

Mai 2022

**Erläuternder Bericht
zur Revision des Bundesgesetzes vom 25. September 2015 über den Nachrichtendienst**

zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Das Nachrichtendienstgesetz vom 25. September 2015¹ (NDG) trat am 1. September 2017 in Kraft. Schon während der parlamentarischen Beratung wurde die spätere Ergänzung und Prüfung einzelner Regelungen angeregt.

Deshalb beauftragte der Bundesrat mit Beschluss vom 16. August 2017 über das Inkrafttreten des NDG und der dazu gehörigen Verordnungen das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), im Rahmen einer künftigen Revision des NDG, spätestens aber bis Ende 2021, eine gesetzliche Grundlage für die selbstständige Einreichung des Budgets der unabhängigen Aufsichtsbehörde im NDG und im Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002² (ParlG) zu schaffen, um deren Unabhängigkeit zusätzlich zu erhöhen. Am 20. Februar 2019 beauftragte der Bundesrat sodann das VBS, ihm bis Ende Juni 2020 einen vernehmlassungstauglichen Vorentwurf für eine Revision des NDG zu unterbreiten. Insbesondere sollten dabei die Übertragung der Aufgaben der UKI an die AB-ND, Anpassungen im Bereich der genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen sowie Anpassungen formeller Natur geprüft werden.

Grundzüge:

Mit Beschluss vom 26. August 2020 beauftragte der Bundesrat das VBS zusätzlich, die Regelung der Informationssysteme sowie das datenschutzrechtliche Auskunftsrecht betreffend Daten des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) einer Neukonzeption zu unterziehen. Dies basierte auf den von der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte (GPDel) in ihrem Jahresbericht 2019³ formulierten Vorschlägen zum Umgang mit nachrichtendienstlichen Daten. Mit dem Inkrafttreten des revidierten Datenschutzgesetzes vom 25. September 2020⁴ (revDSG) sowie neuen technologischen Entwicklungen im Umgang mit Daten ändern sich weitere Rahmenbedingungen der Datenbearbeitung, was den Bundesrat veranlasst, die nachrichtendienstliche Datenhaltung auf ein neues Konzept zu stellen (vgl. dazu die einleitenden Erläuterungen vor Art. 44 ff.). Dies stellt umfangmässig den Hauptteil der heutigen Vorlage dar. Der Bundesrat verlängerte hierzu die Frist für das Vorlegen einer vernehmlassungsbereiten Revisionsvorlage bis Ende 2021.

Weitere Themen der vorliegenden Revision sind:

- Zusätzliche Massnahmen zur Früherkennung und Verhinderung von Gewaltextremismus, basierend auf verschiedenen parlamentarischen Vorstössen nach negativen Entwicklungen der Sicherheitslage (siehe Erläuterungen zu Art. 27).
- Eine neue Regelung zur Aufklärung der Finanzierung von schweren Bedrohungen der Sicherheit der Schweiz als Antwort auf die verschärfte Sicherheitslage in verschiedenen Bereichen der inneren und äusseren Sicherheit, namentlich des Terrorismus, der Spionage und des Gewaltextremismus. Wegen der Schwere des Grundrechtseingriffes ist dies als genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahme ausgestaltet (siehe Erläuterungen zu Art. 26).
- Verbesserungsvorschläge für die praktische Umsetzung des NDG, die vor allem durch externe Stellen aufgrund erster Erfahrungen beim Vollzug des NDG eingebracht wurden.
- Sprachliche Anpassungen zur Vereinheitlichung der Terminologie in den drei Amtssprachen.

1.2 Entstehung des vorliegenden Gesetzesentwurfs

An der Vorbereitung der Revisionsvorlage waren Vertreterinnen und Vertreter der AB-ND und der UKI, des VBS (Generalsekretariat, Bundesamt für Bevölkerungsschutz BABS, militärischer Nachrichtendienst, Zentrum Elektronische Operationen ZEO), des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA: Generalsekretariat), des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD: Generalsekretariat, Bundesamt für Justiz BJ, Bundesamt für Polizei fedpol und Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr Dienst ÜPF), der Bundesanwaltschaft (BA), der Bundeskanzlei (BK und Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter EDÖB) sowie der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) beteiligt.

Unter Leitung des NDB erarbeiteten interdepartementale Arbeitsgruppen die Vorlage themenbezogen. Die Revisionsvorschläge zur Aufsicht (Art. 77 bis 78d) erarbeiteten die AB-ND und die UKI selbstständig. Ihre Entwürfe wurden danach in das Projekt aufgenommen. Wegen der Risikosituation und den Massnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie fanden die meisten Arbeiten und Konsultationen auf dem Korrespondenzweg statt.

Das Bundesverwaltungsgericht nahm auf eigenen Wunsch nicht an Arbeitsgruppen teil. Der NDB informierte es aber laufend über den Stand der Arbeiten und das Bundesverwaltungsgericht hatte die Gelegenheit, sich in einer Vorkonsultation schriftlich zu äussern. Es wurde auch während der Ämterkonsultation schriftlich konsultiert.

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Für eine bessere Lesbarkeit der Erläuterungen werden alle sprachlichen Anpassungen, die keine inhaltlichen Änderungen bewirken und nur eine Sprache betreffen, am Anfang aufgelistet:

Betrifft nur den französischen Text:

¹ SR 121
² SR 171.10
³ BBl 2020 2971 ff, 3054
⁴ BBl 2020 7639

Artikel 15, 18 und 35

Heute wird im Rahmen der nachrichtendienstlichen Aktivitäten von «source humaine» gesprochen. Deswegen wird der Begriff «informatateur» im ganzen Gesetz durch «source humaine» ersetzt.

Artikel 23 Absatz 2

Der Begriff «audition» wird durch den auch in Artikel 24 verwendeten Begriff «interrogatoire» ersetzt.

Artikel 39, 41 und 42

Der Ausdruck «du réseau câblé» wird gestrichen. Die Präzisierung, um welche Aufklärung es sich handelt, ist nicht nötig, sondern ergibt sich aus der Thematik des 7. Abschnittes zur Kabelaufklärung.

«Réseau filaire» wird durch «réseau câblé» ersetzt; somit wird die Terminologie im ganzen Text des Gesetzes vereinheitlicht (Art. 39 Abs. 1 und 41, Abs. 1, Bst. d).

Betrifft nur den deutschen Text:

Im ganzen Erlass wird «orientiert» ersetzt durch «informiert».

Artikel 19 Absatz 3 und 20 Absatz 2

Diese Anpassung bezweckt die einheitliche Verwendung der Formulierung «geheim halten» im ganzen Gesetz.

*Artikel 32**Überschrift*

Mit der Ergänzung der Überschrift wird sofort ersichtlich, dass die Beendigung der Beschaffungsmassnahme gemeint ist.

Absatz 1 Buchstabe c

Es handelt sich um eine rein sprachliche Anpassung an die sonst verwendete Bezeichnung «Vorsteherin oder Vorsteher des VBS» nach Artikel 37 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997⁵ (RVOG).

Betrifft nur den italienischen Text:

Artikel 39 Absatz 4 Buchstabe c

Der Ausdruck «dei segnali via cavo» wird gestrichen. Die Präzisierung, um welche Aufklärung es sich handelt, ist nicht nötig, sondern ergibt sich aus der Thematik des 7. Abschnittes zur Kabelaufklärung.

Es folgen die Erläuterungen zu den inhaltlichen Änderungen:

*Artikel 1**Buchstabe a*

Die heutige Formulierung des NDG lässt den Eindruck entstehen, dass der NDB ausschliesslich Aufgaben nach dem NDG erfüllt. Das trifft aber nicht zu. Der NDB erfüllt wie jede andere Amtsstelle auch reine Verwaltungsaufgaben in Anwendung des RVOG. Er ist beispielsweise an Ämterkonsultationen im Rahmen von Rechtssetzungsverfahren oder an der Bearbeitung parlamentarischer Vorstösse oder an der Beantwortung von Medienanfragen beteiligt. Ebenfalls rekrutiert, führt und betreut der NDB sein Personal, betreibt die Informatik, beschafft administrative Güter nach dem Beschaffungsrecht und führt seine Finanzen. Die ausdrückliche Erwähnung der nachrichtendienstlichen Tätigkeiten in Artikel 1 NDG stellt klar, dass die übrigen Verwaltungstätigkeiten des NDB nicht im NDG geregelt sind, sondern sich nach den allgemeinen anwendbaren Bestimmungen für die Bundesverwaltung richten.

Buchstabe d

Da das NDG auch die Unterscheidung der nachrichtendienstlichen von den administrativen Daten regelt und gewisse Grundsätze für die Bearbeitung administrativer Daten enthält, wird neu in Artikel 1 auch die Datenbearbeitung des NDB als Regelungsgegenstand des NDG genannt.

Artikel 5

Auch wenn in diesem Artikel nur der NDB genannt wird, gilt er auch für die kantonalen Vollzugsbehörden. Dies gilt im Übrigen für alle Grundsatznormen des vorliegenden Entwurfs. Die kantonalen Vollzugsbehörden werden nur dann ausdrücklich genannt, wenn eine Regelung spezifisch nur sie betrifft oder eine gewisse Hervorhebung ihrer Rechte und Pflichten notwendig ist, weil sonst nicht klar wäre, ob die kantonale Vollzugsbehörde zu einer bestimmten Handlung befugt ist.

Absatz 5

Die bisherige nachrichtendienstliche Datenbearbeitungsschranke zu Gunsten der politischen Betätigung und der Ausübung der Meinungs-, Versammlungs- oder Vereinigungsfreiheit soll weiterhin unangetastet bleiben. Die notwendigen Ausnahmen beschreibt Absatz 6 jedoch präziser als bisher. Neu wird klargestellt, dass die Daten, die der NDB zum Zweck der Erfüllung seiner administrativen

Aufgaben bearbeitet, nicht unter die Datenbearbeitungsschranke fallen. Wenn der NDB beispielsweise in Erfüllung seiner Verwaltungsaufgaben ihm zugewiesene Parlamentsgeschäfte bearbeitet, betreffen diese die politische Betätigung. Dabei fallen auch Personendaten an, ohne dass diese für die nachrichtendienstliche Aufgabenerfüllung von Bedeutung wären. Die Namen der Initianten und Mitunterzeichnenden von parlamentarischen Vorstössen, welche die innere oder äussere Sicherheit betreffen, sind entsprechend beim NDB auffindbar; sie sind insbesondere Bestandteil des formellen Geschäftstitels. Auch bei der Bearbeitung von datenschutzrechtlichen Auskunftsgesuchen fallen Personendaten über das Auskunftsverfahren an. Deren Aufbewahrung beim NDB dient der Nachvollziehbarkeit der Auskunftsgabe und für den Fall einer allfälligen Anrufung des EDÖB. Der NDB ist verpflichtet, diese Daten für eine gewisse Frist bei sich zu speichern, auch wenn sie für die nachrichtendienstliche Aufgabenerfüllung nicht notwendig sind.

Absatz 6

Buchstabe a

Es kann vorkommen, dass zum Zeitpunkt des Eingangs von Daten aufgrund der Quelle, des Inhalts oder des Kontextes ein Aufgabenbezug durchaus wahrscheinlich erscheint, aber noch nicht gesichert vorliegt. Zur Entscheidung sind weitere Abklärungen nötig. So ist es bspw. möglich, dass ein ausländischer Nachrichtendienst dem NDB eine Erkenntnisanfrage zu einer Person zukommen lässt, die in dessen Land rechtsradikales Gedankengut verbreitet, was bereits eine Zuständigkeit der ausländischen Behörde begründet. Weil sich diese Person zu einem Treffen in die Schweiz begeben hat, möchte der Partnerdienst nun wissen, ob der NDB über Erkenntnisse darüber verfügt. Der NDB erteilt in der Folge der kantonalen Vollzugsbehörde, in dessen Kanton sich die betreffende Person aufgehalten hat, einen Abklärungsauftrag. Erst das Ergebnis dieses Abklärungsauftrages wird aufzeigen, ob es sich um ein Treffen gewaltextremistischer Personen handelt, damit der Aufgabenbezug gegeben ist und ob eine weitere Datenbearbeitung zulässig ist. Selbstverständlich kann dies auch bei Daten vorkommen, die bei den kantonalen Vollzugsbehörden eingehen. Das Vorgehen zur notwendigen Abklärung des vermuteten Aufgabenbezugs wird nun aus Gründen der Transparenz ausdrücklich festgehalten (vgl. dazu auch die Ausführungen zu Art. 46 Abs. 2).

Buchstabe b

Bisher war der Anwendungsbereich der in Absatz 6 geregelten Ausnahmen auf Terrorismus, Spionage und Gewaltextremismus beschränkt. Dies ging noch auf das Bundesgesetz vom 21. März 1997⁶ über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) zurück, das das Thema Cyber noch nicht behandelte und davon ausging, dass Proliferationstätigkeiten nicht unter dem Missbrauch der genannten Grundrechte vorgenommen werden. Es gibt jedoch keinen Grund, weshalb der Missbrauch der in Artikel 5 Absatz 5 genannten Grundrechte in den Bereichen Nonproliferation und bei sicherheitspolitisch bedeutsamen Aktivitäten im Cyberraum geschützt werden sollte. Deshalb wird der Anwendungsbereich dieser Bestimmung auf alle Aktivitäten gemäss Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a ausgedehnt. Somit wird klargestellt, dass sich der NDB beispielsweise mit Absichtserklärungen zu Cyberangriffen oder Informationen zu vorbereitenden Treffen dazu befassen kann. Im Proliferationsbereich werden aber auch mit der Neuregelung parlamentarische Freundschaftsgruppen mit relevanten Ländern nicht zum Beobachtungsobjekt des Nachrichtendienstes. Diese verfügen über genügend Sensibilität, um sich nicht für Proliferationstätigkeiten missbrauchen zu lassen.

Buchstabe c

Aus nachrichtendienstlicher Sicht ist es wichtig zu wissen, gegen wen sich eine Bedrohung richtet. Nur so kann der NDB sachgerecht berichten und können die zuständigen Behörden geeignete Massnahmen ergreifen, um die bedrohten Personen und Organisationen zu warnen und zu schützen. Machen diese keinen Gebrauch von den durch Artikel 5 Absatz 5 aufgezählten Grundrechten, ist dies unproblematisch. Wenn der NDB bspw. Kenntnis davon erhält, dass ein Anschlag auf den Hauptsitz eines Grosskonzerns geplant ist, kann er diesen und die zuständige Kantonspolizei darüber informieren und entsprechend Daten bearbeiten. In seltenen Fällen kann es aber auch vorkommen, dass auch Personen oder Organisationen in Situationen geschützt werden müssen, die mit den genannten besonders geschützten Grundrechten zusammenhängen. Wenn bspw. der NDB Kenntnis davon erhält, dass ein Politiker während eines öffentlichen Auftritts tätlich angegriffen werden soll, so muss er zu dessen Schutz ausnahmsweise Daten zu seiner politischen Arbeit bearbeiten dürfen. Weitere Beispiele sind Cyber-Spionage-Angriffe, die sich direkt gegen Parlamentsmitglieder richten, oder gewaltextremistisch motivierte Sachbeschädigungen gegen ein für das Gesundheitswesen verantwortliches Regierungsmitglied. Die ausnahmsweise Datenbearbeitung kommt aber nur primär zum Schutz erheblicher Interessen in Frage (namentlich Leib und Leben, aber auch Schutz der Privatsphäre). Die ausnahmsweise Zulässigkeit der nachrichtendienstlichen Datenbearbeitung wird neu explizit auch auf Personen und Organisationen ausgedehnt, die von den in Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben a genannten Aktivitäten bedroht werden könnten. So sind z. B. immer wieder Ausländervereinigungen in der Schweiz in den Fokus von ausländischen Behörden gelangt, was zu Cyber-Angriffen, zur politisch motivierten Bespitzelung oder auch zu tätlichen Angriffen führen kann.

Buchstabe d

Ebenfalls ist es für die Beurteilung einer Information (bspw. für die Prüfung ihrer Richtigkeit) wichtig zu wissen, was ihre Herkunft ist. Nur wenn der NDB weiss, woher eine die Information stammt, kann er diese auch richtig einschätzen und beurteilen, ob diese zuverlässig ist. Es macht bspw. einen Unterschied, ob ein Passant seine Meinung zur Terrorbekämpfung in den Medien äussert oder ob dies eine ausgewiesene Fachexpertin tut. Der NDB hat weder an der Person des Passanten noch an jener der Fachexpertin ein Interesse, sondern an der Information über das Ereignis. Um diese bewerten zu können, ist es aber wichtig zu wissen, von wem diese stammt. Von solchen öffentlich zugänglichen Quellen stammen viele Basisinformationen, die für die nachrichtendienstliche Tätigkeit wichtig sind.

Bei der Steuerung menschlicher Quellen verhält es sich ähnlich: die Quelle selbst ist nicht das Ziel der nachrichtendienstlichen Tätigkeit des NDB, sondern nur das Mittel dazu. Dennoch muss der NDB die Personalien der Quelle kennen und in diesem Sinne Daten über sie bearbeiten, auch in den eher seltenen Fällen, wo die Tätigkeit der Quelle mit ihrer politischen Tätigkeit oder der Ausübung ihrer Meinungs-, Versammlungs- oder Vereinigungsfreiheit zusammenhängt.

Buchstabe e

Der NDB hat die Aufgabe, Dienststellen von Bund und Kantonen laufend über allfällige Bedrohungen zu orientieren und diese nötigenfalls auch zu alarmieren (vgl. Art. 6 Abs. 2 NDG). Er hat weiter die Aufgabe, Dienststellen von Bund und Kantonen über Vorgänge und Erkenntnisse zu informieren, welche die gesetzlichen Aufgaben dieser Stellen bei der Wahrung der inneren oder äusseren Sicher-

⁶ SR 120

heit betreffen (vgl. Art. 6 Abs. 3 NDG). Dies tut der NDB im Rahmen des sog. Nachrichtenverbunds, bei dem sich die mit Sicherheitsfragen befassten Behörden von Bund und Kantonen lagerelevante Informationen zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit gegenseitig zugänglich machen. Unter Einbezug aller Partner erstellt der NDB dann ein umfassendes Lagebild und aktualisiert dieses laufend (vgl. Bericht des Bundesrates zur Sicherheitspolitik der Schweiz, BBl 2016, 7876, Fussnote 80 sowie Botschaft zum NDG, Erläuterungen zu Art. 6 NDG, BBl 2014, 2143 f.).

Die GPDel kam in ihrem Jahresbericht 2019 zum Schluss, dass solche nachrichtendienstlichen Risikobeurteilungen für die Planung von sicherheitspolizeilichen Massnahmen unter anderem auf Daten basieren können, welche unter die Schranken von Artikel 5 Absatz 5 fallen. Sie erachtete dies als zulässig, wenn zu diesem Zweck Daten für weniger als ein Jahr bearbeitet werden. Diese präzisierende Vorgabe wird mit dem neuen Buchstaben e umgesetzt. Sie gilt für die Daten, die der NDB zur Führung des Nachrichtenverbunds gemäss Artikel 54 Absatz 1 bearbeitet und die er zur Erstellung der elektronischen Lagedarstellung benötigt. So muss bspw. eine politische Partei genannt werden, wenn zur Störung von deren Jahresversammlung aufgerufen wird, damit die zuständigen Behörden den Anlass schützen können. Die sicherheitspolizeilichen Massnahmen ergreift nicht der NDB selber, sondern die dafür zuständigen Behörden des Bundes und der Kantone. Ferner geht es auch um Daten über Personen, die Auslöser für die sicherheitspolitische Bedeutung des Ereignisses sind, selbst wenn sich die relevante Bedrohung nicht direkt gegen sie richtet (bspw. Aufruf zu gewalttätigen Protesten gegen eine öffentliche Rede eines Politikers oder den Besuch einer ausländischen Staatschefin).

Absatz 7

Die Begriffe «personenbezogen erschlossene Daten» und «Erschliessung von Daten» werden durch Personendaten ersetzt. Da in Absatz 6 neu auch der Aufgabenbezug und Bedrohungen geregelt werden, wird der Wortlaut der Bestimmung umformuliert. Inhaltlich gibt es keine Änderungen.

Absatz 8

Die Begriffe «Exponent» und «Exponentin» führten in der Vergangenheit verschiedentlich zu Diskussionen, weil sie nirgends definiert waren. Neu wird klargestellt, dass es sich um Personen handelt, die sich an einer solchen Organisation oder Gruppierung beteiligen, sie personell oder materiell unterstützen, für ihre Ziele Propagandaaktionen organisieren, für sie anwerben oder ihre Aktivitäten nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a auf andere Weise fördern. Am Regelungsgehalt ändert sich dadurch nichts.

Artikel 6

Absatz 1 Buchstabe b

Der bisherige Begriff des Angriffs auf kritische Infrastrukturen im NDG hat sich als zu eng erwiesen, um allen sicherheitspolitisch relevanten Vorgänge im Cyberraum gerecht zu werden. Cyberangriffe haben darüber hinaus seit einigen Jahren häufig eine sicherheitspolitische Relevanz. Sie werden nicht nur von einzelnen Hackern oder kriminellen Gruppen durchgeführt, sondern zunehmend von staatlich unterstützten Akteuren, Streitkräften und Nachrichtendiensten. Die nachrichtendienstliche Früherkennung und Prävention muss diesem neuen Aspekt der Bedrohung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz Rechnung tragen können. Der NDB ermöglicht mit der nachrichtendienstlichen Aufklärung eine korrekte sicherheitspolitische Einschätzung solcher Cyber-Angriffe und legt die Grundlage für die Beurteilung allfälliger (aussen-) politischer Gegenmassnahmen. Bereits heute obliegt dem NDB die Darstellung der gesamtheitlichen Cyberbedrohungslage zuhanden der Kerngruppe Cyber (Art. 8 Abs. 6 der Cyberrisikoverordnung vom 27. Mai 2020⁷). Dabei kann sich der NDB nicht bloss auf die Cyber-Aspekte seiner klassischen Aufgabengebiete beschränken. Cyber-Angriffe auf in der Schweiz ansässige internationale Organisationen oder NGOs sowie der Missbrauch von IKT-Infrastrukturen in der Schweiz für Cyber-Angriffe können beispielsweise sicherheitspolitisch von erheblicher Bedeutung sein, insbesondere wenn sie direkt oder indirekt von ausländischen staatlichen Stellen ausgehen. Der NDB muss auch solche Cybervorfälle nachrichtendienstlich identifizieren, verhindern und analysieren können.

Damit begründet sich die Ausdehnung des Auftrags des NDB auf den gesamten Cyberraum. Wichtig ist, jedoch, dass das Kriterium der sicherheitspolitischen Bedeutung zentral bleibt. Damit wird verhindert, dass der NDB zur Cybersicherheitsbehörde für jedermann wird. Der Begriff sicherheitspolitisch bedeutsame Vorgänge bezieht sich somit auf Ereignisse und Entwicklungen im Cyberraum, die geeignet sind, die informationelle Selbstbestimmung der Schweiz, den Wirtschafts- und Forschungsstandort Schweiz und den Standort internationaler Organisationen zu gefährden, der Schweiz schweren sicherheitspolitischen Schaden zuzufügen oder die Handlungsfähigkeit ihrer Behörden und der kritischen Infrastrukturen der Schweiz zu beeinträchtigen. Hier erbringt der NDB hauptsächlich Leistungen zum Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken, wie dies in den einschlägigen Strategien des Bundes festgehalten ist.

Absatz 2^{bis}

Der Nachrichtenverbund ist eine besondere Organisationsform zur Bündelung von lagerelevanten Informationen, die dem NDB von verschiedenen Partnern geliefert werden, die Teil des Lageverbunds Schweiz sind, oder von ausländischen Partnerdiensten. Dies können z. B. Hinweise zu Reisebewegungen von gewaltbereiten Personen sein, Aufrufe zu Gewalt oder Erkenntnisse zu Bedrohungen. Die elektronische Lagedarstellung (vgl. dazu Art. 54 Abs. 1 und die Erläuterungen dazu) soll alle Informationen enthalten, die die zuständigen Schweizer Behörden für das Ergreifen von Sicherheitsmassnahmen benötigen. Dazu gehören auch Daten, die der NDB in Erfüllung seiner Aufgaben nach Absatz 1 nicht bearbeiten würde. Die Bearbeitung in der elektronischen Lagedarstellung beschränkt sich allerdings auf dieses Instrument und den hier genannten Zweck (vgl. dazu Art. 5 Abs. 6 Bst. e und die Erläuterungen dazu).

Absatz 5

Um die nachrichtendienstliche Frühwarnung zum Schutz kritischer Infrastrukturen gewährleisten zu können, muss der NDB Kontakte zu den Betreiberinnen kritischer Infrastrukturen etablieren und pflegen können. Die Führung und Aktualisierung des Inventars der Objekte kritischer Infrastrukturen liegt in der Zuständigkeit des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz. Deswegen ist eine enge und regelmässige Absprache zwischen dem NDB und dem BABS für die Kontaktaufnahme und -gestaltung mit den Betreiberinnen kritischer Infrastrukturen notwendig. Diese Absprache wird in der Nachrichtendienstverordnung vom 16. August 2017⁸ (NDV) näher geregelt werden. Mit der Ergänzung dieses Absatzes wird ein Bedürfnis der Betreiberinnen kritischer Infrastrukturen entsprochen. Dies

⁷ SR 120.73

⁸ SR 121.1

vereinbart sich ebenfalls mit der nationalen Strategie des Bundesrates vom 8. Dezember 2017 zum Schutz kritischer Infrastrukturen 2018–2022⁹.

Artikel 7

Absatz 1 Buchstabe e und f und I^{bis}

Ein Anfangsverdacht auf das Vorliegen einer akuten Bedrohung der Sicherheit des NDB oder auf Verstösse gegen dienstliche Vorschriften kann auf verschiedene Art und Weise entstehen und auf verschiedenen Kanälen eingehen. Beispielsweise kann ein Mitarbeitender des NDB oder aber auch ein Partnerdienst eine Sicherheitsmeldung erstatten, die eine Sachverhaltsabklärung nach sich zieht. Auch ist möglich, dass ein Konflikt unter Arbeitnehmenden zu Sicherheitsrisiken führt, die gemeldet werden. Bestimmte Indizien können zu einem Anfangsverdacht führen, wie z. B. Mitnahme von privaten Mobiltelefonen oder anderen Aufzeichnungsgeräten in sensible Bereiche des Arbeitsplatzes oder problematische Kontakte im privaten oder dienstlichen Umfeld.

Wenn beispielsweise Anhaltspunkte vorliegen, dass Mitarbeitende des NDB für einen Nachrichtendienst eines anderen Staates tätig sind, bzw. durch einen solchen rekrutiert werden, muss der NDB in der Lage sein, diesen Hinweisen nachzugehen, ohne dass die betreffenden Mitarbeitenden unmittelbar über die notwendigen Abklärungen zu informieren. Andernfalls bestünde das Risiko, dass Hinweise vernichtet oder Verhaltensweisen geändert würden. Eine personenbezogene Auswertung ist in jedem Fall nur möglich, wenn der betroffene Datenherr auf der Stufe Geschäftsleitung NDB die Genehmigung dazu erteilt.

Die personenbezogene Auswertung von Zugriffen auf Daten des NDB setzt die schriftliche Genehmigung eines Mitglieds der Direktion sowie des Datenherrn der betroffenen Daten voraus und kann teilweise nur unter Mitwirkung technischer Bereiche des NDB vollzogen werden. Somit ist in jedem Fall mindestens das 4-Augen-Prinzip gewährleistet. Je nach Schweregrad des Verdachts wird die Beauftragung der Sicherheit NDB durch den Direktor NDB notwendig, z. B. für die Einleitung und Durchführung eines Disziplinarverfahrens. Stellt der NDB mutmasslich strafbares Verhalten fest, so erstattet er Anzeige bei den zuständigen Strafverfolgungsbehörden.

Der NDB kann auch bei bereits angestellten Mitarbeitenden, die über eine gültige Personensicherheitsprüfung (PSP) nach dem Informationssicherheitsgesetz vom 18. Dezember 2020¹⁰ (ISG) verfügen, im Falle eines Ereignisses, das Sicherheitsfragen aufwirft, Abklärungen durchführen. Je nach Ergebnis leitet er anschliessend eine Wiederholung der PSP ein. Anders als die Massnahmen nach Buchstabe e müssen die Abklärungen nach Buchstabe f mit Einwilligung der betroffenen Person erfolgen. Dies verhindert, dass Mitarbeitende des NDB jeder Zeit mit solchen Kontrollen zu ihrer Person rechnen müssen.

Absatz 1 Buchstabe g und h

Der NDB hat sich zu vergewissern, dass Personen, die in der engsten Auswahl für eine Anstellung beim NDB stehen, sowie Personen und Unternehmen, die sich für Aufträge des NDB bewerben oder solche ausführen, kein Risiko für die Sicherheit seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, seiner Einrichtungen sowie der von ihm bearbeiteten Daten darstellen. Dafür müssen die mit Schutz- und Sicherheitsmassnahmen betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des NDB Abklärungen über diese Personen und Unternehmen durchführen können. Ähnlich wie bei der PSP erfolgen diese Abklärungen mit der Einwilligung der betroffenen Person bzw. Unternehmen. Je nach Zeitpunkt des Inkrafttretens des ISG (voraussichtlich in 2023) wird eine Koordination mit der Revision des NDG nötig sein.

Die Abklärungen bestehen im Abfragen der dem NDB zur Verfügung stehenden internen und externen Daten, dem Einholen von mündlichen und schriftlichen Auskünften, namentlich auch bei den betroffenen Personen und Unternehmen, und im Konsultieren von öffentlich zugänglichen Informationsquellen. Es handelt sich um bestehende Daten. Die hier vorgesehenen Abklärungen begründen keine Zuständigkeit, neue Daten zu beschaffen. Diese frühzeitig geführten Abklärungen ersetzen nicht die Personensicherheitsprüfungen und Betriebssicherheitsverfahren nach dem ISG. Diese können jedoch nicht immer rechtzeitig vor der Anstellung erfolgen. Der NDB leitet sie gemäss Artikel 33 ISG ein, bevor die Person ihre Funktion beginnt. Ein Abschluss vor der Funktionsübernahme ist der Fachstelle PSP aus organisatorischen Gründen jedoch in den wenigsten Fällen möglich. Die angestellten Personen haben schon vor dem Ergebnis der PSP Zugang zu den Räumlichkeiten des NDB und Zugriff auf klassifizierte Dokumente. Ein sinnvoller praktischer Arbeitseinsatz ist nur möglich, wenn die Personen in ausreichendem Mass Zugriff auf die allgemeinen nachrichtendienstlichen Daten des NDB haben. Der NDB holt bei den anzustellenden Personen das Einverständnis für die Prüfung schriftlich ein, und weist sie auf die Pflichten der Amtsverschwiegenheit und des Datenschutzes hin.

Will der NDB eine Person als menschliche Quelle rekrutieren, macht er im Voraus gewisse Überprüfungen, um die Zuverlässigkeit der potentiellen Quelle sicherzustellen. Die betroffenen Personen werden nicht darüber informiert.

Absatz 2

Da es im NDG keine Regelungen über einzelne Informationssysteme mehr gibt, wird der Begriff «Informationssysteme» durch «Daten» ersetzt. Dies führt inhaltlich zu keinen Änderungen.

Absatz 3

Zum Schutz seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor ausländischen Nachrichtendiensten führt der NDB eine Liste mit Ländern, deren Bereisung mit erhöhten Risiken verbunden ist. Gewisse Länder versuchen ausländische nachrichtendienstliche Mitarbeitende zu überwachen, wenn sie in das Land reisen. Dies kann an der Grenze mit vertieften Kontrollen beginnen. Diese Länder versuchen zu ermitteln, mit wem die nachrichtendienstlichen Mitarbeitenden Kontakte haben. Auch bekannt ist die Überwachung des Mobiltelefons, die den Datenaustausch sowie die Bewegungen im Zielland übermittelt oder so in das Gerät eindringt, dass auch bei der Rückkehr in die Schweiz die Aktivitäten überwachen werden. Dabei differenzieren sie nicht, ob die Reise private oder dienstliche Zwecke hat.

Möchten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des NDB in ihrer Freizeit solche Länder bereisen, müssen sie deshalb neu bei der für Schutz- und Sicherheitsmassnahmen zuständigen Stelle des NDB eine Bewilligung einholen. Im informellen internationalen Verbund westlicher Nachrichtendienste wird derzeit darüber diskutiert, ob solche Massnahmen Standard sein müssen, um weiterhin auf internationaler Ebene zusammenarbeiten zu können. Die Bewilligungspflicht für private Reisen stellt einen gewissen Eingriff in die Grundrechte der Mitarbeitenden dar, weshalb es dafür eine gesetzliche Grundlage braucht.

⁹ BBl 2018 503

¹⁰ SR... (BBl 2020 9975)

Artikel 8 Absatz 1

Im Sinn einer einheitlichen Terminologie wird hier der Ausdruck «Gefährdung» durch «Bedrohung» ersetzt.

Artikel 9 Absatz 3

Die kantonalen Vollzugsbehörden haben die Pflicht, sämtlichen Hinweisen auf Tätigkeiten nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a nachzugehen und diese abzuklären. Dabei ist es möglich, dass die Abklärungen ergeben, dass es sich nicht um eine vom Aufgabengebiet des NDG abgedeckte Tätigkeit handelt, womit der Aufgabenbezug nicht gegeben ist (bspw. wendet sich ein besorgter Lehrer an die kantonale Vollzugsbehörde, weil sich einer seiner Schüler islamischen Glaubens auffällig verhält und er eine Radikalisierung befürchtet; die Abklärungen der kantonalen Vollzugsbehörde können diesen Verdacht aber nicht bestätigen). In diesem Fall dürfen die kantonalen Vollzugsbehörden die bearbeiteten Daten zum Zweck der Nachvollziehbarkeit während 5 Jahren aufbewahren (vgl. Art. 46 Abs. 4), erstatten dem NDB aber keinen Bericht. Bestätigt sich jedoch eine Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit im Sinn des NDG, erstatten sie dem NDB umgehend Bericht. Da der heutige Artikel 85 Absatz 2 den gleichen Regelungsinhalt aufweist, kann er aufgehoben werden (vgl. dazu die Ausführungen zu diesem Artikel).

Absatz 4

Neu wird klargestellt, dass der NDB der Verantwortliche im Sinne von Artikel 5 Buchstabe j revDSG für die Datenbearbeitung der kantonalen Vollzugsbehörden ist, soweit sich deren Datenbearbeitung auf das NDG stützt. Dabei ist unerheblich, ob die kantonalen Vollzugsbehörden unaufgefordert oder gestützt auf einen konkreten Auftrag des NDB tätig werden. Dadurch entstehen dem NDB aber keine neuen Risiken, da er diese Verantwortung schon heute wahrnimmt und im Rahmen der Selbstkontrolle (vgl. Art. 75 NDG) die daraus resultierenden Risiken minimiert. Auskunftsgesuche, welche bei den kantonalen Vollzugsbehörden eingehen, bearbeitet vom NDB gestützt auf die Artikel 63 ff.

Artikel 14 Absatz 3

Nach heutigem Recht kann der NDB Vorgänge und Einrichtungen an öffentlichen und allgemein zugänglichen Orten beobachten und in Bild und Ton festhalten. Dazu gehört auch die begleitende Observation, d. h. das Verfolgen und Beobachten einer - in der Regel - Person oder eines Fahrzeugs über eine gewisse Dauer durch ein Observationsteam.

Die mit solchen Observationen beauftragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind an die geltende Rechtsordnung gebunden. Entsprechend einfach ist es bisweilen für eine Zielperson, sich einer Observation zu entziehen und umso schwieriger für den Observierenden, den Kontakt zum Beobachtungsobjekt nicht unbeabsichtigt zu verlieren. So kann beispielsweise das Überfahren eines Rotlichtes, das Überschreiten der zulässigen Höchstgeschwindigkeit oder etwa das Abbiegen im dichten Stadtverkehr ausreichen, dass das Observationsteam den Kontakt verliert. Kantonale Polizeigesetze (z. B. FR, GE, GR, NE, SZ, TG, TI, ZH) werden deshalb zunehmend mit Bestimmungen ergänzt, die es erlauben, während solchen Observationen Ortungsgeräte (GPS-Sender) einzusetzen, um die Zielpersonen oder -objekte rasch wieder aufzufinden, falls man den Sichtkontakt verloren hat.

Das Bundesgericht befasste sich im April 2020 auf Beschwerde verschiedener Organisationen mit einer neuen Rechtsgrundlage im Polizeigesetz des Kantons Bern für den Einsatz von Ortungsgeräten¹¹. Es beurteilte dabei die «(Echtzeit) Überwachung durch ein an einem Fahrzeug befestigtes GPS-Ortungsgerät» als einen «nicht leichten Eingriff in die Privatsphäre» der betroffenen Person und hob die entsprechende Bestimmung von Artikel 118 Absatz 2 des bernischen Polizeigesetzes auf. In der Urteilsbegründung hob es unter anderem hervor, dass die Berner Bestimmung keine Einschränkung auf konkrete oder dringende Verdachtsfälle von Straftaten und keine zeitliche Beschränkung enthielt. Die Berner Regelung figurierte zwar unter dem Titel «Observation», war aber so offen formuliert («Sie kann zu diesem Zweck technische Überwachungsgeräte einsetzen, um den Standort von Personen oder Sachen festzustellen»), dass unklar blieb, ob es sich um eine eigenständige Form der Observation im öffentlichen Raum handelt, oder um eine Unterstützungsmassnahme zur begleitenden Observation durch eine Observationseinheit. Das Bundesgericht beurteilte es deshalb als eigenständige Massnahme und verglich sie mit den einschlägigen Bestimmungen der Strafprozessordnung¹² (StPO, Art. 280 ff.) und des NDG (Art. 26 Abs. 1 Bst. b.). Es kam dabei zum Schluss, dass ein solcher Einsatz ohne einschränkende Voraussetzungen und ohne richterliche Genehmigung und - in bestimmten Fällen - nachträgliche Benachrichtigung nicht zulässig sei.

Nach Beurteilung des Bundesrates lässt das Urteil somit offen, den Einsatz von Ortungsgeräten als Unterstützungsmassnahme von rechtlich zulässigen Observationen unter einschränkenden Bedingungen zu regeln, wenn dadurch nicht wesentlich stärker in die Privatsphäre eingegriffen wird, als durch die Observation an sich.

Der hier vorgeschlagene Einsatz des Ortungsgerätes beschränkt sich deshalb auf die Übermittlung der aktuellen Koordinaten des Beobachtungsobjekts während der laufenden Observation und mit dem einzigen Zweck, deren Aufrechterhalten zu gewährleisten. Wurde der Kontakt zum Beobachtungsobjekt dauernd verloren, so ist die Übermittlung der Ortungsdaten zu beenden. Diese Zeitdauer ist kurz anzusetzen, d. h. sie ist den Verhältnissen anzupassen, soll aber sicher unter einer Stunde bleiben. Der Einsatz eines Ortungsgerätes während einer Observation ist somit einzig ein Hilfsmittel. Die Daten dürfen nicht zu einer späteren Analyse oder anderen Zwecken gespeichert werden. Ist die Speicherung der Daten für das Funktionieren des Ortungsgerätes aus technischen Gründen unverzichtbar, sind sie am Ende der Observation umgehend zu vernichten. Sofern sich das Beobachtungsobjekt an einen nicht öffentlichen und allgemein zugänglichen Ort begibt, ist die Datenübertragung des Ortungsgerätes zu beenden. Das Gleiche gilt, wenn das Observationsteam die Observation beendet. Will das Observationsteam zu einem späteren Zeitpunkt die Observation weiterführen, muss es das Beobachtungsobjekt mit den üblichen Mitteln auffinden. Erst wenn das Beobachtungsobjekt für das Observationsteam wieder sichtbar ist, darf die Übermittlung der Ortungsdaten wieder eingeschaltet werden. Solch detaillierte Regelungen gehören jedoch ins Verordnungsrecht, das anschliessend revidiert wird.

Der in diesem Artikel vorgesehene Einsatz eines Ortungsgerätes ist somit von einem Einsatz nach Artikel 280 Buchstabe c StPO und nach Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe b NDG klar zu unterscheiden. Diese beiden Artikel streben primär die dauerhafte Standortfeststellung und das Erfassen von Bewegungen über einen definierten Zeitraum an. Sie sind an strenge Voraussetzungen gebunden, auf einen dauerhaften Einsatz ausgerichtet und stellen den vom Bundesgericht festgestellten nicht leichten Eingriff in die Privatsphäre dar.

¹¹ Entscheid 1C 181/2019; BGE 147 I 103

¹² SR 312.0

Hingegen ist das Ziel des hier geregelten Einsatzes eines Ortungsgeräts die blosser Erleichterung und Sicherstellung einer Observation. Somit können beispielsweise gefährliche Überholungsmanöver in dichtem Strassenverkehr vermieden werden, da das Observations-team in der Lage ist, das Beobachtungsobjekt durch das Ortungsgerät wieder zu finden, wenn es kurzzeitig aus dem Blickfeld verschwunden ist. Ebenfalls ist es für die Observierenden einfacher unerkannt zu bleiben, wenn sie wechselnde Distanzen zur Zielperson einhalten können. Der Eingriff in die Privatsphäre ist damit tendenziell nicht grösser als bei der Observation selbst. Bei dieser wird nicht nur der jeweilige Aufenthaltsort des Zielobjektes festgestellt, sondern auch dessen Verhalten, allfällige Kontakte etc. Die Unterstützung der begleitenden Observation durch den Einsatz von Ortungsgeräten ohne richterliche Genehmigung erscheint deshalb auch im Licht der bundesgerichtlichen Rechtsprechung als verhältnismässig. Ohnehin bleibt der NDB an die Grundsätze der Datenbeschaffung gebunden, die die Verhältnismässigkeit bei der Wahl der Beschaffungsmassnahme vorschreibt (Art. 5 Abs. 3).

Der Einsatz eines Ortungsgeräts nach diesem Artikel wird die ständige Überwachung mit Ortungsgeräten nach Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe b NDG in Fällen von schweren Bedrohungen der Sicherheit der Schweiz nicht ersetzen. Ein Einsatz eines Ortungsgeräts nach Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe b NDG findet hingegen ohne Observation statt, und die beschafften Daten werden laufend oder nachträglich am Behördenstandort erfasst und ausgewertet.

Artikel 18

Wenn der NDB bei der Informationsbeschaffung mit inländischen Amtsstellen zusammenarbeitet, kann es notwendig sein, auch deren Mitarbeitende genauso zu schützen wie solche des NDB oder der kantonalen Vollzugsbehörden. Im Vordergrund stehen dabei die vom NDB mit Beschaffungen im Cyberraum beauftragten Dienststellen des VBS (Computer Network Operations CNO des Zentrums für Elektronische Operationen der Führungsunterstützungsbasis der Armee, künftig voraussichtlich Cyberkommando). Artikel 18 Absatz 1 wird deshalb entsprechend durch einen Buchstaben b^{bis} ergänzt.

Das NDG benutzt den Ausdruck «kantonale Vollzugsbehörden», was in Absatz 2 Buchstabe a vereinheitlicht wird.

Artikel 19

Absatz 2 Buchstabe f

Analog zur neuen Formulierung in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b wird auch der Katalog der möglichen Bedrohungsquellen im Zusammenhang mit dem Auskunftsrecht bei konkreten Bedrohungen um die sicherheitspolitisch bedeutsamen Aktivitäten im Cyberraum ergänzt.

Artikel 20

Absatz 1 Buchstabe b

Diese Anpassung wird aufgrund der neuen Bezeichnung infolge der Reorganisation der Grenzschutz und Zollbehörde nötig und beinhaltet keine Änderung materieller Natur. Da das neue Vollzugaufgabengesetz¹³ des Bundesamts für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) zurzeit auch im Stadium der Rechtsetzung steht, wird je nach Datum des Inkrafttretens des BAZG-Vollzugaufgabengesetzes die hier geplante Änderung hinfällig.

Absatz 1 Buchstabe i

Behörden, die für den Betrieb von Informatiksystemen zuständig sind oder andere darin unterstützen, sollen dem NDB Auskünfte bezüglich sicherheitspolitisch relevanter Cyberangriffen erteilen, damit der NDB eine umfassende Lagedarstellung im Cyberbereich vornehmen und gegebenenfalls Massnahmen zur Erkennung und Verhinderung von Cyberangriffen ergreifen kann. Diese Bestimmung ersetzt keinesfalls die gesetzlichen Vorgaben zum Schutz des Fernmeldegeheimnisses, die bei spezifischen Überwachungsmassnahmen jeweils einzuhalten sind.

Ein analoger Regelungsvorschlag findet sich auch in der Vorlage zur Änderung des Informationssicherheitsgesetzes, die vom 12. Januar bis zum 14. April 2022 in der Vernehmlassung war¹⁴. Sollte der dort vorgesehene Artikel 73c Absatz 1 vorher in Kraft treten, würde sich die das nationale Zentrum für Cybersicherheit betreffende Ergänzung «oder den Schutz von Informatiksystemen unterstützen», erübrigen.

Absatz 1 Buchstabe j

In Einklang mit den gesetzestechnischen Richtlinien wird hier einzig die Abkürzung des Geldwäschereigesetzes vom 10. Oktober 1997¹⁵ (GwG) eingefügt.

Artikel 25

Absatz 1 Buchstabe a

Die Auskunftspflicht Privater wird auf die gewerbmässigen Betreiberinnen und Betreiber von Beherbergungsbetrieben ausgedehnt. Diese verfügen wie die schon bisher verpflichteten Transportunternehmungen oft über Informationen und Daten, die für das frühzeitige Erkennen und Verhindern von Bedrohungen der inneren oder äusseren Sicherheit erforderlich sind. Somit könnte der NDB temporäre Aufenthaltsorte von Zielpersonen ermitteln und je nach Situation auch Kontaktpersonen einer Zielperson, wenn z. B. die Zielperson mehrere Hotelzimmer zahlt oder ihr Zimmer von Dritten bezahlt wird. Es könnte auch ermittelt werden, welche Organisation Räume mietet, um Treffen zu organisieren. Die grundsätzlichen Regelungen über die Datenspeicherung oder Meldepflichten der Beherbergungsbetriebe richten sich weiterhin nach kantonalem Recht. Das NDG führt weder neue Pflichten zur Datenerhebung noch zur Datenaufbewahrung ein, sondern nur den Zugriff auf bereits vorhandene Daten auf Anfrage des NDB oder der kantonalen Vollzugsbehörde. Wie bis anhin werden die Auskünfte nur in Einzelfällen verlangt.

¹³ BBl 2020 7406

¹⁴ Abrufbar unter: www.fedlex.admin.ch >Vernehmlassungen >Abgeschlossen >2022 >EFD > Meldepflicht von Betreiberinnen kritischer Infrastrukturen für Cyberangriffe

¹⁵ SR 955.0

Der Begriff «Beherbergungsbetrieb» umfasst dabei sämtliche Betreiber, die (meist gegen Entgelt) Personen eine Übernachtungsmöglichkeit zur Verfügung stellen. Die Daten über den gewerblich organisierten Austausch von Wohnungen oder Häusern fallen auch darunter.

Absatz 3

Gleich wie die Behörden nach Artikel 19 und 20 sollen auch Private neu verpflichtet werden, gegenüber Dritten ein allfälliges Auskunftersuchen des NDB geheim zu halten. Es entspricht dem Grundsatz der Unerkennbarkeit der Informationsbeschaffung nach Artikel 5 Absatz 4.

4. Abschnitt: Genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahmen

Die heutigen Bestimmungen über die genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen (GEBM) sollen aufgrund der ersten Erfahrungen mit ihrer Anwendung sowie aufgrund des anlässlich verschiedener parlamentarischer Vorstösse¹⁶ erkannten Handlungsbedarfs angepasst werden. Einerseits soll eine neue genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahme eine Lücke in der Datenbeschaffung schliessen. Der NDB hat heute keine Möglichkeiten, Informationen von Finanzintermediären über die Finanzierung von sicherheitsrelevanten Personen oder Gruppierungen zu erhalten. Mit dieser neuen genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahme, die die Überwachung der über Banken und ähnliche Institutionen abgewickelten Finanzbeziehungen bestimmter Personen ermöglicht, wird eine Lücke in der Datenbeschaffung geschlossen. (siehe Erläuterungen zu Art. 26 Abs. 1 Bst. f und g).

Weiter soll der Anwendungsbereich der genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen auf den gewalttätigen Extremismus ausgedehnt werden (siehe Erläuterungen zu Art. 27 Abs. 1 Bst. a). Wie bisher sind auch beim Einsatz der neuen Finanzauskunft oder beim Einsatz zur Aufklärung des gewalttätigen Extremismus die strengen Voraussetzungen nach Artikel 27 einzuhalten.

Der heutige Artikel 29 wird neu in mehrere Artikel unterteilt. Diese neue Struktur der Regelung des Genehmigungsverfahrens bringt eine bessere Trennung der Inhalte mit sich.

Artikel 26

Absatz 1

Buchstabe b

Hier soll der Hinweis eingefügt werden, dass Ortungsgeräte im Rahmen laufender Beobachtungsmassnahmen («Observation») genehmigungsfrei verwendet werden können. Es kann auf die vorstehenden Erläuterungen zu Artikel 14 Absatz 3 verwiesen werden.

Buchstabe f und g

Diese neuen genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen orientieren sich an Artikeln 284 und 285 StPO, der die Überwachung der Beziehungen zwischen einer Zielperson des NDB und Institutionen, die dem Geldwäschereigesetz unterstellt sind. Mit dem Verweis auf Artikel 2 GwG entspricht der Kreis der betroffenen Personen und Institutionen, der unter der neuen genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahme auskunftspflichtig wird, jenem des Geltungsbereichs des GwG.

Namentlich für die Finanzierung des Terrorismus werden nicht nur die grossen institutionalisierten Banken genutzt, sondern auch Dienste von kleineren Unternehmen, die Dienstleistungen im internationalen Geldtransfer anbieten, oder auch von Personen, die Bargeld tauschen. Deswegen übernimmt das NDG vom GwG die Definition des Kreises der potentiell betroffenen Personen, bei denen das Einholen von Auskünften über Transaktionen und Geschäftsbeziehungen möglich ist. Die Transparenz über diese Geldflüsse, die dank der Überwachung der Beziehungen möglich wird, dient dem NDB zur Erfüllung seiner Aufgaben nach Artikel 6 NDG.

Von Interesse für den NDB sind die Hintergründe der Finanzierung von Organisationen und Gruppierungen, welche bereits aufgrund anderer Informationen in seinen Fokus geraten sind. Mit einer gezielten Überwachung kann die Bedrohung durch eine Organisation oder Gruppierung für die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz besser eingeschätzt werden. Zu denken ist beispielsweise an kommerzielle Unternehmen, ideelle Organisationen oder religiöse Einrichtungen, über die begründete Anhaltspunkte vorliegen, dass sie an terroristischen, nachrichtendienstlichen oder gewalttätig-extremistischen (siehe Erläuterungen zu Art. 27 Abs. 1 Bst. a.) Umtrieben beteiligt sind, namentlich an deren Finanzierung. Informationen über die Herkunft der Finanzierung können dem NDB zusätzliche schlüssige Elemente liefern, um eine Bedrohung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz frühzeitig erkennen und verhindern zu können.

Heute hat der NDB nur sehr begrenzte Möglichkeiten, an Informationen betreffend die Finanzierung einer Einrichtung zu gelangen. So kann er unter bestimmten Voraussetzungen im Einzelfall Informationen von der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) erhalten (Art. 29 Abs. 2^{bis}-2^{ter} i.V.m. Art. 30f. GwG sowie Art. 20 Abs. 1 Bst. j NDG).

Die MROS ist als schweizerische «Financial Intelligence Unit» (FIU) die nationale Zentralstelle, welche gemäss dem GwG Verdachtsmeldungen bezüglich Geldwäscherei, Terrorismusfinanzierung, Geldern aus Vortaten zur Geldwäscherei oder krimineller Organisationen von den dem GwG unterstellten Instituten entgegennimmt, analysiert (Art. 23 Abs. 2 GwG), Informationen auf nationaler und internationaler Ebene austauscht (Art. 29 und 30 GwG) und bei einem begründeten Verdacht Anzeige an die zuständige Strafverfolgungsbehörde erstattet (Art. 23 Abs. 4 GwG).

Diese Auflistung der Aufgaben der Meldestelle kann prima vista zur Schlussfolgerung verleiten, dass der bestehende Informationsaustausch zwischen ihr und dem NDB das Ziel der Neuregelung bereits erfüllt. Das ist allerdings nicht der Fall: Die Meldungen von Finanzintermediären an die MROS setzen den begründeten Verdacht beispielsweise auf Terrorismusfinanzierung voraus (Art. 9 GwG). Die Tatsache alleine, dass eine ideelle Organisation beispielsweise ihre Mitglieder zu Gewalttätigkeiten aufruft, berechtigt die Finanzintermediäre jedoch noch nicht zu einer Meldung an die Meldestelle. Dazu kommt, dass ein Finanzintermediär nur dann eine Meldung erstattet, wenn er die Zwecke der Terrorismusfinanzierung auch erkennt. Schliesslich hat die MROS auch bei einer Bekanntgabe von Informationen das für FIU international geltende und streng einzuhaltende Spezialitätsprinzip zu gewährleisten. Nach diesem wichtigen Grundsatz der internationalen Zusammenarbeit dürfen zwischen FIU ausgetauschte Informationen nur zu den Zwecken verwendet werden, für die sie verlangt und erteilt wurden (Ziff. 3 der Interpretativnote zu Empfehlung 40 «*Groupe d'action financière*»; Spezia-

¹⁶ z. B. Po 17.3831 und Mo 20.4568.

litätsprinzip). Die Meldestelle als Behörde, die die Informationen erhält, muss die Auflagen der Behörde einhalten, von der die Information stammt. Dies gilt auch, wenn von einer ausländischen Stelle erhaltene Informationen mit deren Zustimmung an eine nationale Behörde bekanntgegeben werden (vgl. dazu Art. 29 Abs. 2^{ter} GwG).

Die Aufgabe des NDB ist eine andere als die der MROS: Der NDB ist im präventiven Bereich der Informationsbeschaffung tätig und selbst für die Informationsbeschaffung zwecks Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit zuständig. Wenn er konkrete Anhaltspunkte hat, dass beispielsweise eine religiöse Einrichtung Personen rekrutiert, um die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz schwerwiegend zu bedrohen, dann soll er die Möglichkeit erhalten, zwecks Vervollständigung seiner Bedrohungseinschätzung Informationen zur Finanzierung und damit auch Vernetzung dieser Einrichtung verlangen zu können. Diese Informationen können im Einzelfall eine wichtige Grundlage liefern, um weitere Massnahmen zu treffen, wie beispielsweise ein Tätigkeitsverbot nach Artikel 73 NDG. Die Neuregelung soll somit eine wichtige Lücke im Instrumentarium der Datenbeschaffung des NDB schliessen.

Die Massnahme soll als genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahme nach NDG ausgebildet werden, da sie einen Eingriff insbesondere in die Wirtschaftsfreiheit und in die persönliche Freiheit darstellt. Genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahmen sind an sehr strenge Voraussetzungen gebunden und benötigen sowohl eine Genehmigung durch das Bundesverwaltungsgericht als auch eine Freigabe durch die Vorsteherin oder den Vorsteher des VBS.

Diese neue Massnahme der Datenbeschaffung ist folglich zum bereits existierenden Informationsaustausch zwischen dem NDB und der MROS komplementär (vgl. Art. 29 Abs. 2^{bis}-2^{ter} i.V.m. Art. 30f. GwG sowie Art. 20 Abs. 1 Bst. j NDG). Es ist wichtig, dass mit dieser neuen Massnahme das Informationsverbot gemäss Artikel 10a GwG nicht verletzt wird. Dieses setzt das Verbot der Datenbekanntgabe an die betroffene Person gemäss den Standards der «*Groupe d'action financière*» um. Die Kundin oder der Kunde des Finanzinstituts darf nicht merken, dass gegen sie oder ihn eine Verdachtsmeldung vorliegt. Dies könnte die Strafverfolgung und insbesondere die Beweiserhebung gefährden.

Diese zusätzliche genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahme benötigt der NDB nicht nur zur Aufgabenerfüllung im Bereich des Terrorismus. Auch für das frühzeitige Erkennen und Verhindern von Bedrohungen der inneren oder äusseren Sicherheit, die von verbotenen Nachrichtendienst ausgehen, können Erkenntnisse aus Finanzdaten wichtig sein. So können beispielsweise Informationen über die Finanzierung von als Tarnung dienenden Infrastrukturen wie Unterkünfte oder für Abonnemente von Fernmeldeanschlüssen, die dem Kontakt mit Quellen dienen, von hohem Interesse sein. Auch möglich sind die Entdeckung bzw. die Bestätigung der Existenz einer Scheinfirma, wenn einzig Personen, die der NDB als verdeckte Agenten identifizieren kann, Konten dieser Firma benutzen. Je nach Lage ist es somit möglich, Personen zu identifizieren, die in der Schweiz für einen anderen Staat tätig sind.

Im Bereich des gewalttätigen Extremismus (siehe Erläuterungen zu Art. 27 Abs. 1 Bst. a.) können Auskünfte über Finanztransaktionen Erkenntnisse dazu liefern, welche Immobilien von Personen, die als gewalttätige Extremisten identifiziert wurden, erworben wurden oder unterhalten werden, welche Güter diese Personen erwerben und welche Personen und Organisationen sie finanziell unterstützen oder von ihnen unterstützt werden. Ebenfalls können Informationen über die Finanzierung von Grossanlässen gewalttätig-extremistischer Gruppierungen für die Netzwerkaufklärung benötigte Erkenntnisse liefern.

Artikel 27

Absatz 1 Buchstabe a

Zur besseren Lesbarkeit wird dieser Buchstabe neu nummeriert.

Ziffer 1

Seit dem Inkrafttreten des NDG haben sich die gewalttätigen Reaktionen der Rechts- und Linksextremen verschärft. Die Aggressivität gegenüber Sicherheitskräften und das allgemeine Gewaltpotential dieser Gruppen nimmt zu. Die aktuelle Gewaltanwendung von Rechtsextremisten ist zwar noch relativ tief, sie trainieren sich aber in Kampfsportarten und bewaffnen sich zunehmend. Linksextremisten sind international stark vernetzt und ihre Gewaltausübung gegen Behörden und ideologisch entgegengesetzte Gruppen intensiviert sich zunehmend.

Bei gewalttätigem Extremismus handelt es sich um Organisationen und Personen, welche die demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen ablehnen und zum Erreichen ihrer Ziele Gewalttaten verüben, fördern oder befürworten (vgl. Art. 19 Abs. 2 Bst. e). Zwar wurden beim Erlass des Nachrichtendienstgesetzes genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahmen zur Aufklärung von gewalttätig-extremistischen Aktivitäten noch ausgenommen, doch hat sich bei Ereignissen im Ausland gezeigt, dass solche Aktivitäten auch Ausmasse annehmen können, die die innere oder äussere Sicherheit schwer bedrohen. Dabei ging es teilweise um Fälle von Personen, die den Behörden als gewalttätig-extremistisch bekannt waren, aber zu Handlungen griffen, die ein terroristisches Ausmass annahmen (z. B. Anschläge von Christchurch / Neuseeland oder Halle / Deutschland). Nach neueren Lageentwicklungen nehmen die Radikalisierung und Gewaltbereitschaft von Teilen dieser Personengruppen auch in der Schweiz deutlich zu. Hinweise auf Waffen-, Munitions- und Sprengstoffbeschaffungen und Ausbildung daran sind für sich alleine noch kein Grund zur Annahme, dass eine gewalttätig-extremistische Person die Schwelle zum Terrorismus überschreiten wird. Ob es sich im Einzelfall um eine gewalttätig-extremistische oder terroristische Aktivität handelt, hängt von der Zielsetzung, Intensität und Schwere der Handlung sowie deren Zusammenhang ab. All dies lässt sich oft erst nach der Tat erkennen.

Ohne den Einsatz von genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen sind entsprechende Entwicklungen kaum zu erkennen. Die einschlägige Szene benutzt zunehmend verborgene Vorgehensweisen, die der NDB mit den heute zulässigen genehmigungsfreien Informationsbeschaffungsmassnahmen nur unzureichend aufklären kann, weshalb bei gravierenden Formen von gewalttätig-extremistischen Aktivitäten mit potenziellen Schäden auch an Leib und Leben ebenfalls der Einsatz genehmigungspflichtiger Beschaffungsmassnahmen ermöglicht werden soll. Zu denken ist an Fälle, in welchen Erkenntnisse bestehen, dass gewalttätig-extremistische Personen sich bewaffnen, ausbilden und sich gleichzeitig einerseits stärker von der Aussenwelt abkapseln und sich andererseits zunehmend namentlich in sozialen Medien - mit bereits erfolgten gewaltextremistischen oder terroristischen Anschlägen befassen und sich dazu äussern. Die Schwelle zu strafbaren Vorbereitungshandlungen ist in solchen Fällen meist noch nicht gegeben und die Personen haben keine Bezüge zu bekannten terroristischen Gruppierungen. Das Bündel der vorhandenen Informationen kann aber auf eine schwere Bedrohung der Sicherheit hinweisen, die vertieft aufgeklärt werden sollte (siehe Bericht vom 13. Januar 2021¹⁷ des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 17.3831 Glanzmann-Hunkeler: Griffige Instrumentarien gegen Gewaltextremisten).

¹⁷ Abrufbar unter: www.parlament.ch >17.3831> Bericht in Erfüllung des parlamentarischen Vorstosses.

Sind die präventiven Mittel in der Schweiz lückenhaft, besteht die erhebliche Gefahr, dass die Schweiz zu einem Rückzugsort oder Treffpunkt für ausländische gewaltextremistische Personen wird (siehe Stellungnahme des Bundesrates vom 13. Mai 2020¹⁸ auf das Postulat 20.3100 Jositsch: Überprüfung der Wirksamkeit des neuen Nachrichtendienstgesetzes). Deshalb werden heute sowohl auf kantonaler wie auch auf Bundesebene (siehe z. B. Postulat 17.3831 Griffige Instrumentarien gegen Gewaltextremisten) genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahmen auch für die Früherkennung und Verhinderung von gewaltextremistischen Aktivitäten gefordert, die die Sicherheit schwerwiegend bedrohen. Die bisherigen Erfahrungen mit den genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen zeigen, dass deren Einsatz geeignet ist, zielgerichtete und punktgenaue Einzelfallabklärungen in schweren Fällen vorzunehmen. Der NDB setzt diese Mittel zurückhaltend und nur in Fällen von schweren Bedrohungen ein. Die Massnahmen müssen zudem vom Bundesverwaltungsgericht auf Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit geprüft und von diesem genehmigt werden. Im Jahr 2017 wurden in 4 Fällen Massnahmen angewendet, im Jahr 2018 in 8 Fällen, im Jahr 2019 in 5 Fällen und im Jahr 2020 in 4 Fällen. Diese Zahlen zeigen, dass der NDB diese Mittel zurückhaltend und nur in den vom Gesetz vorgesehenen Fällen von schweren Bedrohungen einsetzt.

Mit der Streichung der bisherigen Einschränkung der genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen auf die Buchstaben a bis d von Artikel 19 Absatz 2 NDG wird deren Anwendungsbereich auch auf den gewalttätigen Extremismus ausgedehnt. Die strengen Voraussetzungen für den Einsatz von genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen nach Artikel 27 Absatz 1 bleiben aber unverändert und gelten auch für auf den gewalttätigen Extremismus zielende Beschaffungsmassnahmen; insbesondere die Schwere der Bedrohung muss die Beschaffungsmassnahme rechtfertigen.

Ziffer 2

In der praktischen Anwendung der genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen zur Aufklärung von terroristischen Umtrieben hat sich gezeigt, dass das Bundesverwaltungsgericht Massnahmen im Bereich des Fernmeldewesens, die auf Grund technischer Umstände ausschliesslich in der Schweiz durchführbar sind, nicht genehmigen kann, wenn die Sicherheit der Schweiz nicht selbst (unmittelbar) konkret im Sinne von Artikel 19 Absatz 2 NDG bedroht ist. Das gilt auch für Fälle im Zusammenhang mit sowohl national als auch international geächteten Terrororganisationen wie der Al-Qaida oder dem «Islamischen Staat». Deren Führungskräfte im Ausland nutzen teilweise Schweizer Fernmeldedienstleistungen, die nur mit genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen in der Schweiz aufgeklärt werden können. Das Bundesverwaltungsgericht musste in der Vergangenheit einen Antrag des NDB ablehnen, weil die Schwere der (unmittelbaren) Bedrohung der Sicherheit der Schweiz nicht genug konkret gegeben war. Es verwies darauf, dass es am Gesetzgeber läge für solche Fälle eine gesetzliche Grundlage für die Anwendung von genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen zu schaffen.

Der Bundesrat schlägt deshalb vor, in Anlehnung an Artikel 2 Buchstabe d NDG auch die schwere Bedrohung wichtiger internationaler Sicherheitsinteressen als Kriterium für die Anordnung von genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen in der Schweiz einzuführen. Gewisse Abklärungen über namentlich Kommunikationsvorgänge zwischen Personen, die die internationale Sicherheit schwer bedrohen, sind aus technischen Gründen nur in der Schweiz möglich. Benutzt eine solche Person, zum Beispiel ein hohes Führungsmitglied einer internationalen Terrororganisation, einen über die Schweiz abgewickelten Kommunikationsdienst oder führen ausländische Akteure schwere Cyberangriffe gegen andere Länder über Schweizer Infrastrukturen aus, soll der NDB die Möglichkeit haben, Abklärungen auch im Interesse der internationalen Sicherheit zu machen und nicht nur bei einer unmittelbaren Bedrohung der Schweiz. Wie für den Schutz von Schweizer Sicherheitsinteressen sollen auch die internationalen Sicherheitsinteressen auf die Themengebiete von Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben a und b. beschränkt sein, d. h. die Abwehr von Terrorismus, Spionage, Proliferation, Cyberangriffen und gewalttätigen Extremismus sowie sicherheitspolitisch bedeutsamen Vorgängen im Ausland und im Cyberraum. Eine solche Kooperationsfähigkeit der Schweiz kann in einem umgekehrten Fall auch die internationale Kooperationsbereitschaft zu Gunsten der Sicherheit der Schweiz fördern.

Der Bundesrat spricht sich für die Anwendung dieser neuen Möglichkeiten zur Früherkennung von schweren Bedrohungen durch Gewaltextremismus oder von internationalen Sicherheitsinteressen für eine ebenso restriktive Praxis wie bisher aus und erwartet keine wesentliche Erhöhung der Anzahl Fälle, in denen solche Massnahmen zur Anwendung kommen werden. Die gesetzlichen Voraussetzungen für ihre Anwendung bleiben streng und werden vom Bundesverwaltungsgericht unabhängig überprüft. Die erforderliche Freigabe der Massnahmen auf politischer Ebene ermöglicht eine aktive Steuerung auch nach staatspolitischen Gesichtspunkten. Insgesamt dürfte es sich bei gleichbleibender Bedrohungslage um rund 5 bis 10 zusätzliche Fälle pro Jahr handeln, in welchen künftig genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahmen zur Aufklärung von schweren Bedrohungen durch Gewaltextremismus oder Bedrohungen wichtiger internationaler Sicherheitsinteressen eingesetzt würden. Die damit verbundenen Aufgaben können bei der aktuellen Lage mit den bestehenden Ressourcen bewältigt werden.

Artikel 28

In diesem Artikel erfolgt eine Klarstellung, dass darunter auch Fälle gehören, wenn eine Zielperson zwar keinen eigenen Zugriff auf zu überwachende Infrastruktur (Telefon, Fahrzeug, Postadresse, etc.) der Drittperson hat, aber diese benutzt, um Informationen weiterzuleiten, namentlich auch an die Drittperson. Als konkretes Beispiel kann ein im Ausland befindlicher Schweizer Dschihadkämpfer genannt werden, von dem bekannt ist, dass er regelmässig mit einer Drittperson, z. B. einem Freund oder einem Familienangehörigen, in der Schweiz kommuniziert. Eine Überwachung seines Fernmeldeanschlusses im Ausland ist technisch nicht möglich, jedoch des Anschlusses der Drittperson in der Schweiz. Damit können für die Sicherheit der Schweiz wichtige Erkenntnisse zur Abwehr von terroristischen Bedrohungen gewonnen werden. Die Ergänzung «von da aus oder dorthin» soll verdeutlichen, dass die Anordnung von genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen gegenüber Drittperson auch möglich ist, wenn diese lediglich Empfängerin von Informationen der zu überwachenden Person ist. Es gelten im Übrigen auch in solchen Konstellationen die üblichen strengen Voraussetzungen betreffend die Schwere der Bedrohung und die Verhältnismässigkeit der Massnahme.

Der zweite Absatz des heutigen Artikels 28 wird aufgehoben. Stattdessen kann auf den Artikel 50 Absatz 2 verwiesen werden, der auch im Fall einer Anordnung einer GEBM gegenüber einer Drittperson anwendbar ist. In der Praxis hat sich gezeigt, dass jemand, der zum Kreis von einem Berufsgeheimnis unterstehenden Personen gehört (z. B. auch Hilfspersonen von Ärztinnen und Ärzten), als Privatperson zahlreiche Mobiltelefonabonnemente abschliessen kann und deren Nutzung vollständig an andere Personen übergibt. Die dem Berufsgeheimnis unterstehende Person nutzt diese Anschlüsse nie, womit das Berufsgeheimnis faktisch nicht tangiert ist. Wenn nun vom tatsächlichen Nutzer des Anschlusses eine entsprechend schwere Bedrohung der Sicherheit der Schweiz ausgeht, ist es nicht

¹⁸ Abrufbar unter: www.parlament.ch > 20.3100.

gerechtfertigt, die Überwachung eines solchen Anschlusses auszuschliessen. Die Triage unter Aufsicht des Bundesverwaltungsgerichts ist auch hier die angemessene Lösung.

Artikel 29

In Absatz 1 wird der Buchstabe c ergänzt und Buchstabe d wird neu eingefügt. Der restliche Absatz 1 bleibt inhaltlich unverändert.

Absatz 1 Buchstabe c

Genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahmen können in der Praxis bisweilen nicht ohne weitere Begleitmassnahmen umgesetzt werden. Soll beispielsweise ein Ortungsgerät an einem Fahrzeug angebracht werden und liegen die richterliche Genehmigung und die politische Freigabe dafür vor, so kann das Fahrzeug auf öffentlichem oder auf frei zugänglichem privaten Grund, in einer privaten Tiefgarage mit beschränktem Zugang, in einer abschliessbaren Einzelgarage oder auf einem privaten Abstellplatz einer Drittperson usw. abgestellt sein. Für das Anbringen (und das spätere Entfernen) des Ortungsgerätes ist somit das Betreten entsprechender Räumlichkeiten und Örtlichkeiten notwendig, wobei die jeweiligen Eigentumsverhältnisse nicht immer auf Anhieb klar erkennbar sind. In Anlehnung an Artikel 269^{ter} Absatz 2 der Strafprozessordnung soll deshalb auch im NDG die Möglichkeit geschaffen werden, mit der Befugnis in der Hauptsache (z. B. Anbringen eines Ortungsgerätes) auch die Befugnis für die Umsetzung der notwendigen Begleitmassnahmen zu erteilen.

Die allenfalls mit dem Einsatz einer genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahme verbundenen notwendigen Begleitmassnahmen hängen vom Einzelfall ab und können im Gesetz nicht abschliessend aufgezählt werden. Der NDB muss sie deshalb in den Dokumenten für das Genehmigungs- und das Freigabeverfahren detailliert beschreiben und beantragen. Bei der Genehmigung folgt das Bundesverwaltungsgericht in der Beurteilung der Zulässigkeit den vergleichbaren Anforderungen bezüglich Eignung, Erforderlichkeit und Subsidiarität wie bei der Hauptmassnahme.

Absatz 1 Buchstabe d

Als Folge der Anpassung der Information über die Massnahmen von Strafverfolgungsbehörden bzw. vom Dienst ÜPF im Artikel 29a Absatz 3 (siehe unten), werden neu die Angaben über Strafverfahren Teil des Antrags.

Artikel 29a

Absatz 1

Dieser Absatz entspricht dem heutigen Artikel 29 Absatz 2. Als Folge der Anpassung in Artikel 29 Absatz 1 Buchstabe c wird in diesem Absatz in Anlehnung an Artikel 274 Absatz 4 StPO ausdrücklich festgelegt, dass das Bundesverwaltungsgericht sich in seinem Entscheid über die allfälligen Begleitmassnahmen zu äussern hat.

Absatz 2

Dieser Absatz entspricht weitgehend dem heutigen Artikel 29 Absatz 3 erster Satz. Gemäss heutigem Gesetzestext versagt das Bundesverwaltungsgericht einer beantragten GEBM die Genehmigung, wenn eine *solche* Massnahme bereits aufgrund eines Strafverfahrens gegen die betroffene Person hängig ist. Dabei ist nicht hinreichend klar, ob mit der *solchen* Massnahme eine identische Massnahme (also ebenfalls eine Fernmeldeüberwachung) gemeint ist oder lediglich eine andere Zwangsmassnahme (beispielsweise eine strafprozessuale technische Überwachung, während der NDB eine Fernmeldeüberwachung beantragt). Es ist deshalb notwendig zu präzisieren, was als *solche* Massnahme gilt.

Die bisherige gesetzliche Regelung betrifft ferner lediglich den Zeitpunkt der Genehmigung und enthält keine explizite Regelung für den Fall, dass eine identische strafprozessuale Zwangsmassnahme erst während laufender GEBM angeordnet wird. Eine Subsumtion unter Artikel 32 Absatz 1 Buchstabe b (Beendigung bei Wegfall der Voraussetzungen) ist nicht zwingend, zumal die Voraussetzungen für die Anordnung einer GEBM in Artikel 27 Absatz 1 aufgelistet sind, während sich die Bestimmung zu den identischen strafprozessualen Massnahmen unter dem Titel "Genehmigungsverfahren" befindet.

Gleich wie bisher beabsichtigt, sollen einerseits verschiedene Massnahmen von Strafverfolgungsbehörden und Nachrichtendienst gleichzeitig möglich sein und sich andererseits Massnahmen gegenseitig ausschliessen, die dasselbe bewirken. Dies wird im Gesetzeswortlaut neu durch den Wortlaut *identisch* verdeutlicht. Läuft also beispielsweise auf dem Festnetz eine Telefonüberwachung auf Anordnung der Bundesanwaltschaft, soll der Nachrichtendienst parallel dazu in ein der Zielperson zurechenbares Mobiltelefon eindringen und diese Kommunikation aufklären dürfen, weil es sich zwar um ähnliche, aber nicht identische Massnahmen handelt (die überdies zu unterschiedlichen Zwecken erfolgen). Nicht genehmigt würde hingegen die zeitgleiche Überwachung derselben Festnetznummer durch Bundesanwaltschaft und Nachrichtendienst, da die Massnahmen identisch sind.

Den vom Bundesverwaltungsgericht geäusserten Bedenken, dass es zu einer Vermischung der strafprozessualen und der nachrichtendienstlichen Überwachung führen könnte, wenn eine GEBM nur bei identischen strafprozessualen Zwangsmassnahmen auszuschliessen ist, welche unterschiedlichen Zwecken dienen und an andere Bedingungen geknüpft sind (Prävention / Repression) kann nach Auffassung des Bundesrates im Rahmen des Genehmigungsverfahrens hinreichend Rechnung getragen werden. Der NDB muss in seinen Anträgen auf bestehende strafprozessuale Zwangsmassnahmen hinweisen und begründen, weshalb die beantragten GEBM nicht mit diesen kollidieren. Bei einer Weitergabe von mit GEBM beschafften Informationen an die Strafverfolgungsbehörden muss der NDB sodann auf die Herkunft der Informationen hinweisen, womit die Strafverfolgungsbehörde darauf achten kann, dass strafprozessuale Schutzbestimmungen für die beschuldigte Person nicht ausgehebelt, respektive umgangen werden.

Absatz 3

Dieser Absatz entspricht inhaltlich weitgehend dem heutigen Artikel 29 Absatz 3 zweiter Satz und wird an die heute geübte Praxis angeglichen, dass der NDB sich vor der Antragstellung an das Bundesverwaltungsgericht über allfällige Massnahmen von Strafverfolgungsbehörden bzw. beim Dienst ÜPF direkt informiert und das Ergebnis im Antrag an das Bundesverwaltungsgericht ausführt.

Absatz 4

Dieser Absatz entspricht inhaltlich weitgehend dem heutigen Artikel 29 Absätze 4 und 5.

Dieser Absatz wird mit der Erwähnung der Begleitmassnahmen ergänzt. So sind die Beschaffungsmassnahme und die notwendigen Begleitmassnahmen für die Genehmigung gleichgestellt.

Zudem wird explizit erwähnt, dass das Bundesverwaltungsgericht die Genehmigung sowohl unter bestimmten Bedingungen als auch mit Auflagen erteilen kann. Dies entspricht der derzeitigen gerichtlichen Praxis. Somit wird eine Differenz zwischen dem französischen und dem deutschen und italienischen Wortlaut beseitigt.

Absatz 5

Zur Klarstellung wird hier präzisiert, dass das Bundesverwaltungsgericht nur über Massnahmen im Geltungsbereich der Schweizer Rechtsordnung entscheiden kann. Begibt sich eine Zielperson einer in Vollzug stehenden Massnahme ins Ausland, so gelten die Bestimmungen von Artikel 36 ff., insbesondere Artikel 37 für das Eindringen in Computersysteme und Computernetzwerke. Wie erwähnt ist für Massnahmen im Ausland keine Genehmigung durch das Bundesverwaltungsgericht möglich. Die Vorsteherin oder der Vorsteher des VBS entscheidet nach vorheriger Konsultation der Vorsteherinnen oder Vorsteher des EDA und des EJPD über die Durchführung von Massnahmen im Ausland (Art. 37 Abs. 2).

Artikel 29b

Absatz 1

Nach dem bisherigen Gesetzestext läuft die Dreimonatsfrist für eine Genehmigung ab dem Zeitpunkt von deren Erteilung, unabhängig davon, wie lange das anschliessende politische Freigabeverfahren dauert, oder ob der NDB die genehmigte und freigegebene Beschaffungsmassnahme tatsächlich umsetzen konnte. Dies kann die effektive Laufzeit einer Massnahme einschränken und den Zeitraum bis zur Eingabe von Verlängerungsanträgen verkürzen. Neu soll der Beginn des maximal dreimonatigen Fristenlaufs einer gerichtlich genehmigten besonderen Informationsbeschaffungsmassnahme nicht automatisch mit dem Tag der gerichtlichen Genehmigung einsetzen, sondern das Gericht soll den Beginn der Frist auch auf einen späteren Zeitpunkt festsetzen können. Zu denken ist nicht nur an den Zeitpunkt der politischen Freigabe, sondern auch an einen aus operativen Gründen in der Zukunft angesetzten Zeitpunkt wie die Einreise einer bestimmten Person oder der Eintritt eines Ereignisses wie den Beginn einer die Sicherheit bedrohenden Veranstaltung. Die genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen sollen zeitlich präziser gehandhabt werden können, ohne Veränderungen an der gesetzlichen Dauer (drei Monaten) oder dem rechtsstaatlichen Verfahren vornehmen zu müssen.

Absatz 2

Bei Verzögerungen im Genehmigungs- und Freigabeverfahren eines an sich rechtzeitig eingereichten Antrags auf Verlängerung von genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen besteht das Risiko, dass der NDB die Massnahme bis zur rechtskräftigen Freigabe der Verlängerung sistieren muss. Deshalb soll neu geregelt werden, dass die Frist während des Verlängerungsverfahrens gleichsam stillsteht, der NDB die Massnahme also fortsetzen darf. Somit wird verhindert, dass eine Beschaffungsmassnahme aufgrund einer Verzögerung im Verfahren unterbrochen wird. Selbstverständlich muss der NDB die Massnahme sofort einstellen, wenn das Bundesverwaltungsgericht die Verlängerung nicht genehmigt. Ein Freigabeverfahren findet danach nicht mehr statt. Die frühzeitige Einreichung des Verlängerungsantrags berücksichtigt die fünf Arbeitstage nach Artikel 29a Absatz 1 für den Entscheid durch das Bundesverwaltungsgericht und die durchschnittliche Anzahl Tage des Freigabeverfahrens, das an keine Frist gebunden ist.

Absatz 3

Wie im Verfahren bei Dringlichkeit vernichtet der NDB die beschafften Daten umgehend, wenn das Gericht die Genehmigung oder die Vorsteherin oder der Vorsteher des VBS die Freigabe nicht erteilt.

Artikel 29c

Dieser Artikel entspricht dem heutigen Artikel 29 Absatz 8.

Artikel 30

Absätze 3 und 4

Die reine Verlängerung einer laufenden genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahme hat lediglich eine zeitliche Komponente. Die Beschaffungsmassnahme selbst bleibt aber genau gleich. Der politische Grundsatzentscheid über ihre Durchführung entfällt somit und die Vorsteherinnen und Vorsteher von EDA und EJPD können von den Konsultationen entlastet werden, die in der heutigen Regelung teilweise beträchtliche Belastungen darstellen. So soll neu die Vorsteherin oder der Vorsteher des VBS in eigener Verantwortung über reine Verlängerungen entscheiden können. Die Möglichkeit, die Vorsteherin oder den Vorsteher des EDA und die Vorsteherin oder den Vorsteher des EJPD zu konsultieren, bleibt in Fällen von besonderer Bedeutung im Ermessen der Vorsteherin oder des Vorstehers des VBS, bzw. kann zwischen diesen abgesprochen werden.

Bei geringfügigen Erweiterungen von bereits genehmigten und freigegebenen Massnahmen stellen sich in der Regel ebenfalls keine grundsätzlichen Fragen mehr. Das ist beispielsweise der Fall, wenn eine Zielperson ein zusätzliches Mobiltelefon mit einer neuen Telefonnummer erwirbt, die in eine bereits bestehende Überwachung ihrer Anschlüsse miteinbezogen werden soll. Auch in solchen Fällen rechtfertigt es sich, dass die Vorsteherin oder der Vorsteher des VBS nach der Genehmigung des Bundesverwaltungsgerichts direkt über die Freigabe der Erweiterung entscheiden kann. Auch hier bleibt es der Vorsteherin oder des Vorstehers des VBS unbenommen, die Vorsteherin oder den Vorsteher des EDA und des EJPD trotzdem zu konsultieren, wenn sie es wegen der mit der Massnahme verbundenen politischen Risiken für notwendig erachtet. Auch können die Vorsteherin oder der Vorsteher des EDA und des EJPD bei der Stellungnahme zur ursprünglichen Anordnung bei besonderen Interessen verlangen, dass sie bei Verlängerungen oder Erweiterungen wieder konsultiert werden wollen. Jederzeit gilt, dass die Vorsteherin oder der Vorsteher des VBS die Vorsteherin oder den Vorsteher des EDA sowie die Vorsteherin oder den Vorsteher des EJPD über den getroffenen Entscheid informiert.

Artikel 33

Absätze 1, 2^{bis}, 3 und 4

Um Unklarheiten bei der Berechnung der Monatsfrist zu vermeiden, soll die Frist für die Mitteilung von genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen neu auf einheitlich 30 Tage festgelegt werden.

Bei der Anwendung der Mitteilungspflicht und ihren Ausnahmen hat die Praxis gezeigt, dass die heutige Regelung teilweise zu Aufwand führt, der in keinem Verhältnis zum Schutz der Rechte der betroffenen Personen steht. Nach heutigem Recht muss der Aufschub einer Mitteilung alle drei Monate beim Gericht neu beantragt und anschliessend von dem Vorsteher oder der Vorsteherin VBS nach Konsultation von dem Vorsteher oder der Vorsteherin des EDA und des EJPD freigegeben werden, da das gleiche Verfahren wie für die Anordnung von genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen gilt. Für dieses gilt eine Höchstdauer der Genehmigung von drei Monaten. Bei bisherigen Fällen des Aufschubs der Mitteilung ging es vorwiegend um Personen, gegen die ein Strafverfahren hängig ist, das einen Zusammenhang mit der vorangegangenen nachrichtendienstlichen Überwachung hat. Wenn die betroffene Person von den Strafverfolgungsbehörden aus ermittlungstaktischen Gründen noch nicht über das Verfahren informiert wurde, kann eine Mitteilung der Überwachung durch den NDB das Strafverfahren gefährden. Es erfolgt deshalb immer ein Aufschub, bzw. dessen Verlängerung. Die Mitteilung erfolgt erst, wenn die Strafverfolgungsbehörde die Person informiert oder das Strafverfahren eingestellt hat.

Neu soll deshalb ein Aufschub nicht bloss für drei Monate, sondern bis zu 6 Monate erfolgen können oder an ein bestimmtes Ereignis gebunden werden (z. B. Fortgang eines Strafverfahrens). Der NDB hat wie bisher in seinem Antrag die Gründe für einen Aufschub und neu gegebenenfalls das Ereignis genau zu nennen, bis zu dessen Eintritt der Aufschub gelten soll. Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet sodann begründet über die Genehmigung des Aufschubs. Da der blosser Aufschub der Mitteilung keine definitive Massnahme darstellt, soll er neu einzig dem Genehmigungsverfahren unterstellt werden. Es ist nicht zu erwarten, dass ein rechtlich gebotener Aufschub aus politischen Gründen nicht bestätigt wird. Ein Aufschub der Mitteilung aufgrund der Beziehungen der Schweiz mit dem Ausland enthält hingegen eine politische Komponente. Deswegen soll dieser Aufschub das Freigabeverfahren durchlaufen.

Der definitive Verzicht auf die Mitteilung soll hingegen wie bisher dem politischen Freigabeverfahren unterstellt bleiben. Wird der Aufschub der Mitteilung durch das Bundesverwaltungsgericht genehmigt, kann eine Information der im Freigabeverfahren involvierten Departemente sinnvoll sein. Falls nötig wird dies in Zusammenhang mit der Anpassung des Verordnungsrechts im Gefolge der Gesetzesrevision geregelt.

Weiterhin gilt die Mitteilungspflicht nur für tatsächlich durchgeführte Massnahmen. Massnahmen, die zwar genehmigt und freigegeben wurden, die aber z. B. aus technischen Gründen nicht umgesetzt werden konnten, haben in keine Grundrechte eingegriffen und unterstehen deshalb der Mitteilungspflicht nicht.

Artikel 37

Absätze 3 bis 6

Artikel 37 enthält heute keine Dringlichkeitsregelung, wie sie bei den genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen in Artikel 31 besteht. Das Eindringen in Computersysteme und -netzwerke im Ausland zwecks Störung, Verhinderung oder Verlangsamung von deren Funktionieren zur Abwehr von Angriffen auf kritische Infrastrukturen ist eine in der Regel heikle und in der Wirkung sofort erkennbare Massnahme und soll weiterhin nur auf Entscheid des Bundesrates erfolgen.

Das Eindringen zur Informationsbeschaffung erfolgt jedoch unbemerkt und muss bei Dringlichkeit sofort erfolgen können, um rechtzeitig an wichtige Informationen zu kommen. Es rechtfertigt sich deshalb, eine Dringlichkeitsregelung analog jener für die genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen zu ergänzen. Diese hat sich bewährt und sieht vor, dass die Direktorin oder der Direktor des NDB die Massnahme direkt anordnen und vollziehen lassen kann und sie nachträglich zur Genehmigung und Freigabe nach dem üblichen Verfahren unterbreitet.

Sollte die Vorsteherin oder der Vorsteher des VBS unmittelbar oder nach Konsultation von EDA und EJPD die Weiterführung der Massnahme ablehnen, müssten sie zusätzlich über die Verwendung der allenfalls bereits beschafften Daten entscheiden. Es ist denkbar, dass zwar eine Massnahme aus Gründen der politischen Risikoabwägung nicht weitergeführt werden soll, dass der NDB aber bereits damit beschaffte und für die Beurteilung der Sicherheitslage relevante Informationen verwenden darf.

Artikel 39

Absatz 3

Die Anpassung in Absatz 3 soll besser zum Ausdruck bringen, dass bei der Kabelaufklärung alle Personen in der Schweiz vor gezielter Aufklärung mit diesem Mittel geschützt sind (vgl. Art. 42 Abs. 2, der von *Personen im Inland* spricht). Damit kann der NDB keine ausländischen Personen im Inland mit der Kabelaufklärung aufklären, was bereits der heutigen Anwendung entspricht. Hingegen kann es sinnvoll und notwendig sein, Schweizer Personen im Ausland mit Kabelaufklärung aufzuklären, wenn sichergestellt ist, dass sich diese nicht in der Schweiz aufhalten. Dies entspricht der heutigen Praxis bei der Funkaufklärung, z. B. bei Schweizer Personen, die terroristisch motiviert in Dschihad-Gebiete reisen oder bei ausländischen Tochterfirmen (zumeist ebenfalls ausländisch beherrschter) Firmen, die im Handelsregistereintrag der Schweiz eingetragen sind, und Verbindungen zu mutmasslichen Proliferationsaktivitäten haben. Es ist einerseits gerechtfertigt, solchen Personen im Ausland keinen höheren Schutz zukommen zu lassen als ausländischen Personen im Ausland; andererseits ist es in solchen Fällen nicht möglich in der Schweiz genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahmen durchzuführen, weil es an den entsprechenden technischen oder physischen Zugängen fehlt.

Suchbegriffe sind weiterhin beliebige Zeichen-, Zahlen- und Buchstabenkombinationen oder eine Mischung daraus, durch die Daten gefiltert werden, um ein Resultat zu generieren (z. B. Namen von juristischen oder natürlichen Personen, Telefonnummern, IP-Adressen, Algorithmen, Koordinaten etc.).

Artikel 41

Absatz 1 Buchstabe b

Der heutige Begriff «Notwendigkeit» soll gemäss der vom Bundesverwaltungsgericht entwickelten Praxis zu den Genehmigungsanträgen durch die für die Beurteilung der Verhältnismässigkeit massgeblichen Elemente Geeignetheit, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit ersetzt werden. Das Element der Notwendigkeit ist dabei durch den Begriff der Erforderlichkeit immer noch abgedeckt.

Absatz 1^{bis}

Anträge auf Kabelaufklärung sind meist komplex und zeitlich nicht dringend, weshalb sich eine Verlängerung der Entscheidungsfrist auf 10 Tage rechtfertigt.

Absatz 2

Hier wurde nur der Ausdruck «weitere Verfahren» durch «übrige Verfahren» ersetzt. Damit wird insbesondere signalisiert, dass der Entscheid ebenfalls durch eine Einzelrichterin oder einen Einzelrichter gefällt wird.

Absatz 3

Die Kabelaufklärung bedarf - gleich wie eine genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahme - der richterlichen Genehmigung durch das Bundesverwaltungsgericht und daran anschliessend der politischen Freigabe durch den Vorsteher oder die Vorsteherin des VBS nach Konsultation des Vorstehers oder der Vorsteherin des EDA und des EJPD. Nach heutigem Recht erfolgt die erstmalige Genehmigung für höchstens sechs Monate und kann nach demselben Verfahren um jeweils höchstens drei Monate verlängert werden.

Die Kabelaufklärung ist aufwändig und hochkomplex. Zumindest zum heutigen Zeitpunkt ist sie nur für eine länger andauernde Informationsbeschaffung über sicherheitspolitisch bedeutsame Vorgänge im Ausland geeignet. Da auf Dauer ausgerichtet, haben sich die vom heutigen Gesetz vorgesehenen Fristen als deutlich zu kurz erwiesen: Zur Sicherstellung eines unterbrochslosen Betriebes muss der NDB heute bereits für jeden Kabelaufklärungsauftrag schon nach zwei Monaten einen Verlängerungsantrag für das richterliche Genehmigungs- und das politische Freigabeverfahren einreichen. Auch gilt es zu beachten, dass Systemanpassungen oder andere Massnahmen (z. B. Leitungsausbau) sich oft nicht sofort in entsprechenden Resultaten niederschlagen, sondern dass es dazu eines längeren Zeitraums bedarf. Hinzu kommt, dass sich die Kabelaufklärung in der Schweiz immer noch auf Neuland bewegt und der laufende Wissensaufbau seine Zeit beansprucht.

Mit der Verlängerung der Genehmigungsfrist wird der vorwiegend strategischen Ausrichtung der Kabelaufklärung Rechnung getragen. Im Bereich der Auslandsaufklärung wechseln die Bedrohungslagen und damit die Nachrichtenbedürfnisse nicht im Rhythmus von drei Monaten und die Kapazitäten des NDB und des Bundesverwaltungsgerichts können sinnvoller eingesetzt werden, als für rasch aufeinanderfolgende Genehmigungsverfahren.

Um weiterhin flexibel und zeitnah auf Lageänderungen und Aufklärungsbedürfnisse reagieren zu können, besteht auch bei der längeren Laufzeit von Genehmigungen die Möglichkeit einer Auftragsanpassung. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn bei einem Kabelaufklärungsauftrag neue Fernmeldedienstanbieter, zusätzliche Standorte eines bestehenden Fernmeldedienstanbieters oder neue Kategorien von Suchbegriffen einbezogen werden müssen. Solche Anpassungen muss der NDB weiterhin nach dem normalen Verfahren beantragen.

*Artikel 42**Absatz 3^{bis}*

Beim Erlass des NDG ging man davon aus, dass die Betreiberinnen von leitungsgebundenen Netzen und Anbieterinnen von Telekommunikationsdienstleistungen - wie in Artikel 43 vorgesehen - in der Lage sind, hinreichende Auskünfte insbesondere über die von ihnen geführten internationalen Datenströme zu geben. In den ersten Anwendungsfällen der Kabelaufklärung hat sich aber gezeigt, dass das nur sehr bedingt zutrifft. Die Schweizer Betreiberinnen kennen oft nur die Herkunfts- und Zielpunkte der Datenströme in den benachbarten Ländern und nicht deren weiterreichende Herkunft oder Endpunkte. Wie diese Datenströme verlaufen und welche Art von Kommunikationsdaten transportiert werden, ist einem stetigen, raschen Wandel unterworfen.

Die internationalen Datenströme werden über hochdynamische Netzwerke geleitet, deren Routing sich rasch ändern und nicht langfristig vorausgesagt werden kann. Die Fernmeldedienstanbieterinnen optimieren ihre Datenflüsse permanent, sei es zugunsten einer besseren Übertragungsqualität, sei es aus wirtschaftlichen Überlegungen. Der durchführende Dienst soll deshalb neu die Rahmen von bestehenden Aufträgen erfassten Signale und Daten technisch analysieren dürfen, um ein möglichst aktuelles und realitätsgetreues Bild der bearbeiteten Datenströme, der damit transportierten Signale und der Herkunft und Destination der Kommunikationsdaten zu erhalten. Ebenfalls gilt es die technische Beschaffenheit der erfassten Signale zu ermitteln, weil dies einen direkten Einfluss auf die vom durchführenden Dienst zu deren Erfassung und Bearbeitung einzusetzenden technischen Mittel hat.

Diese Art von Auswertung ist technischer Natur und nicht auf den Informationsgehalt der erfassten Daten bezogen. Solche technischen Informationen speichert der durchführende Dienst ZEO als Grundlagen für weitere Aufträge bei sich. Es geht darum, zu erkennen, wo welche Arten von Datenströmen transportiert werden und welche davon nachrichtendienstlich relevante Informationen enthalten können. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse kann der durchführende Dienst mit dem NDB teilen, damit dieser die Formulierung der Kabelaufklärungsaufträge zielgerichteter vornehmen kann (d. h. Bezeichnung der zu überwachenden Datenströme in den Kabelaufklärungsaufträgen).

*4. Kapitel: Datenbearbeitung und Qualitätssicherung**Allgemeine Bemerkungen*

In ihrem Jahresbericht 2019 regte die GPDel an, im Rahmen der anstehenden Revision des NDG ein alternatives Datenbearbeitungskonzept zu prüfen, in welchem der Zweck der Informationssysteme (Art. 47 bis 57 NDG), die Regeln für den Datentransfer zwischen den Systemen (Art. 44 NDG) und die Anwendbarkeit der Schranken von Artikel 5 NDG für einzelne Systeme in Verbindung mit spezifischen Löschrufen neu austariert würden. Gefordert wird eine bedeutend weniger komplexe und besser nachvollziehbare Regelung. Der grundlegende Zweck der Schranken von Artikel 5 NDG stehe dabei jedoch nicht zur Disposition.

Der vorliegende Revisionsentwurf trägt diesen Empfehlungen Rechnung. Die neue Datenbearbeitungskonzeption zeichnet sich durch eine Fokussierung auf die Daten und deren Bearbeitung aus. Die Eingangsprüfung, die Qualitätssicherung der Daten und die Datenbekanntgabe werden einheitlich geregelt. Zentral ist dabei der Verzicht auf eine Differenzierung in verschiedene Informations- und Speichersysteme (das neue Datenschutzgesetz verzichtet ebenfalls auf den Begriff «Informationssystem»). Damit ist die Regelung technologieneutral, umfasst lückenlos alle Daten des NDB und verbessert die Qualitätssicherungsmöglichkeiten erheblich.

Die Neuregelung bedeutet keine grundsätzliche Abkehr von den Grundsätzen der aktuellen Regelung. Dies gilt insbesondere auch bezüglich der selektiven Zugriffe auf Daten. So werden die bisherigen Datenkategorien beibehalten. Aus Gründen der Transparenz werden neue Unterkategorien ausgewiesen. Bei diesen handelt es sich um Kennzeichnungen bzw. Meta-Daten, nicht um Kategorien im Sinne des revDSG wie z. B. besonders schützenswerte Personendaten i. S. v. Artikel 5 Buchstabe c revDSG. Auch beibehalten

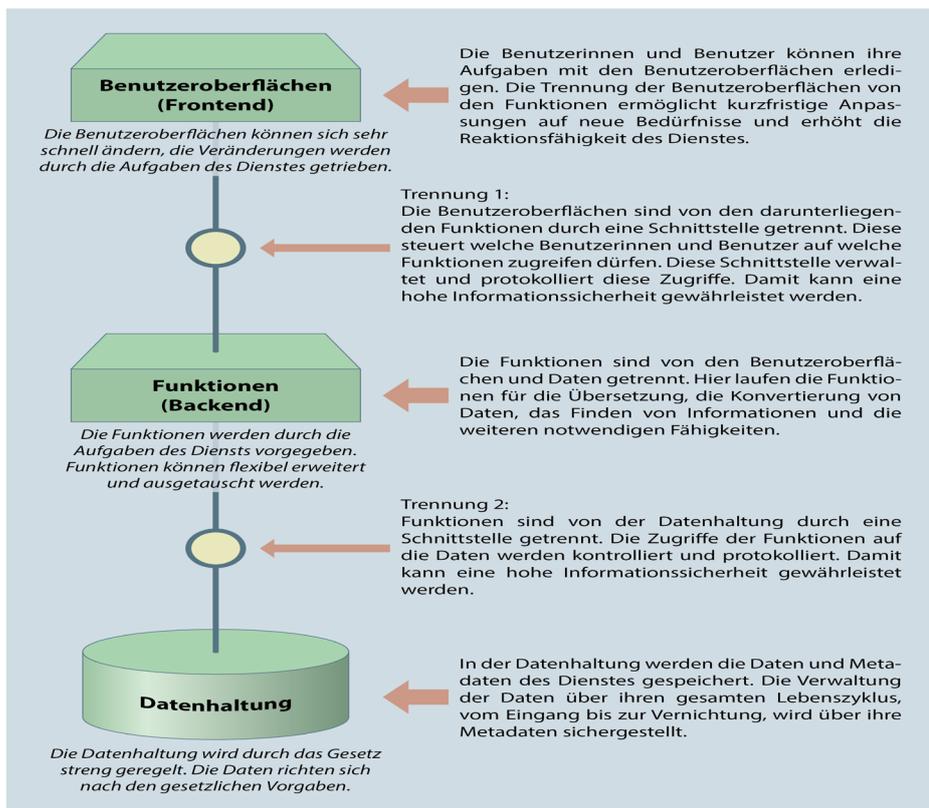
werden die Zugriffsberechtigungen anderer Behörden mit wenigen Ausnahmen, die in den Erläuterungen zum 5. Abschnitt ausgewiesen werden.

Der Verzicht auf die Nennung von Informationssystemen entspricht auch zeitgemässen IT-architektonischen Ansätzen, die eine konsequente Trennung von Informationssystemen, Business-Logik und Daten vorsehen. Das Arbeiten mit monolithischen Informationssystemen, mit einer physischen Einheit von Daten und Software, ist heute veraltet. Daten werden heute in technisch geeigneten Speicherlösungen sicher und redundant gespeichert. Diese Speicherung auf einem Datenhaltungslayer, gekoppelt mit der nur logisch erfolgenden Verbindung zu den zugreifenden Softwarelösungen, ermöglicht den Verzicht auf Mehrfachspeicherungen und eine alle Daten umfassende, einheitliche Datenbewirtschaftung (periodische Überprüfung, Korrektur, Löschung, Archivierung) über den ganzen Lebenszyklus der Daten.

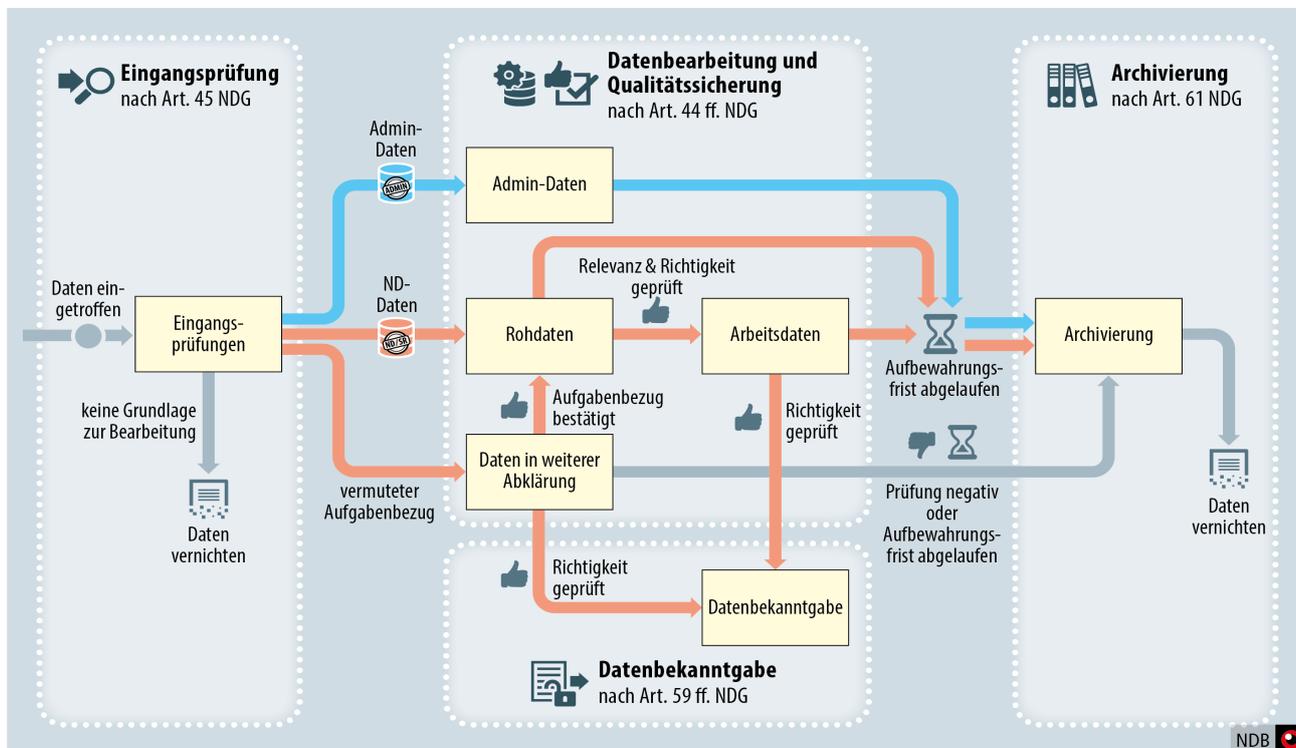
Auch ohne Rückgriff auf einzelne Informationssysteme können die Zugriffe wie bisher differenziert gesteuert werden. Da die Zugriffsthematik aber neu auf übergeordneten architektonischen Ebenen (Daten-Service-Layer und App-Service-Layer) angesiedelt werden, können die Zugriffsrechte nicht nur wie heute grob auf Ebene Informationssysteme definiert werden, sondern darüber hinaus feiner bis auf Stufe Datenbearbeitung und einzelner Information. Ausgehend von einem Zugriffs- und Rollenkonzept können sowohl die funktionalen Berechtigungen (welche Tools stehen welcher Rolle zur Verfügung) als auch die fachlichen Berechtigungen (welche Daten stehen welchen Rollen zur Verfügung und dürfen durch sie bearbeitet werden) fein gesteuert werden. Somit können auch in Zukunft rechtliche Auflagen bezüglich der Zugriffe problemlos umgesetzt werden. Neu folgt die Regelung im Gesetz den vier Etappen im Lebenszyklus der Daten: Der Eingang der Daten, deren Verwendung, die Bekanntgabe an Stellen ausserhalb des NDB und die Löschung und Archivierung.

In den vorliegenden Erläuterungen wird jeweils auf das revDSG Bezug genommen.

Übersicht IT-Architektur



Übersicht Datenbearbeitung NDG



Beim Dateneingang wird geprüft, ob es sich um nachrichtendienstliche oder administrative Daten handelt (Eingangsprüfung). Administrative Daten sind alle Daten, die der NDB gestützt auf das RVOG und die kantonalen Vollzugsbehörden gestützt auf die entsprechende kantonale Gesetzgebung zu administrativen Zwecken bearbeiten, die also nicht der Aufgabenerfüllung nach Artikel 6 NDG dienen. Darin inbegriffen sind unter anderem die Daten zu den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des NDB und der kantonalen Vollzugsbehörden, zu Personen, die mit dem NDB bspw. für Anfragen oder Auskunftsgesuche in Kontakt treten, zu Projekten, politischen

Geschäften usw. Administrative Daten werden als solche gekennzeichnet und nach Massgabe der jeweiligen Rechtsgrundlagen weiterbearbeitet. Nachrichtendienstliche Daten betreffen alle Aufgaben, die in Artikel 6 NDG aufgelistet sind. Es sind sämtliche Daten, die der NDB und die kantonalen Vollzugsbehörden zur Erfüllung dieser Aufgaben bearbeiten, sowie die Daten, die zur Gewinnung dieser Daten erforderlich sind. Nachrichtendienstliche Daten werden sequentiell mit den folgenden Fragen geprüft: Ist der Aufgabenbezug nach Artikel 6 gegeben? Handelt es sich um Daten aus öffentlich zugänglichen Quellen? Wenn nein, ist die Datenbearbeitungsschranke von Artikel 5 tangiert? Die Prüfung des Aufgabenbezugs erfolgt grundsätzlich vor der Prüfung der Datenbearbeitungsschranke. Daten aus öffentlich zugänglichen Quellen wie gedruckte oder elektronische Medien werden beim Dateneingang nur bezüglich des Aufgabenbezugs geprüft, da der NDB den Inhalt solcher Meldungen nicht steuern kann und solche Daten in hoher Zahl anfallen. Die Prüfung erfolgt aber, wenn der NDB solche Daten für das Erstellen von nachrichtendienstlichen Produkten verwenden will.

Bei der Datenverwendung handelt es sich insbesondere um das Auswerten, Verdichten und Vernetzen von Daten sowie die Erstellung von Produkten. Administrative Daten haben keine gesetzlichen Unterkategorien und werden während ihrer Verwendung nicht weiter geprüft. Ihre weitere Bearbeitung richtet sich vor allem nach dem Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz.

Nachrichtendienstliche Daten werden nach dem Eingang basierend auf den Ergebnissen der Eingangsprüfung unterschiedlich kategorisiert in: Rohdaten, wenn der Aufgabenbezug gegeben und (ausgenommen Daten aus öffentlich zugänglichen Quellen) die Prüfung der Datenbearbeitungsschranke erfolgt ist. Rohdaten haben eine tendenziell mittlere Aufbewahrungsdauer und werden regelmässig von der Qualitätssicherungsstelle des NDB mittels Stichproben geprüft. Sie dürfen nicht ohne weitere Prüfung Dritten bekanntgegeben und nicht in Produkten des NDB verwendet werden. Daneben findet eine Kategorisierung in Arbeitsdaten statt. Es handelt sich hierbei um nachrichtendienstliche Rohdaten, die für eine vertiefte Weiterbearbeitung durch den NDB vorgesehen und als solche gekennzeichnet wurden sowie die Produkte aus solchen Datenbearbeitungen (z. B. Analyseberichte, Lageberichte, Alarmierungen). Arbeitsdaten haben eine tendenziell längere Aufbewahrungsdauer. Die Prüfung, dass diese Daten für eine vertiefte Weiterbearbeitung vorgesehen sind, gilt als erste periodische Überprüfung. Die Arbeitsdaten werden daraufhin regelmässig von den Fachspezialisten periodisch geprüft und bewirtschaftet und von der Qualitätssicherungsstelle mittels Stichproben geprüft. Weiter werden sie bei ihrer Bekanntgabe geprüft, was ebenfalls als periodische Überprüfung gilt.

Bei der Bekanntgabe an Dritte unterliegen die Arbeitsdaten einer Bekanntgabeprüfung nach drei Kriterien: Ist die Bekanntgabe notwendig, ist die zweckmässig, und sind die rechtlichen Voraussetzungen für die Bekanntgabe an Dritte erfüllt? Anlässlich der Bekanntgabeprüfung erfolgt jeweils auch eine kritische Überprüfung, ob der NDB die betroffenen Arbeitsdaten für seine Aufgabenerfüllung weiterhin benötigt. Dabei werden nicht mehr benötigte Daten gelöscht und die weiterhin benötigten bestätigt (periodische Überprüfung).

Sowohl administrative als auch nachrichtendienstliche Daten bietet der NDB dem Schweizerischen Bundesarchiv (BAR) an, sobald er sie nicht mehr ständig benötigt. Das BAR entscheidet über die Notwendigkeit der Archivierung. Die vom BAR als archivwürdig bezeichnete Daten gibt der NDB dem BAR ab und vernichtet sie in seinen Beständen. Die entsprechende Nomenklatur (löschen, abgeben, vernichten) wird im NDG konsequent angewendet.

Kapitel/Gliederungstitel

Das 4. Kapitel wurde der besseren Übersicht halber neu strukturiert (1. Kategorien, 2. Eingangsprüfung, 3. Bearbeitung von Arbeitsdaten, 4. Elektronische Lagedarstellung, 5. Zugriffsberechtigungen und 6. Qualitätssicherung). Die besonderen Bestimmungen über den Datenschutz und die Archivierung wurden in ein neues Kapitel 4a ausgelagert. Aus diesem Grund wurde auch der Gliederungstitel des 4. Kapitels angepasst. Die Reihenfolge folgt somit, wie bereits erwähnt, weitgehend den Prozessschritten vom Eingang der Daten beim NDB bis zu deren Archivierung / Vernichtung. In Anlehnung an das revDSG wird neu einheitlich von Daten und Personendaten gesprochen.

1. Abschnitt: Datenkategorien

Artikel 44

Absatz 1

In dieser Bestimmung werden die beiden Hauptkategorien definiert, denen die eingehenden und bereits abgespeicherten Daten zugeordnet werden: die nachrichtendienstlichen Daten, die der NDB und die kantonalen Vollzugsbehörden zum Zweck der Erfüllung ihrer in Artikel 6 aufgeführten Aufgaben bearbeiten und die administrativen Daten, die sie zum Zweck der Erfüllung ihrer administrativen Aufgaben oder für den Unterhalt und die Weiterentwicklung von Informatiklösungen bearbeiten (vgl. zum Begriff der administrativen Aufgaben auch die beispielhafte Aufzählung in den allgemeinen Ausführungen oben). Unter letzterem werden insbesondere der Quellcode oder Grundlagendaten von Applikationen verstanden (z. B. Karten, oder die Zuordnung von Adressen zu Geokoordinaten in einem Geoinformationssystem).

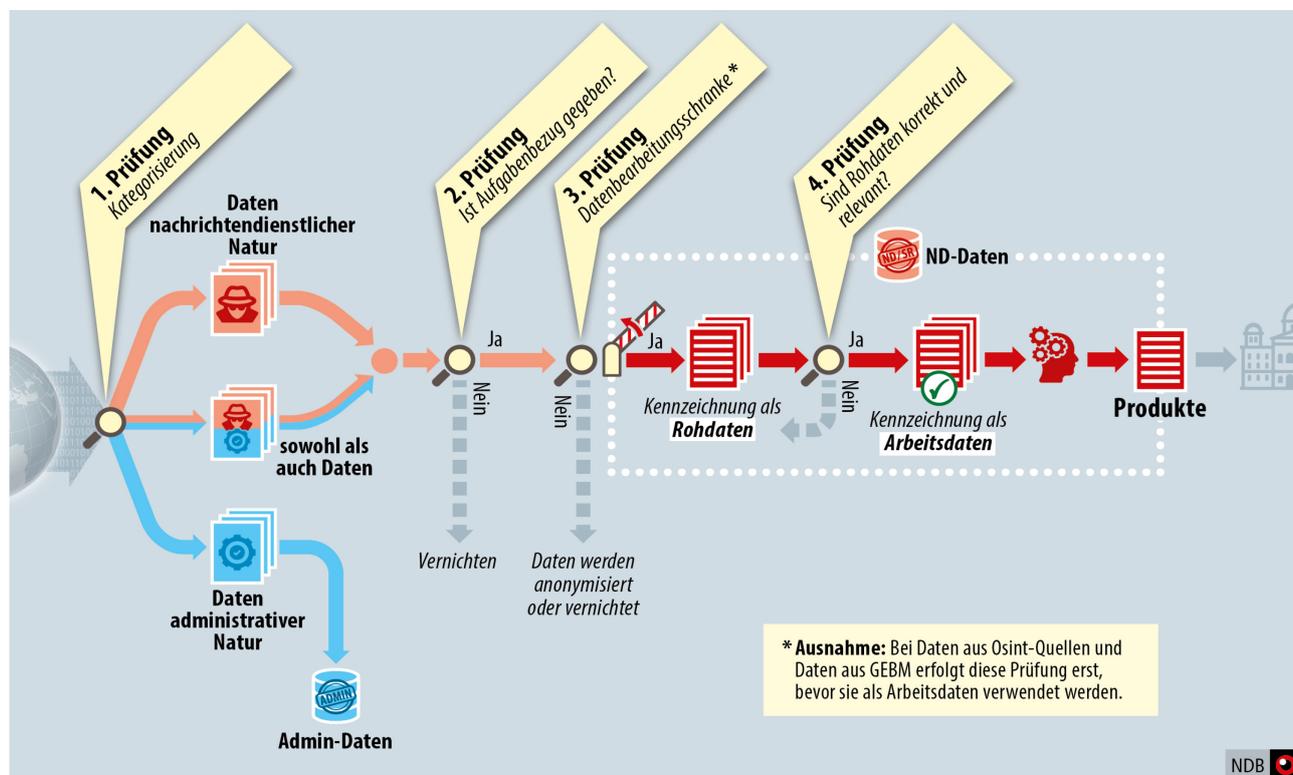
Absatz 2

Die nachrichtendienstlichen Daten werden weiter unterteilt in Rohdaten und Arbeitsdaten. Die nachrichtendienstlichen Daten werden nach der Eingangsprüfung beim NDB und den kantonalen Vollzugsbehörden vorerst nur gespeichert. Rohdaten dürfen ohne die Prüfung der Richtigkeit und Relevanz nicht weiterverwendet werden. Arbeitsdaten sind Rohdaten, die auf ihre Richtigkeit hin geprüft wurden und gestützt auf ihre aktuelle Relevanz tatsächlich weiterbearbeitet werden sowie die aus der Weiterbearbeitung resultierenden Produkte.

2. Abschnitt: Eingangsprüfung

Artikel 45

Übersicht Eingangsprüfung



Absatz 1

Wie bereits erwähnt, prüfen der NDB und die kantonalen Vollzugsbehörden die bei ihnen eingehenden Daten in einem ersten Schritt daraufhin, ob sie nachrichtendienstlicher oder administrativer Natur sind, und kennzeichnen sie entsprechend. Diese Prüfung erfolgt bei der Abspeicherung der Daten (normalerweise innerhalb eines Arbeitstages; vgl. aber die Ausnahmen nach Art. 45 Abs. 4 und 46 Abs. 2).

Absatz 2

Sind diese sowohl nachrichtendienstlicher als auch administrativer Natur, werden sie entsprechend gekennzeichnet. Zur Sicherstellung der im Zweifelsfall strikteren Datenbearbeitungsvorgaben werden sie – mit Ausnahme des datenschutzrechtlichen Auskunftsrechts, wo sie nach den offeneren Regelungen für administrative Daten behandelt werden - wie nachrichtendienstliche Daten behandelt.

Absatz 3

Können die Daten keiner der beiden Kategorien zugeordnet werden, so vernichtet oder anonymisiert der NDB diese oder sendet sie an den Absender zurück.

Absatz 4

Es kann vorkommen, dass zum Zeitpunkt des Eingangs von Daten noch unklar ist, ob ein Aufgabenbezug vorliegt. So ist es beispielsweise möglich, dass ein Partnerdienst dem NDB eine Erkenntnis Anfrage zu einer Person zukommen lässt, die in dessen Land rechtsradikales und rassistisches Gedankengut verbreitet, was bereits eine Zuständigkeit der ausländischen Behörde begründet. Weil sich diese Person längere Zeit in der Schweiz aufgehalten hat, möchte der Partnerdienst nun wissen, ob der NDB über zusätzliche Erkenntnisse verfügt. Der NDB erteilt in der Folge der kantonalen Vollzugsbehörde, in dessen Kanton sich die betreffende Person aufgehalten hat, einen Abklärungsauftrag. Erst das Ergebnis dieses Abklärungsauftrages wird aufzeigen, ob es sich um eine gewaltextremistische Person handelt, und damit der vermutete Aufgabenbezug gegeben, und eine weitere Datenbearbeitung zulässig ist. Denkbar ist auch, dass dabei Dritte (Privatpersonen) angesprochen werden. Dies kann beispielsweise ein Meldeerstatter sein, bei dem Rückfragen zu klären sind, oder die Eltern eines mutmasslich gewalttätig radikalisierten Schülers oder die Ehefrau eines mutmasslichen Dschihadreisenden. Die Bekanntgabe ist somit in solchen Fällen Mittel zum Zweck der Eingangsprüfung, untersteht den Schranken von Artikel 59-61 und ist nur zulässig, soweit dies zur Abklärung des Aufgabenbezugs nötig ist. Selbstverständlich kann dies auch bei Daten vorkommen, die bei den kantonalen Vollzugsbehörden eingehen. Das Vorgehen zur notwendigen Abklärung des Aufgabenbezugs wird aus Gründen der Transparenz ausdrücklich im NDG festgehalten.

Artikel 46

Absatz 1

Ist der Aufgabenbezug gegeben, stellen der NDB und die kantonalen Vollzugsbehörden sicher, dass die Daten keine Inhalte aufweisen, die der Datenbearbeitungsschranke von Artikel 5 Absatz 5 unterliegen, wenn nicht eine der Ausnahmen von Artikel 5 Absatz 6 oder 8 greift. Die heutige Bestimmung von Artikel 45 Absatz 1, wonach Meldungen, die mehrere Personendaten enthalten, als Ganzes beurteilt werden, wird aufgrund der Kritik der parlamentarischen Aufsichtsbehörde fallen gelassen. Neu stellen der NDB und die kantonalen

Vollzugsbehörden sicher, dass die eingehenden nachrichtendienstlichen Meldungen keine Personendaten enthalten, welche gegen die Datenbearbeitungsschranke von Artikel 5 Absatz 5 verstossen, auch wenn die Meldung Daten zu mehreren Personen oder Sachverhalten enthält.

Absatz 2

Da veröffentlichte Informationen (wie gedruckte oder elektronische Medien) in der Regel jederzeit von jeder Person abgerufen werden können, ist es nicht sinnvoll, sie bei ihrer reinen Speicherung der Datenbearbeitungsschranke von Artikel 5 Absatz 5 zu unterstellen oder sie auf ihre Richtigkeit hin zu beurteilen. Die Richtigkeit von Medienberichten lässt sich oft nur nach einiger Zeit beurteilen und Medienberichte entsprechen nicht den NDG-Vorgaben, wie sie kantonale Vollzugsbehörden bei ihren Berichten einhalten müssen. So enthalten namentlich Medienberichte zu NDG-relevanten Ereignissen (z. B. Terroranschläge und Spionagefälle) oft Statements von Politikerinnen und Politikern zu den Vorgängen. Der NDB und die kantonalen Vollzugsbehörden sollen diese trotzdem speichern dürfen, ohne eine ineffiziente und aufwändige Vorzensur ausüben zu müssen. Bei Daten aus öffentlich zugänglichen Quellen prüfen sie daher die Datenbearbeitungsschranke weiterhin erst, bevor sie diese als Arbeitsdaten verwenden. Diese Praxis wurde vom Bundesamt für Justiz in einem Rechtsgutachten, das es im Auftrag des VBS im Februar 2020 erstellte, als vertretbar beurteilt.

Eine Ausnahme besteht ebenfalls für die Daten aus genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen, bei welchen der NDB die Einhaltung der Datenbearbeitungsschranke dann prüft, wenn er diese Daten für eine vertiefte Weiterbearbeitung kennzeichnet. Dies entspricht dem heutigen Vorgehen, welches die Prüfung im Rahmen der Erfassung in IASA NDB vorsieht.

Artikel 47

Dort, wo der NDB die Absender von Daten eingehend beauftragen und schulen kann, kann er diesen die Prüfung des Aufgabenbezugs und der Datenbearbeitungsschranke übertragen und die Daten automatisiert speichern. Dies wird heute insbesondere im Bereich der Daten aus öffentlich zugänglichen Quellen getan, indem die Führungsunterstützungsbasis (FUB ZEO) dem NDB Agentur- und Pressemeldungen zukommen lässt, welche einen Aufgabenbezug nach Artikel 6 aufweisen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der FUB ZEO werden jährlich von der Qualitätssicherungsstelle des NDB geschult. Diese prüft jährlich stichprobenweise, ob die auf diese Weise eingegangenen Daten einen Aufgabenbezug nach Artikel 6 aufweisen.

Artikel 48

Der NDB verfügt bereits heute über die Berechtigung, Daten aus Beschaffungen im Ausland, die mit genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen vergleichbar sind, Daten aus genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen sowie besonders sensitive Daten gesondert abzuspeichern (vgl. Art. 36 Abs. 5, Art. 58 Abs. 1 NDG und Art. 7 Abs. 2 der Verordnung über die Informations- und Speichersysteme des Nachrichtendienstes des Bundes vom 16. August 2017¹⁹; VIS-NDB). Ausschlaggebend für die gesonderte Abspeicherung kann der Umfang der Daten, die Geheimhaltung (namentlich Quellenschutz) oder die Sicherheit (namentlich Gefahr der Kontaminierung des Datenbestandes und der IT-Systeme) sein. Die gesonderte Abspeicherung darf aber nur über eine beschränkte, vom Bundesrat zu bezeichnende Zeit andauern und wird im Vollzugsrecht der Art der Daten und dem Grund der gesonderten Abspeicherung anzupassen sein.

Artikel 49

Absatz 2

In diesem Artikel werden die Unterkategorien nachrichtendienstlicher Daten ausgewiesen. Diese ersetzen die heutige Kennzeichnung nach Informationssystem und ermöglichen es dem NDB, die heute für die Informationssysteme geltenden unterschiedlichen Datenbearbeitungsvorschriften und dabei insbesondere den selektiven Zugriff beizubehalten. Es ist möglich, dass Daten gleichzeitig in mehrere Unterkategorien fallen. Folgende Daten-Unterkategorien entsprechen Daten in den bisherigen Informationssystemen:

- Buchstabe a: IASA NDB, Quattro P, ISCO;
- Buchstabe b: IASA-GEX NDB;
- Buchstabe c: OSINT-Portal;
- Buchstabe d: Speichersysteme GEBM;
- Buchstabe e: Speichersysteme GEBM;
- Buchstabe f: Ablage für besonders sensitive Daten (vgl. Art. 7 VIS-NDB);
- Buchstabe g: ELD;
- Buchstabe h: IASA NDB, IASA-GEX NDB und im KND-Index nach Artikel 29 Buchstabe b VIS-NDB;
- Buchstabe i: IASA NDB, IASA-GEX NDB und im KND-Index nach Artikel 29 Buchstabe b VIS-NDB;
- Buchstabe j: Es handelt sich hierbei um Daten des Technischen Labors Cyber NDB, welche auf einem gesonderten Netzwerk gespeichert und ausgewertet werden. Die technischen Daten dienen der dynamischen Analysearbeit bei technisch kompromittierten Netzwerken und Computern. Es werden keine Personendaten bearbeitet. Die Zusammenfassung / Auswertung der Daten erfolgt heute in IASA NDB.
- Buchstabe k: KND-Index nach Artikel 29 Buchstabe b VIS-NDB;
- Buchstabe l: Temporäre Ablage «Ablageprüfung»;
- Buchstabe m: IASA-Index nach Artikel 29 Buchstabe a VIS-NDB.

Artikel 50

Absatz 1

¹⁹ SR 121.2

Dieser Absatz entspricht weitgehend dem heutigen Artikel 58 Absatz 2. Neu ist vorgesehen, dass die Eingangsprüfung bei diesen Daten spätestens bis zum Abschluss der dazugehörigen Operation nach Artikel 45 vorgenommen werden muss. Dies ist erforderlich, weil oftmals Daten (Bestände) nicht gleich bei ihrer Abspeicherung eingangsgeprüft werden können und auch mit anderen Daten, welche im Rahmen der Operation erhoben werden, in einen Kontext gestellt werden müssen. Die Daten dürfen aber erst nach erfolgter Eingangsprüfung verwendet werden. Weisen die Daten einen Bezug zu laufenden Operationen auf, werden sie im Rahmen der Eingangsprüfung als Roh- oder Arbeitsdaten gekennzeichnet. Ist dies nicht der Fall, müssen sie vernichtet werden. Dabei ändert sich das Anknüpfungskriterium der Frist für die Vernichtung. Der Grund dafür ist der Umstand, dass eine Operation mehrere Monate oder sogar Jahre andauern kann, während einzelne Beschaffungsmassnahmen schon bereits nach wenigen Tagen beendet sein können. Im Schnitt dauert eine Operation nach der bisherigen Erfahrung des NDB 6 Monate bis 2 Jahre. Das führt dazu, dass heute Daten vernichtet werden müssen, obwohl deren Auswertung noch gar nicht abgeschlossen ist oder deren Relevanz erst im weiteren Verlauf der Operation hätte beurteilt werden können.

Zur Veranschaulichung folgende Beispiele: Betreffend einen dem NDB bekannten ausländischen Nachrichtendienstoffizier in der Schweiz (Person A) führt der NDB im Zusammenhang der Vergiftung eines Oppositionspolitikers im Ausland eine Operation, um dessen Involvierung in die Vergiftung abzuklären. Im Rahmen dieser Operation werden GEBM gegen die Person A durchgeführt und die Randdaten seiner Kommunikationsmittel abgefragt. In diesen Randdaten entdeckt der NDB Kontakte der Person A zu verschiedenen staatlichen Stellen, anderen Nachrichtendienstoffizieren und der Person B. Person B ist dem NDB nicht bekannt und er muss die Daten zu ihr einen Monat nach Abschluss der GEBM, das heisst nach Erhalt der Randdaten vernichten. Die Operation dauert fort und zwei Monate später wird dem NDB bekannt, dass eine Person B im Verdacht stehe, Teil des Chemiewaffenprogramms des betroffenen Landes zu sein. Da die Resultate aus der GEBM bereits vernichtet sind, kann der NDB keine Verbindung zwischen den Personen A und B feststellen, obschon die Operation insgesamt noch nicht beendet ist.

Vor allem bei der Auswertung von rückwirkenden Randdaten von Fernmeldeanschlüssen ist die heutige Monatsfrist sehr problematisch, weil die GEBM mit der Übergabe der Randdaten aus maximal 6 Monaten beendet ist, während die Auswertung der Daten deutlich mehr Zeit als einen Monat in Anspruch nehmen kann. Der NDB muss die Abonnenten und mutmasslichen Benutzer der Kommunikationspartner der überwachten Person abklären und identifizieren. Danach ist es wichtig, dass die Ergebnisse der verschiedenen GEBM untereinander abgeglichen werden, um mögliche Schlüsselpersonen entdecken zu können. Die Identifizierungen und die Abklärungen bei ausländischen Partnerdiensten des NDB dauern häufig bis zum Ende einer Operation an. Ein vorgängiges Vernichten der Informationen kann damit sowohl die Ziele der Operation gefährden wie auch die Glaubwürdigkeit des NDB gegenüber den Partnern in Frage stellen.

Es ist deshalb notwendig, den Zeitpunkt für die Vernichtung auf einen Monat nach Abschluss der Operation festzulegen.

Absatz 2

Dieser Absatz entspricht dem heutigen Artikel 58 Absatz 3 und enthält nur formelle Klarstellungen.

Absatz 3

Dieser Absatz entspricht dem heutigen Artikel 58 Absatz 4 und enthält nur formelle Klarstellungen.

3. Abschnitt: Bearbeitung von Arbeitsdaten

Artikel 51

Absatz 1

Die Überprüfung der Richtigkeit von Daten setzt voraus, dass sie mit weiteren Informationen in einen Kontext gestellt werden. Diese nachrichtendienstliche Auseinandersetzung mit deren Inhalt kann nicht bereits beim Abspeichern erfolgen. Sie geschieht beim Übergang der Rohdaten zu Arbeitsdaten. Das Ergebnis der Prüfung wird festgehalten. Ungeprüfte Daten (Rohdaten) dürfen grundsätzlich nicht für die nachrichtendienstliche Auswertung und Produktion verwendet werden. Eine sehr begrenzte Ausnahme gilt lediglich für den blossen Zugriff der kantonalen Vollzugsorgane auf Daten aus öffentlich zugänglichen Quellen in Artikel 57 Absatz 2. Jede weitere Verwendung bedingt aber auch hier eine vorgängige Datenprüfung.

Absatz 2

Die Begriffe «Desinformation» und «Falschinformation» wurden durch «falsche Personendaten» ersetzt. Der NDB muss falsche Personendaten nicht nur zur Beurteilung der Lage oder einer Quelle bearbeiten können, sondern auch für andere Aufgaben, die in Artikel 6 aufgezählt sind. In den letzten Jahren haben hohe Stellen ausländischer Regierungen aber auch Private vermehrt Falschinformationen eingesetzt, um z. B. verdeckten Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse oder die öffentliche Meinung zu nehmen, um von einem Ereignis abzulenken oder um eine öffentliche Debatte zu steuern und so ganze Gesellschaften anderer Länder zu destabilisieren. Dazu werden Personen direkt angegriffen und Falschinformationen über sie verbreitet. Diese Informationen muss der NDB zur Erfüllung seiner Aufgaben nach Artikel 6 bearbeiten können. Damit diese Daten klar identifiziert werden können, kennzeichnet er sie als unrichtig.

Artikel 52

Absatz 1

In diesem Absatz werden die Zwecke aufgelistet, zu denen der NDB und die kantonalen Vollzugsbehörden Daten bearbeiten dürfen. Die Bearbeitungszwecke sind heute bei den betreffenden Informations- und Speichersystemen geregelt und bleiben unverändert (vgl. dazu auch die Ausführungen oben zu Art. 49).

Absatz 2

Im revDSG wird der Begriff des Persönlichkeitsprofils nicht mehr verwendet. Dieser wird neu durch «andere Personendaten, welche die Beurteilung des Gefährlichkeitsgrades einer Person oder Organisation erlauben» ersetzt, was hier übernommen wird.

Der NDB wird in Zukunft verstärkt auf die automatisierte Auswertung seiner Daten angewiesen sein, um auf dieser Grundlage teilweise in automatisierter Weise, die Merkmale einer Person erkennen und bewerten zu können oder zum automatisierten Vergleich eingehender oder selbst beschaffter Daten mit bestehenden nachrichtendienstlichen Daten. Dies ist denkbar für die Evaluation eines Bewegungsprofils einer Zielperson, eine zeitliche Aufarbeitung von Ereignissen oder um Veränderungen im Verhalten von Personen (Radikalisierung etc.) aufzuzeigen. Der Einsatz von lernfähigen Programmen zur Suche und Kategorisierung von Informationen ist heute für die effiziente Aufgabenerfüllung des NDB unabdingbar und wird auch von Aufsichtsgremien gefordert. Der Einsatz künstlicher Intelligenz im Sinne automatisierter Einzelentscheidungen (Art. 21 revDSG) oder im Sinne eines unterstützenden Einsatzes künstlicher Intelligenz mit dem Risiko schwerwiegender Grundrechtseingriffe (Art. 34 Abs. 2 Bst. c revDSG) ist hingegen nicht geplant. Sollte ein solcher Einsatz ins Auge gefasst werden, müssten dafür die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden. Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass die im vorliegenden Entwurf gewählte Formulierung bspw. mit jener des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung vom 20. März 1981²⁰ übereinstimmt.

Da heute die automatisierte Bearbeitung und Auswertung von Daten (d. h. in einem Computersystem und nicht auf Papier) der Regelfall ist, wird neu auf eine entsprechende Berechtigungsklausel im Gesetz verzichtet (bisher Art. 44 Abs. 4; vgl. dazu auch Art. 7 revDSG, der von der automatisierten Datenbearbeitung ausgeht).

Absatz 3

Aus Gründen der Transparenz soll neu explizit geregelt werden, dass der NDB und die kantonalen Vollzugsbehörden auch entlastende Personendaten bearbeiten dürfen. Dies aber nur unter der Voraussetzung, dass zur gleichen Person oder Organisation bereits belastende Personendaten bearbeitet wurden und diese nun teilweise oder ganz entkräftet werden. Je nach Bedeutung der Daten kann das dazu führen, dass sie im Anschluss vorzeitig gelöscht und archiviert oder vernichtet werden.

Absatz 4

Dieser Absatz entspricht weitgehend dem heutigen Artikel 47 Absatz 2. Gestrichen wurden die Zuständigkeiten bei der Datenbearbeitung, da sich diese Zuständigkeiten jeweils aus der Matrix der Zugriffsberechtigungen ergeben. Hinzugefügt wurde der Transparenz halber in Buchstabe e die Vernichtung von Daten. Zu den einzelnen Delegationskompetenzen ist folgendes zu bemerken:

- Buchstabe a: Der Katalog der Personendaten wird heute in den Anhängen der VIS-NDB geregelt. Es ist nicht beabsichtigt, diesen abzuändern oder zu erweitern.
- Buchstabe b: Die Zugriffsrechte werden heute in den Anhängen der VIS-NDB geregelt. Es ist nicht beabsichtigt, diese wesentlich abzuändern oder zu erweitern (Ausnahmen: Gruppe Verteidigung, BAZG).
- Buchstabe c: Die Häufigkeit der Qualitätssicherung ist heute in der VIS-NDB bei jedem Informationssystem separat geregelt. Es ist nicht beabsichtigt, diese abzuändern oder zu verringern.
- Buchstabe d: Die Aufbewahrungsdauer wird heute in der VIS-NDB ebenfalls bei jedem Informationssystem separat geregelt. Es ist nicht beabsichtigt, diese abzuändern oder zu verlängern.
- Buchstabe e: Die Löschung und Vernichtung von Daten wird heute in Artikel 8, 9 und 69 VIS-NDB geregelt. Es ist nicht beabsichtigt, diese Vorgaben abzuändern.
- Buchstabe f: Die Datensicherheit wird heute in Artikel 13 VIS-NDB geregelt. Es ist nicht beabsichtigt, diese Vorgaben abzuändern.

Absatz 5

Dieser Absatz entspricht inhaltlich dem heutigen Artikel 55 Absätze 1 und 4.

Artikel 53

Absatz 1

Absatz 1 entspricht inhaltlich der heutigen Regelung von Artikel 46 Absatz 1. Der Begriff «Datensammlung» wird mit dem revDSG abgeschafft und wird hier durch «Arbeitsumgebung» ersetzt. Die kantonalen Vollzugsbehörden bearbeiten die NDG-relevanten Daten in der vom NDB zur Verfügung gestellten Arbeitsumgebung. Sie dürfen keine eigenen Informatikmittel benutzen. Daneben wird aus Gründen der Transparenz klargestellt, dass die kantonalen Vollzugsbehörden dazu berechtigt sind, Daten für den Transfer in das speziell gesicherte Netzwerk, in dem sich die vom Bund zur Verfügung gestellte Arbeitsumgebung befindet, für kurze Zeit in ihrer kantonalen Arbeitsumgebung zwischenspeichern. Es ergibt sich aus der Natur der Sache, dass die kantonalen Vollzugsbehörden Daten, welche sie beschaffen (z. B. Fotos, Register- oder Internetauszüge), erst digitalisieren und zwischenspeichern müssen, bevor sie diese in der vom Bund zur Verfügung gestellten Arbeitsumgebung bearbeiten können. Auf die Daten in der kantonalen Arbeitsumgebung haben nur die Leiterin oder der Leiter der kantonalen Vollzugsbehörde sowie deren oder dessen Stellvertreterin oder Stellvertreter und die Person Zugriff, welche die Daten abgespeichert hat. Die kantonalen Vollzugsbehörden sind heute verpflichtet, die Daten in der kantonalen Arbeitsumgebung spätestens 60 Tage nach der Ablage zu vernichten, was die Qualitätssicherungsstelle des NDB im Rahmen ihrer Stichprobentätigkeit kontrolliert. Die Daten werden bei der Bearbeitung von datenschutzrechtlichen Auskunftsgesuchen nach Artikel 63 berücksichtigt.

Absatz 2

Dieser Absatz entspricht dem heutigen Artikel 46 Absatz 2 und enthält nur formelle Klarstellungen. Insbesondere wird klargestellt, dass es sich um kantonale Daten handelt, wenn die kantonalen Vollzugsbehörden in Anwendung des kantonalen Rechts (z. B. Polizeirecht) tätig werden. Diese Daten sind von den Daten, welche sie gestützt auf das NDG bearbeiten, strikt zu trennen.

Absatz 3

Die neuen Artikel 33 und 33^{bis} NDV regeln nicht nur die Bekanntgabe von Daten, welche die Kantone vom NDB erhalten haben, sondern auch die Bekanntgabe von Daten, welche die Kantone in eigener Kompetenz beschafft haben. Damit dafür eine ausreichende gesetzliche Grundlage besteht, wird dieser Absatz entsprechend ergänzt. Der Begriff «Lagebeurteilung» wurde gestrichen, da es sich dabei auch um Daten im Sinne des revDSG handelt. Daneben wurde diese Bestimmung an jene von Artikel 6 Absatz 1 angepasst,

²⁰ SR 832.20

indem die Wahrung der Sicherheit und die Abwendung einer erheblichen Bedrohung durch das frühzeitige Erkennen und Verhindern von Bedrohungen der inneren oder äusseren Sicherheit ersetzt wurden.

Absatz 4

Die kantonalen Vollzugsbehörden sollen die Resultate ihrer Vorabklärungen auch weiterhin maximal 5 Jahre aufbewahren dürfen. Während dieser Zeit haben sie die Möglichkeit, dem NDB Bericht zu erstatten. Durch die Berichterstattung verlängert sich die Aufbewahrungsfrist der entsprechenden Informationen und der Kreis der Zugriffsberechtigten wird auf die zugriffsberechtigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des NDB und der kantonalen Vollzugsbehörden erweitert. Im Hinblick auf die kurze Aufbewahrungsdauer, wird auch weiterhin auf eine periodische Überprüfung der Vorabklärungen durch die kantonalen Vollzugsbehörden verzichtet.

4. Abschnitt: Elektronische Lagedarstellung

Artikel 54

Absatz 1

Dieser Absatz entspricht inhaltlich dem heutigen Artikel 53 Absätze 1 und 3 und gibt dem NDB die Berechtigung, das Informationssystem elektronische Lagedarstellung Bevölkerungsschutz (ELD) des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz auch weiterhin zu nutzen (vgl. dazu Art. 55 Abs. 1 Bevölkerungsschutzverordnung vom 11. November 2020²¹).

Absatz 2

Zusätzlich zu den vom NDB selbst bearbeiteten Informationen enthält die ELD schon heute auch Informationen anderer Behörden, die weniger restriktiven Datenschutzvorschriften unterstellt sind. Deswegen kann es sein, dass die ELD Daten enthält, die der NDB nach NDG selbst nicht bearbeiten dürfte. Die ELD soll jedoch nicht nur die Bedürfnisse des NDB abdecken, sondern jene aller Sicherheitsbehörden der Schweiz. Dies hat auch Auswirkung auf die Qualitätssicherung der Daten in der ELD: Da auch hier je nach Behörde unterschiedliche Vorgaben bestehen, sieht Artikel 58b Absatz 4 vor, dass inskünftig jene Behörde zuständig ist, welche die Daten abgespeichert hat. Dies ist für fedpol heute in Artikel 44 Absatz 4 VIS-NDB geregelt. Heute ist im Hinblick auf allfällige Verstösse gegen die Datenbearbeitungsschranke des NDG auch die Aufbewahrungsfrist der von fedpol abgespeicherten Daten kürzer (vgl. Art. 45 Abs. 2 VIS-NDB). Dies soll für alle nicht vom NDB oder den kantonalen Vollzugsbehörden abgespeicherten Daten weiterhin gelten (vgl. die weiteren Ausführungen zum Nachrichtenverbund auch in den Erläuterungen zu Art. 5 Abs. 5 Bst. e).

5. Abschnitt: Zugriffsberechtigungen

Die Zugriffsberechtigung der unabhängigen Aufsichtsbehörde wird in Artikel 78 Absatz 3 geregelt.

Artikel 55

Absatz 1

Analog der heutigen Regelung von Artikel 51 erhalten die kantonalen Vollzugsbehörden und Bundesbehörden nicht Zugriff auf sämtliche Daten des NDB, sondern grundsätzlich nur auf die zur Identifizierung notwendigen Index-Daten, die der NDB in Erfüllung seiner Aufgaben gemäss Artikel 6 Absatz 1 einer Person, einer Organisation, einer Gruppierung, einem Gegenstand oder einem Ereignis zugeordnet hat. Heute sind das die in IASA-GEX und IASA NDB erfassten Objekte, die in den IASA INDEX gespiegelt werden. Wie heute werden diesen Behörden inskünftig somit die einer Person, Organisation etc. zugeordneten Daten selbst nicht via Abrufverfahren offengelegt, sondern es wird nur ein Treffer ausgewiesen, wenn bspw. Name, Vorname und Geburtsdatum oder die Firma übereinstimmt. Die Bekanntgabe weiterer Daten müssen sie mit Begründung auf dem Weg der Amtshilfe beim NDB beantragen (vgl. Abs. 2).

Die Zugriffsberechtigungen sowohl innerhalb des NDB, als auch bei den kantonalen Vollzugsbehörden und anderen Externen, welche heute bereits Zugriff haben, bleiben unverändert. Es gilt weiterhin der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, welcher verlangt, dass der Zugriff auf einer Need-to-Know-Basis erfolgt. Der Bundesrat erhält in Artikel 52 Absatz 4 Buchstaben b den Auftrag, wie bisher die detaillierten Zugriffsberechtigungen zu regeln.

Buchstabe a

An der Zugriffsberechtigung der kantonalen Vollzugsbehörden ändert sich nichts.

Buchstabe b

An der Zugriffsberechtigung des Bundesamtes für Polizei ändert sich nichts (vgl. den heutigen Art. 51 Abs. 4 Bst. c). Es erhält weiterhin Zugriff, um feststellen zu können, ob der NDB zu einer Person, einer Organisation, einer Gruppierung, einem Gegenstand oder einem Ereignis nachrichtendienstliche Daten bearbeitet. Ihm werden die einer Person, Organisation etc. zugeordneten Daten nicht via Abrufverfahren offengelegt. Die Bekanntgabe dieser Daten muss es mit Begründung beim NDB beantragen.

Buchstabe c

Heute gibt es zwei Fachstellen, welche Personensicherheitsprüfungen durchführen: Eine in der Bundeskanzlei und eine im VBS. Beide Stellen haben zu diesem Zweck Zugriff auf nachrichtendienstliche Daten des NDB. Mit einer allgemeineren aufgabenbezogenen Formulierung soll neu verhindert werden, dass bei einer erneuten Anpassung der organisatorischen Angliederung einer Fachstelle eine Gesetzesänderung notwendig wird. Zudem werden die Zugriffe für beiden Fachstellen am selben Ort geregelt. Die Anpassungen sind daher rein formeller Natur. An der Zugriffsberechtigung ändert sich nichts (vgl. den heutigen Art. 51 Abs. 4 Bst. c). Die für die Personensicherheitsprüfungen zuständigen Dienststellen erhalten weiterhin Zugriff, um feststellen zu können, ob der NDB zu einer Person, einer Organisation, einer Gruppierung, einem Gegenstand oder einem Ereignis nachrichtendienstliche Daten bearbeitet. Ihnen werden die einer Person, Organisation etc. zugeordneten Daten nicht via Abrufverfahren offengelegt. Die Bekanntgabe dieser Daten müssen sie auf dem Weg der Amtshilfe mit Begründung beim NDB beantragen.

Buchstabe d

²¹ SR 520.12

Neu sollen auf Grund ihrer gesetzlichen Aufgaben auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BAZG, die mit der Strafverfolgung und Risikoanalyse (vgl. Bst. e) betraut sind, Zugriff erhalten. Auch sie können nur feststellen, ob der NDB zu einer Person, Organisation etc. nachrichtendienstliche Daten bearbeitet. Die Bekanntgabe weitergehender Daten müssen sie mit Begründung auf dem Weg der Amtshilfe beantragen.

Diese Zugriffe werden ebenfalls in der Revision des Zollgesetzes vom 18. März 2005²² (ZG) und damit im neuen BAZG-Vollzugaufgabengesetz²³ aufgenommen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BAZG, die mit der Strafverfolgung betraut sind, benötigen den Zugriff zur Wahrnehmung von Aufgaben des BAZG im Bereich der Strafverfolgung, sofern und soweit das Bundesrecht diese vorsieht. Damit sollen auch eine Effizienzsteigerung erreicht und das Beschleunigungsgebot im Strafverfahren unterstützt werden. Weiter erlaubt es eine umfassendere Einschätzung von Beschuldigten und kann neue Ermittlungsansätze insbesondere betreffend das Umfeld von Beschuldigten ergeben. Zudem ist so auch die bessere Beurteilung hinsichtlich einer Meldung von Personen mit Gefährdungspotential im Zuständigkeitsbereich des NDB, welche in einem Strafverfahren des BAZG auftauchen, möglich. Ihnen werden die einer Person, Organisation etc. zugeordneten Daten nicht via Abrufverfahren offengelegt. Die Bekanntgabe dieser Daten müssen sie auf dem Weg der Amtshilfe mit Begründung beim NDB beantragen.

Buchstabe e

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BAZG, die mit der Risikoanalyse betraut sind, benötigen den Zugriff für die Überwachung des Waren- und Personenverkehrs über die Zollgrenze. Auch dieser Zweck für den Zugriff stimmt mit der entsprechenden Formulierung der Aufgabe des BAZG überein. Die Nutzung der Daten hilft der Risikoanalyse des BAZG, um Analyseergebnisse zielgerichtet mit dem NDB abzustimmen und mögliche Zusammenhänge verschiedener Vorgänge zu erkennen. Dies unterstützt auch die Formulierung von Kontrollanweisungen zuhanden der mit der Personen-, Waren- und Transportmittelkontrollen betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BAZG. Ihnen werden die einer Person, Organisation etc. zugeordneten Daten nicht via Abrufverfahren offengelegt. Die Bekanntgabe dieser Daten müssen sie auf dem Weg der Amtshilfe mit Begründung beim NDB beantragen.

Buchstabe f

Neu zugriffsberechtigt ist die Gruppe Verteidigung der Schweizer Armee zum präventiven Schutz der Armee vor Spionage, Sabotage und weiteren rechtswidrigen Handlungen im Friedenförderungs- oder Aktivdienst. Diese Zugriffsberechtigung trägt dem Umstand Rechnung, dass der Dienst für präventiven Schutz der Armee (DPSA) fortlaufend im Zusammenhang mit der Friedensförderung (Armeeeinsatz im Balkan) Personen abklären muss. 2020 richtete er über 100 schriftliche Anfragen an den NDB. Aufgrund der Aufgaben im Friedenförderungsdienst hat der DPSA Zugang zu Informationen im Zusammenhang mit Terrorismus, Gewaltextremismus und Spionage. Aufgrund der Diaspora aus dem Balkan in der Schweiz stehen solche Informationen oft in Zusammenhang mit der inneren Sicherheit oder umgekehrt mit der Sicherheit der Schweizer Armee im Friedensförderungsdienst. Ein rascher und effizienter Informationsaustausch kann somit für die Sicherheit massgeblich sein. Mit einem Zugriff im Abrufverfahren kann der Aufwand (insbesondere bei den rund 50% nicht Verzeichneten) erheblich reduziert werden. Zugriffsberechtigt sollen nur jene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des DPSA sein, welche im operativen Geschäft tätig sind (Funktion «Kommissär DPSA»). Auch sie können nur feststellen, ob der NDB zu einer Person, Organisation etc. nachrichtendienstliche Daten bearbeitet. Die Bekanntgabe dieser Daten müssen sie auf dem Weg der Amtshilfe mit Begründung beim NDB beantragen.

Absatz 2

Neu wird aus Gründen der Transparenz ausgewiesen, dass die kantonalen Vollzugsbehörden und Bundesbehörden nach einem positiven Abfrageresultat den NDB darum ersuchen müssen, ihnen weitere Daten bekannt zu geben. Das Gesuch muss begründet werden. Die Datenbekanntgabe unterliegt den Einschränkungen der Artikel 59 bis 61.

Absatz 3

Neu soll der NDB die Möglichkeit haben, seine Produkte (Lagedarstellungen, Analysen und Berichte, die sich aus Daten nach Artikel 49 Buchstaben a, b, c, g, h und i zusammensetzen) den Kunden zur Beurteilung der Auswirkungen sicherheitspolitischer Bedrohungen und zur sicherheitspolitischen Führung online zur Verfügung zu stellen. Dies hat sich bei den kantonalen Vollzugsbehörden bewährt, indem der NDB ihnen klassifizierte Lageberichte oder OSINT-Monitoring Produkte auf der Informations-Plattform der vom Bund zur Verfügung gestellten Arbeitsumgebung abspeichert. Auf diese Weise kann verhindert werden, dass der NDB diese Produkte kopieren und mit einem grossen Verteilerkreis per Mail oder in Papier verteilen muss. Zudem ist sichergestellt, dass der NDB die Daten pflegen und nach einer bestimmten Zeit löschen kann, was bei den anderen Übermittlungsformen nicht sichergestellt werden kann. Die Bekanntgabe der Produkte erfolgt unter dem Vorbehalt der Artikel 59-61.

Absatz 4

Der NDB ist verpflichtet sicherzustellen, dass die den Kunden gewährten Zugriffe nicht missbraucht werden. Deshalb führt dieser Stichproben durch und ist dazu berechtigt, sich von den Kunden darlegen zu lassen, weshalb sie wann auf welches Produkt zugegriffen haben.

Artikel 56

Die Zugriffsberechtigungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des NDB wird heute bei den betreffenden Informations- und Speichersystemen geregelt. Diese ändern sich bis auf eine Ausnahme nicht. Neu wird auch der Sicherheit NDB ein Zugriff auf nachrichtendienstliche Daten eingeräumt, damit diese beispielsweise bei der Anstellung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des NDB prüfen kann, ob über diese Daten vorliegen (vgl. zu den Aufgaben der Sicherheit NDB auch Art. 7 Abs. 1). Bezüglich der Zugriffsberechtigungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des NDB gilt weiterhin der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, welcher verlangt, dass der Zugriff auf einer Need-to-Know-Basis erfolgt. So werden beispielsweise auch weiterhin nur jene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Zugriff auf Daten aus genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen haben, welche mit der Durchführung einer Beschaffungsmassnahme und der Auswertung der Ergebnisse beauftragt sind.

²² SR 631.0

²³ BBI 2020 7406

*Artikel 57**Absatz 1*

Die Zugriffsberechtigung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Vollzugsbehörden auf ihre eigenen Daten bleibt ebenfalls unverändert.

Absatz 2

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Vollzugsbehörden erhalten weiterhin zusätzlich einen Zugriff auf die von ihnen selbstständig oder im Auftrag des NDB erstellten und beim NDB eingegebenen Berichte sowie auf die nachrichtendienstlichen Daten aus öffentlich zugänglichen Quellen. Das ist heute in Artikel 51 Absatz 3 Buchstabe b sowie in Artikel 54 Absatz 4 gleich geregelt.

Absatz 3

Von einigen kantonalen Vollzugsbehörden und der KKJPD wurde gefordert, dass die kantonalen Vollzugsbehörden einen gegenseitigen Zugriff auf ihre nachrichtendienstlichen Daten erhalten. Dies, um mit wenig Aufwand herauszufinden, ob die kantonale Vollzugsbehörde eines Nachbarkantons zu einer Person oder Organisation bereits Daten bearbeitet. Dies ist insbesondere bei laufenden Vorabklärungen sinnvoll, also zum Zeitpunkt, zu dem die betroffene Person oder Organisation noch nicht dem NDB gemeldet und dort registriert wurde und die kantonalen Vollzugsbehörden nicht in der Lage sind, auf diese Weise festzustellen, ob eine andere kantonale Vollzugsbehörde Daten zur betreffenden Person oder Organisation bearbeitet. Da nicht alle kantonalen Vollzugsbehörden mit dieser Zugriffsvergabe einverstanden sind, wird dies hier nur als «Kann-Vorschrift» geregelt. Details der Zugriffe können somit im Verordnungsrecht geregelt werden.

Absatz 4

Die Qualitätssicherungsstelle des NDB hat die Aufgabe, die Datenbearbeitung der kantonalen Vollzugsbehörden stichprobenweise zu überprüfen (vgl. Art. 58c Abs. 1). Zu diesem Zweck hat sie schon heute Zugriff auf die Daten der kantonalen Vollzugsbehörden, was der Vollständigkeit halber nachgetragen wird.

*Artikel 58**Absatz 1*

Dieser Absatz entspricht weitgehend dem heutigen Artikel 53 Absatz 3. Angesichts der engen Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich soll der Landespolizei Liechtenstein neu ein permanenter Zugriff auf die ELD erteilt werden. Bisher konnte diese nur bei besonderen Ereignissen zugreifen.

Absatz 2

Dieser Absatz entspricht dem heutigen Artikel 53 Absatz 4.

*Artikel 58a**Absätze 1 und 2*

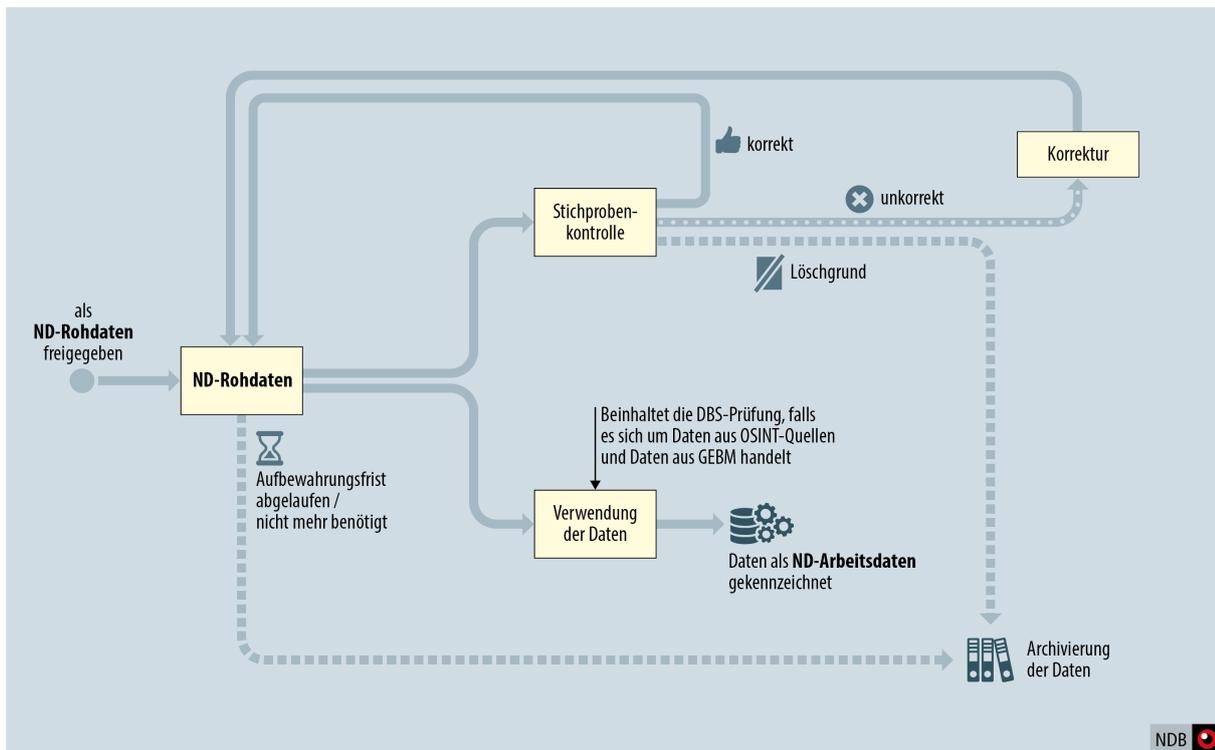
Am Zugriff auf die administrativen Daten ändert sich im Vergleich zu heute nichts (vgl. Art. 52 Abs. 3). Für die kantonalen Vollzugsbehörden ist der Zugriff auf ihre in Artikel 29 Buchstabe c VIS-NDB ausgewiesene Auftragsverwaltung heute aber nicht explizit geregelt.

Absatz 3

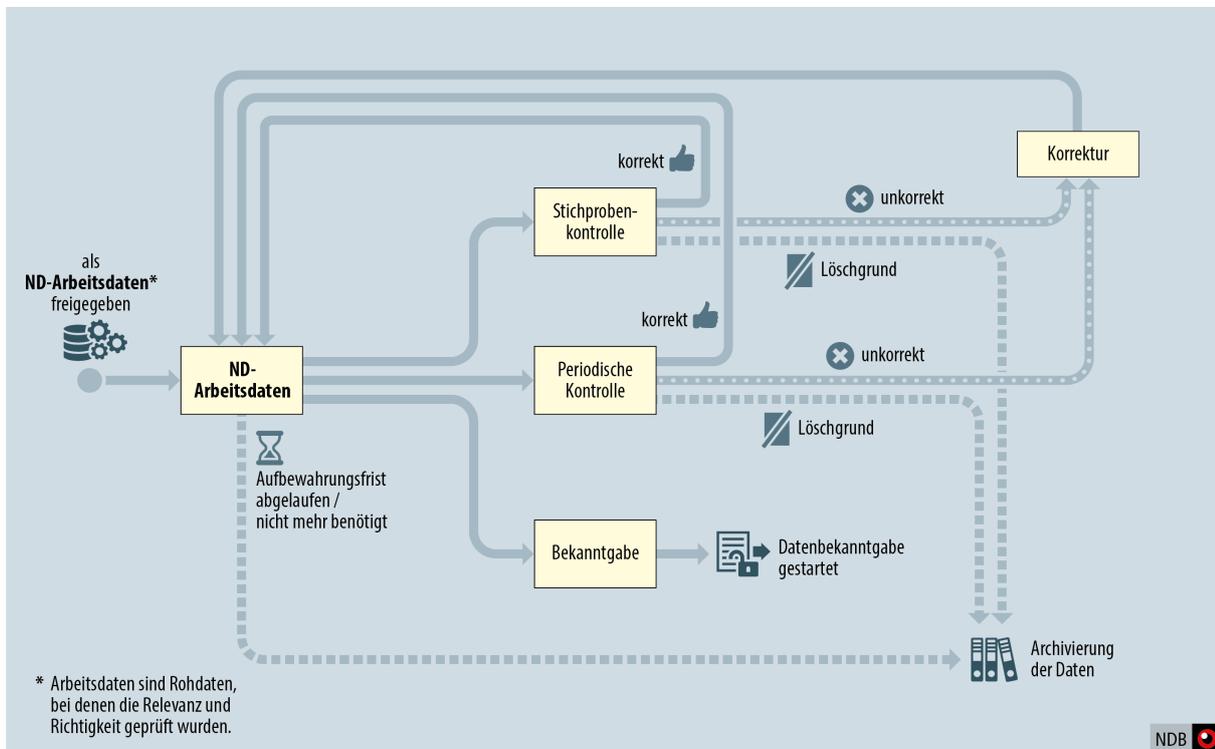
Der NDB ist für die Erfüllung seiner Aufgaben auf die Zusammenarbeit mit externen Leistungserbringern angewiesen. Dies ist zum einen beim Unterhalt und der Weiterentwicklung seiner Informatikinfrastruktur der Fall. Durch die Komplexität der Software benötigt der NDB oftmals alleine für das Finden der Ursachen von Problemen externes Know-how. Dies gilt umso mehr für die Problembehebung. Wenn beispielsweise eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter aus Versehen ein Benutzerkonto löscht, ist nur der externe Leistungserbringer in der Lage, dieses mit allen Daten sowie den verbundenen Aufträgen und Prozessen wiederherzustellen. Die externen Leistungserbringer haben aber nur Zugriff auf die Metadaten, nicht auf die Daten selber. Es geht aber auch um Weiterentwicklungsarbeiten, bei denen externes Fachwissen zwingend notwendig ist und Daten in den betreffenden Projektdossiers bearbeitet werden müssen. Zum anderen lässt der NDB regelmässig im Mandatsverhältnis Texte durch externe Übersetzerinnen und Übersetzer übersetzen. Der Umstand, dass diese heute nicht auf die administrativen Daten zugreifen können, erschwert die Auftragserteilung und -erledigung und gefährdet die Informationssicherheit, indem sie die Aufträge ausserhalb des geschützten Netzwerks des NDB erledigen müssen.

6. Abschnitt: Qualitätssicherung

Übersicht Bearbeitung / Qualitätssicherung von Rohdaten



Übersicht Bearbeitung / Qualitätssicherung von Arbeitsdaten



Artikel 58b

Absatz 1

Dieser Absatz entspricht inhaltlich dem heutigen Artikel 45 Absatz 4. Da das NDG nicht mehr verschiedene Informationssysteme regelt, wird von Arbeitsdaten gesprochen. Der Begriff «strukturierte Erfassung / Erschliessung» führte in der Vergangenheit immer

wieder zu Missverständnissen und Diskussionen. Mit der neuen Formulierung soll geklärt werden, worum es geht: es geht um die Zuordnung von Daten zu Personen oder Organisationen.

Absatz 2

Dieser Absatz entspricht inhaltlich dem letzten Satz des heutigen Artikels 45 Absatz 4. Selbstverständlich werden die ausdrücklich als falsch gekennzeichneten Daten (vgl. Art. 51 Abs. 2) im Rahmen der periodischen Überprüfung nicht korrigiert. Daneben wurde der Verweis auf den Vorbehalt angepasst.

Absatz 3

Dieser Absatz entspricht weitgehend dem heutigen Artikel 45 Absatz 5. Der heutige Buchstabe b, der eine periodische Überprüfung der Berichte der kantonalen Vollzugsbehörden durch die Qualitätssicherungsstelle des NDB vorsah, wurde ersatzlos gestrichen, da es keinen Grund gibt, weshalb diese Daten speziell behandelt werden sollten. Auch diese Daten können die zuständigen Fachspezialisten periodisch prüfen, wie das der neue Artikel 58b Absatz 1 für alle Arbeitsdaten vorschreibt, die der NDB in Erfüllung seiner Aufgaben nach Artikel 6 Absatz 1 einer Person oder Organisationen zugeordnet hat.

Heute ist es den kantonalen Vollzugsbehörden untersagt, selbst Daten zu löschen (vgl. den heutigen Art. 45 Abs. 5 Bst. d). Auch hierfür gibt es aber keinen plausiblen Grund mehr. Vielmehr führte diese Vorschrift zu einem komplizierten Löschemechanismus, der unnötig Ressourcen seitens der kantonalen Vollzugsbehörden und der Qualitätssicherungsstelle des NDB bindet. Dieser Buchstabe wird deshalb ebenfalls ersatzlos gestrichen. Die kantonalen Vollzugsbehörden sollen inskünftig (wie vor dem Inkrafttreten des NDG) ihre Daten wieder selber löschen können, wenn sie diese nicht mehr benötigen oder wenn deren Aufbewahrungsfrist abgelaufen ist.

Daneben wird durch das Wort «insbesondere» klargestellt, dass diese Aufzählung nicht abschliessend ist und die Qualitätssicherungsstelle des NDB auch noch andere Aufgaben wahrnimmt.

Buchstabe a

Dieser Buchstabe entspricht inhaltlich dem heutigen Artikel 45 Absatz 5 Buchstabe a. Wie heute, sollen auch in Zukunft die Daten im Bereich des gewalttätigen Extremismus (erkennlich durch ihre Unterkategorisierung; vgl. dazu die Ausführungen oben zu Art. 49) verstärkt und zu einem frühen Zeitpunkt überprüft werden. Heute geschieht das gleich nachdem die Daten strukturiert erfasst / erschlossen wurden. Inskünftig wird von der Zuordnung von Daten zu Personen und Organisationen gesprochen. Der Zeitpunkt der Überprüfung bleibt aber der gleiche. Der Begriff «Erheblichkeit» wird im vorliegenden Entwurf systematisch durch «Aufgabenbezug» ersetzt. Neu wird klargestellt, dass auch die Einhaltung der Datenbearbeitungsschranke geprüft wird.

Buchstabe b

Dieser Buchstabe entspricht inhaltlich dem heutigen Artikel 45 Absatz 5 Buchstabe c. Da das NDG nicht mehr verschiedene Informationssysteme regelt, bezieht sich die Stichprobentätigkeit der Qualitätssicherungsstelle nicht auf die einzelnen Informationssysteme, sondern auf sämtliche nachrichtendienstlichen Daten des NDB (Rohdaten und Arbeitsdaten). Die Begriffe «Wirksamkeit» und «Zweckmässigkeit» werden nicht mehr verwendet, da sie im Datenschutzrecht nicht vorkommen. Wirksam ist eine Datenbearbeitung, wenn sie einen Erfolg zeitigt; zweckmässig ist sie, wenn sich mit dem Erfolg der verfolgte Zweck erreichen lässt. Zweckmässigkeit setzt Wirksamkeit somit begrifflich voraus. Lässt sich mit einer bestimmten Massnahme der verfolgte Zweck erreichen, ist sie wiederum geeignet. Die Eignung ist eine der drei Voraussetzungen der Verhältnismässigkeit. Wird statt der Wirksamkeit und Zweckmässigkeit die Verhältnismässigkeit geprüft, wird die Qualitätskontrolle ausgebaut, denn es kommen nebst der Eignung die Aspekte der Notwendigkeit und Zumutbarkeit hinzu. Die Stichprobenkontrollen der nachrichtendienstlichen Daten der kantonalen Vollzugsbehörden regelt Artikel 58c Absatz 1.

Buchstabe c

Neu wird die datenschutzverantwortliche Person des NDB in die Pflicht genommen, Schulungen zur Einhaltung der Vorgaben dieses Gesetzes mit Bezug auf Daten durchzuführen. Es wird zudem klargestellt, dass auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Vollzugsbehörden geschult werden.

Absatz 4

Aus Gründen der Transparenz wird in diesem Absatz darauf hingewiesen, dass der NDB in der ELD nur bezüglich der von ihm und den kantonalen Vollzugsbehörden bearbeiteten Daten eine inhaltliche Verantwortung übernehmen und deren Qualität sichern kann. Für Daten, die andere Stellen (z. B. das Bundesamt für Polizei) bearbeiten, sind diese zuständig.

Artikel 58c

Absatz 1

Die stichprobenweise Überprüfung der Bearbeitung der nachrichtendienstlichen Daten der kantonalen Vollzugsbehörde ist nicht neu, war aber bisher nicht explizit geregelt (vgl. den heutigen Art. 45 Abs. 5 Bst. c, in dem nur von «allen Informationssystemen» gesprochen wird). Zum Begriff der Verhältnismässigkeit sei auf die Ausführungen oben zu Artikel 58b Absatz 3 Buchstabe b verwiesen.

Absatz 2

Auch die Rückweisung der Berichte der kantonalen Vollzugsbehörden, welche ganz oder teilweise keinen Aufgabenbezug aufweisen oder die Datenbearbeitungsschranke verletzen, ist heute nicht explizit im NDG geregelt (wohl aber in Art. 3 Abs. 3 und Art. 4 Abs. 2 VIS-NDB, welche diese Pflicht schon heute vorschreiben). Aus Gründen der Transparenz und weil in diesen Fällen die Datenbearbeitung der kantonalen Vollzugsbehörde korrigiert werden muss, wird dies nun explizit geregelt. Diese Vorgehensweise entspricht der heutigen Praxis.

4a. Kapitel: Besondere Bestimmungen über den Datenschutz

Der heutige 4. Abschnitt des 4. Kapitels wird mit der neuen Struktur zum Kapitel 4a.

1. Abschnitt: Bekanntgabe von Personendaten durch den NDB

Wie bereits eingangs des 4. Kapitels erwähnt, dürfen Rohdaten mit wenigen Ausnahmen nicht verwendet bzw. bekannt gegeben werden. Im vorliegenden Kapitel geht es somit grundsätzlich um Arbeitsdaten, die bereits vertieft geprüft wurden (vgl. aber die Ausnahmen von Art. 5 Abs. 6 und 46 Abs. 3).

Artikel 59

Dieser Artikel entspricht weitgehend dem heutigen Artikel 59. Inhaltlich ändert sich nichts an dieser Bestimmung. Zum besseren Verständnis wird in der Sachüberschrift ausgeführt, dass es um die Überprüfung von Personendaten geht. Da es bei den nachrichtendienstlichen Produkten auch um Personendaten geht, wurde dieser Begriff gestrichen. Zudem wird klargestellt, dass mit Personendaten auch besonders schützenswerte Personendaten und Daten, die auf einem Profiling beruhen, gemeint sind. Die Beschränkung der Vorgaben auf das NDG wurde gestrichen, da die Bekanntgabe allen anwendbaren rechtlichen Vorgaben entsprechen muss.

Artikel 60

Dieser Artikel entspricht weitgehend dem heutigen Artikel 60.

Absatz 1

Auch in diesem Absatz wird klargestellt, dass mit Personendaten auch besonders schützenswerte Personendaten und Daten, die auf einem Profiling beruhen, gemeint sind.

Absatz 3

Im Einklang mit dem ganzen Konzept der Datenhaltung wird im diesem Absatz lediglich der Begriff «Daten» durch «Personendaten» ersetzt.

Artikel 61 Absatz 1

Auch in diesem Absatz wird klargestellt, dass mit Personendaten auch besonders schützenswerte Personendaten und Daten, die auf einem Profiling beruhen, gemeint sind. Da es aus datenschutzrechtlicher Sicht keinen Unterschied ausmacht, ob Personendaten auf einer Liste stehen, wurde der Hinweis auf diese gestrichen. Wichtig ist lediglich, dass bei jedem bekanntzugebenden Personendatum sichergestellt ist, dass die rechtlichen Voraussetzungen für die Bekanntgabe erfüllt sind.

Artikel 62

Auch in diesem Artikel wird klargestellt, dass mit Personendaten auch besonders schützenswerte Personendaten und Daten, die auf einem Profiling beruhen, gemeint sind.

Buchstabe a

Der Begriff «Weitergabe» wird durch den vom Datenschutzgesetz verwendeten Begriff «Bekanntgabe» ersetzt. Dies führt inhaltlich zu keiner Änderung.

Buchstabe b

Hier wird der Begriff «Gefährdung» durch den sonst im NDG verwendeten Begriff «Bedrohungen» ersetzt (vgl. Art. 6 Abs. 1 Bst. a). Inhaltlich gibt es keine Änderungen.

Buchstabe c

Hier wird der Begriff «Auskunftsersuchen» durch «Auskunftsbegehren» ersetzt. Dies zur Verdeutlichung, dass es nicht um ein Auskunftsersuchen nach Artikel 63 und 63a geht, sondern um ein Begehren des NDB oder einer kantonalen Vollzugsbehörde um Auskunft. Inhaltlich gibt es keine Änderungen.

Buchstabe d

Hier erfolgt der Bezug auf die Bekanntgabe an Dritte im Rahmen vom Artikel 45 Absatz 4.

2. Abschnitt: Auskunftsrecht

Die Regelung des Auskunftsrechts von heute ist kompliziert und richtet sich teils nach dem DSG und teils nach den spezialgesetzlichen Bestimmungen des NDG (für das Informationssystem GEVER NDB sogar nach beiden Gesetzen). Dies soll nicht zuletzt auch zu Gunsten der Auskunftsgesuchstellerinnen und -steller vereinfacht werden.

Während für administrative Daten nach wie vor das revDSG zur Anwendung kommen soll, soll für nachrichtendienstliche Daten im Hinblick auf ihre Sensitivität, die jener der Daten von fedpol gleicht, grundsätzlich die Regelung gelten, die heute für fedpol für das System Bundesdelikte (vgl. Art. 8 Bundesgesetz vom 13. Juni 2008²⁴ über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI) und bei Ausschreibungen zur Festnahme zum Zweck der Auslieferung (vgl. Art. 8a BPI) vorgesehen ist. Neu soll der NDB die Auskunft aber nur noch ausnahmsweise und einzelfallbedingt aufschieben können. Ist eine auskunftsgesuchstellende Person nicht verzeichnet, kann ihr der NDB die Nichtverzeichnung demnach sofort mitteilen.

Artikel 63

Analog dem BPI werden die Gesuche auf Zugang zu administrativen Daten (vgl. Art. 7 BPI) und nachrichtendienstlichen Daten (vgl. Art. 8 und 8a BPI) in zwei separaten Artikeln geregelt. Dies macht es einfacher, den Unterschied hervorzuheben zwischen administrativen Daten, die einem Verwaltungsverfahren und einer Entscheidung des NDB unterliegen, die vor dem Bundesverwaltungsgericht und dem Bundesgericht angefochten werden kann, und nachrichtendienstlichen Daten, bei denen es nur ein indirektes Auskunftsrecht gibt.

²⁴ SR 361

Das Auskunftsrecht für ausschliesslich administrative Daten richtet sich demnach nach den Artikeln 25 und 26 revDSG (vgl. Art. 7 Abs. 1 BPI).

Artikel 63a

Die Verfassungs- und Völkerrechtskonformität des Verzichts auf ein ordentliches Rechtsmittel für die betroffene Person bei der Einschränkung oder Verweigerung des Auskunftsrechts ist noch umstritten und wird im Verlaufe des Vernehmlassungsverfahrens vertiefter geklärt.

Absatz 1

Die Einschränkung der Auskunft richtet sich neu nach den in Artikel 26 revDSG aufgezählten Gründen. Im Gegensatz zu Artikel 8 Absatz 1 BPI ist keine Ausnahme von den Bestimmungen des revDSG vorgesehen. Dieser Absatz ersetzt die Absätze 1 und 2 des heutigen Artikels 63. Soweit Auskunft über die Personendaten zu erteilen ist, ist im revDSG Artikel 25 Absatz 2 Buchstabe b klargestellt, dass immer nur die Personendaten "als solche" (und nicht Kopien von Dokumenten) herauszugeben sind.

Absatz 2

Dieser Absatz entspricht dem heutigen Artikel 63 Absatz 4. Es gibt neben staatlichen Geheimhaltungsinteressen noch andere Gründe für eine Verweigerung, Einschränkung oder einen Aufschub, nämlich den Schutz Dritter (z. B. einer Quelle). Dieser kann auch nach Ablauf der Frist noch gelten. Aus Gründen der Transparenz wird deshalb darauf hingewiesen, dass es möglich ist, dass trotz des Wegfallens der Gründe nach Artikel 26 Absatz 1 revDSG, solche nach Absatz 2 des revDSG bestehen bleiben. Im Gegensatz zur analogen Bestimmung von Artikel 8 Absatz 6 BPI kann Personen, zu denen keine Daten bearbeitet werden, sofort über diesen Umstand Auskunft erteilt werden. Die Erfahrungen mit dem indirekten Auskunftsrecht legen nahe, dass das Interesse einer Person an einer raschen Auskunft, dass keine Daten über sie bearbeitet werden, bedeutend höher zu gewichten ist, als die theoretische Gefahr einer Ausforschung des Wissenstands des NDB.

Absatz 3

Dieser Absatz entspricht weitgehend dem heutigen Artikel 63 Absatz 3. Neu werden nebst dem Aufschub, die mögliche Verweigerung und Einschränkung der Auskunft geregelt. Zudem ist vorgesehen, dass der EDÖB auch prüft, ob die Auskunft nach Absatz 1 korrekt erteilt worden ist, was bei der analogen Bestimmung von Artikel 8 Absatz 2 BPI nicht vorgesehen ist. Die Korrektheit der Auskunft lässt sich aber sonst nicht prüfen, da keine Beschwerde möglich ist.

Absatz 4

Dieser Absatz entspricht dem heutigen Artikel 64 Absatz 1 (mit angepasstem Verweis). Es entspricht der Konzeption des revDSG, dass der EDÖB dazu befugt ist, eine Untersuchung zu eröffnen, wenn er Unregelmässigkeiten feststellt. Auch hier geht es neu auch um die Verweigerung und Einschränkung der Auskunft (vgl. die analoge Bestimmung in Art. 8 Abs. 3 BPI).

Absatz 5

Mit dem revDSG erhält der EDÖB neu die Kompetenz, Verfügungen zu erlassen. Die heutigen Empfehlungen (vgl. den heutigen Art. 64 Abs. 2) werden abgeschafft (vgl. die analoge Bestimmung von Art. 8 Abs. 4 BPI). Der Inhalt des heutigen Absatzes 4 ist damit ebenfalls obsolet geworden.

Absatz 6

Analog der BPI-Regelung (Art. 8 Abs. 5) wird festgelegt, dass die Mitteilung nach Absatz 4 stets gleich zu lauten hat und nicht begründet wird. Im Gegensatz zum BPI ist aber ein Weiterzug der Mitteilung ans Bundesverwaltungsgericht vorgesehen, was ein indirektes Rechtsmittel gegen die Verfügungen des NDB darstellt.

Absatz 7

Der heutige Artikel 64 Absatz 5 muss dahingehend angepasst werden, dass der Beauftragte neu verfügen kann, dass der NDB der betroffenen Person sofort Auskunft erteilt, wenn die Voraussetzungen nach dieser Bestimmung erfüllt sind. Auch hier geht es neu auch um die Verweigerung und Einschränkung der Auskunft. Zur Vereinheitlichung der Terminologie wird auch in diesem Absatz der Begriff «Gefährdung» durch den Begriff «Bedrohung» ersetzt. Diese Bestimmung entspricht Artikel 8 Absatz 7 BPI.

Absatz 8

Um parallele Verfahren zu vermeiden, können die Auskünfte nach den Absätzen 1 und 2 und die Mitteilungen nach den Absätzen 3 und 4 nicht angefochten werden.

Artikel 64

Es versteht sich von selbst, dass der NDB nur über jene Bereiche der ELD Auskunft geben kann, in denen er oder die kantonalen Vollzugsbehörden Daten bearbeiten. Enthält die ELD Personendaten anderer Behörden, leitet der NDB Auskunftsgesuche von anfragenden Personen an diese zur Behandlung weiter.

Artikel 65

Absatz 1

Diese Bestimmung entspricht dem heutigen Artikel 66 Absatz 1. Nur der Verweis auf die Prüfung wurde angepasst.

Absatz 2

Dieser Absatz entspricht dem heutigen Artikel 66 Absatz 2. Da der EDÖB keine Empfehlungen mehr ausspricht, wurden die diesbezüglichen Ausführungen gestrichen.

3. Abschnitt: Archivierung

Der heutige 5. Abschnitt des 4. Kapitels wird mit der neuen Struktur zum 3. Abschnitt.

Artikel 68

Dieser Artikel entspricht weitgehend dem heutigen Artikel 68.

Absatz 1

Im NDG und nachfolgend in den Vollzugsverordnungen wird zwischen «Löschen» und «Vernichten» unterschieden. Zur Löschung bestimmte Daten bietet der NDB dem Schweizerischen Bundesarchiv zur Archivierung an. Als nicht archivwürdig bewertete Daten und solche, die dem Bundesarchiv bereits abgeliefert wurden, vernichtet er. In Absatz 1 geht es um die Archivierung von Daten, die der NDB nicht mehr ständig benötigt. Deshalb geht es in dieser Phase um die «Löschung» und nicht «Vernichtung» von Daten. Neu wird auch klargestellt, dass auch die unabhängige Aufsichtsbehörde ihre nicht mehr ständig benötigten und zur Löschung bestimmten Daten dem BAR zur Archivierung anbietet, dass diese dort in besonders gesicherten Räumlichkeiten aufbewahrt werden und dass für diese Daten die verlängerte Schutzfrist gilt. Die Daten der unabhängigen Aufsichtsbehörde stammen zu einem Grossteil vom NDB und den kantonalen Vollzugsbehörden, weshalb das Geheimhaltungsinteresse gleich gross ist.

Absatz 4

Hier wird klargestellt, dass der NDB Daten, welche das Schweizerische Bundesarchiv als nicht archivwürdig beurteilt, gleich nach deren Löschung vernichtet, auch wenn deren Aufbewahrungsfrist noch nicht abgelaufen ist. Das gleiche gilt für die unabhängige Aufsichtsbehörde. Die Vernichtungen werden gemäss Verordnung protokolliert.

*Artikel 70**Absatz 1 Buchstabe d*

Buchstabe d des heutigen Artikels 70 Absatz 1 soll gestrichen werden, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Eine jährliche sicherheitspolitische Lagebeurteilung ist heute nicht mehr notwendig, da der Bundesrat mit den neu alle vier Jahre erscheinenden Sicherheitspolitischen Berichten weit umfassender über die sicherheitspolitische Lagebeurteilung informiert. Die politische Führung des Nachrichtendienstes ist mit den restlichen Bestimmungen des Artikels hinreichend abgedeckt. Die nachrichtendienstlich-sicherheitspolitische Berichterstattung des VBS an die zuständigen parlamentarischen Kommissionen ist durch die Streichung nicht betroffen (Art. 80). Sie wird gemäss den Bedürfnissen des Parlamentes weitergeführt.

Mit der Streichung wird auch der gewisse Widerspruch mit Absatz 2 beseitigt, gemäss dem die Dokumente im Zusammenhang mit den Aufgaben nach Absatz 1 nicht öffentlich zugänglich sind. Mit dem jährlichen Lagebericht des NDB, der die wichtigsten Lageentwicklungen aus nachrichtendienstlicher Sicht vorstellt, wird die Öffentlichkeit ohnehin über die Lagebeurteilung informiert.

Absatz 3

Die schon heute bestehende Bestimmung über die Berechtigung des Bundesrates, selbstständig völkerrechtliche Verträge im Bereich des Nachrichtendienstes abschliessen zu können, soll inhaltlich erweitert und entsprechend der internationalen Praxis präzisiert werden, dass diese Verträge geheim gehalten werden können, wenn sie nach Artikel 13 Absatz 3 ISG geheim klassifiziert werden müssen. Derzeit besteht ein Trend in Richtung einer gewissen Formalisierung der internationalen nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit. Hingegen wird auf absehbare Zeit kaum ein anderes Land bereit sein, in diesem Bereich veröffentlichte Verträge abzuschliessen.

Im neuen ISG ist die allgemeine Berechtigung des Bundesrates für den Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen über die Informationssicherheit vorgesehen. Um Unklarheiten zu vermeiden, wird diese Zuständigkeit im NDG zusammen mit den anderen Bereichen, in denen der Bundesrat selbstständig Verträge zur nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit abschliessen kann, immer noch erwähnt.

Der Bundesrat erstattet der Bundesversammlung jährlich Bericht über die von ihm selbstständig abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge. Über vertrauliche oder geheime Verträge im Bereich des Nachrichtendienstes erhält demgegenüber nur die GPDel Kenntnis (Art. 48a Abs. 2 RVOG). Darüber hinaus werden die nachrichtendienstlichen Aufsichtsorgane AB-ND und GPDel selbstverständlich auch gestützt auf ihre Aufsichtsrechte weiterhin das volle Einsichtsrecht in diese Dokumente haben. Kontrolle und Aufsicht sind damit gewährleistet.

Artikel 74 (siehe Erläuterung zu Art. 83a für die Nummerierung der Absätze)

Die hier aufgehobenen Absätze werden in den neuen Abschnitt über Strafbestimmungen integriert, der vor den Schlussbestimmungen eingefügt wurde. Somit werden Strafbestimmungen wie üblich am Ende des Gesetzestextes geregelt.

2. Abschnitt: Kontrolle und Aufsicht des NDB

Während der parlamentarischen Beratung haben die zuständigen Kommissionen und der Bundesrat vereinbart, in einem ersten Schritt die mit dem NDG neu geschaffene AB-ND zu entwickeln und die schon bestehende UKI ihre Kontrollen weiter ausüben zu lassen und auf die Kabelauflklärung zu erweitern. Die beiden arbeiten heute zusammen und koordinieren ihre Tätigkeiten, um Lücken in der Aufsicht zu verhindern. Ziel war, die Aufsicht aufrechtzuerhalten und sogar zu stärken. In einem zweiten Schritt sollte eine Fusion der beiden Instanzen mit Übertragung der Kenntnisse überprüft werden. So würde unter anderem die Koordination der Tätigkeiten wegfallen und die parlamentarische Oberaufsicht und der NDB nur noch einen Ansprechpartner haben, der aber die gleiche Kontrolle ausübt. Die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde bliebe dabei gewährleistet.

Die Aufgaben der UKI sollen nach Abwägung der Vor- und Nachteile neu an die AB-ND übertragen werden. Die AB-ND verfügt heute schon über umfassende Aufsichtskompetenzen und überprüft die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten des NDB, der kantonalen Vollzugsbehörden sowie der vom NDB beauftragten Dritten und anderen Stellen auf ihre Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit.

Die UKI prüft spezifisch die Funkaufklärung auf Rechtmässigkeit und beaufsichtigt den Vollzug der genehmigten und freigegebenen Aufträge zur Kabelauflklärung. Zur Erfüllung ihrer Aufsichtstätigkeit haben beide Instanzen Zugang zu allen sachdienlichen Informationen und Unterlagen sowie Zutritt zu allen Räumlichkeiten der beaufsichtigten Stellen und können Empfehlungen aussprechen. Die AB-ND und die UKI arbeiten regelmässig zusammen.

Da die Aufsichtskompetenzen der AB-ND grundsätzlich auch jene der UKI abdecken, ist es sinnvoll, die Aufsichtstätigkeiten dieser beiden unabhängigen Stellen in einer einzigen Behörde zusammenzuführen, die bereits eine breite Übersicht über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten hat. Dadurch kann sichergestellt werden, dass die Überprüfung der Funk- und Kabelaufklärung weiterhin effizient und umfassend erfolgt. Deswegen wird der heutige Artikel 79 NDG hinfällig und wird aufgehoben.

Darüber hinaus garantiert das umfassendere Aufsichtsmandat der AB-ND auch eine umfassendere Aufsicht, die sich nicht nur auf die Rechtmässigkeit der nachrichtendienstlichen Tätigkeiten, sondern auch auf deren Zweckmässigkeit und Wirksamkeit erstreckt. Schliesslich ermöglicht die Aufgabenübertragung auch die Schaffung von Synergien: Die AB-ND befasst sich exklusiv mit der Überprüfung der nachrichtendienstlichen Tätigkeiten. Die Mitglieder der UKI arbeiten hingegen im Milizsystem. Mit den raschen technischen Entwicklungen und den daraus folgenden komplexen Fragestellungen für die Abläufe im Tagesgeschäft wird es für diese Instanz zunehmend schwierig, mit verhältnismässigem Aufwand auf dem für die Überprüfungen nötigen Wissensstand zu bleiben. Die AB-ND ist aufgrund ihrer anderen Aufgaben gefordert, sich dieses Wissen sowieso anzueignen. Bereits heute hat sie in ihrem Personalbestand entsprechende Fachleute. Durch die vorhandenen Synergien kann die Qualität der Aufsicht weiterhin gewährleistet und mit verhältnismässigem Aufwand an die Entwicklungen angepasst werden. Mit dem Wegfall einer Aufsichtsinstanz reduziert sich der Koordinationsaufwand, ohne dass die Resultate der Überprüfungen an Qualität einbüßen würden. Durch die Bündelung der (Aufsichts-) Kräfte findet eine umfassende Kontrolle aus einer Hand statt. Mit dem Aufgaben- und Wissenstransfer von der UKI zur AB-ND kann die vom Parlament 2015 im Rahmen der Debatte zum NDG in Erwägung gezogene Lösung realisiert werden.

Die Revision des NDG ist auch eine Gelegenheit, das Gesetz insbesondere durch eine Vereinfachung der Struktur leichter lesbar zu machen. Aus diesem Grund wird vorgeschlagen, Artikel 78 unter Berücksichtigung der verschiedenen Aufgaben, welche die AB-ND nach dem Gesetz zu erfüllen hat, nämlich Aufsicht, Koordination sowie Information der Öffentlichkeit, in vier separate Bestimmungen aufzuteilen. Ebenfalls im Sinne der besseren Lesbarkeit und da das VBS für die Umsetzung der Empfehlungen der AB-ND verantwortlich ist, wird dieser Punkt nun Gegenstand einer eigenen Bestimmung.

Artikel 75

Das NDG benutzt ansonsten den Ausdruck «kantonale Vollzugsbehörden», was in diesem Artikel korrigiert wird.

Artikel 77 Absatz 2

Da hierfür grundsätzlich eine formell-gesetzliche Grundlage erforderlich ist, wird das bisher erst in Artikel 4 der Verordnung vom 16. August 2017²⁵ über die Aufsicht über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten (VAND) geregelte Vorgehen zur Einreichung des jährlichen Budgetentwurfs der AB-ND an den Bundesrat via das VBS und dessen unveränderte Weiterleitung an die Bundesversammlung nun in Artikel 77 Absatz 2 NDG integriert.

Artikel 78

Diese Bestimmung gibt die Absätze 1 und 4 des bisherigen Artikels 78 unverändert wieder (neue Absätze 1 und 2) und konzentriert sich damit auf die Aufsichtstätigkeit der unabhängigen Aufsichtsbehörde im engeren Sinne. Um die Erfüllung ihrer Aufgaben insbesondere bei der Aufsicht über die Kabelaufklärung zu gewährleisten, wird im neuen Absatz 4 präzisiert, dass die AB-ND die Mitwirkung der Anbieterinnen von Post- und Fernmeldediensten und den Zutritt zu deren Räumlichkeiten verlangen kann.

Die Begriffe zur Datenhaltung in Absatz 3, der den bisherigen Absatz 5 übernimmt, werden dem neuen Datenhaltungskonzept und dem revDSG angepasst. Dies führt inhaltlich zu keiner Änderung.

Artikel 78a

Diese Bestimmung enthält die Absätze 6 und 7 des bisherigen Artikels 78. Sie konzentriert sich auf die Form des Resultats der von der Aufsichtsbehörde durchgeführten Prüfungen sowie den Empfänger der von ihr erstellten Berichte und legt die Zuständigkeit für die Umsetzung der abgegebenen Empfehlungen fest.

Die GPDel hat in Bezug auf die Tätigkeiten der AB-ND im Rahmen der Aufsicht über die kantonalen Vollzugsbehörden und die allfälligen Empfehlungen der AB-ND eine Klärung verlangt. Aus diesem Grund wird das Gesetz präzisiert. Während aus Artikel 78 Absatz 1 NDG klar hervorgeht, dass die Aufsichtstätigkeit der AB-ND sich auch auf die Tätigkeiten der kantonalen Vollzugsbehörden erstreckt, ist die Frage der Empfehlungen der AB-ND, die sich an diese richten, bisher nur teilweise in der VAND (Art. 13 Abs. 1) geregelt. Der neue Artikel 78a behebt diese mangelnde Eindeutigkeit und präzisiert in Absatz 1, dass die AB-ND Empfehlungen an sämtliche Stellen abgeben kann, die gemäss Artikel 78 Absatz 1 NDG ihrer Aufsicht unterstehen. Durch diese Präzisierung ist nunmehr klar, dass die Empfehlungen der AB-ND sich an eine oder mehrere Stellen richten können, wenn die Empfehlung die Zusammenarbeit zwischen mehreren Stellen betrifft. Ausserdem wird die Information an das kantonale Dienstaufsichtsorgan ebenfalls von der Verordnungs- auf die Gesetzesstufe gehoben.

Für die Umsetzung der Empfehlungen der AB-ND ist unabhängig davon, an welches Organ sie sich richten, das VBS oder die verantwortliche kantonale Stelle zuständig, wie es der neue Artikel 78a – der den aktuellen Artikel 78 Absatz 1 NDG übernimmt – vorsieht. Im neuen Absatz 4 wird für Empfehlungen, die in die kantonale Zuständigkeit fallen, ein neues Verfahren für deren Validierung und allenfalls für deren Ablehnung durch kantonale Behörden eingeführt. Damit wird die Entscheidungskompetenz in den Kantonen analog wie auf Stufe Bund geregelt (vgl. Absatz 2) und es wird ein Anliegen der GPDel berücksichtigt.

Artikel 78b

Absatz 2 des bisherigen Artikels 78, der die interne Koordination der unabhängigen Aufsichtsbehörde betrifft, wird in einen separaten Artikel übernommen.

Artikel 78c

Die Grundsätze der Koordination der Aufsicht über die Nachrichtendienste mit ausländischen Behörden werden neu im Gesetz geregelt. Die Einzelheiten dieser internationalen Koordination werden in der VAND festgelegt. Die Gründe für diese Anpassung sind folgende.

Mit der Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Nachrichtendienste und der technischen Entwicklung hat sich auch die gegenseitige Bekanntgabe von Informationen, im Speziellen von Personendaten, erhöht. Dieser Informations- und Datenaustausch mit ausländischen Nachrichtendiensten ist Teil der täglichen Arbeit des NDB. Er kann auf verschiedene Weise erfolgen, mündlich oder schriftlich. Durch die kontinuierliche Internationalisierung der nachrichtendienstlichen Tätigkeiten wächst auch die Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit zwischen Aufsichtsbehörden. Diese Zusammenarbeit ist häufig die Voraussetzung für eine wirksame Aufsicht über die international tätigen Nachrichtendienste. Aus diesem Grund muss auch die AB-ND die Möglichkeit haben, mit ihren ausländischen Partneraufsichtsbehörden Informationen und Erfahrungen auszutauschen, so wie dies andere Schweizer Aufsichtsbehörden können (z. B. FINMA, EDÖB).

Die internationale Koordination mit ausländischen Partnern spielt auch bei der nachrichtendienstlichen Ausbildung der Mitglieder der AB-ND eine wichtige Rolle. Die Entwicklung der Kenntnisse der Behörde und ihrer Mitglieder kann sich nicht allein auf die von den beaufsichtigten Behörden gelieferten Informationen stützen.

Artikel 78d

Artikel 78d übernimmt den Wortlaut des bisherigen Artikel 78 Absatz 3.

Artikel 80

Als Folge der Möglichkeit, auch Mitarbeitende von inländischen Amtsstellen mit einer Tarnidentität auszustatten (siehe Art. 18), wird die Orientierung des Bundesrates und der GPDel über den Zweck und die Zahl der Tarnidentitäten erweitert. Auf Begehren der GPDel soll zudem klargestellt werden, dass der Bericht auch über die Ausstattung von menschlichen Quellen mit Tarnidentitäten orientiert.

Das NDG benutzt den Ausdruck «kantonale Vollzugsbehörden», was in *Absatz 4* vereinheitlicht wird.

Artikel 83

Aus den gleichen Gründen wie bei anderen Verfügungen, ist auch bei Verfügungen, die im Zusammenhang mit Kabelaufklärungen erlassen wurden, die aufschiebende Wirkung zu entziehen. Es kann nicht bis zum Ausgang eines Beschwerdeverfahrens abgewartet werden, sonst könnten nachträglich gelieferte Informationen schon veraltet und nicht mehr nützlich oder die Daten gar nicht mehr vorhanden sein, falls die gesetzlichen Aufbewahrungsfristen bereits abgelaufen sind.

6a Kapitel: Strafbestimmungen, Gerichtsbarkeit und Mitteilung

Mit diesem neuen Kapitel werden alle Strafbestimmungen wie üblich gegen Ende des Gesetzestextes geregelt.

Artikel 83a und 83b

Der Artikel 83a übernimmt die aufgehobenen Absätze 4, 4^{bis} und 5 von Artikels 74. Der Wortlaut entspricht der Fassung, die das Parlament am 25. September 2020 in Zusammenhang mit der Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus verabschiedete. Es trat am 1. Juli 2021 in Kraft.

Die Begründung der Einführung der Strafbestimmung für Tätigkeitsverbote ist in den Erläuterungen zu Artikel 83c enthalten.

Da die Tätigkeits- und Organisationsverbote durch den Bundesrat erlassen werden, folgen die dazu gehörigen Strafbestimmungen anderen Regeln für die Strafverfolgung als die anderen Verstösse von Artikel 83c.

Artikel 83c Absätze 1 und 2

Bis jetzt sieht das NDG keine besonderen exekutorischen oder strafrechtlichen Sanktionen (z. B. Strafbestimmungen) für den Fall vor, dass die betroffenen Personen sich einem Auskunftersuchen des NDB z. B. nach Artikel 25 Absatz 1 NDG widersetzen. Administrative Zwangsmittel dienen der Durchsetzung von gesetzlichen Pflichten gegenüber Personen, die die ihnen obliegenden Pflichten missachten. Somit steht dem NDB derzeit nur das im Verfahrensrecht vorgesehene Instrumentarium (Art. 40 f. des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968²⁶) zur Durchsetzung einer Anordnung nach Artikel 25 NDG zur Verfügung. Es gibt lediglich die Möglichkeit, der betroffenen Person eine Busse wegen Ungehorsams nach Artikel 292 des Strafgesetzbuches²⁷ (StGB) anzudrohen. Gemäss Artikel 106 Absatz 1 StGB darf eine solche Busse höchstens Fr. 10'000.- betragen. Wird die Verfügung nicht befolgt, kann der NDB bei der zuständigen kantonalen Staatsanwaltschaft Strafanzeige wegen Ungehorsams gegen eine amtliche Verfügung einreichen.

Der NDB kann Verfügungen im Zusammenhang mit Auskunftspflichten Privater erlassen (Art. 25). Ebenfalls kann im Bereich der Kabelaufklärung der durchführende Dienst gegenüber einer Betreiberin von leitungsgebundenen Netzen oder einer Anbieterin von Telekommunikationsdienstleistungen Verfügungen erlassen, um Daten zu verlangen (Art. 43). Der durchführende Dienst ist gemäss Artikel 26 NDV das Zentrum für elektronische Operationen, das bei der heutigen Führungsunterstützungsbasis der Armee angesiedelt ist.

Falls die Pflichten nach diesem Gesetz verletzt werden und die gesetzliche Aufgabenerfüllung des NDB behindert wird, soll eine neue Bestimmung die Bestrafung der verantwortlichen Personen ermöglichen. Die Bestimmung ist der Strafbestimmung im Bundesgesetz vom 18. März 2016²⁸ betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF, Art. 39) nachgebildet und übernimmt auch deren Strafdrohung. Deren Höhe rechtfertigt sich auch aus dem Umstand, dass eine Busse eine angemessene bestrafende Wirkung

²⁶ SR 172.021

²⁷ SR 311.0

²⁸ SR 780.1

entfalten soll. Gerade im Bereich der Kabelaufklärung dürfte eine Busse von lediglich maximal Fr. 10'000.- bei den verantwortlichen Personen von vielen Fernmeldedienstleisterinnen nicht die angestrebte Wirkung erreichen. Wie die Bestrafung nach Artikel 39 BÜPF soll die Bestrafung nach diesem Artikel nur subsidiär zu strengeren Strafbestimmungen erfolgen, die gleichzeitig nach anderen Gesetzen erfüllt sein könnten. Hierbei ist insbesondere an die Verletzung von Geheimnispflichten (und ev. an Begünstigung) zu denken, welche im StGB eingehend geregelt sind. Denkbar ist auch eine Urkundenfälschung nach Artikel 251 StGB.

Wenn bei der Kabelaufklärung eine Betreiberin von leitungsgebundenen Netzen oder eine Anbieterin von Telekommunikationsdienstleistungen die vom durchführenden Dienst erfragten Daten nicht liefert, machen sich die verantwortlichen Personen strafbar. Es ist denkbar, dass die gleiche Betreiberin von leitungsgebundenen Netzen für mehrere einzelne Kabelaufklärungen Daten liefern muss. Falls sie in mehreren Kabelaufklärungen ihrer Pflicht nicht nachkommt, machen sich die verantwortlichen Personen wiederholt strafbar. Im Wiederholungsfall kann die Busse erhöht werden.

Die Verletzung der Geheimhaltung gegenüber Dritten nach Artikel 19 Absatz 3 und Artikel 20 Absatz 2 ist gleichbedeutend mit einer Verletzung des Amtsgeheimnisses nach Artikel 320 StGB. Deswegen enthält das NDG diesbezüglich keine besondere Strafbestimmung, sondern nur eine Strafbestimmung, die sich an Privatpersonen richtet. Bis jetzt war eine Verletzung der Geheimhaltung gegenüber Dritten für Privatpersonen straflos.

Mit dem neuen Absatz 2 wird für Bagatellfälle die Möglichkeit geschaffen, für die Pflichtverletzung eines Unternehmensangehörigen die juristische Person zur Bezahlung einer Busse zu verurteilen. Damit kann die Behörde unverhältnismässigen Untersuchungsaufwand vermeiden.

Artikel 83d

Absatz 1

Diese Bestimmung ermöglicht es nach den Grundsätzen des Verwaltungsstrafrechts dem NDB sowie dem durchführenden Dienst bei Kabelaufklärungen, gegen Personen vorzugehen, die den ihnen gegenüber verfügten Pflichten nicht nachkommen. Dasselbe gilt für die Verletzung der Geheimhaltung. Im Rahmen von Kabelaufklärungen erlässt der durchführende Dienst Verfügungen, weswegen er in diesem Absatz ebenfalls aufgeführt wird.

Absatz 2

Dieser Absatz übernimmt den aufgehobenen Absatz 6 von Artikel 74 und wird mit der Verfolgung und Beurteilung der Verletzung des Tätigkeitsverbots ergänzt.

Artikel 83e

Dieser Artikel übernimmt inhaltlich den aufgehobenen Absatz 7 von Artikel 74. Er betrifft die Verletzung des Organisationsverbots sowie des Tätigkeitsverbots. Der Oberbegriff «Entscheide» umfasst sämtliche Arten von Entscheiden; wie Urteile, Strafbefehle, Strafverfügungen, Strafbescheide, Einstellungsverfügungen und Einstellungsbeschlüsse.

Artikel 85 Absatz 2

Dieser Absatz kann gestrichen werden, da dessen Regelungsinhalt im neuen Artikel 9 Absatz 3 übernommen wurde.

Anhang

Allgemeine Bemerkungen zu Ziffer 1 und 6

Die Änderungen im BWIS und im BPI tragen der Umsetzung der Motion Rieder 17.3862 «Ausreisesperren für potenzielle Gewaltextremisten» Rechnung.

Bundesgesetz vom 21. März 1997²⁹ über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit

Artikel 2

Absatz 2 Buchstabe f ergänzt die bestehenden präventiven polizeilichen Massnahmen um die Massnahmen gegen gewalttätig-extremistische Aktivitäten nach den *Artikeln 24h ff.* Die Ausreisebeschränkung bezieht sich zwar nur auf Veranstaltungen im Ausland. Es ist allerdings davon auszugehen, dass diese präventive Massnahme auch einen Beitrag daran leisten wird, dass die innere Sicherheit der Schweiz gestärkt wird. Dies, weil Schweizer Gruppierungen, die sich an Ausschreitungen im Ausland beteiligen wollen, in ihrem Handeln und in ihrer Zielsetzung generell geschwächt werden. Durch die Ausreisebeschränkungen wird ihnen eine Bühne entzogen, auf der sie ihren Anliegen mit extremer Gewaltausübung Ausdruck verleihen können. Aus diesem Grund werden die Ausreisebeschränkungen für Gewaltextremistinnen und -extremisten auf der Liste der Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit aufgeführt.

Zwischentitel 5b. Abschnitt: Massnahmen Gewalttätigkeiten an Demonstrationen und Kundgebungen

Für die neuen Massnahmen gegen Gewalttätigkeiten an Demonstrationen und Kundgebungen werden ein zusätzlicher Zwischentitel und Abschnitt nötig. Der Abschnitt wird nach dem *5a. Abschnitt* (Massnahmen gegen Gewalt an Sportveranstaltungen) eingefügt.

Artikel 24h Ausreisebeschränkung

Absatz 1 hält fest, dass fedpol als Polizeibehörde des Bundes für die Verfügung von Ausreisebeschränkungen für potenziell gewalttätige Extremisten zuständig ist. Der Absatz definiert die Voraussetzungen, unter denen eine Ausreisebeschränkung verfügt werden darf:

²⁹ SR 120

Gemäss *Buchstabe a* muss die Person bereits in der Vergangenheit Gewalt ausgeübt haben, und zwar direkt an einer Demonstration oder Kundgebung in der Schweiz oder im Ausland. Unter «Demonstrationen» und «Kundgebungen» sind Veranstaltungen zu verstehen, die einen ideellen Inhalt und eine Appellfunktion haben und von mehreren Personen getragen werden. Verweilt eine Gruppe, die ein politisches Anliegen kundtun möchte, am selben Ort, so handelt es sich um eine Kundgebung. Demonstrationen sind dadurch gekennzeichnet, dass sie einen Besammlungsort, eine Umzugsroute und einen Schlusskundgebungsort haben. Die Teilnehmenden müssen sich vom Besammlungs- zum Schlusskundgebungsort verschieben.

Als Nachweis gewalttätigen Verhaltens an einer Veranstaltung in der Vergangenheit dient in der Regel ein Urteil oder ein Strafbefehl, in dem vom einem Gericht oder einer Staatsanwaltschaft festgestellt wird, dass eine Person strafbare Handlungen gegen Personen oder Sachen begangen hat. Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen können verschiedene Straftatbestände erfüllen. Um dieses Kriterium zu konkretisieren, erfolgt eine nicht abschliessende Auflistung von möglichen Delikten in der Verordnung. Die Auflistung soll sich an den Bestimmungen der Verordnung vom 4. Dezember 2009³⁰ über verwaltungspolizeiliche Massnahmen des Bundesamtes für Polizei und über das Informationssystem HOOGAN (VVMH) zur Bekämpfung von Hooliganismus orientieren, denn von gewalttätigen Extremisten geht bei Demonstrationen und Kundgebungen eine ähnlich gelagerte Gefährdung aus wie von Hooligans bei Sportveranstaltungen. Da auch Gewalttätigkeiten im Ausland erfasst werden, können auch ausländische Urteile als Nachweis dienen.

Wird gegen ein Urteil oder einen Strafbefehl ein Rechtsmittel eingelegt, können in der Praxis bis zu fünf Jahre vergehen, bis eine Person für eine Gewalttat an einer Demonstration oder Kundgebung rechtskräftig verurteilt wird. Ein jahrelanges Zuwarten mit einer Ausreisebeschränkung würde den präventiven Zielen der Massnahme aber zuwiderlaufen: Personen, die sich wiederholt an gewalttätigen Ausschreitungen an einer Veranstaltung beteiligen, machen dies in der Regel während einer begrenzten Zeit. Diese «akute Phase» der Gewaltanwendung dauert erfahrungsgemäss ein paar Jahre. Werden diese Personen erstinstanzlich verurteilt und legen sie gegen den Entscheid ein Rechtsmittel ein, kann es Jahre dauern, bis eine rechtskräftige Verurteilung vorliegt. Dieser Zeitraum ist aber entscheidend für die Weiterentwicklung des Gewaltverhaltens. Die Massnahme sollte deshalb genau während diesem Zeitraum greifen.

Deshalb muss möglich sein, gewalttätiges Verhalten an einer Demonstration oder Kundgebung in der Vergangenheit ausnahmsweise auch auf anderem Wege nachzuweisen, als mit einem Urteil. In *Absatz 2* erfolgt eine beispielhafte Auflistung solcher polizeilicher Nachweise. Die Auflistung orientiert sich an den Nachweisen für Ausreisebeschränkungen gegenüber Hooligans (Art. 5 VVMH).

Die Polizei hat aufgrund ihrer Zuständigkeiten Kenntnisse über Personen und Szenen, die an Demonstrationen und Kundgebungen notorisch gewalttätig auftreten. Nachweise über gewalttätiges Verhalten stützen sich deshalb auch auf die polizeilichen Tätigkeiten ab. Unter Strafanzeigen aufgrund polizeilicher Feststellungen sind Anzeigen zu verstehen, die von der Polizei selber gemacht werden. Strafanzeigen von Privatpersonen sind damit nicht erfasst. Es ist gängige Praxis, dass Personen, die an Demonstrationen und Kundgebungen Gewalt ausüben und von der Polizei festgenommen werden können, für die Dauer der Veranstaltung eine Wegweisungsverfügung und Fernhalteverfügung erhalten. Solche Verfügungen können auch als Nachweis dienen.

Die Ausreisebeschränkung ist ein präventives polizeiliches Instrument. Die Massnahme soll verhindern, dass eine konkrete Gefährdung, die in der Zukunft liegt, in einen Schaden gegen Personen oder Sachen umschlägt. Aufgrund des präventiven Charakters der Ausreisebeschränkung muss mit Prognosen gearbeitet werden. Diese müssen sich auf sachliche Kriterien stützen und hinreichend nachvollziehbar sein, damit sie den rechtsstaatlichen Anforderungen genügen. Kumulativ zu *Absatz 1 Buchstabe a* müssen deshalb konkrete und aktuelle Anhaltspunkte vorliegen, aufgrund derer angenommen werden muss, dass die betroffene Person sich an gewalttätigen Ausschreitungen an einer Demonstration oder Kundgebung beteiligen will (*Bst. b*).

Die Demonstration oder Kundgebung nach *Buchstabe b* muss einen internationalen Bezug aufweisen. Damit werden Veranstaltungen mit einer gewissen wirtschafts- oder gesellschaftspolitischen Bedeutung abgedeckt, wie zum Beispiel die G7- / G20-Gipfel, hochrangige Staatsbesuche, Konferenzen, Parteitage oder Demonstrationen extremistischer Kreise, die über die Landesgrenzen hinaus vernetzt sind. Vom Geltungsbereich sind aber auch Veranstaltungen erfasst, die am Rande solcher Grossanlässe entstehen, insbesondere Gegenveranstaltungen. Die Polizei hat an solchen Anlässen regelmässig mit massiven Ausschreitungen zu kämpfen. So ist es beispielsweise am G20-Gipfel 2017 in Hamburg zu mehreren Verurteilungen von Schweizern wegen Gewalttätigkeiten gekommen; ein Schweizer wurde 2016 an einer Demonstration in Frankreich wegen massiver Gewaltanwendung zu sieben Jahren Haft verurteilt. Mit einer Ausreisebeschränkung könnte man die Teilnahme von Personen aus der Schweiz, und damit auch den Schaden an Personen und Sachen, verhindern.

In der Regel sind Ort und Datum der Veranstaltungen nach *Absatz 1 Buchstabe b* (mit einer grossen wirtschafts- oder gesellschaftspolitischen Dimension) weit im Voraus bekannt. Demonstrationen und Kundgebungen am Rande dieser Veranstaltungen, ob für oder gegen die Anliegen der Hauptveranstaltung, können sich aber auch spontan ergeben. Ob an diesen Veranstaltungen mit Gewalt zu rechnen ist, beurteilt sich nach polizeilichen Informationen und Erfahrungswerten.

Konkrete und aktuelle Anhaltspunkte, die auf eine Ausreise zwecks Gewaltanwendung an einer Demonstration oder Kundgebung schliessen lassen, liegen beispielsweise vor, wenn die Person konkrete Reisepläne kundgetan hat, an einer Demonstration oder Kundgebung im Ausland teilzunehmen, an der mit aller Voraussicht nach mit erheblicher Gewalt gegen Sachen oder Menschen zu rechnen ist. Die antragstellende Behörde nach *Artikel 24f* hat diese Anhaltspunkte gegenüber fedpol hinreichend zu begründen.

Die Personen, die für eine Massnahme nach *Artikel 24h* in Frage kommen, sind der Polizei und / oder dem Nachrichtendienst in der Regel aufgrund ihrer Vorgeschichte bekannt. Gestützt auf bisherige Erfahrungswerte ist davon auszugehen, dass die Ausreisebeschränkungen nur bei einem sehr beschränkten Personenkreis (tiefe Zahl im zweistelligen Bereich) und bei einer überschaubaren Anzahl an Veranstaltungen zur Anwendung kommen.

Das präventive Instrument der Ausreisebeschränkung ist verhältnismässig ausgestaltet: Um eine Ausreisebeschränkung überhaupt verfügen zu können, müssen konkrete und aktuelle Tatsachen vorliegen, die es hinreichend wahrscheinlich machen, dass die Person tatsächlich an die Demonstration oder Kundgebung reisen will. Die Nachweispflicht nach *Buchstabe b* bedeutet für die Behörden eine hohe Hürde. Dazu kommt, dass die Person schon in der Vergangenheit mit ihrem gewalttätigen Verhalten aufgefallen sein muss und auch ein entsprechender Nachweis erfolgen muss. Die kumulierten Hürden von *Buchstabe a* und *b* sind nötig, um das Prinzip der Verhältnismässigkeit staatlichen Handelns zu wahren. Sind alle diese Voraussetzungen im Einzelfall gegeben, wird die Ausreisebeschränkung für einen kurzen Zeitraum und einen begrenzten geographischen Raum (vgl. *Art. 24h Abs. 2*) verfügt. Das Prinzip der Verhältnismässigkeit wird im Übrigen auch dadurch gewahrt, dass aus wichtigen Gründen Ausnahmen von der Beschränkung bewilligt werden können (*Abs. 3*).

³⁰ SR 120.52

Wenn Personen davon abgehalten werden, an politischen Veranstaltungen teilzunehmen, wird in der Regel ihr Recht auf freie Meinungsäusserung tangiert. Die vorliegende Regelung ist allerdings nur auf Personen anwendbar, die sich mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit an Gewalttätigkeiten beteiligen werden. Die eigene Meinung durch Gewalt gegen andere Personen oder Sachen auszudrücken, ist vom sachlichen Geltungsbereich des Rechts auf freie Meinungsäusserung nicht gedeckt, und also nicht geschützt.³¹ Die vorgesehene Ausreisebeschränkung tangiert das Grundrecht der Meinungsäusserungsfreiheit somit nicht. Im Gegenteil. Häufig nutzen Gewaltextremisten Veranstaltungen nach Absatz 1 als Trittbrettfahrer aus und hindern andere friedliche Teilnehmenden daran, ihre Meinung kundzutun. Es kommt auch vor, dass Gewaltextremisten gegen den Willen der Organisatoren der Veranstaltung die Leitung von friedlichen Veranstaltungen übernehmen und diese für ihre Zwecke, Gewalt zu verüben und zu Gewalt aufzurufen, missbrauchen.

Ein Verstoß gegen die Ausreisebeschränkung wird mit Busse geahndet (Ungehorsam gegen eine amtliche Verfügung gemäss Art. 292 StGB). Zusätzliche Strafen wegen Verstoßes gegen die Ausreisebeschränkung sind gesetzlich nicht vorgesehen.

Absatz 3 sieht vor, dass nicht nur die direkte Ausreise in das Bestimmungsland verboten ist, sondern auch Ausreisen in andere Länder, mit denen das Verbot umgangen werden könnte. Damit soll verhindert werden, dass betroffene Personen durch alternative Reiserouten trotzdem an der Veranstaltung teilnehmen. Die Ausreisebeschränkung schliesst also Ausreisen in gewisse Drittländer mit ein, um die Reise in das Bestimmungsland über ein Drittland zu verhindern. Begründete Ausnahmen von der Beschränkung sind möglich, wenn die Person wichtige Gründe glaubhaft geltend macht. Solche Ausnahmen können eine Heirat oder eine Beerdigung sein. Über die Ausnahmewilligung entscheidet fedpol im Rahmen einer Interessenabwägung.

Absatz 4 gibt vor, dass die Ausreisebeschränkung im automatisierten Polizeifahndungssystem nach Artikel 15 BPI (RIPOL) eingetragen wird, so dass die Behörden mit Zugriff auf RIPOL informiert sind und die Ausreisebeschränkung vollziehen können. Das Fahndungssystem RIPOL wird regelmässig von den Grenzwachtkorps abgefragt. Diese erhalten auch eine Mitteilung, so dass sie für den fraglichen Zeitraum sensibilisiert sind. Zusätzlich informiert fedpol die zuständigen Polizeibehörden im Ausland, so dass diese auf die Ausreisebeschränkung reagieren können, beispielsweise mit einer Einreisebeschränkung. Der nationale Teil des Schengener Informationssystems (N-SIS; Art. 16 BPI) sieht keine Ausschreibungskategorien für Ausreisebeschränkungen für Gewaltextremisten vor, weshalb die Information nicht über den SIS-Kanal erfolgen kann. Die Bekanntgabe der Daten an in- und ausländische Behörden richtet sich nach Artikel 24i Absatz 3 i.V.m. Artikel 24h Absatz 4.

Erfahrungen mit Hooligans zeigen, dass Ausreisebeschränkungen präventiv wirken: Die mit einer Ausreisebeschränkung belegte Person sieht im Hinblick auf die Strafandrohung in der Regel von einer Ausreise ab.

Artikel 24i Antrag

Analog zu den Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus werden auch Massnahmen gegen potenziell gewalttätige Extremisten in der Regel auf Antrag des NDB und der kantonalen Behörden verfügt. Das Antragsrecht liegt damit primär bei denjenigen Behörden, die heute schon über Informationen zu den betroffenen Personen verfügen (Erkenntnisse aus der Bedrohungslage zur inneren und äusseren Sicherheit und Erkenntnisse aus der Strafverfolgung gewalttätig-extremistisch motivierter Straftaten). Es ist aber nicht auszuschliessen, dass fedpol von sich aus tätig wird. Wenn die Kantone Sicherheitsaufgaben an die Gemeinden übertragen haben, dürfen auch diese direkt bei fedpol Massnahmen beantragen.

Der Antrag an fedpol durch den NDB oder die zuständige kantonale oder kommunale Behörde ist hinreichend zu begründen. fedpol stellt den Sachverhalt fest und prüft, ob die Voraussetzungen für die Ausreisebeschränkung nach den Artikeln 24h und 24k gegeben sind. Wenn der NDB beispielsweise konkrete Hinweise hat, dass eine Person an eine Gegenveranstaltung zu einer internationalen Konferenz in Deutschland reisen will und die Person bereits wegen Landfriedensbruch gemäss Artikel 260 StGB in Verbindung mit schwerer Körperverletzung gemäss Artikel 122 StGB an einer Demonstration oder Kundgebung verurteilt wurde, beantragt der NDB fedpol die Ausreisebeschränkung gemäss Artikel 24h. fedpol wird prüfen, ob sämtliche Voraussetzungen nach Artikel 24h erfüllt sind und, sofern diese erfüllt sind, die Ausreisebeschränkung verfügen.

Artikel 24j Dauer der Ausreisebeschränkung

Die Einschränkung der Bewegungsfreiheit darf nur solange andauern, wie unbedingt notwendig ist, um eine Teilnahme der betroffenen Person an Gewaltakten zu verhindern. Die Ausreisebeschränkung darf deshalb für maximal drei Tage vor der Veranstaltung bis zum letzten Tag der Veranstaltung verfügt werden. So wird sichergestellt, dass die Beschränkung nur für eine verhältnismässige Dauer erfolgt.

Artikel 24k Altersgrenze

Ausreisebeschränkungen gegen gewalttätig-extremistische Aktivitäten dürfen gegenüber Personen ab dem 16. Altersjahr verfügt werden. Die tiefe Altersgrenze trägt dem Umstand Rechnung, dass auch minderjährige Personen eine hohe Gewaltbereitschaft aufweisen, und sie betont den präventiven Charakter der Massnahme: Die Polizeipraxis zeigt, dass etliche bereits sehr junge Personen von gewalttätig-extremistischen Gruppierungen für ihre Zwecke instrumentalisiert werden. Beispielsweise waren 2018 bei einer nicht bewilligten Kundgebung in der Schweiz 40 Minderjährige beteiligt. Vermummte Personen verursachten einen Sachschaden von rund CHF 100 000. Insgesamt 147 Personen, davon 21 minderjährig, wurden wegen verschiedener Delikte (u.a. Landfriedensbruch, Ungehorsam gegen amtliche Verfügung, Hinderung einer Amtshandlung, Gewalt und Drohung gegen Beamte, Widerhandlung gegen das Sprengstoffgesetz, Sachbeschädigungen) angezeigt. Die jüngste Person war zum Zeitpunkt der Festnahme 13 Jahre alt. Eine Ausreisebeschränkung hat also auch eine Schutzfunktion für Jugendliche in dem Sinne, dass diese mit einer behördlichen Anordnung konfrontiert sind, die sie davon abhält, sich an organisierten Gewalttätigkeiten zu beteiligen.

Artikel 24l Datenbearbeitung und -bekanntgabe

Absatz 1 und Absatz 2: Die antragstellende und die verfügende Behörde sind für die Begründung der Beantragung, Begründung der Anordnung einer Ausreisebeschränkung (Art. 24h), zur Prüfung, ob die Voraussetzungen der Anordnung erfüllt sind, sowie zum Vollzug der Ausreisebeschränkung darauf angewiesen, besonders schützenswerte Personendaten zu bearbeiten. Diese Bestimmungen schaffen die dafür notwendige formell-gesetzliche Grundlage gemäss Artikel 17 Absatz 2 des aktuellen DSG.

³¹ BGE 143 I 147 E 3.2

Absatz 3 bestimmt, dass die für die Personenkontrolle eingesetzten Mitarbeitenden des Bundesamts für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) berechtigt sind, zum Zweck der Durchsetzung der Ausreisebeschränkung die damit zusammenhängenden Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, zu bearbeiten.

Absatz 4 erlaubt den Austausch der Personendaten zwischen Behörden, die über nötige Informationen für den Entscheid von fedpol verfügen, und solchen, die Aufgaben im Bereich der Bekämpfung gewalttätig-extremistischer Aktivitäten erfüllen. Der bessere Informationsfluss unter den Behörden ist eine Forderung des Nationalen Aktionsplans zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus³² (NAP; siehe Massnahme 15 Buchstabe a).

Absatz 5 regelt die Bekanntgabe der Daten an ausländische Sicherheitsbehörden (Grenzwaache und Polizei). Da es sich bei Ausreisebeschränkungen um besonders schützenswerte Daten im Sinne von Artikel 3 Buchstabe c Ziffer 4 DSGVO handelt, ist eine formell-gesetzliche Grundlage angezeigt (Art. 17 Abs. 2 DSGVO). Eine Bekanntgabe ins Ausland ist nur zulässig, wenn im betreffenden Land ein angemessener Schutz der Daten gewährleistet werden kann (Art. 6 DSGVO).

Die Massnahme kann ihre präventive Wirkung nur entfalten, wenn die davon betroffene Person weiss, dass sie sowohl beim Grenzübertritt, als auch im Bestimmungsland riskiert, identifiziert zu werden. Deshalb muss die Bekanntgabe der Daten an die Grenzwaache und an die ausländischen Behörden aus der Verfügung ersichtlich sein. Diese Transparenz gebietet auch der Datenschutz.

Die Sicherheitsbehörden des Landes, in dem der Anlass stattfindet, haben ein Interesse daran, über solche Ausreisebeschränkungen informiert zu werden, da die Gefahrenlage bei solchen politischen Veranstaltungen regelmässig sehr hoch ist und die Sicherheitsvorkehrungen entsprechend aufwändig sind.

Artikel 24m Rechtsschutz

Verfügungen können beim Bundesverwaltungsgericht mit Beschwerde angefochten werden. Die aufschiebende Wirkung ist der Beschwerde grundsätzlich entzogen, um den Zweck der Ausreisebeschränkung nicht zu vereiteln. Sie kann aber vom Gericht erteilt werden, wenn der Zweck der Massnahme dadurch nicht gefährdet wird.

Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005³³ über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration

Der Zugriff auf das Informationssystem zur Ausstellung von schweizerischen Reisedokumenten und Bewilligungen zur Wiedereinreise an Ausländerinnen und Ausländer (ISR) zur Identifikation einer Person ist unabdingbar für das lückenlose Recherchieren und Identifizieren. Ohne diesen Zugriff ist der NDB oft nicht in der Lage, eine Person zu identifizieren und müsste zu anderen Massnahmen greifen, die einen grösseren Eingriff in die Persönlichkeitsrechte darstellen könnten. Sämtliche Informationen zu möglichen Reisen und die Beschaffung von Dokumenten sind von Wichtigkeit, z. B. für die Früherkennung von möglichen Dschihadreisenden oder für die Verhinderung von Reisen in Kriegsgebiete. Mit diesem Zugriff auf das ISR kann der NDB mit mildereren Mitteln arbeiten, die in einem besseren Verhältnis zum Persönlichkeitsschutz stehen.

Das ISR ist für gewisse Kategorien von Ausländerinnen und Ausländern das Pendant zum Informationssystem Ausweisschriften (ISA) nach Artikel 11 des Ausweissgesetzes vom 22. Juni 2001³⁴. Der Zugriff des NDB auf ISA wurde bereits mit dem Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus vom Parlament am 25. September 2020 (PMT)³⁵ geregelt.

Strafgesetzbuch³⁶

Infolge der Aufhebung bzw. des Umstellens von Artikel 74 Absatz 4 NDG wird ein Verweis angepasst.

Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002³⁷ über die Bundesversammlung

Die Aufnahme der AB-ND in Artikel 142 Absatz 2 ParlG ist das Pendant zu Artikel 77 Absatz 2 NDG. So kann dem Erfordernis einer formell-gesetzlichen Grundlage vollständig Rechnung getragen werden. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass auch die AB-ND in Artikel 142 Absatz 3 ParlG aufgenommen werden sollte und dass diese selbst am besten in der Lage ist, ihren Voranschlag vor der Bundesversammlung zu vertreten, wenn sich dies als notwendig erweist. Der Wortlaut orientiert sich an der Fassung, die das Parlament am 25. September 2020 in Zusammenhang mit der Revision des Datenschutzgesetzes verabschiedete.

Bundesgesetz vom 20. März 1981³⁸ über internationale Rechtshilfe in Strafsachen

Der heutige Artikel 11a Absatz 3 des Rechtshilfegesetzes (IRSG) ist in Kraft seit dem 1. Januar 2010 und enthält noch den Verweis auf den Vollzug des BWIS³⁹ durch den NDB. Damals gab es eine Zweiteilung in Inland- und Auslandbeschaffung, die in zwei verschiedenen Erlassen geregelt war (aZNDG und BWIS). Mit dem Inkrafttreten des NDG wurde diese Zweiteilung abgeschafft. Die Tätigkeiten, die in diesem Artikel unter Vollzug des BWIS durch den NDB erwähnt sind, sind heute im NDG integriert. Als das NDG verabschiedet wurde, wurde es versäumt die Anpassung im IRSG vorzunehmen. Sie beinhaltet keine inhaltlichen Änderungen. Das Verordnungsrecht wird anschliessend angepasst.

³² <https://www.fedpol.admin.ch/dam/data/ejpd/aktuell/news/2017/2017-12-04/171204-nap-d.pdf>

³³ SR 142.20

³⁴ SR 143.1

³⁵ BBl 2020 7741

³⁶ SR 311.0

³⁷ SR 171.10

³⁸ SR 351.1

³⁹ SR 120

Bundesgesetz vom 13. Juni 2008⁴⁰ über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes

Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe h

Gemäss Artikel 24h Absatz 4 BWIS (siehe oben) werden die Ausreisebeschränkungen im RIPOL ausgeschrieben. Die gesetzliche Grundlage für RIPOL wird mit Buchstabe h ergänzt.

Artikel 18 Absatz 5 Buchstabe d

Der zusätzliche Buchstabe d erweitert die Liste der Aufgaben für das Geschäfts- und Aktenverwaltungssystem von fedpol, um die von fedpol verfügten Massnahmen gemäss Artikel 24h Absatz 3 BWIS (siehe oben) darin bearbeiten zu dürfen. Der Wortlaut orientiert sich an der Fassung, die das Parlament am 25. September 2020 in Zusammenhang mit dem PMT verabschiedete.

Artikel 18a

Absatz 1

Mit einem neuen Artikel 7 Absatz 1 Buchstaben e–h und 1^{bis}–3 VE-NDG sieht der NDB zusätzliche Massnahmen zum Schutz und der Sicherheit seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, seiner Einrichtungen und der von ihm bearbeiteten Daten vor (vgl. oben). Zwei dieser neuen Massnahmen, nämlich die Überprüfung von Mitarbeitenden in bestehendem Anstellungsverhältnis und die Überprüfung von Personen im laufenden Anstellungsverfahren, benötigt ebenso auch das Bundesamt für Polizei (fedpol). Die von fedpol wahrgenommenen Aufgaben erstrecken sich über das gesamte Spektrum von gerichtspolizeilicher Tätigkeit in Bereichen schwerer und schwerster Kriminalität über den Betrieb polizeilicher Informationssysteme bis hin zum Schutz von Magistratspersonen und Gebäuden des Bundes sowie von völkerrechtlich geschützten Personen und Gebäuden. Die Erfüllung dieser Aufgaben stellt hohe Anforderungen an die Vertrauenswürdigkeit der Mitarbeitenden.

Fedpol klärt bei Personen im Anstellungsverfahren bereits heute ab, ob die betroffene Person Gegenstand eines hängigen Administrativ- oder Strafverfahrens ist, ob ihr gegenüber eine entsprechende Sanktion ausgesprochen worden ist oder ob sonst strafrechtlich relevante Feststellungen vorliegen. Diese Abklärungen erfolgen jeweils gestützt auf eine vorgängige Einwilligung der betroffenen Person im Sinne von Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe c DSG. Es hat sich aber gezeigt, dass diese Massnahme künftig systematisch durchgeführt werden können muss. Falls konkrete Anhaltspunkte für eine Bedrohung der Sicherheit von fedpol und seiner Mitarbeitenden vorliegen, müssen solche Überprüfungen zudem gegenüber Personen vorgenommen werden können, die sich gegenüber fedpol bereits in einem Anstellungsverhältnis befinden. Mit dieser inhaltlichen Erweiterung müssen sich die Überprüfungen neu auf eine spezielle formell-gesetzliche Grundlage stützen können. Sie soll mit einem neuen Artikel 18a VE-BPI geschaffen werden. Dieser lehnt sich in seinem Wortlaut eng an die vom NDB vorgesehene Regelung gemäss Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe f und g sowie 1^{bis} VE-NDG an. Mit dem Begriff «Personalüberprüfung fedpol» soll eine begriffliche Abgrenzung zu den «Personensicherheitsprüfungen» nach ISG sowie den «Vertrauenswürdigkeitsprüfungen» nach Artikel 20b nBPG⁴¹ vorgenommen werden. Erfasst werden von diesen Personalüberprüfungen sowohl alle bereits in einem Arbeitsverhältnis stehenden Personen (Bst. a) wie auch Personen, die in der engsten Auswahl für eine Anstellung bei fedpol stehen; die Überprüfung muss auf jeden Fall vor der Übernahme der neuen Funktion bei fedpol erfolgt sein (Bst. b).

In der Praxis sollen vor allem die folgendem im BPI geregelten Informationssysteme abgefragt werden: JANUS (Art. 10, 11 und 13), IPAS (Art. 12 und 14), RIPOL (Art. 15), nationaler Polizeiindex (Art. 17) und ORMA (Art. 18) sowie zusätzlich das Informationssystem HOOGAN nach Artikel 24a BWIS. Wie bei den Personensicherheitsüberprüfungen nach Artikel 7 Absatz 1 Buchstaben f und g VE-NDG gilt auch bei den Personalüberprüfungen fedpol nach Absatz 1 Buchstabe a und Buchstabe b die Voraussetzung, dass die betroffene Person vorgängig ihre Einwilligung hierzu erteilt haben muss. Wird in den Fällen nach Buchstabe a mutmasslich strafbares Verhalten festgestellt, so erstattet fedpol Anzeige bei den zuständigen Strafverfolgungsbehörden.

Fedpol verfügt über kein formelles Gesetz, das seine Aufgaben umfassend regelt, so wie es das NDG für den NDB darstellt. Es bietet sich vorliegend an, die neue Gesetzesbestimmung zur Regelung der Personalüberprüfungen fedpol im BPI einzufügen. Einerseits sind dort jene Informationssysteme geregelt, auf die sich das Amt bei diesen Überprüfungen zum grössten Teil abstützt. Andererseits findet sich im BPI mit dem neuen Artikel 17 Absatz 4 Buchstabe 1 in der Fassung gemäss ISG⁴² bereits auch eine andere Gesetzesbestimmung im Bereich der Personensicherheitsprüfung. Diese personalrechtliche Materie ist im BPI somit nicht gänzlich neu.

Absatz 2

Der rechtliche Eingriff einer Personalüberprüfung fedpol nach Absatz 1 Buchstabe a, also bei einer Person, die sich in einem Anstellungsverhältnis mit diesem Bundesamt befindet, ist von anderer Qualität als bei einer Person im laufenden Anstellungsverfahren, kann sie doch im äussersten Fall eine Kündigung zur Folge haben. Deshalb wird hier die schriftliche Zustimmung eines Mitglieds der Direktion von fedpol verlangt. Verweigert eine Angestellte oder ein Angestellter von fedpol die Einwilligung zur Personalüberprüfung, so übersteuert die schriftliche Zustimmung des Direktionsmitglieds diese Verweigerung. Es wäre andernfalls nicht möglich, vorliegende konkrete Anhaltspunkte für eine Bedrohung der Sicherheit von Amt und Mitarbeitenden abschliessend zu bestätigen oder zu verwerfen.

Bundesgesetz vom 3. Februar 1995⁴³ über die Armee und die Militärverwaltung

Artikel 99 Absatz 5

Infolge der Anpassungen der Bestimmungen über die unabhängige Aufsichtsbehörde AB-ND im NDG wird ein Verweis korrigiert.

⁴⁰ SR 361

⁴¹ ISG, Anhang 1 (Änderung anderer Erlasse), Ziff. 4: BPG, neuer Artikel 20b (BBl 2020 10009).

⁴² ISG, Anhang 1 (Änderung anderer Erlasse), Ziff. 11: BPI, neuer Artikel 17 Absatz 4 Buchstabe 1 (BBl 2020 10012).

⁴³ SR 510.10

Bundesgesetz vom 20. Juni 1997⁴⁴ über Waffen, Waffenzubehör und Munition

Artikel 9 Abs. 2

Artikel 9 des Waffengesetzes (WG) ist seit dem 12. Dezember 2008 in Kraft. Zu diesem Zeitpunkt waren die Aufgaben von fedpol sowie des Inlandnachrichtendienstes im BWIS geregelt und die kantonalen Vollzugsbehörden waren für beide die gleichen. Mit dem Inkrafttreten des NDG wurden die Aufgaben der beiden Ämter gesetzlich klar getrennt. Somit kann ein Kanton eine Vollzugsbehörde für den Vollzug des BWIS und eine andere Vollzugsbehörde für den Vollzug des NDG bestimmen. Da in der Praxis die Vollzugsbehörde nach dem NDG die Stellungnahme zum Waffenerwerb abgibt, genügt es, in Artikel 9 WG den Verweis auf das NDG anzupassen.

Artikel 32c

Der Zugriff auf das gemeinsame harmonisierte Informationssystem (ARMADA) nach Artikel 32a Absatz 3 WG ermöglicht dem NDB eine bessere Einschätzung des Bedrohungspotentials einer Person, indem er Hinweise auf den Besitz oder den Entzug einer Waffe oder die Verweigerung eines Waffenerwerbgesuchs geben kann. Vor dem Hintergrund verschiedener Massentötungen (z. B. Christchurch / Hanau) durch Rechtsextremisten ist das Thema noch wichtiger geworden. Zudem ist bekannt, dass Personen aus dem salafistischen oder gewaltbereiten islamistischen Umfeld versuchen sich zu bewaffnen. Zeitnahe Abklärungen sind zwingend notwendig, um eine seriöse Einschätzung der Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit zu tätigen.

Da sich das Zollgesetz zurzeit auch in Revision befindet, wird je nach Stand der Arbeit eine Koordination nötig.

Bundesgesetz vom 17. Juni 2016⁴⁵ über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA

Es handelt sich um eine Anpassung der Terminologie. Das NDG verwendet den Begriff «menschliche Quelle» anstelle von «Informanten». Artikel 9 NDG statuiert, welche kantonalen Behörden mit ihm zusammenarbeiten. Der Begriff «kantonale Vollzugsbehörde» ist die im NDG verwendete Bezeichnung dafür. Mit dem Inkrafttreten des NDG ist der Verweis auf das BWIS hinfällig geworden. Es wird deshalb neu auf den einschlägigen Artikel des NDG verwiesen.

Dieses Gesetz wird voraussichtlich in 2023 in Kraft treten.

Zollgesetz vom 18. März 2005⁴⁶

Insbesondere Exponenten aus dem Terror-Umfeld sind für ihre Reisen und Kontakte im Ausland bekannt. Dschihadreisende, aber auch Vernetzungen der hiesigen Islamistszene zu islamistischen Kreisen in den Nachbarländern sind dem NDB ebenso bekannt und dokumentiert. Das «Informationssystem des BAZG» der Zollverwaltung enthält Daten, die für detaillierte Hintergrundabklärungen von grossem Interesse und von Wichtigkeit sind.

In Bereich des verbotenen Nachrichtendienstes können Daten aus dem Informationssystem des BAZG hilfreich sein, um herauszufinden, mit wem und mit welchem Fahrzeug eine Person unterwegs war. Weiter sind diese Daten auch von Bedeutung für den Bereich Nonproliferation zur Abklärung von Importen und Exporten von Gütern oder das Mitführen auffällig hoher Bargeldbeträge.

Aufgrund des neuen Zugriffs des NDB wird eine Anpassung des Anhangs 4 der Datenbearbeitungsverordnung für die EZV vom 23. August 2017⁴⁷ notwendig. Diese Anpassung wird im Rahmen der Revision des Verordnungsrechts im Nachgang zur Revision des NDG erfolgen.

Da das Zollgesetz zurzeit auch in Revision steht, wird je nach Stand der Arbeit eine Koordination nötig, oder die hier geplanten Änderungen werden hinfällig.

Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958⁴⁸

Mit der Teilkraftsetzung der Änderung vom 15. Juni 2012 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG) am 1. Januar 2019 wurden die mit Inkrafttreten des NDG teilweise neu verankerten Zugriffe des NDB im Abrufverfahren auf die Systeme des Bundesamtes für Strassen, welche durch das neue Informationssystem Verkehrszulassung (IVZ) ersetzt wurden, irrtümlich gestrichen. Hier handelt es sich um ein gesetzgeberisches Versehen, welches mit der vorliegenden Ergänzung korrigiert wird.

Bundesgesetz vom 18. März 2016⁴⁹ betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs

Artikel 14a

Da es beim NDB keine unterschiedlichen Informationssysteme mehr gibt, wird in dieser Bestimmung neu auch nur noch von Daten gesprochen. Die im Verarbeitungssystem enthaltenen Daten sind in Artikel 8 BÜPF beschrieben und enthalten auch die Angaben über Fernmeldedienste (Art. 8 Bst. c BÜPF), sprich die Auskünfte (Art. 7 Bst. c BÜPF). Inhaltlich gibt es aber keine Änderungen. Die Daten können weiterhin elektronisch kopiert und dem NDB übermittelt werden, so dass dieser sie bearbeiten kann. Bei den Massnahmen nach Absatz 1 Buchstabe b handelt es sich um die im NDG vorgesehenen Beschaffungsmassnahmen.

⁴⁴ SR 514.54

⁴⁵ BBl 2016 4871

⁴⁶ SR 631.0

⁴⁷ SR 631.061

⁴⁸ SR 741.01

⁴⁹ SR 780.1

Artikel 39 Absatz 4

Wie in Artikel 83c NDG soll auch für die verwaltungsrechtliche Strafbestimmung in Artikel 39 BÜPF die Regelung von Artikel 7 VStrR auf Bussen von höchstens Fr. 20'000 zur Anwendung kommen und die Möglichkeit geschaffen werden, eine wirksame Bestrafung der dem BÜPF unterstellten juristischen Personen zu ermöglichen, falls sie ihren Pflichten nicht nachkommen. Die heutige Strafbestimmung von Artikel 39 trat am 18. März 2018 in Kraft. In der Praxis haben sich seither mit renitenten Unternehmen Schwierigkeiten ergeben. Diese Unternehmen konnten bisher praktisch kaum zur Verantwortung gezogen werden. Dies soll sich mit vorliegender Bestimmung verbessern. In der Schweiz werden zwar grundsätzlich natürliche Personen bestraft, welche die strafbare Handlung begangen haben. Die «Bestrafung» von juristischen Personen stellt einen Eingriff in dieses Prinzip dar. Sie hat sich aber im Bereich des Verwaltungsstrafverfahrens, namentlich in der Mehrwertsteuer-, Zoll- und Heilmittelgesetzgebung bewährt. Es wird an dieser Stelle auch auf die Erläuterungen zu Artikel 83c Absatz 3 NDG verwiesen.

Änderung anderer Erlasse: Ziffern 13 bis 17

Das NDG benutzt den Ausdruck «kantonale Vollzugsbehörden», was in diesen Gesetzen vereinheitlicht wird.

3 Auswirkungen

3.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund

Die AB-ND kann den zusätzlichen Aufwand für die Übernahme der Aufgaben der UKI dank Effizienzsteigerungen kompensieren, die sie im Rahmen der Konsolidierung ihrer Organisation und Tätigkeiten erzielte.

Die neuen Aufgaben nach BWIS führen bei fedpol und beim NDB zu einem gewissen Mehraufwand. Es ist davon auszugehen, dass die Ausreisebeschränkung bei einem sehr beschränkten Personenkreis (tiefe zweistellige Zahl) und bei einer überschaubaren Anzahl an Veranstaltungen zur Anwendung gelangen wird. Die vergleichbaren Ausreisebeschränkungen im Bereich der Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (Art. 24c BWIS) verursachen pro Verfügung einen Aufwand von durchschnittlich 1-2 Arbeitstagen, bei einer Beschwerde gegen die Verfügung ist mit einem Arbeitsaufwand von 3-5 Tagen zu rechnen. Fedpol wird diesen Aufwand mit den bestehenden Ressourcen bewältigen.

Die anderen beantragten Änderungen führen zu keinen finanziellen oder personellen Mehrbelastungen für den Bund, da der Personalbestand des NDB derzeit erhöht wird, damit er seinen Aufgaben durchhaltefähig nachkommen kann.

3.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die neuen Ausreisebeschränkungen nach BWIS können bei den Kantonen zu zusätzlichem Aufwand führen, weil sie ihre Anträge gegenüber fedpol begründen müssen.

Für Kantone, Gemeinden, urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete werden die beantragten Änderungen zu keinen nennenswerten finanziellen oder personellen Auswirkungen führen.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft, Gesellschaft und Umwelt

Belastende Auswirkungen auf die Volkswirtschaft, Gesellschaft und Umwelt sind nicht zu erwarten. Mit den vorgeschlagenen Änderungen wird hingegen der Vollzug des NDG verbessert, was sich positiv auf die Sicherheitslage der Schweiz auswirken wird.

Die neue Massnahme nach BWIS leistet einen Beitrag an die öffentliche Sicherheit im In- und Ausland (Verhindern von Export von gewalttätig-extremistischen Aktivitäten). Sie hat ausserdem einen präventiven Schutzeffekt insbesondere auf jüngere Personen, die sich in einer gewalttätig-extremistischen Szene befinden und damit einem gewaltbereiten und gewalttätigen Umfeld ausgesetzt sind.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 29. Januar 2020⁵⁰ zur Legislaturplanung 2019–2023 angekündigt.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Der Vorentwurf stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung⁵¹ (BV) für den Bereich der äusseren Sicherheit der Schweiz und für den Bereich Staatsschutz im Inland auf die inhärente Kompetenz des Bundes, die notwendigen Massnahmen zu seinem Schutz und zum Schutz seiner Organe und Institutionen zu treffen (für welche im Ingress stellvertretend Artikel 173 Absatz 2 BV genannt wird).

Der Bundesrat geht mit der vorliegenden Revision nicht über das hinaus, was verfassungsrechtlich schon heute in der Zuständigkeit des Bundes liegt. Folglich stützt er sich auf eine ausreichende Verfassungsgrundlage. Detailliertere Ausführungen dazu finden sich in der Botschaft zum NDG (BBl 2014 2228).

⁵⁰ BBl 2020 1777, 1897

⁵¹ SR 101

Die Verfassungs- und Völkerrechtskonformität des Verzichts auf ein ordentliches Rechtsmittel für die betroffene Person bei der Einschränkung oder Verweigerung des Auskunftsrechts ist noch umstritten und wird im Verlaufe des Vernehmlassungsverfahrens vertiefter geklärt.

5.2 Datenschutzrechtliche Folgen

Der vorliegende Revisions-Entwurf stützt sich auf eine Datenschutz-Folgenabschätzung (DSFA), welche der NDB mit Unterstützung des Autors des Kommentars zum Schweizerischen Datenschutzgesetz, David Rosenthal, im Hinblick auf die Erarbeitung der alternativen Regelung der Datenbearbeitung ausgearbeitet hatte. Die DSFA enthält eine Beschreibung der momentanen Bearbeitung nachrichtendienstlicher Daten, eine Bewertung der Risiken für die Persönlichkeit und Grundrechte der betroffenen Personen, weist die Massnahmen zum Schutz der Persönlichkeit und Grundrechte der betroffenen Personen aus und zeigt Schwachstellen sowie Verbesserungsmöglichkeiten auf. Sie berücksichtigt auch die Empfehlungen der GPDel und AB-ND.

Die DSFA listet die zahlreichen Massnahmen aus den Bereichen Ablage und Aktenführung, Sicherstellung von Löschungen, Sicherstellung der Qualität eingehender und ausgehender Daten, Qualitätssicherung und Sicherstellung einer angemessenen Governance auf. Daneben weist sie die Risiken für die betroffenen Personen und weitere datenschutzrechtliche Risiken aus. Den Risiken wurden die möglichen Ursachen, die möglichen Schäden und die bereits vom NDB ergriffenen technischen und organisatorischen Massnahmen zur Verhinderung von Schäden gegenübergestellt. Danach erfolgte eine Risikobeurteilung, in welcher das Schadensausmass und die Eintrittswahrscheinlichkeit eingeschätzt wurde. Schliesslich erfolgte zu jedem Risiko eine Aussage dazu, wie der NDB das ermittelte Restrisiko behandelt, einschliesslich etwaiger Massnahmen, die er in diesem Zusammenhang umsetzen möchte.

Die vorliegende Vorlage erlaubt nach den Erkenntnissen dieser Abschätzung einen erheblichen Fortschritt beim Datenschutz. Sie ist gegenüber der jetzigen Regelung technologieneutral, prozessorientiert und deutlich weniger komplex. Zudem werden folgende in der DSFA identifizierten mittleren bis höheren Risiken inskünftig zusätzlich wie folgt reduziert:

- Das Risiko, dass der NDB über nicht NDG-relevante Personen Daten bearbeitet, wird durch die Einführung einer detaillierten Eingangsprüfung (Art. 45) entschärft. Die eingehenden Meldungen werden nicht mehr als Ganzes beurteilt, sondern im Detail. Dabei werden sämtliche Inhalte anonymisiert, welche entweder keinen Aufgabenbezug aufweisen oder unter die Datenbearbeitungsschranke fallen. Bei Daten aus öffentlich zugänglichen Quellen und bei gesondert abgespeicherten Daten aus genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen erfolgt die Prüfung der Datenbearbeitungsschranke erst, bevor diese als Arbeitsdaten verwendet werden. Bis dahin unterstehen sie einer Verwendungssperre. Der NDB hat zudem neu die Pflicht, die kantonalen Vollzugsbehörden zu informieren, wenn diese ihm Berichte zukommen lassen, die Daten aufweisen, die keinen Aufgabenbezug nach Artikel 6 haben oder gegen die Datenbearbeitungsschranke von Artikel 5 Absatz 5 verstossen. Diese Daten sind sowohl beim NDB als auch bei den kantonalen Vollzugsbehörden zu vernichten oder zu anonymisieren (Art. 58c Abs. 2).
- Das Risiko, dass der NDB falsche Daten zu Personen bearbeitet und dass die nachrichtendienstlichen Produkte des NDB auf der Basis falscher Daten erstellt werden, wird dadurch entschärft, dass Rohdaten erst dann verwendet werden dürfen, wenn diese einer Richtigkeitsprüfung unterzogen wurden (Art. 51 Abs. 1). Bis zu diesem Zeitpunkt unterstehen sie einer Verwendungssperre. Zudem erhält die Qualitätssicherungsstelle des NDB konsequent auf alle Daten des NDB und der kantonalen Vollzugsbehörden Zugriff.
- Das Risiko, dass die betroffenen Personen nicht wissen, wer für die Bearbeitung von Daten zu ihrer Person durch den NDB und die kantonalen Vollzugsbehörden verantwortlich ist, wird dadurch entschärft, dass in Artikel 9 Absatz 4 die Verantwortung klar dem NDB zugewiesen wird. Es führt auch dazu, dass die betroffenen Personen nur noch eine Ansprechstelle haben, was die Ausübung von Betroffenenrechten erleichtert.
- Das Risiko der unheimlichen Erfahrung (eine Person weiss oder glaubt, dass der NDB über sie Daten bearbeitet, aber nicht warum), wird dadurch entschärft, dass das Auskunftsrecht dem analogen Regime des BPI unterstellt wird. Daher können Personen viel rascher informiert werden als dies bisher je nach Rechtsauffassung möglich war.
- Das Risiko, dass Daten länger als benötigt bearbeitet werden, wird durch den Verzicht auf getrennte Datensilos in einzelnen Informationssystemen entschärft. Neu wird nicht mehr mit Kopien von Daten gearbeitet, die unter Umständen nicht zusammen mit dem Original korrigiert, anonymisiert oder gelöscht werden. Dies entschärft auch das Risiko, dass dieselben Daten je nach Informationssystem unterschiedlichen Datenbearbeitungsregeln unterstellt werden (z. B. wie heute in IASA-GEX NDB anonymisiert werden, nicht aber in GEVER NDB, oder in IASA-GEX NDB nach 15 Jahren gelöscht werden, in GEVER NDB aber erst nach 20 Jahren). Daneben wird es neu möglich sein, jede einzelne Datei über deren Metadaten zu steuern (z. B. bezüglich Zugriffe und Aufbewahrungsfristen) und deren Qualität zu sichern, während heute noch mit elektronischen Ordnern und Verzeichnissen gearbeitet wird.
- Das Risiko, dass eine Person länger als notwendig im Verdacht des NDB steht, wird dadurch entschärft, dass der NDB entlastende Daten ebenfalls bearbeiten und den belastenden Daten hinzufügen darf, bis der Verdacht gänzlich ausgeräumt ist und die Daten gelöscht werden können (Art. 52 Abs. 3).

Der Verzicht auf die Definition von Informationssystemen ist mit der Konzeption des revDSG vereinbar. Geregelt werden nicht mehr Datensammlungen, sondern Bearbeitungstätigkeiten. Es wird nicht mehr darauf fokussiert, wo Daten gespeichert werden, sondern was mit ihnen getan wird. Die bearbeiteten Personendaten werden neu diesen Bearbeitungstätigkeiten zugeordnet (Art. 49). Damit kann ihre Bearbeitung neu technologieneutral geregelt werden. Diese Anpassung entspricht auch der Entwicklung der Informationstechnologie. Eine Ausweitung der Datenbearbeitung ist damit nicht verbunden oder beabsichtigt; im Gegenteil – die Bearbeitung soll besser kontrolliert werden können.

In der jetzigen, noch sehr frühen Phase des Gesetzgebungsprozesses erscheint die Erstellung einer neuen DSFA bezüglich des vorliegenden Entwurfs nicht sinnvoll. Sie wird aber rechtzeitig wie vom revDSG gefordert für die definitive Vorlage an das Parlament ausgearbeitet werden.

5.3 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die vorgeschlagenen Änderungen des NDG sind mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

5.4 Erlassform

Gemäss Artikel 164 BV und Artikel 22 Absatz 1 ParlG erlässt die Bundesversammlung alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes.

5.5 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Dieser Vorentwurf untersteht nicht der Ausgabenbremse nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV, da er keine neuen Subventionsbestimmungen enthält und auch nicht die Schaffung eines Verpflichtungskredits oder Zahlungsrahmens nach sich zieht.

5.6 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

5.7 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Im Vorentwurf werden keine neuen oder angepassten Bestimmungen eingefügt, die die Grundsätze des Subventionsgesetzes tangieren.

5.8 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der Bundesrat wird wie bisher mit der Regelung der Einzelheiten der Datenbearbeitung beauftragt. Es handelt sich um die logische Anpassung der bisherigen Delegation für die heutigen Informations- und Speichersysteme.

5.9 Datenschutz

Der Vorentwurf regelt Zweck, Inhalt und Benutzerkreis der Datenbearbeitung sowie das Auskunftsrecht, das sich neu nach den Bestimmungen des revDSG richtet.

Die Übermittlung und Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten bedarf einer formell-gesetzlichen Grundlage (Art. 34 Abs. 1 revDSG). Die datenschutzrechtlichen Vorgaben sind mit der vorliegenden formell-gesetzlichen Grundlage gewährleistet.

