

**Botschaft
zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung
der inneren Sicherheit und zur Volksinitiative
«S.o.S. Schweiz ohne Schnüffelpolizei»**

vom 7. März 1994

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen hiermit den Entwurf zu einem Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit und den Entwurf zu einem Bundesbeschluss zur Volksinitiative «S.o.S. Schweiz ohne Schnüffelpolizei» mit dem Antrag auf Zustimmung.

Ausserdem beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

1989	P (I)	zu 89.006	Bundesanwaltschaft (N 11.12.89/S 13.12.89, Kommission des Nationalrates / Kommission des Ständerates)
1990	P	88.875	Arbeitsweise der Bundesanwaltschaft (N 5. 3. 90, Aubry)
1990	P	89.735	Informationsfluss zwischen den Polizeikorps (N 6. 3. 90, Caccia)
1990	P	89.732	Kontrolle von Staatsschutz und Nachrichtendienst (N 6. 3. 90, Günter)
1990	P	89.367	Reorganisation des EJPD (N 5. 3. 90, Jaeger)
1990	P	89.760	Ombudsmann für Bundespolizei (N 5. 3. 90, Zwygart)
1990	M (III)	zu 90.022	Sicherheitsprüfungen im militärischen Bereich (S 29. 11. 90; N 13. 12. 90, Kommission des Ständerates / Kommission des Nationalrates)
1990	P	90.399	Jährlicher Staatsschutzbericht (S 18. 6. 90, Meier Josi)
1991	M	90.378	Bundesgesetz über den Staatsschutz (S 18. 6. 90, Rüesch; N 6. 6. 91)
1991	P	91.3097	Landesschutzgesetz (N 4. 10. 91, Salvioni)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

7. März 1994

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Stich
Der Bundeskanzler: Couchepin

Übersicht

Aufgrund der Arbeiten der Parlamentarischen Untersuchungskommission für die Überprüfung der Amtsführung im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (PUK-EJPD) zeigte sich neben der Notwendigkeit organisatorischer Massnahmen auch ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf im Bereich der Wahrung der inneren Sicherheit. Die PUK-EJPD kritisierte vor allem das Beibehalten überholter Bedrohungsbilder sowie das Sammeln von Informationen über die rechtmässige Ausübung politischer Rechte von zumeist linken und kritischen Organisationen und Einzelpersonen. Als Sofortmassnahme erliess der Bundesrat am 19. Januar 1990 Richtlinien über die Durchführung des Staatsschutzes mit einer vorläufigen Negativliste, in welcher jene Vorgänge, Personen und Organisationen aufgeführt waren, über die keine Informationen mehr bearbeitet werden durften. Diese Richtlinien waren bis zum 22. Oktober 1992 in Kraft und wurden von den Weisungen über die Durchführung des Staatsschutzes vom 9. September 1992 abgelöst, welche in einem Anhang eine Liste von Personen und Organisationen enthalten, über welche alle erhältlichen Informationen bearbeitet werden dürfen. Im Bestreben, eine vorläufige Rechtsgrundlage zu schaffen, hat der Bundesrat im Oktober 1990 eine Verordnung über den Staatsschutz in die Vernehmlassung gegeben. Der Entwurf stiess jedoch auf breite Ablehnung. Insbesondere wurde das Fehlen einer formellen gesetzlichen Grundlage bemängelt. Der Bundesrat entschloss sich in der Folge, die Erarbeitung eines Gesetzes zu beschleunigen. Der Vorentwurf vom 30. September 1991 wurde in der Vernehmlassung mehrheitlich begrüsst. Die zu einzelnen Fragen geäusserten Bedenken wurden bei der Überarbeitung des Entwurfes weitgehend berücksichtigt. So wurde auf die im Vorentwurf vorgesehene geheime Informationsbeschaffung verzichtet und wurden die Bestimmungen über die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen nochmals überarbeitet und präziser formuliert.

Die vier zentralen Arbeitsfelder der Sicherheitsorgane sind die Bekämpfung des Terrorismus, des verbotenen Nachrichtendienstes, des gewalttätigen Extremismus und des organisierten Verbrechens. Soweit diese Begriffe nicht bereits in anderen Erlassen definiert sind, verzichtet das Gesetz bewusst auf eine Legaldefinition, da sich die Erscheinungsformen dieser Bedrohungen ändern können. Neben den vier zentralen Arbeitsfeldern werden vorbeugend Informationen über den verbotenen Handel mit Waffen und radioaktiven Materialien sowie über verbotenen Technologietransfer bearbeitet.

Das Gesetz regelt nur einen Ausschnitt aus allen Vorkehrungen zur Wahrung der inneren Sicherheit: Die vorbeugende Informationsbearbeitung, die Sicherheitsprüfung und die Massnahmen zum Schutz von Personen und Gebäuden des Bundes, ausländischer Staaten und internationaler Organisationen. Diese vorbeugenden Massnahmen sind zu unterscheiden von anderen polizeilichen Mitteln, wie etwa die Überwachung des Fernmeldeverkehrs oder die Verweigerung der Akkreditierung von diplomatischem Personal. Ob einer Person, die ein Risiko für die innere Sicherheit bildet, eine Pflicht auferlegt oder gegen sie eine Zwangsmassnahme angeordnet wird, richtet sich nicht nach dem vorliegenden Gesetz, sondern weiterhin nach dem dafür massgebenden Recht des Bundes und der Kantone.

Präventivmassnahmen sollen nur in jenen Bereichen möglich sein, in denen Störungen, die eine ernsthafte Gefährdung der inneren Sicherheit darstellen, unvermittelt auftreten können. Bei solchen Bedrohungen darf das Eintreten des Erfolgs nicht abgewartet werden. Grundsätzlich verboten ist die Bearbeitung von Informationen über die politische Betätigung der Bürgerinnen und Bürger.

Das Gesetz sieht die Informationsbearbeitung im Vorfeld der Strafverfolgung nur bei unbedingter Notwendigkeit vor. Der Bund nimmt damit ein gewisses Sicherheitsrisiko in Kauf, das aber durch aufmerksame Verfolgung der Entwicklungen und periodische Neubeurteilungen der Lage minimalisiert werden soll. Die Beschaffung, Bearbeitung und Weitergabe von besonders schützenswerten Daten sind durch ausführliche Bestimmungen geregelt und begrenzt. Das Gesetz wird damit auch den strengen Anforderungen des Datenschutzgesetzes gerecht. Sicherheitsprüfungen sollen ebenfalls nur bei einer möglichst kleinen Zahl betroffener Personen in besonders wichtigen Schlüsselstellen durchgeführt werden. Das Gesetz möchte zudem die Rechtsgrundlagen für die Massnahmen zum Schutz von Personen und Gebäuden verbessern. Die Schutzmassnahmen, die gesetzlich verankert werden sollen, sind Bundesaufgaben, an deren Vollzug die Kantone je auf ihrem Gebiet mitwirken und für die sie vom Bund teilweise entschädigt werden.

Die Wahrung der inneren Sicherheit ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen. Die Mitwirkung der Bundesbehörden bei der Wahrung der inneren Sicherheit nach diesem Gesetz bringt keine neuen Bundeskompetenzen. Der Bund unterstützt die Kantone, soweit nicht nach Artikel 340 StGB der Bund ohnehin für die Strafverfolgung zuständig ist. So bearbeitet die Bundesbehörde alle Informationen über erfolgte Störungen der inneren Sicherheit und über absehbare Gefährdungen. Die aktive Informationsbeschaffung auf jedem Kantonsgebiet bleibt in der Regel Aufgabe der zuständigen kantonalen Behörden. Bei den Massnahmen zum Schutz von Personen und Gebäuden besteht eine ähnlich enge Verknüpfung der Aufgaben von Bund und Kantonen.

Im Bund werden die Aufgaben nach diesem Gesetz vom Bundesamt für innere Sicherheit wahrgenommen. Diese Bezeichnung wird der Bundesrat der heutigen Bundesanwaltschaft geben, sobald die in einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege vorgenommene Abtrennung der Anklägerfunktion des Bundesanwalts von der Polizeifunktion in Kraft tritt. Die Kantone bestimmen die Modalitäten des Vollzugs sowie die dafür zuständigen Behörden selbst.

Eine Verstärkung und Verstetigung der politischen Führung ist eines der wichtigen Anliegen des Gesetzes. Der Bundesrat übernimmt eine intensivierete Führungsverantwortung, insbesondere durch die regelmässige Beurteilung der Bedrohungslage sowie die Genehmigung einer Liste mit regelmässig zu meldenden Vorgängen, Personen und Organisationen. Auch die regelmässige Berichterstattung dokumentiert die verstärkte Führung.

Die am 14. Oktober 1991 vom Initiativkomitee S.o.S. Schweiz ohne Schnüffelpolizei eingereichte Volksinitiative wird vom Bundesrat abgelehnt. Die Forderungen der Initiantinnen und Initianten nach Abschaffung der politischen Polizei und Verbot der Überwachung ideeller und politischer Rechte sind mit dem vorliegenden Gesetz bereits erfüllt.

Die künftigen Massnahmen des Bundes zur Wahrung der inneren Sicherheit erfassen bewusst nicht jedes mögliche Risiko. In einer freiheitlich demokratischen Ordnung haben der Staat und seine Behörden ein gewisses Störungsrisiko in Kauf zu nehmen.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

11 Ausgangslage

111 Die Wahrung der inneren Sicherheit als Aufgabe des Staates

Die «Handhabung der Ruhe und Ordnung im Innern» ist einer der Zwecke der Schweizerischen Eidgenossenschaft nach Artikel 2 der Bundesverfassung. Dieser Zweck ist allen Staaten gemeinsam. Innerhalb jedes Staates ist es für alle Gebietskörperschaften eine grundlegende dauernde Aufgabe, die zur Verwirklichung dieses Zweckes notwendigen Grundvoraussetzungen zu schaffen. Alle Einwohner sollen friedlich zusammenleben können und die bestehende Rechtsordnung einhalten. Wenn sie die Rechtsordnung ändern wollen, arbeiten sie in den Formen des geltenden Rechts auf diese Änderung hin. Weil dieser Idealzustand von Ruhe und Ordnung in einer pluralistischen Gesellschaft nirgends voll und für alle Zeit verwirklicht werden kann, ist die Wahrung grösstmöglicher innerer Sicherheit eine Daueraufgabe des Staates. Im Unterschied zu Diktaturen, in denen die Massnahmen zur Gewährleistung der inneren Sicherheit nur der Machterhaltung dienen, bedeutet innere Sicherheit in einer Demokratie die Voraussetzung für die Entfaltung aller Aktivitäten, die friedlich und sozial verträglich sind, sowie aller politischen und gesellschaftlichen Strömungen.

Die für die Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit notwendige innere «Ordnung» ist einem Staat nicht vorgegeben; sie wird durch die staatliche Rechtsordnung konstituiert. Der Erlass und Vollzug von Gesetzen dient dabei nicht ausschliesslich der Wahrung der inneren Sicherheit, sondern in einem mehr oder weniger ausgeprägten Ausmass auch der Verwirklichung der andern Zwecke des Staates nach Artikel 2 Bundesverfassung. Der «Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen» und die «Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt» umschreiben, was letztlich die Ziele der «inneren Sicherheit» sind. Mit dem Schutz der Freiheiten und Rechte der Eidgenossen können aber auch der inneren Sicherheit entgegenstehende Ziele anvisiert werden. So kann die Ausübung von Grundrechten und politischen Rechten Konkurrenzsituationen und Unruhen mit sich bringen; Vorkommnisse, die zum Erscheinungsbild jeder lebendigen Demokratie gehören. Die in Artikel 2 Bundesverfassung genannten Zwecke stehen in einem Gesamtzusammenhang, und die Behörden sind ihnen allen gleichermassen verpflichtet. Die Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit erfolgen deshalb stets unter Berücksichtigung der «rechtmässigen Unruhefaktoren», welche durch die Ausübung der individuellen und kollektiven Freiheiten entstehen.

Die ständige Auseinandersetzung der Gesellschaft mit tradierten Anschauungen und Werten, aber auch die politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen auf nationaler und internationaler Ebene führen dazu, dass «innere Sicherheit» vom Staat nicht «geschaffen» und nachher in einem stabilen Gleichgewicht gehalten werden kann. Die Aufgabe des Staates ist es, die innere Sicherheit zu «wahren», das Gleichgewicht möglichst zu stabilisieren und vor unerwünscht starken Ausschlägen zu sichern.

Die zur Wahrung der inneren Sicherheit notwendigen staatlichen Massnahmen beruhen nicht auf einem einzigen Gesetz, sondern auf einer Vielzahl von Erlassen aller Stufen, miteinbezogen die Erlasse internationaler Organisationen und die zwischen-

staatlichen Abkommen. Es gibt Gesetze und Staatsverträge, denen die Wahrung der inneren Sicherheit zentrales Ziel ist, so etwa das Strafgesetzbuch oder das Abkommen zur Bekämpfung des Terrorismus. Bei der Mehrzahl der Erlasse stehen andere Ziele im Vordergrund, mittelbar tragen sie aber ebenfalls zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung im Innern bei, so etwa das Zivilgesetzbuch mit seinen Bestimmungen zum Familien- oder zum Sachenrecht. Das vorliegende Gesetz regelt nur ganz spezifische Ausschnitte aus allen Vorkehrungen zur Wahrung der inneren Sicherheit, welche durch bereits bestehende Erlasse nicht genügend abgedeckt werden. Es handelt sich um die vorbeugende Informationsbearbeitung, die Sicherheitsprüfungen und die Massnahmen zum Schutz von Personen und Gebäuden des Bundes, ausländischer Staaten und internationaler Organisationen. Für diese Bereiche hat sich aufgrund nationaler und internationaler Entwicklungen und Vorkommnisse ein Regelungsbedarf gezeigt. Alle andern gesetzlich vorgesehenen Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit werden vom zuständigen Gemeinwesen nach dem bisherigen Recht getroffen.

112 Entwicklung der Gesetzgebung

1848, im Anschluss an den Sonderbundkrieg, war die Sorge um die innere Sicherheit ein vordringliches Anliegen des Bundes. Gegen das Risiko eines reaktionären Umsturzes, allenfalls unterstützt aus dem Ausland, wurden deshalb in der Bundesverfassung Grundlagen geschaffen (Art. 7, 13–17 BV 1848; diese Artikel wurden unverändert in die BV 1874 übernommen; die damaligen Art. 57, 74 und 90 sind heute Art. 70, 85 und 102). Unter den ersten Gesetzen des Bundesstaates wurden sodann 1849 das Bundesgesetz über die Bundesrechtspflege (BS I 66), 1851 das Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege (BS II 743) und 1853 das Bundesgesetz über das Bundesstrafrecht der Eidgenossenschaft (BS III 404) erlassen. Sie stellten verschiedene Delikte gegen den Staat (z. B. Hochverrat, Aufruhr), gegen die Behörden (z. B. Widersetzlichkeit gegen Bundesbeamte) und gegen die demokratischen Einrichtungen (z. B. Wahlbestechung und -betrug) unter Strafe, regelten jedoch die polizeiliche Tätigkeit vor Einleitung eines Strafverfahrens nicht.

Mit dem Bundesgesetz vom 28. Juni 1889 über die Bundesanwaltschaft (BS I 406) wurde der Bundesanwalt als ständiges Organ der Strafrechtspflege mit den wichtigsten Aufgaben der Polizei und der Anklagevertretung geschaffen. Die dauernde Besetzung der vorher nebenamtlichen Funktion wurde als notwendige Massnahme gegen den Anarchismus betrachtet.

In den Jahren 1923 und 1934 scheiterten zwei Projekte, mit denen die Staatsschutzdelikte der neuen Bedrohung angepasst werden sollten, die nach der damaligen Beurteilung vom Kommunismus ausging. Das sogenannte Umsturzgesetz, auch *lex Haerberlin I* genannt (BB1 1922 I 137), und das sogenannte Ordnungsgesetz (*lex Haerberlin II*, BB1 1933 II 511) sollten staatsgefährliche Propaganda und Versammlungen und andere Gefährdungen der staatlichen Ordnung unter Strafe stellen. Ein Teil dieser Bestimmungen wurde zur Ablösung des inzwischen erlassenen Vollmachtenrechts nach dem zweiten Weltkrieg in das Strafgesetzbuch aufgenommen (Revision vom 5. Okt. 1950).

In den Dreissigerjahren erfolgte ein personeller Ausbau der Bundesanwaltschaft und wurde der Polizeidienst gebildet, welchem mit dem sogenannten Spitzelgesetz der «Fahndungs- und Informationsdienst im Interesse der Wahrung der innern und äussern Sicherheit der Eidgenossenschaft» übertragen wurde (Art. 8, AS 51 482). Diese Bestimmung wurde 1943 beim Erlass des Bundesgesetzes über die Organisa-

tion der Bundesrechtspflege (OG, SR 173.110) als Artikel 17 Absatz 3 in den Bundesstrafprozess eingefügt.

Nach dem Selbstmord von Bundesanwalt Dubois im Jahre 1957, der durch eine unklare Verstrickung mit einem französischen Geheimdienstoffizier ausgelöst wurde, erliess der Bundesrat den Bundesratsbeschluss vom 29. April 1958 betreffend den Polizeidienst der Bundesanwaltschaft (siehe dazu den Bericht über die Affäre Dubois/Ulrich, BBl 1958 II 676). Der Bundesanwalt ist seither noch Leiter der gerichtlichen Polizei des Bundes, wogegen der Chef der Bundespolizei den Informationsdienst (politische Polizei genannt) unter Aufsicht des Bundesanwalts selbstständig leitet (Art. 2 Abs. 2 BRB, SR 172.213.52).

Dieser Rechtszustand von 1958 ist grundsätzlich noch heute geltendes Recht. Die Versuche, die Polizeikräfte des Bundes zu stärken, blieben in den siebziger Jahren erfolglos (Scheitern des Konkordats über die Interkantonale Mobile Polizei, Ablehnung der Bundessicherheitspolizei).

Die Entwicklung des Staatsschutzes seit dem Zweiten Weltkrieg bildet auch Gegenstand einer wissenschaftlichen Studie der Professoren Georg Kreis, Otto Konstantin Kaufmann und Jean-Daniel Delley (Paul Haupt Verlag Bern, 1993), die im Auftrag des Bundesrates erstellt wurde.

113 **Notwendigkeit eines neuen Bundesgesetzes**

Die neuere Praxis des Bundesgerichts hat mit ihrer Anerkennung ungeschriebener Grundrechte (z. B. 1961 die Meinungsfreiheit mit BGE 87 I 117; 1963 die Persönliche Freiheit mit BGE 89 I 98; 1970 die Versammlungsfreiheit mit BGE 96 I 224) und mit der Forderung, dass auch die Leistungsverwaltung aufgrund einer Gesetzesgrundlage auszuüben sei (BGE 103 Ia 380 und zahlreiche spätere Entscheide), bewirkt, dass grundsätzlich jede staatliche Tätigkeit eine ausreichende Abstützung in einem Gesetz braucht. Diese Praxis wurde dadurch erweitert, dass auch die Informationsbearbeitung als Eingriff in die genannten ungeschriebenen Grundrechte verstanden wird (siehe z. B. BGE 107 Ia 145 über die erkennungsdienstliche Behandlung, d. h. das Fotografieren festgenommener Personen und die Abnahme von Fingerabdrücken). Schon aufgrund dieser erhöhten rechtlichen Anforderungen ist der Erlass eines Gesetzes geboten.

Die Bundesversammlung hat sich diese Auffassung mit dem Erlass des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG, SR 235.1) zu eigen gemacht. Die Bearbeitung von besonders schützenswerten Daten und von Persönlichkeitsprofilen (Art. 3 Bst. c und d DSG) ist nur aufgrund eines formellen Gesetzes zulässig (Art. 17 f. DSG). Dasselbe gilt sinngemäss für die Bekanntgabe von Personendaten ins Ausland (Art. 6 und 24 Abs. 1 Bst. a DSG), und ein Gesetz ist Voraussetzung für den direkten Zugriff auf informatisierte Datensammlungen (Art. 19 Abs. 3 DSG). Die Informationstätigkeit der Bundesanwaltschaft vor Eröffnung eines Strafverfahrens ist deshalb künftig nur noch aufgrund eines Bundesgesetzes möglich, wobei Artikel 24 Datenschutzgesetz für eine Übergangszeit den Bundesrat zum Erlass von Verordnungen ermächtigt.

Die politische Notwendigkeit eines Gesetzes ergibt sich auch aus den zahlreichen parlamentarischen Vorstössen, deren Abschreibung wir Ihnen mit unserer Vorlage beantragen.

Die sachliche Notwendigkeit von vorbeugenden Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit begründen wir in Ziffer 12.

114 Entstehungsgeschichte der Vorlage

Im Anschluss an die Arbeiten der Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK-EJPD) setzte der Bundesrat die Projektorganisation BASIS zur Umsetzung der überwiesenen parlamentarischen Vorstösse und zur Durchführung der Reorganisationen im EJPD ein. Während die PUK ausgewählte Bereiche unter politischen Gesichtspunkten geprüft hatte, ging es jetzt darum, alle Verwaltungseinheiten mit polizeilichen und strafrechtlichen Aufgaben organisatorisch und rechtlich umfassend zu analysieren und konzeptionell zu überprüfen. Aufgrund der Analyse konnte neben den organisatorischen Bedürfnissen auch der gesetzgeberische Handlungsbedarf festgestellt werden.

Im Oktober 1990 wurde der Entwurf einer Verordnung über den Staatsschutz, welche als vorläufige Ordnung bis zum Inkrafttreten des Gesetzes gelten sollte, den Kantonen und politischen Parteien zur Vernehmlassung unterbreitet. Das Konzept stiess auf eine recht deutliche Ablehnung; insbesondere wollten sich die Kantone nicht auf der Grundlage einer blossen Verordnung verbindlich zur Mitarbeit verpflichten lassen. Der Bundesrat entschloss sich hierauf, die Erarbeitung des Gesetzes zu beschleunigen. Der von einer Arbeitsgruppe ausgearbeitete Vorentwurf vom 30. September 1991 wurde in der Vernehmlassung mehrheitlich begrüsst (siehe unter Ziff. 115).

Im Zuge der Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse erliess das EJPD Weisungen über die Durchführung des Staatsschutzes, die am 9. September 1992 vom Bundesrat genehmigt wurden. Im Unterschied zum Verordnungsentwurf 1990 richteten sich die Weisungen grundsätzlich nur an die Bundespolizei und entfalten keine verbindliche Wirkung für die Kantone. Wie erhofft hat sich unterdessen gezeigt, dass die Konsolidierung des bundesinternen Auftrags die Vertrauensgrundlage für die Mitarbeit der Mehrzahl der Kantone wiederhergestellt hat.

115 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Der Vorentwurf vom 30. September 1991 zu einem Bundesgesetz über den Staatsschutz wurde mit einem erläuternden Bericht an 72 Adressatinnen und Adressaten (26 Kantone, Bundesgericht, 14 Parteien, 5 Arbeitgeberverbände, 7 Arbeitnehmerverbände, 7 Berufsorganisationen, 8 andere Institutionen und 4 Städte- oder Gemeindeverbände) zur Vernehmlassung geschickt. Es trafen 63 Antworten ein, davon 58 von Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten und 5 von Organisationen, die sich spontan verlauten liessen.

Die meisten Vernehmlassungen (alle Kantone, die Mehrzahl der Parteien und interessierten Organisationen) bejahten die Notwendigkeit eines Staatsschutzgesetzes. Einige erachteten es als ausreichend, wenn gegen Gefährdungen der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz erst nach Eröffnung eines gerichtspolizeilichen Verfahrens vorgegangen wird (SPS, GPS, Stadt Zürich, SGB). Diese Meinungen stimmen weitgehend mit der Auffassung des «Komitees gegen den Schnüffelstaat» überein (siehe unten Ziff. 341). Vor allem die einhellige Zustimmung der Kantone zur Schaffung eines Gesetzes bestätigten uns aber darin, das Projekt weiterzuverfolgen.

Konzept und Geltungsbereich des Gesetzes fanden ebenfalls mehrheitlich Zustimmung, jedoch nicht mehr derart einhellig. Zwei Kantone verlangten klar «mehr» Staatsschutz. Eine grosse Zahl von Kantonen und Parteien verlangten dagegen eine

noch stärkere gesetzliche Begrenzung der Staatsschutz­­tätigkeit. Insbesondere sei die Bekämpfung des organisierten Verbrechens nicht eine Staatsschutzaufgabe; die meisten Kantone machten geltend, dies sei Sache ihrer Polizei und ihrer Gerichte. Der bereinigte Entwurf trägt diesem Anliegen Rechnung, indem er besser zum Ausdruck bringt, dass die Mitwirkung der Staatsschutzorgane nicht eine neue Bundesaufgabe schafft, sondern in der Unterstützung der Kantone besteht.

Die Vernehmlasser, die den Entwurf als untaugliche Diskussionsgrundlage bezeichneten (BS, SH, SPS, LPS, GPS, Stadt Zürich), hatten unterschiedliche Motive: Die Mehrzahl unterstrich damit, dass sie gar kein Staatsschutzgesetz will. Vereinzelt wurde aber auch verlangt, dass der Entwurf zu einem kurzen Rahmengesetz umformuliert (LPS) oder dass die Staatsschutz­­tätigkeit von der gerichtlichen Polizei organisatorisch und personell getrennt werden solle (BS).

Die Zuteilung der Gesamtverantwortung (Schwer­­gewicht Bund oder Kantone?) wurde sehr unterschiedlich beurteilt: Einerseits wurde verlangt, dass der Bund die alleinige und ausschliessliche Verantwortung für den Staatsschutz trage (UR, OW, NW, BS, SG, AG, SVP), andererseits forderten viele, dass Staatsschutz wie jede andere gesetzliche Aufgabe unter Eigenverantwortung der Kantone vollzogen werde (FR, SH, TI, VD, VS, NE, GE, JU, Stadt Bern, FDP, LdU). Immerhin erachteten elf Kantone das vorgeschlagene Konzept, wonach den Kantonen auch materielle Vollzugsanweisungen des Bundes erteilt werden, als richtig.

Die Mehrzahl der Kantone verlangte eindeutig mehr Föderalismus im Sinne der Respektierung als Gliedstaaten und lehnte die bisherige Form der Leitung durch den Bund ab. Die unmittelbare Auftragserteilung durch den Chef oder Beamte der Bundespolizei an kantonale Dienste oder Beamte solle nicht mehr zugelassen werden.

Die Auffassungen bezüglich Regelungsdichte im Abschnitt «Informationsbearbeitung» gingen weit auseinander, vor allem bezüglich der langen Kataloge von Informationslieferanten und -adressaten und der Delegation von Detailregelungen an den Bundesrat und das EJPD. Am Katalog von auskunftserteilenden Personen und Stellen wurde einerseits bemängelt, es werde auf Vorrat legifertiert, andererseits gab es Bemerkungen, die Materie sei nicht gesetzeswürdig und deshalb an den Bundesrat zu delegieren. Bei dieser kontroversen Situation erachten wir es als sinnvoller, den Räten eine ausführliche Fassung zum Entscheid zu unterbreiten. Sie werden dann entscheiden, welche Regelungsdichte für Informationstätigkeiten des Staates künftig gefordert wird. Es wäre als Alternative auch denkbar, wie im Entwurf des Militärgesetzes (BBl 1993 IV 1; Art. 104f.) eine kurze Delegationsnorm zu formulieren.

Ein Angelpunkt der generellen Kritik am Entwurf lag beim Artikel, der unter gewissen Voraussetzungen die geheime Informationsbeschaffung erlauben wollte. Diese Bestimmung wurde als Beleg dafür angesehen, dass keine Neuorientierung des Staatsschutzes beabsichtigt sei. Einige Kantone verlangten jedoch auch, dass Telefonabhörungen vor Einleitung gerichtspolizeilicher Ermittlungen angeordnet werden können, und zwar nicht nur von richterlichen, sondern auch von politischen Behörden (wie es Art. 16 Abs. 2 FMG, SR 784.10, heute «zur Verhinderung einer Straftat» vorsieht).

Der Abschnitt über die Sicherheitsprüfungen fand wenig Kritik. Am umstrittensten war die Bestimmung, dass bei bestimmten Funktionen, zum Beispiel bei Diplomatenanwärterinnen- und -anwärtern, die Sicherheitsprüfung auf den Lebenspartner ausgedehnt werden könne.

Bezüglich der Verwaltungskontrolle wurde von zehn Kantonen verlangt, dass der Bund seine Kontrolle auf die kantonale Staatsschutz­tätigkeit ausdehne oder zumindest das Kontrollverfahren festlege. Bei der Abgeltung der Leistungen zugunsten des Bundes wird von allen Kantonen, die sich dazu äussern, die volle Abgeltung der Kosten zur Voraussetzung künftiger Mitarbeit beim Vollzug des Gesetzes gemacht. Für die Ausbildung der Staatsschutzorgane wird einhellig verlangt, diese sei ausschliesslich Sache des Bundes. Die Regelung der Aufgaben zum Schutze von Personen und Gebäuden (im Vorentwurf als Ergänzung des Garantiegesetzes vorgeschlagen) war unbestritten; auch hier wurde jedoch geltend gemacht, der Bund müsse eine volle Abgeltung der kantonalen Aufwendungen vorsehen.

116 Stand der Reorganisationen im EJPD

Das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit ist im Rahmen der Projektorganisation BASIS erarbeitet worden, welche die von den Räten im Gefolge der PUK-EJPD überwiesenen parlamentarischen Vorstösse umsetzt.

In den Jahren 1990/91 wurden unter Beizug einer externen Beraterfirma die Erkenntnisse der PUK verbreitert und vertieft, um damit die Grundlagen für die Reorganisationen im Polizeibereich schaffen zu können. Am 20. November 1991 fasste der Bundesrat die folgenden Beschlüsse:

- Die Trennung der Anklägerfunktion des Bundesanwalts von seinen Funktionen in der präventiven und gerichtlichen Polizei wird durch Revision des Bundesstrafprozesses vorgenommen.
- Der Polizeidienst und der Sicherheitsdienst der Bundesverwaltung werden in einem umbenannten Bundesamt zusammengefasst.
- Durch Eingliederung des Zentralpolizeibüros im Bundesamt für Polizeiwesen werden die Polizeiaufgaben, die hauptsächlich koordinierend sind oder Dienstleistungen erbringen, zusammengefasst.
- Das EJPD setzt eine konsultative Staatsschutzkommission ein, die eine periodische Beurteilung der Bedrohungslage vornimmt.

Weitere Beschlüsse betrafen die Bildung einer Einsatzleitzentrale mit 24-Stundenbetrieb, die künftige Datenbearbeitung, die Kontrollen, die Ausbildung und die Aktenführung.

Die weiteren Arbeiten erfolgten in zehn Teilprojekten, von denen einige in Unterprojekte gegliedert sind. Diejenigen Teilprojekte, die sich auf ein Bundesamt beziehen, werden von den Amtsdirektoren geleitet, die amtsübergreifenden zumeist von Mitarbeitern des Generalsekretariats EJPD. Mehrere Teilprojekte münden in Gesetzesrevisionen aus und werden deshalb den Räten unterbreitet, andere betreffen nur den Kompetenzbereich des Bundesrates und werden für die Räte bei seinen Beschlüssen über das Budget allenfalls Bedeutung erlangen.

Im Teilprojekt «neue Strukturen des Bundesamtes für Polizeiwesen» wurde die Eingliederung des Zentralpolizeibüros vorbereitet und auf den 1. September 1992 vollzogen (siehe die entsprechende Verordnung vom 19. August 1992, SR 172.213.31). Die Vorarbeiten zum Weiterausbau der Zentralstellendienste (Zentralstelle zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, Drogenverbindungsbeamte im Ausland, Drogendatenbank) wurden zuerst im Hinblick auf Provisorien mit Regelung auf Verordnungsstufe geleistet. Der Bundesrat entschloss sich in der

Folge jedoch, im Rahmen einer Zusatzbotschaft zum zweiten Paket zur Bekämpfung der Geldwäscherei eine Regelung auf Gesetzesstufe vorzusehen. Diese Zusatzbotschaft vom 12. Januar 1994 soll im Parlament zusammen mit dem zweiten Paket zur Bekämpfung der Geldwäscherei behandelt werden.

Innerhalb des Teilprojekts «Strukturen und Aufgaben des neuen Bundesamtes» wurden die Weisungen vom 9. September 1992 über die Durchführung des Staatsschutzes (BBl 1992 VI 154) erarbeitet, die als vorläufige Regelungen bis zum Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes gelten sollen. Ergebnis dieses Teilprojekts sind ferner die Verordnung vom 31. August 1992 über das provisorische Staatsschutz-Informations-System ISIS (SR 172.213.60) und die neue Organisationsstruktur des Bundesamtes für innere Sicherheit, die gleichzeitig mit der Revision des Bundesstrafprozesses (Abtrennung der Anklägerfunktion), die das dritte Teilprojekt bildet, in Kraft gesetzt werden kann. Die entsprechende Botschaft wurde am 18. August 1993 verabschiedet (BBl 1993 III 669).

Die andern Teilprojekte sind teilweise abgeschlossen (Bildung der konsultativen Staatsschutzkommission, Informatik und Infrastruktur), in grösseren Projekten des Departements aufgegangen (Ausbildung, Verwaltungskontrolle, Dossierführung) oder mussten vorläufig zurückgestellt werden (Vorarbeiten an einer Totalrevision des Bundesstrafprozesses und an einem umfassenden Polizeikoordinationsgesetz).

Von den Grundsatzbeschlüssen des Bundesrates vom 20. November 1991 wurde ein einziger nicht verwirklicht: Das Vorhaben, eine Einsatzleitzentrale für alle Polizeiaufgaben des Bundes zu bilden, war insbesondere damit begründet, dass der Bund auf Anfang 1994 die Übermittlungszentrale zu INTERPOL, die bisher vom Kanton Zürich geführt wurde, übernommen hat. Diese muss im 24-Stundenbetrieb geführt werden. Es zeigte sich indessen, dass sie ohne grössere personelle Konsequenzen nicht gemeinsam für die Bundespolizei, das Zentralpolizeibüro und die Rechtshilfeabteilung sinnvoll eingesetzt werden kann, so dass deren getrennte Pikettorganisationen beibehalten werden.

Die Reorganisationsarbeiten wurden von den Geschäftsprüfungskommissionen im Sinne einer begleitenden Kontrolle überprüft. Sie haben darüber Bericht erhalten.

12 Notwendigkeit und Grundzüge des Gesetzes

12.1 Begriff der inneren Sicherheit; Zweck und Regelungsbereich des Gesetzes

Die Bundesverfassung verwendet den Begriff «Innere Sicherheit», ohne ihn zu definieren. Es scheint, dass auch die Doktrin entweder den Definitionsbedarf verneint oder einer präzisen Begriffsbestimmung ausweicht. Die Umschreibung der Staatsaufgabe «Garantie innerer Sicherheit» als «Sorge für die Abwesenheit von Gefahren» (Urs Pfander, Garantie Innerer Sicherheit, Diss. Basel, Chur/Zürich 1991, S. 8) ist Hinweis auf die Schwierigkeit, den Begriff eindeutig zu definieren. Kurt Eichenberger weist ebenfalls darauf hin, dass der Wortgebrauch nicht gefestigt sei; «Innere Sicherheit» werde in der Schweiz fast gleichbedeutend mit «Ruhe und Ordnung», «öffentliche Ordnung und Sicherheit» und «verfassungsmässige Ordnung» verwendet (Kurt Eichenberger, Kommentar BV, Art. 102 Ziff. 10, Rz. 150).

Der Bericht 90 «Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel» (BBl 1990 III 847) verzichtet ebenfalls auf eine Definition der Sicherheit, lässt aber aus seinem Gesamtzusammenhang bestimmte Elemente ableiten, die – auf die innere Sicherheit bezogen – die folgenden sind:

- Die Voraussetzung für die Erfassung des Schutzobjekts «Innere Sicherheit» ist die Umschreibung der Werte und Rechtspositionen von Einzelpersonen und Institutionen, die der Staat als schutzwürdig erachtet: Die Umschreibung erfolgt in der Verfassung, insbesondere durch die Grundrechte, und durch die Gesetzgebung.
- Damit die Regeln zum Schutz der individuellen und institutionellen Rechte eingehalten werden, muss der Staat ein Instrumentarium zu ihrer Durchsetzung bereitstellen: Für verschiedene Rechtsgüter reicht es aus, dass vorgefallene Verletzungen nachträglich mit Sanktionen belegt werden, für andere muss der Staat auch vorsorgliche Massnahmen zum Schutz gegen Verletzungen vorsehen.
- Eine grosse Bedeutung für die innere Sicherheit hat auch der soziale Frieden: Soziale Sicherheit ist ein hervorragender Garant für möglichst wenige Verletzungen des Rechtsfriedens.

Damit die Bevölkerung den herrschenden Zustand zu einer bestimmten Zeit als Zustand relativen inneren Friedens betrachtet und sich sicher fühlt, müssen die Behörden insgesamt in der Lage sein, eine Situation aufrechtzuerhalten, in welcher die Rechtsverletzungen die Ausnahme sind und vom Staat mit den vorgesehenen Sanktionen belegt werden.

In der Bundesverfassung werden die Begriffe «innere» und «äussere» Sicherheit getrennt verwendet (nur Art. 70 BV spricht von «innerer oder äusserer Sicherheit»). Die Bundesgesetzgebung hat daraus in vielen Fällen den Doppelbegriff «innere und/oder äussere Sicherheit» gemacht (siehe z. B. Art. 14, 18, 26 Bürgerrechtsgesetz, SR 141.0; Art. 14 d ANAG, SR 142.20; Art. 8 und 44 AsylG, SR 142.31; Art. 12 Delegationsverordnung, SR 172.011). Es soll damit der enge Zusammenhang der beiden Elemente gezeigt werden. Das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit verwendet im Titel nur den Begriff der «inneren», in verschiedenen Bestimmungen jedoch den Begriff der «Inneren und äusseren Sicherheit».

Die Zusammenfassung in einem Begriffspaar «Innere und äussere Sicherheit» ist gerechtfertigt, weil auch die innere Sicherheit ungeachtet ihrer Bezeichnung heute einen ausgeprägten internationalen Bezug hat. Die internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung bestimmter Verbrechen (siehe insbesondere die Übereinkommen gegen Geiselnahme, SR 0.351.4, zur Bekämpfung des Terrorismus, SR 0.353.3 sowie weitere Staatsverträge in SR 0.31–35) verpflichten die Schweiz, auch gegen andere Staaten gerichtete Vorbereitungen von Straftaten zu bekämpfen. Die schweizerischen Behörden bekommen auch Meldungen aus andern Staaten über gegen die Schweiz gerichtete Vorbereitungen; und häufig ergibt sich erst aus dem Zusammenfügen aller international verfügbaren Informationen, dass ein Delikt vorliegt oder die Schwelle der strafbaren Vorbereitungshandlungen überschritten ist.

Bei den Bemühungen zur Verhinderung militärischer Konflikte hat sich vor allem im Schosse der Vereinten Nationen der Begriff der kollektiven Sicherheit gebildet. Eine analoge Doktrin bezüglich einer kollektiven inneren Sicherheit gibt es noch nicht. Die genannten Staatsverträge bilden Ansätze dazu. Die Abwehr von Terrorismus und gewalttätigem Extremismus, aber auch die Bekämpfung des international organisierten Verbrechens, ist eine gemeinsame Aufgabe aller Staaten, und daraus ergibt sich auch eine Mitverantwortung der Schweiz für die Wahrung der inneren Sicherheit in andern Staaten. So unbestritten dieser Grundsatz einer gemeinsamen Verantwortung aller Staaten sein dürfte, so heikel ist das richtige Ziehen der Grenze: Die Zusammenarbeit mit einem Regime, das die demokratischen Rechte

missachtet und die Menschenrechte verletzt, muss unterbleiben oder sich auf Informationen beschränken, die nicht zu politisch motivierten Repressalien gegen politische Gegner führen können. Die Schweiz muss Straftaten gegen solche Staaten auf schweizerischem Gebiet oder strafbare Vorbereitungshandlungen energisch bekämpfen, darf aber durch Weitergabe von Informationen nicht in die politische Auseinandersetzung im betreffenden Staat eingreifen. Beispiel: Das Terrorismus-Übereinkommen verpflichtet uns, auch die Entführung von Flugzeugen aus Diktaturen zu verhindern oder zu ahnden; das politische Motiv macht eine solche Tat keinesfalls zum politischen Delikt, das nicht verfolgt würde oder zur Verweigerung der Rechtshilfe führt. Die Schweiz müsste entweder volle Rechtshilfe leisten oder einen gefassten Täter bei uns aburteilen. Sie dürfte jedoch im Rahmen der Rechtshilfe keine Personendaten weitergeben, wenn diese im andern Staat zum Anlass politischer Verfolgungen genommen werden könnten. Die internationale Zusammenarbeit zur Wahrung der inneren Sicherheit bewegt sich in einem Spannungsfeld zwischen der Notwendigkeit grenzüberschreitender Verbrechensbekämpfung und der Ächtung von Menschenrechtsverletzungen durch totalitäre Regimes.

Das vorliegende Bundesgesetz regelt nicht alle Vorkehren zur Wahrung der inneren Sicherheit, sondern nur einen Ausschnitt aus allen darauf gerichteten rechtlichen und organisatorischen Vorkehren:

1. Es bezieht sich auf den «polizeilichen Sektor», in welchem der Staat zur Wahrung der inneren Sicherheit gegen erkannte Gefährdungen mit repressiven Massnahmen vorgeht, zum Beispiel durch Strafverfolgung, Fernhaltemassnahmen gegen Ausländer, Verbote von Veranstaltungen. Das Gesetz legt jedoch keine zusätzlichen repressiven Massnahmen fest, sondern regelt nur vorbeugende Massnahmen, nämlich die vorausschauende Informationsbearbeitung, die Personensicherheitsprüfungen und Massnahmen zum Schutz von Personen und Gebäuden.
2. Eine entscheidende zusätzliche Eingrenzung wird vorgenommen, indem Präventivmassnahmen nur für diejenigen Bereiche vorgesehen werden, in denen Störungen, die eine ernsthafte Gefährdung der inneren Sicherheit darstellen, nach geheimen Vorbereitungen ohne Vorwarnung auftreten können.

Auf welche Bereiche möglicher Gefährdungen der inneren Sicherheit soll sich nun das Gesetz beziehen? Zur Abwägung sind die langfristig zu erwartenden Risiken den notwendigen Eingriffen in Grundrechte gegenüberzustellen. Es ist dabei einzu- beziehen, ob die Verletzungen von Rechtsgütern bei Verwirklichung des Risikos schwer und ob sie reversibel, das heisst heilbar sind. Die Verbrechen und Vergehen gegen den Staat und seine Institutionen, die im 12.–17. Titel des Strafgesetzbuches als Staatsschutzdelikte in einem weiteren Sinn geregelt sind, umfassen eine Palette von relativ geringfügigen bis zu schwersten Delikten. Ein grosser Teil der möglichen Delikte rechtfertigt eine präventive Informationsbearbeitung nicht, weil die rechtzeitige Verhinderung der Straftat unverhältnismässige Eingriffe in Grundrechte verlangen würde. Beispiele: Würden die Verrückung staatlicher Grenzzeichen (Art. 268 StGB), eine beleidigende Handlung gegen eine Schweizerfahne (Art. 270 StGB), die staatsgefährliche Propaganda (Art. 275^{bis} StGB), die Aufforderung zur Dienstverweigerung (Art. 276 StGB), die Störung oder Hinderung des Unterschriftensammelns für eine Initiative (Art. 279 StGB), die Beleidigung eines fremden Staates (Art. 296 StGB) und so weiter präventiv erfasst, so müssten zahlreiche politische oder andere Betätigungen polizeilich überwacht werden, was in einem Missverhältnis zu jedem Aufklärungserfolg stehen würde. Bei allen diesen Delikten genügen die Instrumente der Strafverfolgung, die zumeist erst nach vollen-

deter Tat eingreifen können. Präventive Massnahmen rechtfertigen sich dagegen, wenn Leib und Leben bestimmter Personen oder der ganzen Bevölkerung bedroht sind, zum Beispiel durch terroristische Akte, Brand- oder Sprengstoffanschläge von Extremisten und so weiter. Bei solchen Bedrohungen darf das Eintreten des Erfolges nicht abgewartet werden. Organisationen und Gruppierungen, in deren Schoss schwere Straftaten geplant werden, müssen mit angemessenen polizeilichen Mitteln überwacht werden. Die Grenzziehung ist jedoch auch in diesem Bereich heikel: Wenn eine verdächtige Person oder ein gefasster Straftäter einer bestimmten Organisation angehört, so bedeutet dies noch nicht, dass die Organisation und ihre massgeblichen Personen in das strafbare Verhalten verwickelt sind. Erst wenn klare Hinweise dafür vorliegen, dass die Organisation als Deckmantel dient, darf sie präventiv überwacht werden (Art. 3) oder wird sogar in die Beobachtungsliste (Art. 10 Abs. 3 Bst. b) aufgenommen.

Zum Verständnis des Konzepts vorbeugender Massnahmen, die nach dem vorliegenden Gesetz noch getroffen werden sollen, ist auch ein Blick auf die Praxis zu den Staatsschutzdelikten notwendig. Die Revision 1950 des Strafgesetzbuches verankerte insbesondere die Staatsschutzdelikte des Vollmachtenrechts im ordentlichen Recht. Die Vorlage stand ganz im Zeichen der Abwehr eines weltweiten kommunistischen Herrschaftsanspruchs und wurde in den ersten Jahren auch so angewendet. Die Aussage, der Bundesrat manövriere die Schweiz in das Lager der amerikanischen Imperialisten und in die NATO, die der Journalist Pierre Nicole in der «Voix ouvrière» erhoben hatte, wurde als Hochverrat im Sinne von Artikel 266 StGB angesehen und mit 15 Monaten Gefängnis bestraft (Urteil wiedergegeben bei Werner Lüthi, Zur neueren Rechtsprechung über Delikte gegen den Staat, ZStR 1954 301). Die Behauptung von Nationalrat Emil Arnold, in der Schweiz bestehe die Pressefreiheit nur formell und das Land sei ein Zentrum amerikanischer kriegshetzender Propaganda, wurde vom Bundesgericht als Unterstützung von ausländischen Bestrebungen, die gegen die Sicherheit der Schweiz gerichtet sind (Art. 266^{bis} StGB) mit acht Monaten Gefängnis geahndet (BGE 79 IV 24). In der heutigen politischen Gesprächskultur werden solche Äusserungen zwar sachlich unterschiedlich beurteilt, aber rechtlich toleriert; niemand denkt an das Vorliegen eines Staatsschutzdelikts. Daraus lässt sich schliessen, dass sowohl die Grenze der Strafbarkeit wie auch die Notwendigkeit präventiver Massnahmen entscheidend von der Beurteilung abhängt, welche Intensität und Unmittelbarkeit die vorhandene Bedrohung habe.

Der Hauptzweck des Gesetzes, das Erkennen von Gefährdungen der inneren Sicherheit, verlangt das Auswerten von Informationen im Hinblick auf unterschiedliche Risiken, von denen ein Teil auch einen Bezug zur äusseren Sicherheit, zur Wahrung der Unabhängigkeit, hat. Beispiele: Alle Formen des verbotenen Nachrichtendienstes können Ziele verfolgen, die zu einer militärischen Bedrohung der Schweiz führen können. Von einem ausländischen Staat unterstützter Terrorismus kann eine Vorstufe zu einer militärischen Intervention sein.

Die Auswertung von Informationen kann zu einem Ergebnis führen, das nicht der auswertenden, sondern einer andern Behörde für die Erfüllung ihrer Aufgaben dienen kann. Das Gesetz regelt deshalb die zulässigen Zwecke der Informationsbearbeitung. Neben der Weitergabe von Informationen an andere Behörden, die sich mit Aufgaben zur Wahrung der inneren Sicherheit befassen, wird insbesondere die Weitergabe an das EMD vorgesehen, damit die militärischen Sicherheitsorgane ihre Aufgaben erfüllen können, sowie an Strafverfolgungsbehörden, wenn Hinweise auf Delikte erkannt werden, für die nicht der Bund zur Strafverfolgung

zuständig ist. Besonders wichtig ist diese Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens (siehe dazu Art. 15 Abs. 1). Die Auswertung der vorhandenen Informationen im Hinblick auf Gefährdungen der äusseren Sicherheit erfüllt damit auch die Forderung der PUK-EMD, wonach die Bundesanwaltschaft als einziger Inlandnachrichtendienst tätig werden solle, aber den zuständigen Stellen im EMD bei deren Aufgabenerfüllung Amtshilfe leisten müsse (Bericht der PUK-EMD, BBl 1990 III 1293 ff., S. 92 f.; S. 275, Postulate 4–6).

Schlussfolgerung: Der Bundesrat will die innere Sicherheit grundsätzlich mit dem bisherigen Instrumentarium von repressiven Massnahmen und Verfügungen wahren und vorbeugende Massnahmen nur für jene Bereiche vorsehen, in denen ernsthafte Gefahren für wesentliche Rechtsgüter abgewendet werden müssen. Er nimmt dabei in Kauf, dass gewisse Beeinträchtigungen der inneren Sicherheit erst durch nachträgliche Massnahmen behoben werden können. Die Wahrung der inneren Sicherheit hat in den vergangenen Jahren vermehrt eine internationale Dimension erhalten, die auch bei den vorbeugenden Massnahmen berücksichtigt werden muss.

122 Aufgabenteilung Bund – Kantone

Die Wahrung der inneren Sicherheit ist eine «notwendig mitgegebene primäre Staatsaufgabe» (Kurt Eichenberger, in Kommentar BV, Art. 102 Ziff. 10, Rz. 149). Sie ist also gleichzeitig eine Aufgabe des Bundes wie auch jedes Kantons. Im jungen Bundesstaat des 19. Jahrhunderts war noch nicht völlig ausgeschlossen, dass gegen einen bestimmten Kanton gerichtete Störungen von einem andern Kanton (mit Unterstützung von dessen Behörden) ausgingen. Diese Situation spricht noch immer Artikel 16 Absatz 1 Bundesverfassung an. Heute können wir eine solche Gefahr ausschliessen und bezeichnen deshalb die Wahrung der inneren Sicherheit als eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen.

Die von der Bundesverfassung vorgezeichnete Aufgabenteilung weist den Kantonen die Wahrung der inneren Sicherheit auf dem Kantonsgebiet zu (siehe auch Art. 19 Abs. 4 BV); dies ergibt sich vor allem auch daraus, dass nach dem schweizerischen Bundesstaatsrecht die Kantone Staaten sind. Dem Bund fallen diejenigen Aufgaben zu, die mehrere Kantone betreffen oder eine internationale Dimension haben.

Die Verwirklichung dieser verfassungsrechtlichen Aufgabenteilung ist in der täglichen Arbeit nicht einfach: Die überkantonale Dimension einer Störung oder Relevanz einer Information zeigt sich in den meisten Fällen erst, wenn die in den einzelnen Kantonen angefallenen Informationen zusammengeführt und ausgewertet werden. Wird eine bevorstehende Störung rechtzeitig erkannt, so ist die Beurteilung der Dimension, welche die Gefährdung erreichen könnte, eine Prognose und noch nicht eine Tatsache. Der Bund muss deshalb auch über Störungen der inneren Sicherheit eines einzelnen Kantons informiert, beziehungsweise durch seine Auswertungen in die Lage versetzt werden, der Ausweitung von Störungen rechtzeitig und wirksam zu begegnen.

Der Bundesgesetzgeber ist in allen Fällen, in denen sich Aufgaben des Bundes und der Kantone überlagern, aufgerufen, die Aufgabenzuweisung ausreichend präzise vorzunehmen. Im Gesetz werden dabei zur Abgrenzung auch gewisse Aspekte angesprochen, die nach der Bundesverfassung Aufgaben der Kantone sind. Wir schlagen vor, mit dem Gesetz folgende Aufgabenteilung festzulegen: Der Bund bearbeitet alle Informationen über erfolgte Störungen der inneren Sicherheit und

über absehbare bevorstehende Gefährdungen. Die Bearbeitung erfolgt also für die ganze Schweiz zentralisiert in einem Informationssystem. Die aktive Informationsbeschaffung auf jedem Kantonsgebiet bleibt in der Regel Aufgabe der zuständigen kantonalen Behörden. Der Bund stellt den Kantonen die für sie relevanten Informationen und Auswertungen zur Verfügung, damit sie die Massnahmen in ihrer Zuständigkeit rechtzeitig und wirksam treffen können, zum Beispiel Einleitung eines Strafverfahrens, Massnahmen gegen gewalttätige Ausschreitungen, Polizeischutz für gefährdete Personen und so weiter. Umgekehrt ermöglichen die Informationen aus den Kantonen den Bundesbehörden, die Bundeszuständigkeiten wahrzunehmen, zum Beispiel Ausweisung von Ausländern nach Artikel 70 Bundesverfassung, Verfügungen über die Asylunwürdigkeit nach Artikel 8 Asylgesetz, *persona non-grata*-Erklärung gegenüber diplomatischem Personal.

Bei den Massnahmen zum Schutz von Personen und Gebäuden besteht eine ähnlich enge Verknüpfung der Aufgaben von Bund und Kantonen: Der Bund hat mit dem Garantiesgesetz den Kantonen die Verantwortung für das Eigentum des Bundes auf ihrem Gebiet übertragen (Art. 11 GarG, SR 170.21); selber nimmt er das Hausrecht wahr, das heisst er sorgt für die Sicherheit innerhalb der Gebäude. Die völkerrechtlichen Schutzpflichten (siehe dazu die Ausführungen zu Art. 22) werden, soweit sie einen polizeilichen Einsatz erfordern, sinnvollerweise auch den Kantonen zum Vollzug übertragen, damit nicht die Polizeihöhe der Kantone durch Einsatz von Polizeikräften des Bundes ausgehöhlt wird.

In verschiedenen Vernehmlassungen wurde gefordert, der Bund müsse für den Staatsschutz die alleinige Verantwortung übernehmen. Es solle keinen kantonalen Staatsschutz geben. Wir glauben aufgrund der vorstehenden Überlegungen, dass dies ohne massive Eingriffe in die bisherige bundesstaatliche Aufgabenteilung gar nicht möglich ist.

Schlussfolgerung: Die Wahrung der inneren Sicherheit ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen. Die Kantone müssen für ihr Gebiet die primäre Verantwortung behalten, und der Bund soll nur soweit unbedingt nötig eigene Polizeiaufgaben wahrnehmen und die kantonale Polizeihöhe nicht zurückdrängen.

123 Vorbeugende Massnahmen

123.1 Vorbeugende Informationsbeschaffung

In den Jahren 1990 und 1991 eskalierte eine schon früher festgestellte latente Fremdenfeindlichkeit und rassistische Ablehnung von Ausländern in einer grossen Zahl von Anschlägen gegen Asylbewerber und deren Unterkünfte. Die Öffentlichkeit und die Behörden wussten zwar um die Existenz von rechtsextremen Gruppierungen, zum Beispiel gewaltbereite Gruppen unter den sogenannten Skinheads. Sie konnten aber in den meisten Fällen weder klare Indizien über die Beteiligung dieser Gruppen an den Straftaten feststellen noch ermittelte Täter den Gruppen zuordnen. Es fehlten nicht nur polizeiliche, sondern auch sozialwissenschaftliche Erkenntnisse. Es bestand während einer gewissen Zeit die Gefahr, dass die Strafverfolgungsbehörden die Beteuerungen ermittelter Täter, sie hätten das Delikt spontan begangen, keine politischen Motive gehabt oder seien unter Alkoholeinfluss gestanden, nicht überprüfen konnten. Obwohl die heutigen Erkenntnisse eine gut organisierte politische Gewaltserie nicht als wahrscheinlich erscheinen lassen, wurden damals die Informationslücken der Polizei über einen allfälligen organisierten Rechtsextremismus stark kritisiert (siehe auch schon den Bericht der PUK-EJPD,

BBl 1990 I 809). In andern Bereichen ist eine organisierte politische Steuerung von Zwischenfällen zu vermuten, zum Beispiel bei den Anschlägen auf türkische Einrichtungen und bei den Vorfällen vor der türkischen Botschaft in Bern; die Verdachtsmomente konnten nur deshalb erhärtet werden, weil sie mit präventiven Erkenntnissen zusammengeführt werden können.

Die Kritik der PUK-EJPD betraf aber weniger die Informationslücken in der Registratur der Bundesanwaltschaft als vielmehr die Weiterführung der Informationsbeschaffung über Parteien, Organisationen und Einzelpersonen, gegenüber denen einmal der Verdacht bestanden hatte, sie würden die Verwendung rechtswidriger Mittel für das Erreichen ihrer politischen Ziele nicht ausschliessen, ohne dass der Verdacht im Laufe der Jahrzehnte in Delikte gemündet hatte. Das Beibehalten überholter Bedrohungsbilder, das Sammeln von Informationen über die rechtmässige Ausübung politischer Rechte von zumeist linken und kritischen Organisationen und Einzelpersonen wurde als Mangel bezeichnet, der im künftigen Staatsschutz ausgemerzt werden müsse.

Der Vorsteher EJPD hat als Sofortmassnahme am 19. Januar 1990 Richtlinien für Meldungen der Kantone und Informationsbearbeitungen bei der Bundesanwaltschaft im Bereiche des Staatsschutzes erlassen, die sogenannte vorläufige Negativliste. Sie lautet:

Bis zur Neuurteilung der Bedrohungslage durch den Bundesrat und zum Erlass neuer genereller Weisungen sind die Meldungen kantonaler und kommunaler Behörden an die Bundespolizei einzuschränken.

1. Folgende Informationen über Vorgänge, Personen und Organisationen sind nicht mehr zu melden, soweit im entsprechenden Zusammenhang nicht der Verdacht einer strafbaren Handlung besteht:

- a. die Ausübung politischer Rechte und des Petitionsrechts;
- b. die Teilnahme an rechtmässig durchgeführten Veranstaltungen und Kundgebungen;
- c. Auslandsreisen von in der Schweiz wohnhaften Personen, es sei denn, der Bund habe einen ausdrücklichen Auftrag erteilt;
- d. die politische Tätigkeit von Parteien, Parlamentariern und Regierungsmitgliedern, ausser es bestehe ein ausdrücklicher Auftrag des Bundes;
- e. die politische Tätigkeit von Ausländern in der Schweiz, sofern sie die politische Willensbildung, die demokratischen Einrichtungen, die Landesverteidigung oder die Beziehungen der Schweiz zum Ausland voraussichtlich nicht erheblich beeinträchtigen.

2. Zusätzlich werden bei der Bundesanwaltschaft folgende Sofortmassnahmen getroffen:

- a. jeder eingehende Rapport der Kantone wird bei der BA auf seine Notwendigkeit nach den obgenannten Kriterien überprüft und gegebenenfalls retourniert;
- b. es werden Asylbewerber nur noch registriert, wenn sicherheitsmässige Bedenken bestehen.

3. Diese Richtlinien treten am 22. Januar 1990 in Kraft.

Die Richtlinien haben bis zum 1. Oktober 1992 gegolten; an diesem Tag wurden sie von den Weisungen des EJPD vom 9. September 1992 über die Durchführung des Staatsschutzes abgelöst. Mit der Negativliste ist der Meldefluss von den kantonalen Diensten zur Bundespolizei um über 90 Prozent reduziert worden; einige Kantone erklärten darüber hinaus, sie würden nur noch im Rahmen gerichtspolizeilicher Ermittlungen mit der Bundespolizei zusammenarbeiten.

Die mit der Negativliste verbundene erhebliche Reduktion der Meldungen war in der damaligen Lage richtig, obwohl sich relativ rasch zeigte, dass sich innert kur-

zer Zeit ein heikler Informationsnotstand daraus entwickeln kann. Drohungen über gewaltsame Störungen von Veranstaltungen zur 700-Jahrfeier konnten nicht zuverlässig beurteilt werden; ebenso tappte die Polizei im Dunkeln, als nach dem irakischen Einmarsch in Kuwait während der Eskalation zum Golfkrieg das Risiko von Anschlägen oder gewaltsamen Auseinandersetzungen unter verfeindeten ausländischen Staatsangehörigen in der Schweiz abgewogen werden musste. Die Wünsche des Bundes nach entsprechenden Informationen wurden zum Teil von den Kantonen nicht erfüllt.

Der Gesetzgeber muss heute verbindlich entscheiden, worüber sich die Polizei künftig informieren soll, bevor verbale Drohungen in Gewalttaten gegen Personen und öffentliche Einrichtungen umschlagen. Darf sie nur öffentlich erkennbare Informationen auswerten oder darf sie aktiv solche beschaffen? Die Einleitung eines Strafverfahrens – dies der Vorschlag der Initiative «S.o.S. Schweiz ohne Schnüffelpolizei» – ist in vielen dieser Fälle noch nicht möglich. Richtig und angemessen ist es jedoch, sich in solchen Situationen die für eine Lagebeurteilung notwendigen Informationen zu beschaffen und durch entsprechende Schutzmassnahmen das Risiko zu mindern.

Die künftigen Massnahmen des Bundes zur Wahrung der inneren Sicherheit können und wollen jedoch in einer freiheitlichen und demokratischen Ordnung nicht jedes mögliche Risiko erfassen. Sie müssen in ihrer Art und Intensität so ausgestaltet werden, dass der Bevölkerung grundsätzlich Vertrauen entgegengebracht und in möglichst vielen Bereichen mit abstrakten Risiken auf vorbeugende Massnahmen verzichtet wird. Der Staat und seine Behörden nehmen damit ein gewisses Störungsrisiko in Kauf und wollen sich nicht von der Bevölkerung abschotten. Wenn aber Leib und Leben bestimmter Personen oder ganzer Bevölkerungsgruppen etwa durch terroristische Akte, Raubüberfälle oder Sprengstoffanschläge bedroht sind, rechtfertigt sich eine präventive Informationsbeschaffung. Es kann nicht abgewartet werden, bis solche Delikte in die Tat umgesetzt werden.

Um erhebliche Sicherheitsrisiken beurteilen und rechtzeitig die notwendigen Massnahmen treffen zu können, müssen jedoch dem Bund ausreichende und zuverlässige Informationen zur Verfügung stehen. Die Informationen sind so auszuwerten und zu bewirtschaften, dass die massgebenden Entscheidungsgrundlagen den für die Massnahmen zuständigen Behörden ohne Zeitverzug zur Verfügung stehen. Diese Aufgabe wird dem Bundesamt für innere Sicherheit, der bisherigen Bundesanwaltschaft, übertragen.

Die Notwendigkeit, das Risiko erheblicher Störungen und von Vorbereitungen zu Gewalttaten zu beurteilen, verlangt heute eine differenziertere Auftragserteilung als jene mit der vorläufigen Negativliste. Der Grundsatz, dass personenbezogene Daten über die Ausübung politischer Rechte nicht polizeilich bearbeitet werden sollen, wird beibehalten. Spontane Feststellungen der Polizei anlässlich von Veranstaltungen von Organisationen mit revolutionären oder reaktionären Ideologien werden der Bundespolizei nur gemeldet, «wenn der begründete Verdacht besteht, dass eine Organisation oder ihr angehörende Personen die Ausübung der politischen Rechte oder der Grundrechte als Vorwand nehmen, um terroristische, nachrichtendienstliche oder gewalttätig extremistische Tätigkeiten vorzubereiten oder durchzuführen» (Art. 3 Abs. 1). Damit dieser Grundsatz praktikabel wird, müssen die Kantone über konkretisierende Aufträge des Bundes verfügen: Solche Aufträge werden generell durch die Beobachtungsliste und die Liste der regelmässigen Meldungen (Art. 10 Abs. 3) oder im Einzelfall von der Bundespolizei erteilt. Einschlägige Informationen können sich jedoch auch aus Aufträgen der kantonalen Polizeikörper an ihre

Angehörigen ergeben. Es ist wichtig, dass solche Feststellungen über erhebliche Gefährdungen gesamtschweizerisch ausgewertet werden können.

Mit dem grundsätzlichen Verzicht auf die polizeiliche Überwachung der öffentlichen und rechtmässigen Tätigkeit militanter politischer Organisationen wird in Kauf genommen, dass die Ermittlungen schwieriger sind und länger dauern, wenn nach Anschlägen oder Ausschreitungen ein Verdacht entsteht, dass die Täter aus dem Kreis ihrer Mitglieder stammen könnten oder dass weitere politisch motivierte Delikte im Schosse der Organisation geplant und vorbereitet würden. Der im Gesetz zu verankernde Verzicht auf präventive Informationsbearbeitung über die politische Betätigung führt dazu, dass nach einem Ereignis zuerst Informationslücken geschlossen werden müssen; und er kann auch dazu führen, dass wegen drohender Verdunkelungsgefahr innerhalb der Organisation gegen eine grössere Zahl von Personen Zwangsmassnahmen ergriffen werden müssen.

Der Staat, seine Repräsentanten und Einrichtungen werden nicht nur durch tätliche Angriffe oder durch Aktionen verletzt oder bedroht, sondern dies kann auch in Form von rein verbalen Drohungen, durch Erpressungen oder Unterstellungen geschehen, die darauf ausgerichtet sind, die Unfähigkeit der Behörden zur Verhinderung von Gewalt und Terror anzuprangern. Es soll der Eindruck geschaffen werden, der Staat könne seine Bevölkerung nicht mehr schützen. Eine einzelne Person kann nur in seltenen Fällen diese Gefährdungsintensität schaffen und über eine gewisse Dauer aufrechterhalten. Eine aussichtsreiche Destabilisierung eines Staates erfolgt deshalb fast immer durch einen Zusammenschluss gleichdenkender Menschen (im Gesetz Gruppierung genannt) sowie durch die Bildung einer neuen Organisation oder durch die Infiltration einer bestehenden. Der Grossteil der notwendigen vorbeugenden Informationsbearbeitung bezieht sich aus diesem Grund auf solche Organisationen und Gruppierungen und die Personen, die ihnen zugeordnet werden können. Daten über weitere Einzelpersonen werden allenfalls daraufhin bearbeitet, ob hinter ihnen stehend eine Organisation feststellbar ist, die bisher noch nicht in Erscheinung getreten ist.

Neben der Frage, in welcher organisatorischen Form die Bedrohung auftritt, sind auch das Ziel und die Mittel der Bedrohung massgebend. Wir erachten gegenwärtig die Bedrohung durch Terrorismus, durch gewalttätigen Extremismus, durch verbotenen Nachrichtendienst und durch bestimmte Ausläufer des organisierten Verbrechens als diejenigen Bereiche, die präventive Massnahmen erfordern, weil die nachträglich eingreifenden Massnahmen nicht ausreichen. Auf diese Bereiche richtet sich zumeist auch die Beobachtung von Vorbereitungen des verbotenen Handelns mit Waffen oder radioaktiven Materialien und des illegalen Technologietransfers aus.

Terroristische Straftaten (siehe zum Begriff Terrorismus den Kommentar zu Art. 2) kennzeichnen sich zumeist dadurch, dass sie von langer Hand vorbereitet werden. Die dahinterstehende Organisation besteht teilweise aus Personen, die direkt an den Straftaten beteiligt sind. Zu diesen kommt eine kleinere oder grössere Zahl von Personen, die nur «Infrastrukturaufgaben» erfüllen, zum Beispiel Material beschaffen, Unterkünfte mieten, in der eigenen Wohnung Unterschlupf bieten, Informationsaufgaben erfüllen. Dazu kommen weitere Personen, die von der Terrororganisation zu irgendwelchen Zwecken benützt werden, ohne dass sie über die verbrecherische Tätigkeit etwas wissen. Sie werden von den Terroristen vor allem während Phasen benützt, in denen diese untertauchen müssen und sich in unverdächtiger Umgebung verstecken wollen.

Fast alle Organisationen und Gruppierungen, die unter Terrorverdacht stehen, haben schon Delikte begangen, und ihre Mitglieder werden deshalb verfolgt. Zur wirksamen Bekämpfung des Terrorismus genügt gleichwohl die Möglichkeit, ein Strafverfahren durchzuführen, nicht. Wenn man einen organisatorischen Hintergrund erkennt, genügt es nicht, jeweils nur die konkret an einem Delikt beteiligten Personen zu verfolgen. Man gibt damit den andern Angehörigen der Organisation Gelegenheit, weitere Anschläge ungestört vorzubereiten. Das Wissen um bestimmte Hilfs- und Kontaktpersonen, von denen selber kein Delikt zu erwarten ist, ermöglicht ferner, bei konkreten Fahndungen nach Personen deren Spuren zu verfolgen. Da alle Terrororganisationen heute international tätig sind, wäre für die Verfolgung häufig auch kein schweizerischer Gerichtsstand gegeben.

Ähnlich ist die Situation beim gewalttätigen Extremismus. Einzeltäter sind meist erst erkennbar, wenn ihr Verhalten die Grenze der Strafbarkeit überschritten hat. Vorbeugend sollen jedoch Organisationen erfasst werden, deren Mitglieder bei sich bietender Gelegenheit mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit strafbare Handlungen begehen könnten. Im Unterschied zum Terrorismus ist im Schosse solcher Organisationen und Gruppierungen jedoch nicht immer schon ein schweres Delikt begangen worden. Es liegen unter Umständen nur Drohungen gegen die möglichen Opfer vor, es sind Ausschreitungen festgestellt worden, die bei einer nächsten Gelegenheit eskalieren könnten, oder es werden andere Personen zu Straftaten aufgefordert. In den letzten Jahren war der politische Hintergrund extremistischer Taten zumeist rassen- oder fremdenfeindlich oder es handelte sich um Auseinandersetzungen unter sich bekämpfenden Ausländergruppen (siehe zum Ganzen den Bericht des Bundesrates «Extremismus in der Schweiz» vom 16. März 1992, BB1 1992 III 201).

Auch der verbotene Nachrichtendienst wird zumeist zugunsten einer dahinterstehenden Organisation betrieben (Staaten bzw. deren Geheimdienste, Unternehmen der Wirtschaft, nach politischem Einfluss strebende kriminelle Organisationen). Da die Strafbarkeit bei diesen Delikten in die Vorbereitungsphase verschoben wird, insbesondere schon der Aufbau eines Nachrichtennetzes strafbar ist, könnte allenfalls das Instrumentarium der Gerichtspolizei genügen und auf Informationsbeschaffungen vor Einleitung eines Verfahrens verzichtet werden. Wir erachten dies jedoch als unzweckmässig, weil sonst eine Vielzahl von gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren durchgeführt werden müsste, die nachher nicht zu einem Strafverfahren führen. Wenn eine ausländische Diplomatin oder ein ausländischer Diplomat akkreditiert sind, die nach Kenntnis der Sicherheitsorgane einem Geheimdienst angehören, dann müssen gewisse Abklärungen getroffen werden, um das Risiko einer illegalen Tätigkeit zu ermessen. Dies kann zum Beispiel durch Rückfragen beim Dienst eines Staates erfolgen, in dem sie früher residierten. Ein zweiter Grund für die Bearbeitung ausserhalb von Strafverfahren besteht darin, dass Verdachtsmomente bezüglich Nachrichtendienst bearbeitet werden müssen, auch wenn noch nicht klar ist, ob sie einem laufenden Ermittlungsverfahren zugeordnet werden können. Eine Agentin oder ein Agent, gegen die ermittelt wird, sind ja nie völlig allein. Bestimmte verdächtige Kontakte zwischen Personen sollen deshalb bearbeitet werden dürfen, obwohl sie vielleicht nicht sofort als Beschuldigte qualifiziert werden können. Vertretbar wird eine solche Datenbearbeitung dadurch, dass ungesicherte Verdachtsmomente nur während der vorgesehenen Laufzeit elektronisch erfasst werden dürfen.

Dass das organisierte Verbrechen nur erfasst werden kann, wenn auch vorbeugend Informationen bearbeitet werden, liegt auf der Hand. Die meisten Ausläufer von

kriminellen Organisationen in die Schweiz betreffen Personen und Geschäfte, die als solche nicht strafbar wären. Sie werden nur deshalb beobachtet und verfolgt, weil die in der Schweiz feststellbaren Kontakte und Finanztransaktionen mit Straftaten im Ausland zusammenhängen. Die Verfolgung des organisierten Verbrechens ist in erster Linie Sache der Kantone; im Bund wird sich vor allem die zu schaffende Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens damit befassen, doch dürfen die vom organisierten Verbrechen ausgehenden Gefährdungen für die innere Sicherheit nicht vernachlässigt werden.

Schlussfolgerung des Bundesrates: In unserer pluralistischen und demokratischen Gesellschaft soll der Bund nur bei unbedingter Notwendigkeit vorbeugende Informationsbearbeitungen gegen Gefährdungen der inneren Sicherheit vorsehen. Der Bund nimmt dabei ein gewisses Sicherheitsrisiko in Kauf, das aber durch aufmerksames Verfolgen der Entwicklungen und periodische Neubeurteilung der Lage klein gehalten werden kann.

123.2 Personensicherheitsprüfungen

Eine der heikelsten und intensivsten Bedrohungen der inneren Sicherheit entsteht dann, wenn an wichtigen Schlüsselstellen eingesetzte Personen Verrat üben, gegen den Staat selber arbeiten oder seine Institutionen auf rechtswidrige Art verändern wollen. Es sollen nur Personen eingesetzt werden, die nicht erpressbar sind und Gewähr bieten, dass sie das ihnen entgegengebrachte Vertrauen nicht missbrauchen.

Die Beurteilung, ob einer Person Vertrauen entgegengebracht werden kann, muss nach wie vor in erster Linie durch die für die Auswahl verantwortlichen Personen im direkten Gespräch mit der Bewerberin oder dem Bewerber stattfinden, ergänzt durch bestimmte Bewerbungsunterlagen. Für die meisten Stellenbesetzungen, Übertragungen militärischer Funktionen oder Beschäftigungen bei militärischen Aufträgen reichen die in direkten Auswahlverfahren erhobenen Daten aus; zudem entsteht bei Vertrauensmissbrauch in den meisten Fällen kein erheblicher und nicht wiedergutzumachender Schaden. Muss jedoch mit einem solchen Schaden gerechnet werden, so kann eine Sicherheitsprüfung Risiken aufzeigen, die sich aus dem Vorleben oder dem Umfeld der geprüften Person ergeben.

Solche Personensicherheitsprüfungen wurden seit mehreren Jahrzehnten in der Bundesverwaltung, der Armee und bei der Vergabe von Rüstungsaufträgen durchgeführt. Eine besondere Rechtsgrundlage dafür wurde als entbehrlich betrachtet. Das Recht auf die Durchführung der Prüfung wurde bei den Beamtinnen und den Beamten aus der Treuepflicht und im Armeebereich aus der militärischen Geheimhaltungspflicht abgeleitet: Der Staat könne nicht nur die Pflicht statuieren, sondern auch die Gewähr für eine künftige Pflichteinhaltung überprüfen. Diese Auffassung herrschte noch im Jahre 1977, als die Arbeitsgruppe Jeanmaire der Geschäftsprüfungskommissionen eine Verbesserung der Sicherheitsprüfungen verlangte (BB1 1977 III 746 ff., 740, 747 Ziff. 8.11). Erst die Ausarbeitung einer Verordnung zeigte, dass der mit der Prüfung verbundene Grundrechtseingriff erheblich ist und vor allem auch Drittpersonen betrifft, die weder dem Beamtenrecht noch dem Militärrecht unterstehen.

In der Folge beantragte 1986 der Bundesrat den Räten eine Ergänzung des Beamtengesetzes zur Durchführung einer Sicherheitsüberprüfung von externen oder internen Anwärterinnen und Anwärtern auf besonders sicherheitsempfindliche Stellen (Botschaft vom 10. März 1986, BB1 1986 II 313). Im Nationalrat wurde diese

Bestimmung aus unterschiedlichen Gründen bekämpft und schliesslich gestrichen (Amtl Bull N 1986 1075 ff.).

Mit Botschaft vom 28. Juni 1989 beantragte der Bundesrat einen analogen, aber ausführlicheren Artikel über die Sicherheitsüberprüfungen im militärischen Bereich (BB1 1989 II 1194). Die Verabschiedung des Artikels wurde im Blick auf die laufenden Arbeiten der PUK-EJPD zurückgestellt. Die PUK ihrerseits kam zum Schluss, dass eine klare Rechtsgrundlage für die Sicherheitsprüfung notwendig sei (BB1 1990 I 826 ff.). Weil die Regelung für den zivilen und militärischen Bereich weitgehend identisch ist, insbesondere bezüglich des Verfahrens und der Rechte der Betroffenen, schlagen wir vor, anstelle der Aufnahme in das Beamtengesetz und ins Militärgesetz die Sicherheitsüberprüfungen im vorliegenden Gesetz zu regeln.

Bei internationalen Rüstungsvorhaben – Beschaffungen der Schweiz im Ausland oder Rüstungsexporte schweizerischer Firmen ins Ausland – wird heute regelmässig verlangt, dass für alle Personen, die im andern Staat militärische Geheimnisse offenbart bekommen, eine Sicherheitserklärung abgegeben wird. Diese Sicherheitserklärung ersetzt die Abklärungen durch die Behörden des Empfangsstaates. Bis vor einigen Jahren wurden diese sogenannten Geheimschutzvereinbarungen zwischen den innerstaatlich für die Sicherheitsprüfung zuständigen Verwaltungen getroffen. Heute werden sie alle dem Bundesrat zur Genehmigung vorgelegt.

Die Regelung über die Sicherheitsüberprüfungen ist gegenüber den Entwürfen von 1986 und 1989 noch detaillierter. Sie ergibt sich aus den Anforderungen des inzwischen in Kraft getretenen Datenschutzgesetzes, das für die Bearbeitung von besonders schützenswerten Daten die eindeutige Regelung auf Gesetzesstufe fordert. Den Zeitraum bis zum Inkrafttreten des Gesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit überbrücken wir durch vorläufiges Verordnungsrecht: Am 9. Mai 1990 hat der Bundesrat die Verordnung über die Personalsicherheitsüberprüfungen im militärischen Bereich (SR 510.418) und am 15. April 1992 die Verordnung über die Sicherheitsüberprüfungen in der Bundesverwaltung (SR 172.013) erlassen.

Schlussfolgerung des Bundesrates: Der Bund muss bei einer möglichst kleinen Zahl betroffener Personen in besonders wichtigen Schlüsselstellen Sicherheitsüberprüfungen durchführen.

123.3 Massnahmen zum Schutz von Personen und Gebäuden

Bis in die fünfziger Jahre erachtete man Massnahmen zum Schutz der Bundesverwaltung als nicht notwendig. 1959 erteilte der Bundesrat der Bundeskanzlei den Auftrag zu prüfen, «wie die Kontrolle der Besucherinnen und Besucher des Bundeshauses verbessert und die allgemeinen Sicherheitsmassnahmen verstärkt werden können» (BRB vom 18. Sept. 1959), und 1961 wurde ein Sicherheitsausschuss der Bundesverwaltung unter dem Vorsitz des Bundesanwalts eingesetzt (BRB vom 30. Mai 1961). Es erfolgte ein Ausbau des Logen- und Aufsichtsdienstes, der Aufbau eines Nachtwächterdienstes und einer Alarmzentrale im Parlamentsgebäude. 1979 wurde der Sicherheitsdienst der Bundesverwaltung bei der Bundesanwaltschaft geschaffen (BRB vom 24. Jan. 1979), dem 1989 auch das vorher dem Amt für Bundesbauten zugeordnete Logenpersonal und die Nachtwächter zugewiesen wurden (BRB vom 19. April 1989).

Die Frage der Sicherheit von Personen und Gebäuden wurde immer dann zur Diskussion gestellt, wenn sich besondere Risiken zeigten: Ein Raubüberfall in Genf

im Jahre 1959, Anschläge arabischer Terroristen in den siebziger Jahren, Schäden bei gewalttätigen Demonstrationen in den achtziger Jahren führten zu den heutigen personellen und baulichen Schutzmassnahmen. Eine gesetzliche Grundlage bestand bisher nicht, ist aber insbesondere auch zur Abgrenzung gegenüber den Pflichten der Kantone nach dem Garantiesgesetz (SR 170.21) geboten.

Die bisherigen Rechtsgrundlagen für die Schutzmassnahmen des Bundes waren neben den beiden genannten Bundesratsbeschlüssen der Jahre 1979 und 1989 in verschiedenen Verordnungen verstreut: In der Aufgabenverordnung (SR 172.010.15, Art. 7 Ziff. 5 Bst. 1), in der Verordnung über den Schutz der Informationssysteme und -anwendungen in der Bundesverwaltung (SR 172.010.59, Art. 5) und in der Verordnung über die Klassifizierung und Behandlung von Informationen im zivilen Verwaltungsbereich (SR 172.015, Art. 13 und 16). Da Organisationsrecht grundsätzlich in Rechtsverordnungen zu erlassen ist (Art. 61 f. VwOG), genügen Bundesratsbeschlüsse heutigen Anforderungen nicht, und auch die Aufgabenverordnung sollte nur der Aufgabenzuweisung und nicht der Aufgabenbegründung dienen. Die Sanierung dieser Rechtslage tut not. Wir schlagen Ihnen vor, die Rechtsgrundlage für die Massnahmen zum Schutz von Personen und Gebäuden im vorliegenden Gesetz zu schaffen. Wir ziehen diese Möglichkeit der Ergänzung des Garantiesgesetzes vor, weil dieses sich in erster Linie an die Kantone als Garanten zugunsten des Bundes richtet. Die Schutzaufgaben, die wir jetzt gesetzlich verankern wollen, sind jedoch Bundesaufgaben, an deren Vollzug die Kantone je auf ihrem Gebiet mitwirken.

Neben den Massnahmen zum Schutz seiner Behörden und Einrichtungen hat der Bund Schutzpflichten, die sich aus Staatsverträgen ergeben. Mit den Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen (SR 0.191.01, Art. 22) und über konsularische Beziehungen (SR 0.191.02, Art. 31) verpflichten sich die Empfangsstaaten, für die Sicherheit des diplomatischen und konsularischen Personals und deren Eigentum zu sorgen. In der bundesstaatlichen Zuweisung der Polizeiaufgaben drängt es sich auf, dass der Vollzug dieser völkerrechtlichen Schutzpflichten in erster Linie den Kantonen zukommt. Der Bund muss allenfalls koordinierend einwirken und ist wegen den ihm zur Verfügung stehenden vertieften Informationen an der Risikobeurteilung zu beteiligen.

Bei der Beurteilung von Massnahmen zum Schutze von Personen und Gebäuden ist man bisher von der Bürgernähe von Behörden und Verwaltung ausgegangen. In einer Demokratie darf nicht der falsche Eindruck erweckt werden, der Staat müsse vor der Bevölkerung geschützt und abgeschottet werden. Von einem Prinzip der «offenen Türen» – im übertragenen Sinn – kann jedoch auch ein schweizerisches Sicherheitskonzept nicht ausgehen; die Verhältnismässigkeit erfordert indessen, dass der Staat sich und seine Institutionen vor Ordnungswidrigkeiten solange als möglich mit Rechtsnormen schützt und nicht mit präventiven Schutzmassnahmen. Erst wenn mit der Einhaltung der Gesetze nicht mehr gerechnet werden kann, muss er zu präventiven Massnahmen greifen. Solche sind folglich angebracht, wo das Vertrauen in die Einhaltung der Regeln aus zureichenden Gründen nicht besteht und schwere Beeinträchtigungen abgewehrt werden müssen.

Eine gesetzliche Regelung der präventiven Schutzmassnahmen scheint auch deshalb geboten, um klare Rechtsgrundlagen für die finanziellen Aufwendungen zu erhalten.

Schlussfolgerung des Bundesrates: Die Massnahmen zum Schutz von Personen und Gebäuden erfordern eine ausdrückliche Gesetzesgrundlage, insbesondere

bezüglich der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, des grundsätzlichen Umfangs der Schutzmassnahmen und der Kostentragung.

124 Schutz der Grundrechte, Datenschutz

Die Grundrechte wurden in Lehre und Praxis lange nur als Abwehrrechte gegen staatliche Eingriffe verstanden. Obwohl schon die Bundesverfassung von 1848 den «Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen» als einen Bundeszweck erklärte, leitet erst die neuere Staatsrechtslehre aus den Grundrechten Gesetzgebungsaufträge und Schutzpflichten gegenüber der Bevölkerung ab (siehe z. B. Jörg Paul Müller, *Elemente einer schweizerischen Grundrechtstheorie*, Bern 1982, 52 ff.). Ein aktiver Grundrechtsschutz durch den Staat schafft jedoch Interessenkonflikte, die vom Gesetzgeber und vom Rechtsanwender sehr sorgfältig abgewogen werden müssen. Schutzmassnahmen zugunsten der einen Personengruppe und das Freihalten von Entfaltungsmöglichkeiten können zu Grundrechtsbeschränkungen bei andern Personen führen. Dieser Interessenkonflikt hat sich dadurch akzentuiert, dass das Bearbeiten von Personendaten als Eingriff in einen geschützten Aspekt der persönlichen Freiheit, die informationelle Selbstbestimmung, angesehen wird (Begriff geprägt vom deutschen Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil, publiziert *EuGRZ 1983 577 ff.*).

Diese Rechtsauffassung liegt auch dem Datenschutzgesetz vom 19. Juni 1992 zugrunde. Die informationelle Selbstbestimmung hindert den Staat nicht an einer notwendigen Datenbearbeitung, sondern sie verlangt nur, dass dafür eine ausreichende Rechtsgrundlage besteht und im Einzelfall eine Interessenabwägung erfolgt, bevor in das Grundrecht eingegriffen wird. Während der Gesetzgeber in den Jahren 1935 (BB betreffend den Schutz der Sicherheit der Eidgenossenschaft) und 1943 (Revision BStP) der Auffassung war, ein organisatorischer Auftrag zur Führung eines «Fahndungs- und Informationsdienstes» genüge als Rechtsgrundlage, verlangt die neue Grundrechtsauffassung, die im Datenschutzgesetz ihren Niederschlag gefunden hat, eine ausführliche Regelung, wie wir sie im dritten Abschnitt des Gesetzes vorschlagen.

Die konkrete Güterabwägung zwischen verschiedenen Grundrechtseingriffen und den zu schützenden Rechtsgütern kann an folgendem Beispiel dargestellt werden: Wenn der Polizei angezeigt wird, Herr X. sei ein Spion zugunsten eines ausländischen Staates, dann wird die Abklärung dieses Vorwurfs die Bearbeitung von Daten über nicht beschuldigte Personen erfordern, von denen sich später herausstellt, dass sie in keiner Weise in ein allfälliges deliktisches Verhalten einbezogen sind. Dieser Grundrechtseingriff erfolgt in den meisten Fällen unerkennbar für die betroffene Person und betrifft häufig den persönlichen Geheimbereich, das heisst besonders schützenswerte Daten im Sinne von Artikel 3 Buchstabe c Datenschutzgesetz. Besonders schwierig wird die Interessenabwägung bei der Beendigung des Verfahrens: Sowohl bei Verfahrensabschluss durch Urteil als auch durch Einstellung gibt es bezüglich der beschuldigten Person drei Situationen: Es kann das strafrechtliche Verhalten 1. bewiesen sein, 2. unbewiesen bleiben oder 3. widerlegt sein. Der Gesetzgeber muss entscheiden, welche dieser Daten unter welchen Voraussetzungen noch weiterbearbeitet werden dürfen. Bezüglich nicht beschuldigter Personen ist zusätzlich zu bedenken, dass auch nach Inkrafttreten des revidierten Bundesstrafprozesses (Revision vom 19. Juni 1992) nur den beschuldigten Personen die Einstellung des Verfahrens mitgeteilt wird (Art. 106 Abs. 1 BStP). Es besteht ein schützenswertes Interesse der betroffenen Drittpersonen an der Eliminie-

rung dieser Daten. Dieses muss berücksichtigt werden, wenn nicht eindeutig überwiegende öffentliche Interessen die Weiterbearbeitung erfordern.

Die sogenannte Fichenaﬀäre hat gezeigt, dass diesem Wandel des Grundrechtsverständnisses nicht genügend Beachtung geschenkt wurde: Die Bundesanwaltschaft hat wohl durch das Einsetzen eines internen Datenschutzbeauftragten und durch das Projekt, die Registratur anlässlich der Informatisierung zu bereinigen, Datenschutzanliegen ernst genommen. Sie hat aber nicht berücksichtigt, dass die Mischregistratur, die sowohl Geschäftskontrolle wie auch Informationsmittel über Verbrecherorganisationen war, von den betroffenen Personen als Verletzung ihrer Persönlichkeitsrechte empfunden würde, wie sich seither bei der Einsicht in die Karteikarten aufgrund der Verordnung vom 5. März 1990 über die Einsicht in Staatsschutzakten (SR 172.014) gezeigt und bei der Beratung des Bundesbeschlusses über die Einsicht in Akten der Bundesanwaltschaft (SR 172.213.54) bestätigt hat.

Bei der Personensicherheitsprüfung ist die datenschutzrechtliche Situation ähnlich, wenn auch nicht so ausgeprägt. Wenn eine Person in Kenntnis der Vorschriften über die Sicherheitsprüfung einer solchen zugestimmt hat, ist ihr gegenüber der Datenschutz gewährleistet. Das allfällige Sicherheitsrisiko, das die Person bilden kann, wird jedoch in vielen Fällen erst sichtbar, wenn Daten über weitere Personen ihres Umfeldes bearbeitet und bewertet werden. Die Bearbeitung dieser Personendaten ist durch die Einwilligung der geprüften Person nicht abgedeckt. Diese Informationen dürfen nur in der persönlichen Befragung erhoben werden und die Bearbeitung bedarf einer klaren Rechtsgrundlage, die mit den Artikeln 17–19 geschaffen werden soll.

Eine Grundrechtsrelevanz kommt auch den Massnahmen zum Schutz von Personen und Gebäuden zu: Werden diese Massnahmen im öffentlich zugänglichen Raum getroffen, so beschränken sie insbesondere die Bewegungsfreiheit der Passanten; betreffen die Massnahmen dagegen Bundeseigentum oder gemietete Objekte, so sind die Massnahmen auch ohne besondere Rechtsgrundlage aufgrund des Hausrechts möglich. Da die Grenzen fließend sind, ist es sinnvoll, die Grundsätze für die Schutzmassnahmen auch im Gesetz zu verankern.

Schlussfolgerung des Bundesrates: Der Grundrechts- und der Datenschutz verlangen eine ausführliche Regelung der Informationsbearbeitung, insbesondere weil in grossem Ausmass auch besonders schützenswerte Daten und Persönlichkeitsprofile bearbeitet werden müssen. Die Daten dürfen nur solange bearbeitet werden, als es zum Vollzug des Gesetzes notwendig ist.

125 Politische Führung und Kontrolle

Viele Verwaltungstätigkeiten können nicht abschliessend normiert werden. Neben der Polizeitätigkeit seien als Beispiele das staatliche Beschaffungswesen, die Vorbereitung von Bundesrats- und Parlamentsgeschäften oder die vorbereitenden Massnahmen der Gesamtverteidigung genannt. Bei diesen Tätigkeiten erlangen die Führung und Kontrolle durch die zuständigen politischen Organe eine entscheidende Bedeutung. Arbeitet die Verwaltung mit dem Mittel der Verfügung, kann die Kontrolle der Rechtmässigkeit und Angemessenheit in erster Linie durch Führen einer Beschwerde erreicht werden. Die vorbeugenden Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit erfolgen aber nur in wenigen Fällen in der Form von Verwaltungsverfahren. Das Gesetz führt deshalb besondere Verfahren ein, um die Kontinuität von Führung und Kontrolle sicherzustellen. Es werden dabei Fragen aus-

drücklich geregelt, die bei andern staatlichen Tätigkeiten direkt auf das Verwaltungsorganisationsgesetz abgestützt gelöst werden. So ist zum Beispiel die Pflicht zur laufenden Lagebeurteilung eine allgemeine Regierungsobliegenheit des Bundesrates (Art. 3 Abs. 1 Bst. a VwOG), und es ist auch allgemeingültig, dass die Departementsvorsteherin oder der Departementsvorsteher im Rahmen der Gesetze und der Beschlüsse des Bundesrates die Aufträge an die Verwaltung erteilen.

Die PÜK-EJPD hat eine «allgemeine Führungsschwäche in der Bundesanwaltschaft und die Desorientierung im Bereiche des allgemeinen Polizeiauftrags» diagnostiziert (BBI 1990 I 870). Sie kritisiert damit indirekt auch den Bundesrat, der im Jahre 1958 die Aufgaben der «politischen Polizei» zur selbständigen Erledigung an den Chef der Bundespolizei delegiert und zusätzlich dem Bundesanwalt die volle Dienstaufsicht über diese Tätigkeit entzogen hat (Art. 1 Ziff. 1 und 2 Abs. 2 BRB betreffend den Polizeidienst der Bundesanwaltschaft, SR 172.213.52). Der damalige Beweggrund, der Bundesanwalt und die übergeordneten politischen Behörden sollten vor einer Kompromittierungs- und Verstrickungsgefahr bewahrt werden, die sich aus den nachrichtendienstlichen Tätigkeiten der Bundespolizei ergeben könnten, muss heute zugunsten einer klaren politischen Führung zurücktreten. Die Auffassung, es könne einen Raum gesetzlich nicht geregelter freier Verwaltungstätigkeit geben, lässt sich nach den heutigen Grundsätzen über die Gesetzmässigkeit der Verwaltung für die polizeilichen Aufgaben nicht mehr aufrechterhalten.

Der Bundesrat wird seine Führungsverantwortung wie folgt wahrnehmen:

Er beurteilt periodisch die Bedrohungslage (Art. 5 Abs. 1 Bst. a); in ruhigen Zeiten zusammen mit dem jährlichen Bericht über den Stand der inneren Sicherheit (Art. 25). Mit dem gleichen Antrag unterbreitet ihm das EJPD die Listen der Vorgänge, welche die Sicherheitsorgane der Kantone dem Bundesamt unaufgefordert melden müssen, und der Organisationen, welche die innere Sicherheit gefährden, zur Genehmigung (Art. 10 Abs. 3 und 4). Diese Lagebeurteilung ist auch Anlass, wenn nötig die Verordnung über Meldepflichten anderer Amtsstellen (Art. 11 Abs. 2 Bst. a) und die andern Bestimmungen über die Informationsbearbeitung zu aktualisieren. Das Leitbild der Massnahmen zum Schutz von Personen und Gebäuden (Art. 5 Abs. 1 Bst. b) enthält eine längerfristige Beurteilung der vorhandenen Risiken, weil daraus die baulichen und personellen Massnahmen resultieren, die in die Finanz- und Bauplanung einfließen müssen.

Neben diesen periodischen Führungsentscheiden, die in einem Beschluss zusammengefasst werden, wird der Bundesrat wie bisher bei schwerwiegenden Beeinträchtigungen der inneren Sicherheit kurzfristig auf Antrag des EJPD Beschluss fassen.

Eine gesetzliche Führungsaufgabe des Bundesrates ist auch die Verwaltungskontrolle. Sie wird soweit möglich von den Departementen wahrgenommen. Für departementsübergreifende Aufgaben werden der Verwaltungskontrollstelle des Bundesrates Aufträge erteilt. Der Vorsteher des EJPD hat mit Weisungen vom 25. August 1992 über die Kontrolle des Staatsschutzes durch das EJPD festgelegt, wie er diese Aufgabe wahrnehmen will. Schon heute finden auf mehreren Ebenen regelmässige Kontrollen statt: An die amtsinterne, departementale und bundesrätliche Aufsicht schliesst sich die parlamentarische Oberaufsicht durch die Geschäftsprüfungskommissionen (Art. 47^{ter} ff. GVG) und die Geschäftsprüfungsdelegation (Art. 47^{quinquies} GVG) an.

Beim Departement liegt nach dem Gesetz ein neues Führungsschwergewicht: Solen über eine Organisation, welche die innere Sicherheit gefährdet, systematisch Informationen gesammelt und ausgewertet werden, oder werden den kantonalen Sicherheitsorganen Aufträge erteilt, die längerfristig unaufgefordert Meldungen verlangen (Art. 10 Abs. 3), dann muss darüber künftig das Departement entscheiden. So wird eine übermässige Informationsbeschaffung verhindert, denn nicht nur für die Ergänzung der Listen, sondern auch anlässlich der jährlichen Genehmigung der Listen müssen die Amtsdirektorin oder der Amtsdirektor der Departementsvorsteherin oder dem Departementsvorsteher und diese dem Bundesrat für alle Organisationen und Vorgänge überzeugend begründen können, welches konkrete Risiko die Überwachung erfordert.

Die Departementsvorsteherin oder der Departementsvorsteher führt vor allem durch die Auftragserteilung (Art. 5 Abs. 3). Erscheinen vorbeugende Massnahmen angezeigt, die eine gesamtschweizerische Beobachtung gewisser Vorgänge erfordern, dann soll das Departement über die kantonalen Polizeidirektionen den Auftrag erteilen. Beispiel: Vor Ausbruch des Krieges gegen den Irak waren Anschläge gegen Vertretungen der eingreifenden Staaten oder gewaltsame Demonstrationen zu befürchten. Es wurde von mehreren Kantonen kritisiert, dass die Anordnung des Vorstehers EJPD vom Chef der Bundespolizei direkt an die kantonalen Polizeikommandos weitergeleitet worden war.

Dem Bundesrat und dem Departement steht als Beratungsorgan für ihre Führungsfunktionen die Konsultative Sicherheitskommission zur Seite. Sie begutachtet die Lagebeurteilungen des Bundesamtes und die Anträge zu wichtigen Massnahmen (siehe auch den Kommentar zu Art. 9).

Im Bundesamt für innere Sicherheit wird die Führung insbesondere dadurch verbessert, dass die Funktion der Anklage von den Polizeifunktionen getrennt wird. Es kann sich auf die vorbeugenden Massnahmen und die gerichtliche Polizei nach Bundesstrafprozess konzentrieren. Die informatisierte Datenbearbeitung erlaubt einen zuverlässigeren Informationsstand und stellt für die Direktion auch ein wichtiges Führungsinstrument dar.

Ein weiteres Führungsinstrument zur Wahrung der inneren Sicherheit ist die Lagekonferenz. Sie besteht aus je einer Vertreterin oder einem Vertreter der Bundeskanzlei, der Departemente und des Bundesamtes für Zivilschutz und steht unter dem Vorsitz des Direktors der Zentralstelle für Gesamtverteidigung. Die Lagekonferenz ist für ausserordentliche Lagen geschaffen worden, tagt aber regelmässig, um die Lage und die möglichen Entwicklungen zu analysieren. Die Aufgaben der Lagekonferenz und ihre Organisation sind in einem vertraulich klassifizierten Reglement geregelt, das vom Bundesrat am 27. April 1983 genehmigt wurde. Das vorliegende Gesetz ändert an den Aufgaben und Kompetenzen der Lagekonferenz nichts, mit Ausnahme der Tatsache, dass verschiedene Anträge an den Bundesrat, die bisher in der Lagekonferenz vorbesprochen worden wären, vom Departement direkt dem Bundesrat unterbreitet werden. Dies bedeutet jedoch keine Konzeptänderung, denn das Reglement der Lagekonferenz behält die «Zuständigkeiten und Obliegenheiten der Departemente» ausdrücklich vor.

Die Oberaufsicht durch die Räte wird seit dem 1. Februar 1992 (Inkrafttreten des Art. 47^{quinquies} GVG) von der Geschäftsprüfungsdelegation wahrgenommen.

Schlussfolgerung des Bundesrates: Durch Ausbau der Führungsinstrumentarien und deren ausdrückliche Verankerung im Gesetz wird sichergestellt, dass sich die vorbeugenden Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit auf das der jeweili-

gen Bedrohungslage angemessene Minimum beschränken und alle verzichtbaren Einschränkungen der verfassungsmässigen Rechte unterlassen. Durch ausreichend dichte Kontrollen wird die auftragungsgemässe Erfüllung der Aufgaben überprüft.

126 Verhältnis zur Gesetzgebung im Straf- und Verwaltungsrecht

Vorgänge und Handlungen, welche die innere Sicherheit beeinträchtigen, sind zumeist strafbare Handlungen oder stehen mit solchen in einem engen Zusammenhang. Sind vorbeugende Massnahmen unterblieben oder haben sie die Störung nicht verhindern können, so muss ein Strafverfahren nach dem dafür massgebenden Verfahrensrecht durchgeführt werden.

Der Entscheid, ob ein gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren des Bundes eröffnet wird oder ob nur Vorabklärungen stattfinden, hängt von mehreren Gesichtspunkten ab:

- Richtet sich ein konkreter Tatverdacht gegen eine namentlich bekannte Person, wird ein Verfahren eröffnet.
- Ist noch nicht klar, ob ein vermutetes Delikt geschehen oder die Schwelle der Strafbarkeit (z. B. von Vorbereitungshandlungen, von verbotenen Nachrichtendienst) überschritten ist, wird eher auf die förmliche Verfahrenseröffnung verzichtet.
- Ist polizeiliches Handeln geboten, ohne dass die Gerichtsbarkeit des Bundes gegeben ist (kantonale Gerichtsbarkeit, Delikt im Ausland), werden die notwendigen Abklärungen vorgenommen oder angeordnet und die Ergebnisse den zuständigen Organen zur Verfügung gestellt, falls die Voraussetzungen der Amtshilfe erfüllt sind; ein Verfahren wird dazu nicht eröffnet.

Die Ermittlungen werden von der gerichtlichen Polizei des Bundes geführt, wenn eine Straftat oder ein entsprechender Verdacht vorliegt, für den die Bundesstrafgerichtsbarkeit nach Artikel 340 Strafgesetzbuch gegeben ist. Unter den dort genannten Delikten haben vor allem der verbotene Nachrichtendienst, die Sprengstoffdelikte, die Delikte gegen völkerrechtlich geschützte Personen sowie die Verstösse gegen das Kriegsmaterial- und Atomgesetz stets einen engen Zusammenhang mit der inneren Sicherheit. Terroristische oder extremistische Gewalttaten ohne Verwendung von Sprengstoff werden dagegen von den Kantonen verfolgt.

Nach geltendem Recht werden sowohl die vorbeugenden Massnahmen (sogenannte politische Polizei) als auch die gerichtliche Polizei von derselben Verwaltungseinheit, der Bundespolizei, durchgeführt. Dies ist auch in vielen andern Staaten so, doch gibt es auch Länder, zum Beispiel Deutschland, in denen die präventive und die repressive Polizei strikte getrennt sind. Das Bundesamt für Verfassungsschutz erfüllt die analogen Aufgaben nach dem vorliegenden Gesetz, das Bundeskriminalamt ist Strafverfolgungsbehörde. Vereinzelt wurde in der Vernehmlassung gefordert, diese Aufteilung auf zwei Behörden sei auch in der Schweiz vorzunehmen. Wir erachten dies als nicht opportun und möchten aus folgenden Gründen an der bisherigen schweizerischen Konzeption, wonach die präventive und repressive Polizei von der gleichen Verwaltungseinheit ausgeübt wird, festhalten:

- Die internationalen Dimensionen von Terrorismus, verbotenen Nachrichtendienst, gewalttätigem Extremismus und organisiertem Verbrechen führen dazu, dass erst bei einem konsolidierten Informationsstand entschieden werden kann, ob ein Strafverfahren eingeleitet werden soll und ein Gerichtsstand in der Schweiz gegeben ist.

- Es ist nach der Zweckbindung der Verwendung von Personendaten, die das Datenschutzgesetz statuiert (Art. 4 Abs. 3 DSG), unproblematisch, die nach dem vorliegenden Gesetz gesammelten Daten in ein Strafverfahren oder ein anderes verwaltungsrechtliches Verfahren einzuspeisen, das zur Abwehr von Gefährdungen für die innere Sicherheit geführt wird. Einer Zweckverträglichkeitsprüfung bedarf jedoch die Verwendung von Daten aus Strafverfahren zu späteren vorbeugenden Zwecken (Art. 29^{bis} Abs. 4 BStP). Weil in diesem Stadium (bei Einstellung oder Abschluss eines Strafverfahrens) kein Zeitdruck besteht, können dafür klare Kriterien aufgestellt und auch beachtet werden.
- Die Delikte, welche die innere Sicherheit beeinträchtigen, verlangen für eine sachgerechte Beurteilung viel Spezialwissen, zum Beispiel über die Arbeitsweise von Geheimdiensten, über die Lebensanschauungen bestimmter Kulturen oder über die Arbeit mit Sprengstoffen und deren Wirkung. Die Zusammenfassung dieser Fachkenntnisse in einer einzigen Behörde spart in erheblicher Weise Ressourcen. Wie die Ereignisse im Zusammenhang mit dem Tod des mutmasslichen RAF-Terroristen Wolfgang Grams in Bad/Kleinen gezeigt haben, kann das Nebeneinander von zwei für die innere Sicherheit zuständigen Behörden auch zu Informationsproblemen und Abstimmungsschwierigkeiten führen.

Das Gesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit grenzt sich von andern Gesetzen dadurch ab, dass es ausser der Informationsbearbeitung der Polizei keine Eingriffskompetenzen gegenüber natürlichen und juristischen Personen einräumt. Es führt keine neuen Massnahmen ein und schafft keine neuen Zuständigkeiten. Ob einer Person, die ein Risiko für die innere Sicherheit bildet oder ein Risiko schafft, eine Pflicht auferlegt oder gegen sie eine Zwangsmassnahme angeordnet wird, soll sich weiterhin nach dem dafür massgebenden Recht des Bundes und der Kantone richten. Neben dem Strafgesetzbuch sind dies zahlreiche verwaltungsrechtliche Erlasse, beispielsweise das Ausländerrecht (Fernhaltungsmassnahmen), das Asylrecht (Asylunwürdigkeit), das Bürgerrecht (Verweigerung der Einbürgerung), das Recht der auswärtigen Beziehungen (Verweigerung der Akkreditierung von Diplomaten, persona-non-grata-Erklärung) oder das kantonale Polizeirecht (Nichtbewilligung einer Veranstaltung bzw. Bewilligung mit bestimmten Auflagen). Das vorliegende Gesetz hilft bei der Bereitstellung von Entscheidungsgrundlagen, wobei es durchaus nicht nur zur Begründung von Verboten oder Einschränkungen dienen soll, sondern auch den Verzicht auf Massnahmen begründen kann, weil sich mögliche Risiken als klein erweisen.

Schlussfolgerung des Bundesrates: Das Gesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit schafft keine neuen Instrumente der Gefahrenabwehr, sondern es schafft die bisher nur rudimentär vorhandenen Rechtsgrundlagen für die vorbeugenden Massnahmen und bessere Voraussetzungen zur zeitgerechten und angemessenen Anwendung der bestehenden Instrumente.

127 Regelungsdichte

In der Vernehmlassung wurde vereinzelt die Kritik geäussert (z. B. von der liberalen Partei), der Gesetzesentwurf enthalte eine zu ausführliche Regelung mit nicht gesetzestwürdigen Details. Wir halten jedoch dafür, dass ein relativ detailliertes Gesetz den mehrheitlich vorgetragenen politischen Forderungen und auch den Anforderungen entspricht, die sich aus der neueren Bundesgesetzgebung, insbesondere dem Datenschutzgesetz, ergeben.

Das Datenschutzgesetz verlangt künftig für das Bearbeiten von Personendaten durch Organe des Bundes eine gesetzliche Grundlage. Für die Bearbeitung besonders schützenswerter Daten, für die Bekanntgabe ins Ausland und die Gewährung direkter Zugriffsrechte auf EDV-Systeme genügt eine Verordnung nicht, sondern wird ein Bundesgesetz, ein Bundesbeschluss oder ein von den Räten genehmigter Staatsvertrag verlangt. Wenn der Gesetzgeber diesen Anforderungen entsprechen will, dann gibt das eine ausführliche und wenig flexible Regelung. Bei den vorbeugenden Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit steht der Gesetzgeber vor dem Dilemma, dass er gerade diejenigen Voraussetzungen und Begrenzungen, die das Datenschutzgesetz erwarten lässt, wenig genau umschreiben kann. Es ist nicht möglich, genau zu definieren, ab welcher konkreten Intensität der Bedrohung der inneren Sicherheit durch eine bestimmte Person über diese besonders schützenswerte Daten bearbeitet oder ein Persönlichkeitsprofil erstellt werden darf. Die Intensität der Bedrohung kann häufig erst nach der Bearbeitung dieser Daten schlüssig beurteilt werden. Der Entwurf wählt deshalb einen etwas anderen Ansatz der Regelung, der aber im Ergebnis die Schutzziele des Datenschutzgesetzes voll gewährleistet. Durch die präzise Umschreibung aller Beteiligten am Informationshaushalt des Bundesamtes, durch die interne Qualitätskontrolle zu Beginn und in wiederkehrenden Zeitabständen, durch die verschiedenen externen Kontrollen wird insgesamt ein ausreichender Schutzgrad erreicht. Als Ergebnis ist ein dritter Abschnitt entstanden, der keinem gesetzgeberischen «Schönheitsideal» entspricht, aber dafür Gewähr für eine Aufgabenerfüllung im Sinne des Gesetzgebers bietet. Ähnliches gilt für die Regelung der Sicherheitsprüfung: Eine Reduktion der Regelungsdichte könnte zu einer Intransparenz führen, die sich zulasten der betroffenen Personen auswirkt.

Die Tendenz zu einer höheren Regelungsdichte kann auch im Ausland beobachtet werden: Bis vor kurzem waren in den meisten vergleichbaren Ländern die Präventivmassnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit nicht oder nur durch organisatorische Vorschriften geregelt. Die in den letzten Jahren beschlossenen Gesetze sind zum Teil länger als der vorliegende Entwurf (das österreichische Gesetz von 1991 zählt 99 Paragraphen auf 27 grossformatigen Druckseiten) oder haben einen ähnlichen Umfang (der deutsche Verfassungsschutz ist seit 1990 mit 27 Paragraphen auf sieben Druckseiten geregelt). In Grossbritannien 1989 und in Frankreich 1991 sind dagegen die neuen Erlasse immer noch kurz und wenig detailliert. Dies ist einerseits Ausdruck der Gesetzgebungspraxis, welche viel mehr an die Regierung delegiert, und andererseits durch die Datenschutzgesetze bestimmt, die keine hohen Anforderungen an die Rechtsgrundlage von Datenbearbeitungen stellen.

Schlussfolgerung: Die erhöhte Sensibilisierung der Bevölkerung und die Erfordernisse des Datenschutzes legen nahe, eine ausführliche gesetzliche Regelung zu treffen.

128 Zusammenfassung

Ein Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit ist aus mehreren Gründen notwendig:

- Der Bund ist für die Erfüllung seiner Aufgaben und zur koordinierenden Dienstleistung zugunsten der Kantone darauf angewiesen, als vorbeugende Massnahme aktuelle und zuverlässige Informationen über mögliche Gefährdungen der inneren Sicherheit zu bearbeiten, bevor ein formelles Straf- oder Verwaltungsverfahren eingeleitet wird.

- Die Durchführung von Sicherheitsprüfungen und die Massnahmen zum Schutz von Personen und Gebäuden, gegenüber denen der Bund Schutzpflichten hat, ist im heute geltenden Recht unzureichend verankert.
- Da die Wahrung der inneren Sicherheit eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen ist, muss durch den Gesetzgeber die Aufgabenteilung und die Zusammenarbeit festgelegt werden.
- Das verfassungsrechtliche Gesetzmässigkeitsprinzip stellt nach den neueren Praxis des Bundesgesetzgebers und des Bundesgerichts erhöhte Anforderungen und verlangt eine ausreichend ausführliche Regelung auf der Gesetzesstufe. Es müssen insbesondere die Anforderungen des Datenschutzgesetzes erfüllt werden.

Nicht zwingend der Form des Bundesgesetzes bedürften die vorgeschlagenen Bestimmungen über die politische Führung durch Bundesrat und Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, über die konsultative Sicherheitskommission, die Kontrollen, Berichterstattung und Ausbildung. Von ihrer politischen Bedeutung her rechtfertigt es sich jedoch, sie im Sinne einer konsensfähigen und transparenten Regelung in das Gesetz zu integrieren.

13 Rechtsvergleichung

131 Österreich

Am 1. Mai 1993 trat in Österreich das Bundesgesetz vom 31. Oktober 1991 über die Organisation der Sicherheitsverwaltung und die Ausübung der Sicherheitspolizei (Sicherheitspolizeigesetz, SPG) in Kraft. Damit wurde nach über 60 Jahren ein Versprechen auf Erlass bundesgesetzlicher Bestimmungen über die Befugnisse der Behörden auf dem Gebiet der allgemeinen Sicherheitspolizei und über die Einrichtung des allgemeinen Sicherheitsdienstes eingelöst. Grundlegend war dabei folgende Empfehlung des «Lucona-Untersuchungsausschusses»: «Die Befugnisse der Staatspolizei und der militärischen Nachrichtendienste zur Überwachung von Personen müssen genau determiniert werden; dabei ist auf die Achtung der einschlägigen Bestimmungen im Bereiche der Grundfreiheiten und Menschenrechte Bedacht zu nehmen.» Da die Staatspolizei in Österreich keine eigenständige Behörde ist, wurde der Empfehlung dadurch Rechnung getragen, dass die Befugnisse der Sicherheitsbehörden und ihrer Organe im Sicherheitspolizeigesetz umfassend geregelt wurden.

Oberste Sicherheitsbehörde ist in Österreich der Bundesminister für Inneres (Art. 4 SPG). Ihm unmittelbar unterstellt sind Sicherheitsdirektionen, ihnen nachgeordnet Bezirksverwaltungsbehörden und Bundespolizeidirektionen sowie die Landesgendarmeriekommandos, die die Sicherheitsverwaltung in den Ländern besorgen. Daneben bestehen eine Einsatzgruppe zur Bekämpfung der Suchtgiftkriminalität, eine Einsatzgruppe zur Bekämpfung des Terrorismus und das Gendarmerieeinsatzkommando, welche bundesweit eingesetzt werden können.

Die Aufgabe der zentralistisch aufgebauten Sicherheitspolizei besteht gemäss Artikel 3 SPG in der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit sowie in der ersten allgemeinen Hilfeleistungspflicht. Geschützt sind Leben, Gesundheit, Freiheit, Vermögen und Sittlichkeit von Menschen sowie die verfassungsmässige Ausübung der Staatsfunktionen und der gewaltfreie Ablauf von Wahlen; auch die Umwelt gilt in Österreich als Schutzgut der Sicherheitspolizei. Wahrgenommen werden diese Aufgaben von Angehörigen der Bundesgendarmerie, des

Bundessicherheitswachekorps, des Kriminalbeamtenkorps, der Gemeindevachkörper sowie ihrer jeweiligen Rechtsdienste (Art. 5 SPG).

Die Regelung der Informationsbearbeitung ist ähnlich aufgebaut wie im Entwurf des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit, jedoch dem weitgespannten Polizeiauftrag angepasst. Die Sicherheitsbehörden dürfen gemäss Artikel 53 SPG personenbezogene Daten ermitteln und verarbeiten:

1. für die Feststellung einer Gefahrenquelle;
2. für die Abwehr bandenmässiger oder organisierter Kriminalität;
3. für die Abwehr gefährlicher Angriffe;
4. für die Vorbeugung wahrscheinlicher gefährlicher Angriffe gegen Leben, Gesundheit, Sittlichkeit, Freiheit, Vermögen oder Umwelt;
5. um bei einem bestimmten Ereignis die öffentliche Ordnung aufrechterhalten zu können.

Die Sicherheitsbehörden können Personendaten beschaffen durch:

- Verlangen von Auskünften bei Dienststellen der Gebietskörperschaften oder bei anderen Körperschaften des öffentlichen Rechtes und den von diesen betriebenen Anstalten;
- Zugriff auf allgemein zugängliche Daten;
- Einholen von Auskünften, wobei die Sicherheitsbehörden auf den amtlichen Charakter sowie auf die Freiwilligkeit der Mitwirkung hinzuweisen haben;
- Beobachten eines bestimmten Menschen, um eine von diesem geplante strafbare Handlung (gefährliche Angriffe gegen Leben, Gesundheit, Sittlichkeit, Freiheit, Vermögen oder Umwelt) noch während ihrer Vorbereitung verhindern zu können;
- Bild- und Tonaufzeichnungsgeräte dürfen bei Zusammenkünften zahlreicher Menschen nur eingesetzt werden, wenn damit zu rechnen ist, dass Leben, Gesundheit oder Eigentum von Menschen angegriffen wird, und nach vorheriger Ankündigung, die einen möglichst weiten Kreis potentieller Betroffener zu erreichen hat;
- Verdeckte Ermittlung und der verdeckte Einsatz von Bild- und Tonaufzeichnungsgeräten ist nur zulässig für die Abwehr bandenmässiger oder organisierter Kriminalität und für die Abwehr gefährlicher Angriffe.

Sicherheitsprüfungen dürfen für Zwecke einer im öffentlichen Interesse gelegenen Sicherung von Tatsachen, die unter strafrechtlichem Geheimhaltungsschutz stehen, oder mit ausdrücklicher schriftlicher Zustimmung der Betroffenen durchgeführt werden (Art. 55 SPG).

Zum Schutz von Magistratinnen und Magistraten sowie von Vertreterinnen und Vertretern ausländischer Staaten, internationaler Organisationen oder anderer Völkerrechtssubjekte dürfen Sicherheitsprüfungen von Menschen vorgenommen werden, die sich im räumlichen Umfeld der Geschützten aufhalten. Gemäss Artikel 22 SPG obliegt den Sicherheitsbehörden ebenfalls der besondere Schutz der Geschützten, der ihnen zur Verfügung stehenden amtlichen und privaten Räumlichkeiten sowie des ihnen beigegebenen Personals.

Artikel 87 SPG garantiert, dass die sicherheitspolizeilichen Massnahmen nur in den Fällen und in der Art ausgeübt werden, die das Sicherheitspolizeigesetz vorsieht. Beschwerden von Menschen, die behaupten, durch die Ausübung unmittelbarer sicherheitsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt oder auf andere Weise durch die Besorgung der Sicherheitsverwaltung in ihren Rechten verletzt worden zu sein, können an die unabhängigen Verwaltungssenate gerichtet werden.

Im 4. Teil des Sicherheitspolizeigesetzes (Verwenden personenbezogener Daten im Rahmen der Sicherheitspolizei) sind in den Artikeln 51–80 umfangreiche und detaillierte datenschutzrechtliche Bestimmungen enthalten. Die Sicherheitsbehörden haben insbesondere die Verhältnismässigkeit zu beachten und auf die Wahrung schutzwürdiger Interessen der Betroffenen an der Geheimhaltung und auf den Vorrang vertraulicher Behandlung der Daten bedacht zu sein. Die automationsunterstützte Verarbeitung personenbezogener Daten ist nur zulässig für die Abwehr bandenmässiger oder organisierter Kriminalität, für die Abwehr gefährlicher Angriffe und für die Vorbeugung wahrscheinlicher gefährlicher Angriffe gegen Leben, Gesundheit, Sittlichkeit, Freiheit, Vermögen oder Umwelt. Die Übermittlung dieser Daten ist nur in den im Gesetz vorgesehenen Fällen zulässig (Art. 56 und 57 SPG) und muss – wie im Entwurf des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vorgesehen – ebenfalls vermerkt werden. Betroffene haben ein Auskunftsrecht (Art. 62 SPG), und es besteht eine Pflicht zur Richtigstellung oder Löschung unrichtiger oder gegen die Bestimmungen des Sicherheitspolizeigesetzes ermittelter Daten (Art. 63 SPG).

Als oberste Sicherheitsbehörde ist der Bundesminister für Inneres auch für die politische Führung verantwortlich. Die Sicherheitsdirektoren jedes Bundeslandes bestellt er im Einvernehmen mit dem jeweiligen Landeshauptmann. Diesem hat er auch jede staatspolitisch wichtige oder für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit im gesamten Land massgebliche Weisung, die er einem Sicherheitsdirektor erteilt, mitzuteilen.

Die parlamentarische Kontrolle der Sicherheitsbehörden wird durch je einen ständigen Unterausschuss des Innenausschusses und des Landesverteidigungsausschusses des österreichischen Nationalrates wahrgenommen. Diese Ausschüsse können von den zuständigen Bundesministern alle einschlägigen Auskünfte und Einsicht in die Unterlagen verlangen; das befragte Mitglied der Bundesregierung kann deren Bekanntgabe verweigern, wenn dadurch nationale Interessen oder die Sicherheit von Menschen gefährdet werden könnten.

132 Deutschland

In der Bundesrepublik Deutschland wurde am 20. Dezember 1990 ein Gesetz zur Fortentwicklung der Datenverarbeitung und des Datenschutzes erlassen. Artikel 1 besteht aus dem 44 Paragraphen umfassenden Bundesdatenschutzgesetz, Artikel 3 ist das Gesetz über den Militärischen Abschirmdienst und Artikel 4 das Gesetz über den Bundesnachrichtendienst. Als Artikel 2 ist das neue Bundesverfassungsschutzrecht (Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz [Bundesverfassungsschutzgesetz, BVerfSchG]) dadurch gekennzeichnet, dass eingehende Kompetenz- und Verfahrensvorschriften einen ausgewogenen Ausgleich zwischen dem Interesse der einzelnen Person am Datenschutz sowie an der Gewährleistung ihrer Sicherheit und dem öffentlichen Interesse am Schutz der freiheitlichen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland herbeiführen sollen. Bereits das deutsche Grundgesetz bekennt sich zur wehrhaften oder streitbaren Demokratie, welche die Grundlagen des freiheitlichen demokratischen Rechts- und Verfassungsstaates notfalls auch durch Eingriff in die (missbrauchte) Freiheit ihrer Gegnerinnen und Gegner verteidigt. § 1 BVerfSchG nennt zusätzlich auch den Schutz des Bestandes und der Sicherheit des Bundes und der Länder, die in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes zur Zusammenarbeit verpflichtet sind.

Für die Zusammenarbeit des Bundes mit den Verfassungsschutzbehörden der Länder unterhält der Bund ein Bundesamt für Verfassungsschutz, welches dem Innenminister untersteht (§ 2 Abs. 1 BVerfSchG). Die Aufgabe Verfassungsschutz, verkürzend gesagt Extremismusbeobachtung, Spionageabwehr und Beobachtung von Bestrebungen, welche auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden (§ 3 Abs. 1 BVerfSchG), wird nicht als solche auf Bund und Länder verteilt, sondern beiden zur gemeinsamen Erfüllung zugewiesen: Landesbehörden und Bundesamt für Verfassungsschutz haben Informationen (Oberbegriff für Auskünfte, Nachrichten und Unterlagen) zu sammeln, auszuwerten und den anderen Verfassungsschutzbehörden zu übermitteln, soweit es für deren Aufgabenerfüllung erforderlich ist.

In Deutschland wird strikte auf eine Trennung von Polizei (insbesondere Bundeskriminalamt) und Bundesamt für Verfassungsschutz, welches keiner polizeilichen Dienststelle angegliedert werden darf, geachtet. Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf die Polizei auch nicht auf dem Weg der Amtshilfe um Massnahmen ersuchen, zu denen es selbst nicht befugt ist (§ 8 Abs. 3 BVerfSchG). Folgerichtig ist die Bekämpfung von allgemeiner Kriminalität nicht Sache des Verfassungsschutzes. In Zusammenhang mit der Bekämpfung des organisierten Verbrechens und der Drogenkriminalität wird in Deutschland aber aufgrund der sicherheitspolitischen Veränderungen in Europa eine Aufgabenerweiterung und der Einsatz der freigewordenen Kapazitäten der Verfassungsschutzbehörden diskutiert.

In § 3 Absatz 2 BVerfSchG werden Sicherheitsprüfungen als weitere Aufgabe der Verfassungsschutzbehörden geregelt. Für das Mitwirken des Verfassungsschutzes an einer Sicherheitsprüfung genügt nur dann die blossе Kenntnisnahme der betroffenen Person, wenn es sich dabei lediglich um die Auswertung bereits vorhandenen Wissens der Beschäftigungsstelle, der Strafverfolgungs- oder Sicherheitsbehörden handelt. Muss oder soll die Verfassungsschutzbehörde weitere Erhebungen (z. B. auch bei anderen als Sicherheitsbehörden) anstellen, um sich ihr Urteil zu bilden, darf sie das nur dann tun, wenn die betroffene Person zustimmt, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist. Ausdrücklich geregelt ist auch, dass Personen, die mit der oder dem Betroffenen in ehe(ähn)licher Gemeinschaft leben, sowie der oder die Verlobte (nur) mit ihrer Zustimmung in diese Sicherheitsprüfung miteinbezogen werden dürfen. Ebenfalls in § 3 BVerfSchG geregelt ist der Schutz der Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder sowie die Mitwirkung der Verfassungsschutzbehörden bei technischen Sicherheitsmassnahmen zum Schutz von im öffentlichen Interesse geheimhaltungsbedürftigen Tatsachen, Gegenständen oder Erkenntnissen gegen die Kenntnisnahme durch Unbefugte.

Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf gemäss § 8 Absatz 1 BVerfSchG die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Informationen einschliesslich personenbezogener Daten erheben, verarbeiten und nutzen, soweit nicht die anzuwendenden Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes oder besondere Regelungen des Bundesverfassungsschutzgesetzes selbst entgegenstehen (insbesondere die weitgehenden Bestimmungen über Daten von Minderjährigen, über Speicherung, Veränderung, Nutzung, Berichtigung, Löschung und Sperrung personenbezogener Daten und über Dateianordnungen [§§ 10–14 BVerfSchG] sowie detaillierte Übermittlungsvorschriften [§§ 17–26 BVerfSchG]).

Methoden, Gegenstände und Instrumente zur heimlichen Informationsbeschaffung, zum Beispiel Einsatz von V-Leuten und Gewährspersonen, Observationen, Bild- und Tonaufzeichnungen, Tarnpapiere und Tarnkennzeichen dürfen grundsätzlich

angewandt werden, sind aber in einer Dienstvorschrift zu benennen, die auch die Zuständigkeit für die Anordnung solcher Informationsbeschaffungen regelt; diese Dienstvorschrift bedarf der Zustimmung des Innenministers, der die Parlamentarische Kontrollkommission unterrichtet (§ 8 Abs. 2 BVerfSchG). Da die Erhebung von Informationen mit nachrichtendienstlichen Mitteln ein besonders heikler Eingriff in Persönlichkeitsrechte sein kann, hat es der deutsche Gesetzgeber nicht bei dem Hinweis auf den allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismässigkeit (§ 8 Abs. 5 BVerfSchG) belassen, sondern diesen in § 9 BVerfSchG speziell konkretisiert. Informationen, insbesondere personenbezogene Daten, dürfen mit solchen Mitteln nur erhoben werden, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass

- auf diese Weise Erkenntnisse über Bestrebungen oder Tätigkeiten des gewalttätigen Terrorismus, des Extremismus, der Spionage sowie über Bestrebungen, welche auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden, oder über die zur Erforschung solcher Erkenntnisse erforderlichen Quellen gewonnen werden können oder
- dies zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Einrichtungen, Gegenstände und Quellen des Bundesamtes für Verfassungsschutz gegen sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten erforderlich ist.

Einen besonderen Schutz erfährt das in einer Wohnung nicht öffentlich gesprochene Wort. Es darf mit technischen Mitteln nur heimlich mitgehört oder aufgezeichnet werden, wenn dies im Einzelfall zur Abwehr einer gegenwärtigen gemeinen Gefahr oder einer gegenwärtigen Lebensgefahr für einzelne Personen unerlässlich ist und geeignete polizeiliche Hilfe für das bedrohte Rechtsgut nicht rechtzeitig erlangt werden kann. Auch ein verdeckter Einsatz technischer Mittel zur Anfertigung von Bildaufnahmen und Bildaufzeichnungen kommt insoweit nur unter diesen besonders strengen Voraussetzungen in Betracht (§ 9 Abs. 2 BVerfSchG). Ausserdem ist gemäss § 9 Absatz 3 BVerfSchG bei derartigen Eingriffen und anderen Eingriffen, von denen angenommen wird, dass sie in ihrer Art und Schwere einer Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses gleichkommen, zusätzlich zur Beachtung anderer das Verfahren regelnder Vorschriften (Mitteilung an die betroffene Person und Verwendung der so erhobenen Informationen) die Parlamentarische Kontrollkommission zu unterrichten.

Das Bundesverfassungsschutzgesetz regelt in § 15 eingehend, wann Betroffenen, die auf einen konkreten Sachverhalt hinweisen und ein besonderes Interesse an einer Auskunft darlegen müssen, über zu ihrer Person gespeicherte Daten Auskunft zu erteilen ist und wann dies unterbleibt. Diese Bestimmung ermöglicht, sowohl den Belangen der einzelnen Person als auch dem öffentlichen Interesse an der Arbeitsfähigkeit des Bundesamtes für Verfassungsschutz gerecht zu werden:

- Die Entscheidung, dass eine Auskunftserteilung unterbleibt, hat die Behördenleiterin resp. der Behördenleiter oder eine besonders beauftragte Mitarbeiterin resp. beauftragter Mitarbeiter zu treffen.
- Die Ablehnung der Auskunftserteilung bedarf keiner Begründung, soweit dadurch der Zweck der Auskunftsverweigerung gefährdet würde. Die Gründe der Auskunftsverweigerung sind aktenkundig zu machen.

§ 16 BVerfSchG statuiert eine Berichtspflicht des Bundesamtes für Verfassungsschutz zuhanden des Innenministeriums über seine Tätigkeit. Diese Unterrichtung dient auch der Aufklärung der Öffentlichkeit durch die Innenministerin oder den Innenminister über Bestrebungen und Tätigkeiten des gewalttätigen Extremismus, der Spionage sowie Bestrebungen, welche auswärtige Belange der Bundesrepublik

Deutschland gefährden, und erfolgt mindestens einmal jährlich in einem zusammenfassenden Bericht. Dabei dürfen auch personenbezogene Daten bekanntgegeben werden, wenn die Bekanntgabe für das Verständnis des Zusammenhangs oder der Darstellung von Organisationen oder unorganisierten Gruppierungen erforderlich ist und die Interessen der Allgemeinheit das schutzwürdige Interesse der betroffenen Person überwiegen. In dem Bericht sind der finanzielle Aufwand für das Bundesamt für Verfassungsschutz und den Militärischen Abschirmdienst sowie die jeweilige Gesamtzahl der Bediensteten anzugeben.

Für die politische Führung des Bundesamtes für Verfassungsschutz ist der Innenminister verantwortlich. Im Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes, worunter auch das Bundesamt für Verfassungsschutz fällt, wird in vier Paragraphen die Arbeit der Parlamentarischen Kontrollkommission (PKK) geregelt. Da dieses Gesetz die Rechte des Bundestages und seiner Ausschüsse unberührt gelassen hat, kommt der PKK kein Monopol bei der Kontrolle der Dienste zu. So beschäftigt sich auch der Innenausschuss des Bundestages relativ häufig mit Angelegenheiten des Verfassungsschutzes. Im Plenum werden zwar gelegentlich Grosse oder Kleine Anfragen zu den Diensten behandelt, dabei bleiben aber sowohl die schriftlichen Antworten der Bundesregierung als auch die Debattenbeiträge schon aus Geheimhaltungsgründen sehr an der Oberfläche. Die PKK ist zwar Organ des Bundestages, diesem gegenüber jedoch in keiner Weise rechenschaftspflichtig, weshalb von ihrer Tätigkeit auch keine nennenswerte Öffentlichkeitswirkung ausgeht. Da diese bisherigen Einschränkungen der Unterrichtungspflicht der Bundesregierung und die Befugnisse der PKK für eine wirksame Kontrolle der Nachrichtendienste als unzureichend betrachtet wurden, änderte der Bundestag das Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes am 27. Mai 1992. Neu vorgesehen ist

- eine umfassende Unterrichtungspflicht der Bundesregierung über alle Vorgänge von besonderer Bedeutung;
- die Mitberatung der Budgets der Dienste durch die PKK sowie die Unterrichtung durch die Bundesregierung über deren Einhaltung;
- die ausnahmsweise Überprüfung aktueller Vorgänge durch Mitglieder der PKK, wobei zwei Drittel der anwesenden Mitglieder der Kontrolle zustimmen müssen;
- die Berichterstattung der PKK an den Bundestag über die ausgeübte Kontrolltätigkeit.

133 Frankreich

Die «Direction de la surveillance du territoire» (DST) hat einen sehr allgemein gehaltenen Auftrag zur Bekämpfung von Verbrechen gegen die Sicherheit des Staates. Gemäss Artikel 1 des Dekretes Nr. 82-1100 vom 22. Dezember 1982 hat sie die Kompetenz, Aktivitäten frühzeitig zu erkennen, zu verhindern und zu bekämpfen, die von ausländischen Staaten inspiriert, durchgeführt oder unterstützt werden und die Sicherheit des Landes bedrohen.

Als zentrale Stelle sammelt und bearbeitet die DST sämtliche diesbezüglichen Informationen, die ihr von allen anderen Stellen, die bei der Wahrung der Sicherheit des Landes mitwirken, unverzüglich zu übermitteln sind, und gibt sie diesen weiter. Zudem ist die DST beteiligt am Schutz sensibler Bereiche, strategisch wichtiger Punkte und Geheimnisse der Landesverteidigung.

Geleitet wird die DST durch die «Direction générale de la police nationale», kontrolliert durch deren Generaldirektor und den Innenminister; dieser ist auch für Organisation und Arbeitsweise der DST zuständig.

Zur «Police nationale» gehören auch die «Renseignements généraux» (RG). Diese betreiben ein Informationssystem, zu welchem auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der DST Zugriff haben. Gemäss Artikel 3 des Dekretes Nr. 92-1052 vom 14. Oktober 1991 können darin folgende Informationen über eine Person registriert werden: Name, Zivilstand, Adresse, Beruf, Hinweise auf Dossiers, Personenbeschreibung, Verhalten, Telefonnummer, Anlass der Personenbeschreibung, Identität von Dritten, mit denen die registrierte Person gewollt direkten Kontakt hat(te), Wohnungswechsel, Vorstrafen (insbesondere Datum und Ort der Haft), sofern das Verfahren nicht eingestellt wurde oder später ein Freispruch erfolgte.

Aufgrund des Dekretes Nr. 91-1051 vom 14. Oktober 1991 ist es den RG untersagt, Personendaten zu bearbeiten oder aufzubewahren, die direkt oder indirekt hinweisen auf: Rassenzugehörigkeit, politische, weltanschauliche oder religiöse Anschauungen, Mitgliedschaft bei Gewerkschaften.

Erlaubt ist hingegen das Sammeln, Aufbewahren und Bearbeiten von Personendaten in den Karteien der RG, die das Signalement einer Person oder deren politische, weltanschauliche, religiöse oder gewerkschaftliche Aktivitäten betreffen, wenn die betroffene Person durch Einsatz oder aktive Unterstützung von Gewalt die Sicherheit des Landes beeinträchtigt oder gewollt direkten Kontakt mit solchen Leuten unterhält. Daten von Personen, die Zugang zu Daten des Staatsschutzes und der Landesverteidigung haben, können – sofern zur Einschätzung der Erpressbarkeit notwendig – ebenfalls gesammelt und bearbeitet werden, dürfen aber maximal bis fünf Jahre nach Beendigung der dienstlichen Funktion dieser Person aufbewahrt werden. Ebenfalls zulässig ist das Sammeln, Aufbewahren und Bearbeiten von Daten von Personen, die sich für ein Amt in Politik, Gewerkschaft oder Wirtschaft bewerben, dieses ausüb(t)en oder eine bedeutende Rolle in Politik, Wirtschaft, Gesellschaft oder Religion spielen, sofern diese Personendaten für die Regierung oder deren Repräsentanten notwendig sind zur Meinungsbildung über die politische, wirtschaftliche und soziale Lage und zur Einschätzung weiterer Entwicklung. Daten dürfen nur für diese Zwecke an andere Polizeistellen weitergegeben werden; erforderlich ist eine schriftliche Anfrage, die Identität des Gesuchstellers sowie Gegenstand und Zweck des Gesuchs enthält.

Seit 1981 stand aufgrund einer von der französischen Regierung in Auftrag gegebenen Studie fest, dass Abhörmassnahmen ohne Rechtsgrundlage weder mit der französischen Verfassung noch mit dem Recht der Europäischen Gemeinschaft zu vereinbaren sind. Eine entsprechende gesetzliche Grundlage wurde in Frankreich mit dem Gesetz Nr. 91-646 vom 10. Juli 1991 geschaffen. Darin sind neben den von Justizorganen angeordneten Telefonüberwachungen auch diejenigen im Interesse der Sicherheit Frankreichs sowie zur Bekämpfung von Terrorismus und organisiertem Verbrechen geregelt. Die Zahl der ausserhalb eines Strafverfahrens angeordneten Massnahmen begrenzt der Ministerpräsident mittels Kontingenten, für die Überwachung wurde die verwaltungsunabhängige «Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité» eingesetzt.

Durch das Gesetz Nr. 78-17 vom 6. Januar 1978 wurde die «Commission nationale de l'informatique et des libertés» (CNIL) als unabhängige Behörde eingesetzt, die gewährleistet, dass durch den Einsatz von Informationssystemen, der von der CNIL bewilligt werden muss, auch im Aufgabenbereich der DST keine nachteiligen Folgen für das Privatleben der Bürgerinnen und Bürger entstehen. Die CNIL

kontrolliert regelmässig Existenz und Inhalt der in Informationssystemen registrierten Personendaten.

Mit Einverständnis des Innenministers erteilt die CNIL auf Gesuch hin die Auskunft, ob die ersuchende Person registriert ist oder nicht und kann den Betroffenen auch Daten bekanntgeben, wenn dadurch die Sicherheit des Landes nicht gefährdet wird. Wenn der Innenminister seine Zustimmung verweigert, wird die ersuchende Person von der CNIL über die Verweigerung informiert.

134 Grossbritannien

1989 wurde in Grossbritannien mit dem Security Service Act erstmals eine gesetzliche Grundlage für den Sicherheitsdienst geschaffen, der direkt dem Innenminister unterstellt ist. Aufgabe des Sicherheitsdienstes ist die Informationsbeschaffung zur Wahrung der nationalen Sicherheit. Im Entwurf des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit wird vergleichbar definiert, was darunter zu verstehen ist, wobei der britische Sicherheitsdienst zusätzlich auch Informationen sammeln darf über Organisationen, die mit legalen politischen Mitteln auf eine Änderung der parlamentarischen Demokratie hinarbeiten. Die Bekämpfung des organisierten Verbrechens ist keine eigentliche Aufgabe des Sicherheitsdienstes; der britische Sicherheitsdienst begnügt sich damit, diesbezügliche Informationen an die zuständigen Polizeistellen weiterzuleiten.

Der Security Service Act 1989 regelt in erster Linie die Art und Weise, wie Hausdurchsuchungen durchzuführen sind. Die Möglichkeit der Durchführung von Telefonabhörungen ist in einem anderen Gesetz geregelt (Interception of Communication Act 1985). Werden mit anderen Mitteln Informationen beschafft, so hat die Generaldirektorin oder der Generaldirektor, der vom Innenministerium für die Leitung des britischen Sicherheitsdienstes ernannt wird, zu gewährleisten, dass

- keine Informationen beschafft werden, die zur eigentlichen Erfüllung der Aufgaben des Dienstes nicht notwendig sind;
- Informationen Dritten nur zur Verfügung gestellt werden zur Verhinderung schwerer strafbarer Handlungen oder wenn dies die Erfüllung der Aufgaben des Sicherheitsdienstes erfordert;
- sein Dienst keine Handlungen ausübt, welche die Interessen irgendeiner politischen Partei begünstigen;
- Informationen nicht im arbeitsrechtlichen Verhältnis zwischen Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden verwendet werden (allerdings können ausnahmsweise Personensicherheitsprüfungen mit Erlaubnis des Innenministers vorgenommen werden).

Nebst Hausdurchsuchungen und Telefonabhörungen ist der britische Sicherheitsdienst nicht berechtigt, weitere Zwangsmassnahmen (insbesondere Verhaftung) vorzunehmen; vielmehr werden die gewonnenen Erkenntnisse den Polizeibehörden übermittelt, wobei der Sicherheitsdienst keine Kompetenz hat, über die zu treffenden Massnahmen zu entscheiden.

Die Bearbeitung der Daten ist in Grossbritannien streng geregelt. Präzise Kriterien bezüglich der Identität von Personen und der Art der Daten müssen eingehalten werden, damit diese im Informationssystem des Sicherheitsdienstes registriert werden können. Der Datenzugriff der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Sicherheitsdienstes wird detailliert protokolliert, so dass es möglich ist, Missbräuche festzustellen.

Gegen die Aktivitäten des Sicherheitsdienstes kann bei einem Sondergericht Klage erhoben werden. Der Security Service Act 1989 gibt den betroffenen Personen insbesondere das Recht, überprüfen zu lassen, ob eine Hausdurchsuchung gesetzeskonform angeordnet wurde. Daneben wurde auch ein Sonderbeauftragter für den Sicherheitsdienst eingesetzt, der eine Aufsicht über die Ausübung der Amtsgewalt durch den Innenminister ausübt, das Gericht bei Klagen unterstützt und einen Jahresbericht zuhanden des Premierministers verfasst, den dieser den beiden Parlamentskammern vorlegt. Eine eigentliche parlamentarische Kontrolle der Tätigkeit des Sicherheitsdienstes findet in Grossbritannien aber nicht statt.

135 Russische Föderation

Im Gesetz der Russischen Föderation vom 5. Mai 1992 über die Sicherheit wird in Artikel 1 Sicherheit als diejenige Situation definiert, in welcher das Individuum, die Gesellschaft und der Staat frei sind vor inneren und äusseren Bedrohungen. Für die Sicherheit sorgen Organe der Legislative, Exekutive und Judikative, ebenso wie andere Organisationen und die Bürgerinnen und Bürger. Als Bestandteil der Kräfte für die Gewährleistung der Sicherheit der Russischen Föderation sind insbesondere die föderalen Staatssicherheitsorgane und der Auslandnachrichtendienst zu erwähnen.

Das System der föderalen Staatssicherheitsorgane setzt sich zusammen aus dem Sicherheitsministerium, den Staatssicherheitsorganen in den Republiken, Regionen, Gebieten, autonomen Gebieten und Bezirken sowie den Städten Moskau und St. Petersburg, den Staatssicherheitsorganen der Streitkräfte, der militärischen Spionageabwehr und den Grenzschutzorganen; diese arbeiten zusammen mit anderen staatlichen Organen sowie mit gesellschaftlichen Vereinigungen und Bürgerinnen und Bürgern. Verantwortlich für die Wahrung der Sicherheit ist der Präsident der Russischen Föderation; ihm zur Seite steht ein Sicherheitsrat, dessen Aufgaben ähnlich umschrieben sind wie diejenigen der schweizerischen konsultativen Staatsschutzkommission.

Die föderalen Staatssicherheitsorgane haben gemäss Artikel 1 des Gesetzes der Russischen Föderation vom 8. Juli 1992 über die föderalen Staatssicherheitsorgane folgende Aufgaben:

- Gewährleistung der persönlichen, öffentlichen und staatlichen Sicherheit;
- Führung der Arbeit zur Aufdeckung, Verhinderung und Bekämpfung von Spionage- und Untergrundtätigkeit ausländischer Nachrichtendienste und Organisationen;
- Aufdeckung, Verhinderung und Bekämpfung von rechtswidrigen Angriffen auf die verfassungsmässige Ordnung, die Souveränität, die territoriale Integrität und die Verteidigungsfähigkeit der Russischen Föderation;
- Aufdeckung, Verhinderung und Bekämpfung von organisierter Kriminalität, Terrorismus und Rauschgifthandel.

Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben haben die föderalen Staatssicherheitsorgane darauf zu achten, dass sie die Rechte und Freiheiten des Menschen und der Bürgerinnen und Bürger wahren. Sie haben das Recht, in Übereinstimmung mit den Gesetzen der Russischen Föderation operativ-ermittelnde Massnahmen sowie die erforderlichen Untersuchungshandlungen zur Aufdeckung, Verhinderung und Bekämpfung von Verbrechen durchzuführen, deren Untersuchung ihnen durch Gesetz zukommt. So können sie beispielsweise zur Verhinderung solcher Verbrechen ungehindert Wohnungen und sonstige Räumlichkeiten betreten.

Kontrolle und Überwachung der Tätigkeit der föderalen Staatssicherheitsorgane wird in Form von parlamentarischen Anhörungen und Untersuchungen, Entgegennahme der Berichte des Ministers für Sicherheit sowie von Mitteilungen der Funktionäre der Staatssicherheitsorgane im Obersten Sowjet der Russischen Föderation wahrgenommen und durch das Komitee des Obersten Sowjets der Russischen Föderation für Verteidigungs- und Sicherheitsfragen durchgeführt. Der Präsident der Russischen Föderation hört Berichte über die Arbeitsergebnisse an, bestätigt die Arbeitsprogramme und bestimmt die Informationsarten sowie die Form ihrer Bereitstellung. Gerichtsorgane kontrollieren die Wahrung der Rechte und Freiheiten des Menschen. Die Überwachung der genauen und einheitlichen Ausführung der Gesetze der Russischen Föderation durch die föderalen Staatssicherheitsorgane wird vom Generalstaatsanwalt und den ihm unterstellten Staatsanwälten wahrgenommen. Die politische Verantwortung für die Wahrung der Sicherheit trägt der Präsident der Russischen Föderation.

Gemäss Artikel 13 des Gesetzes der Russischen Föderation vom 8. Juli 1992 über den Auslandnachrichtendienst dürfen dessen Organe sämtliche Methoden und Mittel einsetzen, sofern diese keinen Schaden für Leben und Gesundheit von Menschen und für die Umwelt bringen; zudem ist deren Anwendung gegen Bürgerinnen und Bürger der Russischen Föderation auf dem Gebiet der Russischen Föderation unzulässig. Die Organe des Auslandnachrichtendienstes unterstehen ebenfalls der Kontrolle des Komitees des Obersten Sowjets der Russischen Föderation für Verteidigungs- und Sicherheitsfragen, welches auch die Rechenschaftsberichte über die Tätigkeit des Auslandnachrichtendienstes anhört. Die Überwachung der genauen und einheitlichen Ausführung der Gesetze der Russischen Föderation durch Organe des Auslandnachrichtendienstes nehmen der Generalstaatsanwalt der Russischen Föderation und die von ihm eigens bevollmächtigten Staatsanwälte wahr.

136 Vergleich mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf

Es fällt auf, dass eine grosse Zahl von Staaten in den letzten Jahren ihre Gesetzgebung über die innere Sicherheit revidiert oder neu geschaffen hat. Diese Revisionen haben überall eine eingehendere Regelung gebracht als die bisherige. Anlass für die Ergänzungen waren die strengerer Anforderungen aus dem Datenschutz und dem Grundrechtsschutz nach der EMRK, teilweise aber auch öffentliche Kritik an den Sicherheitsorganen; das österreichische Gesetz wurde zum Beispiel im Anschluss an die Lucona-Affäre ausgearbeitet.

Die Sicherheitsorgane sind zumeist dem Innenministerium unterstellt, wobei auch anderen Ministerien Sicherheits- und Nachrichtendienste zugeordnet sein können, insbesondere die militärischen Dienste. Die Trennung der Dienste von den Strafverfolgungsbehörden ist in Deutschland strikte vorgenommen, in den andern Staaten sind die Sicherheitsorgane in die Polizei integriert oder arbeiten eng mit der Polizei zusammen.

Zentrale Aufgabe ist in allen untersuchten Ländern die Informationsbearbeitung. Das Arbeitsfeld ist zumeist wenig eingegrenzt, kein Gesetz enthält eine mit dem Bundesgesetz über die Wahrung der inneren Sicherheit vergleichbare enge Fassung der Aufgabenumschreibung, wenn zu den Artikeln 1–3 auch die Informationsrechte und -pflichten sowie die Instrumente der Beschaffung von Informationen mitberücksichtigt werden. Die Beobachtung der legalen politischen Betätigung im äussersten Spektrum rechts und links wird nirgends ausgeschlossen. Die Gesetze der

untersuchten Länder sehen durchwegs bestimmte geheime Informationsbeschaffungen ohne Eröffnung eines Strafverfahrens vor, mit Ausnahme von Österreich auch Telefonabhörungen.

Die Kontrollen über die Arbeit der Sicherheitsorgane werden in allen neueren Gesetzen vorgesehen und verstärkt. Die parlamentarische Kontrolle ist mit Ausnahme Österreichs recht eng begrenzt, und es findet teilweise keine Berichterstattung an das Plenum statt.

Gesamthaft kann gesagt werden, dass der Entwurf eines Bundesgesetzes über die Wahrung der inneren Sicherheit im Vergleich mit ausländischen Lösungen eine sehr enge rechtliche Einbindung der Sicherheitsorgane vornimmt und die umfassendsten Kontrollen vorsieht.

2 Erläuterung der einzelnen Bestimmungen

Titel

Wir verwenden den Begriff «Wahrung der inneren Sicherheit» und nicht mehr «Staatsschutz» wie im Vernehmlassungsentwurf, weil wir so den Gegenstand des Gesetzes besser wiedergeben. Als Staatsschutz wurde in der Schweiz seit der Revision 1950 des Strafgesetzbuches die Verfolgung der «Verbrechen und Vergehen gegen den Staat und die Landesverteidigung» (Art. 265–278 StGB) verstanden. Später wurde «Staatsschutz» auch anstelle des Begriffs der «politischen Polizei» verwendet, wobei damit nie beabsichtigt wurde, die gerichtliche Polizei nicht mehr dem Staatsschutz zuzurechnen. Mit dem Begriff «Wahrung der inneren Sicherheit» nehmen wir indessen auch in Kauf, dass er in anderer Hinsicht nicht ganz durch das Gesetz abgedeckt wird, weil sich auch andere Gesetze mit bestimmten Aspekten der inneren Sicherheit befassen. Der Begriff ist jedoch nicht vorbelastet und deshalb für das neue Gesetz geeigneter.

Ingress

Im Ingress wird die ungeschriebene Bundeskompetenz zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit aufgeführt. Diese Kompetenz wird nach herrschender Lehre und Bundesgerichtspraxis in der ganzen Bundesverfassung vorausgesetzt, auch wenn sie nur in den Artikeln 2, 85 und 102 Bundesverfassung, die nicht in erster Linie Gesetzgebungskompetenzen des Bundes enthalten, angesprochen wird (siehe dazu Jean-François Aubert, in Kommentar BV, Art. 85 Ziff. 7, Rz. 90 ff.; Kurt Eichenberger, in Kommentar BV, Art. 102 Ziff. 10, Rz. 161 ff.).

1. Abschnitt: Zweck, Aufgaben und Schranken

Der erste Abschnitt des vorliegenden Gesetzes soll insbesondere zeigen, dass die Staatsaufgabe «Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit» mit dem Gesetz nur zu einem Teil erfasst und nicht abschliessend geregelt wird. Der Schutz des Staates, seiner Institutionen und seiner Einwohner wird durch eine Vielzahl von andern Gesetzen des Bundes und der Kantone mit den verschiedensten Mitteln angestrebt. In diesen andern Gesetzen werden die Voraussetzungen und Verfahren geregelt, welche erlauben, natürlichen und juristischen Personen Pflichten aufzuerlegen oder in ihre Grundrechte einzugreifen. In diesen Gesetzen, zum Beispiel den Strafprozessordnungen, der Gesetzgebung über die Ausländer oder den kantonalen Geset-

zen über die Benützung des öffentlichen Grundes, ist aber zumeist nicht geregelt, wie die Behörden ihren Entscheid über eine allfällige Verfahrenseinleitung vorbereiten, insbesondere aufgrund welcher Informationen sie entscheiden und wie sie sich die Informationen vor der Verfahrenseröffnung beschaffen.

Bis in die jüngste Zeit wurden diese vorbeugenden und vorbereitenden Tätigkeiten der staatlichen Organe als nicht gesetzlich regelungsbedürftig erachtet. Das neuere Grundrechtsverständnis, das sich vor allem im Datenschutzgesetz manifestiert, verlangt jedoch auch für diese rein informativen Tätigkeiten eine klare Rechtsgrundlage.

Artikel 1 Zweck

Der Zweckartikel hält fest, dass das Gesetz nur die vorbeugenden Massnahmen und keine repressiven Massnahmen regelt. Für diese gilt weiterhin das massgebende Gesetzesrecht des Bundes und der Kantone (siehe auch Art. 2 Abs. 1 in fine). Durch die vorbeugenden Massnahmen kann zudem die innere Sicherheit nicht umfassend gewährleistet werden, sondern die Informationsbearbeitungen (3. Abschnitt), die Sicherheitsprüfungen (4. Abschnitt) und die Massnahmen zum Schutz von Personen und Gebäuden (5. Abschnitt) können dazu nur einen Beitrag leisten.

Wie der Zweckartikel in andern Gesetzen begründet Artikel 1 keine Kompetenzen bestimmter Bundesbehörden, sondern er fasst nur die Aufgaben, die durch nachfolgende Bestimmungen des Gesetzes zugewiesen werden, zusammen.

Das vorliegende Gesetz füllt in erster Linie die Lücken im System der geltenden Erlasse zur Wahrung der inneren Sicherheit und regelt die Informationsbearbeitungen im Vorfeld der Strafverfolgung und anderer Verfahren zur Abwehr von Gefährdungen der inneren Sicherheit. Solche Informationsbearbeitungsgesetze gibt es auch in andern Bereichen, zum Beispiel die Gesetze über Statistiken und Planungen.

Der Bund muss die Aufgabe der Aufarbeitung der Informationen und die Koordination der Informationsbeschaffung übernehmen, weil diese eine unabdingbare Antwort auf die Herausforderung durch weltweit auftretende Gefährdungen wie Terrorismus, Spionage, Extremismus und organisiertes Verbrechen ist. Diese Aufarbeitung der Feststellungen aus 26 Kantonen, zwei Städten und befreundeten Staaten muss heute automatisiert erfolgen.

Artikel 2 Aufgaben

Ein Gesetz kann die innere Sicherheit nicht schaffen. Es kann nur die Massnahmen vorsehen, die es ermöglichen, Gefährdungen rechtzeitig zu erkennen und die Massnahmen nach dem dafür geltenden Recht einzuleiten. Artikel 2 nennt die Erscheinungsformen der Gefährdungen, welche die in Artikel 1 genannten Rechtsgüter bedrohen können, und die Arbeitsfelder, auf denen vorbeugende Massnahmen getroffen werden.

Die vier zentralen Arbeitsfelder der Sicherheitsorgane sind die Bekämpfung des Terrorismus, des verbotenen Nachrichtendienstes, des gewalttätigen Extremismus und organisierten Verbrechens. Das Gesetz vermeidet bewusst eine Legaldefinition dieser Begriffe, obwohl dies von mehreren Vernehmlassungen gewünscht wurde. Einerseits gibt es schon rechtlich verbindliche Begriffsbeschreibungen oder zumindest Ansätze dazu, andererseits können sich die Erscheinungsformen dieser Bedro-

hungen ändern, was die massgebenden politischen Behörden, insbesondere der Bundesrat, in ihren Lagebeurteilungen berücksichtigen werden. Es wird durch die relativ offenen Begriffe deshalb kein leerer Raum geschaffen, der nicht ausreichend rechtlich erfasst und politisch geführt wird.

Der Begriff des Terrorismus hat bis heute keine anerkannte einheitliche Definition gefunden (siehe dazu Thomas Herzog, Terrorismus – Versuch einer Definition und Analyse internationaler Übereinkommen zu seiner Bekämpfung, Diss. Köln 1991; Jean-François Gayraud, Définir le terrorisme: Est-ce possible, est-ce souhaitable? Revue internationale de criminologie et de police technique, vol. XVI, 1988, S. 195 ff.). Die meisten Rechtserlasse, die an das Phänomen des Terrorismus anknüpfen, vermeiden den Begriff oder verwenden ihn nur dort, wo keine unmittelbaren Rechtswirkungen daraus abgeleitet werden. Das Europäische Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus (SR 0.353.3) verwendet den Begriff im Titel, ohne dass der Staatsvertrag ihn nachher nochmals erwähnt. Als terroristische Akte, die bei der Auslieferung an einen andern Staat nicht als politische Delikte angesehen werden, zählt Artikel I des Übereinkommens verschiedene Straftaten auf, die gegen die Zivilluftfahrt gerichtet sind, schwere Angriffe auf Leben oder die Freiheit bedeuten oder mit Sprengstoff begangen werden. Die Botschaft zum Übereinkommen verzichtet ebenfalls auf eine Definition, verwendet aber den Begriff, wie wenn er unumstritten und allgemeinverständlich wäre.

Auch das Rechtshilfegesetz (SR 351.1) visiert den Terrorismus im Artikel 3 (Art der Tat) an, wenn es erklärt:

² Die Einrede des politischen Charakters wird keinesfalls berücksichtigt, wenn die Tat:

- a. auf die Ausrottung oder Unterdrückung einer Bevölkerungsgruppe aus Gründen der Staatsangehörigkeit, Rasse, Religion oder ihrer ethnischen, sozialen oder politischen Zugehörigkeit gerichtet war oder
- b. besonders verwerflich erscheint, weil der Täter zur Erpressung oder Nötigung Freiheit, Leib oder Leben von Menschen in Gefahr brachte oder zu bringen drohte, namentlich durch Entführung von Flugzeugen, Geiselnahmen oder durch Benützung von Massenvernichtungsmitteln.

Terrorismus wird – nicht im Sinne einer abschliessenden und verbindlichen Definition – wie folgt charakterisiert:

- Es werden schwere Straftaten gegen Leib und Leben und die körperliche oder geistige Unversehrtheit angedroht oder verübt.
- Es wird ein (im weitesten Sinn) politisches Motiv vorgebracht, das mit der Verbreitung von Furcht und Schrecken verwirklicht oder begünstigt werden soll.
- Der Terror folgt einer bestimmten Strategie, mit der der Staat und die Gesellschaft beeinflusst oder verändert werden sollen.

Im Unterschied zu Thomas Herzog (aaO. S. 106 f.) sind wir der Ansicht, dass wir den durch einen fremden Staat gestützten Terrorismus dem Begriff zuordnen müssen. Gerade bei politisch motivierten Gewaltakten unter Ausländern ist bisweilen nicht auszuschliessen, dass die eine Seite von ihrem Herkunftsstaat unterstützt wird.

Der verbotene Nachrichtendienst ist in den Artikeln 272–274 und 301 StGB umschrieben. Er muss nicht nochmals definiert werden. Zum Aufgabenbereich eines Gesetzes, das die Vorfeldbeobachtung des strafbaren Verhaltens regelt, müssen diese Delikte deshalb genommen werden, weil Täter zumeist erst aufgrund von Informationen über die Tätigkeit ausländischer Agenten in Drittländern festgestellt werden, die in der Schweiz nicht verfolgt werden können.

Auch der Begriff des Extremismus ist definitorisch nicht abschliessend erfassbar. Wesentlich für das vorliegende Gesetz ist das zusätzliche Element der Gewalttätigkeit, das sicherstellt, dass rechtmässiges Verhalten am «äusseren Rand» des politischen Spektrums nicht polizeilich erfasst wird. Wir verweisen auf den kürzlichen Bericht des Bundesrates «Extremismus in der Schweiz» (vom 16. März 1992, BBl 1992 III 201 ff., 205). Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass öffentliche rassendiskriminierende Äusserungen künftig strafbar sein sollen (neuer Art. 261^{bis} StGB, Botschaft vom 2. März 1992, BBl 1992 III 269 ff., 333); dies ist eine Form nicht gewalttätigen Extremismus, die aber als solche präventiv nicht erfasst werden muss, sondern erst dann, wenn das Delikt durch den Gang an die Öffentlichkeit vollendet wird (mit Ausnahme des Organisierens einer Propagandaaktion gemäss Art. 261^{bis} Abs. 3 StGB).

Von höchster Priorität ist heute der grenzüberschreitende Kampf gegen das organisierte Verbrechen. Die Mitwirkung der Sicherheitsorgane bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens ist notwendig. Das Bundesamt wird auch bei der Verfolgung von Delikten, die der Bundesstrafgerichtsbarkeit unterstehen, gegen alle Erscheinungsformen des organisierten Verbrechens ermitteln.

Die Verfolgung aller Straftaten, die nicht in Artikel 340 Strafgesetzbuch der Bundesstrafgerichtsbarkeit zugewiesen werden, ist gestützt auf Artikel 64^{bis} Absatz 2 Bundesverfassung Sache der Kantone. Das 2. Massnahmenpaket zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens (Richtliniengeschäft 1991–1995 R3) bringt eine Revision des StGB, die insbesondere die Strafbarkeit der Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation einführt (Botschaft vom 30. Juni 1993, BBl 1993 III 277). Die Strafverfolgung bleibt dabei grundsätzlich Sache der Kantone. Um die interkantonale und internationale Zusammenarbeit zu fördern und effizient zu gestalten, muss der Bund die nötigen Instrumente zur Koordination der Strafverfolgung zur Verfügung stellen (Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens, Verbindungspersonen im Ausland, Informationssystem; Ergänzungsbotschaft vom 12. Jan. 1994).

Das Bundesamt wird bei seiner Arbeit zahlreiche Informationen erhalten, die Hinweise auf Machenschaften des organisierten Verbrechens ausserhalb des eigenen Kompetenzbereiches geben. Es muss sie auch auswerten: Einerseits wird es die in seine Zuständigkeit fallenden Strafverfahren nur führen können, wenn es ein gesamthafes Bild einer kriminellen Organisation zeichnen kann; andererseits sind die andern in- und ausländischen Strafverfolgungsbehörden darauf angewiesen, dass die Amts- und Rechtshilfe optimiert wird.

Die PUK-EJPD hat bemängelt, dass die informationsmässige Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, aber auch zwischen der Bundespolizei und dem Zentralpolizeibüro nicht immer genüge (BBl 1990 I 753 ff., 765). Das Bundesamt soll künftig konsequent anderen Strafverfolgungsbehörden relevante Erkenntnisse weitergeben, zum Beispiel Hinweise auf internationalen Betäubungsmittelhandel dem Bundesamt für Polizeiwesen oder Hinweise auf Vermögensdelikte dem zuständigen Kanton oder der neuen Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens (siehe auch Kommentar zu Art. 15 Abs. 1). Ausnahmsweise werden auch andere Bundesbehörden, die in Artikel 13 aufgeführt sind, informiert werden müssen. Bei dieser Informationsweitergabe muss unter Umständen aus Gründen des Quellenschutzes die Information als Bericht des Bundesamtes und nicht als Kopie weitergegeben werden oder darf sie nicht zu Beweis Zwecken verwendet werden, insbesondere bei Meldungen aus dem Ausland.

Eine Definition der kriminellen Organisationen wird im neuen Artikel 260^{ter} des Strafgesetzbuches gegeben (Botschaft vom 30. Juni 1993, BBl 1993 III 277). Eine weitere Legaldefinition des organisierten Verbrechens findet sich im Vertrag mit den Vereinigten Staaten über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen (Art. 6 Ziff. 3, SR 0.351.933.6).

Die Liste der Regelungsbereiche in Absatz 2 hat keinen eigenständigen normativen Gehalt, sondern fasst die Gegenstände zusammen, die anschliessend im 3.–5. Abschnitt geregelt werden. Wir halten dafür, dass sich diese Form der Aufgabenschreibung in einer so komplizierten Gesetzesmaterie rechtfertigt.

Artikel 3 Schranken

Eine Kritik der PUK-EJPD ging dahin, die Bundesanwaltschaft habe Persönlichkeitsrechte verletzt, indem sie Daten über das rechtmässige Verhalten von Personen gesammelt und registriert habe:

Das Sammeln und Auswerten von Erkenntnissen aus dem Vorfeld strafbarer Handlungen greift in verfassungsmässig geschützte Positionen ein. Es ist darauf Wert zu legen, dass die Ausübung von politischen Rechten und die Wahrnehmung von Grundrechten auf jeden Fall dann nicht Grund für die personenbezogene Erfassung von Daten sein darf, wenn kein polizeiliches Motiv vorliegt (BBl 1990 I 818).

Das Gesetz regelt die ausreichenden «polizeilichen Motive» der Sicherheitsorgane in den Artikeln 1 und 2. Die Zuweisung einer Sicherheitsaufgabe ist jedoch nur die eine Voraussetzung: Die Informationsbearbeitung oder das Ergreifen einer vorbeugenden Massnahme setzt zusätzlich voraus, dass ein hinreichend konkreter Hinweis auf eine Gefährdung vorliegt. Eine ausdrückliche Schrankenziehung ist für die Bearbeitung von Informationen über die politische Betätigung geboten: Die Ausübung politischer Rechte und die politische Meinungsbildung dürfen als solche nicht als Risiko für die innere Sicherheit betrachtet werden. Das Einschreiten des Staates ist in diesem Bereich erst gerechtfertigt, wenn abgeklärt werden muss, ob ein strafbares Verhalten vorliegt.

Im Vernehmlassungsentwurf wurde die Informationsbearbeitung über die Ausübung aller verfassungsmässigen Rechte ausgeschlossen. Der vorliegende Entwurf bringt hier eine redaktionelle Klarstellung. Artikel 3 nennt als Schranken jetzt die politische Betätigung und die Ausübung der Meinungs-, Koalitions- und Versammlungsfreiheit. Diese Begrenzung ist notwendig, weil alle Informationen über eine Person oder eine Organisation einen Bezug zu einer Grundrechtsbetätigung haben: Jede Ermittlung des Aufenthalts einer Person hat direkten Bezug zur grundrechtlich geschützten Bewegungsfreiheit oder zur Niederlassungsfreiheit; jeder Kauf von Werkzeugen, die zur Verübung eines Delikts geeignet sind, hat einen Bezug zur Eigentumsgarantie und zur Handels- und Gewerbefreiheit.

Absatz 2 baut eine zusätzliche Sicherung ein, indem er die weitere Bearbeitung von erhobenen Daten untersagt, wenn sich anlässlich einer beobachteten Betätigung nach Absatz 1 der Verdacht nicht bestätigt. Verläuft beispielsweise eine Veranstaltung, bei der die Polizei gewaltsame Ausschreitungen von Extremisten erwartet hat, friedlich, so dürfen die Rapporte darüber nicht personenbezogen ausgewertet werden und aufgenommene Fotografien oder Videofilme sind zu vernichten.

Das Rückgängigmachen des Eingriffes durch Verzicht auf weitere Bearbeitung oder Vernichtung von Aufnahmen greift jedoch in folgenden Fällen nicht:

- Befindet sich die Organisation auf der Beobachtungsliste (Art. 10 Abs. 3 Bst. b), dann müssen auch deren legale Aktivitäten gemeldet werden, weil es darum geht, ein Gesamtbild dieser Organisation zu gewinnen, die verdächtig wird, eine ernsthafte Gefahr für die innere Sicherheit zu sein. Erweist sich im Laufe der Zeit, dass die Gefahr nicht oder nicht mehr besteht, dann wird die Organisation von der Beobachtungsliste gestrichen, und es greift wieder Artikel 3 Platz.
- Nimmt eine Person, die wegen einer verbotenen Aktivität oder einem Deliktsverdacht überwacht wird, an einer Versammlung teil, dann bildet Artikel 3 kein Bearbeitungsverbot, sondern enthält nur die Anweisung, wie die Berichterstattung und Registrierung erfolgen soll: Es dürfen nicht generell der Versammlungsverlauf und die anwesenden Personen registriert werden, sondern nur das Verhalten der überwachten Person und der allenfalls von ihr kontaktierten Personen.

Das Verbot der Weiterbearbeitung bedeutet nicht für alle Informationsträger dasselbe: Erfolgt beispielsweise ein Bericht einer Kantonspolizei im ausdrücklichen Auftrag des Bundesamtes, das die Voraussetzungen für die ausnahmsweise Erfassung einer politischen Betätigung als gegeben erachtete, dann wäre es im Hinblick auf die Tätigkeit der Kontrollorgane nach den Artikeln 23 und 24 inopportun, die physische Vernichtung aller Akten zu verlangen. Die Tätigkeit des Bundesamtes als solche muss dokumentiert und nachvollziehbar sein. Für den Persönlichkeits- und Grundrechtsschutz genügt es, dass die Berichte nicht nach Personen erschlossen werden.

Anders ist es bei unverlangt eingegangenen Berichten und bei Bildmaterial: Erweist sich eine nicht auf ausdrücklichen Auftrag hin verfasste Meldung als für die Wahrung der inneren Sicherheit als nicht notwendig, so ist sie gemäss Artikel 13 Absatz 1 zu vernichten. Die Meldung erlangt damit nie den Charakter einer Verwaltungsakte und ist damit auch nicht archivierungswürdig. Ähnliches erachten wir für das Bildmaterial als notwendig: Wird eine Versammlung durch Polizeifotografen oder Videofilme dokumentiert, dann fällt mit dem friedlichen Verlauf der Rechtsgrund für die Identifizierung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer wie auch für eine Archivierung dahin. Diese Bildinformationen sind auch unter dem Titel der Geschäftskontrolle nicht notwendig, und deshalb werden die Filme physisch gelöscht oder vernichtet. Der Kanton Bern hat im übrigen in seiner Verordnung vom 20. Dezember 1989 über den Einsatz von Bild- und Tonaufzeichnungsgeräten durch die Polizei bei Massenveranstaltungen für die Vernichtung solcher Bild- und Tonaufzeichnungen eine vergleichbare Regelung getroffen. Die Aufbewahrungsfrist von 30 Tagen ist sogar identisch. Eine analoge Regelung findet sich auch in Artikel 33 Absatz 3 des Gesetzes vom 15. November 1990 über die Kantonspolizei Freiburg (SGF 551.1).

Der ausnahmslose Schutz des Stimm-, Petitions- und Statistikgeheimnisses ist aus Artikel 24 Datenschutzgesetz übernommen, der nach Erlass der dort genannten Gesetzgebungen aufgehoben werden soll.

Zur Erfüllung von Schutzpflichten müssen die Sicherheitsorgane auch über die zu schützenden Personen Informationen haben, die den Staat bei andern Personen nichts angehen. Wenn ein ausländisches Staatsoberhaupt die Schweiz besucht, müssen Daten über die persönlichen Eigenarten und die Begleitpersonen bearbeitet werden, die eine Risikobeurteilung erlauben und die Sicherheitsmassnahmen vorbereiten lassen. Die Bearbeitung dieser Daten – zu einem grossen Teil besonders schützenswerte Daten und Persönlichkeitsprofile im Sinne des Datenschutzgesetzes – bedarf einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage, da im Einzelfall von der Polizei das förmliche Einverständnis der betroffenen Personen nicht eingeholt werden

kann. Die Schutzmassnahmen werden zumeist mit den beteiligten ausländischen Sicherheitsorganen abgesprochen, die auch die Daten zur Verfügung stellen, soweit sie nicht aus öffentlichen Quellen bekannt sind.

2. Abschnitt: Aufgabenteilung

Artikel 4 Grundsatz

Artikel 4 hält die Grundsätze unseres Verfassungsrechts über die Zuständigkeiten und die Verantwortung von Bund und Kantonen zur Wahrung der inneren Sicherheit fest:

- Unser Bundesstaat geht von der primären Polizeihochheit der Kantone aus und weist dem Bund nur begrenzte Zuständigkeiten zu (siehe Augustin Macheret, in Kommentar BV, Art. 16, Rz. 7).
- Die Hauptaufgabe nach diesem Gesetz besteht in der systematischen Auswertung und Aufarbeitung von Informationen im Hinblick auf Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit. Diese Aufgabe hat eine Dimension, die Kantons- und Landesgrenzen überschreitet; für solche Aufgaben kann der Bund nach unserem Verfassungsrecht eine koordinierende Leitungs- und Dienstleistungskompetenz beanspruchen, welche die primäre kantonale Zuständigkeit überlagert.

Die Bezeichnung als «gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen» wird im schweizerischen Gesetzesrecht erstmals verwendet. Wir schlagen diese Umschreibung vor, weil wir zeigen wollen, dass weder ein Kanton allein noch der Bund ohne Einbezug der kantonalen Polizeikräfte am betreffenden Ort eine ernsthafte Störung der inneren Sicherheit beheben können. Es besteht eine Pflicht zur Zusammenarbeit, die unserem Bundesstaat zugrunde liegt. Sie wird in der Rechtswissenschaft unter dem Begriff der Bundestreue behandelt (siehe auch Art. 43 des Verfassungsentwurfs 1977 und Art. 49 der Modell-Studie 1985, beide publiziert in BBl 1985 III 1) und gehört zum Bestand unseres ungeschriebenen Verfassungsrechts. Peter Saladin bezeichnet die polizeilichen Zuständigkeiten des Bundes denn auch als eine «implizite Zuständigkeit zweiter Ordnung» (Kommentar BV, Art. 3, Rz. 132).

Der Grundsatz des Artikels 4 ist in diesem Sinne nicht neues Recht, sondern die ausformulierte Auslegung der geltenden Bundesverfassung. Die Aufnahme im vorliegenden Gesetz scheint uns für die Transparenz des Rechts jedoch wichtig.

Artikel 5 Aufgabenerfüllung durch den Bund

Das Leitungsrecht des Bundes bezieht sich auf die Verfassungszuständigkeiten nach den Artikeln 14–17, 19, 85 Ziffer 7 und 102 Ziffer 10 Bundesverfassung. Die Verstärkung und Verstetigung der politischen Führung ist eines der wichtigen Anliegen des Gesetzes. Absatz 1 enthält die Umsetzung von Artikel 102 Ziffer 10 Bundesverfassung und Artikel 3 VwOG, welche die Regierungsobliegenheiten umschreiben.

Buchstabe a verpflichtet den Bundesrat, periodische Lagebeurteilungen vorzunehmen. Damit wird verhindert, dass die Verwaltung von überholten Bedrohungsbildern ausgeht, und so wird auch sichergestellt, dass die konkretisierenden Erlasse (Verordnungen und Weisungen) immer auf den neuesten Stand nachgeführt werden; dies gilt insbesondere für die Listen gemäss Artikel 10 Absatz 3 und Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe a, in denen die regelmässigen und unaufgefordert zu

erstattenden Meldungen angesprochen werden. Es wird dagegen in «normalen» Zeiten nicht erforderlich sein, dass der Bundesrat zusätzlich einen ausformulierten Auftrag erteilt, weil die vorhersehbaren Risiken von den Verordnungen und Weisungen erfasst werden. Die Formulierung weiterer Aufträge würde erst notwendig, wenn erhöhte Risiken festgestellt werden oder politisch wichtige Massnahmen für ein besonderes Ereignis getroffen werden müssen.

Etwas anders ist es bei den Massnahmen zum Schutz von Personen und Gebäuden: Hier muss der Bundesrat festlegen, welchen Sicherheitsgrad er anstrebt, weil damit direkt erhebliche finanzielle und personelle Auswirkungen verknüpft sind. Die Abwägung von Risiken und Aufwand muss von der Regierung vorgenommen werden.

Die direkte Auftragserteilung an das Bundesamt ist Sache des Departements. Die weitgehende Abkoppelung der Bundespolizei von der politischen Führung, die 1958 nach dem Selbstmord von Bundesanwalt Dubois vorgenommen wurde (Bundesratsbeschluss vom 29. April 1958 über den Polizeidienst der Bundesanwaltschaft, SR 172.213.52), hat sich – wie die Ergebnisse der PUK-EJPD zeigen – nicht bewährt. Damals wurde der Bundespolizei die Führung des Fahndungs- und Informationsdienstes (politische Polizei) zur selbständigen Erledigung übertragen, um den Bundesanwalt und die Departementsleitung vor Verstrickung in geheimdienstliche Machenschaften zu schützen (BB1 1958 II 700 ff.); heute schätzen wir dieses Risiko geringer ein als das mögliche Fehlen politischer Führung.

Die Verstärkung der politischen Führung steht dem Grundsatz, dass die Aufgaben auf die Gruppen und Ämter zu verteilen sind (Art. 61 VwOG), nicht entgegen. Die Bundesaufgaben nach dem Gesetz werden grösstenteils (gewichtige Ausnahme sind die Sicherheitsprüfungen nach dem 4. Abschnitt) dem Bundesamt für innere Sicherheit zugewiesen. Diese neue Bezeichnung wird der Bundesrat der heutigen Bundesanwaltschaft geben, sobald die Abtrennung der Anklägerfunktion von den Polizeifunktionen in Kraft tritt (Revision BStP, Botschaft vom 18. Aug. 1993, BB1 1993 III 669). Für die Umbenennung von Ämtern ist der Bundesrat zuständig (Art. 58 Abs. 2 VwOG).

Die Auftragserteilung durch das Departement wird kaum je eine konkrete Polizeiaktion enthalten, sondern die Konkretisierung der Aufgaben in der aktuellen Bedrohungslage beinhalten. Die polizeilichen Aufträge an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundesamtes und an die Kantone werden der Amtsdirektor und die von ihm dazu ermächtigten Chefinnen und Chefs erteilen.

Im Anschluss an die Arbeiten der PUK-EMD (BB1 1990 III 1293, siehe insbesondere das Postulat 5) führt das EMD keine aktive Beschaffung unveröffentlichter Nachrichten im Inland mehr durch. Soweit die Abteilung Militärische Sicherheit auf solche Inlandnachrichten angewiesen ist, erhält sie entsprechende Auskünfte der Bundesanwaltschaft (Art. 15 Abs. 1, siehe heute Art. 9 Abs. 1 Bst. i und j der Verordnung vom 31. Aug. 1992 über das provisorische Staatsschutz-Informationssystem ISIS, SR 172.213.60). Während eines Aktiv- oder Assistenzdienstes der Armee beschafft auch die Truppe Nachrichten im Inland und sind auch besondere Sicherheitsorgane der Armee im Einsatz. Da die Armeeorganisation auch nach Verwirklichung der Armee 95 im Laufe der Zeit weitere Änderungen erfahren wird, ist die Delegation der Regelung an den Bundesrat geboten (Abs. 2).

Artikel 6 Aufgabenerfüllung durch die Kantone

Da sowohl die Kantone als auch der Bund Aufgaben zur Wahrung der inneren Sicherheit erfüllen, ist ein föderalistischer Vollzug notwendig (siehe unter Ziff. 122). Die Modalitäten dieses Vollzugs bestimmt jeder Kanton selbst. Jeder Kanton bestimmt die zuständigen Behörden.

Nach dem Erscheinen des Berichts der PUK-EJPD haben verschiedene Kantone angeordnet, Aufträge des Bundes seien nicht an die Kantonspolizei, sondern an die Kantonsregierung zu richten. Da bei unvermittelt auftauchenden Bedrohungen zeitgerechtes Handeln von entscheidender Bedeutung ist und bundesseitig das Bundesamt für innere Sicherheit das Gesetz vollzieht, ist ein direkter Verkehr zwischen Polizeibehörden erwünscht. Ein Dienstweg über die Kantonsregierung oder den kantonalen Polizeidirektor könnte die zeitverzugslose Erledigung nicht in allen Fällen gewährleisten. Da die Festlegung des Dienstweges durch den Bund in der Vernehmlassung kritisiert wurde, verzichten wir darauf, den Dienstweg im Gesetz festzulegen, und belassen voll die kantonale Organisationsautonomie. Wir verlangen aber, dass ein zuständiges kantonales Organ jederzeit erreichbar und handlungsfähig sein muss.

Die Polizeikorps der Städte Bern und Zürich erfüllen nach kantonalem Recht alle kriminal- und sicherheitspolizeilichen Aufgaben. Sie müssen deshalb für ihren Einsatzbereich wie eine Kantonspolizei behandelt werden. Damit wird sichergestellt, dass das städtische Dienstrecht gilt und die Dienstaufsicht durch die städtische Exekutive erfolgt. Diese direkte Erwähnung der Gemeinden ist kein Eingriff in die kantonale Organisationsautonomie. Der Bundesgesetzgeber verlangt bloss, dass eine kantonale Übertragung von Aufgaben in einer konsequenten Weise und widerspruchsfrei erfolgt.

Dass die Sicherheitsorgane der Kantone dem kantonalen Dienstrecht unterstehen, war schon bisher unbestritten. Unklarheiten bestanden jedoch teilweise darüber, ob sich die Dienstaufsicht auch nach kantonalem Recht richte, beziehungsweise darüber, ob die kantonalen Regierungsräte volle oder nur begrenzte Leitungs- und Weisungsbefugnisse über die Aufgabenerfüllung für den Bund hätten. Hier soll künftig klargestellt werden, dass die Kantone als Gemeinwesen gegenüber dem Bund für den Vollzug verantwortlich sind; folglich muss diese Verantwortung auch durch volle Dienstaufsicht getragen werden.

Artikel 7 Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen

Damit die Bundesaufgaben in den Kantonen im Sinne des Bundes vollzogen werden, müssen nicht nur die Vollzugsorgane, sondern auch deren vorgesetzte politische Behörden ausreichend informiert werden. Diese Information ist Sache des Departements. Sie kann schriftlich erfolgen oder der zuständigen interkantonalen Regierungskonferenz, der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD), vorgetragen werden. In den letzten Jahren war das Thema «Staatschutz» an jeder Tagung dieser Konferenz traktandiert.

Wenn eine kantonale Polizeibehörde Informationen erhält, die auf eine Bedrohung der inneren Sicherheit hinweisen, beurteilt sie die Information nicht nur bezüglich ihrer eigenen Zuständigkeiten, sondern sie wird auch prüfen, ob die Rechtsgüter und Interessen des Bundes oder eines andern Kantons betroffen werden. Soweit es sich nicht um Informationen handelt, für die der Bund eine ausdrückliche Meldepflicht bestimmt hat (Art. 10 Abs. 3), liegt es im pflichtgemässen Ermessen der Kantonspolizei, wen sie informiert. Auch für die einzelnen Aufträge des Bundes

zur Informationsbeschaffung in einem Kanton wird festgehalten, dass die Auftrags-
erfüllung grundsätzlich selbständig erfolgt.

Der Grundsatz der selbständigen Auftragserledigung durch die Kantone muss in
Ausnahmefällen der direkten Leitungs- und Weisungsbefugnis des Bundes weichen.
Wenn mehrere Kantone von einem Auftrag betroffen sind, werden sie sich in
den meisten Fällen direkt absprechen können: Verlässt zum Beispiel eine obser-
vierte Person den Kanton, der den Auftrag erhalten hat, wird die Überwachung
nach direkter Absprache zwischen den beiden Kantonspolizeien vom neuen Kanton
übernommen oder vom bisherigen Kanton fortgeführt. In komplizierten Fällen oder
wenn die Informationsbeschaffung mit andern Staaten koordiniert werden muss,
kann es sich als notwendig erweisen, dass das Bundesamt die Leitung übernimmt
und die Koordination zwischen den Kantonen über das Bundesamt läuft und des-
halb direkte Vollzugsanweisungen gegeben werden müssen.

Artikel 8 Verkehr mit dem Ausland

Die Bekämpfung des Terrorismus, der Spionage, des gewalttätigen Extremismus
und des organisierten Verbrechens erfordert zwingend eine internationale Zusammen-
arbeit. Die Bekämpfung von Straftaten, die in mehreren Ländern verübt werden,
ist ohne sie nicht möglich. Es ist klar, dass der Verkehr mit dem Ausland in
erster Linie Sache des Bundes ist. Unter Sicherheitsbehörden und Nachrichtendien-
sten hat seit jeher ein direkter Verkehr, der nicht über die diplomatischen Vertretun-
gen führt, stattgefunden. Auch in Zukunft soll das Bundesamt dazu ermächtigt
sein, jedoch nur im Rahmen des Artikels 15 Absatz 2. Die Auslandskontakte der
Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens, des Interpolidienstes
und der Abteilung Rechtshilfe in Strafsachen im Bundesamt für Polizeiwesen rich-
ten sich nach den Bestimmungen des Strafgesetzbuches und des Rechtshilfegesetz-
es; die Verbindungen der militärischen Dienste richten sich nach dem massgebenden
Militärrecht; beide Bereiche fallen nicht unter dieses Gesetz.

Nehmen Kantone mit ausländischen Behörden Verbindung auf, so soll dies in
Beachtung von Artikel 9, 10 und 102 Ziffer 8 Bundesverfassung in der Regel über
den Bund gehen. Absatz 2 konkretisiert die durch Artikel 10 Absatz 2 Bundesver-
fassung vorgesehene Möglichkeit des direkten Verkehrs zwischen Kantonen und
«den untergeordneten Behörden und Beamten eines auswärtigen Staates». Im Vor-
entwurf vom 30. September 1991 war nur die Zusammenarbeit mit «lokalen Poli-
zeistellen des Auslandes» vorgesehen. Dies ist zu eng gefasst: Ist nämlich für eine
grenznachbarliche Frage im andern Staat eine regionale oder zentrale Behörde
zuständig, z. B. in Frankreich, dann muss auch die Kontaktnahme mit dieser
Behörde zugestanden werden.

Artikel 9 Konsultative Sicherheitskommission

Damit der Bundesrat bei seiner Beurteilung der Bedrohungslage (Art. 5 Abs. 1
Bst. a) nicht allein auf den Sachverstand der Verwaltung angewiesen ist, sollen in
einer Konsultativkommission unter Beizug verwaltungsexterner Persönlichkeiten
die ganzheitlichen und auf eine weitere Zukunft ausgerichteten Analysen vorgenom-
men werden. Die Kommission hilft dabei mit zu verhindern, dass Massnahmen
gestützt auf überholte «Bedrohungsbilder» getroffen werden. Der Einsitz von Ver-
treterinnen und Vertretern der Kantone, der Wissenschaft, der Wirtschaft und der
Medien stellt sicher, dass die Analyse mit einem möglichst breiten Erfahrungshori-
zont erfolgt. Der Vorsteher des EJPD wertet die Analyse aus und stellt dem Bun-
desrat Antrag.

Am 31. August 1992 hat das EJPD versuchsweise eine konsultative Staatsschutzkommission eingesetzt. Sie hat bisher fünfmal getagt. Die kurze Zeit ihrer Tätigkeit erlaubt zwar eine positive Prognose, aber noch keine abschliessende Wertung der Impulse, die für die Beurteilung von Sicherheitsfragen von der Kommission ausgehen werden.

3. Abschnitt: Informationsbearbeitung

Artikel 10 Informationspflichten der Sicherheitsorgane

Damit die Sicherheitsorgane des Bundes und der Kantone die Aufgaben nach diesem Gesetz erfüllen können, müssen sie über bestimmte Informationen verfügen. Dazu ist es unerlässlich, dass die zuständigen Sicherheitsorgane in den Kantonen Informationen, welche über die Gefährdungen der inneren und äusseren Sicherheit durch Terrorismus, verbotenen Nachrichtendienst, gewalttätigen Extremismus oder das organisierte Verbrechen Aufschluss geben können, an das Bundesamt weiterleiten. Das Bundesamt seinerseits leitet Informationen über die Gefährdung der inneren Sicherheit eines Kantons an die verantwortlichen kantonalen Polizeistellen weiter.

Zwischen den Sicherheitsorganen des Bundes und der Kantone besteht eine umfassende Amtshilfepflicht. Durch die vom Gesetz aufgestellten Leitplanken in den Artikeln 1–3 über den Zweck und die Schranken des Gesetzes sowie in Artikel 5 folgende über die Aufgabenerfüllung durch den Bund und die Kantone wird sichergestellt, dass keine überflüssigen Bearbeitungen stattfinden. Das Departement legt innerhalb dieses gesetzlichen Rahmens fest, welche konkreten Wahrnehmungen ohne besondere Aufforderung zu melden sind.

Diese Meldungen betreffen einerseits bestimmte Vorgänge, die mit hoher Wahrscheinlichkeit sicherheitsrelevant sind, zum Beispiel die Meldungen über verlorene Pässe, über Ein- und Ausreisen von Verdachtspersonen oder Angehörigen bestimmter Staaten, von Waren- und Zolldeklarationen bei Verdacht auf illegalen Technologie- oder Kriegsmaterialtransfer. Die Liste dieser unaufgefordert zu meldenden Vorgänge wird jährlich vom Bundesrat genehmigt. Andererseits betrifft es die Meldung aller Feststellungen über bestimmte organisierte Gruppierungen und deren Exponenten, soweit konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass diese durch ihre Aktivitäten die innere und äussere Sicherheit der Schweiz gefährden. Da die Angehörigen solcher Gruppierungen die Schweiz häufig nicht als Ort der Begehung strafbarer Handlungen, sondern nur als sichere Aktionsbasis benutzen, um hier ihre Auslandstätigkeiten vorzubereiten, besteht zumeist kein Grund für die Eröffnung eines gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens. Diese sogenannte Beobachtungsliste muss jährlich vom Bundesrat genehmigt werden. Um die konkreten Vollzugsaufgaben im Bereich der Verbrechensbekämpfung nicht zu gefährden, ist die Liste vertraulich und wird nur den mit dem Vollzug und der unmittelbaren Aufsicht betrauten Personen zugänglich gemacht. Dadurch dass eine bestimmte Organisation in der Berichterstattung über die Staatsschutzttätigkeit (Art. 25) ausführlich behandelt wird, lassen sich natürlich indirekt Schlüsse auf deren Aufnahme in die Beobachtungsliste ziehen.

Die beiden Listen sind Rechtsverordnungen, die aber aus Geheimhaltungsgründen gestützt auf Artikel 5 des Publikationsgesetzes vom 21. März 1986 (SR 170.512) nicht veröffentlicht werden.

Artikel 11 Meldungen und Auskünfte von anderen Amtsstellen

Die Sicherheitsorgane des Bundes können zur Erfüllung ihrer Aufgaben unter bestimmten Voraussetzungen auch Auskünfte von anderen Amtsstellen des Bundes oder der Kantone einholen, soweit diese über Informationen verfügen, die für die Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit relevant werden können. Diese Amtsstellen sind in Absatz 1 ausdrücklich genannt. Sie sind nur auf Anfrage im konkreten Einzelfall zur Weitergabe von Informationen verpflichtet. Sofern sie für bestimmte Vorgänge und Feststellungen einer generellen Meldepflicht unterstellt werden sollen, muss dies vom Bundesrat auf dem Verordnungsweg explizit festgelegt werden. Von der im Vernehmlassungsentwurf vorgesehenen generellen Befugnis dieser Amtsstellen, Vorkommnisse, welche die innere Sicherheit gefährden, von sich aus zu melden, ist abgesehen worden. Sie wurde zum Teil als Aufforderung zur Schnüffelei missverstanden. Soweit diese Behörden aufgrund des geltenden Rechts Meldungen machen können, etwa wenn es um die Anzeige strafbaren Verhaltens geht, kommt Artikel 100 BStP zur Anwendung.

Ein spezielles Problem bei der Festlegung von Auskunft- und Meldepflichten bieten qualifizierte gesetzliche Geheimhaltungspflichten, die das gewöhnliche Amtsgeheimnis verstärken (vgl. dazu Jürg Simon, Amtshilfe, *Chur/Zürich* 1991, S. 87 ff.). Zu erwähnen sind etwa Artikel 50 AHV-Gesetz (SR 831.10), Artikel 71 Bundesratsbeschluss über die Erhebung einer direkten Bundessteuer (BdBSt; SR 642.11), Artikel 47 Bundesgesetz über Banken und Sparkassen (SR 952.0) sowie Artikel 321 StGB (SR 311.0). Bei diesen Regelungen hat der Gesetzgeber die Geheimsphäre von Menschen, die sich Fachleuten anvertrauen, grundsätzlich geschützt. Er hat aber auch erkannt, dass es bestimmte Fälle geben kann, in denen ein überwiegendes Interesse an der Offenlegung besteht. In den meisten dieser Gesetze wird der Bundesrat explizit zu diesbezüglichen Ausnahmeregelungen ermächtigt. Unter bestimmten, klar definierten Umständen kann auch die innere Sicherheit ein solches überwiegendes Interesse darstellen. Deshalb wird der Bundesrat im vorliegenden Gesetz ermächtigt, die gesetzlichen Geheimhaltungspflichten bei erhöhter Bedrohung der inneren und äusseren Sicherheit für eine begrenzte Zeitspanne anzupassen. Soweit für die Aufhebung der Geheimhaltungspflicht ein bestimmtes gesetzliches Verfahren ausdrücklich vorgesehen ist, insbesondere für die Aufhebung des Berufsgeheimnisses nach Artikel 321 StGB, so soll die dort vorgesehene Aufsichtsbehörde vom Geheimnis entbinden. Die Berufsgeheimnisse können deshalb nicht durch Verordnung gelockert werden, sondern die für eine Aufhebung des Geheimnisses zuständige Behörde wird im Einzelfall in Berücksichtigung der konkreten Bedrohungslage abwägen, ob überwiegende Interessen des Staates oder von Drittpersonen gegen Auskunft an die Sicherheitsorgane sprechen.

Eine Erweiterung der Liste der meldepflichtigen Amtsstellen und Organisationen kann der Bundesrat nur bei erhöhter Bedrohung der inneren und äusseren Sicherheit und nur für begrenzte Zeit vorsehen.

Der Bundesrat ist aufgrund der Auswertung der eingegangenen Vernehmlassungen darin bestärkt worden, die melde- und auskunftspflichtigen Behörden im Gesetz ausdrücklich zu nennen und damit die Informationsflüsse im Bereiche des Schutzes der inneren und äusseren Sicherheit transparenter zu machen. Der Entscheid zugunsten einer solchen ausführlichen und damit auch eindeutigen gesetzlichen Regelung der Auskunftspflichten verlangt aber, dass der Bundesrat in bestimmten, im Gesetz umschriebenen Situationen, welchen der Gesetzgeber nicht schon heute Rechnung trägt, die notwendigen Ergänzungen anordnen kann.

Die ausführliche Regelung der Quellen und der Informationsbeschaffung durch die Artikel 10–12 ist auch deshalb unerlässlich, weil mit der Meldung an das Bundesamt in vielen Fällen eine Änderung des Bearbeitungszweckes verbunden ist: Eine solche ist nach dem Grundsatz von Artikel 4 Absatz 3 des Datenschutzgesetzes in der Regel nicht zulässig. Artikel 24 des Datenschutzgesetzes zeigt jedoch, dass für die Wahrung der inneren Sicherheit eine rechtmässige Zweckänderung vorgesehen werden darf, indem bis zum Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes der Bundesrat zur Anordnung der erlaubten Zweckänderungen ermächtigt wird. Wir haben diese Ermächtigung mit Artikel 3 der Verordnung vom 14. Juni 1993 über die Bearbeitung von Personendaten im präventiven Staatsschutz (AS 1993 1979) umgesetzt. Die erlaubte Änderung des Bearbeitungszweckes bewegt sich nur in eine Richtung: Alle Daten, die das Bundesamt für die Wahrung der inneren Sicherheit erhalten hat, dürfen nur noch zu diesen und keinen andern Zwecken mehr verwendet werden. Sie dürfen zwar in ein Verfahren einfließen, z. B. ein Strafverfahren oder eine Fernhaltemassnahme gegen einen Ausländer, jedoch nur dann, wenn eine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit zu beurteilen ist. Wir schlagen von dieser strikten Zweckbindung nur für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens eine Ausnahme vor (siehe unten zu Art. 15 Abs. 1).

Da jede Behörde beim Entscheid darüber, ob eine bestimmte Information gemeldet wird oder nicht, Ermessen ausübt, ist vorauszusehen, dass unterschiedliche Meinungen über Art und Umfang der Auskunftserteilung entstehen werden. Absatz 3 regelt deshalb, wie im Konfliktfall vorzugehen ist. Bei Differenzen zwischen Bundesbehörden liegt kein Rechtsstreit vor, sondern es ist ein politischer Führungsentscheid zu treffen. Deshalb wird auch anstelle des Begriffs «Streitigkeiten» der untechnische Begriff «Anstände» verwendet. Bei Differenzen zwischen den kantonalen Organen und der Bundespolizei handelt es sich auch nicht um grundsätzliche Fragen der Aufgabenteilung, für welche die staatsrechtliche Klage vorgesehen wäre (Art. 83 Bst. a OG, SR 173.110), sondern vielmehr um eine Uneinigkeit in der Rechtsanwendung, über welchen die Anklagekammer des Bundesgerichts verbindlich entscheiden soll.

Artikel 12 Informationsbeschaffung

Der Bestimmung über die Art und Weise der Informationsbeschaffung durch die Sicherheitsorgane des Bundes und der Kantone kommt in diesem Gesetz eine zentrale Bedeutung zu. Eine eindeutige Forderung des Persönlichkeits- und Datenschutzes, die vom Gesetz übernommen wird, besteht darin, dass nur diejenigen Informationen beschafft werden dürfen, die zur Erfüllung konkreter Sicherheitsaufgaben notwendig sind. Informationsbeschaffung auf Vorrat ist nicht zulässig.

Das Datenschutzgesetz verlangt, dass für die Bearbeitung von besonders schützenswerten Daten und von Persönlichkeitsprofilen eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage vorliegt (Art. 3 Bst. c, 17 und 18 DSG). In der Strafverfolgung und auch für die vorbeugenden Massnahmen nach diesem Gesetz können die Voraussetzungen für die Bearbeitung dieser Daten nicht näher umschrieben werden. Je nach Personen oder Vorgängen, welche den Verdacht begründen, müssen auch die weltanschaulichen und politischen Auffassungen von Personen erhoben werden, weil gerade terroristische oder extremistische Gewalttaten häufig aus solchen Motiven geplant werden. Weiter muss erlaubt werden, dass die Daten für die betroffenen Personen nicht erkennbar beschafft werden.

Die Sicherheitsorgane dürfen Informationen über Personen nur mit den im Gesetz vorgesehenen Mitteln beschaffen. Auf die im Vernehmlassungsentwurf vorgesehene geheime Informationsbeschaffung ist verzichtet worden. Eine umfassende gesetzliche Regelung des Einsatzes verdeckter Fahnder wird aufgrund der Motionen geprüft, die von Nationalrat Leuba (vom 7. Okt. 1992, als Postulat überwiesen) und von der Geschäftsprüfungskommission (Motion GPK N vom 24. Mai 1993. Telefonüberwachung; überwiesen am 16. Juni und 9. Dez. 1993) eingereicht wurden.

Strafprozessuale Zwangsmassnahmen, zum Beispiel Telefonabhörungen oder Hausdurchsuchungen, dürfen nur durchgeführt werden, wenn ein gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren oder eine Voruntersuchung eröffnet worden ist. Der Einsatz solcher Mittel entzieht sich dem Regelungsbereich dieses Gesetzes und richtet sich nach dem massgebenden Prozessrecht.

Artikel 13 Bearbeitung von Personendaten

Die rechtsstaatliche Einbindung der Aufgabenerfüllung nach diesem Gesetz erfolgt neben der Regelung der Aufgabenumschreibung und der Informationsbeschaffung insbesondere durch die Bearbeitungsregeln. Sie sind einerseits Begrenzung der Kompetenzen der staatlichen Organe, andererseits Prüfungsmassstab bei der nachträglichen Kontrolle.

Eine wichtige Voraussetzung für die Bearbeitung der Informationen im Bereich der inneren und äusseren Sicherheit ist deren Bewertung nach Richtigkeit und Erheblichkeit. Personendaten dürfen zudem nur dann und nur solange bearbeitet werden, als es zur Erfüllung der Aufgaben nach diesem Gesetz notwendig ist. Um diese Forderungen erfüllen zu können, soll die Prüfung nicht nur beim Eingang der Daten erfolgen, sondern sie muss regelmässig wiederholt werden. Nur so kann gewährleistet werden, dass keine falschen, überflüssigen oder unnötig gewordenen Informationen aufbewahrt und bearbeitet werden. Diese Aufforderung richtet sich an die zuständigen Sicherheitsorgane des Bundes und der Kantone. Die regelmässige Überprüfung der Daten gestattet dafür eine relativ lange Laufzeit der im Informationssystem belassenen Informationen. So sollen Daten über Vergehen und Verbrechen bis zur Verjährung aufbewahrt werden können. Auch über Terrororganisationen sind häufig auch die lange zurückliegenden Daten aufschlussreich. Da bei jeder periodischen Überprüfung Daten eliminiert werden, werden nur wenige Einträge erst bei Ablauf der maximalen Laufzeiten gelöscht werden. Eine kurze Laufzeit wird vor allem für die nichtgesicherten Daten gewählt.

Eine moderne Informationsbearbeitung erfolgt heute automatisiert. Die klare und restriktive Regelung der Zugriffsberechtigung und die nachträgliche Kontrolle der tatsächlichen Bearbeitungsvorgänge sichern, dass keine Persönlichkeitsverletzung durch unberechtigte Zugriffe oder Datenverknüpfungen vorkommt und dass die notwendige Geheimhaltung gewahrt wird.

Die Verordnung vom 31. August 1992 über das provisorische Staatsschutzinformationssystem ISIS (SR 172.213.60) hat diese informatisierte Registrierung und Datenbewirtschaftung schon eingeleitet. ISIS ist als Insellösung konzipiert, das heisst, es wird mit keinen andern Informationssystemen verknüpft und steht nur dem Bundesamt zur Verfügung. Das provisorische System entspricht mit einer Ausnahme dem vorliegenden Entwurf: Um die Aufgaben nach diesem Gesetz zeitgerecht und effizient erfüllen zu können, müssen die Spezialdienste der Kantone die Daten von ISIS in einem direkten Abrufverfahren zur Verfügung haben, wogegen

alle andern Weitergaben nur im Einzelfall erfolgen dürfen. Der Anschluss der kantonalen Dienste erfolgt nicht vorbehaltlos, sondern nur, wenn der Kanton durch seine organisatorischen Vorkehrungen Gewähr für die korrekte Verwendung der Daten und deren Sicherheit bietet.

Informationen aus gerichtspolizeilichen Verfahren können den Sicherheitsorganen zur Wahrung der Aufgaben nach diesem Gesetz zum Teil wichtige Hinweise liefern. Ihre Bearbeitung für präventive Zwecke darf deshalb nicht ausgeschlossen werden. Die getrennte Bearbeitung im Informationssystem stellt jedoch sicher, dass der Rechtsnatur als Strafverfahrensdaten immer Rechnung getragen wird und dass bei Verfahrensabschluss der ganze informatisierte Datensatz auf die Notwendigkeit und Zulässigkeit der Weiterbearbeitung überprüft wird. Obgleich Artikel 29^{bis} Bundesstrafprozess über die Bearbeitung von Personendaten erst seit 1. Juli 1993 in Kraft ist, erweist sich die darin getroffene Regel als zu eng: Wenn die Daten nicht mehr für das laufende Strafverfahren benötigt werden, wären sie zu anonymisieren oder zu vernichten, beziehungsweise dem Bundesarchiv abzuliefern (Art. 29^{bis} Abs. 6 BStP und Art. 21 DSGVO). Für die Wahrung der inneren Sicherheit muss das Bundesamt bestimmte dieser Daten im Informationssystem weiterbearbeiten können, doch muss diese vom Bundesstrafprozess abweichende Bestimmung so eng wie möglich gefasst werden. Dabei sind die Daten über beschuldigte Personen von den Daten über nichtbeschuldigte Personen zu unterscheiden:

Wird ein gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren eingestellt oder eine Voruntersuchung eingeleitet (zumeist wird die Fortführung des Verfahrens an einen Kanton delegiert, siehe Art. 107 BStP), so muss die Polizei im Informationssystem im Minimum die Tatsache, dass gegen bestimmte Personen als Beschuldigte ermittelt wurde, und das Ergebnis der Ermittlungen bis zum Ablauf der Verjährung personenbezogen weiterbearbeiten. Für vorbeugende Massnahmen nach diesem Gesetz sind allenfalls weitere Daten notwendig. Diese Notwendigkeit der Weiterbearbeitung muss durch konkrete Anhaltspunkte erhärtet sein und periodisch überprüft werden. Auskunftsbegehren der betroffenen Person (Art. 16) können auch eine Überprüfung der weiteren Aufbewahrung auslösen. Eine Weiterbearbeitung nach Einstellung des Ermittlungsverfahrens ist insbesondere dann notwendig, wenn gegen die betreffende Person ein begründeter Verdacht bestehen bleibt, das Verfahren jedoch aus andern Gründen eingestellt wird, zum Beispiel weil sich die verdächtige Person durch Flucht der schweizerischen Strafverfolgung entzogen hat oder weil die Beweise für das Einleiten einer Voruntersuchung nicht ausreichen, ohne dass jedoch der Verdacht entkräftet worden wäre.

Für die Daten über nichtbeschuldigte Personen ist die Interessenlage anders. Sie erfahren in vielen Fällen überhaupt nicht, dass die Polizei Daten über sie bearbeitet, ausser wenn sie als Auskunftsperson oder Zeugen befragt werden. Solange sich Verfassensakten bei der Bundespolizei befinden (auch die Archivierung ist nach Art. 3 Bst. e Datenschutzgesetz eine Bearbeitung), können zwar nichtbeschuldigte Personen Auskunft darüber verlangen, «welche Daten die gerichtliche Polizei über sie bearbeitet» (Art. 102^{bis} BStP). Wird jedoch eine nicht beschuldigte Person von Straftätern oder kriminellen Organisationen für ihre Zwecke benutzt, sei es ohne Kenntnis darüber oder durch Ausnützen einer Abhängigkeit, dann müssen diese Daten weiterbearbeitet werden können. Eine zwingende Ausnahme davon sieht Artikel 66 Absatz 1^{er} Bundesstrafprozess für Aufzeichnungen des Fernmeldeverkehrs und mittels technischer Überwachungsgeräte vor: Werden sie für das Verfahren selber nicht benötigt, sind sie gesondert von den Verfassensakten unter Verschluss zu behalten und nach Abschluss des Verfahrens zu vernichten. Sie dürfen

deshalb unter keinen Umständen im Informationssystem gespeichert und anschliessend weiterbearbeitet werden.

Um den spezifischen Anforderungen der automatisierten Datenbearbeitung gerecht werden und griffige Bearbeitungsregelungen aufstellen zu können, bedarf es ausführlicher vorwiegend technischer Bestimmungen, welche nicht in das Gesetz gehören. Das Gesetz delegiert die Regelung dieser Anforderungen für eine künftige Informationsbearbeitung an den Bundesrat. Er wird mit seiner Verordnung die rechtsstaatlich notwendigen Eckpfeiler setzen und dabei auch den Forderungen der PUK-EJPD gerecht werden (BBl 1990 I 838 f. und 874).

Die Grundsätze des Datenschutzes, dass nicht mehr benötigte Daten vernichtet werden, und des Archivrechts, dass alle Aktsakten des Bundes beim Bundesarchiv aufbewahrt werden, stehen in einem virtuellen Widerspruch. Überholte Daten dürfen den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern des Bundesamtes bei ihrer täglichen Arbeit nicht mehr zugänglich sein. Sie müssen deshalb im Informationssystem gelöscht, beziehungsweise aktualisiert werden. Die zugehörigen Akten werden dagegen im Bundesarchiv gelagert, ausser wenn sie als nicht archivierungswürdig eingestuft werden. Da das Informationssystem neben der unmittelbaren Informationsvermittlung auch die Akten erschliesst, werden periodisch nicht mehr benötigte Sicherheitskopien dem Bundesarchiv abgegeben. Sie stehen dem Bundesamt nicht mehr zur Verfügung. Damit wird es nach Ablauf der Sperrfrist möglich sein, auch die Arbeitsweise des Bundesamtes nachzuvollziehen. Das geltende Archivrecht lässt für diese Archivierung von Datenträgern noch einige Fragen offen; insbesondere wird das «Archivieren» der Anlagen, welche die Informationen erschliessen können, noch zu regeln sein. Diese Regelung muss jedoch nicht gesondert die Datenträger des Bundesamtes erfassen, sondern die Informationssysteme der ganzen Bundesverwaltung.

Artikel 14 Bearbeitung durch die Kantone

Um die Probleme, die sich bei der Einsicht in die Staatsschutzfichen und -dossiers des Bundes in den Kantonen gezeigt haben, in Zukunft zu verhindern, enthält das vorliegende Gesetz an die Adresse der Kantone eine Bestimmung über die Bearbeitung von Informationen, welche von den kantonalen Behörden in Ausführung der Aufträge des Bundes eingeholt und bearbeitet werden. Dies gilt auch für automatisierte Informationssysteme in den Kantonen. Artikel 13 und sich darauf stützende Weisungen finden analog Anwendung. So haben die kantonalen Sicherheitsorgane die eingehenden Meldungen vor der Weiterleitung an den Bund in gleicher Weise wie die zuständigen Bundesbehörden zu prüfen. Darüber hinaus müssen Bestände von Bundes- und allfälligen kantonalen Staatsschutzdaten getrennt voneinander aufbewahrt werden.

Die Bearbeitung von Daten nach diesem Gesetz durch kantonale Sicherheitsorgane untersteht dem Datenschutzrecht des Bundes (Art. 24 Abs. 4 DSGVO). Die mit Aufgaben nach diesem Gesetz betrauten Personen unterstehen jedoch der Aufsicht der kantonalen Organe, zum Beispiel eines kantonalen Datenschutzbeauftragten.

Artikel 15 Weitergabe von Personendaten

Um die Aufgaben nach diesem Gesetz erfüllen zu können, müssen Informationen, welche über die Gefährdungen der inneren und äusseren Sicherheit Aufschluss geben, auch an andere Behörden und Amtsstellen weitergeleitet werden können. Im Vernehmlassungsentwurf war eine abschliessende Liste der Empfänger aufge-

nommen. Dagegen wurden in einigen Vernehmlassungen Bedenken angemeldet, indem eine derart umfangreiche und detaillierte Bestimmung als nicht gesetzeswürdig bezeichnet wurde. Nach Rücksprache mit dem Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten, der für die Auslegung und Anwendung des Datenschutzgesetzes eine massgebende Bedeutung hat, verzichten wir für die Weitergabe im Inland auf eine abschliessende Regelung. Wir werden die delegierte Kompetenz im Sinne des Artikels 9 der ISIS-Verordnung (SR 172.213.60) wahrnehmen. Die Weitergabe von Informationen wird gegenüber den meisten Adressaten auf deren Auskunftersuchen erfolgen. Es gibt jedoch auch Fälle, in denen das Bundesamt erkennt, dass die Informationen für eine auskunftsberechtigte Behörde notwendig sind und von sich aus die Daten weitergibt: Es sind dies vor allem die Sicherheitsorgane der Kantone, die Strafverfolgungsbehörden und die Ausländerbehörden, denen unaufgefordert Informationen zugeleitet werden müssen, wenn sie nach Auffassung des Bundesamtes aktiv werden sollten. Absatz 1 statuiert zudem die Pflicht des Bundesamtes, an der Bekämpfung des organisierten Verbrechens durch andere Behörden mitzuwirken. Es muss seine Informationen und Erkenntnisse allen zuständigen Behörden zur Verfügung stellen, die mit der Bekämpfung des organisierten Verbrechens befasst sind, unabhängig davon, ob die innere Sicherheit unmittelbar tangiert ist: Es kann sich beispielsweise um Informationen über den Betäubungsmittelverkehr, über Geldwäscherei, über das Verschleppen gestohlener Fahrzeuge ins Ausland oder andere Vermögensdelikte handeln.

Besondere Regelungen gelten für die Informationsweitergabe an ausländische Dienste. Der Austausch von Informationen hat in der Vergangenheit ausschliesslich auf informellen Vereinbarungen beruht, die zwischen den Dienstleitern bilateral oder anlässlich von Konferenzen für ganze Ländergruppen abgeschlossen wurden. Bei solchen Vereinbarungen haben erfahrungsgemäss die Informationsbedürfnisse mehr Gewicht als die Weitergabebeschränkungen. Das Gesetz soll deshalb klare Vorgaben machen, die für die künftige Praxis bestimmend sind. Die grundsätzlich berechnete Forderung, künftig sei ein solcher Informationsaustausch rechtlich verbindlich und auf Regierungsebene zu vereinbaren, kann jedoch nicht erfüllt werden (siehe dazu hinten bei Art. 28). Die vorgeschlagene Lösung ist ein rechtsstaatlich haltbarer Kompromiss, zumal die Informationsweitergabe an ausländische Sicherheitsbehörden nicht voraussetzungslos möglich sein wird, sondern ganz klare rechtliche Bedingungen gegeben sein müssen. In Absatz 2 Buchstaben a-d sind restriktive Weitergabegründe abschliessend genannt. Im Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage ist Buchstabe a nochmals eingeschränkt worden. Informationen dürfen nur weitergegeben werden, wenn die Handlung, die es zu verhindern oder aufzuklären gilt, in der Schweiz strafbar ist. Buchstabe b ist deshalb notwendig, weil den Behörden des Auslandes unter Umständen der in Frage stehende Fall zunächst näher erklärt werden muss, damit sie ihrerseits die von den schweizerischen Sicherheitsbehörden gewünschten Informationen geben können. Buchstabe c soll zum Beispiel dann zur Anwendung kommen, wenn ein anderer Staat eine Sicherheitserklärung über eine bestimmte Person verlangt, bevor er ihr eine nachgesuchte Bewilligung erteilt, zum Beispiel zur Eröffnung eines Gewerbebetriebs, eines Restaurants oder eines Spielkasinos. Mit Buchstabe d soll verhindert werden, dass ans Ausland Informationen über Bagatelldelikte weitergegeben werden, die zwar Bezug zur inneren Sicherheit haben, jedoch keine ernsthafte Bedrohung des anderen Staates mit sich bringen (siehe dazu auch Ziff. 123.1).

Damit keine Weitergabe von Daten an Staaten erfolgt, deren Regime die Menschenrechte verletzt, stellt Absatz 3 eine generelle Weitergabebeschränkung auf. Diese

Bestimmung steht im Einklang mit der analogen Regelung in Artikel 17 und 38 des Rechtshilfegesetzes vom 20. März 1981 (SR 351.1) und entspricht auch dem Geist der Empfehlung 12 der Geschäftsprüfungskommissionen bei ihre Nachkontrolle zur PUK-EJPD (BB1 1992 I 309 ff.).

In den Absätzen 4 und 5 sind weitere Pflichten der Sicherheitsbehörden und der Empfänger der Informationen aufgeführt. Das Bundesamt wird in allen Fällen mitteilen müssen, ob es sich um gesicherte Tatsachen oder um bloss Verdachtsmomente gegen eine bestimmte Person handelt. Weiter ist anzugeben, aus welcher Zeit die Information stammt und ob sie in der Zwischenzeit verifiziert wurde. Es versteht sich dabei von selbst, dass beim Informationsaustausch allfällige Bestimmungen über die Rechtshilfe nicht umgangen werden können.

In vielen Vernehmlassungen ist die Forderung nach einer ausdrücklichen Bestimmung zum Quellenschutz gestellt worden. Viele für den Schutz der inneren und äusseren Sicherheit wichtige Informationen, insbesondere aus dem Ausland, werden nur mitgeteilt, wenn von den zuständigen schweizerischen Sicherheitsbehörden verbindlich zugesichert werden kann, dass die Quelle der Information allfälligen Dritten nicht bekannt gegeben wird. Wir sehen gleichwohl von einer solchen Bestimmung ab: Bei Quellen im Inland kann z. B. nicht immer die strikte Vertraulichkeit zugesichert werden, zum Beispiel wenn die Gewährperson sich selber strafbar gemacht hat. Gegenüber ausländischen Diensten muss jedoch ein uneingeschränkter Quellenschutz spielen, der nur im Einverständnis mit der Quelle oder aus höchsten staatspolitischen Interessen in Frage gestellt werden darf (siehe Art. 47^{quinquies} Abs. 4 GVG für die Geschäftsprüfungsdelegation und Art. 59 und 61 GVG für die parlamentarischen Untersuchungskommissionen). Der Bundesrat sieht deshalb den Quellenschutz als ein wichtiges Führungsmittel an, das er und das Departement handhaben.

Die Verordnung wird die Protokollierung von Adressaten der Weitergabe sowie von Gegenstand und Grund verlangen. Dies ermöglicht nicht nur, die Weitergabe später zu rekonstruieren, sondern auch, den Stellen, die Informationen erhalten haben, allfällige Änderungen oder Korrekturen der Feststellungen mitzuteilen. Ferner wird festgelegt, dass die Weitergabe von Daten aus dem Bereich der inneren und äusseren Sicherheit grundsätzlich nur durch das Bundesamt erfolgt. Auch die kantonalen Sicherheitsorgane sollen die ihnen vom Bund zur Verfügung gestellten Informationen nicht weitergeben, sondern Endempfänger sein. Die Detailsregelung durch den Bundesrat, welche die notwendigen Ausnahmen festlegt, wird ermöglichen, dass bestimmte Anfragen von kantonalen Amtsstellen oder Gerichten beantwortet werden können. In den anderen Fällen muss die kantonale Polizei das Einvernehmen mit dem Bundesamt herstellen.

Artikel 16 Auskunfts- und Beschwerderecht

Dieser Artikel verweist für das Auskunfts- und Beschwerderecht von Betroffenen auf die Bestimmungen im Datenschutzgesetz (Art. 8 und 9 sowie Art. 25 und 27 DSG). Weil bei polizeilichen Daten in einer Mehrzahl von Fällen dem uneingeschränkten Auskunftsanspruch überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen, würde die Regel der Auskunftserteilung zur Ausnahme. Wir schlagen deshalb vor, dass ein Auskunftsbegehren begründet werden muss, damit nachher die Interessenabwägung in voller Kenntnis der Gründe beider Seiten vorgenommen werden kann. Diese Lösung, die wir ebenfalls für das Informationssystem der Zentralstelle für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität vorgeschlagen haben

(Botschaft vom 12. Jan. 1994), hat sich im übrigen als Regel des deutschen Rechts für die Auskunftserteilung des Bundesamtes für Verfassungsschutz bewährt.

Hinzuweisen ist ferner auf den Beschwerdeweg, der aus Artikel 24 Datenschutzgesetz übernommen wird.

4. Abschnitt: Personensicherheitsprüfungen

Artikel 17 Personenkreis

Bei der Ausarbeitung der Liste der Personen, die nach der Verordnung vom 15. April 1992 über die Sicherheitsprüfung in der Bundesverwaltung (SR 172.013) geprüft werden, hat sich der Bundesrat aus politischen Erwägungen entschieden, möglichst wenige Ämter vorzusehen (Amt hier im Sinne des Beamtengesetzes, d. h. Beamtung und nicht «Bundesamt»). Er hat für die Erstellung der Liste eine Planungsgrösse von 1200 Ämtern festgelegt. Das hat dazu geführt, dass zahlreiche Wünsche der Verwaltung nicht berücksichtigt werden konnten, insbesondere aus dem EMD. Auch in den zivilen Departementen wurde jedoch auf die Prüfung verschiedener Ämter verzichtet, zum Beispiel der Bundesratschauffeure, der Übersetzerinnen und Übersetzer im Bundesamt für Flüchtlinge und der EDV-Spezialistinnen und -Spezialisten in heiklen Bereichen. Die gegenwärtige vorläufige Durchführung der Sicherheitsprüfung würde Absatz 1 Buchstaben b, c und g sehr restriktiv auslegen. Dies ist der heutigen Bedrohungslage angepasst und würde aufgrund des verabschiedeten Gesetzes ähnlich gehandhabt, wenn die Verhältnisse dann noch vergleichbar sind.

Für Angehörige der Armee (Prüfung nach Bst. d, evtl. auch nach a-c) kann die Zahl der zu prüfenden Personen nicht ganz so klein gehalten werden. Der Zutritt zu klassifizierten Anlagen kann auch zukünftig nur geprüften Personen erlaubt werden, weil der Verrat einer einzigen Person die Anlage wertlos machen kann. Dasselbe gilt für Angehörige der Armee, die klassifizierte Dokumente benutzen oder sogar nach Hause nehmen müssen. Das schweizerische Milizsystem bringt es mit sich, dass geheime und vertrauliche Dokumente oft in grösserer Zahl verteilt werden. Dazu kommt, dass die Angehörigen der Armee nur während kurzer Zeit im Dienst sind, während bei Beamtinnen und Beamten eine entstehende Risikosituation eher erkannt werden kann. Wir verweisen darauf, dass durch die Informationsschutzverordnung vom 1. Mai 1990 (SR 510.411) die Klassifikation nur noch vorgesehen ist für Informationen, «deren Aufdeckung die Auftrags Erfüllung von wesentlichen Teilen der Armee gefährden kann» (Art. 5).

Bei klassifizierten Armeeaufträgen (Bst. e) ist die Situation noch etwas anders: Sind an einem Rüstungsvorhaben ausländische Firmen beteiligt oder liefert eine schweizerische Firma Rüstungsgüter ins Ausland, so verlangen die Geheimschutzvereinbarungen mit den andern Staaten regelmässig, dass alle Personen geprüft werden, die Einblick in Geheimnisse haben. Diese Geheimschutzvereinbarungen werden heute alle dem Bundesrat zur Genehmigung unterbreitet. Mit schweizerischen Unternehmen, die an klassifizierten schweizerischen Armeeaufträgen mitwirken, wird im Einzelfall festgelegt, für welche Tätigkeiten sie nur Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einsetzen dürfen, die geprüft worden sind. Das System der Geheimschutzvereinbarungen, wonach jeder Staat seine eigenen Angehörigen überprüft und vor deren Einblick in Geheimnisse des andern Staates eine Sicherheitsklärung abgibt, stellt sicher, dass nicht ausländische Staaten über Schweizer Bürgerinnen und Bürger Abklärungen treffen oder gar in der Schweiz ermitteln. Die Prü-

fung durch die schweizerischen Behörden ist deshalb auch im eigenen Interesse der betroffenen Personen.

Die Überprüfung von Lebenspartnern und die Meldung von Auslandkontakten bei besonders gefährdeten Funktionen sind in der Vernehmlassung auf grossen Widerstand gestossen. Wir verzichten deshalb darauf, dem Bundesrat weiterhin diese Kompetenz einzuräumen. Fragen, die den Lebenspartner betreffen, werden allenfalls in der persönlichen Befragung (Art. 18 Abs. 2 Bst. d) gestellt, wenn sie für die Wahl von Bedeutung sind, zum Beispiel bei Diplomatenanwärterinnen und -anwärttern. Auf diese Weise kann die geprüfte Person die Interessen des Lebenspartners wahrnehmen, und über diesen werden keine Registernachschlagungen vorgenommen.

Die Zustimmung der zu prüfenden Person ist rechtsstaatlich notwendig. Wird sie nicht erteilt, so kann die Sicherheitserklärung nicht abgegeben werden. Das schafft das Risiko, dass die zuständige Behörde von der Wahl oder Funktionsübertragung absieht. Weil die Behörde nicht verbindlich an das Ergebnis der Prüfung gebunden ist (Art. 19 Abs. 3), kann sie jedoch die Gründe für die verweigerte Zustimmung frei würdigen. Schwierigkeiten könnten sich allenfalls ergeben im Armeebereich, wo die Verweigerung der Zustimmung mit der Pflicht zur Übernahme eines Grades oder einer Funktion kollidieren kann (Art. 10 MO, SR 510.10).

Die Sicherheitsprüfung wird durchgeführt, bevor eine Person für die Wahl oder die Übertragung der Funktion vorgeschlagen wird. Eine Ausdehnung auf alle Anwärterinnen und Anwärter oder auf alle Personen in einer engeren Auswahl wäre unverhältnismässig und würde die Beschwerdemöglichkeit (Art. 19 Abs. 4) illusorisch machen. Eine allfällige Beschwerde muss erledigt sein, bevor die Wahl getroffen oder die Funktion einer andern Person übertragen wird.

Für die Bundesverwaltung und die Armee wird der Bundesrat Listen erlassen, die grundsätzlich abschliessend sind. In Ausnahmefällen können die Departementsvorsteherinnen und die Departementsvorsteher sowie der Bundeskanzler Personen einer Prüfung unterstellen, wenn neue Ämter geschaffen oder durch Reorganisationen so umgestaltet werden, dass die Bewerberinnen und Bewerber nach den Anforderungen des Gesetzes geprüft werden müssen. Die Listen sollen periodisch nachgeführt werden, aber nur die dauernden Ämter und Funktionen enthalten.

Nicht abschliessend können die Personen aufgezählt werden, die bei Armeeaufträgen überprüft werden. Die Konkretisierung muss bei der Auftragserteilung erfolgen und berücksichtigen, dass die Arbeitgeber einen Entscheidungsspielraum behalten müssen, welche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sie bei einem bestimmten Auftrag einsetzen.

Artikel 18 Prüfungsinhalt

Die Erpressbarkeit oder Bestechlichkeit einer Person oder deren Entschluss, wichtige Geheimnisse zu verraten, hat in vielen Fällen einen Ausgangspunkt, der zeitlich zurückliegt. Persönliche und finanzielle Schwierigkeiten oder Beziehungen, die auf Auslandsreisen geknüpft, jedoch von der Person in der Schweiz verheimlicht werden, schaffen später unter Umständen Situationen, die dem Staat erheblichen Schaden zufügen könnten. Der Staat kann es sich zudem nicht leisten, Personen zu beschäftigen, die rechtswidrig gegen ihn vorgehen wollen.

Noch wichtiger als bei der präventiven Informationsbearbeitung der Sicherheitsorgane ist es bei der Sicherheitsprüfung, dass die rechtmässige politische Betätigung nicht als Sicherheitsrisiko betrachtet werden darf. Auch für diejenigen obersten

Ämter in der Verwaltung, bei deren Besetzung über die öffentlich bekannte Parteizugehörigkeit der Kandidatinnen und Kandidaten diskutiert wird und die Parteizugehörigkeit sogar die Wahl beeinflusst, wäre es rechtsstaatlich und demokratisch unhaltbar, dass die Weltanschauung und die politische Zugehörigkeit als Sicherheitsrisiko in Erwägung gezogen würden. Damit wird allerdings nicht ausgeschlossen, dass nach der Wahl aus der Treuepflicht eine bestimmte Zurückhaltung fließen kann, wenn Beamtinnen und Beamte sich in amtlicher Funktion politisch äussern.

Die Datenerhebung ist in Absatz 2 abschliessend geregelt. Die Zustimmung der zu prüfenden Person zur Befragung von Drittpersonen ist notwendig, obgleich sie auch missbräuchlich verweigert werden könnte. Im Hinblick auf die Bestreitung falscher Daten und Wertungen sowie auf die Beschwerdemöglichkeit muss die Transparenz der Datenbeschaffung gewahrt werden. Eine unbegründete und missbräuchliche Weigerung, zum Beispiel bei einem früheren Arbeitgeber Auskünfte einzuholen, kann allenfalls in die Sicherheitsbeurteilung einfließen. Aus dem Strafregister können nach dem geltenden Recht keine gelöschten Einträge bekanntgegeben werden (Art. 363 Abs. 4 StGB). Dies soll auch so bleiben.

Ein gewisser Spielraum für Fragen zur persönlichen Geheimosphäre muss bei der Befragung nach Absatz 2 Buchstabe d bestehen: Wenn Fragen nach Alkohol- oder Betäubungsmittelmissbrauch, nach persönlichen Schulden, nach Nebenbeschäftigungen und ähnlichem unter Berufung auf die Grundrechte nicht beantwortet würden, wäre die ganze Sicherheitsprüfung illusorisch. Die befragte Person muss dabei ihre Antworten wahrheitsgemäss erteilen, kann aber erklären, bestimmte Fragen nicht beantworten zu wollen. Es ist dann Aufgabe der Fachstelle, die Auskunftsverweigerung zu würdigen.

Artikel 19 Durchführung der Prüfung

Zur Durchführung der Sicherheitsprüfung werden eine oder mehrere Fachstellen gebildet. Die Prüfungsorgane müssen viel Sachkenntnis und Einfühlungsvermögen haben, weshalb diese Aufgabe Spezialisten übertragen werden muss. Gestützt auf die vorläufige Verordnung vom 15. April 1992 über die Sicherheitsprüfungen in der Bundesverwaltung haben mehrere Departemente das Eidgenössische Personalamt als Prüfungsstelle bezeichnet (BK: SR 172.013.0; EJPD: SR 172.013.1; EDI: SR 172.013.2; EFD: SR 172.013.3); für die Angehörigen der Armee und für die Beauftragten von Rüstungsvorhaben führt die Zentralstelle des EMD für Schutz und Sicherheit (ZES) die Prüfung durch (Art. 11 ff., SR 510.413; Art. 10 ff., SR 510.418).

Bevor der Wahl- oder Ernennungsantrag gestellt wird, erhält die geprüfte Person das Ergebnis. Sie kann die Prüfungsunterlagen einsehen und die Rechte nach Artikel 25 Datenschutzgesetz wahrnehmen. Die Frist ist mit zehn Tagen kurz angesetzt, damit die Wahl oder Ernennung nicht zu lange hinausgezögert wird.

Gegen die Nichterteilung der Sicherheitserklärung bzw. gegen Vorbehalte kann Beschwerde geführt werden. Die Beschwerdeerledigung richtet sich grundsätzlich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz, wobei der Bundesrat ermächtigt wird, durch Verordnung die notwendigen Bestimmungen zu erlassen, um das Verfahren zu beschleunigen. Die aufschiebende Wirkung muss jedoch der Beschwerde gemäss Artikel 55 VwVG zukommen, wenn das Beschwerderecht nicht ausgehöhlt werden soll. Der Bundesrat wird wenn möglich keine neue Beschwerdeinstanz schaffen, sondern beispielsweise für Beamtinnen und Beamte die Personalrekurs-

kommission und für Armee und Rüstungsaufträge die EMD-Rekurskommission zuständig erklären. Da wenige Fälle zu erwarten sind, würde sich eine besondere Rekurskommission kaum rechtfertigen.

Zu präzisieren ist, dass datenschutzrechtliche Beschwerden von Personen, denen die Sicherheitserklärung erteilt wurde, sich nach Artikel 16 richten. Wird dagegen die Sicherheitserklärung verweigert oder mit Vorbehalten versehen, entscheidet die unabhängige Beschwerdeinstanz auch darüber, wie umstrittene Daten sicherheitsmässig zu würdigen sind.

Wird die Sicherheitserklärung erteilt oder einer Beschwerde ausnahmsweise die aufschiebende Wirkung entzogen (Art. 55 Abs. 2 VwVG), unterbreitet die Fachstelle ihre Beurteilung der Behörde, die für die Wahl, Ernennung oder Auftragserteilung zuständig ist. Dies wird in der Regel das Departement sein und nicht eine untergeordnete Verwaltungseinheit, die allenfalls den Antrag vorbereitet hat. In den Fällen, in denen der Bundesrat Wahlbehörde ist oder Staboffizieren ihre militärische Funktion überträgt, erfolgt die Mitteilung an das Departement, weil die Prüfstelle als Organ der Verwaltung nicht direkt mit dem Bundesrat verkehrt.

Wird die Sicherheitserklärung erteilt, erfolgt dies ohne Begründung. Eine Verweigerung oder das Anbringen eines Vorbehalts muss dagegen summarisch begründet werden. Die Departementsvorsteherinnen und die Departementsvorsteher sowie der Bundeskanzler müssen in diesen Fällen auf Verlangen auch die Akten einsehen können, um ihren Entscheid oder Antrag vorzubereiten.

Die Wahl- oder Ernennungsbehörde ist an die Beurteilung der Fachstelle nicht gebunden. Dies gilt sowohl bei einer Erteilung der Sicherheitserklärung wie auch bei deren Verweigerung. Wird kein Sicherheitsrisiko angenommen, so können zum Beispiel beim Bundesrat als Wahlbehörde andere Gründe bestehen, die gegen die Wahl sprechen. Wählt oder ernennt dagegen ein Departement oder die Bundeskanzlei, so können die vorgeschlagenen Personen nach einer Sicherheitserklärung mit der Wahl rechnen, weil sich die zuständige Behörde vorher auf die betreffende Person festgelegt hat und nur diese auch überprüft wird. Bei verweigerter Sicherheitserklärung wird umgekehrt die antragstellende Behörde die Beurteilung in der Regel übernehmen, insbesondere wenn sie noch von der Rekursinstanz bestätigt wurde. Es muss aber der Weg offenbleiben, dass die Wahlbehörde ein bestehendes Risiko durch konkrete Massnahmen auf andere Weise eliminiert als durch die Nichtwahl. Bei Sicherheitsprüfungen im Hinblick auf klassifizierte Aufträge (Art. 17 Abs. 1 Bst. e) wird die Sicherheitserklärung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zuhanden des Arbeitgebers abgegeben. Dieser ist natürlich an das Prüfungsergebnis gebunden. Die Regelung dieser Einzelheiten soll an den Bundesrat delegiert werden.

Die Delegation in Absatz 5 ist notwendig, um die Prüfungen schonend und effizient durchführen zu können. Die Delegation beinhaltet keine Kompetenz, vom VwVG oder vom Datenschutzgesetz abzuweichen, sondern nur die Ermächtigung, deren Grundsätze sachspezifisch zu konkretisieren.

5. Abschnitt: Aufgaben zum Schutz von Personen und Gebäuden

Artikel 20 Grundsätze

Artikel 11 des Garantiegesetzes vom 26. März 1934 (SR 170.21) macht «die Kantone ... für das Eigentum der Eidgenossenschaft verantwortlich, sofern dasselbe durch Störung der öffentlichen Ordnung auf ihrem Gebiet beschädigt oder entfrem-

det wird». Diese Bestimmung lässt zahlreiche Schutzpflichten des Bundes unberücksichtigt:

- Es bestehen andere Risiken als die «Störung der öffentlichen Ordnung».
- Der Schutz von Personen wird überhaupt nicht angesprochen (Bundesbehörden, diplomatisches und konsularisches Personal).
- Die völkerrechtlichen Schutzpflichten betreffen Gebäude, die zumeist im Eigentum eines ausländischen Staates oder einer internationalen Organisation sind; sogar die Gebäude, die von der Schweiz finanziert wurden, zum Beispiel die Gebäude der Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen (FIPOI) in Genf, sind rechtlich Eigentum einer schweizerischen Stiftung und nicht des Bundes (siehe z. B. BBl 1989 I 1229 ff., 1232; 1989 III 1719).

Die Erfüllung dieser Schutzpflichten ist in einer bundesstaatlichen «Grenzzone» angesiedelt. Würde der Bund die Pflichten vollumfänglich mit eigenem Personal wahrnehmen, gäbe es eine Überlagerung zweier Polizeihochheiten und unlösbare Abgrenzungsprobleme. Wir schlagen deshalb vor, dass mit gesetzlich vorzusehenden Ausnahmen die Polizei der Kantone die Schutzpflichten des Bundes wahrnimmt. Der Beizug privater Schutzdienste wird zum Beispiel bei grossen einmaligen Anlässen notwendig sein oder wenn Schutzaufgaben, die Bundespersonal wahrnehmen sollte, unvorhersehbar vorübergehend anwachsen.

In den letzten Jahren hat sich gezeigt, dass in Ausnahmesituationen gewisse notwendige Schutzmassnahmen nicht ausreichend getroffen werden können, weil Bewachungsmassnahmen oft sehr personalintensiv sind, die Bestände der betroffenen Polizeikorps nicht ausreichen und der Beizug privater Schutzdienste nicht immer geboten ist. Als Beispiele seien die Überfälle türkischer und iranischer Oppositioneller auf Vertretungen ihrer Länder in Bern und Zürich genannt. Wenn Hinweise auf eine erhöhte Gefährdung solcher Gebäude vorliegen, aber die kantonale Polizei nicht in der Lage ist, die erwünschte personelle Verstärkung vorzunehmen, soll in solchen Situationen künftig erwogen werden, ob der Einsatz von ausgebildetem Bundespersonal möglich ist, das heisst von Personal des Festungswachkorps, eventuell auch des Grenzwachkorps. Je nach den dabei übernommenen Aufgaben müssten die Bundesbediensteten Polizeibefugnisse wahrnehmen, die bundesstaatlich zur kantonalen Polizeihochheit gehören. Ein Einsatz müsste deshalb im Einvernehmen mit dem betroffenen Kanton erfolgen und das Personal in der Regel auch dem zuständigen Polizeikommando unterstellt werden. Es ist aber auch nicht auszuschliessen, dass ein Einsatz unter getrennter Leitung vereinbart wird. Zum Beispiel wäre dies denkbar, wenn als Schutzmassnahme eine Sperrzone gebildet werden müsste, innerhalb derer der Bund die Leitung übernehme. Die Notwendigkeit flexibler und sachgerechter Lösungen erfordert, dass die Rechtsgrundlage für solche Einsätze in Form einer Delegation an den Bundesrat geschaffen wird. Artikel 20 Absatz 3 ist indessen keine Rechtsgrundlage für einen Einsatz von Angehörigen der Armee. Dazu müssten die Voraussetzungen für einen Ordnungsdienst (SR 121) oder für einen Assistenzdienst nach kommendem Militärgesetz vorliegen und sich der Einsatz auf deren Rechtsgrundlagen abstützen.

Artikel 21 Schutz der Bundesbehörden

Der Sicherheitsdienst der Bundesverwaltung trifft heute die folgenden Bewachungs- und Überwachungsmassnahmen mit eigenem Personal:

- Logen- und Aufsichtsdienst im Parlamentsgebäude, in den Gebäuden mit Departementsvorsteherinnen und Departementsvorstehern sowie in bedrohten Gebäuden mit mehreren Bundesämtern;
- durchgehende Besetzung der Alarmzentrale der Bundesverwaltung;
- Überwachung der Verwaltungsgebäude auf dem Platz Bern (inkl. Vororte) mit Nachtwächtern.

Das Verwaltungszentrum des EMD an der Papiermühlestrasse ist durch EMD-Personal und durch eine private Bewachungsfirma bewacht; in den anderen Verwaltungsgebäuden des Bundes nimmt das Personal der Ämter gewisse Schutzaufgaben wahr.

Gegenwärtig wird mit dieser Organisation ein Minimum an Schutzmassnahmen getroffen, was weithin als unzureichend angesehen wird. Es wird intensiv an Verbesserungsmöglichkeiten gearbeitet. Artikel 21 muss die Grundlage schaffen, um weitere Massnahmen treffen zu können, wenn dies notwendig werden sollte. Die Räte haben über die Budgethoheit und die Entscheide über den Personalbestand massgebende Mitentscheidungsmöglichkeiten.

Artikel 14 Garantiesgesetz bestimmt, dass die Gebäude der Bundesbehörden «unter der unmittelbaren Polizei derselben» stehen. Absatz 2 präzisiert diese Regel mit dem heute gebräuchlichen Begriff des Hausrechts.

Die baulichen Schutzmassnahmen werden im Verfahren nach der Bauverordnung vom 18. Dezember 1991 (SR 172.057.20) getroffen. Die Spezialisten des Bundesamtes werden beigezogen. Die Vorbereitung der Entscheide des Bundesrates und die Bestimmung des Standards der Schutzmassnahmen erfolgt schon heute durch einen Koordinationsausschuss unter der Leitung des Bundesanwalts; diese bewährte Ordnung soll fortgeführt werden. Dem Ausschuss werden wie bisher die Generalsekretäre oder Sicherheitsbeauftragten der Departemente und Vertreterinnen und Vertreter der SBB, der PTB und des ETH-Bereichs angehören, allenfalls auch Vertreterinnen und Vertreter des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts.

Artikel 22 Erfüllung der völkerrechtlichen Schutzpflichten

Die Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen (SR 0.191.01, Art. 22) und über konsularische Beziehungen (SR 0.191.02, Art. 31) verpflichten die Schweiz, für die Sicherheit der Personen mit diplomatischem und konsularischem Status sowie der entsprechenden Gebäude und Einrichtungen zu sorgen. Diese Pflicht geht weiter als der allgemeine Schutzauftrag der Polizei zugunsten aller Einwohnerinnen und Einwohner unseres Landes. Sie umfasst insbesondere auch eine Haftung bei Schädigungen. Nach den genannten Überfällen hat der Bund den Schaden getragen. In den Sitzabkommen mit internationalen Organisationen garantiert die Schweiz jeweils die Unverletzlichkeit der Räume der Organisation.

Diese Schutzpflichten umfassen eine erhöhte Polizeipräsenz und Patrouillentätigkeit in der Umgebung von Botschaften und Residenzen, die Begleitung von Transporten, Bewachungs- und Sicherheitsmassnahmen bei gefährdeten Personen, Objekten und Veranstaltungen und so weiter. Für die Sicherheit exterritorialer Räume, das heisst insbesondere innerhalb von Gebäuden und umzäunten Arealen, ist der Entsendestaat selber verantwortlich. Die getroffenen Massnahmen sind sehr unterschiedlich und richten sich nach der jeweiligen Bedrohung.

Der Vollzug dieser Schutzpflichten ist – analog der Pflicht zur Aufrechterhaltung der Ordnung auf ihrem Gebiet – Sache der Kantone. Das Bundesamt wirkt dabei

beratend mit und übernimmt in Verbindung mit dem EDA die Koordination mit den ausländischen Vertretungen und internationalen Organisationen. Da die Kantone durch diese Aufgabe sehr unterschiedlich betroffen werden, sie trifft insbesondere den Kanton Genf und die Stadt Bern, ist eine Abgeltung vorzusehen (Art. 26 Abs. 2).

6. Abschnitt: Verschiedene organisatorische Bestimmungen

Artikel 23 Parlamentarische Kontrolle

Am 1. Februar 1992 ist die Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG, SR 171.1, Art. 47^{quinquies}) in Kraft getreten, mit der die Geschäftsprüfungsdelegation als Organ der Oberaufsicht über den Staatsschutz und die Nachrichtendienste gebildet wurde. Die Delegation hat ihre Kontrolltätigkeit aufgenommen. Artikel 23 hat nur den Charakter eines Verweises; er soll die mehrstufige Kontrolle in dieser sensiblen staatlichen Aufgabe zeigen.

Artikel 24 Verwaltungskontrolle

Seit Erlass des Bundesratsbeschlusses vom 29. April 1958 über den Polizeidienst der Bundesanwaltschaft (SR 172.213.52) unterstand die sogenannte politische Polizei formell weiterhin der Dienstaufsicht des Bundesrates und des Departements, aber durch die Abkoppelung des Bundesanwalts von der unmittelbaren Leitung des Informationsdienstes wurden auch die obersten Organe der Dienstaufsicht in gleichem Ausmass abgekoppelt. Die Departementsvorsteherin und der Departementsvorsteher wurden zwar jeweils persönlich und vertraulich über wichtige Feststellungen der politischen Polizei orientiert. Weil sie aber kaum persönlich zu einer intensiven Aufsicht in der Lage waren und die Aufgabe nicht delegiert werden konnte, war der Schluss von den zutreffenderweise bearbeiteten Informationen über wirkliche Gefährdungen auf die unnötigen Registrierungen der politischen Polizei nicht möglich. Das hat im Nachgang der PUK-EJPD zur sogenannten «Fichenaffäre» geführt, die mit dem Vollzug des Bundesbeschlusses vom 20. Oktober 1992 über die Einsicht in Akten der Bundesanwaltschaft (SR 172.213.54) abgeschlossen werden soll.

Der Vorsteher des EJPD hat deshalb am 25. August 1992 Weisungen über die Kontrolle des Staatsschutzes durch das EJPD erlassen, nach denen ausgewählte Personen unter der Leitung des Generalsekretärs eine regelmässige Aufsicht über die Staatsschutztätigkeit der Bundespolizei ausüben. Aus personellen Gründen werden die Kontrollen nicht sehr dicht sein können, doch ist dies vertretbar, da eine erhebliche Intensivierung der internen Kontrollen stattgefunden hat, insbesondere mit der Einführung der informatisierten Registrierung (siehe die Verordnung vom 31. Aug. 1992 über das provisorische Staatsschutz-Informations-System ISIS; SR 172.213.60, insbesondere Art. 6, 20 und 21, die bestimmte Elemente des Art. 12 dieses Gesetzes vorwegnehmen).

Verschiedene Kantone haben in der Vernehmlassung gefordert, der Bund solle als Entsprechung seiner Leitung des Staatsschutzes auch dessen Kontrolle übernehmen. In der Tat gibt es in Artikel 24 Absatz 4 Datenschutzgesetz ein Vorbild, in dem das Datenschutzrecht des Bundes auch für kantonale Organe gilt, jedoch die «im kantonalen Recht vorgesehenen Aufsichtsrechte» gewahrt bleiben. In diesem Ausmass ist es bundesstaatlich verantwortbar, dass der Bund in den kantonalen Vollzug eingreift. Wir schlagen deshalb vor, den Bundesrat zu beauftragen, die

Grundzüge der Kontrollen festzulegen. Die Kontrollen selber müssen jedoch von kantonalen Aufsichtsbehörden durchgeführt werden.

Artikel 25 Berichterstattung

Das überwiesene Postulat Josi Meier, Jährlicher Staatsschutzbericht (vom 8. März 1990, 90.399), verlangt eine Berichterstattung in einer ähnlichen Form wie der jährliche Verfassungsschutzbericht in Deutschland. Das Postulat Grendelmeier, Periodische Extremismusberichte (vom 18. Dez. 1992, 92.3593), verlangt einen Bericht alle zwei Jahre.

Die regelmässige, ausführliche und offene Berichterstattung ist notwendig, wenn das Vertrauen der Räte und der Bevölkerung wiedergewonnen und bewahrt werden soll. Wir schlagen deshalb vor, den Bundesrat zu jährlicher Berichterstattung zu verpflichten. Es soll jedoch offengelassen werden, ob dies in einem besonderen Bericht oder in einer erweiterten Form des jährlichen Geschäftsberichtes erfolgt. Letzteres sollte vor allem in Zeiten einer echten Entspannung möglich sein. Es wäre nicht verantwortbar, wenn anstelle polizeilicher Gründe für die Informationsbearbeitung die Pflicht zur Berichterstattung wegleitend würde.

Artikel 26 Finanzielle Leistungen an die Kantone

Die einhellige Forderung der Kantone in der Vernehmlassung geht dahin, der Bund müsse ihnen den Aufwand für den Staatsschutz des Bundes voll abgelten. Wir schlagen Ihnen vor, dieser Forderung im nachfolgenden Ausmass zu entsprechen, obwohl dies eine Abweichung vom Grundsatz darstellt, dass die Kantone die Kosten des Vollzugs des Bundesrechts selber tragen.

Für die Mitwirkung an der Informationsbearbeitung könnte eine Nichtübernahme der Kosten fatale Auswirkungen haben; Der Auftrag, eine Aufenthaltlichkeitsnachforschung vorzunehmen oder eine Person zu observieren, kann mit ganz unterschiedlichem Aufwand betrieben werden. Trägt der Bund die Kosten nicht mit, wäre mit vielen Negativmeldungen zu rechnen, weil einige Kantone auf das Bereitstellen des besonders ausgebildeten Personals und dessen bedrohungsgerechten Einsatz verzichten würden. Das könnte sehr negative Rückwirkungen auf den Einsatz als gerichtliche Polizei des Bundes nach dem Bundesstrafprozess zeitigen, denn bei Ermittlungen für den Bund werden teilweise auch dieselben Spezialkenntnisse benötigt wie für die präventive Informationsbearbeitung. Es ist deshalb im Interesse des Bundes, dass in den Kantonen fähige Spezialisten vorhanden sind, die aufgrund guter Kenntnisse der örtlichen Verhältnisse mit einem verhältnismässigen Aufwand die erwünschten Ergebnisse bringen können. Die Alternative, dass der Bund eigenes Personal einsetzt, wäre mit Sicherheit kostspieliger und ist aus föderalistischen Gründen unerwünscht.

Eine sinnvolle Abgeltung richtet sich deshalb nach der Anzahl Personen, die in einem bestimmten Kanton überwiegend für den Bund tätig sind. Berücksichtigt wird die Leistung nach dem dritten Abschnitt des Gesetzes, nicht aber die Leistungen als Organe der gerichtlichen Polizei des Bundes. Für die Kostentragung in diesem Bereich ist der Bundesstrafprozess massgebend, der nur bei besonderen Aufwendungen eine Kostenübernahme durch den Bund vorsieht (Art. 106 Abs. 2 BStP). Gegenwärtig wird eine bescheidene Entschädigung an die Kantone ausgerichtet, der sogenannte Staatsschutzbeitrag. Gegenwärtig sind dies 1 320 000 Franken pro Jahr. In den Kantonen ist dieser Beitrag unterschiedlich aufgenommen wor-

den: Die einen haben ihn als Einnahme in der allgemeinen Rechnung verbucht, andere haben ihn dem Polizeikommandanten als frei verfügbaren Betrag belassen, teils sogar ohne genaue Verwendungskontrolle. Dafür ist das kantonale Finanzrecht massgebend. Es könnte sich jedoch auch künftig als sinnvoll erweisen, wenn ein Teil der Abgeltung zweckgebunden für Aufwendungen bei der Erfüllung von Bundesaufträgen, zum Beispiel für Kauf von Material, der Polizei zur Verfügung gestellt würde, weil die Art und die Zahl der Bundesaufträge nicht genau vorhersehbar sind.

Die Kosten der Erfüllung völkerrechtlicher Schutzpflichten fallen bei den Kantonen sehr unterschiedlich an. Der Kanton Genf und die Stadt Bern haben durch die Anwesenheit der diplomatischen und konsularischen Vertretungen und der internationalen Organisationen grosse Lasten, die schon bisher durch eine Leistung des Bundes abgegolten worden sind. Mit Wirkung ab 1994 beträgt die Abgeltung insgesamt 9 Millionen Franken jährlich (BRB vom 24. Nov. 1993, für Genf 5, für Bern 4 Mio. Fr.). In den letzten Jahren sind weitere Kantone an den Bund gelangt und haben entsprechende Abgeltungen gefordert, oder sie haben diesen Anspruch anlässlich der Vernehmlassung geltend gemacht. Diesen Forderungen möchte der Bundesrat entgegenkommen, soweit die Aufwendungen im Vergleich zu andern Kantonen besonders hoch sind. Es kann sich dabei um Daueraufgaben handeln oder um besondere Ereignisse, zum Beispiel grosse internationale Konferenzen, insbesondere, wenn sie auf Einladung des Bundes in der Schweiz stattfinden. Neben Schutzaufgaben, die vom Bund als «Verursacher» vertreten werden müssen, gibt es jedoch auch heikle Grenzfälle. Private Anlässe wie das Management-Forum in Davos haben in den letzten Jahren viele Vertreterinnen und Vertreter von Regierungen und Parlamenten angezogen, für deren Sicherheit aufwendige Schutzmassnahmen getroffen werden müssen. Indem die Schweiz diese Veranstaltung als Anlass zu politischen Gesprächen auf hoher Ebene benutzt, wird das Forum zu einem halb-offiziellen Anlass und stärkt auch den internationalen Ruf unseres Landes. Wir möchten uns bezüglich dieser Grenzfälle heute noch nicht festlegen, sondern werden sie im gegebenen Zeitpunkt unvoreingenommen prüfen.

Das Schweizerische Polizeiinstitut Neuenburg (SPIN) bildet Polizistinnen und Polizisten für jene Kantone aus, die keine eigene Rekrutenschule durchführen, und ist Kader- und Weiterbildungsschule für die Kantone und die heutige Bundesanwaltschaft. Der Bund unterstützt deshalb das SPIN mit 234 000 Franken (Budget 1994). Die PUK-EJPD hat die Ausbildung in der Bundesanwaltschaft kritisiert, weshalb Verbesserungen geplant werden. Die bisher vor allem intern durchgeführten Kurse müssen vermehrt in externen Institutionen oder unter Beizug externer Referenten durchgeführt werden, damit neue Impulse gegeben werden. Das SPIN bietet optimale Voraussetzungen und sollte künftig mehr zugunsten des Bundes genutzt werden. Wir denken nicht an eine Finanzhilfe mit Aufmunterungscharakter, sondern möchten einen Beitrag ausrichten, der als eigentlicher Kaufpreis für die dem Bund zu erbringenden Leistungen berechnet wird, indem zum Beispiel spezifische Kurse über Fragen der inneren Sicherheit angeboten werden, an denen die Sicherheitsorgane des Bundes und – dies ist ebenfalls im Interesse des Bundes – der Kantone auf den neuesten Stand gebracht werden (siehe auch die nachfolgenden Ausführungen zu Art. 27).

Artikel 27 Ausbildung

Die Bedeutung der Aus- und Weiterbildung als Voraussetzung einer erfolgreichen Verwaltungstätigkeit ist heute unbestritten. Der Bundesrat hat dies auch mit seinem kürzlich erlassenen Kaderförderungskonzept unterstrichen. Das EFD arbeitet zur Zeit eine neue Ausbildungsverordnung aus.

In der Bundesanwaltschaft wurde der Ausbildung durchaus der notwendige Stellenwert eingeräumt. Die neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Polizeiausbildung wurden sorgfältig mit den Eigenheiten der Verfolgung der Delikte vertraut gemacht, die der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen; die nicht polizeilich geschulten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wurden ebenfalls am Arbeitsplatz gründlich eingeschult. Interne Veranstaltungen, Kurse am Schweizerischen Polizeiinstitut Neuenburg (SPIN) und Besuche oder Stages im Ausland dienten der Fortbildung; im Selbststudium oder an externen Kursen erwarben sich einige Personen Kenntnisse der slawischen und anderer Sprachen, um entsprechendes Nachrichtenmaterial auswerten zu können.

Das Schwergewicht wurde deshalb auf interne Aus- und Weiterbildung gelegt, weil die Amtsleitung davon ausging, die notwendigen Spezialkenntnisse seien ausserhalb der Bundesanwaltschaft gar nicht vorhanden. Der mögliche Nachteil, dass damit überholte Bedrohungsbilder weitergegeben und mögliche Innovation verhindert werden könnten, wurde weniger hoch eingestuft.

Wir meinen heute, dass berufliche Aus- und Weiterbildung das Bisherige zwar nicht vernachlässigen darf, aber verstärkt auf die Bewältigung neuer Probleme ausgerichtet werden muss. Zur Weiterbildung in der Verwaltung gehört insbesondere, dass die Diskussion mit der «Aussenwelt» aufgenommen wird, dass sie sich auch mit ihren Kritikern auseinandersetzt. Die Verwaltung darf sie kritisierende Personen nicht als Gegner verstehen und bekämpfen, sondern muss sich mit den Argumenten ernsthaft auseinandersetzen, auch wenn sich die Kritik am Schluss vielleicht als nicht stichhaltig erweist. In diesem Sinn sehen wir die künftige Ausbildung in der Verwaltung als Auseinandersetzung mit einer pluralistischen und demokratischen Gesellschaft. Erfüllt eine Verwaltungseinheit wie das neue Bundesamt für innere Sicherheit besondere Aufgaben, die sich stark von der herkömmlichen Verwaltungstätigkeit unterscheiden, so ist das Ausbildungsangebot des Eidgenössischen Personalamtes zu klein und muss durch interne und externe amtspezifische Ausbildung ergänzt werden. Deshalb wurde im Zuge der Reorganisation der Bundesanwaltschaft das Vollamt eines Ausbildungsverantwortlichen geschaffen.

Die Aus- und Weiterbildung des Bundespersonals ist bisher auf Verordnungsstufe verankert. Wir schlagen die Regelung im Gesetz deshalb vor, weil die Bestimmung auch die Kantone betrifft. Die für das Bundesamt geschilderte Schwierigkeit, dass für die Bearbeitung der Fragen der Terrorismus- und Spionageabwehr auf kein bestehendes Ausbildungsangebot zurückgegriffen werden kann, besteht für die Kantone in einem noch grösseren Ausmass. Der Ausbau des entsprechenden Kursangebots im SPIN und die direkte Zusammenarbeit zwischen Bundesamt und kantonalen Polizeikörpern kann hier helfen. Wir stellen uns vor, dass auch der Bund von der Ausbildungskapazität grosser Polizeikörper durch engere Zusammenarbeit vermehrt profitieren wird. Als anderes «geeignetes Institut für Polizeiwissenschaft» gemäss Absatz 2 erwähnen wir insbesondere das «Institut de police scientifique et de criminologie» an der Universität Lausanne.

7. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Artikel 28 Vollzug

Neben den Verordnungen, die die im Gesetz ausdrücklich erwähnten Delegationen wahrnehmen, werden insbesondere organisatorische Ausführungsbestimmungen notwendig sein, welche die bisherigen Erlasse der Verordnungsstufe ablösen, insbesondere den Bundesratsbeschluss vom 29. April 1958 betreffend den Polizeidienst der Bundesanwaltschaft (SR 172.213.52) und die entsprechenden Teile der Aufgaben- und Delegationsverordnung (SR 172.010.15 und 172.011).

Mit dem Erlass des Vollzugsrechts müssen auch der Bundesratsbeschluss vom 24. Februar 1948 betreffend politische Reden von Ausländern (Rednerbeschluss, SR 126) und der Bundesratsbeschluss vom 29. September 1948 betreffend staatsgefährliches Propagandamaterial (Propagandabeschluss, SR 127) aufgehoben werden. Mit dem Erlass des vorliegenden Gesetzes ist definitiv kein Raum mehr für verfassungsunmittelbares Verordnungsrecht im nun geregelten Bereich. Der Bundesrat hätte die Aufhebung früher vorgenommen, doch äusserte die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren noch im Jahre 1992 ernsthafte Bedenken gegen die Aufhebung des Rednerbeschlusses. Sie legte vor allem darauf Wert, dass das Belassen einer Bewilligungspflicht die rechtzeitige Information über geplante Veranstaltungen sicherstelle. Wir halten dafür, dass ein Informationsbedürfnis nicht ausreicht, um problematisches verfassungsunmittelbares Verordnungsrecht weiterzuführen.

Wir schlagen ferner vor, dass der Bundesrat ermächtigt wird, Staatsverträge in eigener Kompetenz abzuschliessen sowie Verwaltungsvereinbarungen zu genehmigen (siehe vorne zu Art. 15 Abs. 2). Wie die bisherige Praxis und der Rechtsvergleich zeigen, werden internationale Vereinbarungen über Fragen der inneren Sicherheit durchwegs der Exekutivkompetenz zugeordnet. Es handelt sich häufig nicht um förmliche Verträge, sondern um auf Zusehen hin abgegebene Absichtserklärungen für eine bestimmte Zusammenarbeit. Dass diese Absprachen zumeist auf der Polizei- und Nachrichtendienstebene vorgenommen werden, hindert den schweizerischen Gesetzgeber nicht, vor dem Vollzug durch die schweizerischen Sicherheitsorgane eine Art Ratifikationsverfahren einzuschalten.

Artikel 29 Referendum und Inkrafttreten

Der Bundesrat wird das vorliegende Gesetz möglichst rasch nach Ablauf der Referendumsfrist oder Annahme in der Volksabstimmung in Kraft setzen, um die Provisorien auf Verordnungsebene abzulösen.

3 Eidgenössische Volksinitiative «S.o.S. Schweiz ohne Schnüffelpolizei»

31 Wortlaut der Initiative

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Artikel 65^{bis} (neu)

¹ Die politische Polizei ist abgeschafft.

² Niemand darf bei der Wahrnehmung ideeller und politischer Rechte überwacht werden.

³ Die Verfolgung strafbarer Handlungen bleibt vorbehalten.

32 Zustandekommen

Am 14. Oktober 1991 wurde die Volksinitiative «S.o.S. Schweiz ohne Schnüffelpolizei» vom Initiativkomitee Schweiz ohne Schnüffelpolizei (Sekretariat: Frau Catherine Weber, Postfach 6948, 3001 Bern) fristgerecht eingereicht. Mit Verfügung vom 6. Dezember 1991 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative 105 664 gültige Unterschriften aufweist und damit formell zustandegekommen ist (BBJ 1992 I 39).

33 Gültigkeit

331 Einheit der Form

Eine Initiative kann in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht werden (Art. 121 Abs. 4 BV). Mischformen sind nach Artikel 75 Absatz 3 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (SR 161.1) unzulässig.

Die vorliegende Initiative ist als vollständig ausgearbeiteter Entwurf abgefasst. Die Einheit der Form ist damit gewahrt.

332 Einheit der Materie

Eine Initiative darf nur eine Materie zum Gegenstand haben (Art. 121 Abs. 3 BV). Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen der Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht (Art. 75 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte).

Die vorliegende Initiative bezieht sich nur auf die Frage der Abschaffung der «politischen Polizei». Die Einheit der Materie ist damit gewahrt.

34 Auswirkungen der Initiative

341 Ziel der Initiative

Ziel der Volksinitiative «S.o.S. Schweiz ohne Schnüffelpolizei» ist die Abschaffung der politischen Polizei.

Die Initiantinnen und Initianten vertreten grundsätzlich die Meinung, dass in einer Demokratie für präventives Datensammeln durch eine polizeiliche Behörde kein Platz bestehe. Der Grundgedanke, dass bei der Wahrnehmung politischer oder anderer Rechte niemand überwacht und registriert werden dürfe, lässt sich nach Ansicht der Initiantinnen und Initianten mit keiner Form des Staatsschutzes vereinbaren. Wo Rechtsgüter wie Leib und Leben, Sicherheit von Natur und Umwelt, soziale Sicherheit des Individuums gefährdet oder verletzt würden, könnten das Strafrecht und dessen Durchsetzungsorgane zum Einsatz gelangen. Voraussetzung sei allerdings auch hier, dass der Rechtsstaat die erfassten Tatbestände klar umschreibe und nicht – wie es in weiten Teilen des Strafrechts bereits geschehen sei – in den Bereich undefinierbarer Absichten und Vorbereitungshandlungen hinübergreife. Die Polizei solle nur noch dann tätig werden, wenn ein konkreter Verdacht auf eine strafbare Handlung bestehe. Allein die Annahme der Initiative werde garantieren, dass künftig nicht mehr «auf Vorrat» überwacht werden könne.

Bei Annahme der Initiative würde der Bundesanwaltschaft – bzw. nach erfolgter Reorganisation dem Bundesamt für innere Sicherheit – im Zusammenhang mit der Ausübung ideeller und politischer Rechte keine Informationsbearbeitung ausserhalb eines gerichtspolizeilichen Verfahrens mehr gestattet sein.

342 Würdigung der Initiative

Wir teilen die Auffassung der Initiantinnen und Initianten, dass bei der Ausübung ideeller und politischer Rechte nicht «auf Vorrat» überwacht werden soll.

Die politische Polizei im Sinne der Initiantinnen und Initianten ist mit den Richtlinien des EJPD vom 19. Januar 1990 für Meldungen der Kantone und Informationsbearbeitungen bei der Bundesanwaltschaft im Bereiche des Staatsschutzes (vorläufige Negativliste) abgeschafft. Der Name «politische Polizei» wird allerdings noch im BRB vom 29. April 1958 betreffend den Polizeidienst der Bundesanwaltschaft (SR 172.213.51) verwendet, trifft aber inhaltlich heute nicht mehr zu. Der Grundsatz, dass sich die Sicherheitsorgane nicht mit der Ausübung der verfassungsmässigen Rechte, insbesondere der politischen und gewerkschaftlichen Tätigkeit befassen, hat auch in Ziffer 13 der Weisungen vom 9. September 1992 über die Durchführung des Staatsschutzes Eingang gefunden (BBl 1992 VI 154). Insofern ist die Forderung der Initiative bereits heute erfüllt. Im vorliegenden Entwurf sind in Artikel 3 die Schranken der Informationsbearbeitung ebenfalls deutlich gesetzt worden.

Aus dem Initiativtext lässt sich nicht eindeutig ersehen, ob die Initiative jegliche Polizeitätigkeit im Vorfeld von gerichtspolizeilichen Ermittlungen ausschliessen soll. Dies ist jedoch der erklärte Wille der Initiantinnen und Initianten. Einer solchen Auffassung kann sich der Bundesrat nicht anschliessen.

Ein gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren wird nach bisheriger Praxis dann eröffnet, wenn erhebliche Verdachtsmomente vorliegen, die auf ein strafbares Verhalten hinweisen. Würde man der Initiative im Verständnis ihrer Urheber folgen, müsste auf jeden Hinweis und auf jede Anzeige hin ein gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren eröffnet werden, weil es rechtswidrig wäre, vorher irgendwelche Erhebungen zu machen. Die polizeiliche Abklärung, ob für die Eröffnung eines gerichtspolizeilichen Verfahrens genügend Verdachtsmomente vorliegen, erachten wir für alle Straftaten, nicht nur für die Staatsschutzdelikte, als unerlässlich.

Die Bearbeitung von Informationen über allfällige Gefährdungen der inneren und äusseren Sicherheit muss aus folgenden Gründen vor der unmittelbaren Strafverfolgung einsetzen und unter Umständen auch nicht strafatverdächtige Personen einbeziehen können:

- Die heutige Entwicklung in den Bereichen des Terrorismus, des Nachrichtendienstes und des gewalttätigen Extremismus, aber auch des organisierten Verbrechens zeichnet sich dadurch aus, dass neben Personen, die Straftaten begehen, auch Personen in den betreffenden Organisationen tätig sind, die sich nicht aktiv an Straftaten beteiligen. Bereits im Vorfeld strafbarer Handlungen müssen deshalb gewisse Informationen über die Organisationen und bestimmte ihr angehörende Personen gesammelt werden. Mit rein repressiven Massnahmen, das heisst dem Handeln erst nach bereits verübter Straftat, wäre Schaden häufig nicht zu vermeiden bzw. wiedergutzumachen.
- Da unser Strafrecht von der Verantwortlichkeit von natürlichen Personen ausgeht und nur in Ausnahmefällen auch juristische Personen oder Organisationen ohne Rechtspersönlichkeit erfasst, müssen auch Informationen über Personen

erhoben werden, von denen sich nachträglich herausstellt, dass sie nicht an einer rechtswidrigen Tätigkeit beteiligt sind. Dies ist auch deshalb notwendig, weil es in solchen Organisationen Personen gibt, welche die politische Betätigung oft als Vorwand benutzen, um terroristische oder extremistische Anschläge, politische Erpressungen und so weiter vorzubereiten. Die Erhebung solcher Informationen ist nicht «Überwachung auf Vorrat», solange restriktive Bearbeitungsregeln (Bearbeitungsverbot bei Nichtbestätigung des Verdachts; periodische Überprüfung der Daten; gesetzliche Laufzeiten etc.; siehe dazu Erläuterungen zu Art. 13) sicherstellen, dass nur Daten bearbeitet werden, die effektiv Aufschluss über Gefährdungen der inneren und äusseren Sicherheit geben.

- Viele Straftaten, welche die innere und äussere Sicherheit eines Landes gefährden können, werden heute nicht im Begehungsland selbst, sondern in einem benachbarten Land geplant und vorbereitet. Die internationale Solidarität erfordert es, dass auch Informationen über Angehörige von terroristischen und extremistischen Organisationen bearbeitet werden, zu deren Verfolgung ein Gerichtsstand in der Schweiz nicht gegeben ist.
- Die Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit ist eine klassische Exekutivaufgabe und beinhaltet Ordnungsfunktionen, die nicht zur Strafverfolgung gehören, zum Beispiel Fernhalte-massnahmen gegen Ausländerinnen und Ausländer (Art. 70 BV, Art. 10–14 ANAG), Sicherheitsmassnahmen für völkerrechtlich geschützte Personen, diplomatische und konsularische Vertretungen sowie internationale Organisationen. Solche Aufgaben können die Exekutiven von Bund und Kantonen nur erfüllen, wenn ihnen auch entsprechende Informationen zur Verfügung stehen. Andere Exekutiventscheide gründen hingegen auf strafrechtlichen Ermittlungen, zum Beispiel die persona-non-grata-Erklärung gegenüber diplomatischem Personal, das gegen unsere Rechtsordnung verstossen hat.

Die gesetzliche Ordnung, die das Datensammeln auf Vorrat und die Registrierung rechtmässiger politischer Betätigung verhindert, soll mit dem neuen Gesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit geschaffen werden, welches genaue Grundsätze für das Sammeln und Bearbeiten von Informationen festzuhalten und die politische Führung zu verstärken hat.

35 Schlussfolgerungen

Die Forderung nach Abschaffung der politischen Polizei bezieht sich nach dem Wortlaut der Initiative auf die ungestörte Ausübung der politischen und ideellen Grundrechte. In die föderalistische Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereiche der Polizeihohheit wird somit nicht eingegriffen.

Obwohl der Text der Initiative allenfalls auch so ausgelegt werden könnte, dass ein weiterhin notwendiger Staatsschutz möglich bleibt, kommt der Bundesrat zum eindeutigen Schluss, dass die Initiative abzulehnen sei. Das vorliegende Gesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit erfüllt die Forderungen der Initiantinnen und Initianten betreffend die Ausübung politischer und ideeller Rechte voll und ganz. (Zu den Gründen, warum der präventive Schutz der inneren Sicherheit in einem gesetzlich klar umschriebenen reduzierten Umfang trotzdem notwendig ist, siehe dazu Ziff. 12). Die Gesetzesform ist der vorliegenden Materie zudem angepasst. Die übrigen im Gesetz geregelten Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit sind auf die heutigen Bedrohungen zugeschnitten und gleichzeitig auf ein rechtsstaatlich vertretbares Minimum reduziert.

4 Finanzielle und personelle Auswirkungen

41 Im Bund

In erster Linie bestimmt die mittelfristige Beurteilung der Bedrohungslage darüber, wieviel Personal es braucht, um die Aufgaben nach diesem Gesetz wahrnehmen zu können. Heute verfügt die Bundespolizei über etwa 95 Etatstellen. Der Sicherheitsdienst der Bundesverwaltung setzt sich aus 47 Etatstellen zusammen.

Der Vollzug des Gesetzes verursacht gleichwohl einen Mehraufwand, wenn die kritisierten Mängel bei der Informationsbearbeitung behoben werden sollen. Die seit 1989 gesunkene Zahl von Meldungen aus den Kantonen hat dazu geführt, dass ein Teil des Personals anders eingesetzt werden konnte und insbesondere die Bewirtschaftung der Daten nach Richtigkeit und Erheblichkeit streng gehandhabt wird. Der Bundesrat hat sich deshalb entschieden, die Reorganisation der heutigen Bundesanwaltschaft und die Einführung des Informationssystems ISIS ohne Vermehrung der Stellen durchzuführen.

Das Gesetz hat für den Bereich des Sicherheitsdienstes keine unmittelbaren personellen und materiellen Konsequenzen.

Das Gesetz sieht in einem gewissen Umfang eine Umverteilung der Personalkosten von den Kantonen auf den Bund vor (siehe dazu Ziff. 42). Die Mehrkosten werden ja nach der Entwicklung der Bedrohungslage pro Jahr 10–20 Millionen Franken betragen, von denen sich mindestens die Hälfte als direkte Entlastung der Kantone auswirken.

42 In Kantonen und Gemeinden

Vor der sogenannten Fichenaffäre waren etwa 180 kantonale und städtische Bedienstete direkt mit Aufgaben des Staatsschutzes beschäftigt (BB1 1990 I 806). Für den auf die im Gesetz genannten Kernbereiche reduzierten Staatsschutz werden nach unserer Schätzung in den Kantonen noch etwa hundert Personen beschäftigt sein, die allerdings auch für gerichtspolizeiliche Aufgaben im Auftrag des Bundes eingesetzt werden. Der Bund wird die Kosten für das kantonale Personal übernehmen, das im Bereiche der Informationsbearbeitung überwiegend für den Bund tätig ist. Die einzelnen Kantonen anfallenden Kosten für die Erfüllung völkerrechtlicher Schutzpflichten werden vom Bund soweit übernommen, als die Aufwendungen im Vergleich zu anderen Kantonen besonders hoch sind. Würden in den Kantonen Bundespersonal für die genannten Aufgaben eingesetzt, müssten sich diese zunächst in die örtlichen Verhältnisse einarbeiten, und es entstünden in der Folge Personalkosten in weit höherem Ausmass. Zudem haben sich die Kantone in der Vernehmlassung dahingehend geäußert, dass sie den Vollzug von Aufgaben zum Schutz der inneren und äusseren Sicherheit des Bundes nur noch übernehmen würden, wenn sie dafür abgegolten werden (siehe dazu die Ausführungen zu Art. 26).

5 Legislaturplanung

Die Vorlage ist im Bericht zur Legislaturplanung 1991–1995 als Ziel 19 angekündigt worden (BB1 1992 III 1, 54 f., Anhang 1).

6 Verhältnis zum europäischen Recht

Im geltenden Recht der Europäischen Union fallen Regelungen über die innere Sicherheit ausschliesslich in den Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten. Trotzdem wird seit einigen Jahren eine gewisse Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in diesem Bereich vorangetrieben. Die Arbeitsgemeinschaft der EG-Mitgliedstaaten TREVI (Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence Internationale) wurde vom Rat der Europäischen Gemeinschaft im Dezember 1975 geschaffen und hat eine Vorreiterrolle in der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in diesem Bereich übernommen. Diese Gruppe setzt sich zusammen aus Ministerinnen und Ministern des Innern sämtlicher EU-Mitgliedstaaten und kümmert sich um Fragen der inneren Sicherheit (Kampf gegen Terrorismus, Drogenhandel, organisiertes Verbrechen und illegale Einwanderung sowie Aufbau von Europol). Wie ihre EFTA-Partner verfügt die Schweiz über einen Beobachterstatus. Seit der Ablehnung des EWR am 6. Dezember 1992 wird die Schweiz allerdings nicht mehr zur EFTA-internen Koordination eingeladen.

Das Übereinkommen von Schengen, welches am 14. Juni 1985 zwischen Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Luxemburg und den Niederlanden geschlossen wurde, und das Schengener Durchführungsübereinkommen vom 19. Juni 1990, hätten auf das Jahr 1994 in Kraft treten sollen, doch hat sich dies verzögert. Dieses Übereinkommen regelt den gänzlichen Verzicht auf Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, sieht aber im Gegenzug eine Verstärkung der Kontrolle an den Aussengrenzen und eine verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der Polizei und der inneren Sicherheit vor. Das Übereinkommen regelt im weiteren die Bedingungen für die Einreise in den Schengener Raum von Personen aus Nicht-EU-Staaten, die Grundlagen für eine einheitliche Visumpolitik, die Zuständigkeit zur Prüfung von Asylbegehren sowie den Datenschutz. Zudem ist die Schaffung eines Schengener Informationssystems (SIS), einer gemeinsamen Datenbank, auf die alle Unterzeichnerstaaten Zugriff haben, vorgesehen.

In den Verträgen von Maastricht vom 7. Februar 1992 über die Europäische Union wird die Zusammenarbeit im Bereich der Polizei, die im Übereinkommen von Schengen als Voraussetzung für einen Verzicht auf Kontrollen an den Grenzen statuiert wird, zum gemeinsamen Ziel für alle zwölf Mitgliedstaaten, da Artikel K1 diese ausdrücklich als von gemeinsamem Interesse erwähnt (*titre VI dispositions sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures*).

Die zwischenstaatliche Zusammenarbeit bezweckt die Garantie eines optimalen Schutzes der inneren Sicherheit. Die Expertenkommission «Grenzpolizeiliche Personenkontrollen» (EGPK), welche vom Bundesrat im Jahre 1990 eingesetzt wurde, hat ebenfalls die Abhängigkeit zwischen innerer Sicherheit und der Politik der Schweiz bezüglich europäischer Integration aufgezeigt.

Der vorliegende Gesetzesentwurf enthält keine Bestimmungen, die einer zukünftigen Teilnahme der Schweiz an einer dieser drei Einrichtungen der Europäischen Union im Bereich der inneren Sicherheit im Wege stehen würden.

7 Rechtliche Grundlagen

71 Verfassungsmässigkeit

Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen über die Massnahmen zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit und die entsprechende Aufgabenzuweisung im Bund sind insbesondere in den Artikeln 56, 70, 85 Ziffern 6 und 7 sowie 102 Ziffern 9 und 10 der Bundesverfassung festgelegt. Die genannten Bestimmungen, welche der Bundesversammlung und dem Bundesrat für die Bereiche der Sicherheit, der Ruhe und Ordnung im Inneren und nach Aussen die Verantwortung übertragen, setzen eine Regelungskompetenz des Bundes voraus. Dem Bund kommt in diesen Bereichen eine stillschweigende Bundeskompetenz zu (vgl. Jean-François Aubert, in Kommentar BV, Art. 85 Ziff. 7, Rz. 91; Rainer J. Schweizer, ZBl 92 (1991), S. 285 ff.; Kurt Eichenberger, in Kommentar BV, Art. 102 Ziff. 10, Rz. 149). Die Zuständigkeit des Bundes aktualisiert sich namentlich dann vollumfänglich und vorbehaltlos, wenn die innere Sicherheit des Bundes selbst oder mehrerer Kantone und nicht nur die eines Kantons betroffen ist. Subsidiär hat der Bund in die damit zusammenhängenden Aufgaben eines einzelnen Kantons einzutreten, wenn dieser nicht im Stande ist, ihnen aus eigenen Kräften nachzukommen (Eichenberger, in Kommentar BV, Art. 102 Ziff. 10, Rz. 156 ff.). In erster Linie kommt aber den Kantonen die Sorge für ihre innere Sicherheit auf ihrem Hoheitsgebiet zu. Soweit die Sorge für die innere Sicherheit eine Bundesangelegenheit ist, gibt das vorliegende Gesetz einem föderalistischen Vollzug der dabei anfallenden Aufgaben den Vorzug (siehe dazu Ziff. 122). Das Gesetz entspricht der in der Bundesverfassung festgelegten Kompetenzordnung und ist deshalb verfassungsmässig.

72 Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen

Delegationen von Gesetzgebungskompetenzen an den Bundesrat, die über die allgemeine Vollzugskompetenz hinausgehen, sind enthalten in den Artikeln 11 (Meldungen und Auskünfte von anderen Amtsstellen), Artikel 13 (Datenbearbeitung durch das Bundesamt), Artikel 15 (Weitergabe von Personendaten), Artikel 19 (Einzelheiten der Durchführung der Sicherheitsprüfung), Artikel 24 (Grundsätze der Kontrolle in den Kantonen) und Artikel 28 (Vertragsschlusskompetenz). Vor allem für mögliche rasche und unerwartete Entwicklungen der Bedrohungslage muss der Bundesrat die Möglichkeit haben, Ausnahmeregelungen zu erlassen. Wegen der raschen Entwicklung auf dem Gebiet der Informatik ist auch für damit zusammenhängende Bereiche ein gewisser Spielraum des Bundesrates notwendig. Durch die ausführlichen Gesetzesbestimmungen sind Rahmen und Stossrichtung für die bundesrätlichen Verordnungen jedoch klar vorgegeben.

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «S.o.S. Schweiz ohne Schnüffelpolizei»

Entwurf

vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Prüfung der am 14. Oktober 1991 eingereichten Volksinitiative «S.o.S.
Schweiz ohne Schnüffelpolizei»¹⁾,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 7. März 1994²⁾,
beschliesst:*

Art. 1

¹ Die Volksinitiative «S.o.S. Schweiz ohne Schnüffelpolizei» vom 14. Oktober 1991 wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

² Die Volksinitiative verlangt die Aufnahme eines neuen Artikels 65^{bis} in die Bundesverfassung mit folgendem Wortlaut:

Art. 65^{bis} (neu)

¹ Die politische Polizei ist abgeschafft.

² Niemand darf bei der Wahrnehmung ideeller und politischer Rechte überwacht werden.

³ Die Verfolgung strafbarer Handlungen bleibt vorbehalten.

Art. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Volksinitiative zu verwerfen.

6771

¹⁾ BBl 1992 I 39

²⁾ BBl 1994 II 1127

Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit

Entwurf

vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf die Zuständigkeit des Bundes zur Wahrung der inneren und äusseren
Sicherheit der Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 7. März 1994¹⁾,
beschliesst:*

1. Abschnitt: Zweck, Aufgaben und Schranken

Art. 1 Zweck

Dieses Gesetz dient dem Schutz der Freiheiten und der Sicherheit der Bevölkerung sowie der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen der Schweiz. Es trägt zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit des Landes bei.

Art. 2 Aufgaben

¹ Der Bund trifft vorbeugende Massnahmen nach diesem Gesetz, um Gefährdungen durch Terrorismus, verbotenen Nachrichtendienst, gewalttätigen Extremismus und organisiertes Verbrechen sowie Vorbereitungen zu verbotennem Handel mit Waffen und radioaktiven Materialien und verbotennem Technologietransfer frühzeitig zu erkennen, damit rechtzeitig Massnahmen nach dem Recht des Bundes oder der Kantone angeordnet werden können.

² Vorbeugende Massnahmen sind:

- a. die periodische Beurteilung der Bedrohungslage durch die politischen Behörden und die Auftragserteilung an die Organe der inneren Sicherheit (Sicherheitsorgane);
- b. die Bearbeitung von Informationen über die innere und äussere Sicherheit;
- c. die Personensicherheitsprüfungen;
- d. die Massnahmen zum Schutz der Bundesbehörden, der völkerrechtlich geschützten Personen sowie der ständigen diplomatischen Missionen, der konsularischen Posten und der internationalen Organisationen.

Art. 3 Schranken

¹ Die Sicherheitsorgane des Bundes und der Kantone dürfen Informationen über die politische Betätigung und die Ausübung der Meinungs-, Koalitions- und Versammlungsfreiheit nicht bearbeiten. Die Bearbeitung ist jedoch dann zulässig, wenn der begründete Verdacht besteht, dass eine Organisation oder ihr angehö-

¹⁾ BBl 1994 II 1127

rende Personen die Ausübung der politischen Rechte oder der Grundrechte als Vorwand nehmen, um terroristische, nachrichtendienstliche oder gewalttätig extremistische Tätigkeiten vorzubereiten oder durchzuführen.

² Werden Informationen aufgrund von Absatz 1 beschafft und hat sich bei der beobachteten Tätigkeit der Verdacht auf strafbares Verhalten nicht bestätigt, so dürfen die Informationen nicht personenbezogen erschlossen werden. Bildaufnahmen müssen spätestens nach 30 Tagen vernichtet werden.

³ Das Stimm-, das Petitions- und das Statistikgeheimnis bleiben gewahrt.

⁴ Die Sicherheitsorgane dürfen ferner im Hinblick auf Massnahmen zum Schutz von Personen und Gebäuden nach dem fünften Abschnitt die Informationen bearbeiten, welche zum Schutz von bedrohten Personen, Organisationen oder Veranstaltungen notwendig sind.

2. Abschnitt: Aufgabenteilung

Art. 4 Grundsatz

¹ Die Wahrung der inneren Sicherheit ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen.

² Für die innere Sicherheit seines Gebiets ist in erster Linie der Kanton verantwortlich.

Art. 5 Aufgabenerfüllung durch den Bund

¹ Der Bundesrat nimmt die Leitung im Bereiche der inneren Sicherheit wahr, indem er:

- a. periodisch die Bedrohungslage beurteilt, die Informationsrechte und -pflichten festlegt und die Aufträge anpasst;
- b. ein Leitbild der Massnahmen zum Schutz der Bundesbehörden, der völkerrechtlich geschützten Personen sowie der ständigen diplomatischen Missionen, der konsularischen Posten und der internationalen Organisationen erlässt;
- c. bei besonderen Bedrohungssituationen konkrete Massnahmen anordnet.

² Er regelt die Aufgabenteilung zwischen dem Bundesamt für innere Sicherheit (Bundesamt) und den Organen der militärischen Sicherheit während eines Assistenzdienstes oder eines Aktivdienstes.

³ Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (Departement) konkretisiert die Aufträge des Bundesrates und erteilt den Kantonen diejenigen Aufträge, welche politisch bedeutsam oder von langer Dauer sind oder erhebliche Mittel beanspruchen.

⁴ Das Bundesamt erfüllt die Aufgaben des Bundes nach diesem Gesetz, welche nicht einem andern Organ übertragen sind.

Art. 6 Aufgabenerfüllung durch die Kantone

¹ Jeder Kanton bezeichnet die Verwaltungseinheit, welche beim Vollzug dieses Gesetzes mit dem Bundesamt zusammenarbeitet. Er legt den Dienstweg so fest, dass dringliche Einzelaufträge des Bundes ohne Verzug durchgeführt werden.

² Hat ein Kanton die sicherheitspolizeilichen Aufgaben bestimmten Gemeinden übertragen, arbeiten diese wie ein Kanton direkt mit den Bundesbehörden zusammen.

³ Personen, die von den Kantonen mit Aufgaben nach diesem Gesetz betraut sind, unterstehen dem kantonalen Dienstrecht und der kantonalen Dienstaufsicht.

Art. 7 Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen

¹ Das Departement verkehrt mit den Kantonsregierungen und arbeitet mit den interkantonalen Regierungskonferenzen zusammen.

² Die Kantone erfüllen die Aufträge nach diesem Gesetz in der Regel selbständig. Das Bundesamt kann in wichtigen Fällen die Leitung übernehmen oder direkte Weisungen erteilen, insbesondere wenn mehrere Kantone mitwirken müssen oder Gefahr im Verzuge ist.

³ Das Bundesamt erteilt die einzelnen Aufträge schriftlich; in dringenden Fällen kann es den Auftrag mündlich erteilen und nachträglich schriftlich bestätigen.

Art. 8 Verkehr mit dem Ausland

¹ Der Verkehr mit den ausländischen Behörden, die Sicherheitsaufgaben erfüllen, ist Sache des Bundes.

² Die Kantone können für Sicherheitsfragen im Grenzgebiet mit den für dieses Gebiet zuständigen ausländischen Polizeibehörden zusammenarbeiten.

Art. 9 Konsultative Sicherheitskommission

¹ Der Bundesrat setzt eine konsultative Sicherheitskommission aus Vertretern der interessierten Departemente und der Kantone sowie aus aussenstehenden Persönlichkeiten ein. Das Departement erlässt die Geschäftsordnung.

² Die Kommission berät den Bundesrat und das Departement in Fragen der Wahrung der inneren Sicherheit. Sie nimmt periodische Lagebeurteilungen vor.

³ Die Kommission beurteilt die Risiken für die innere Sicherheit. Sie berücksichtigt die Entwicklungen im Ausland, soweit sich diese auf die Schweiz auswirken könnten. Sie wertet insbesondere die terroristischen und extremistischen Aktivitäten, die Einsätze von politischen, militärischen und wirtschaftlichen Nachrichtendiensten, die gewalttätigen politischen Auseinandersetzungen und die Tätigkeiten des organisierten Verbrechens aus.

3. Abschnitt: Informationsbearbeitung

Art. 10 Informationspflichten der Sicherheitsorgane

¹ Das Bundesamt informiert die andern Sicherheitsorgane von Bund und Kantonen und die an sicherheitspolizeilichen Aufgaben mitwirkenden Bundesorgane über alle Vorgänge, welche die innere Sicherheit in ihrem Aufgabenbereich beeinträchtigen können.

² Die Sicherheitsorgane der Kantone erstatten dem Bundesamt die Meldungen, welche für die Erfüllung der Aufträge zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit notwendig sind.

³ Das Departement bestimmt:

- a. über welche Vorgänge dem Bundesamt ohne besondere Aufforderung zu berichten ist;
- b. die Organisationen und Gruppierungen, über deren Tätigkeit und deren Exponenten alle Wahrnehmungen zu melden sind, wenn der konkrete Verdacht besteht, dass sie die innere oder äussere Sicherheit gefährden.

⁴ Die Vorgänge sowie die Organisationen und Gruppierungen werden in Listen festgehalten, die jährlich dem Bundesrat zur Genehmigung unterbreitet werden.

Art. 11 Meldungen und Auskünfte von anderen Amtsstellen

¹ Der Bundesrat regelt durch Verordnung, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang die folgenden Behörden und Amtsstellen zur Auskunft an das Bundesamt oder die Sicherheitsorgane der Kantone verpflichtet sind:

- a. Strafverfolgungsorgane, Polizeistellen, Grenzwacht- und Zollorgane;
- b. Organe der militärischen Sicherheit, des militärischen Nachrichtendienstes und des militärischen Kontrollwesens;
- c. Fremdenpolizeibehörden und andere Behörden des Bundes und der Kantone, die für Einreise und Aufenthalt von Ausländern sowie für Asylfragen zuständig sind;
- d. Verwaltungseinheiten des Bundes, die an sicherheitspolizeilichen Aufgaben mitwirken;
- e. Einwohnerkontrollen und andere öffentliche Register;
- f. für den diplomatischen und konsularischen Verkehr zuständige Behörden;
- g. für die Bewilligung des Verkehrs mit bestimmten Gütern zuständige Behörden.

² Der Bundesrat kann durch Verordnung:

- a. in Absatz 1 aufgeführte Behörden und Amtsstellen des Bundes und der Kantone verpflichten, bestimmte Vorgänge und Feststellungen unaufgefordert zu melden;
- b. bei unmittelbarer und ernsthafter Bedrohung der inneren und äusseren Sicherheit für begrenzte Zeit bestimmte Ausnahmen von der Geltung besonderer formellgesetzlicher Geheimhaltungspflichten anordnen; die durch Artikel 321 des Strafgesetzbuches¹⁾ geschützten Berufsgeheimnisse können nur unter Einhaltung der vorgesehenen Verfahren aufgehoben werden;
- c. bei erhöhter Bedrohung der inneren und äusseren Sicherheit für begrenzte Zeit weitere Behörden, Amtsstellen und Organisationen zu Meldungen oder zur Auskunftserteilung verpflichten.

³ Anstände innerhalb der Bundesverwaltung entscheidet das übergeordnete Departement oder der Bundesrat, Anstände zwischen Organen des Bundes und der Kantone die Anklagekammer des Bundesgerichts.

¹⁾ SR 311.0

Art. 12 Informationsbeschaffung

¹ Die Sicherheitsorgane beschaffen die Informationen, welche zur Erfüllung der Aufgaben nach diesem Gesetz notwendig sind. Sie können diese Daten beschaffen, ohne dass es für die betroffenen Personen erkennbar ist. Sie dürfen dazu auch besonders schützenswerte Daten beschaffen und Persönlichkeitsprofile erstellen.

² Personendaten können beschafft werden durch:

- a. Auswerten öffentlich zugänglicher Quellen;
- b. Einholen von Auskünften;
- c. Einsicht in amtliche Akten;
- d. Entgegennahme und Auswerten von Meldungen;
- e. Nachforschen nach der Identität oder dem Aufenthalt von Personen;
- f. Beobachten von Vorgängen an öffentlichen und allgemein zugänglichen Orten, auch mittels Bild- und Tonaufzeichnungen;
- g. Feststellen der Bewegungen und der Kontakte von Personen.

³ Der Einsatz strafprozessualer Zwangsmassnahmen ist nur im Rahmen eines gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens oder einer Voruntersuchung zulässig. Dasselbe gilt für das Beobachten von Vorgängen in privaten Räumen.

Art. 13 Bearbeiten von Personendaten

¹ Das Bundesamt bewertet die Informationen nach Richtigkeit und Erheblichkeit. Es vernichtet unrichtige oder nicht notwendige Informationen, bei Meldungen von Sicherheitsorganen unter Anzeige an die meldende Stelle.

² Das Bundesamt bearbeitet die Daten, welche jederzeit rasch greifbar sein müssen, auf einem elektronischen Informationssystem. Dieses steht nur den mit Aufgaben nach diesem Gesetz betrauten Personen der Sicherheitsorgane des Bundes und der Kantone mit einem Abrufverfahren zur Verfügung. Der Bundesrat legt die Voraussetzungen für den Anschluss der kantonalen Sicherheitsorgane im einzelnen fest. Das Departement regelt die Zugriffsrechte.

³ Die Daten, die ausserhalb eines gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens beschafft werden, und die Daten der gerichtlichen Polizei werden im Informationssystem getrennt bearbeitet. Das Informationssystem muss von andern Informationssystemen der Polizei oder der Verwaltung getrennt geführt werden.

⁴ Das Bundesamt darf folgende Daten aus gerichtspolizeilichen Verfahren nach Abschluss des Strafverfahrens im Informationssystem personenbezogen weiterbearbeiten:

- a. Daten über beschuldigte Personen, wenn Anhaltspunkte bestehen, dass sie über Gefährdungen der inneren und äusseren Sicherheit Aufschluss geben können.
- b. Daten über nichtbeschuldigte Personen, wenn gesicherte Anhaltspunkte bestehen, dass sie mit oder ohne Kenntnis über deren Zugehörigkeit mit Angehörigen einer terroristischen, Gewalt anwendenden extremistischen oder nachrichtendienstlichen Organisation oder mit einer kriminellen Organisation im Sinne von Artikel 260^{ter} Strafgesetzbuch¹⁾ in Kontakt stehen; für Daten aus amtli-

¹⁾ SR 311.0

chen Überwachungen des Post- und Fernmeldeverkehrs oder aus dem Einsatz technischer Überwachungsgeräte geht Artikel 66 Absatz 1^{er} Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege¹⁾ vor;

- c. Daten, die für betroffene Personen erkennbar erhoben worden sind.

Art. 14 Bearbeitung durch die Kantone

¹ Die kantonalen Sicherheitsorgane bearbeiten die Daten, die sie beim Vollzug dieses Gesetzes erhalten, nach den Bestimmungen des Bundes. Sie bewahren sie getrennt von kantonalen Daten auf.

² Soweit die kantonalen Sicherheitsorgane eigene automatisierte Informationssysteme führen, gelten die Bestimmungen für das Informationssystem des Bundes sinngemäss. Die Betriebsordnung des kantonalen Systems muss vom Departement genehmigt werden.

³ Soweit kantonale Sicherheitsorgane Daten nach diesem Gesetz bearbeiten, unterstehen sie dem Datenschutzrecht des Bundes. Die im kantonalen Recht vorgesehenen Aufsichtsrechte bleiben gewahrt.

Art. 15 Weitergabe von Personendaten

¹ Der Bundesrat regelt durch Verordnung, an welche Empfänger in der Schweiz das Bundesamt im Einzelfall, soweit es zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit, zur Strafverfolgung oder zur Kontrolle seiner Aufgabenerfüllung notwendig ist, Personendaten weitergeben kann. Wenn die gewonnenen Erkenntnisse andern Behörden zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens dienen können, werden sie diesen zur Verfügung gestellt.

² Das Bundesamt kann Personendaten an Sicherheitsorgane von Staaten, mit denen die Schweiz diplomatische Beziehungen pflegt, weitergeben, wenn ein Gesetz oder eine genehmigte zwischenstaatliche Vereinbarung (Art. 28) es vorsieht oder wenn:

- a. die Information benötigt wird, um ein auch in der Schweiz strafbares Verbrechen oder Vergehen zu verhindern oder aufzuklären;
- b. ein schweizerisches Ersuchen um Information begründet werden muss;
- c. es im Interesse der betroffenen Person liegt und diese zugestimmt hat oder deren Zustimmung nach den Umständen angenommen werden kann;
- d. es zur Wahrung erheblicher Sicherheitsinteressen der Schweiz oder des Empfängerstaates unerlässlich ist.

³ Die Weitergabe ins Ausland muss unterbleiben, wenn die betroffene Person durch die Datenübermittlung der Gefahr einer Doppelbestrafung oder ernsthafter Nachteile für Leib, Leben oder Freiheit im Sinne der Europäischen Menschenrechtskonvention²⁾ ausgesetzt werden könnte.

⁴ Werden die Personendaten in einem Verfahren benötigt, so gelten die massgebenden Bestimmungen über die Rechtshilfe.

¹⁾ SR 312.0

²⁾ SR 0.101

⁵ Die Sicherheitsorgane der Kantone dürfen Daten, die sie vom Bund erhalten haben, nur an andere kantonale Stellen und nur nach den vom Bundesrat erlassenen Grundsätzen weitergeben.

Art. 16 Auskunfts- und Beschwerderecht

¹ Für das Auskunftsrecht über Daten, die nach diesem Gesetz registriert werden, gilt das Bundesgesetz vom 19. Juni 1992¹⁾ über den Datenschutz (Datenschutzgesetz) mit den nachfolgenden Ergänzungen. Die Kantone überweisen Gesuche, die sich auf Akten des Bundes beziehen, an das Bundesamt.

² Das Auskunftsbegehren muss auf einen konkreten Sachverhalt hinweisen, der zu einer Bearbeitung von Daten über die gesuchstellende Person geführt haben könnte und ein besonderes Interesse an der Auskunft darlegen. Die Beschränkung der Auskunft kann ohne Angabe von Gründen erfolgen, wenn durch die Mitteilung der Gründe der mit der Auskunftsbeschränkung verfolgte Zweck gefährdet würde.

³ Im Anschluss an die Auskunftserteilung überprüft das Bundesamt unabhängig von den festgelegten Laufzeiten, ob die vorhandenen Informationen noch benötigt werden. Alle nicht mehr benötigten Daten werden im Informationssystem gelöscht.

⁴ Für das Beschwerdeverfahren gilt das Datenschutzgesetz. Anstelle der Eidgenössischen Datenschutzkommission oder ihres Präsidenten entscheidet das zuständige Departement nach Anhören des Datenschutzbeauftragten. Gegen den Entscheid des Departements ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig.

4. Abschnitt: Personensicherheitsprüfungen

Art. 17 Personenkreis

¹ Der Bundesrat kann Sicherheitsprüfungen vorsehen für Bedienstete des Bundes, Angehörige der Armee und Dritte, die mit Aufträgen im Bereich der Gesamtverteidigung betraut sind, wenn sie bei ihrer Tätigkeit:

- a. regelmässigen und weitreichenden Einblick in die Regierungstätigkeit oder in die Gesamtverteidigung haben und darauf Einfluss nehmen können;
- b. regelmässig Zugang zu Geheimnissen der inneren und äusseren Sicherheit haben und sie deshalb der Spionage oder der Erpressung ausgesetzt werden könnten;
- c. regelmässigen und weitreichenden Einblick in Geheimnisse der Gesamtverteidigung oder Zugang zu Informationen haben, deren Aufdeckung die Erfüllung wesentlicher Aufgaben der Gesamtverteidigung gefährden kann;
- d. als Angehörige der Armee Zugang zu klassifizierten Informationen, Materialien oder Anlagen haben;

¹⁾ SR 235.1

- e. als Beauftragte oder deren Arbeitnehmer an klassifizierten Projekten der Gesamtverteidigung mitwirken oder aufgrund von Geheimschutzvereinbarungen geprüft werden müssen;
- f. unmittelbar bei Aufgaben des Bundes zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit mitwirken;
- g. regelmässig Zugang zu besonders schützenswerten Personendaten haben, deren Offenbarung die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen schwerwiegend beeinträchtigen könnte.

² Die Kantone können für ihre Bediensteten, die unmittelbar bei Aufgaben des Bundes nach diesem Gesetz mitwirken, ebenfalls eine Sicherheitsprüfung durchführen. Sie können die Mitwirkung des Bundesamtes beanspruchen.

³ Die Sicherheitsprüfung wird durchgeführt, bevor das Amt oder die Funktion übertragen oder der Auftrag erteilt worden ist. Die zu prüfende Person muss der Durchführung der Prüfung zustimmen. In besonderen Fällen kann der Bundesrat die periodische Wiederholung vorsehen.

⁴ Der Bundesrat erlässt eine Liste der Ämter in der Bundesverwaltung und Funktionen der Armee, für die eine Sicherheitsprüfung durchgeführt werden muss. Die Departementsvorsteher und der Bundeskanzler können in Ausnahmefällen Personen prüfen lassen, deren Amt oder Funktion noch nicht in der Liste aufgenommen ist, jedoch die Voraussetzungen nach Absatz 1 erfüllt.

Art. 18 Prüfungsinhalt

¹ Bei der Sicherheitsprüfung werden sicherheitsrelevante Daten über die Lebensführung der betroffenen Person erhoben, insbesondere über ihre engen persönlichen Beziehungen und familiären Verhältnisse, ihre finanzielle Lage, ihre Beziehungen zum Ausland und Aktivitäten, welche die innere und äussere Sicherheit in rechtswidriger Weise gefährden. Über die Ausübung verfassungsmässiger Rechte werden keine Daten erhoben.

² Die Daten können erhoben werden:

- a. über das Bundesamt aus den Registern der Sicherheits- und der Strafverfolgungsorgane von Bund und Kantonen sowie aus dem Strafregister;
- b. aus den Registern der Betreibungs- und Konkursbehörden der Kantone und der Einwohnerkontrollen;
- c. durch Befragung von Drittpersonen, wenn die betroffene Person zugestimmt hat;
- d. durch persönliche Befragung der betroffenen Person.

Art. 19 Durchführung der Prüfung

¹ Der Bundesrat bezeichnet eine oder mehrere Fachstellen, welche die Sicherheitsprüfungen durchführen. Die Fachstellen können mit dem Bundesamt zusammenarbeiten.

² Die Fachstelle teilt der geprüften Person das Ergebnis der Abklärungen und ihre Beurteilung des Sicherheitsrisikos mit. Diese kann innert zehn Tagen Einsicht in die Prüfungsunterlagen nehmen und die Berichtigung falscher Daten verlangen sowie bei Akten des Bundes die Entfernung überholter Daten verlangen oder einen

Bestreitungsvermerk anbringen lassen. Für die Einschränkung der Auskunft gilt Artikel 9 des Datenschutzgesetzes¹⁾.

³ Wird die Sicherheitserklärung nicht erteilt oder mit Vorbehalten versehen, kann die betroffene Person Beschwerde bei einer verwaltungsunabhängigen Beschwerdeinstanz führen, die endgültig entscheidet.

⁴ Die Fachstelle unterbreitet ihre Beurteilung des Sicherheitsrisikos schriftlich der Behörde, die für die Wahl oder die Übertragung der Funktion zuständig ist. Die Behörde ist an die Beurteilung der Fachstelle nicht gebunden. Der Bundesrat regelt die Zuständigkeiten bei den Prüfungen nach Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe e.

⁵ Der Bundesrat regelt die Einzelheiten der Sicherheitsprüfung, insbesondere die Einsichtsrechte der Betroffenen und der ernennenden Behörde, sowie die Aufbewahrung, weitere Verwendung oder Löschung der Daten. Er ernennt die Beschwerdeinstanz und regelt deren Verfahren.

5. Abschnitt: Aufgaben zum Schutz von Personen und Gebäuden

Art. 20 Grundsätze

¹ Das Bundesamt sorgt in Zusammenarbeit mit den kantonalen Behörden für den Schutz der Magistraten und der Gebäude des Bundes sowie der Personen und Gebäude, für welche der Bund völkerrechtliche Schutzpflichten erfüllen muss.

² Der Bundesrat kann bei bestimmten Gebäuden und bei bestimmten Anlässen auch andere Schutzdienste für diese Aufgaben einsetzen.

³ Er kann andere geeignete Bedienstete für besondere Schutzaufgaben einsetzen oder bei besonderem Bedarf oder bei erhöhter Bedrohung nach Absprache mit den kantonalen Regierungen den zuständigen kantonalen Behörden zur Verfügung stellen.

Art. 21 Schutz der Bundesbehörden

¹ Der Bundesrat bestimmt die Gebäude des Bundes, in denen zum Schutz der Personen und Einrichtungen das Personal des Bundesamtes eingesetzt wird.

² Für alle Gebäude, in denen Bundesbehörden untergebracht sind, wird das Hausrecht (Art. 14 des Garantiesgesetzes vom 26. März 1934²⁾) von den Vorstehern der untergebrachten Departemente, Gruppen, Ämter oder andern Bundesbehörden ausgeübt. Sie treffen die geeigneten Schutzmassnahmen in Absprache mit dem Bundesamt.

³ Die Kantone gewährleisten den Schutz des übrigen Eigentums des Bundes nach Massgabe von Artikel 11 des Garantiesgesetzes.

⁴ Die Baubehörden legen im Einvernehmen mit dem Bundesamt und den untergebrachten Departementen, Gruppen und Ämtern und andern Bundesbehörden die baulichen und technischen Schutzmassnahmen fest.

¹⁾ SR 235.1

²⁾ SR 170.21

⁵ Das Departement setzt einen Koordinationsausschuss ein, der das Leitbild nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b entwirft, wichtige Massnahmen koordiniert und das Bundesamt bei seinen Aufgaben unterstützt.

Art. 22 Erfüllung der völkerrechtlichen Schutzpflichten

Die Kantone treffen in Absprache mit dem Bundesamt die Massnahmen auf ihrem Gebiet, die für die Erfüllung der völkerrechtlichen Schutzpflichten der Schweiz notwendig sind.

6. Abschnitt: Verschiedene organisatorische Bestimmungen

Art. 23 Parlamentarische Kontrolle

Die parlamentarische Kontrolle wird von der Geschäftsprüfungsdelegation nach dem Geschäftsverkehrsgesetz ¹⁾ wahrgenommen.

Art. 24 Verwaltungskontrolle

¹ Der Bundesrat sorgt dafür, dass die Tätigkeit des Bundesamtes auf Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit überprüft wird. Das Departement erlässt jährlich einen Kontrollplan, der mit den parlamentarischen Kontrollen abgestimmt wird.

² Der Bundesrat legt die Grundsätze der Kontrolle in den Kantonen fest. Die Durchführung der Kontrollen ist Sache der Kantone.

Art. 25 Berichterstattung

¹ Der Bundesrat orientiert die Räte, die Kantone und die Öffentlichkeit jährlich oder nach Bedarf über seine Beurteilung der Bedrohungslage und über die Tätigkeiten der Sicherheitsorgane des Bundes.

² Das Departement orientiert die Kantonsregierungen über die Entwicklung der Bedrohungslage und die Konkretisierung der allgemeinen Aufträge.

³ Das Bundesamt orientiert die Polizeidirektoren und Sicherheitsorgane laufend über die getroffenen und geplanten Massnahmen nach diesem Gesetz.

Art. 26 Finanzielle Leistungen an die Kantone

¹ Der Bund gilt den Kantonen die in seinem Auftrag nach dem dritten Abschnitt erbrachten Leistungen ab. Der Bundesrat legt die Abgeltung aufgrund der Zahl der überwiegend für die Bundesaufgaben tätigen Personen pauschal fest.

² Der Bund leistet an Kantone, die in grossem Ausmass Schutzaufgaben nach dem fünften Abschnitt erfüllen müssen, sowie bei ausserordentlichen Ereignissen eine angemessene Abgeltung.

¹⁾ SR 171.11

³ Der Bund gewährt dem Schweizerischen Polizeinstitut Neuenburg Finanzhilfen für die im Interesse des Bundes erbrachten Leistungen.

Art. 27 Ausbildung

¹ Der Bund und die Kantone arbeiten bei der Ausbildung im Bereiche der inneren Sicherheit zusammen, insbesondere durch gemeinsame Ausbildungsangebote.

² Die Ausbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundesamtes erfolgt soweit möglich in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Polizeinstitut Neuenburg und mit andern geeigneten Instituten für Polizeiwissenschaft. Dabei ist besonderes Gewicht darauf zu legen, dass die Erfüllung der Sicherheitsaufgaben einer pluralistischen und demokratischen Gesellschaft Rechnung trägt.

7. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Art. 28 Vollzug

¹ Der Bundesrat vollzieht dieses Gesetz. Er erlässt die Ausführungsbestimmungen.

² Der Bundesrat kann in eigener Kompetenz Verträge mit ausländischen Staaten über die Erfüllung der Sicherheitsaufgaben abschliessen, soweit sie den Grundsätzen dieses Gesetzes entsprechen. Weitere zwischenstaatliche Verwaltungsvereinbarungen können von den Sicherheitsorganen vollzogen werden, wenn sie vom Bundesrat genehmigt worden sind.

Art. 29 Referendum und Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Botschaft zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit und zur Volksinitiative «S.O.S. Schweiz ohne Schnüffelpolizei» vom 7. März 1994

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	94.028
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.06.1994
Date	
Data	
Seite	1127-1213
Page	
Pagina	
Ref. No	10 053 032

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.