

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	23.04.2024
Thema	Rechtsordnung
Schlagworte	Ausländische Bevölkerung, Äussere Sicherheit, Innere Sicherheit
Akteure	Glättli, Balthasar (gp/verts, ZH) NR/CN
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1990 - 01.01.2020

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Frick, Karin
Heer, Elia
Schubiger, Maximilian

Bevorzugte Zitierweise

Frick, Karin; Heer, Elia; Schubiger, Maximilian 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Rechtsordnung, Ausländische Bevölkerung, Äussere Sicherheit, Innere Sicherheit, 2015 – 2019*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 23.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Rechtsordnung	1
Äussere Sicherheit	1
Grundrechte	6
Innere Sicherheit	7

Abkürzungsverzeichnis

EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
VBS	Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
SiK-SR	Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates
NDG	Nachrichtendienstgesetz
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
SiK-NR	Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
GPDeI	Geschäftsprüfungsdelegation
MELANI	Melde- und Analysestelle Informationssicherheit
BÜPF	Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs
SRF	Schweizer Radio und Fernsehen
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
NCS	Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken
NDB	Nachrichtendienst des Bundes (bis 2010: Strategischer Nachrichtendienst und Dienst für Analyse und Prävention)
IZRS	Islamischer Zentralrat Schweiz
Fedpol	Bundesamt für Polizei
<hr/>	
DFJP	Département fédéral de justice et police
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
ONU	Organisation des Nations unies
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
CPS-CE	Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats
LRens	Loi sur le renseignement
EPF	École polytechnique fédérale
CIP-CN	Commission des institutions politiques du Conseil national
CPS-CN	Commission de la politique de sécurité du Conseil national
PF PDT	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
DéICDG	Délégation des Commissions de gestion
MELANI	Centrale d'enregistrement et d'analyse pour la sûreté de l'information
LSCPT	Loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication
RTS	Radio Télévision Suisse
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
USAM	Union suisse des arts et métiers
CEP	Commission d'enquête parlementaire
SNPC	Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques
SRC	Service de renseignement de la Confédération (à 2010: Service de renseignement stratégique et Service d'analyse et de prévention)
CCIS	Conseil Central Islamique Suisse
Fedpol	Office fédéral de la police

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Rechtsordnung

Äussere Sicherheit

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 17.03.2015
KARIN FRICK

Das **Nachrichtendienstgesetz** (NDG) war neben dem BÜPF die zweite Vorlage im Jahr 2015, bei der die eidgenössischen Räte eine Güterabwägung zwischen der Sicherheit der Bevölkerung und des Staates einerseits und dem Daten- und Persönlichkeitsschutz andererseits vornehmen mussten. Während das BÜPF jedoch die Verfolgung konkreter Straftatbestände durch die Behörden regelt, betrifft das NDG die präventive Überwachung durch den Nachrichtendienst (NDB). Die Gefahr einer erneuten Fichierung der Bevölkerung, welche von den Gegnern ins Feld geführt wurde, sah die grosse Mehrheit der vorberatenden SiK-NR nicht gegeben. Ziel des Gesetzes sei die präventive, gezielte Gewinnung von Schlüsselinformationen und der NDB erhalte dazu Instrumente für gezielte Eingriffe bei besonderen Bedrohungen, aber keine Generalvollmacht.

Als Erstrat hatte der Nationalrat dennoch zuerst über einen Nichteintretensantrag zu entscheiden. «Dieses Gesetz ist schlecht, lückenhaft und geht im entscheidenden Moment zu weit», begründete Daniel Vischer (gp, ZH) den Antrag. Das Gesetz stelle «unser kostbarstes Gut, die persönliche Freiheit» aufs Spiel und erlaube dem Staat einen «Lauschangriff». Die Befürworter des NDG hielten dagegen, dass sich die Bedrohungen in jüngster Zeit verändert hätten und man darum die Mittel anpassen müsse, um diesen Bedrohungen entgegenzutreten. Die Schweiz dürfe nicht aufgrund fehlender Kompetenzen des NDB zu einem Tummelplatz für Kriminelle und Terroristen, die hier unbehelligt ihre Taten vorbereiten können, sowie für ausländische Geheimdienste, welche die Überwachung des NDB als unzureichend empfinden, werden. Nach der hitzigen und langen Debatte votierte die klare Mehrheit der grossen Kammer mit 154 zu 33 Stimmen schliesslich für Eintreten. Dagegen stimmten die geschlossene grüne Fraktion, eine Minderheit der SP-Fraktion sowie einzelne Vertreter anderer Parteien.

Die Detailberatung erfolgte in vier thematischen Blöcken. Im ersten Block beschäftigte sich der Nationalrat mit den allgemeinen Bestimmungen des Gesetzes, den Aufgaben und der Zusammenarbeit des NDB sowie den genehmigungsfreien Beschaffungsmassnahmen. In diesem Themenbereich folgte die Volkskammer in allen Punkten ihrer Kommissionsmehrheit und brachte nur geringfügige Änderungen am Entwurf des Bundesrates an.

Die Bestimmungen des zweiten Blocks, zu denen die genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen, der Quellenschutz, die Beschaffung von Informationen über Vorgänge im Ausland, die Kabelaufklärung und die Koordination mit der BÜPF-Revision gehören, sorgten für weitaus mehr Zündstoff in der Debatte, stellen sie doch den eigentlichen Kernbereich der Vorlage dar. Bei den genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen war weniger die konkrete Ausgestaltung umstritten als die Frage, ob es sie überhaupt geben soll. Es handelt sich dabei um Massnahmen zur Überwachung ausserhalb des öffentlichen Raumes, d.h. Eingriffe in die Privatsphäre. Eine Minderheit um Daniel Vischer beantragte, den gesamten Abschnitt betreffend die genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen aus dem Gesetz zu streichen, da diese nicht verhältnismässig angewendet werden könnten und «rechtsstaatlich unzulässig» seien. Das Ansinnen fand im links-grünen Lager grosse Unterstützung, hatte gegen die bürgerliche Mehrheit aber keine Chance. Die Befürworter argumentierten einmal mehr, dass diese Kompetenzen für den NDB unerlässlich seien, um die Sicherheit der Schweiz und ihrer Bevölkerung sicherzustellen. Missbrauch soll durch ein dreistufiges Bewilligungsverfahren, bei dem eine solche Massnahme zuerst vom Bundesverwaltungsgericht bewilligt und anschliessend nach einer Konsultation des EDA und des EJPD vom Chef oder der Chefin des VBS freigegeben werden muss, ausgeschlossen werden. Das gleiche Spiel wiederholte sich mit den Bestimmungen zur Kabelaufklärung. Sie geben dem NDB die Befugnis zur Suche nach bestimmten Schlagworten im Internet. Auch hier war nicht die konkrete Umsetzung umstritten, sondern die Existenz solcher Massnahmen an sich. Balthasar Glättli (gp, ZH) wollte mit einem Einzelantrag den gesamten Abschnitt betreffend die Kabelaufklärung aus dem Gesetz streichen. Die Meinungen und Argumente waren die gleichen wie in der Frage der genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen und wiederum unterlag das

links-grüne Lager der bürgerlichen Mehrheit im Rat. Die übrigen Bestimmungen in diesem Beratungsblock waren wenig umstritten und wurden alle gemäss Antrag der Kommissionsmehrheit angenommen.

Die Diskussion im dritten Block über die Bestimmungen zur Datenbearbeitung und -archivierung verlief entlang der gefestigten Argumentationslinien und war ansonsten wenig kontrovers. Die Kommission habe sehr hohe Ansprüche an die Datenerfassung, die Überprüfung der Plausibilität von Daten und die Datenarchivierung gestellt und immer darauf geachtet, die Interessen der breiten Bevölkerung am Persönlichkeitsschutz zu respektieren, versicherte Kommissionsprecher Roland Borer (svp, SO). So folgte der Nationalrat überall den Anträgen seiner Kommissionsmehrheit und brachte keine substanziellen Änderungen am bundesrätlichen Entwurf an.

Im vierten und letzten Block beschäftigte sich die grosse Kammer mit der politischen Steuerung, der Kontrolle und Aufsicht über den NDB, dem Organisationsverbot und den Schlussbestimmungen. Die vom Bundesrat vorgesehene vierfache Kontrolle durch eine departementsinterne unabhängige Aufsicht, den Sicherheitsausschuss des Bundesrates, die GPDel sowie eine unabhängige Kontrollinstanz für die Funkaufklärung stiess im Rat auf ein überwiegend positives Echo. Als einzige grundlegende Änderung am Entwurf des Bundesrates fügte der Nationalrat auf Antrag seiner Kommission eine explizite gesetzliche Grundlage für das Verbot von Organisationen oder Gruppierungen ein, welche terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten propagieren oder fördern und damit die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz bedrohen. Bisher konnte der Bundesrat solche Organisationsverbote nur auf Notrecht basierend erlassen, weshalb ihre Gültigkeit jeweils auf ein halbes Jahr beschränkt war. Allerdings wollte die grosse Kammer dem Bundesrat hier keine Blankovollmacht erteilen, so dass sie einen Einzelantrag Eichenberger (fdp, AG) einstimmig annahm, demzufolge sich ein Verbot auf einen entsprechenden Beschluss der UNO oder der OSZE stützen muss und nur nach Konsultation der zuständigen parlamentarischen Kommissionen erlassen werden kann. In allen anderen Punkten folgte sie der Kommissionsmehrheit.

In der Gesamtabstimmung wurde das NDG mit 119 zu 65 Stimmen bei 5 Enthaltungen klar angenommen. Mit den geschlossen stimmenden Fraktionen der CVP, BDP und FDP sowie der überwiegenden Mehrheit der SVP-Fraktion auf der Befürworterseite und der gesamten grünen Fraktion sowie den Fraktionen der SP und der GLP mit jeweils einer Ausnahme auf der Gegenseite zeigte sich auch in der Gesamtabstimmung der ideologische Graben zwischen dem bürgerlichen und dem links-grünen Lager deutlich.¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 24.09.2016
KARIN FRICK

Lange bevor der Bundesrat Mitte Juni 2016 mit seiner Medienkonferenz den **Abstimmungskampf zum Nachrichtendienstgesetz** offiziell eröffnete, wurde das Thema breit in der Öffentlichkeit diskutiert. Anlass dazu boten etwa die Terroranschläge in Brüssel vom 22. März 2016, in deren Nachgang bürgerliche Sicherheitspolitikerinnen und -politiker den Bundesrat dazu aufforderten, dem Nachrichtendienst per dringlichem Bundesbeschluss schleunigst zu den notwendigen Kompetenzen zu verhelfen. Man könne nicht warten, bis das neue NDG nach der Referendumsabstimmung vom September in Kraft treten könne; die jüngsten Anschläge hätten gezeigt, «dass die Bedrohung durch Terrorismus real ist», erklärte die Präsidentin der SiK-NR, Ida Glanzmann-Hunkeler (cvp, LU), gegenüber der NZZ. In Zeiten wie diesen sei es «unsinnig», dass der NDB in seiner Arbeit behindert werde, zitierte die «Tribune de Genève» dazu SiK-SR-Präsident Isidor Baumann (cvp, UR). Der NDB sei momentan «blind und taub», mahnte der Genfer Sicherheitsdirektor Pierre Maudet (GE, fdp) an gleicher Stelle. Obschon die Forderung unerfüllt verhalte, lagen die Hauptargumente für das neue Nachrichtendienstgesetz damit schon einmal auf dem Tisch.

Dass ein grosser Teil der Schweizer Bevölkerung ähnlich dachte, zeigte die im Mai veröffentlichte Studie «Sicherheit 2016» der ETH Zürich. Darin schätzten rund drei Viertel der Befragten die weltpolitische Lage (eher) pessimistisch ein, wobei die Erhebungen bereits im Januar und damit vor den Terrorattacken in Brüssel stattgefunden hatten. Damit einher gingen ein gegenüber dem Vorjahr gestiegenes subjektives Unsicherheitsempfinden sowie die klare Unterstützung von Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit wie Datensammlungen über verdächtige Personen, Armeeeinsätze zur Sicherstellung von Ruhe und Ordnung, die Aufstockung der Polizeikorps, Videoüberwachung im öffentlichen Raum oder vorsorgliche Verhaftungen. Von einer gewissen Ambivalenz zeugten die Antworten zum Verhältnis von Freiheit und Sicherheit: 55 Prozent der Befragten waren der Meinung, dass der Staat die Sicherheit

der Bevölkerung auch auf Kosten der persönlichen Freiheit garantieren solle, gleichzeitig würden sich aber ebenfalls 55 Prozent für Freiheit statt Sicherheit entscheiden, wenn sie gezwungen wären, eins der beiden zu wählen. Zwei Drittel befürworteten aber die Terrorismusbekämpfung auch unter Einschränkung der persönlichen Freiheit – ein Ergebnis, das «Wasser auf die Mühlen der Befürworter» des neuen NDG sei, wie das St. Galler Tagblatt resümierte.

Weiteren Impetus fand die Befürworterseite in der Tatsache, dass sich offenbar auch der IZRS an der Unterschriftensammlung gegen das NDG beteiligt hatte, wie die Luzerner Zeitung Mitte Juni bekannt machte. Die umstrittene islamische Organisation sehe im NDG ein «Vehikel gegen Muslime», in dessen Fokus «je nach politischem Klima» auch andere Gruppen geraten könnten, weshalb Mediensprecher Qaasim Illi zur Unterschrift gegen das NDG aufgerufen habe. Im Einsatz für das NDG sah man sich dadurch bestätigt, denn es sei «bezeichnend», dass «ein Verein wie der IZRS, der selber im Fokus des NDB stehen könnte», gegen das Gesetz mobil mache, zitierte die Zeitung Ida Glanzmann-Hunkeler. Sogar Bundesrat Guy Parmelin sollte den Widerstand des IZRS einige Tage später vor den Medien lakonisch als «beste Werbung für das Gesetz» bezeichnen. Die Gegenseite distanzierte sich derweil von «diesen Extremisten», wie SP-Sprecher Michael Sorg betonte; man sei nicht verbündet und stehe in keinerlei Kontakt. Aus dem Abstimmungskampf wollte sich der IZRS denn auch heraushalten, wie er über eine Sprecherin verlauten liess.

Auf der Pro-Seite stand neben dem Bundesrat ein überparteiliches Ja-Komitee, das Parlamentarierinnen und Parlamentarier aller grösseren Parteien ausser den Grünen vereinte. Im Laufe der Kampagne sprachen sich zudem die Ost- und Westschweizer Konferenzen der Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren sowie die Regierungsräte der Kantone Zürich und Schaffhausen für das NDG aus. Das Hauptargument für das neue Gesetz war, dass die Mittel des schweizerischen Nachrichtendienstes an die aktuelle Bedrohungslage angepasst werden müssten, denn mit seinen heutigen Instrumenten könne er die Schweiz nicht ausreichend vor den sich ständig verändernden und komplexer werdenden Gefahren schützen. Der NDB sei schlicht «überholt», konstatierte FDP-Nationalrätin Corina Eichenberger (fdp, AG) gegenüber der Presse. Klar könne das Risiko nicht vollständig eliminiert werden, aber es seien schon viele Attentate dank Überwachung verhindert worden, pries SVP-Ratskollege Raymond Clottu (svp, NE) die neuen Überwachungsmöglichkeiten an. Als die Ziele des NDG nannte Verteidigungsminister Guy Parmelin einerseits die präventive Überwachung der «gefährlichsten Individuen» (NZZ) sowie andererseits die Erschwerung von Cyberangriffen und -spionage, wie im Fall der Ruag, der Anfang 2016 aufgedeckt worden war. Als weiteren Vorzug des neuen Gesetzes hob NDB-Chef Markus Seiler die Vereinfachung der internationalen Zusammenarbeit in der Terrorismusbekämpfung hervor. Gleichzeitig warnte er vor einer Schwächung der internationalen Stellung der Schweiz, sollte das Gesetz abgelehnt werden, denn je weniger eigene nachrichtendienstliche Erkenntnisse die Schweiz habe, umso grösser sei die Gefahr, von ausländischen Geheimdiensten instrumentalisiert zu werden. Es sei aber mitnichten die Absicht des neuen Gesetzes, alle Bürgerinnen und Bürger zu überwachen und selbstverständlich müsse Missbrauch verhindert werden, betonte Bundesrat Parmelin weiter. Auch das Komitee erklärte, umfassende Kontrollmechanismen und eine gut ausgebaute Aufsicht über den Nachrichtendienst verhinderten, dass ein Überwachungsstaat geschaffen werde. Die Befürworterinnen und Befürworter wurden nicht müde zu betonen, dass das NDG das Gleichgewicht zwischen individueller Freiheit und Sicherheit wahre und letztlich schlicht notwendig sei – oder mit den Worten von SP-Nationalrätin Rebecca Ruiz (sp, VD) in der «Tribune de Genève»: «Wir können nicht bei Windows 95 und Walkie-Talkies bleiben.» Der Status quo sei eine Reaktion auf den Fichenskandal in den 1990er-Jahren gewesen, erklärte auch EDÖB Adrian Lobsiger gegenüber der Sonntagszeitung. Seither hätten sich die Welt verändert und die Sicherheitslage verschärft. Auch er bezeichnete das NDG als «Kompromiss zwischen Freiheit und Sicherheit», liess sich aber nicht auf eine explizite Abstimmungsempfehlung hinaus. Zum frühen Zeitpunkt des offiziellen Kampagnenstarts Mitte Juni sagte Bundesrat Parmelin, er wolle eine «pädagogische» Abstimmungskampagne führen, um der Bevölkerung angesichts des heiklen und komplexen Themas genau zu erklären, was die Neuerungen seien und warum sie nötig seien.

Die Kontra-Seite bestand hauptsächlich aus dem Referendumskomitee «Bündnis gegen den Schnüffelstaat», das von den Grünen, der SP, den Juso, der Piratenpartei, der Gewerkschaft Syndicom, der Digitalen Gesellschaft, dem Verein Grundrechte.ch sowie dem Chaos Computer Club unterstützt wurde. Ein bürgerlich geprägtes Gegenkomitee

um die bürgerlichen Jungparteien, kritische Parlamentarierinnen und Parlamentarier von SVP bis GLP sowie die Operation Libero, das liberale Argumente gegen das NDG anführen wollte, zerbrach hingegen, bevor es sich formieren konnte. Man habe das NDG gleichzeitig mit dem BÜPF bekämpfen wollen, aber mit dem Scheitern des BÜPF-Referendums sei die Gruppe auseinandergefallen, schilderte der Koordinator und stellvertretende SGV-Direktor Henrique Schneider dem St. Galler Tagblatt. So dominierten denn auch die von links geäusserten Bedenken das Argumentarium der Gegnerschaft. Weil es dem NDB erlaube, auf Basis blosser Vermutungen zu agieren, gehe das neue Nachrichtendienstgesetz zu weit, so das Hauptargument des Nein-Lagers. Juso-Präsidentin Tamara Funciello nannte das NDG einen «Schritt Richtung Massenüberwachung». Mit dem Gesetz würden alle Bürgerinnen und Bürger zu Verdächtigen gemacht, sodass der NDB letztlich jeden zum potenziellen Terroristen «emporstilisieren» könne, kritisierte der Präsident des Vereins Grundrechte.ch, Viktor Györfy. Das von der Befürworterseite propagierte Gleichgewicht zwischen individueller Freiheit und Sicherheit konnte die Gegnerschaft nirgends erkennen. Mit der Stärkung des Nachrichtendienstes kreierte man nur eine «Illusion von Sicherheit», bemängelte der Grüne Nationalrat Balthasar Glättli (gp, ZH). Die Attentäter von Paris und Brüssel seien sehr wohl nachrichtendienstlich oder polizeilich bekannt gewesen, aber nichtsdestotrotz hätten die Anschläge nicht verhindert werden können. Dass eine parlamentarische oder juristische Kontrolle die Aktivitäten des NDB und damit die Eingriffe in die Grundrechte wirklich begrenzen könne, sei ebenfalls «illusorisch», so Györfy weiter. Glättli sah das Gesetz ausserdem – sowohl aufgrund der Zusammenarbeit mit ausländischen Nachrichtendiensten als auch wegen der Möglichkeit zum Eindringen in ausländische Computersysteme – als Gefahr für die Neutralität der Schweiz. Zudem missbilligte die Gegnerschaft, dass der Staat durch den Kauf von Trojanern den Schwarzmarkt für Sicherheitslücken und das organisierte Verbrechen fördere.

Insgesamt verlief die öffentliche Debatte über lange Zeit unaufgeregt und angesichts der Tragweite des Themas eher spärlich. Erst rund drei Wochen vor dem Abstimmungssonntag, im Anschluss an die SRF-«Arena» zum NDG, gewann sie «doch noch etwas an Temperatur», wie der Tages-Anzeiger kommentierte. Dabei stand das Instrument der Kabelauflklärung im Fokus, in der die Gegenseite nichts anderes als die verdachtsunabhängige Massenüberwachung erkannte. Die Beteuerung, es werde nur der grenzüberschreitende, nicht aber der inländische Internetverkehr überwacht, sei bedeutungslos, da etwa sehr viele E-Mails über ausländische Server verschickt würden, auch wenn sich Sender und Empfänger in der Schweiz befänden. Ein viel genanntes Argument gegen diese Art der Überwachung war die Suche nach der sprichwörtlichen Nadel im Heuhaufen, die eben nicht einfacher werde, wenn man den Heuhaufen vergrössere. NDG-Fürsprecherin Corina Eichenberger hielt dem in der «Tribune de Genève» entgegen, man werde im Internetverkehr schon nach sehr eng definierten Schlagworten suchen, und nicht einfach nach «Islam» oder «Bombe». Ausserdem führte die Pro-Seite an, der NDB verfüge gar nicht über genug Ressourcen für eine solche Massenüberwachung. Der Bundesrat sprach bis zuletzt von rund zehn Fällen pro Jahr, in denen bewilligungspflichtige Beschaffungsmassnahmen eingesetzt würden, wie er auch schon dem Parlament erklärt hatte. In den Medien wurde diese Zahl jedoch in Zweifel gezogen, da sich seit den parlamentarischen Beratungen die Bedrohungslage durch vermehrte Anschläge in Europa – die bisher folgenschwersten in Paris und Brüssel – und die zunehmende Anzahl Dschihad-Reisender aus der Schweiz verschärft habe. Während das VBS die Zahl als Durchschnittswert, der mit der Bedrohungslage variieren könne, verteidigte, sprach Ida Glanzmann-Hunkeler eher von 20 bis 25 Fällen pro Jahr, wobei diese Schätzung nicht statistisch extrapoliert, sondern «mehr ein Gefühl» sei, wie sie gegenüber dem Tages-Anzeiger erklärte. NDG-Gegner Balthasar Glättli sah in diesem Zahlenwirrwarr gemäss St. Galler Tagblatt ein Indiz dafür, dass «die staatlichen Schnüffler wesentlich hungriger» seien, als sie es «vor der Abstimmung zugeben» wollten. Wie der Tages-Anzeiger feststellte, wurde der Abstimmungskampf gegen Ende zum «Streit der Begrifflichkeiten», der sich vor allem um die Definition von Massenüberwachung drehte. Es sei die Antwort auf die von Beat Flach (glp, AG) in der «Arena» gestellte Frage, ob es wirklich so furchtbar sei, dass in Zukunft alles zuerst durch den Filter des NDB gehe, die Befürworter und Gegner des NDG trenne, konstatierte dieselbe Zeitung.

Die ab Mitte August durchgeführten Umfragen zeigten schon von Anfang an eine breite Unterstützung von knapp 60 Prozent für das NDG, die bis zur letzten Umfragewelle Mitte September ungefähr konstant blieb. Als wichtigste Argumente identifizierten die Befragungen die Befürchtung möglichen Missbrauchs neuer Technologien auf der Pro- sowie den mangelhaften Schutz der Privatsphäre auf der Kontra-Seite. Bei den

bürgerlichen Parteien wollte die Mehrheit der Basis Ja stimmen, während die Anhängerschaft der linken Parteien mehrheitlich ein Nein einlegen wollte. Damit hatte das NDG gute Voraussetzungen, das Referendum ungefährdet zu passieren.²

MOTION

DATUM: 07.12.2017
MAXIMILIAN SCHUBIGER

Die **Schaffung eines Cybersecurity-Kompetenzzentrums auf Stufe Bund** war im Ständerat kaum bestritten und auch im Vorfeld an die Plenardebatte in der grossen Kammer wurden die Zeichen auf grün gesetzt. Das auf eine Motion Eder (fdp, ZG) zurück gehende Anliegen fand einstimmige Unterstützung in der sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates. Sie kam nach Gesprächen mit Cybersicherheits-Fachpersonen aus der Bundesverwaltung sowie unter Berücksichtigung der bereits laufenden Arbeiten im Bereich der Nationalen Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken (NCS) und dem entsprechenden Aktionsplan zum Schluss, dass die Motion unterstützt werden soll, denn tiefer greifende Koordination sei im Cyberbereich notwendig. Ein Kompetenzzentrum für Cybersicherheit sei hierzu der richtige Weg. Kommissionssprecher Glättli (gp, ZH) präziserte in seiner Einleitung zur Debatte, dass die MELANI nur über beschränkte Personalressourcen verfüge und zudem ihr Auftrag limitiert sei. MELANI, als verwaltungsinterne Koordinationsstelle auch für Cyberkriminalität zuständig, leiste gute Arbeit, so Glättli weiter, es bedürfe aber weiter reichender Kompetenzen für ein eigentliches Kompetenzzentrum. Der anwesende Bundesrat Maurer vertrat auch im Nationalrat die ablehnende Haltung des Siebnerkollegiums: Es werde bereits viel im Cyberbereich unternommen und diverse Expertengruppen würden bald ihre Arbeiten abschliessen. Insofern bat Maurer die Nationalrätinnen und Nationalräte, nicht vorzugreifen. Im Wesentlichen zielten die gegenwärtig angestossenen Prozesse in die gleiche Richtung, wie der Motionär vorgebe, und dies ohne Aufblähung der Verwaltung. Letzteres befürchtete Maurer, falls eine zusätzliche Verwaltungseinheit geschaffen werden müsste. Kommissionssprecher Glättli entgegnete hierauf, dass mit der Motion noch keine operativen Beschlüsse gefasst und die Ausgestaltung und Umsetzung eines solchen Cyber-Kompetenzzentrums Gegenstand weiterer Diskussionen sein würden. Das Ratsplenum folgte seiner Kommission und hiess die Motion mit 177 zu 2 Stimmen ohne Enthaltungen deutlich gut.³

MOTION

DATUM: 12.12.2017
KARIN FRICK

Die Devise «Schuster, bleib bei deinem Leisten!» soll gemäss Nationalrat Marco Romano (cvp, TI) in Bezug auf das Grenzwachtkorps gelten. Mit einer im Frühjahr 2017 eingereichten Motion mit ebendiesem Titel forderte er den Bundesrat auf, Massnahmen zu treffen, damit das **Grenzwachtkorps sich auf seine Kernaufgaben** – Grenzkontrolle und Registrierung der einreisenden Migrantinnen und Migranten – **konzentrieren** könne. Der seit Monaten grosse Migrationsdruck an der Schweizer Grenze führe dazu, dass sich das Grenzwachtkorps zunehmend auch mit logistischen Aufgaben belastet sehe, zum Beispiel mit der Überwachung der Empfangszentren oder mit Personentransporten. Von diesen Aufgaben müsse das Grenzwachtkorps befreit werden, damit es an der Grenze nicht an Personal mangle, so der Motionär. Der Bundesrat bestätigte, dass diese zusätzlichen Aufgaben, solange sie keinen direkten hoheitlichen Bezug hätten, von anderen Sicherheitskräften übernommen werden könnten und beantragte die Annahme der Motion. Grünen-Nationalrat Balthasar Glättli (gp, ZH) bekämpfte den Vorstoss. Er sah darin eine unnötige «Stellvertreterauseinandersetzung um die Frage, ob wir die Arbeit und die schwierige Situation des Grenzwachtkorps ernst nehmen», denn nicht-hoheitliche Aufgaben würden zum Teil bereits heute ausgelagert; die Motion brauche es schlichtweg nicht. Bundesrat Ueli Maurer nutzte sein Votum im Nationalrat indes auch dafür, dem Grenzwachtkorps «für die hervorragende Arbeit» zu danken. Die Motion gehe in die richtige Richtung. Mit 148 zu 22 Stimmen bei 10 Enthaltungen nahm die grosse Kammer den Vorstoss in der Herbstsession 2017 an. Der Ständerat stimmte ihm in der darauffolgenden Wintersession ebenfalls zu.⁴

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

DATUM: 04.06.2018
ELIA HEER

Die Grüne Fraktion forderte mit einer im Juni 2017 eingereichten parlamentarischen Initiative die **Einsetzung einer PUK für die Aufklärung der Spionageaffäre um Daniel M.** Die PUK sollte die Rollen von mutmasslich in den Fall involvierten Akteuren und Institutionen (Nachrichtendienst, Bundesrat, Bundeskriminalpolizei/Fedpol, Bundesanwaltschaft, GPDel) gründlich durchleuchten. Im Mai 2017 hatte die GPDel angekündigt, den Fall «Daniel M.» im Rahmen einer Inspektion vertiefter zu untersuchen. Die Grüne Fraktion war jedoch der Meinung, die GPDel könne eine Aufklärung der Affäre nicht mehr glaubwürdig vornehmen, nachdem einzelne Mitglieder

der GPDel sich öffentlich mit widersprüchlichen Angaben zur Affäre positioniert hätten und nachdem gemäss verschiedenen Medienquellen die GPDel den Einsatz von Daniel M. selber gutgeheissen habe. Stattdessen müsse die GPDel selbst kritisch untersucht werden, forderten die Initianten.

Das Büro des Nationalrates sprach im Rahmen der Prüfung der Initiative mit dem Präsidenten der GPDel, Ständerat Alex Kuprecht (svp, SZ). Dieser habe laut dem Büro glaubhaft aufzeigen können, dass die GPDel sowohl über den notwendigen Sachverstand als auch die Kompetenzen verfüge, um die Untersuchung zügig und seriös zu führen. Der im März 2018 veröffentlichte Bericht der GPDel bestätigte diesen Eindruck in den Augen des Büros und es empfahl deshalb die Ablehnung der parlamentarischen Initiative. Auch der Fraktionspräsident der Grünen, Balthasar Glättli (ZH), zeigte sich zufrieden ob der Arbeit der GPDel, die entgegen der Befürchtungen der Grünen sehr gute Arbeit geleistet habe. Die Grünen zogen ihre Initiative daraufhin im Sommer 2018 zurück.⁵

Grundrechte

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 12.12.2019
KARIN FRICK

Als **Zweitrat** befasste sich in der Wintersession 2019 der Nationalrat mit dem **Bundesgesetz über die Gesichtsverhüllung**, das der Bundesrat dem Parlament als indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» unterbreitet hatte. Über die Initiative selbst wollte die Volkskammer erst nach der Verabschiedung – oder Versenkung – des Gegenvorschlags befinden. Die Mehrheit der vorberatenden SPK-NR hatte ihrem Rat nämlich Nichteintreten auf die Vorlage beantragt. Wie Kommissionssprecher Balthasar Glättli (gp, ZH) dem Ratsplenum schilderte, war diese Mehrheit durch eine Art unheilige Allianz von Initiativbefürwortern und -befürworterinnen einerseits sowie der kategorischen Gegnerschaft eines Verhüllungsverbots andererseits zustande gekommen. Während Erstere den Gegenvorschlag als nicht geeignet ansahen, das Ziel der Initiative zu erreichen, kritisierten Letztere, der Entwurf wolle – nicht anders als die Initiative – ein Problem lösen, das gar nicht existiere, und sei damit genauso unnötig. Trotz des Nichteintretensantrags hatte die Kommission bereits die Detailberatung der Vorlage durchgeführt, um den Prozess im Falle des Eintretens nicht zu verzögern, und den Entwurf um einige Elemente zur Stärkung der Gleichstellung der Geschlechter ergänzt. Die Eintretensdebatte im Nationalrat wurde von beiden Lagern entsprechend hitzig geführt und förderte manch erstaunliche Argumentationslinie zutage. So warf SVP-Vertreter Andreas Glarner (svp, AG) dem Bundesrat vor, «noch nie in der Geschichte der Eidgenossenschaft» habe es «einen derart untauglichen und unwürdigen Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative» gegeben. Gleichzeitig bekräftigten andere Voten derselben Fraktion nicht nur deren Ablehnung des Gegenvorschlags, sondern auch die Absicht, mit der Initiative die gesellschaftliche Stellung der Frauen zu verbessern. Demgegenüber hielten die Grünen in ihrer Ablehnung eines jeglichen Verhüllungsverbots die liberale Staatsordnung der Schweiz hoch und mussten sich von der SP prompt dafür schelten lassen, mit der Ablehnung des Gegenvorschlags eine «riesige Chance [zu] verpassen» (Beat Jans; sp, BS), der von Links-Grün schon so lange angestrebten Gleichstellung in der Gesellschaft näher zu kommen, wie Cédric Wermuth (sp, AG) bemerkte. Den Fraktionen der FDP und der GLP hingegen war der Gegenvorschlag offenbar liberal genug, weshalb sie ihn – wie auch die Mitte-Fraktion – mehrheitlich unterstützen wollten. Mit 94 zu 90 Stimmen bei 5 Enthaltungen fiel der Entscheid des Nationalrats schliesslich knapp für Eintreten.

In der Detailberatung folgte die grosse Kammer dann durchwegs den Anträgen ihrer Kommissionmehrheit und verlieh damit dem Gleichstellungsaspekt der Verhüllungsfrage im Gegenvorschlag mehr Gewicht. So sollen dem Bund im Gleichstellungsgesetz erstens Förderprogramme zur Verbesserung der Gleichstellung zwischen Frau und Mann in der Gesellschaft ermöglicht werden. Zweitens sollen finanzielle Beiträge des Bundes für die Integration gemäss dem Ausländer- und Integrationsgesetz zukünftig ausdrücklich auch insbesondere der Frauenförderung zugutekommen. Drittens soll die Verbesserung der Situation der Frauen in den Zielkatalog des Bundesgesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe aufgenommen werden. Alle drei Änderungen stiessen bei der Ratsmehrheit, nicht aber bei der geschlossenen SVP- sowie der Mehrheit der FDP-Fraktion, auf Zustimmung. Den so neu verstärkt auf Gleichstellung ausgerichteten Gegenvorschlag nahm die grosse Kammer letztlich mit 105 zu 82 Stimmen bei 7 Enthaltungen an. Zudem verlängerte sie die Frist für die Behandlung der Volksinitiative bis im März 2021 und billigte, dass ihre SPK von der 2016 eingereichten Petition «Für ein Gesichtsverhüllungsverbot» (16.2012) Kenntnis genommen hatte.⁶

Innere Sicherheit

Wie im vergangenen Dezember schon der Ständerat und dessen sicherheitspolitische Kommission stellte im Frühjahr 2018 auch die SiK-NR Handlungsbedarf im Informationssicherheitsmanagement des Bundes fest. Anders als ihre Schwesterkommission, der die kleine Kammer widerstandslos gefolgt war, zweifelte die nationalrätliche Kommission jedoch am Mehrwert, den das **Informationssicherheitsgesetz** mit sich brächte. Die bedeutendsten Unbekannten im Gesetzgebungsprojekt waren nach wie vor die Kosten und der Personalaufwand im Zusammenhang mit der Umsetzung. Während sich der Ständerat mit der Zusicherung zufriedengegeben hatte, zu den Kosten später noch einmal konsultiert zu werden, beauftragte die SiK-NR die Verwaltung, die Kosten und den Personalaufwand für verschiedene mögliche Sicherheitsniveaus zu beziffern. Es wurden also drei mögliche Szenarien vorgestellt: Ambitionsniveau 1 mit Kosten von CHF 5 Mio. und 9,5 bis 15,5 zusätzlichen Stellen, Ambitionsniveau 2 mit Kosten von CHF 33 bis 58 Mio. und 42 zusätzlichen Stellen sowie Ambitionsniveau 3 mit Kosten von CHF 62 bis 87 Mio. und 78 zusätzlichen Stellen. Für die Kommissionsmehrheit standen diese beträchtlichen Kosten in einem ungenügenden Verhältnis zum Ertrag und darüber hinaus befürchtete sie, der neu geschaffene, komplexe Informationsschutzapparat könnte eine Eigendynamik entwickeln und sich zunehmend der Kontrolle durch das Parlament entziehen. Aus diesen Gründen beantragte die Mehrheit der SiK-NR ihrem Rat Nichteintreten. Eine Minderheit erachtete hingegen den gesamtheitlichen Ansatz der Vorlage als zentral, um die Informationssicherheit beim Bund zu verbessern. Sie hielt die Kosten für vertretbar, da dadurch Sicherheitslücken geschlossen und die Koordination erheblich verbessert werden könne. Einen drohenden Kontrollverlust des Parlaments sah sie nicht und beantragte folglich Eintreten. Die Eintretensdebatte gestaltete sich dementsprechend umfangreich, kontrovers und emotionsgeladen.

Die bürgerlichen Fraktionen machten sich – mit Ausnahme der BDP – für den Nichteintretensantrag stark. Die Kosten entsprächen einer «Blackbox» und es sei «unseriös», nur auf Annahmen gestützt zu entscheiden; anstatt Experimente zu machen, sollten besser bestehende Gesetze angepasst werden, um die Sicherheit zu gewährleisten, so Ida Glanzmann-Hunkeler (cvp, LU) als Vertreterin der CVP-Fraktion. David Zuberbühler (svp, AR) legte die Ansicht der SVP-Fraktion dar: Das Gesetz sei ein neues «Bürokratiemonster», biete nur «Scheinsicherheit» und sei einen konkreten Nutznachweis bisher schuldig geblieben, weshalb es «brandgefährlich» sei, darauf einzutreten. Für die FDP-Fraktion waren vor allem die Bedenken bezüglich der Kostenfolgen ausschlaggebend dafür, dass man nicht auf das überladene Gesetz und den damit verbundenen «Blindflug» eintrete. Demgegenüber stellte BDP-Fraktionssprecherin Rosmarie Quadranti (bdp, ZH) Eintreten als alternativlos dar; angesichts des Handlungsbedarfs sei Nichtstun jetzt «fahrlässig». Priska Seiler Graf (sp, ZH) hielt als Vertreterin der SP-Fraktion eine regelrechte Brandrede für Eintreten: Das Gesetz werde dringend benötigt und es sei «fatal», dass anstelle der Sicherheitsfragen vielmehr die finanziellen Folgen im Zentrum der Beratungen in der sicherheitspolitischen Kommission gestanden hätten. Sie warf der SiK «Arbeitsverweigerung» vor und wies darauf hin, dass man nach dem Eintreten die Möglichkeit hätte, das – je nach Ansicht überladene, unberechenbare oder lückenhafte – Gesetz zu «entrümpeln». Arbeitsscheue sei in diesem Fall jedoch «geradezu verantwortungslos», denn auch ein Versäumnis ziehe unbezifferbare Kosten nach sich. Ins gleiche Horn blies auch der Grünen-Vertreter Balthasar Glättli (gp, ZH), indem er Nichteintreten als «Dienstverweigerung» bezeichnete und argumentierte, dass Informationssicherheitslecks sowohl Reputations- als auch Finanzschäden zur Folge hätten. Auch Beat Flach (glp, AG) als Sprecher der GLP-Fraktion erschien es unverständlich, weshalb trotz erkanntem Handlungsbedarf nicht eingetreten werden sollte; ein weiteres Mal fiel das Wort «Arbeitsverweigerung». Die Abstimmung ergab schliesslich 117 zu 68 Stimmen für Nichteintreten (8 Enthaltungen). Obschon die Fraktionen der BDP, der SP, der Grünen und der GLP geschlossen für Eintreten votierten, besiegelte die geballte Stimmkraft des SVP-/FDP-/CVP-Blocks mit nur drei Abwechtlern den Nichteintretensentscheid.⁷

1) AB NR, 2015, S. 367 ff.; AZ, BZ, CdT, Exp, LMD, LT, LZ, Lib, NZZ, SGT, 17.3.15; AZ, BZ, BaZ, LT, LZ, Lib, NZZ, QJ, SGT, TA, 18.3.15; Blick, 19.3.15

2) NZZ, 15.1.16; NZZ, TG, 29.3.16; AZ, 1.4.16; NZZ, SGT, 28.5.16; LZ, 10.6.16; Blick, 13.6.16; CdT, LMD, LT, LZ, NZZ, TA, TG, 14.6.16; BaZ, 15.6.16; So-Bli, 19.6.16; LT, Lib, NZZ, 28.6.16; TG, 21.7.16; TA, 22.7.16; NZZ, 26.7.16; SoZ, 7.8.16; BaZ, NZZ, 11.8.16; NZZ, 13.8.16; Blick, 16.8.16; NZZ, SGT, TG, 17.8.16; BLZ, BaZ, CdT, NZZ, 20.8.16; TA, 23.8.16; NZZ, 25.8.16; TA, TG, 26.8.16; SGT, TA, 27.8.16; BZ, SGT, 30.8.16; BLZ, Blick, NZZ, TG, 31.8.16; AVF, AZ, SN, 1.9.16; Blick, SZ, 2.9.16; Blick, SGT, TA, 3.9.16; SO, 4.9.16; Exp, TG, 6.9.16; CdT, TA, 7.9.16; SGT, 8.9.16; Blick, 10.9.16; SO, So-Bli, SoZ, 11.9.16; BZ, CdT, TA, TG, 12.9.16; BZ, 13.9.16; BLZ, TA, 14.9.16; AZ, NZZ, SGT, TG, 15.9.16; NZZ, SGT, TA, 16.9.16; TG, 17.9.16; Lib, NZZ, 19.9.16; CdT, TG, 20.9.16; SGT, 21.9.16; NZZ, TG,

WW, 22.9.16; SO, 25.9.16

3) AB NR, 2017, S. 1994 ff.; Bericht SiK-NR vom 30.10.2017; SGT, TA, TG, 8.12.17

4) AB NR, 2017, S. 1361 ff.; AB SR, 2017, S. 960

5) AB NR, 2018, S. 788 f.; Bericht Büro NR vom 4.5.18; Pa.Iv. 17.464

6) AB NR, 2019, S. 2227 ff.; Medienmitteilung SPK-NR vom 11.10.19; AZ, CdT, LT, Lib, NZZ, 13.12.19

7) AB NR, 2018, S. 377 ff.