Zeitschrift: ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift

Herausgeber: Schweizerische Offiziersgesellschaft

Band: 179 (2013)

Heft: 6

Artikel: Nachrichtendienstgesetz

Autor: Wegmüller, Hans

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-327691

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Nachrichtendienstgesetz

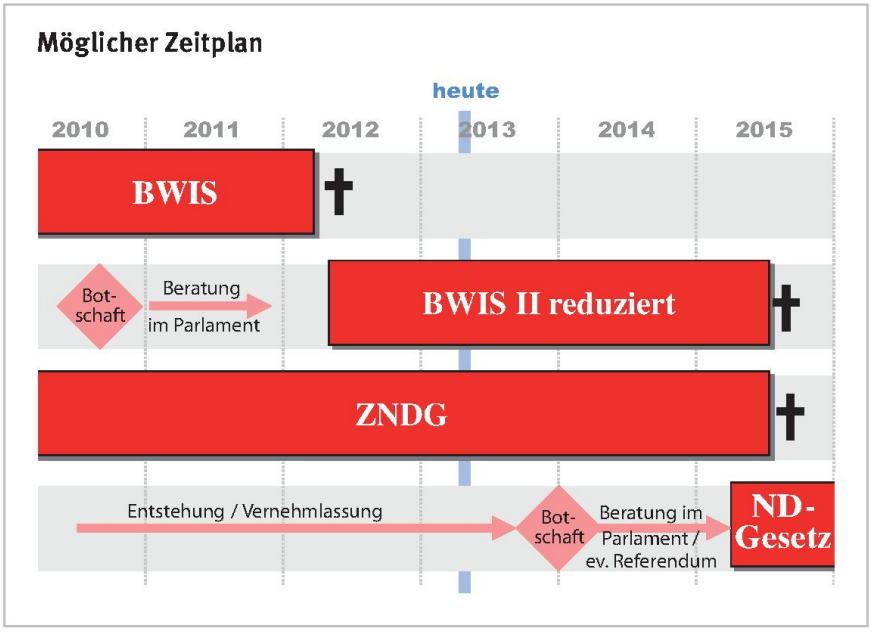
Seit anfangs März läuft die Vernehmlassung für das neue Nachrichtendienstgesetz (NDG). Es steht im Spannungsfeld der Rechtsgüterabwägung zwischen der Unantastbarkeit der Grundrechte und der Aufrechterhaltung der inneren und äusseren Sicherheit und damit dem Anspruch an den Nachrichtendienst, «im Sinne der Prävention einen substantiellen Beitrag für die Sicherheit der Schweiz und ihrer Bevölkerung zu leisten»[1].

Hans Wegmüller, Redaktor ASMZ

Ein Nachrichtendienst, dessen Hauptaufgabe darin besteht, Informationen für das «frühzeitige Erkennen und Verhindern von Bedrohungen für die innere und äussere Sicherheit» zu beschaffen und auszuwerten[2], ist naturgemäss in besonders hohem Masse dem Wandel seines Umfeldes und den Veränderungen der Bedrohungslage ausgesetzt. Demzufolge müssen Strukturen, Arbeitsmethodik und gesetzliche Grundlagen dem Wandel der Bedrohungen und den wechselnden Objekten der Aufklärung laufend angepasst werden.

Strukturelle Anpassungen

Die Forderung nach engerer Zusammenarbeit zwischen Inland- und Auslandnachrichtendiensten, die sich lange vor dem Terrorangriff in New York am 11. September 2001 abzuzeichnen begann, wurde nach diesem Schlüsselereignis zu einer weltweit anerkannten Bedingung, um transnationalen Bedrohungsformen effizient begegnen zu können. Weltweit schossen denn auch die gemeinsamen Terrorzentren und entsprechende Koordinationsorgane wie Pilze aus dem Boden, und auch die schweizerische «Intelligence Community» konnte sich dieser Entwicklung nicht entziehen. Aber weder die Einsetzung eines Nachrichten-Koordinators im Jahre 2000 noch die Schaffung von gemeinsamen Informations- und Auswerteplattformen in den Bedrohungsbereichen Terrorismus, Organisierte Kriminalität und Proliferation im Jahre 2005 vermochten den neuen Anforderungen der Zusammenarbeit und des Informationsaustausches zwischen Inland- und Auslandnachrichtendienst zu genügen. Dazu waren die Arbeitskulturen und die gesetzlichen Grundlagen der beiden Dienste zu verschieden. Nach langwierigen Diskussionen setzte sich denn auch die Überzeugung durch, den Dienst für Analyse und Prävention (DAP) und den Strategischen Nachrichtendienst (SND) im Nachrichtendienst des Bundes (NDB) zusammenzufassen, wie es andere Länder – z. B. Spanien und die Niederlande – vorher auch getan hatten. Damit wurden zwar die nachrichtendienstlichen Strukturen der Schweiz den aktuellen Erfordernissen angepasst und die Voraussetzungen für eine adäquate Arbeitsmethodik geschaffen. Die Gesetzgebung allerdings blieb weit hinter dieser Entwicklung zurück.



Gesetzgebung

Heute kann es sich nicht mehr um eine blosse Weiterentwicklung der bestehenden Rechtsgrundlagen handeln. Vielmehr bedarf es einer eigentlichen Neukodifikation, da das NDG nicht nur den bisherigen Erfahrungen und Beanstandungen Rechnung zu tragen, sondern auch der aktuellen Risiko- und Bedrohungslage zu entsprechen und die neu geschaffenen Strukturen des NDB abzubilden hat. Die bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich das Bundesgesetz über die Zuständigkeiten im Bereich des zivilen Nachrichtendienstes (ZNDG) und das Bundesgesetz zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) werden weder dem einen noch dem andern gerecht. Auch ist das Parlament im Jahre 2009 nicht auf die vom Bundesrat vorgeschlagene Erweiterung der Fahndungs- und Präventionskompetenzen eingetreten, was nunmehr erneut zur Diskussion steht.

Dass es nach der Zusammenführung des Inland- und Ausland-Nachrichtendienstes eine neue einheitliche Gesetzesgrundlage braucht, welche die bisherige Zweiteilung von BWIS und ZNDG aufhebt, ist weitgehend unbestritten, nicht aber der Ausbau der Präventions- und

Hauptquartier des NDB. Alle Bilder: NDB

Fahndungskompetenzen. Hier gerät die Gesetzgebung unweigerlich in das Spannungsfeld der Rechtsgüterabwägung zwischen dem hohen Rechtsgut der persönlichen Freiheit und Integrität des Individuums und dem ebenso gewichtigen der Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit. Nicht nur wird beides in der Schweizerischen Bundesverfassung (BV) garantiert, sondern diese lässt gleichzeitig Raum offen, um beide Rechtsgüter gegeneinander abwägen und austarieren zu können: Artikel 36 BV lässt Einschränkungen der Grundrechte unter gewissen Voraussetzungen zu, nämlich dann, wenn sie erstens eine gesetzliche Grundlage haben, zweitens einem öffentlichen Interesse entsprechen und drittens verhältnismässig sind, wobei der Kerngehalt der Grundrechte unantastbar bleibt.

Neuer Ansatz

Zu Recht wird im vorliegenden Gesetzesentwurf auf die traditionelle, aber längst überholte schematische Unterscheidung zwischen Inland- und Auslandnachrichtendienst verzichtet und ein neuer Ansatz gewählt: In Zukunft wird nicht mehr primär zwischen Bedrohungen aus dem Inland und Ausland, sondern zwischen gewalttätigem Extremismus mit Bezug zur Schweiz einerseits und den übrigen Bedrohungsfeldern und Aufgaben andererseits unterschieden. Bisher bestand eine unüberbrückbare Diskrepanz zwischen der durch eine stringente Gesetzgebung bestimmte Informationsgewinnung im Inland und der weit weniger reglementierten Informationsbeschaffung im Ausland. Die Unterscheidung zwischen «genehmigungsfreien» und «genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen» soll unter anderem diese Diskrepanz überbrücken helfen.

Informationsbeschaffung und Datenbewirtschaftung

«Genehmigungsfreie Beschaffungsmassnahmen» können vom NDB selbständig und ohne besondere externe Bewilligung angeordnet werden, da es sich dabei um Massnahmen handelt, die mit keinen besonders schwerwiegenden Eingriffen in die Grundrechte verbunden oder – wie die Funkaufklärung – primär für die Informationsgewinnung im Ausland vorgesehen sind. «Genehmigungsfreie Beschaffungsmassnahmen» umfassen neben allen öffentlich zugänglichen Informationsmöglichkeiten die nachrichtendienstliche Nutzung der vorhandenen Informationssysteme des Bundes sowie des gesamten Wissenspotentials der eidgenössischen und kantonalen Verwaltungen sowie dasjenige Dritter.

Besonders kontrovers war und ist verständlicherweise die Anwendung spezifischer Mittel der Informationsbeschaffung, die mit besonders schwerwiegenden Eingriffen in die Grundrechte verbunden sind und daher genehmigungspflichtig sein müssen: Massnahmen wie die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs im weitesten Sinne, der Einsatz von technischen Überwachungsgeräten zur Abhörung oder Aufzeichnung von Privatgesprächen und zum Beobachten oder Aufzeichnen von Vorgängen an nicht öffentlichen Orten, das Eindringen in Computersysteme und Computernetzwerke zur Beschaffung von Informationen oder um den Zugriff auf Informationen zu stören, zu verhindern oder zu verlangsamen, und das Durchsuchen von Räumlichkeiten, Fahrzeugen und Behältnissen. Allesamt Massnahmen, die verdeckt und ohne Kenntnis der betroffenen Personen durchgeführt werden und für alle Bedrohungsbereiche mit Ausnahme des gewalttätigen Extremismus zulässig sein sollen.

Unverzichtbar für eine professionelle nachrichtendienstliche Tätigkeit ist neben der Palette der Beschaffungsmöglichkeiten das institutionelle Gedächtnis eines Dienstes. Das bedeutet nichts anderes,

als dass Informationen jeglicher Qualität über lange Zeit gesammelt und gespeichert werden müssen, um sie bei neuen Erkenntnissen abgleichen, verknüpfen und schliesslich in einen Gesamtzusammenhang stellen zu können. Da die Komplexität der Informationssysteme seit der Zusammenführung von Inland- und Ausland-Nachrichtendienst zugenommen hat, zum andern die GPDel in ihrem Bericht zur «Datenbearbeitung im Staatsschutzsystem ISIS» 2010 massive Kritik geübt hat (vgl. ASMZ 10/2010) zeichnet sich hier tatsächlich ein erheblicher gesetzgeberischer Handlungsbedarf ab. Dem versucht die im Entwurf NDG vorgesehene Qualitätssicherung für die Datenerfassung, Datenablage und Datenbewirtschaftung Rechnung zu tragen.

Genehmigungsverfahren und demokratische Kontrolle und Aufsicht

Unbestritten ist, dass die demokratische Aufsicht und Kontrolle der Nachrichtendienste desto ausgeprägter sein muss, je schwerwiegender die Eingriffe in die Grundrechte ausfallen. Den potentiellen Eingriffen in die Persönlichkeits- und Freiheitsrechte, welche die «genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen» zur Folge haben, stellt der Entwurf NDG denn auch ein minutiös definiertes, dreistufiges Genehmigungsverfahren und eine klar geregelte Mitteilungspflicht an die Betroffenen gegenüber. In einem ersten Schritt ist eine richterliche Genehmigung beim Bundesverwaltungsgericht einzuholen. Wenn diese vorliegt, wird das Vorhaben politisch beurteilt, worauf der Chef/in VBS nach Konsultation des Sicherheitsausschusses des Bundesrates (Chef/in VBS, EJPD und EDA) über die Durchführung entscheidet. Dieses Prozedere ist auch für die neu zu konzipierende Kabelaufklärung vorgesehen.

Weniger einem Handlungsbedarf als vielmehr einem gesetzgeberischen Nachholbedarf entsprechen die Bestimmungen im Entwurf NDG unter der Rubrik «Kontrolle und Aufsicht des Nachrichtendienstes», denn der NDB gehört bereits heute zu den bestkontrollierten Diensten der Welt. Die Entwicklung der Kontrollorgane eilte nämlich der Anpassung der gesetzlichen Grundlagen der Nachrichtendienste weit voraus. So werden die zahlreichen bereits bestehenden Aufsichts- und Kontrollinstanzen im Entwurf NDG lediglich einheitlich verankert. Sie reichen von der Selbstkontrolle des NDB und der Aufsicht des VBS («Nachrichtendienstliche Aufsicht»), über die Unabhängige Kontrollinstanz (UKI), welche die Rechtmässigkeit der Funkaufklärung sicherzustellen hat, bis zur Aufsicht und Kontrolle des Bundesrates und der Parlamentarischen Oberaufsicht durch die Delegation der Geschäftsprüfungskommissionen (GPDel).

Würdigung

Nachrichtendienste sind nur in der Lage, ihren Aufgaben und den hohen Erwartungen der Öffentlichkeit gerecht zu werden, wenn man ihnen adäquate Mittel in die Hand gibt, andererseits setzt ihnen der Gesetzgeber zu Recht enge Schranken, wenn es um den Schutz der demokratischen Grundrechte geht. In diesem Spannungsfeld bewegt sich der vorliegende Entwurf zum NDG, dessen öffentliche Diskussion überfällig und sehr zu begrüssen ist. Selbstverständlich sind nicht alle Vorgaben im Entwurf NDG von derselben staatspolitischen und nachrichtendienstlichen Tragweite. Einer eingehenden Rechtsgüterabwägung des Gesetzgebers bedarf insbesondere die Erweiterung der Fahndungs- und Präventionskompetenzen, wobei zu bedenken sein wird, dass die innere und äussere Sicherheit eine Grundvoraussetzung für die ungehinderte Ausübung der Grundrechte durch das Individuum darstellt. Einiges wird sich in der Praxis erst noch bewähren müssen, so die relativ schwerfällige Kaskade des Genehmigungsverfahrens – die Stufe Sicherheitsausschuss des Bundes wurde erst neulich zusätzlich eingeschoben – sowie die komplexe Regelung der Qualitätssicherung für die Datenerfassung, Datenablage und Datenbewirtschaftung. Sie versucht zwar sowohl die Kritik der GPDel als auch die aktuellen Anforderungen an den Betrieb der Systeme weitgehend zu berücksichtigen. Dennoch scheint sie der Tatsache zu wenig Rechnung zu tragen, dass die Erkenntnis der Richtigkeit bzw. der Staatsschutzrelevanz einer Information grundsätzlich am Ende des nachrichtendienstlichen Prozesses steht und nicht am Anfang stehen kann. Andere Regelungsbereiche sind nachrichtendienstlich von untergeordneter Bedeutung und eher eine Ermessensfrage. Insgesamt zeigt der vorliegende Entwurf NDG auf der Basis einer eingehenden Rechtsgüterabwägung, unter gebührender Berücksichtigung bisheriger Erfahrungen und der aktuellen Bedrohungslage einen gangbaren Weg auf, um dem Nachrichtendienst die dringend benötigte moderne Gesetzesgrundlage zu verschaffen, ohne den Kerngehalt der demokratischen Grundrechte anzutasten. ■

1 Nachrichtendienstgesetz (NDG), Bericht zum Vorentwurf, 8. März 2013. S. 2.
2 Entwurf NDG, S. 3