Si cela ne se fait pas déjà chez vous, la DélCdG vous recommande d'en discuter avec votre autorité cantonale de surveillance ou avec le conseiller d'État responsable, et de définir la forme et la procédure relatives aux rapports d'activité visés à l'art. 12, al. 5, OSRens. Vous pouvez par exemple demander que l'on vous présente ces rapports ou en parler directement avec le membre du gouvernement concerné. N'oubliez pas que l'art. 12, al. 5, OSRens ne porte que sur des "exigences minimales". Vous êtes donc libres, en fonction du droit cantonal, de procéder à cet échange d'informations plus intensivement ou sous une forme plus concrète.

Si vous voulez contrôler vous-mêmes l'activité de l'organe cantonal d'exécution, vous pouvez vous référer aux différentes listes que le SRC doit mettre à la disposition de l'autorité de surveillance de votre canton. Vous avez accès, en particulier, à la liste des mandats que le SRC confie à votre canton, à la liste d'observation ou à la partie relative à votre canton de la liste concernant l'obligation de communiquer des renseignements. Demandez à votre autorité cantonale de surveillance de pouvoir consulter ces documents et assurez-vous que les mandats qui y figurent sont correctement exécutés.

Refus de faire droit à une demande

En principe, vous êtes en droit – et vous êtes même tenus – de savoir ce que votre organe cantonal d'exécution fait dans le cadre de l'application de la LRens. Vous devriez pouvoir retirer un grand nombre des informations en question des rapports d'activité dont j'ai déjà parlé. De plus, vous avez le droit d'exiger que vous soient remis les documents de votre organe d'exécution ou qu'il vous soit permis de les consulter sur place. Cela ne pose aucun problème quand il s'agit d'informations que l'organe d'exécution a recueillies de son propre chef. Par contre, s'il s'agit d'informations que l'organe d'exécution a reçues du SRC ou qu'il a réunies sur mandat du SRC, ce dernier peut différer ou refuser leur consultation. Il faut pour cela qu'il fasse valoir des intérêts cruciaux en matière de sûreté. En outre, la cheffe du DDPS, Mme Viola Amherd, doit donner son accord.

Je vous donne un exemple concret: un service partenaire étranger envoie au SRC des photos d'une personne qui est récemment rentrée en Europe en provenance de Syrie. Les renseignements disponibles donnent à penser que la personne pourrait envisager de commettre un attentat prenant pour cible un marché de Noël en Suisse. L'organe d'exécution de votre canton doit découvrir si le domicile de cette personne est connu. L'autorité de surveillance parlementaire veut maintenant savoir si l'organe d'exécution a recherché et traité de manière licite les données concernant le suspect. A cet effet, vous pouvez adresser une demande au SRC. Celui-ci peut proposer à la conseillère fédérale Viola Amherd de repousser la consultation en raison d'une opération en cours. Un report de la livraison des informations serait justement envisageable parce que les photos proviennent d'un service partenaire. La cheffe du DDPS dispose alors de trente jours pour se prononcer sur la proposition du SRC. Si, à la suite de sa décision, on vous refuse le droit de consultation en votre qualité de haute surveillance parlementaire, il reste deux options aux cantons, une option juridique et une option politique :

1. votre gouvernement cantonal peut s'adresser directement au Tribunal fédéral en intentant une action portant sur des contestations de droit public entre Confédération et cantons – sans passer par une instance inférieure. Cette procédure se déroule conformément à la loi sur le Tribunal fédéral ;

2. si votre gouvernement ne souhaite pas prendre une telle mesure,

vous pouvez prendre contact directement avec la DéICdG. La délégation dispose de tout un éventail d'instruments servant à clarifier si les craintes du DDPS en matière de sûreté étaient justifiées ou si sa décision de restreindre la haute surveillance cantonale n'avait pas de fondement légal et était donc abusive.

Conclusion

Je conclurai en résumant les quatre points essentiels que j'ai évoqués :

➤ *Votre haute surveillance ne se limite pas aux autorités cantonales de surveillance, mais s'étend accessoirement aussi à l'organe cantonal d'exécution.*

➤ *Faites usage de votre droit de contrôle! L'art. 81, al. 2, LRens indique quelles tâches des organes cantonaux d'exécution vous pouvez contrôler – et devriez contrôler, de l'avis de la DéICdG !*

➤ *Vous disposez de nombreuses sources d'information. Consultez-les et parlez-en! En font notamment partie le rapport d'activité annuel selon l'art. 12, al. 5, OSRens ainsi que diverses listes.*

➤ *E nfin, ne baissez pas les bras si l'on vous refuse l'accès à certaines informations! Faites recours auprès du Tribunal fédéral ou prenez contact directement avec la DéICdG.*

Oberaufsicht über kantonale Dienstaufsicht und kantonale Vollzugsorgane: Übersetzung des Referates von NR Hugues HILTPOLD

Vertreter der parlamentarischen Oberaufsicht auf Stufe Bund und Kanton können ihre Tätigkeit nicht ausüben, ohne dass sie ausreichend und korrekt über die Tätigkeit der beaufsichtigten Nachrichtendienste informiert sind.

Das Ziel meiner Ausführungen ist es, diese Informations- und Aufsichtsrechte, die Ihnen, sehr verehrte Kolleginnen und Kollegen, zur Verfügung stehen, zu erläutern.

Konkret konzentriere ich mich auf folgende vier Fragen:

- *Über welche Instanzen haben Sie die parlamentarische Oberaufsicht?*
- *Welche Tätigkeiten können Sie prüfen?*
- *Welche Informationsquellen stehen Ihnen dazu zur Verfügung?*
- *Wie gehen Sie vor, wenn Ihnen der Zugang zu berechtigten Informationen verweigert wird?*

Aufsichtskompetenzen

Zunächst möchte ich kurz in Erinnerung rufen, was Ständerat Janiak heute Morgen bereits erläutert hat: Ihre doppelte Aufsichtskompetenz. Nach Massgabe der meisten Kantonsverfassungen üben die kantonalen GPKs nämlich die Oberaufsicht sowohl über die kantonale Exekutive als auch über die ihr unterstellte Verwaltung aus. Im Bereich der nachrichtendienstlichen Tätigkeiten heisst dies Folgendes:

1. Einerseits üben Sie die Oberaufsicht über die kantonalen Dienstaufsichtsorgane aus. Sie sind gewissermassen die Aufsicht der Aufsicht.

2. Andererseits haben Sie aufgrund des bereits erläuterten Akzessorietätsprinzips auch die Oberaufsicht über die kantonalen Vollzugsorgane wahrzunehmen.

Das Aufsichtsspektrum, das sich für Sie als parlamentarisches Aufsichtsorgan ergibt, ist dementsprechend breit.

Zu prüfende Tätigkeiten

Ich komme zur zweiten Frage: Welche Tätigkeiten im Bereich der Nachrichtendienste dürfen und sollten Sie überhaupt beaufsichtigen? Die Antwort hierzu finden wir im Nachrichtendienstgesetz. Konkret in Art. 81 Abs. 2 NDG. Für die kantonalen parlamentarischen Aufsichtsorgane ist dies der mit Abstand wichtigste Artikel. Geregelt wird darin mittels Verweis, welche nachrichtendienstlichen Tätigkeiten Sie in ihrem Kanton überprüfen können.

Zwar handelt es sich bei Art. 81 Abs. 2 NDG lediglich um eine «kann-Bestimmung». Nichtsdestotrotz vertritt die GPDel die dezidierte Auffassung, dass Sie alle von diesem Prüfungsrecht Gebrauch machen sollten. Art. 81 Abs. 2 NDG besagt, dass kantonale parlamentarische Aufsichtsorgane den Vollzug des NDG durch die Kantone gemäss Art. 85 Abs. 1 NDG überprüfen können. Dieser Vollzug beinhaltet im Wesentlichen folgende zwei Teilbereiche.

1. Erstens geht es um die Aufträge des NDB, welche durch die kantonalen

Vollzugsorgane durchgeführt werden. Hierbei muss auf einen korrekten Umgang mit Informationen geachtet werden, welche Kantone aufgrund eines NDB-Auftrages beschaffen und bearbeiten.³³ Exemplarisch kann hier auf Meldungen verwiesen werden, welche die kantonalen Vollzugsorgane im Rahmen eines sich anbahnenden Neonazi-Konzertes erstatten müssen.

2. Zweitens geht es um die Informationsbeschaffung und Informationsbearbeitung zum eigenständigen Vollzug des NDG. Die parlamentarische Aufsicht kann überprüfen, dass der Umgang mit Informationen, welche Kantone unaufgefordert beschaffen und bearbeiten, korrekt erfolgt.³⁴ Hierbei geht es insbesondere um die Einhaltung der Datenschutz-Vorschriften.³⁵

Ich möchte Sie in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass es kantonalen Vollzugsorganen gestattet ist, genehmigungsfreie Beschaffungsmassnahmen³⁶ einzusetzen. Dazu gehören u.a. Beobachtungen an öffentlichen und allgemein zugänglichen Orten³⁷ oder die Führung von menschlichen Quellen.³⁸ Vielen von Ihnen ist die Affäre «Covassi» in meinem Heimatkanton Genf noch ein Begriff. Auch der Einsatz solcher menschlichen Quellen durch die kantonalen Vollzugsorgane unterliegt der legislativen Oberaufsicht.

Vereinfacht gesagt geht es also darum, dass Sie das Wirken Ihres kantonalen Vollzugsorganes sowie der kantonalen

Dienstaufsicht auf ihre Korrektheit überprüfen. Die Prüfparameter sind dabei stets die Rechtmässigkeit, die Zweckmässigkeit und die Wirksamkeit.

Informationsquellen

Ich komme nun zu meinem dritten Punkt. Hierbei geht es um die Frage, welche Informationsquellen Ihnen zur Ausübung der Oberaufsicht zustehen.

Vereinfacht dargestellt haben Sie Zugriff auf zwei Informationsquellen: Dies betrifft einerseits einen Tätigkeitsbericht des Dienstaufsichtsorgans und andererseits diverse Listen. Lassen Sie mich dies kurz erläutern:

Die primäre Informationsquelle über nachrichtendienstliche Tätigkeiten sollten Sie in einem Tätigkeitsbericht finden, welcher das kantonale Dienstaufsichtsorgan zuhanden seiner vorgesetzten Stelle verfasst. In der Regel richtet sich der Bericht an die kantonale Exekutive. Geregelt ist dieser Tätigkeitsbericht in der «Verordnung über die Aufsicht über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten» oder kurz VAND. Spezifisch in Art. 12 Abs. 5.

Der Tätigkeitsbericht hat eine doppelte Funktion: Einerseits gibt er Aufschluss darüber, ob die Exekutive Ihre Dienstaufsicht wahrnimmt. Der Tätigkeitsbericht ist daher auch ein Rechenschaftsbericht. Andererseits sollte der Tätigkeitsbericht den Regierungsrat auch

³³ Art. 85 Abs. 1 NDG i.V.m. Art. 9 NDG.

³⁴ Art. 85 Abs. 1 i.V.m. Art. 19 Abs. 4 NDG.

³⁵ Art. 12 abs. 3 VAND.

³⁶ Art. 85 Abs. 1 NDG.

³⁷ Art. 14 NDG.

³⁸ Art. 15 NDG.

über die wichtigsten Mängel informieren, welche die Dienstaufsicht beim kantonalen Vollzugsorgan festgestellt hat.³⁹

Die kantonale Dienstaufsicht muss mindestens jährlich oder nach Bedarf über ihre Tätigkeit informieren. Die GPDeI vertritt die Ansicht, dass die kantonalen parlamentarischen Aufsichtsorgane diese Berichte einsehen sollten. Sie sind die wichtigste Informationsquelle, damit die parlamentarische Oberaufsicht die Funktionsfähigkeit der kantonalen Dienstaufsicht überprüfen kann.

Sollte dies nicht bereits passiert sein, empfiehlt Ihnen die GPDeI, sich in naher Zukunft mit Ihrem Kantonalen Dienstaufsichtsorgan oder dem zuständigen Regierungsrat auszutauschen und die Form sowie das Verfahren der Tätigkeitsberichte gemäss Art. 12 Abs. 5 VAND zu regeln. Sie können sich diesen Bericht beispielsweise präsentieren lassen oder sie direkt mit dem zuständigen Regierungsmitglied diskutieren. Bedenken Sie: bei Art. 12 Abs. 5 VAND handelt es sich lediglich um «Mindestanforderungen». Es steht Ihnen nach Massgabe des kantonalen Rechts frei, diesen Informationsaustausch intensiver oder in einer konkreter ausgestalteten Form wahrzunehmen.

Wenn Sie die Tätigkeit des kantonalen Vollzugsorgans selbst überprüfen wollen, können Sie auf verschiedene Listen zurückgreifen, welche der NDB der Dienstaufsicht Ihres Kantons zur Verfügung stellen muss.⁴⁰ Spezifisch haben

Sie Zugriff zur Liste mit den Aufträgen des NDB an Ihre Kantone, auf die Beobachtungsliste oder auf den kantonalen Teil der Liste mit Meldepflichten. Verlangen Sie von ihrem kantonalem Dienstaufsichtsorgan Einsicht in diese Dokumente und vergewissern Sie sich, dass die darin enthaltenen Aufträge korrekt vollzogen werden.

Gesuchsverweigerung

Ich komme nun zu meinem vierten und letzten Punkt: Wie ist vorzugehen, wenn Ihnen der Zugang zu Daten des Vollzugsorgans Ihres Kantons verwehrt bleibt.

Grundsätzlich gilt: Sie dürfen – und müssen! – wissen, was ihr kantonales Vollzugsorgan zum Vollzug des Nachrichtendienstgesetzes tut! Viele dieser Informationen sollten Sie aus dem eben erwähnten Tätigkeitsbericht in Erfahrung bringen können.

Überdies haben Sie das Recht, Unterlagen Ihres Vollzugsorganes heraus zu verlangen oder vor Ort einzusehen. Dies ist immer dann unproblematisch, wenn es sich um Informationen handelt, welche das Vollzugsorgan in eigener Kompetenz beschafft hat.

Handelt es sich jedoch um Informationen, welche das Vollzugsorgan vom NDB erhalten hat oder in dessen Auftrag beschafft hat, so kann der NDB die Einsicht aufschieben oder verweigern. Voraussetzung für eine solche Verweigerung ist die Geltendmachung von wesentlichen Sicherheitsinteressen. Zudem muss die Vorsteherin des VBS,

³⁹ Art. 12 VAND.

⁴⁰ Art. 82 Abs. 3 NDG.

Frau Viola Amherd, ihr Einverständnis geben.⁴¹

Ich mache Ihnen ein Beispiel: Ein ausländischer Partnerdienst schickt dem NDB Fotos von einer Person, die kürzlich aus Syrien nach Europa zurückgekehrt ist. Die bisherigen Erkenntnisse lassen vermuten, dass die Person beabsichtigen könnte, einen Anschlag auf einen Schweizer Weihnachtsmarkt zu verüben. Das Vollzugsorgan ihres Kantons soll abklären, ob der Aufenthaltsort dieser Person bekannt ist. Das parlamentarische Aufsichtsorgan will nun wissen, ob das Vollzugsorgan die Daten über den Gefährder rechtmässig beschafft und bearbeitet hat. Hierzu können Sie ein Gesuch an den NDB stellen. Der NDB hat die Möglichkeit, bei Bundesrätin Amherd den Antrag zu stellen, dass die Einsicht aufgrund einer laufenden Operation aufgeschoben wird. Gerade weil das Foto von einem Partnerdienst stammt, liegt ein Aufschub der Information nahe. Die Chefin des VBS hat in einem solchen Fall innerhalb von 30 Tagen über den Antrag des NDB zu entscheiden.⁴²

Sollte dieser Entscheid negativ ausfallen und Ihnen wird als parlamentarische Oberaufsicht das Einsichtsrecht verwehrt, stehen den Kantonen zwei Optionen offen; eine gerichtliche und eine politische:

1. Einerseits kann Ihre Kantonsregierung mittels Klage in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen direkt – d.h. ohne Vorinstanz – an das Bundesgericht gelangen. Dieses Verfahren richtet sich sodann nach dem Bundesgerichtsgesetz.⁴³

2. Sollte ein solches Vorgehen mit Ihrer Kantonsregierung nicht möglich sein, steht Ihnen alternativ die Option

offen, direkt mit der GPDel in Kontakt zu treten. Die GPDel verfügt über das Instrumentarium, um abzuklären, ob die Sicherheitsbedenken des VBS gerechtfertigt waren oder dazu missbraucht wurden, die kantonale Oberaufsicht in unzulässiger Weise einzuschränken.

Schluss

Ich komme zum Schluss und rekapituliere hierzu kurz meine vier Hauptpunkte:

➤ *Ihre Oberaufsicht beschränkt sich nicht auf das kantonale Dienstaufsichtsorgan, sondern erstreckt sich akzessorisch auch auf das kantonale Vollzugsorgan. Seien Sie sich dessen bewusst!*

➤ *Nehmen Sie ihre Prüfrechte wahr! Art. 81 Abs. 2 NDG legt dar, welche Aspekte der kantonalen Vollzugsorgane Sie überprüfen können – und nach Ansicht der GPDel auch sollten!*

➤ *Sie haben umfangreiche Informationsquellen. Konsultieren und diskutieren Sie diese! Dazu gehört der jährliche Tätigkeitsbericht gemäss Art. 12 Abs. 5 VAND sowie diverse Listen.*

➤ *Und last but not least: lassen Sie nicht locker, wenn Ihnen Informationen verweigert werden! Beschreiten Sie den Rechtsweg über das Bundesgericht oder melden Sie sich direkt bei der GPDel.*

⁴¹ Art. 11 Abs. 3-4 VAND.

⁴² Art. 11 Abs. 4 VAND.

⁴³ Art. 120 Abs. 1 Bst. b BGG.



Informations relevant des services de renseignement à l'intention des exécutifs cantonaux : conseillère aux Etats Anne SEYDOUX, DéICdG⁴⁴



Au mois d'octobre 2018, le Grand Conseil genevois s'est penché sur une question écrite urgente déposée par l'un de ses membres, M. Jean Batou, qui souhaitait savoir si le conseiller d'Etat Pierre Maudet avait reçu des rapports du Service de renseignement de la Confédération (SRC) ou de l'organe d'exécution cantonal et, dans l'affirmative, si cette manière de faire était autorisée d'un point de vue juridique. Dans sa réponse du 31 octobre 2018, le Gouvernement genevois a confirmé que le conseiller d'Etat Pierre Maudet avait effectivement reçu différents rapports de son organe d'exécution cantonal, mais que cette procédure était conforme au droit, car, en 2012, le directeur du SRC de l'époque avait autorisé oralement la transmission de ces rapports.

Lorsque la Tribune de Genève a pris contact avec le président de la DéICdG, en novembre 2018, celui-ci a clairement rappelé que, jusqu'avant septembre 2017, soit jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi sur le renseignement (LRens), aucune disposition légale n'interdisait la remise d'informations provenant du renseignement par les organes d'exécution cantonaux à des échelons hiérarchiques supérieurs. En outre, il n'entrait pas dans les compétences du directeur du SRC d'avaliser ou d'interdire la transmission de ce type d'informations au conseiller d'Etat concerné.

Considérant la situation juridique par rapport à la LRens, la DéICdG voulait procéder à des investigations supplémentaires et présenter ses conclusions lors de la conférence d'aujourd'hui avec les autorités de haute surveillance des parlements cantonaux.

Prescriptions de la LRens concernant la transmission d'informations du renseignement par les organes d'exécution cantonaux

Lors de la consultation sur la LRens, huit gouvernements cantonaux et la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS) avaient suggéré d'inscrire dans la loi la possibilité d'utiliser des informations recueillies par les services de renseignement pour les tâches de police de sécurité des cantons, telles que la protection d'une manifestation importante comme le WEF. Concrètement, cela signifiait que des rapports de situation établis par

⁴⁴ Deutsche Übersetzung siehe S. 28ff

le SRC, qui contiennent des informations des services de renseignements cantonaux, devaient être disponibles pour les forces de police cantonales lorsque ces dernières avaient à assurer la protection de grands événements.

Pour répondre à la demande des cantons, une disposition a été introduite à l'art. 46 LRens par l'ajout d'un alinéa 3. Le Conseil fédéral devait s'appuyer sur cette disposition pour établir à quels services ou organes et, le cas échéant, dans quelle ampleur, les organes d'exécution cantonaux pouvaient transmettre des informations et des rapports provenant du SRC. La formulation de l'art. 46, al. 3, LRens ne répond que partiellement à la demande originelle des cantons: ainsi, il est précisé que la transmission d'informations provenant du renseignement est autorisée *"lorsque l'appréciation de mesures visant à préserver la sécurité [...] le requiert"*. Cette formulation nous apparaît malencontreuse, car les informations recueillies par les services de renseignement n'ont pas vocation à servir de base pour évaluer les mesures de sécurité envisagées par le pouvoir exécutif. Elles doivent plutôt être exploitées pour évaluer la situation en matière de sécurité afin de définir ensuite les mesures à prendre les plus adéquates. C'est dans ce sens que l'art. 46, al. 3, LRens doit être interprété.

Selon le message relatif à la LRens, les cantons doivent continuer à garder leurs possibilités légales de transmettre des informations du renseignement dans le cadre de la nouvelle législation. Dès lors, le Conseil fédéral doit prendre en considération, dans la réglementation

de la transmission de ces informations, les autorités déjà mentionnées dans les ordonnances de l'ancien droit. En font partie les autorités auxquelles sont subordonnés les organes d'exécution cantonaux ainsi que les corps de police cantonaux.

L'art. 82 LRens, qui règle la surveillance cantonale, est également important dans le cadre de la transmission d'informations du renseignement à des autorités supérieures. Lorsque des intérêts cruciaux en matière de sûreté l'exigent, le SRC peut interdire aux autorités cantonales de surveillance la consultation de données qui sont traitées par le canton sur mandat de la Confédération. Il ne serait cependant pas logique qu'un conseiller d'État puisse recevoir des informations du renseignement dans le cadre de ses fonctions dirigeantes, mais que l'accès à ces informations lui soit refusé dans le cadre de la surveillance qu'il exerce sur les organes d'exécution cantonaux. L'art. 82, al. 4, LRens doit donc pouvoir s'appliquer à toute transmission de ce type d'informations à des autorités supérieures, quel que soit l'objectif poursuivi par l'utilisation de ces informations. Contrairement à ce que prévoyait l'ancien droit, le SRC a maintenant compétence pour interdire, dans certains cas dûment motivés, la transmission d'informations provenant du renseignement à un conseiller d'État. Ce principe n'est toutefois valable que pour les informations que les organes d'exécution cantonaux reçoivent du SRC ou qui sont recueillies sur mandat de ce dernier. La transmission aux représentants de l'exécutif d'informations que les organes d'exécution cantonaux ont eux-mêmes recueillies dans le cadre du

mandat légal conféré par la LRens reste possible sans restriction.

Réglementation erronée et lacunaire concernant la transmission d'informations par l'ordonnance sur le renseignement (ORens)

Le Conseil fédéral a réglé la transmission d'informations provenant du renseignement par les organes d'exécution cantonaux dans l'art. 33 ORens. Nous estimons toutefois que cet article est incompatible avec le droit supérieur sur plusieurs points: par exemple, l'alinéa 7, qui règle la transmission de données à des services supérieurs à des fins d'exercice de la surveillance, ne prévoit pas de droit de regard pour le SRC, ce qui va à l'encontre de l'art. 82, al. 4, LRens.

En outre, l'art. 33 ORens ne donne pas la possibilité aux services supérieurs de recevoir de leurs organes d'exécution cantonaux les informations nécessaires pour qu'ils puissent accomplir leurs tâches de conduite envers ces organes. D'après le message concernant la LRens, cette possibilité, qui existait sous l'ancien droit, devrait également figurer dans l'ordonnance. Par conséquent, il apparaît que le nouveau droit est lacunaire pour ce qui est de la transmission d'informations du renseignement aux exécutifs cantonaux.

L'art. 33 ORens ne répond pas non plus à l'exigence formulée lors de la consultation selon laquelle il conviendrait d'inscrire dans la loi la possibilité de transmettre des informations du renseignement afin que les cantons puissent

exercer leurs mandats de police de sécurité. Les corps de police devraient notamment avoir accès aux informations qui leur sont nécessaires dès les travaux préparatoires à la mise en place des dispositifs de sécurité. Selon les explications relatives à l'alinéa 5, ce n'est le cas que lorsque ces corps de police se trouvent face à une situation d'urgence ou de légitime défense. Or, ces critères ne répondent en rien au mandat législatif qu'avait reçu le Conseil fédéral.

Avec ses onze alinéas, l'art. 33 ORens est deux fois plus long que tout autre article de cette ordonnance, ce qui reflète une tentative de régler si possible tous les cas d'espèce. Du point de vue de la technique législative, cette approche est particulièrement inadéquate puisqu'elle rend les textes très complexes et confus, et amène à régler des cas insignifiants en oubliant des cas beaucoup plus pertinents. Dans d'autres cas encore, les réglementations se contredisent.

Un exemple: les al. 1 à 3 prévoient clairement que les ministères publics cantonaux peuvent recevoir des informations provenant du renseignement si cela s'impose pour évaluer des mesures visant au maintien de la sûreté. De même, les tribunaux pénaux cantonaux peuvent recevoir ces informations si cela permet d'écartier une menace importante en matière de sécurité publique. Pourtant, ces tâches ne relèvent pas des compétences de ces organes. En outre, une possibilité a été oubliée: celle de transmettre à ces organes des informations leur permettant d'exercer

leur mandat dans le cadre de la poursuite pénale.

Enfin, l'art. 33 ORens contient, pour ce qui est de la transmission des informations à des organes d'exécution d'autres cantons, des réglementations extrêmement différentes et même complètement divergentes. Ainsi, la transmission d'informations recueillies sur mandat du SRC requiert toujours, selon l'alinéa 3, le consentement préalable du SRC. Or, selon l'alinéa 8, aucune autorisation n'est nécessaire pour communiquer des données personnelles à une autre autorité d'exécution cantonale dans le cadre de groupes de travail intercantonaux.

Besoin d'agir au niveau de la surveillance et de la haute surveillance

Au vu de ces considérations juridiques, la DÉlCdG parvient à la conclusion que les dispositions de l'ordonnance concernant la transmission d'informations provenant du renseignement par les cantons sont lacunaires, voire contreviennent à la loi. Sur la base de cette ordonnance, il n'est pas possible aux organes d'exécution cantonaux de travailler en conformité avec la loi, et aux autorités de surveillance et de haute surveillance, d'exercer leur mandat correctement. La DÉlCdG considère donc que l'art. 33 ORens doit être entièrement révisé dans les plus brefs délais et sans attendre une révision de la LRens. Dans cette perspective, la DÉlCdG a insisté auprès de la cheffe du DDPS, lors de leur entretien d'hier, sur la nécessité de réviser ce texte au plus vite. Une telle révision présentant également un grand intérêt pour les cantons, la DÉlCdG considère

qu'il serait logique que ceux-ci y apportent leur soutien.

[Nachrichtendienstliche Informationen zuhanden der kantonalen Exekutive: Übersetzung des Referates von SR Anne SEYDOUX](#)

Im Oktober 2018 behandelte der Genfer Grosse Rat eine dringliche Anfrage seines Ratsmitglieds Jean Batou. Dieser wollte wissen, ob Regierungsrat Pierre Maudet Berichte des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) oder des kantonalen Vollzugsorgans erhalten hatte und ob eine solche Weitergabe überhaupt rechtlich zulässig gewesen wäre. In ihrer Antwort vom 31. Oktober 2018 bestätigte die Genfer Regierung, dass Regierungsrat Maudet von seinem kantonalen Vollzugsorgan verschiedentlich Berichte erhalten hatte. Dieses Vorgehen erachtete die Genfer Regierung als rechtlich zulässig, weil der damalige Direktor des NDB dies offenbar im Jahr 2012 mündlich so bewilligt habe.

Als die «Tribune de Genève» Anfang November 2018 den Präsidenten der GPDel kontaktierte, stellte dieser klar, dass vor September 2017, d.h. dem Inkrafttreten des Nachrichtendienstgesetzes (NDG), keine rechtlichen Schranken bestanden, was die Weitergabe von Informationen durch ein kantonales Vollzugsorgan an die vorgesetzten Stellen betraf. Insbesondere war es nicht Sache des Direktors NDB gewesen, die Informationsweitergabe an den zuständigen Regierungsrat zu bewilligen oder zu verbieten.



Bezüglich der Rechtslage unter dem neuen NDG wollte die GPDel noch weitere Abklärungen vornehmen. Ihre Schlussfolgerungen sollte die GPDel dann an ihrer Konferenz mit den Oberaufsichtsorganen der kantonalen Parlamente präsentieren.

Vorgaben des NDG für die Informationsweitergabe durch die kantonalen Vollzugsorgane

In der Vernehmlassung zum NDG regten acht Kantonsregierungen (AR, BE, SG, SO, SZ, TG, UR und ZG) und die KKPKS an, die Verwendung von nachrichtendienstlichen Erkenntnissen für sicherheitspolizeiliche Aufgaben der Kantone im Gesetz zu verankern. Als Beispiel wurde der Schutz eines Anlasses wie das WEF genannt. Konkret sollten Lageberichte des NDB, welche auch mit nachrichtendienstlichen Informationen aus den Kantonen erstellt wurden, danach auch den kantonalen Polizeikörper für den Schutz eines solchen Anlasses zur Verfügung stehen.

Um diesem Anliegen der Kantone zu entsprechen, wurde laut der Botschaft zum NDG eine eigene Bestimmung geschaffen (Art. 46 Abs. 3 NDG). Der Bundesrat sollte gestützt darauf regeln, an welche Stellen und in welchem Umfang die kantonalen Vollzugsorgane Informationen und Berichte des NDB weitergeben durften.

Der Wortlaut von Art. 46 Abs. 3 NDG widerspiegelt jedoch nur beschränkt das ursprüngliche Anliegen der Kantone. Insbesondere die Formulierung, dass die Informationsweitergabe zur «Beurteilung von Massnahmen zur

Wahrung der Sicherheit» erfolgen soll, ist unglücklich ausgefallen. Nachrichtendienstliche Informationen dienen nämlich nicht dazu, die von der Exekutive erwogenen Sicherheitsmassnahmen zu beurteilen. Die Informationen werden vielmehr zur Beurteilung der Sicherheitslage benötigt, um danach die richtigen Massnahmen zu beschliessen. Die Zweckbestimmung von Art. 46 Abs. 3 NDG ist deshalb in diesem Sinn auszulegen.

Laut der Botschaft zum NDG sollen die Kantone auch unter der neuen Regelung ihre bisherigen rechtlichen Möglichkeiten, nachrichtendienstliche Informationen weiterzugeben, behalten. Folglich hat der Bundesrat bei der Regelung der Weitergabe diejenigen Stellen zu berücksichtigen, welche bereits in den Verordnungen unter dem alten Recht erwähnt wurden. Dazu gehören namentlich die Stellen, die den kantonalen Vollzugsorganen hierarchisch übergeordnet sind, und die kantonalen Polizeikörper.

Für die Informationsweitergabe an vorgesetzte Stellen ist aber auch Art. 82 NDG von Bedeutung, in welchem die Dienstaufsicht geregelt ist (vgl. Präsentation von NR Hiltbold). Wenn wesentliche Sicherheitsinteressen es erfordern, kann der NDB der kantonalen Dienstaufsicht die Einsicht in Daten verweigern, die der Kanton im Auftrag des Bundes bearbeitet.

Es würde allerdings keinen Sinn machen, wenn ein Regierungsrat Informationen zur Wahrnehmung seiner Führungsfunktion erhalten darf, welche ihm für seine Dienstaufsicht vorenthalten

werden können. Art. 82 Abs. 4 NDG ist deshalb auf jede Weitergabe von Informationen an die vorgesetzten Stellen anwendbar, unabhängig vom Zweck ihrer Verwendung. Im Gegensatz zum früheren Recht hat der NDB heute somit die Kompetenz, die Weitergabe von Informationen an den zuständigen Regierungsrat in begründeten Fällen zu verbieten.

Dies gilt jedoch nur für Informationen, welche ein kantonales Vollzugsorgan vom NDB erhalten oder in seinem Auftrag beschafft hat. Die Weitergabe von Informationen, welche die kantonalen Vollzugsorgane selbständig und gestützt auf den allgemeinen Informationsauftrag zum Vollzug des NDG beschafft haben, ist weiterhin uneingeschränkt an die Exekutive möglich.

Fehlerhafte und unvollständige Regelung der Informationsweitergabe in der Nachrichtendienstverordnung (NDV)

In Art. 33 der Nachrichtendienstverordnung (NDV) hat der Bundesrat die Weitergabe von Informationen durch die kantonalen Vollzugsorgane geregelt. Dieser Artikel ist jedoch in mehreren Punkten nicht mit dem übergeordneten Recht vereinbar. So sieht Absatz 7 für die Bekanntgabe von Informationen an die vorgesetzten Stellen zur Wahrnehmung der Dienstaufsicht kein Mitspracherecht des NDB vor. Dies widerspricht jedoch dem bereits erwähnten Art. 82 Abs. 4 NDG.

Weiter sieht Art. 33 NDV keine Möglichkeit vor, dass die vorgesetzten Stellen

die notwendigen Informationen von ihren kantonalen Vollzugsorganen erhalten, um ihre Führungsfunktion gegenüber diesen auszuüben. Laut der Botschaft zum NDG müsste diese Möglichkeit, welche unter dem altem Recht bestand, auch in der neuen Verordnung gewahrt werden. Demzufolge besteht rechtlich eine Lücke in Bezug auf die Informationsweitergabe an die kantonale Exekutive.

Der Artikel entspricht auch nicht der Forderung aus der Vernehmlassung, die Weitergabe von Informationen für sicherheitspolizeiliche Aufgaben der Kantone rechtlich zu verankern. Insbesondere sollten die Polizeikorps bereits bei der Vorbereitung des Sicherheitsdispositivs Zugang zu nachrichtendienstlichen Informationen haben. Gemäss den Erläuterungen zu Absatz 5 soll dies jedoch erst geschehen, wenn eine notwehr- oder notstandsähnlichen Situation entstanden ist. Dies entspricht definitiv nicht dem Regelungsauftrag des Gesetzes an den Bundesrat.

Art. 33 NDV ist mit elf Absätzen doppelt so lang ist wie jeder andere Artikel der Verordnung. Offensichtlich wurde versucht, darin möglichst jeden Einzelfall regeln. Aus gesetzestechnischer Sicht erweist sich dieser Regelungsansatz jedoch als höchst ungeeignet. Er bringt eine unübersichtliche Komplexität mit sich, welche dazu führt, dass sinnlose Fälle geregelt und relevante Fälle vergessen wurden. Zu anderen Fällen wiederum widersprechen sich die Regelungen.



Beispielsweise sehen die Absätze 1 bis 3 eindeutig vor, dass kantonale Staatsanwaltschaften Informationen zur Beurteilung von Massnahmen zur Wahrung der Sicherheit erhalten dürfen. Ebenso ist vorgesehen, dass kantonale Strafgerichte Informationen erhalten sollen, um eine erhebliche Gefährdung der öffentlichen Sicherheit abzuwenden. Alle diese Aufgaben fallen jedoch nicht in die Zuständigkeit dieser Behörden. Gleichzeitig ging jedoch die Möglichkeit vergessen, zum Zweck der Strafverfolgung diesen Behörden Informationen bekanntzugeben.

Art. 33 NDV enthält zudem für die Weitergabe von Informationen an die kantonalen Vollzugsorgane anderer Kantone unterschiedliche Regelungen, die nicht miteinander vereinbar sind. So benötigt die Weitergabe von Informationen, die im Auftrag des NDB beschafft wurden, gemäss Absatz 3 immer die vorgängige Zustimmung des NDB. Nach Absatz 8 ist jedoch eine Bewilligung nicht nötig, wenn diese Informationen gleichzeitig an verschiedene kantonale Vollzugsorgane gehen, die eine interkantonalen Arbeitsgruppe gebildet haben.

Handlungsbedarf für die Aufsicht und Oberaufsicht auf allen Stufen

Die GPDeI kommt zum Schluss, dass die Weitergabe von nachrichtendienstlichen Informationen durch die Kantone auf Stufe Verordnung gesetzeswidrig und fehlerhaft geregelt wurde.

Auf der Basis dieser Verordnung ist weder eine rechtskonforme Arbeit der kantonalen Vollzugsorgane, noch eine Aufsicht oder Oberaufsicht über ihre Tätigkeit möglich. Aus Sicht der GPDeI sollte deshalb Art. 33 NDV rasch und umfassend revidiert werden.

Die GPDeI hat bereits anlässlich ihrer gestrigen Aussprache mit der Vorsteherin des VBS (Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport) auf eine rasche Revision gedrängt. Da dies auch im Interesse der Kantone ist, würde die GPDeI es als opportun erachten, dass dieses Anliegen gegenüber dem VBS von den Kantonen unterstützt wird.

2.4 Zusammenarbeit zwischen der GPDel und den kantonalen parlamentarischen Aufsichtsorganen – *Collaboration entre la DéICdG et les organes de surveillance cantonales*

Zwischenfazit zur Zusammenarbeit zwischen der GPDel und den kantonalen parlamentarischen Aufsichtsorganen von Ständerat Claude JANIÄK

Nachdem Alex Kuprecht und ich über die GPDel referiert und sich Hugues Hiltpold und Anne Seydoux zu den Aufgaben der kantonalen parlamentarischen Aufsichtsorgane geäußert haben, komme ich zu einem ersten Zwischenfazit, bei dem ich die ersten beiden Teile in Verbindung setze. Ziel meiner Ausführungen ist es, das Verhältnis zwischen der GPDel und den kantonalen parlamentarischen Aufsichtsorganen zu erörtern. - Es geht um folgende Fragen:

- *Wie sollen die parlamentarischen Aufsichtsorgane auf Stufe Bund und Kanton zusammenarbeiten?*
- *Wie müssen die parlamentarischen Aufsichtsorgane auf Stufe Bund und Kanton zusammenarbeiten?*
- *Wie wollen die parlamentarischen Aufsichtsorgane auf Stufe Bund und Kanton zusammenarbeiten?*

Diese Fragen können unterschiedlich beantwortet werden. Antworten bieten das Recht und die Politik.

Verfassungsrecht

In staatsrechtlicher Hinsicht weise ich zunächst auf die verfassungsrechtlichen Eckpunkte hin: Der hierarchische Aufbau unseres Bundesstaates bedingt den Vorrang von Bundesrecht vor kantonalem Recht. Dies hat zur Folge, dass der Bund die Einhaltung von Bundesrecht durch die Kantone überwachen und durchsetzen muss.⁴⁵

Eine bedeutende Rolle bei der Einhaltung von Bundesrecht durch die Kantone spielen sowohl der Bundesrat als auch die Bundesversammlung:

Primär zuständiges Organ für die Bundesaufsicht ist der Bundesrat.⁴⁶ Es ist die Landesregierung, welche für die Einhaltung von Bundesrecht in den Kantonen zu sorgen hat.⁴⁷ Traditionsgemäss nimmt der Bundesrat diese Aufgabe mit sehr grosser Zurückhaltung wahr.⁴⁸

Ob und wie der Bundesrat diese Aufgabe wahrnimmt, kontrolliert das Parlament. Wir von der Bundesversammlung üben die parlamentarische Oberaufsicht über den Bundesrat, die Bundesverwal-

⁴⁵ Art. 49 Abs. 2 BV.

⁴⁶ BSK/KÜNZLI, Art. 186 Rz. 25.

⁴⁷ Art. 186 Abs. 4 BV.

⁴⁸ Komm. BIAGGINI, Art. 184 BV, Rz. 9.



tung, die eidgenössischen Gerichte sowie über andere Träger, die Bundesaufgaben wahrnehmen, aus.⁴⁹

Verfassungsrechtlich unterstehen «nur» die einzelnen Kantone der Bundesaufsicht, nicht aber kantonale Organe, ihre Einheiten oder gar deren Bedienstete.⁵⁰ Die Kantone sind deshalb in erster Linie selber dafür verantwortlich, dass Bundesrecht in ihrem Kantonsgebiet eingehalten und korrekt vollzogen wird.⁵¹

Verfassungsrechtlich besteht damit ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen der Aufsichtspflicht der Bundesorgane und der Vollzugsautonomie der Kantone. Für die Aufsicht im nachrichtendienstlichen Bereich bedeutet dies Folgendes:

Zwischenfazit 1: Die parlamentarische Oberaufsicht der GPDel folgt der exekutiven Aufsicht des Bundesrates.⁵² Diese Aufsicht führt bis zu den Kantonen, nicht aber bis zu den kantonalen Vollzugsorganen. Wie die Aufsicht innerhalb des Kantons wahrgenommen wird, ist damit grundsätzlich Sache des kantonalen (Verfassungs-)Rechts.

Nachrichtendienstgesetz (NDG)

Die verfassungsrechtlichen Vorgaben widerspiegeln sich nur bedingt im Ge-

setz. Das NDG erwähnt sowohl die parlamentarische Aufsicht des Bundes als auch die parlamentarische Aufsicht der Kantone.⁵³ Indes sind die Kompetenzbereiche der beiden Aufsichten nicht trennscharf abzugrenzen:

Agiert ein kantonales Vollzugsorgan selbstständig gestützt auf das NDG, kann das kantonale Dienstaufsichtsorgan diese Tätigkeit überprüfen.⁵⁴ Aufgrund der Akzessorietät obliegt die parlamentarische Aufsicht in solchen Fällen den kantonalen Geschäftsprüfungskommissionen.

Wenn die kantonalen Vollzugsorgane hingegen aufgrund eines Auftrages des NDB handeln, gibt es aufsichtsrechtliche Überschneidungen: Gemäss Gesetz hat der Bund die Oberaufsicht über kantonale Vollzugsorgane, die einen Auftrag des Bundes ausführen.⁵⁵ Gemäss Verordnung sind es kantonale Instanzen.⁵⁶

Wenn also beispielsweise der Kanton Zürich im Auftrag des NDB eine Person observiert und dabei in grober Weise gegen das Gesetz verstösst, bleibt vorerst unklar, ob sich die GPDel oder die GPK des Kantons Zürichs des Falles annehmen muss.

Zwischenfazit 2: Die Bundesverfassung sieht solche Kompetenzen für die GPDel

⁴⁹ Art. 169 Abs. 1 BV. Ob Kantone «Träger von öffentlichen Aufgaben des Bundes» sind oder nicht, ist in der Lehre umstritten. Bejahend: Komm. BIAGGINI, Art. 169 BV, Rz. 12; vgl. auch AUBERT in: AUBERT/MAHON, Petit Comm., Art. 169, Rz. 14; verneinend: SGKomm/MASTRONARDI/SCHINDLER/LOUIS, Art. 169, Rz. 26.

⁵⁰ BSK/WALDMANN, Art. 49 Rz. 39.

⁵¹ BSK/WALDMANN, Art. 49 Rz. 38.

⁵² Art. 169 i.V.m. 186 Abs. 4 BV.

⁵³ Art. 81 NDG.

⁵⁴ Art. 12 Abs. 2 VAND; Botsch. NDG, BBI 2014 2105, 2204.

⁵⁵ Art. 81 Abs. 1 NDG; Botsch. NDG, BBI 2014 2105, 2204.

⁵⁶ Art. 12 Abs. 2 VAND.

nicht explizit vor,⁵⁷ das Nachrichtendienstgesetz hingegen schon.⁵⁸ Dieser Umstand führt dazu, dass das Gesetz verfassungskonform ausgelegt werden muss.

Politische Perspektive

In Ausnahmefällen kann es für die GPDel notwendig sein, sich mit spezifischen Aktivitäten eines kantonalen Vollzugsorgans zu befassen. Diese Fälle sind selten, aber es gibt sie, so zuletzt im Zusammenhang mit der Inspektion der GPDel zur «Datenbearbeitung im Staatsschutzinformationssystem ISIS».⁵⁹

Zuständigkeitsprüfung

Die GPDel kann aus unterschiedlichen Quellen über Ungereimtheiten bei den kantonalen Vollzugsorganen informiert werden:

Entweder erfahren wir indirekt durch unsere Aufsichtstätigkeit, dass es bei einem kantonalen Vollzugsorgan Probleme gibt, beispielsweise durch unsere Gespräche mit dem Direktor des NDB, der Vorsteherin des VBS oder aus den Berichten der AB-ND. Ich möchte aber betonen, dass sich die GPDel davor hüten wird, kantonale Vollzugsorgane zu einer Anhörung nach Bern einzuladen. Auch hierarchisch übergeordnete Stellen wie kantonale Polizeikommandanten

oder Sicherheitsdirektoren werden von der GPDel nicht vorgeladen.

Andererseits kann es vorkommen, dass kantonale Stellen direkt auf uns zukommen. Solche Hinweise sind jederzeit willkommen und werden von der GPDel mit der nötigen Sorgfalt geprüft.

Wenn die kantonale Oberaufsicht über die notwendigen Informationsrechte verfügt, wird sich die GPDel zurückhalten. Allenfalls werden wir den kantonalen parlamentarischen Aufsichtsorganen beratend zur Seite stehen.

Die GPDel hat umfassende Informationsrechte erst seit 2012. In vorherigen Untersuchungen (Fälle Libyen, Tinner, UBS, letztere durch die GPK) hat sich der Bundesrat immer wieder geweigert, Unterlagen herauszugeben, auch wenn wir diese am Schluss trotzdem bekommen haben. Die GPK-S erreichte in der Folge mittels einer Parlamentarischen Initiative gegen den Widerstand des Bundesrates eine entsprechende Gesetzgebung.⁶⁰

Informationsrechte fallen nicht vom Himmel: Wenn Sie sich in ihren Kantonen eingeschränkt fühlen, müssen Sie aktiv werden und allenfalls das Gesetz ändern. Wir sind weit davon entfernt, Sie zu einem Staatsstreich aufzurufen, aber werden Sie gesetzgeberisch tätig,

⁵⁷ Art. 169 i.V.m. 186 Abs. 4 BV *e contrario*.

⁵⁸ Art. 81 Abs. 1 NDG i.V.m. (Art. 53 und Art. 154) ParlG.

⁵⁹ Bericht der Geschäftsprüfungsdelegation der Eidgenössischen Räte vom 21. Juni 2010, Datenbearbeitung im Staatsschutzinformationssystem ISIS, BBl 2010 7665 ff.

⁶⁰ 10.404 Parlamentarische Initiative GPK-SR. Präzisierung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen.



falls Sie in Ihrer Arbeit behindert werden.

Wenn die kantonale Aufsicht hingegen nicht über die notwendigen Informationsrechte verfügt, stehen die Chancen gut, dass sich die GPDel der Sache annimmt.⁶¹ Wir ziehen es aber vor, dass Sie selbst um die entsprechenden Rechte kämpfen.

Die Priorität der GPDel liegt allerdings klar bei den Instanzen des Bundes. Namentlich fokussieren wir unsere Arbeit auf die politische Kontrolle der Sicherheitsorgane der Eidgenossenschaft.

Empfehlungen der GPDel

Es kann vorkommen, dass die GPDel im Rahmen einer Inspektion Abklärungen zu den Tätigkeiten eines kantonalen Vollzugsorgans vornehmen muss.

Adressat unserer Inspektionsberichte und unserer Empfehlungen bleibt in allen Fällen der Bundesrat. Dies bedeutet, dass sich Kantonsregierungen nie gegenüber der GPDel, sondern ausschliesslich gegenüber der kantonalen Legislative erklären müssen. Die GPDel wird deshalb nie Empfehlungen an eine Kantonsregierung richten.

Sollte eine unserer Empfehlungen ein kantonales Vollzugsorgan betreffen, wird sich die GPDel mit der GPK des entsprechenden Kantons in Verbindung setzen und das kantonale parlamentarische Aufsichtsorgan bitten, sich der

Empfehlung anzunehmen und dafür zu sorgen, dass die Empfehlung durch die kantonale Regierung umgesetzt wird. Verpflichten können und wollen wir aber niemanden.

Zwischenfazit 3: Wenn die GPDel ihre Fühler in einen Kanton ausstreckt, geschieht dies nie ohne vorgängige Abstimmung mit dem betroffenen kantonalen parlamentarischen Aufsichtsorgan. Die GPDel wird deshalb wenn immer möglich den direkten Kontakt mit Ihnen suchen, bevor wir Abklärungen zu einer kantonalen Instanz treffen.

Aus rechtlicher Perspektive erstreckt sich die Aufsichtskompetenz der GPDel nur dann bis in die Kantone, wenn diese Bundesrecht vollziehen und der Bundesrat für dessen Vollzug verantwortlich ist. Nur in solchen Fällen ist die GPDel akzessorisch für die Oberaufsicht befugt. Ansonsten liegt die Aufsichtskompetenz über kantonale Instanzen bei Ihnen.

Aus politischer Sicht hat sich die GPDel bei der Aufsichtstätigkeit über die kantonalen Vollzugsorgane eine grosse Zurückhaltung auferlegt. Dies ist ein bewusster Entscheid. Sollten Aufsichtstätigkeiten der GPDel kantonale Instanzen betreffen, werden wir Sie vorgängig informieren und aus Respekt Ihrer kantonalen Souveränität einvernehmliche Lösungen suchen.

⁶¹ Dies könnte beispielsweise der Fall sein, wenn das VBS einem kantonalen Dienstaufsichtsorgan die Einsicht in Daten, die der Kan-

ton im Auftrag des Bundes bearbeitet, in un gerechtfertigter Weise verweigert. Vgl. Art. 82 Abs. 4 NDG.

Gesamtfazit: Die Zusammenarbeit zwischen der GPDel und den kantonalen parlamentarischen Aufsichtsorganen ist unserer Ansicht nach ein «Miteinander»,

nicht ein «Nebeneinander» und schon gar nicht ein «Gegeneinander».



3 Oberaufsichtspraxis in den Kantonen - *Pratique de la haute surveillance dans les cantons*

3.1 Kanton Basel-Stadt – *Canton de Bâle-Ville*

Vortrag von Christian VON WARTBURG,
Präsident der GPK des Kantons Basel-
Stadt



Zunächst bedanke ich mich herzlich für die Einladung nach Bern.

Ich begreife jetzt viel besser, wie wichtig in diesem spezifischen Bereich das Zusammenspiel zwischen der Oberaufsicht in den Kantonen und des Bundes ist. Der heutige Austausch ist deshalb eine hervorragende Möglichkeit, um meine eigene Arbeit zu verbessern.

Machen wir es richtig? Wussten Sie, dass Art. 33 NDV gesetzeswidrig, oder wie Frau Seydoux so schön sagte, «lacunaire» ist? Wussten Sie, dass man sie revidieren muss, und zwar sofort? Mir ist das nicht aufgefallen, denn es ist auch eine Frage der Kompetenzen und des Sachverständes, um das zu erkennen.

Auch deshalb ist der heutige Austausch sehr wichtig.

Wussten Sie, dass die Kantone Listen einverlangen können? Haben Sie diese für Ihren letzten Bericht einverlangt? Ich hab's nicht getan, unsere Kommission auch nicht, denn wir wussten das nicht. Das sorgfältige Studium des NDG braucht Zeit, und Oberaufsicht ist Arbeit, Arbeit, Arbeit: Wir alle bearbeiten 100 andere Themen und sind nebenbei verpflichtet, das kantonale Staatsschutz-Vollzugsorgan zu überprüfen.

Der Kanton Basel-Stadt hat ein Staatsschutzkontrollorgan, das die GPK enorm entlastet. Unsere Erfahrungen sind reichhaltig.

Kantonale Staatsschutzbehörde

Die kantonale Staatsschutzbehörde ist die sog. «Fachgruppe 9». Sie erlangte eine gewisse Berühmtheit, weil sie nicht immer das tat, was sie tun sollte: Sie hat z.T. irrlüchternd Leute überwacht, die man gescheiter nicht überwacht, wenn man - zumindest mit den parlamentarischen Aufsichtsorganen - keinen Ärger will.

Die «Fachgruppe 9» ist eine von der Staatsanwaltschaft eingesetzte Fachgruppe der Kriminalpolizei, welche ihrerseits Teil der Staatsanwaltschaft ist. Die Staatsanwaltschaft wird vom Leiten-

den Staatsanwalt geführt, der gleichzeitig die Kriminalpolizei führt. Man kann sagen, das sei ideal, so könne man Informationen des Geheimdienstes gleich für die Strafverfolgung verwenden.

Für mich als Strafverteidiger ist die Positionierung der Fachgruppe 9 bei der Staatsanwaltschaft zumindest problematisch: Gemäss Art. 60 Abs. 3 NDG kann der NDB Daten an die Strafverfolgungsbehörden weiterleiten. Soll das auch ein in die Staatsanwaltschaft integriertes Vollzugsorgan tun dürfen? Bei meiner beruflichen Tätigkeit habe ich in normalen Straftaten Geheimdienstinformationen gefunden. So vermischt die Staatsanwaltschaft die Strafverfolgung mit der Prävention, welche dem Staatsschutz obliegt. Vielleicht muss man diese Organisation überdenken.

Staatsschutz-Kontrollorgan

Das Staatsschutz-Kontrollorgan übt die direkte Aufsicht über das Vollzugsorgan aus, welches eigentlich Teil des NDB ist und vom Bund bezahlt wird. Seine Wahlbehörde und vorgesetzte Stelle zugleich ist der Regierungsrat.

➤ *Zusammensetzung und Anforderungen:* Das Kontrollorgan besteht aus drei Mitgliedern, die Amtsdauer beträgt vier Jahre. Wählbar sind Personen mit einer hervorragenden charakterlichen Integrität (ich wäre wohl zu impulsiv), öffentlicher Vertrauenswürdigkeit (diese kann nur über eine bestimmte Dauer erschaffen werden), Schweizer Nationalität (auch im Dienste ihrer Majestät stehen nur Engländer) und fachlicher Qualifikation.

Sie müssen die Personensicherheitsprüfung gemäss Art. 19ff. BWIS überstehen, die aufwändig ist und von der man vorgängig nicht weiss, ob man sie besteht: Wer weiss, welche Sicherheitsfragen auftauchen, wenn man in der Jugend zu viel demonstriert hat ... Es gibt wohl nicht viele, die diesen Strauss an Anforderungen erfüllen.

Wir hatten Glück, der Regierungsrat hat hervorragende Persönlichkeiten gefunden: Frau Gabi Mächler ist ausgewiesene Juristin mit sehr viel parlamentarischer Erfahrung, Dr. Robert Heuss ist ehemaliger Staatsschreiber des Kt. Basel-Stadt, und der Leiter, Prof. Dr. Markus Schefer, ist Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Basel. Er hat die notwendige Kompetenz und nimmt seine Aufgabe sehr ernst.

➤ *Tätigkeitsbericht:* Das Kontrollorgan erstellt jährlich einen Tätigkeitsbericht. Dieser geht jeweils gleichzeitig an den Vorsteher des Justiz- und Sicherheitsdepartements (JSD), den Regierungsrat und den Grossen Rat. Sämtliche Berichte sind öffentlich einsehbar.

Ständerat Janiak erwähnte die Überwachung von Parlamentariern. Der Tätigkeitsbericht 2017 thematisiert u.a. die Überwachung politischer Veranstaltungen: Das Vollzugsorgan des Geheimdienstes war so ungeschickt, mit Ständerätin Anita Fetz ein ehemaliges Mitglied des Kontrollorgans zu überwachen, was diesem natürlich aufgefallen ist. Frau Fetz fand es nicht so lustig, wir auch nicht.



Neben der Überwachung politischer Veranstaltungen thematisiert der 12-seitige Tätigkeitsbericht 2018 verschiedene *Visitationen*. Ein Oberaufsichtsorgan könnte diese Arbeit kaum leisten, es ist richtig, dass das von der direkten Aufsicht gemacht wird.

➤ *Austausch Kontrollorgan - GPK:* Das Kontrollorgan trifft sich jährlich zu zwei Sitzungen mit einer Delegation der GPK-Basel-Stadt. Unsere Fragen werden jeweils sehr kompetent beantwortet. Dieser Austausch dient letztlich auch unserer Wahrnehmung der Oberaufsicht, denn wir besuchen keinen Dienst und verlangen auch keine Listen (mich nimmt allerdings wunder, ob das Kontrollorgan diese Listen hat). Ich muss nicht alles selbst kontrollieren, aber für die «Oberaufsicht als Sicherstellung der Aufsicht» wissen, ob das Kontrollorgan seine Aufgabe wahrnimmt. Das bedeutet nicht, dass es sich nicht auch selbst mit einem Problem vertieft auseinandersetzen kann.

Oberaufsicht durch die GPK

Die Oberaufsicht ist in der Kantonsverfassung (§ 90) und in der Geschäftsordnung des Grossen Rates (§ 69) verankert. Gemäss § 69 Abs. 4 der Geschäftsordnung haben wir «*Einsicht in sämtliche staatlichen Akten, wenn nicht schwerwiegende private oder öffentliche Interessen entgegenstehen*». Das tönt zwar wunderbar, aber im Konfliktfall hätten wir wahrscheinlich grosse Probleme, wenn wir vom Staatsschutzkontrollorgan detailliertere Informationen wollen, z.B. die Einsicht in alle Berichte.

➤ *Informationsrechte / fehlender Streitbeilegungsmechanismus:* Generell ist die GPK als Oberaufsichtsbehörde mit dem Problem konfrontiert, dass es mit Bezug auf die Informationsrechte keinen Streitbeilegungsmechanismus gibt. Gemäss NDG kann der Kanton klagen, wenn ihm die Einsicht verwehrt wird. Das wäre Sache der Kantonsregierung und nicht des Parlaments, denn dieses hat keine Rechtspersönlichkeit: Ich kann nicht «namens der GPK» beim BVGer eine Klage einreichen, es würde kaum darauf eintreten.

Ein Streitbeilegungsmechanismus wäre sinnvoll (wir haben das an einer Tagung thematisiert), aber sie müsste installiert werden, was mit viel Arbeit verbunden wäre, und die Regierung wäre kaum erpicht darauf.

➤ *Information durch das Kontrollorgan:* Das Kontrollorgan informiert zwei Mal jährlich einen Ausschuss der Oberaufsicht, der seinerseits Fragen stellen, aber auch Themen anregen kann.

Als Milizparlamentarier haben wir z.B. erlebt, dass es Fichen über Kantonsparlamentarier gibt. Ich habe meine Fiche einverlangt und zu meinem Erstaunen gesehen, dass der NDB (wenigstens zum Teil) weiss, wen ich als Strafverteidiger verteidigt habe. Es ist nicht mein Wunsch, dass er das weiss: Das geht ihn m.E. nichts an, schon gar nicht in der heutigen Big-Data-Welt.

Mir wurde es ein bisschen mulmig. Ich kann das kantonale Vollzugsorgan informieren und fragen, ob er das nicht als problematisch ansieht. Prof. Schefer wird wohl nicken, und ich bin sicher,

dass er dieser Frage zumindest auf kantonaler Ebene nachgehen und, bei allenfalls grösseren Problemen, bis zur GPDeI eskalieren würde. Wir haben einen konstruktiven Dialog. Ich meine zu wissen, dass auch Sie [die GPDeI] mit ihm im Austausch stehen, was ich sehr befürworte.

Der Ausschuss erstattet sodann der Gesamtkommission Bericht, und in ihrem Jahresbericht thematisiert die GPK ihre Tätigkeit im Bereich des Staatsschutzes, wenn auch nicht detailliert, aber doch sorgfältig, um dieses Thema auch abzudecken.

Persönliche Einschätzung

Die direkte Aufsicht durch das Kontrollorgan des Kantons Basel-Stadt hat die nötigen Ressourcen, um Probleme frühzeitig zu erkennen. Damit kann ein gewisses Misstrauen, das wir alle haben, die sich mit Geheimdienst und Staatsschutz befassen, reduziert werden. Wenn im Kanton überbordnet wird, z.B. mit der Überwachung politischer Veranstaltungen, werden entsprechende Fragen gestellt.

Die direkte Aufsicht durch das Kontrollorgan des Kantons Basel-Stadt hat die nötigen Ressourcen, um Probleme frühzeitig zu erkennen. Damit kann ein gewisses Misstrauen, das wir alle haben, die sich mit Geheimdienst und Staatsschutz befassen, reduziert werden. Wenn im Kanton überbordnet wird, z.B.

mit der Überwachung politischer Veranstaltungen, werden entsprechende Fragen gestellt.

Die Oberaufsicht wiederum weiss um die Kontrolle: Wir sind mit dem Kontrollorgan im Kontakt und können unsere Sichtweise als Laien einbringen. Unsere Kontrolle ist aber beschränkt und ergänzender Natur.

Benjamin Franklin sagte am 11. November 1755 Folgendes: «*Those who would give up essential Liberty, to purchase a little temporary Safety, deserve neither Liberty nor Safety.*» (Wer wesentliche Freiheit aufgeben kann, um eine geringfügige bloß jeweilige [= einstweilige] Sicherheit zu bewirken [= erlangen], verdient weder Freiheit, noch Sicherheit). - Ceux qui sont prêts à abandonner une liberté fondamentale, pour obtenir temporairement un peu de sécurité, ne méritent ni la liberté ni la sécurité. - Chi è pronto a dar via le proprie libertà fondamentali per comprarsi briciole di temporanea sicurezza non merita né la libertà né la sicurezza.)

Als Oberaufsicht bilden wir ein Gegengewicht zu der beim Staatsschutz aufgegebenen Freiheit, und wir müssen uns immer wieder bewusst machen, dass wir mit dem Staatsschutz ein bisschen Freiheit aufgeben.



3.2 Kanton Basel-Land – *Canton de Bâle-Campagne*

Vortrag von Hanspeter WEIBEL, Präsident der GPK des Kantons Basel-Land



Ich begrüsse den heutigen Erfahrungsaustausch ausserordentlich und bedanke mich für die organisatorische Vorbereitung, dank der ich die Erfahrungen des Kantons Basel-Landschaft direkt vor unserer Kantonsfahne darlegen kann.

Gesetzliche Grundlagen

Gerade eine GPK muss sehr sorgfältig auf die Einhaltung der gesetzlichen Grundlagen achten, weil sie bei der Ausübung ihrer Oberaufsicht Regierung und Verwaltung allenfalls auf das Nichteinhalten gesetzlicher Bestimmungen aufmerksam macht.

Dem Regierungsrat kommt die Aufsicht über den Nachrichtendienst zu. Er hat seine Rolle an den Vorsteher der Sicherheitsdirektion (SID) delegiert.

Der Präsident der GPDel, Ständerat JANIAK, erwähnte, dass Journalisten die Unterscheidung von Dienstaufsicht, Aufsicht und Oberaufsicht oft nicht verstehen. Es gibt auch Parlamentarier, die das nicht ganz verstehen und denen wir das immer wieder erklären müssen.

Es gibt eine einfache Definition: Die Aufsichtsbehörde kann etwas verlangen oder anordnen, die Oberaufsichtsbehörde hingegen nur etwas empfehlen. Interessant war deshalb der Hinweis, die Oberaufsichtsbehörde solle mit einer Empfehlung darauf hinwirken, dass der Regierungsrat ein Anliegen auch umsetzt. Wenn wir einen Regierungsrat haben, den unsere Argumente überzeugen, funktioniert das.

Einbezug der Geschäftsprüfungskommission

Die GPK Basel-Landschaft ist mit 15 Mitgliedern die grösste Kommission und wird nach dem Proporz zusammengesetzt. Dank fünf Subkommissionen à drei Mitglieder kann die Arbeit gut aufgeteilt werden. Jede Subkommission ist jeweils für eine Direktion (Departement) zuständig. Die Oberaufsicht über die Sicherheitsdirektion - und folglich über den Nachrichtendienst - obliegt der Subkommission IV unter dem Präsidium von Peter Riebli.

Teilnahme an der Aufsichtsprüfung

Zur Wahrnehmung der Oberaufsicht verlangen wir vom zuständigen Regierungsrat keine Listen oder Berichte,

sondern wir haben uns auf ein gemeinsames Vorgehen geeinigt: Wir sind an der von ihm jährlich einmal durchgeführten Aufsichtsprüfung dabei und schauen dort, wie er seine Aufsichtsfunktion wahrnimmt, d.h. ob sie vollständig und korrekt und inhaltlich nachvollziehbar ist.

Bezogen auf die Unterscheidung zwischen Aufsicht und Oberaufsicht hat das den grossen Vorteil, dass die Wege kurz sind: Eine von uns abgegebene Empfehlung kann bereits durch das Aufsichtsorgan allenfalls in eine Anordnung umgewandelt werden.

Seitens des Kantons nehmen an dieser Aufsichtsprüfung der Direktionsvorsteher, der Polizeikommandant, der Leiter der Kriminalpolizei und der Leiter des Nachrichtendienstes teil. Damit Aspekte des Datenschutzes geprüft werden können, ist auch ein Vertreter des Datenschutzes anwesend. Weitere Teilnehmer sind der Präsident der GPK und der Präsident der Subkommission IV der GPK, seitens des Bundes Vertreter des NDB und [bisher] der Nachrichtendienstlichen Aufsicht. So sitzen alle Akteure an einem Tisch.

Aufsichtsprüfung und Inspektionsprogramm: Vorgehen

Das Inspektionsprogramm basiert auf Art. 12 der Verordnung über die Nachrichtendienstliche Aufsicht (VAND).

Vorgehen: Zunächst werden allfällige neue gesetzliche Bestimmungen besprochen und interpretiert und, basierend auf dem entsprechenden Protokoll, offene Punkte aus der Inspektion des

Vorjahres geklärt. Geklärt werden zudem aktuelle Verantwortlichkeiten (Organigramm).

Die Sitzungen werden in einem geschützten Bereich elektronisch protokolliert, die Protokolle werden in Papierform persönlich übergeben; eine elektronische Version gibt es nicht.

Die Prüfung von i.d.R. fünf bis sieben konkreten Fällen basiert auf einer Stichprobenauswahl: Die Daten werden vorgängig anonymisiert («Y.Z.»), sind aber ansonsten vollständig. Sie werden besprochen, es werden Rückfragen beantwortet und inhaltliche und formelle Klärungen vorgenommen.

Die GPK gibt die aus diesen Sitzungen gewonnenen Erkenntnisse in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht anonymisiert und stark zusammengefasst wieder.

Zusammenarbeit des NDB mit dem Kantonalen Nachrichtendienst (KND): An der letzten Prüfung stellten wir in einem Fall fest, dass der Bund dem Kanton zwar Aufträge erteilt, ihm aber die daraus gewonnenen Erkenntnisse nicht weitergeleitet hat. Auf entsprechende Fragen meinte der Vertreter des Bundes, «wir haben im Kanton Freiburg eine Verbindung gefunden, da gibt es einen Verwandten» usw. Wir haben dann aber gestaunt, dass in unserem Kanton niemand davon wusste, d.h. die aus der Zusammenarbeit erzielten Resultate wurden nicht zurückgemeldet - wohl, weil ein Geheimnis nur dann die Qualität eines Geheimnisses hat, wenn nicht mehr als zwei Personen davon wissen ...

Ich sehe hier Verbesserungspotential, denn es kann nicht sein, dass die Kantone nur Informationen liefern, die Erkenntnisse aber nicht zurückgespiegelt werden.

Vor- und Nachteile

Vorteile: Auch wenn in diesen Diskussionen die Unterschiede zwischen Oberaufsicht und Aufsicht ein wenig verschmelzen, ist der Vorteil der gemeinsamen Prüfung eminent. So stellten wir fest, dass die Datensammlungen sorgfältig aufbewahrt werden, sich die Backups aber an einem anderen Ort befinden, wo aber nicht die gleiche Sicherheitsstufe gegeben ist. Unsere entsprechenden Empfehlungen wurden sofort in Anordnungen umgesetzt.

Die relevanten Personen und Dienste sind an den Sitzungen vertreten und können sich vor Ort absprechen (inkl. Datenschutz).

Fragen der Zusammenarbeit können direkt mit den Vertretern des Bundes geklärt werden. Das ist sehr effizient.

Nachteile: Die Terminfindung ist nicht einfach, lässt sich aber dank dem jährlichen Rhythmus machen.

Ein bestimmter Aufwand muss betrieben werden, aber er ist aufgrund der Unmittelbarkeit überschaubar und kann auch wettgemacht werden.

Fazit

Ich bin seit acht Jahren Präsident der GPK: Die jetzige Lösung ist transparent, nachvollziehbar und praxistauglich und hat sich bewährt. Die Oberaufsichtsorgane können die «*Erfüllung der Aufsichtspflicht*» eins zu eins prüfen. Dieses Verfahren erlaubt eine direkte und zeitnahe Prüfung.

3.3 Kanton Bern – *Canton de Berne*

Vortrag von Peter SIEGENTHALER, Präsident der GPK des Kantons Bern



«Die Exekutive und Legislative des Kantons Bern üben keine regelmässige Aufsicht über den kantonalen Staatsschutz aus».⁶² Zu diesem Schluss kam die GPDel im Jahr 2010, nachdem sie im Jahr 2009 die zuständigen Stellen im Kanton Bern besucht hatte. Inzwischen ist sehr viel passiert, und ich hoffe, dass die GPDel neun Jahre später zu einem anderen Schluss kommen würde. Ich greife vier Meilensteine heraus, die auf dem Weg von damals bis heute prägend waren.

⁶² Datenbearbeitung im Staatsschutzinformationssystem ISIS - Bericht der Geschäftsprüfungsdelegation der Eidgenössischen Räte, 21. Juni 2010; S. 7708.

März 2011: Gutachten als Initialzündung für Verbesserungen

Ein von der damaligen Oberaufsichtskommission (Name der GPK vor 2014) in Auftrag gegebenes Gutachten machte deutlich, dass der Polizeidirektor für die in der Kriminalabteilung der Polizei für den Staatsschutz tätigen Personen eine umfassende Aufsichtsverantwortung hat und die Angemessenheit und die Rechtmässigkeit ihres Handelns prüfen muss.⁶³

Unmissverständlich war das Gutachten auch zum Umfang der Oberaufsicht: Diese reiche gemäss dem sogenannten Akzessorietätsprinzip gleich weit wie die kantonale Dienstaufsicht.⁶⁴ Mit diesem Gutachten konnte die Oberaufsicht dem zuständigen Polizeidirektor aufzeigen, dass er seine Dienstaufsicht bislang nicht umfassend wahrgenommen hatte. Zudem half das Gutachten der GPK, sich zu wehren, wenn versucht wurde, die Oberaufsicht einzuschränken. Das Gutachten unterstrich also den Handlungsbedarf.

Mai 2012: Praxistest macht Mängel offensichtlich

Ein Ausschuss der Oberaufsichtskommission und das Präsidium durften dem

⁶³ Markus Müller/ Christoph Jenni: Kantonale Aufsicht über die Staatsschutztaetigkeit. Gutachten zuhanden der Oberaufsichtskommission des Grossen Rates des Kantons Bern, 28. März 2011, S. 47.

⁶⁴ Gutachten Müller/Jenni, S. 24.

Polizeidirektor im Mai 2012 über die Schultern schauen, als er in den Räumlichkeiten des Fachbereichs Staatsschutz seine Aufsicht ausübte und sich auf einem Beamer stichprobenartig Fälle zeigen liess.

Der Ausschuss kam nach der Begleitung dieser Inspektion zum Schluss, dass der Polizeidirektor seine Aufsicht weiterhin nicht umfassend wahrnahm, weil er nur formale Dinge prüfte, nicht aber materielle, z.B. ob die Daten zweckmässig seien. Obwohl die GPK ab Frühling 2013 über die kantonalen Staatsschutzaktivitäten jährlich eine schriftliche Berichterstattung erhielt, blieb die Situation für die Oberaufsicht unbefriedigend, weil der Inhalt des Berichts nicht genug aussagekräftig war.

Darauf folgte, wie in der Politik so oft, ein jahrelanges Hin- und Her: Die GPK verlangte immer wieder, dass der Polizeidirektor seine Aufsicht stärker wahrnehmen soll, während sich dieser auf den Standpunkt stellte, dass er dies bereits ausreichend tue.

Sommer 2016: Quantensprung dank Schaffung eines internen Kontrollorgans

Die von der GPK mehrmals eingebrachte Idee, im Kanton Bern ein Modell analog zu dem des Kanton Basel-Stadt zu installieren, stiess bei der zuständigen Direktion auf taube Ohren. Die wiederholten Forderungen führten im Sommer 2016 aber doch dazu, dass die Polizeidirektion bereit war, ein internes Kontrollorgan zu schaffen. Damit sollte der Polizeidirektor bei der Wahrnehmung

seiner Aufsicht unterstützt werden. Verkörpert wird das Kontrollorgan vom stv. Generalsekretär der Polizei- und Militärdirektion (POM), der Jurist ist.

Eine wesentliche Neuerung war für die GPK ein zusätzlicher Bericht, der vom Kontrollorgan einmal jährlich zuhanden der GPK verfasst wird (erstmals im März 2017). Darin legt das Kontrollorgan ausführlich Rechenschaft über die Inspektionsbesuche des Polizeidirektors ab. Das Kontrollorgan nahm zudem jeweils Nachfolgebesuche vor und vertiefte die schon an der Inspektion diskutierten Fälle. Damit konnte eine substantielle Verbesserung erzielt werden.

2016 – 2020: Verankerung der Aufsicht im kantonalen Gesetz

Der Grosse Rat stimmte im November 2016 einer Motion der GPK zu, die GPK Bern tat also das, wozu heute der Präsident der GPDeI aufgefordert hat: Die Motion verlangte, die wichtigsten Aufsichtselemente für den kantonalen Staatsschutz im kantonalen Gesetz zu verankern. Die Kommission wollte damit vor allem sicherstellen, dass die GPK bei einem Wechsel an der Direktionspitze nicht wieder alles neu verhandeln muss.

Konkret wurde dann im Polizeigesetz festgeschrieben, dass der Kanton über ein internes Kontrollorgan verfügt und dass dieses zusammen mit dem Polizeidirektor eine umfassende Aufsicht ausüben muss. Nach der Referendumsabstimmung im Februar 2019 wird das Gesetz aller Voraussicht nach Anfang 2020

in Kraft treten. Wir sind nun sehr gespannt, was in der entsprechenden Verordnung stehen wird.

Bilanz: Was ist 2019 anders als 2010?

Dienstaufsicht: Der Polizeidirektor führt zwei Mal jährlich beim Fachbereich Staatsschutz eine Inspektion durch und lässt sich die bearbeiteten Fälle zeigen. Mit dabei ist jeweils sein stv. Generalsekretär, der die Fälle in separaten Besuchen nachbespricht und sowohl zu diesen Fällen als auch zu übergeordneten Themen Fragen stellt. Das Bewusstsein, dass die Daten auch materiell beispielsweise hinsichtlich ihrer Zweckmässigkeit geprüft werden, ist nach unserem Dafürhalten vorhanden.

Oberaufsicht: Der zuständige Ausschuss der GPK erhält jeweils im Februar/März zwei Berichte: Einer informiert eher oberflächlich aus der Sicht des Fachbereichs Staatsschutz über die aktuelle Gefährdungslage. Ein zweiter Bericht informiert seit wenigen Jahren über die Arbeit des internen Kontrollorgans.

Als Geheimnisschutzvorkehrung erhalten nur der Ausschuss und das Präsidium diese Berichte. Sie werten sie anschliessend aus und formulieren Fragen. Diese werden an einem Gespräch des Ausschusses mit dem Polizeidirektor, dem Vertreter des internen Kontrollorgans, dem Polizeikommandanten und dem Fachbereichsleiter Staatsschutz beantwortet. In den letzten Jahren

stellte der Ausschuss aufgrund der mündlich gegebenen Antworten häufig noch schriftliche Anschlussfragen, die nicht immer gleich befriedigend beantwortet wurden.

Nicht erwähnt habe ich das Nachrichtendienstgesetz (NDG), weil die bei uns erzielten Verbesserungen unabhängig vom NDG erfolgt sind. Die Möglichkeit, ein unterstützendes Organ zu schaffen, bot die alte Verordnung zum Nachrichtendienst⁶⁵ genauso wie das neue Gesetz.⁶⁶

Blick in die Zukunft und zwei Thesen bei möglichen Herausforderungen

These 1: Um seine Unabhängigkeit zu beweisen, sollte das interne Kontrollorgan möglichst bald etwas beanstanden. Der stv. Generalsekretär, der im Bereich Staatsschutz als internes Kontrollorgan den Polizeidirektor bei der Aufsicht unterstützt, hat ohne Zweifel wesentlich zur Stärkung der Aufsicht beigetragen. Wir haben den Eindruck, dass er ein echtes Interesse an einer funktionierenden Aufsicht hat und nicht bloss als Feigenblatt fungiert. Wir dürfen uns aber nicht blenden lassen: Bisher ist er noch nie auf Daten gestossen, bei denen die Rechtmässigkeit oder Zweckmässigkeit nicht gegeben gewesen wäre. Hoffentlich ist es nicht so, dass das Kontrollorgan es nicht wagt, die Aufsicht der vorgesetzten Stelle (des Polizeidirektors) in Frage zu stellen. Sonst wäre das interne Kontrollorgan letztlich nicht mehr als eine Pro-forma-Kontrolle.

⁶⁵ Art. 25 Abs. 1 V-NDB.

⁶⁶ Art. 25 Abs. 1 V-NDB.

Im Moment stützen wir uns stark auf das Kontrollorgan und haben seit dem Start des neuen Systems z.B. darauf verzichtet, Inspektionen des Polizeidirektors zu begleiten. Sollten aber die Zweifel an der Unabhängigkeit des internen Kontrollorgans wachsen, müssten wir auch das wieder ins Auge fassen, wie wir es schon einmal gemacht haben.

These 2: Gemäss NDG dürfen die Kantone keine eigenen Datensammlungen mehr führen. Diese Tatsache erhöht das Risiko von Aufsichtslücken. Unsere Befürchtung in dieser Hinsicht ist, dass die kantonale Dienstaufsicht die Aufsichtsverantwortung in Bezug auf die Datenbewirtschaftung nach dem Motto «Wenn das System Bundessache ist, ist es auch der Inhalt» ganz dem Bund zuschiebt. Entsprechend schwerer könnte es für die kantonale Oberaufsicht werden, ihre Aufgabe wahrzunehmen.

Dass die Befürchtung nicht aus der Luft gegriffen ist, zeigt folgendes Beispiel: Die GPK hat jeweils vom kantonalen Staatsschutz statistische Angaben eingefordert zur Anzahl der Aufträge, die 1) per Auftragsliste vom Bund an den Kanton gehen, 2) per Beobachtungsliste eingehen und 3) dem selbständigen Vollzug zuzurechnen sind. In der letzten Berichterstattung wurden diese Zahlen nicht mehr geliefert, mit dem Argument, dass diese Aufschlüsselung im System GEVER NDB nicht mehr gemacht werden könne. Wir sehen die Gefahr, dass die GPDel und die kantonalen Oberaufsichtsorgane gegeneinander ausgespielt werden könnten.

Gerade vor diesem Hintergrund begrüsst die GPK Bern den heutigen Anlass und die Bestrebungen, sich besser zu vernetzen, damit blinde Flecken vermieden werden können.

4 Unabhängige Aufsichtsbehörde und direkte Aufsicht im Nachrichtendienst des Bundes (NDB) - *Autorité de surveillance indépendante et surveillance du Service de renseignement de la Confédération (SRC)*

4.1 Unabhängige Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten (AB-ND) – *Autorité de surveillance indépendante des activités de renseignement (AS-Rens)*

Vortrag von Dominic VOLKEN, Stv. Leiter AB-ND

Mein Name ist Dominic Volken, ich bin stellvertretender Leiter der unabhängigen Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten, abgekürzt AB-ND.

Das neue Nachrichtendienstgesetz und die unabhängige Aufsichtsbehörde

Spätestens nach den Enthüllungen des Whistleblowers Edward Snowden 2013 ist der Öffentlichkeit erneut bewusst geworden, dass Nachrichtendienste weltweit Informationen bearbeiten, speichern und auswerten. Diese Eingriffe in die Privatsphäre der Einzelnen lösten weitreichende Befürchtungen aus und spielten auch bei der Beratung des neuen Nachrichtendienstgesetzes (NDG) im Parlament eine grosse Rolle. Auch und gerade deshalb wurde die Aufsicht über die Nachrichtendienste in der Schweiz gestärkt.

Fast zwei Drittel der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nahmen am 25. September 2016 das NDG und die darin vorgesehene unabhängige Aufsichtsbe-

behörde an. Die klare Zustimmung im Parlament und in der Volksabstimmung kam auch deshalb zustande, weil das Parlament diese neue unabhängige Aufsicht vorgesehen hat.

Im Gegenzug wurde auch der Nachrichtendienst mit neuen, weitreichenden Instrumenten ausgerüstet. So kann er nicht nur Räume verwandern, sondern auch E-Mails mitlesen oder Telefongespräche mithören.

Rolle und Funktion der AB-ND

Der Bundesrat hat 2017 die AB-ND geschaffen, welche ihre Funktion mit dem Inkrafttreten des Nachrichtendienstgesetzes (NDG) am 1. September 2017 übernommen hat. Der Bundesrat wählte ihren Leiter, Thomas Fritschi, auf Antrag des VBS für eine Amtsdauer von sechs Jahren.

Die AB-ND übt ihre Funktion unabhängig und weisungsungebunden aus. Administrativ ist sie dem Generalsekretariat des VBS zugeordnet, was nichts anderes heisst, als dass wir beispielsweise seine Computer benutzen dürfen. Sitz der Behörde ist - schon nur wegen der Nähe zum Nachrichtendienst - in Bern.

Mit unserer Arbeit wollen wir z.B.

- die Einhaltung von Löschrufen bei den Datenbeständen kontrollieren;
- die Anordnung und Durchführung von nachrichtendienstlichen Operationen überprüfen und kritisch hinterfragen;
- die Vorbereitung der Dienste im Hinblick auf den möglichen Eintritt von Risiken kontrollieren;
- Fragen zur nationalen und internationalen Zusammenarbeit der Dienste stellen, und damit
- insgesamt das Vertrauen in die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten fördern.

Mission der AB-ND

Unsere Mission gibt uns das NDG vor: Wir beaufsichtigen nachrichtendienstliche Tätigkeiten, und zwar bei verschiedenen Diensten, neben dem NDB auch beim Nachrichtendienst der Armee (NDA), bei den kantonalen Vollzugsbehörden (kantonale Nachrichtendienste) und bei den vom NDB beauftragten Dritten. Wir haben also eine weitreichende Aufsichtspflicht.

Wir überprüfen die Dienste nach den drei Kriterien *Rechtmässigkeit*, *Zweckmässigkeit* und *Wirksamkeit*; diesbezüglich besteht zur GPDeI kein Unterschied. Wir möchten dadurch gegenüber der Bevölkerung mehr Transparenz über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten schaffen.

Die *Koordination* mit anderen Aufsichtsbehörden und -organen, auch in den Kantonen, ist uns wichtig. Die AB-ND in-

formiert über ihre Arbeit in einem *jährlichen Tätigkeitsbericht*; dieser wird veröffentlicht (erstmalig: Ende März 2019).

Analog zur GPDeI hat die AB-ND *Zugang und Zugriff* auf alle Informationen und Unterlagen, auch geheimen, sowie Zutritt zu allen Räumlichkeiten der beaufsichtigten Stellen.

Die *Resultate* unserer Inspektionen richten sich in erster Linie an die *Vorsteherin des VBS* und an die jeweils beaufsichtigten Stellen (NDB, kantonale Nachrichtendienste und ihre Aufsichtsbehörden). Das VBS sorgt für die *Umsetzung der Empfehlungen*. Ist die Vorsteherin des VBS mit einer Empfehlung nicht einverstanden, ist der Gesamtbundesrat die Eskalationsstufe, der dann entscheidet, ob eine Empfehlung der AB-ND umgesetzt werden muss oder nicht.

Alle diese Tätigkeiten sollen uns zu unserer Vision führen: *das Vertrauen in die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten und Institutionen zu fördern*.

Organisation der AB-ND

Die AB-ND hat eine flache Hierarchie: Die Leitung obliegt Thomas Fritschi und mir, dazu kommen acht Prüfungsleitende und eine Mitarbeiterin im Office-Management.

Das Parlament hat für das Jahr 2019 ein Budget von 2,5 Mio. Franken bewilligt, die Personalkosten betragen rund 1,9 Mio. Franken; das entspricht 10 Vollzeitstellen.

Wir haben Kompetenzen in allen Landessprachen sowie Englisch. Ferner

verfügt die Summe der Mitarbeitenden über Kenntnisse in den Bereichen Datenschutz, Straf- und Polizeirecht, Verwaltungsrecht, Auditerfahrung, nachrichtendienstliche Kenntnisse, Führungserfahrung und Informatikwissen.

Einbettung der AB-ND in die Aufsichtslandschaft

Unsere Nachrichtendienste auf Stufe Bund und Kantone werden von verschiedenen Behörden und Institutionen kontrolliert. Die AB-ND ist die einzige Behörde auf Verwaltungsebene, die sich ausschliesslich mit nachrichtendienstlicher Aufsicht beschäftigt. Auch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) kann den NDB beaufsichtigen, aber sie richtet sich spezifisch auf die Finanzen aus.

Angesichts der relativ grossen Anzahl Behörden und Institutionen in der Aufsichtslandschaft ist für uns die Koordination umso wichtiger, für die wir uns bei den involvierten Stellen aktiv einsetzen. Im NDG ist auch eine entsprechende Verpflichtung unsererseits festgeschrieben.

Wahrnehmung der Aufsichtspflicht bei den kantonalen Nachrichtendiensten

Im Hinblick auf die Prüfungen in den Kantonen starteten wir 2018 mit einer Konferenz mit den kantonalen Aufsichtsbehörden. Sie hatte zum Ziel, erste Kontakte zu knüpfen und sich gegenseitig auszutauschen. Mittels Fragebogen erhoben wir vorgängig die aktuelle Aufsichtspraxis in den Kantonen und stellten dann die Resultate an der

Konferenz vom 23. August 2018 vor. Bei diesem ersten Austausch mit 48 Vertreterinnen und Vertretern aus 23 Kantonen und des Bundes zeigte sich ein grosses Bedürfnis nach mehr Wissen bei den kantonalen Aufsichtsbehörden.

Ablauf einer Prüfung der AB-ND

Eine Prüfung bei einem kantonalen Nachrichtendienst läuft folgendermassen ab:

- Die AB-ND führt beim kantonalen Nachrichtendienst (und beim NDB) eine Beurteilung der Risiken durch und schätzt diese nach Eintretenswahrscheinlichkeit und Schadensausmass ein.

- Basierend darauf entsteht ein jährlicher Prüfplan, in dem die Zahl der in einem Jahr durchzuführenden Prüfungen festgelegt wird. Der Prüfplan dient der AB-ND gleichzeitig als Planungsinstrument.

- Der Leiter der AB-ND erteilt jeweils zwei Prüfungsleitenden den konkreten Prüfauftrag.

- Die beiden Prüfungsleitenden nehmen bei der geprüften Stelle Prüfhandlungen vor (Dokumentenstudium, Interviews, Begehungen, Einsichtnahmen, etc.).

- Die Prüfungsleitenden erstellen einen Berichtsentwurf.

- Die geprüfte Stelle erhält die Möglichkeit, sich zum Entwurf zu äussern, im Fall eines Kantons der kantonale Nachrichtendienst und der NDB, weil er davon auch betroffen ist.

- Am Ende der Vernehmlassung steht der konkrete Bericht.



➤ Die gesamten Prüfungshandlungen erstrecken sich über drei bis vier Monate.

Unsere Berichte sind relativ kurz und sollen lesefreundlich sein.

Wir laden auch die kantonalen Aufsichtsbehörden ein, an den Prüfungen teilzunehmen. Sie können uns begleiten oder einen Teil der Prüfung übernehmen.

Unser Ziel ist es, in den nächsten fünf Jahren jeden kantonalen Nachrichtendienst mindestens einmal zu besuchen, dieses Jahr beginnend mit den Kantonen Bern, Genf, Graubünden, Jura und Schaffhausen. Die Prüfungshandlungen in Bern und Jura sind bereits weit vorgeschritten, morgen sind zwei Prüfungsleitende im Kanton Jura, am 11. März in Bern.

Wir haben ein Monitoring unserer Empfehlungen und schauen, dass die Kantone die Empfehlungen auch umsetzen. Bei Ungereimtheiten können wir Nachprüfungen oder auch unangekündigte Prüfungen vornehmen. So bleiben wir flexibel und können jederzeit auf Risiken antworten.

Sind die Prüfungshandlungen abgeschlossen, erstellen wir nicht einen Bericht für mehrere Dienste, sondern jeweils einen eigenen Bericht für jeden geprüften kantonalen Nachrichtendienst.

Der Bericht wird der Departementsvorsteherin des VBS und dann dem NDB zugestellt, weil er mit den kantonalen Nachrichtendiensten zusammenarbeitet und ihnen auch Aufträge erteilt. Er geht dann auch an die kantonale Aufsichtsbehörde. Die GPDel erhält von sämtlichen Prüfberichten eine Kopie.

Schlusswort

Wir stehen Ihnen für Fragen und Informationen selbstverständlich zur Verfügung stehen. Ich empfehle auch den Besuch unserer dreisprachigen Website www.ab-nd.admin.ch. Sie wissen nun, was und wer die AB-ND ist und wie wir unserer Aufsichtspflicht in den kantonalen Nachrichtendiensten nachkommen wollen. Es ist uns wichtig, diese Aufsicht mit allen beteiligten Institutionen und Behörden zu koordinieren und im Sinne des Gesetzgebers und der Bevölkerung sicherzustellen.

Ich wünsche mir, dass wir zusammen eine effektive und wirksame Kontrolle der kantonalen Nachrichtendienste bewerkstelligen und so das angestrebte Vertrauen in die Nachrichtendienste fördern können.

4.2 Aufsicht des NDB / Selbstkontrolle gemäss Art. 75 NDG – *Surveillance du SRC / Auto-contrôle du SRC (art. 75 LRens)*

Vortrag von Daniel GREINER, stv. Leiter Informationsmanagement / Cyber, Leiter Qualitätssicherungsstelle NDB

Ich bin Fürsprecher und seit rund 20 Jahren beim NDB im Bereich des Datenschutzes tätig, sei es auf der Seite der Datenerfassung, als Datenschutzberater, als Datenmanager oder wie jetzt bei der Qualitätssicherungsstelle des NDB.

Mein kurzer Einblick in die Tätigkeiten des NDB betrifft nicht das operative Tagesgeschäft, sondern die Qualitätssicherungs- und Kontrollmassnahmen, die wir unter dem Stichwort «Selbstkontrolle» wahrnehmen. Mit diesen soll gewährleistet werden, dass die kantonalen Vollzugsbehörden ihre Aufgaben rechtmässig und in Übereinstimmung mit dem NDG ausführen.

Einleitung: Auftrag des Gesetzgebers

Bei der Erarbeitung des NDG gingen die Meinungen über den *Auftrag des Gesetzgebers* [in Art. 75 NDG] weit auseinander: Das Bundesamt für Justiz (BJ) erachtete diese Bestimmung als unnö-

tig, weil jedes Bundesamt eine Selbstkontrolle betreibe. Andere Kreise fanden, die Bestimmung sei eine Farce, der NDB werde sie nie umsetzen, und wenn jemand kontrollieren soll, müsse das eine externe Behörde tun.

Dass der Auftrag des Gesetzgebers Sinn macht und dass wir ihn ernst nehmen, möchte ich Ihnen an Hand unseres Konzeptes zur Selbstkontrolle aufzeigen. Daneben möchte ich Ihnen einen Einblick in die Qualitätssicherungs- und Kontrollmassnahmen in den Bereichen Datenbearbeitung und Datenhaltung, Auftragserfüllung, Datenbeschaffung und -weitergabe sowie Sicherheit geben. Zum Schluss komme ich dann auf Rahmenbedingungen der Selbstkontrolle zu sprechen.

Selbstkontrolle des NDB⁶⁷

Heute geht es weniger um die *Selbstkontrolle im NDB*, sondern um die Kontrolle gegenüber den kantonalen Vollzugsbehörden in den Bereichen Datenbearbeitung, Auftragserfüllung und Sicherheit.

⁶⁷ Art. 75 NDG (Selbstkontrolle des NDB): Der NDB stellt durch geeignete Qualitätssicherungs- und Kontrollmassnahmen sicher, dass der rechtskonforme Vollzug dieses Gesetzes sowohl innerhalb des NDB als auch bei den Sicherheitsbehörden der Kantone gewährleistet ist.

Art. 45 NDV (Kontrolle und Beratung der kantonalen Vollzugsbehörden).

1 Der NDB sorgt für eine angemessene Kontrolle des Vollzugs seiner Aufträge durch die kantonalen Vollzugsbehörden.

2 Er berät die kantonalen Vollzugsbehörden beim Vollzug des NDG, insbesondere bei der Bearbeitung nachrichtendienstlicher Daten.

Erlauben sie mir trotzdem den folgenden Hinweis: Im Bereich der Datenbearbeitung werden schon seit über 20 Jahren Qualitätssicherungs- und Kontrollmassnahmen wahrgenommen. Bis zum Inkrafttreten des NDG war jedoch die Qualitätssicherung die einzige Stelle, die im NDB dafür zuständig war.

Mit dem NDG wird die Verantwortung neu auf mehrere Stellen übertragen. Grundsätzlich sind heute diejenigen Stellen für die Qualitätssicherung zuständig, welche Daten in die Informationssysteme des NDB eingeben. Sie haben den Auftrag, die Daten periodisch zu überprüfen und gestützt auf die aktuelle Bedrohungslage zu entscheiden, ob die Daten noch benötigt werden.

Die Qualitätssicherungsstelle prüft die Datenbearbeitung im Bereich des Gewaltextremismus lückenlos und periodisch die Informationen, welche wir von den kantonalen Vollzugsbehörden erhalten. In allen übrigen Informationssystemen hat die Qualitätssicherungsstelle eine Art Oberaufsicht, indem sie mittels Stichprobenkontrollen prüft, ob die Qualitätssicherungsaufgaben der zuständigen Stellen richtig und zeitgerecht wahrgenommen werden.

Konzept zur Gewährleistung des rechtskonformen Vollzugs des NDG durch die kantonalen Vollzugsbehörden

Das relativ neue, am 1. Oktober 2018 in Kraft gesetzte Konzept brachte im Bereich der *Datenbearbeitung* nicht viel Neues, weil die Regelungsdichte im NDG und in den Ausführungsverordnungen

gen relativ gross ist und die Qualitätssicherungs- und Kontrollmassnahmen in diesem Bereich sehr gut ausgebaut sind.

Im operativen Bereich der *Datenbeschaffung* und *-weitergabe* sowie der *Sicherheit* mussten die Qualitätssicherungs- und Kontrollmassnahmen aber erst noch geschaffen werden. Hier hatte sich der NDB vor dem Inkrafttreten des NDG auf Aus- und Weiterbildungsmassnahmen und auf regelmässige Fachkontakte, z.B. in den *Cercles de compétence* konzentriert. Die Kantone wurden beraten, aber nicht kontrolliert.

Beim Konzept geht es primär um die Koordination der Zusammenarbeit der zahlreichen im Bereich der Selbstkontrolle tätigen Akteure des NDB.

Beim Konzept geht es auch um die Definition von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, um die quantitative und qualitative Definition der Qualitätssicherungs- und Kontrollmassnahmen und um den Rhythmus der Berichterstattung zuhanden der Geschäftsleitung.

Ein wichtiger Punkt ist meines Erachtens auch die Verfolgung der Tätigkeiten der Aufsichtsbehörden von Bund und Kantonen. Bevor ich bei einer kantonalen Vollzugsbehörde eine Stichprobe mache, ediere ich bspw. immer den letzten Bericht des kantonalen Aufsichtsorgans und erkundige mich, ob die AB-ND in diesem Bereich schon tätig war. Dies einerseits um nicht offene Türen einzurennen oder Dinge zu kontrollieren, die bereits kurz zuvor kontrolliert und für gut befunden wurden. Andererseits konnte ich im Jahr 2018 mehrmals

beim einen oder anderen Punkt einhaken und z.B. dafür sorgen, dass eine von einer kantonalen Aufsichtsbehörde ausgesprochene Empfehlung umgesetzt wurde.

Kontrollmatrix

Bei der Ausarbeitung des Konzepts haben wir in einem ersten Schritt die Handlungsfelder definiert, d.h. wir haben sämtliche rechtlichen Vorgaben und zu kontrollierenden Tätigkeiten zusammengetragen, die es zu kontrollieren gilt.

Sodann haben wir den Handlungsfeldern die einzelnen Akteure gegenübergestellt.

Als Beispiel erwähne ich das Handlungsfeld «*Verbot des Führens eigener NDG-Datensammlungen bei den Kantonen*»: Die *kantonale Aufsicht* hat das Recht, Einsicht in die kantonalen Systeme zu nehmen und zu prüfen, ob dort Datensammlungen in Anwendung des NDG geführt werden (*grün*). Die Qualitätssicherungsstelle des NDB hingegen hat diese Berechtigung nicht (*rot*). Unser Auftrag ist die Prüfung der Datenbearbeitung *innerhalb der Informationssysteme des NDB*.

Datenbearbeitung und -haltung

➤ **Zuständigkeiten:** Im Bereich der Datenbearbeitung und -haltung ist nach wie vor die Qualitätssicherungsstelle des NDB zuständig.

➤ **Aufgaben:** Wir machen jährlich bei vier kantonalen Vollzugsbehörden eine *Stichprobenkontrolle*; das wurde vom ehemaligen Direktor des NDB im

Hinblick auf die Ressourcen der Qualitätssicherungsstelle so festgelegt. Wurde im Jahr zuvor eine Empfehlung ausgesprochen oder ein Auftrag zur Datenbereinigung erteilt, erfolgt eine *Nachkontrolle*

Die Stichprobenkontrolle erfolgt nach folgendem Schema:

1) Die Qualitätssicherungsstelle hat (als einzige Stelle des NDB) einen Online-Zugriff auf sämtliche Daten der kantonalen Vollzugsbehörden. Diesen Online-Zugriff nutzen wir in einem ersten Schritt für statistische Auswertungen, um uns einen Überblick über den Datenbestand und dessen Veränderung zu verschaffen.

2) Anschliessend nehmen wir inhaltliche Stichproben vor und prüfen entweder an Hand von zufällig ausgewählten Dateien bzw. Erfassungen oder aber an Hand von ausgewählten Fallkomplexen, ob die Datenbearbeitung rechtmässig, wirksam, zweckmässig und richtig erfolgt. Wichtig dabei sind insb. die Prüfung des Aufgabenbezugs und die Einhaltung der Datenbearbeitungsschranke (wir suchen auch mit Stichworten, die regelmässig im Konflikt mit der Datenbearbeitungsschranke stehen, z.B. «Versammlung», «Kundgebung», «friedlich», «politisch» etc.)

3) Mittels Interviews (schriftlich oder vor Ort) werden offene Fragen geklärt und Standardfragen gestellt, wie bspw.: «*Arbeiten Sie ausschliesslich mit der Bundeslösung?*»; «*Löschen Sie die Daten im kantonalen System spätestens nach 60 Tagen?*»; «*Wissen Sie, wo die Hilfsmittel sind?*» etc.

Eine weitere Aufgabe ist die *periodische Überprüfung der Berichte der kantonalen Vollzugsbehörden*. Diese werden in unseren Informationssystemen IASAGEX NDB oder IASA NDB erfasst und via den IASA INDEX sämtlichen kantonalen Vollzugsbehörden zur Verfügung gestellt. Diese Berichte werden alle 5 Jahre überprüft und im Hinblick auf die jeweils aktuelle Lage entschieden, ob sie für die Aufgabenerfüllung des NDB noch notwendig sind oder ob sie gelöscht und dem Bundesarchiv (BAR) abgeliefert werden können.

Eine weitere Aufgabe sind die *Löschungen*. Den kantonalen Vollzugsbehörden ist es nicht erlaubt, selber Daten zu löschen. Sie dürfen Daten, die sie löschen möchten, nur markieren. Ein Programm sorgt dann dafür, dass diese dem Zugriff der Kantone entzogen und der Qualitätssicherungsstelle zur Löschung zur Verfügung gestellt werden. Wir nehmen die Löschungen in regelmässigen Abständen vor und nehmen im Hinblick auf den Aufgabenbezug und die Einhaltung der Datenbearbeitungsschranke Stichproben vor.

Die *Rückläufe* sind eine weitere wichtige Aufgabe der Qualitätssicherungsstelle. Ist bei einem Bericht der kantonalen Vollzugsbehörde der Aufgabenbezug nicht gegeben oder ist die Datenbearbeitungsschranke tangiert, schicken wir den Bericht mit entsprechenden Anwei-

sungen zurück. Die Einhaltung der Anweisungen wird dann im Rahmen der Stichprobenkontrolle überprüft.

➤ Instrumentarium: Jeweils im November/Dezember erstellt die Qualitätssicherungsstelle eine detaillierte Stichprobenplanung für das folgende Jahr und eine grosszügigere Planung für die weiteren 5 Jahre. Die Stichprobenplanung muss vom Direktor NDB genehmigt werden und gilt für sämtliche Akteure, die im Bereich der Selbstkontrolle tätig sind.

Weitere Instrumente sind der Online-Zugriff auf alle Daten der kantonalen Vollzugsbehörden, Interviews und natürlich die Berichterstattung zu Händen der Geschäftsleitung ggf. mit Empfehlungen zur Beseitigung von Unregelmässigkeiten, welche vom Direktor NDB genehmigt werden müssen.

Dieses Jahr werden Stichproben in den Kantonen Nidwalden, Uri, Freiburg und Genf durchgeführt.

Datenbeschaffung und -weitergabe sowie Auftrags Erfüllung

➤ Zuständigkeiten: Für die Datenbeschaffung und -weitergabe sowie für die Auftrags Erfüllung ist die Organisationseinheit 1⁶⁸ zuständig.

➤ Instrumentarium: Das wichtigste Instrument ist die auch den kantonalen Aufsichtsbehörden zur Verfügung gestellte *Auftragsliste*. Gestützt darauf werden bis zu 20 Aufträge zufällig oder

⁶⁸ Die Organisationseinheiten sowie das detaillierte Organigramm des NDB sind vertraulich klassifiziert.

gezielt, d.h. auf einen bestimmten Fall bezogen, ausgewählt und auf die Auftragserfüllung hin geprüft. Es geht um die Frage, ob ein Auftrag rechtzeitig erledigt wurde, wie und bei wem Daten beschafft wurden, wem sie weitergegeben wurden und was das Ergebnis ist.

Nach den gleichen Kriterien werden auch bis zu 20 sog. «*Spontanberichte*» überprüft. Die kantonalen Vollzugsbehörden werden ja nicht nur auf einen konkreten Auftrag des NDB hin tätig, sondern haben einen allgemeinen Informationsauftrag: Sobald sie eine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit feststellen, haben sie dem NDB Bericht zu erstatten.

Im Gegensatz zur Qualitätssicherung begibt sich die zuständige Stelle aber immer vor Ort und macht mit dem Leiter der kantonalen Vollzugsbehörde ein Interview. Dabei geht es u.a. um die Quantität und Qualität von OSINT-Recherchen (öffentlich zugängliche Informationen), um Observationen, den Einsatz von menschlichen Quellen (HUMINT) und auch um die Zusammenarbeit mit dem NDB (Feedback).

Auch in diesem Bereich wird der Geschäftsleitung des NDB Bericht erstattet und es können beim Direktor NDB Empfehlungen beantragt werden, falls Unregelmässigkeiten festgestellt werden.

Sicherheit

➤ **Zuständigkeiten:** Für die Sicherheit ist die Organisationseinheit 2⁶⁹ zuständig.

➤ **Instrumentarium:** Primär wird geprüft, ob alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Vollzugsbehörde im Besitz einer gültigen Personensicherheitsprüfung der *Stufe 11*⁷⁰ sind, ob alle obligatorischen Ausbildungen absolviert wurden (nicht nur bezogen auf die Sicherheit, sondern auch auf die Qualitätssicherung, den Datenschutz und die Datenbearbeitung) und ob alle die Geheimhaltungsverpflichtung unterschrieben haben.

Zudem werden vor Ort die Einhaltung der Anforderungen der Sicherheit an den Arbeitsplatz und das Gebäude geprüft (Tresor Schredder, Aufbewahrungsort der Zugriffscodes) und der Umgang mit klassifizierten Informationen (bspw. ob diese eingeschlossen werden, wenn die Mitarbeitenden abends das Büro verlassen).

Rahmenbedingungen

Die Rahmenbedingungen der Selbstkontrolle des NDB sind die Folgenden:

➤ **Stichprobenplanung (bis 2026):** Anfang Jahr werden vier Termine fixiert, an die sich alle Akteure halten.

➤ Es gibt vier ordentliche Stichproben pro Jahr, der Direktor NDB kann aber zusätzliche Kontrollen anordnen.

⁶⁹ Die Organisationseinheiten sowie das detaillierte Organigramm des NDB sind vertraulich klassifiziert.

⁷⁰ Art. 11 der Verordnung über Personensicherheitsprüfungen (PSPV).

- Besuche vor Ort werden von allen Akteuren, wenn möglich, gemeinsam durchgeführt.
- Es finden halbjährliche Koordinationssitzungen statt, an denen alle Akteure teilnehmen.
- Alle Akteure haben die Pflicht zur fortlaufenden gegenseitigen Information: Letztes Jahr machte ich bspw. bei einer Stichprobenkontrolle sicherheitsrelevante Feststellungen, die umgehend

dem für die Sicherheit zuständigen Bereich weitergeleitet wurden.

- Die Geschäftsleitung des NDB wird via Berichterstattung auf informiert.
- Die Prüfberichte der kantonalen Aufsichtsbehörden werden bei den kantonalen Vollzugsbehörden konsequent eingefordert.



5 Schlusswort – *Allocution de clôture*

Fazit von Nationalrätin Maya GRAF, GPDel



Wie ich sind auch Sie sicher der Meinung, dass diese Konferenz sehr interessant und lehrreich war! Wir wollten wissen, wie die verschiedenen Systeme der kantonalen Oberaufsicht über die Nachrichtendienste funktionieren. Sie haben bereits Anregungen gemacht und Fragen gestellt, aber Sie können sich weiterhin jederzeit beim Sekretariat der GPDel melden.

Wir befinden uns nicht gerade in einem Dilemma, aber doch in einem Spannungsverhältnis zwischen einem demokratischen Ideal und der nachrichtendienstlichen Realität:

➤ Während wir von einer guten Demokratie - zurecht - völlige Transparenz und freien Informationsfluss verlangen, müssen in der Realität aus Gründen des

Staatsschutzes der Öffentlichkeit gewisse Informationen vorenthalten werden.

➤ Während sich ein Rechtsstaat an Gesetze halten muss, werden in der nachrichtendienstlichen Realität Verstösse gegen die Souveränität anderer Staaten und Grundrechte Einzelner bewusst in Kauf genommen.

➤ Während wir uns als Politikerinnen und Politiker für vertrauenswürdige politische Institutionen einsetzen und ihnen auch verpflichtet sind, besteht in der Gesellschaft gegenüber dem nachrichtendienstlichen Geheimbereich eine gut nachvollziehbare Skepsis und ein zurecht dauerndes Hinterfragen der Rechtmässigkeit.

Wir können dieses Dilemma nicht überwinden, es liegt in der Sache selbst. Wir können und müssen aber eine demokratisch legitimierte Kontrolle darüber erreichen, was der Allgemeinheit vorenthalten werden muss. Für einen demokratischen Rechtsstaat und das Vertrauen in seine Institutionen ist deshalb die parlamentarische Aufsicht von grosser Bedeutung.

Dazu braucht es die richtigen Instrumente, klare gesetzliche Vorgaben sowie demokratisch legitimierte Aufsichtsbehörden, die verantwortungsvoll handeln und das Vertrauen der Bevölkerung in die politische Kontrolle der Geheimdienste stärken.

Die parlamentarische Aufsicht ist nur so effektiv, wie die ihnen zur Verfügung

stehenden Instrumente, wie wir heute gesehen haben:

Wie umfassend die Instrumente der GPDeI auch im internationalen Vergleich sind, hat Ihnen Generalsekretär Philippe Schwab erklärt.

Wie die GPDeI von diesen Instrumenten Gebrauch macht, erläuterte Ihnen mein Kollege von der GPDeI, Ständerat Alex Kuprecht.

Nationalrat Hugues Hiltbold legte dar, dass auch die Kompetenzen der kantonalen parlamentarischen Aufsichtsorgane weit gehen. Wir bitten Sie denn auch inständig, von diesen Rechten und Kompetenzen Gebrauch zu machen, denn um komplexe und kontroverse Sachverhalte zu verstehen und zu analysieren, braucht es auch den politischen Willen, dranzubleiben.

Die Aufsichtsorgane sollen parteipolitisch breit zusammengesetzt sein. Wie Sie anhand der GPDeI sehen, ist es wichtig, dass in den Aufsichtskommissionen auch Nichtregierungsparteien Einsitz gewährt wird.

Sehr verehrte Damen und Herren, diese Vielfalt ist anhand der heute anwesenden Politikerinnen und Politiker aus allen Parteien bereits gegeben. Gerade diese Vielfalt macht unsere Demokratie stark und einzigartig. Im Fall der Aufsichtsorgane steht aber nicht die Parteipolitik, sondern die Sachlage, d.h. die Sicherheit der Schweiz und ihrer Bevölkerung, im Zentrum. Ich kann bestätigen, dass das in der GPDeI und auch in der GPK der Fall ist. Diese überpartei-

che Zusammenarbeit ist für eine funktionierende Demokratie ebenso wichtig wie eine harte Auseinandersetzung in Sachfragen oder bei Wahlen und Abstimmungen. Ich hoffe, dass Sie diese Erfahrungen bei ihrer Arbeit in den Kantonen auch machen.

Die Fähigkeit, Geheimes für sich zu behalten, ist gerade für Politikerinnen und Politiker eine harte Forderung. Sie wird oft übersehen, ist aber in unserem Metier von besonderer Bedeutung, denn wir kommen regelmässig mit «geheim» klassifizierten Dokumenten in Kontakt. Deren Inhalt kennen nur sehr wenige Personen in unserem Land: Es können Details aus heiklen Operationen sein, Papiere können politische Risiken mit sich bringen oder Angaben zu Instrumenten enthalten, über welche der Nachrichtendienst verfügt. Ein Leak gegenüber den Medien oder unserem eigenen Umfeld könnte verheerende Folgen haben. Wir müssen also lernen, mit diesem Druck umzugehen und ihm standzuhalten.

Ich hoffe, dass wir in den vergangenen Stunden etwas Klarheit über die neuen Aufsichtsstrukturen im nachrichtendienstlichen Bereich schaffen konnten. Ich hoffe auch, dass die heutige Tagung über die nachrichtendienstliche Aufsicht erst der Startschuss für eine fruchtbare und intensive Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen und auch unter den Kantonen war.

Zum Schluss bedanke ich mich bei den drei GPK-Präsidenten aus Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Bern – Herrn Christian von Wartburg, Herrn Hanspeter Weibel und Herrn Peter Siegenthaler



– für Ihre spannenden Einblicke in die kantonale Aufsichtspraxis.

Ebenfalls bedanke ich mich für die anschaulichen Erläuterungen von Herrn Dominic Volken von der AB-ND und von Herrn Daniel Greiner von der Qualitätssicherungsstelle des NDB.

Ein besonderer und herzlicher Dank geht an das Sekretariat der GPDel, das die heutige Konferenz erst möglich gemacht hat.

Der grösste Dank gilt aber Ihnen, sehr verehrte Vertreterinnen und Vertreter

der kantonalen GPKs: Uns freut Ihr Interesse an der Thematik ausserordentlich! Ihr Engagement trägt täglich dazu bei, dass das öffentlichen Vertrauen in unsere staatlichen Institutionen erhalten bleibt, besonders in Bereichen, welche der Öffentlichkeit vorenthalten werden müssen.

Ich danke für Ihr Kommen, Ihre Mitarbeit und Ihre weitere Arbeit!



6 Teilnehmer – *Participants*

Geschäftsprüfungsdelegation – *Délégation des commissions de gestion*

Claude Janiak, Ständerat

Maya Graf, Nationalrätin

Alex Kuprecht, Ständerat

Hugues Hiltbold, conseiller national

Anne Seydoux, conseillère aux États

Bundesversammlung

Philippe Schwab, Generalsekretär der Bundesversammlung

Martina Buol, Sekretärin des Ständerates

Kommissionssekretariat – *Secrétariat des Commissions*

Beatrice Meli Andres, Sekretärin GPK und GPDeI

Christoph Albrecht, stv. Sekretär GPK und GPDeI

Ivo Kreiliger, Leiter Sekretariat GPDeI

Armin Stähli, wiss. Mitarbeiter GPDeI

Vertretungen der kantonalen parlamentarischen Aufsichtsorgane – *Représentants des autorités de surveillance parlementaire cantonale*

Kanton Appenzell-Ausserrhoden

Kanton Nidwalden

Kanton Aargau

Kanton Obwalden

Kanton Bern

Kanton St. Gallen

Kanton Basel-Landschaft

Kanton Solothurn

Kanton Basel-Stadt



Canton de Fribourg	Kanton Schwyz ⁷¹
Canton de Genève	Kanton Thurgau
Kanton Glarus	Kanton Uri
Kanton Graubünden	Canton de Vaud
Kanton Luzern	Canton du Valais
Canton de Neuchâtel	Kanton Zürich

Weitere Teilnehmende – *Autres participants*

Vertreter der Aufsichtsbehörde über den Nachrichtendienst (AB-ND) – *Représentats de l'autorité de surveillance indépendante des activités de renseignement (AS-Rens)*

Vertreter des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) – *Représentant du Service de renseignement de la Confédération (SRC)*

⁷¹ Leiter Finanzkontrolle, Finanzdepartement.



7 Anhang

Services du Parlement
Le Parlement suisse

Aufsichtsstruktur

Föderalismus

	Bund	Kantone
Legislative Aufsicht	GPDel/FinDel (Art. 169 Abs. 2 BV) (Art. 53/154 ParlG, Art. 81 NDG)	Kant. pari. Aufsichtsorgane (Art. 81 Abs. 2 i.V.m. Art. 85 Abs. 1 NDG)
Exekutive Aufsicht	Dienstaufsicht der C VBS +GS/UKI/EDÖB/EFK (Art. 187 Abs. 1 Bst. a BV) (Art. 8 und 38 RVOG)	Kantonale Dienstaufsichtsorgane (Art. 82 NDG/Art. 12 VAND) (kantonales Recht)
Interne Aufsicht	Nachrichtendienst des Bundes (NDB) Controlling/Compliance 	Kantonale Vollzugsorgane (Art. 82 Abs. 1 NDG + kt. Recht) 

Gewalten - teilung (points to the horizontal line between Legislative and Executive supervision)

Unab. Aufsicht AB-ND (Art. 76-78 NDG) (points to the vertical line between Bund and Cantons in the Executive supervision row)

Interne Aufsicht (Art. 45/75 NDG) (points to the NDB box)

Services du Parlement
Le Parlement suisse

Structure de la surveillance

Fédéralisme

	Confédération	Cantons
Surveillance exercée par le législatif	DéICdG/DéIFin (art. 169, al. 2, Cst.) (art. 53/154 LParl, art. 81 LRens)	Autorités de surveillance parlementaire cantonales (art. 81, al. 2, en rel. avec art. 85, al. 1, LRens)
Surveillance exercée par l'exécutif	Surveillance administrative du chef DDPS +SG/OCI/CDF/PFPDT (art. 187, al. 1, let. a, Cst.) (art. 8 et 38 LOGA)	Autorités cantonales de surveillance (art. 82 LRens/art. 12 OSRens) (droit cantonal)
Surveillance interne	Service de renseignement de la Confédération (SRC) Contrôle/conformité 	Organes cantonaux d'exécution (art. 82, al. 1, LRens + droit cantonal) 

Séparation des pouvoirs (points to the horizontal line between Legislative and Executive supervision)

Surveillance indépendante AS-Rens (art. 76-78 LRens) (points to the vertical line between Confédération and Cantons in the Executive supervision row)

Contrôle interne (art. 45/75 LRens) (points to the SRC box)



8 Impressionen



