

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	17.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Digitalisierung, Innere Sicherheit
Akteure	Flach, Beat (glp/pvl, AG) NR/CN
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2024

Impressum

Herausgeber

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

Beiträge von

Frick, Karin
Schubiger, Maximilian

Bevorzugte Zitierweise

Frick, Karin; Schubiger, Maximilian 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Digitalisierung, Innere Sicherheit, 2013 – 2023*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 17.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Rechtsordnung	1
Äussere Sicherheit	1
Privatrecht	3
Datenschutz und Statistik	4
Innere Sicherheit	6
Polizei	10
Landesverteidigung	10
Landesverteidigung und Gesellschaft	10

Abkürzungsverzeichnis

VBS	Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
SiK-SR	Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates
NDG	Nachrichtendienstgesetz
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
SiK-NR	Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates
RK-NR	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats
EU	Europäische Union
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
BJ	Bundesamt für Justiz
BÜPF	Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs
SRF	Schweizer Radio und Fernsehen
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
OR	Obligationenrecht
Frontex	Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache
NDB	Nachrichtendienst des Bundes (bis 2010: Strategischer Nachrichtendienst und Dienst für Analyse und Prävention)
IZRS	Islamischer Zentralrat Schweiz
Fedpol	Bundesamt für Polizei
BGEID	Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste (E-ID-Gesetz)
PMT	Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus
<hr/>	
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
ONU	Organisation des Nations unies
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CPS-CE	Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats
LRens	Loi sur le renseignement
EPF	École polytechnique fédérale
CPS-CN	Commission de la politique de sécurité du Conseil national
CAJ-CN	Commission des affaires juridiques du Conseil national
UE	Union européenne
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
PF PDT	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
OFJ	Office fédéral de la justice
LSCPT	Loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication
RTS	Radio Télévision Suisse
USAM	Union suisse des arts et métiers
CO	Code des obligations
Frontex	Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes
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
LSIE	Loi fédérale sur les services d'identification électronique
MPT	Loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Rechtsordnung

Äussere Sicherheit

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 verhallte, 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 Gegenstützt 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 Funicello 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 Györfly. 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 Györfly 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 Kabelaufklärung 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.¹

Privatrecht

Im Nationalrat verlief die Beratung des **Bundesgesetzes über die Digitalisierung im Notariat** nicht annähernd so harmonisch wie zuvor in der Ständekammer. So hatte sich der **Zweitrat** in der Frühjahrssession 2023 zunächst mit einem Nichteintretensantrag einer Minderheit Addor (svp, VS) zu befassen. Wie der Minderheitssprecher ausführte, bestehe keine nachgewiesene praktische Notwendigkeit für ein solches Gesetz. Die Abwesenheit eines Bundesregisters für Urkunden schaffe aktuell keinerlei Schwierigkeiten und es bestehe kein Bedarf, ein solches zu schaffen. Zudem sei der Entwurf zu detailliert und gehe zu weit über die Frage der Digitalisierung hinaus, sodass er zu stark ins kantonale Notariatswesen eingreife. Nicht zuletzt bringe ein zentralisiertes Urkundenregister auch neue Datenschutzprobleme mit sich, gerade wenn der Zugang zu diesem Register wie im vorliegenden Entwurf unzureichend geregelt sei. Demgegenüber beantragte die Mehrheit der vorberatenden RK-NR Eintreten. Der digitale Geschäfts- und Amtsverkehr könne nur dann sinnvoll genutzt werden, wenn auch die entsprechenden Belege, bei denen es sich in vielen Fällen um öffentliche Urkunden handle, in elektronischer Form eingereicht werden können, hob Kommissionssprecher Beat Flach (glp, AG) den Zweck des Gesetzes hervor. Der Bund stelle nur das Urkundenregister zur Verfügung und greife ansonsten nicht in den notariellen Prozess ein. Die Kantone könnten das zentrale Register dann als Modul in ihre eigenen Softwarelösungen integrieren. Es sei aber «zentral, dass die Sicherheit und Langlebigkeit der Urkunden im ganzen Land einheitlich geregelt wird», erklärte der Berichterstatter. Im Gesetz seien nur die Grundsätze zu elektronischen öffentlichen Urkunden festgelegt, damit die detaillierten Ausführungsbestimmungen, die auf Verordnungsstufe geregelt werden sollen, einfacher den technischen Veränderungen angepasst werden können, so Flach weiter. Der Sensibilität der betreffenden Daten sei

sich die Kommission durchaus bewusst, weshalb sie in diesem Bereich noch an der Vorlage nachgebessert habe. Nach ausführlicher Debatte trat der Nationalrat mit 134 zu 54 Stimmen bei einer Enthaltung auf den Entwurf ein. Für Nichteintreten votierten die geschlossene SVP-Fraktion sowie der Tessiner Mitte-Vertreter Marco Romano.

Die bereits erwähnten Präzisierungen zum Datenschutz, die die Kommissionsmehrheit vorschlug, wurden von einer Minderheit als unnötig erachtet, weil diese Fragen bereits im Datenschutzgesetz geregelt seien, so die Minderheitssprecherin Christa Markwalder (fdp, BE). Die Kommissionsmehrheit wollte im Gesetz explizit festschreiben, dass das Bundesamt für Justiz das zentrale Urkundenregister aufbaut und führt sowie dessen Betrieb, Weiterentwicklung und Sicherheit gewährleistet. Sowohl das BJ als auch die Stellen, die das System nutzen, sollen zudem ausdrücklich für die Gewährleistung des Datenschutzes und der Datensicherheit verantwortlich gemacht werden. Die Volkskammer hiess die vorgeschlagenen Ergänzungen mit 157 zu 38 Stimmen gegen den Widerstand aus den Fraktionen der GLP und der FDP gut. Eine Minderheit Kamerzin (mitte, VS), die noch weiter gehen wollte als die Kommissionsmehrheit und im Gesetz zusätzlich festschreiben wollte, dass sämtliche Zugriffe auf das Urkundenregister mit Angabe der Uhrzeit und der Identität der zugreifenden Person protokolliert werden müssen, scheiterte im Rat jedoch mit 113 zu 82 Stimmen. Sie wurde nur von den Fraktionen der SVP und der Mitte unterstützt. Kommissionssprecher Flach versicherte, die Zugriffsrechte würden auf dem Verordnungsweg geregelt und die Kommission werde «dann gewiss auch das Recht beanspruchen, diese Verordnungen anzuschauen». Alle übrigen Bestimmungen nahm der Nationalrat stillschweigend gemäss Antrag seiner Rechtskommission an. In der Gesamtabstimmung hiess er den Entwurf mit 142 zu 53 Stimmen gut. Abgelehnt wurde er von der geschlossenen SVP-Fraktion, die zu Beginn schon nicht darauf hatte eintreten wollen.²

Datenschutz und Statistik

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 20.03.2019
KARIN FRICK

Wie schon in der Vernehmlassung stellte sich auch im **Nationalrat** die Frage der Aufgabenteilung zwischen Staat und Privatwirtschaft als der zentrale Knackpunkt des Bundesgesetzes über elektronische Identifizierungsdienste (**E-ID-Gesetz**) heraus. Während Eintreten in der Frühjahrssession 2018 unbestritten war, wurde lange und ausführlich über einen Rückweisungsantrag der links-grünen Kommissionsminderheit diskutiert, mit dem der Bundesrat beauftragt werden sollte, eine Vorlage auszuarbeiten, die die Ausstellung der E-ID als öffentliche Aufgabe definiert, die der Bund allenfalls mittels Leistungsauftrag an Private übertragen könnte. Die SP- und die Grüne Fraktion unterstützten die Rückweisung mit dem Argument, analoge Ausweise wie der Pass und die Identitätskarte würden auch vom Staat ausgegeben. Alle übrigen Fraktionen sprachen sich jedoch für die vom Bundesrat vorgeschlagene Lösung aus, wonach die Prüfung und Bestätigung der Identität einer Person dem Staat zufallen, die technologische Umsetzung der E-ID hingegen von der Privatwirtschaft übernommen werden soll. Sie betonten, privatwirtschaftliche Anbieter könnten besser auf die technologischen Entwicklungen und die Bedürfnisse der Anwenderinnen und Anwender reagieren, was die E-ID sicherer und nutzerfreundlicher mache; die Innovation werde durch den Wettbewerb gefördert. Mit 131 zu 53 Stimmen bei 2 Enthaltungen wurde das links-grüne Lager überstimmt und der Rückweisungsantrag abgelehnt.

Auch in der Detailberatung stand das links-grüne Lager mehr oder weniger isoliert; alle dessen Minderheitsanträge wurden mit grosser Mehrheit abgelehnt. Die Streichung der Sorgfaltspflichten für E-ID-Inhaberinnen und -Inhaber aus dem Gesetz, wie erstens von einer Minderheit Arslan (basta, BS) gefordert, ändere nichts an der Rechtslage, so die Ansicht der ablehnenden Ratsmehrheit, da die Verschuldenshaftung des OR ohnehin zum Tragen komme – d.h. haftbar ist grundsätzlich, wer in Verletzung von Sorgfaltspflichten einen Schaden verursacht. Um die E-ID nutzen zu können, müssen die Antragstellerinnen und Antragsteller zweitens einwilligen, dass ihre persönlichen Daten ans Fedpol übermittelt werden, damit dieses die Identität bestätigen kann. Ebenfalls eine Minderheit Arslan beantragte, diese Einwilligung durch eine Kenntnisaufnahme der Übermittlung zu ersetzen, da man sie nicht verweigern könne, sofern man die E-ID nutzen möchte, und unterlag damit der Mehrheit, die fand, die Formulierung mache hier letztendlich keinen Unterschied, wobei die Einwilligung einfacher verständlich sei. Drittens wollte eine Minderheit Marti (sp, ZH) dem Bund die Möglichkeit einräumen, ein eigenes E-ID-System zu betreiben bzw. sich an einem bestehenden System zu beteiligen, und zwar nicht nur wie im Entwurf vorgesehen, wenn der Markt kein Angebot mit den für behördliche Applikationen geforderten Sicherheitsniveaus «substanziell» und «hoch» bereitstellt. Damit sollte verhindert werden, dass bei Nichtfunktionieren der Marktlösung, z.B. infolge Vertrauensverlust nach Hackerangriffen oder Ausstieg der Anbieter aufgrund zu geringer Rentabilität, gar

keine E-ID mehr angeboten wird. Der Ratsmehrheit zufolge sei jedoch ein Staatseingriff nur subsidiär zum Markt akzeptabel und eine Mehrheitsbeteiligung von Bundesunternehmen an E-ID-Anbietern nicht wünschenswert, weshalb es keine solche Bestimmung brauche; mit Minderheitsanteilen seien die SBB, die Post und die Swisscom auch ohne explizite gesetzliche Grundlage bereits am SwissSign-Konsortium beteiligt. Viertens solle die Beantragung einer E-ID nicht nur wie vom Bundesrat vorgesehen online direkt beim Anbieter, sondern auch analog auf der Gemeindekanzlei oder beim Passbüro eingeleitet werden können, um Nicht-Digital-Natives den Zugang zu erleichtern, so ein Minderheitsantrag Flach (glp, AG). Die ablehnende Mehrheit argumentierte jedoch, man wolle den Gemeinden und Kantonen keine Zusatzaufgaben aufbürden und ohnehin würden Personen, die nicht mit dem Internet vertraut sind, keine E-ID benutzen. Weitere Minderheiten forderten vergebens die sofortige Vernichtung der Daten durch die Identity Provider, statt wie vorgesehen die Löschung nach sechs Monaten, ein explizites Verbot der kommerziellen Nutzung dieser Daten (beide Arlsan), die Anbindung der Preise an die tatsächlich anfallenden Kosten (Marti) und ausdrückliche Garantien, dass staatliche Dienstleistungen auch weiterhin ohne E-ID zugänglich und eine E-ID auch ohne Kundenbeziehung zum Anbieter erhältlich sein müssen (beide Mazzone, gp, GE).

Als Einzige mit ihrem Minderheitsantrag erfolgreich war Andrea Gmür-Schönenberger (cvp, LU), die Bundesrätin Karin Keller-Sutter sowie eine knappe Ratsmehrheit von der Notwendigkeit überzeugen konnte, den barrierefreien Zugang zur E-ID im Gesetz zu verankern, sodass Menschen mit Behinderung bei der Beantragung einer E-ID nicht benachteiligt werden. Als zweite substanzielle Änderung am bundesrätlichen Entwurf ergänzte der Nationalrat das Gesetz auf Antrag seiner Kommission dahingehend, dass die Identity Provider allen Personen, die einen Antrag stellen und die Voraussetzungen erfüllen, eine E-ID ausstellen müssen. Der Bundesrat plädierte vergeblich für die Wirtschaftsfreiheit der privaten Anbieter. Mit 181 zu 1 Stimme war die grosse Kammer der Ansicht, dass niemand von der E-ID ausgeschlossen werden soll. Das viel und heftig diskutierte, am Ende gegenüber dem Entwurf des Bundesrates aber nur leicht angepasste Gesetz passierte die Gesamtabstimmung im Nationalrat schliesslich mit 128 zu 48 Stimmen bei 4 Enthaltungen; dagegen votierten die Fraktionen der Grünen und der SP – letztere mit einer Ausnahme – geschlossen.³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 27.09.2019
KARIN FRICK

In der Herbstsession 2019 ging das Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste (**E-ID-Gesetz**) in die **Differenzbereinigung**. In der ersten Runde konnte sich die bürgerliche Mehrheit im Nationalrat bei allen Streitpunkten durchsetzen, womit die Volkskammer an ihren ursprünglichen Positionen festhielt und keine grosse Kompromissbereitschaft an den Tag legte. Obwohl sich die Frage um das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die E-ID wie ein roter Faden durch die Debatte zog, schienen die diesbezüglichen Überlegungen die Entscheidungen des Rats nur wenig zu beeinflussen. So lehnte der Nationalrat sowohl den von einer Minderheit Arslan (basta, BS) geforderten Zwang als auch die vom Ständerat eingeführte, vorbedingungslose Möglichkeit für den Staat zur Herausgabe einer E-ID ab und hielt an der rein subsidiären staatlichen Herausgabe fest, obwohl sich Bundesrätin Karin Keller-Sutter für den ständerätlichen Kompromiss ausgesprochen hatte. Der Staat sollte sich auch nicht wie vom Ständerat vorgesehen an privaten E-ID-Anbietern (Identity Providern) beteiligen können. Des Weiteren hielt die grosse Kammer an der Nennung der Sorgfaltspflichten im E-ID-Gesetz fest und strich lediglich die Delegationsnorm, welche die Konkretisierung der Sorgfaltspflichten durch den Bundesrat vorgesehen hätte. Eine Minderheit Flach (glp, AG) blieb mit dem Vorschlag eines Mittelwegs erfolglos, der das explizite Verbot der Weitergabe der E-ID streichen, die abstrakte Beschreibung der Sorgfaltspflichten aber beibehalten wollte. Ebenfalls erfolglos blieb die durch Beat Flach eingebrachte Forderung des Konsumentenschutzes, dass Dienstleistungen, für die eine E-ID der Sicherheitsstufe «niedrig» ausreicht, auch ohne E-ID genutzt werden können müssen. Da die Angst, im Internet eine Datenspur zu hinterlassen, nachvollziehbar sei, hatte sich Bundesrätin Keller-Sutter auch hierfür vergebens stark gemacht. Die vom Ständerat neu eingeführte E-ID-Kommission (Eidcom) als unabhängige Stelle zur Anerkennung und Kontrolle der Identity Provider blieb im Nationalrat vorerst ebenso chancenlos wie die von der Schwesterkammer verschärften Datenschutzbestimmungen.

Im Ständerat erklärte es Kommissionssprecher Beat Vonlanthen (cvp, FR) zum Ziel dieses Gesetzgebungsprozesses, dass das Gesetz bzw. die E-ID «vertrauenswürdig sein und in einer allfälligen Volksabstimmung bestehen können» müssten. In diesem Lichte hielt die Kantonskammer an ihren Positionen zur Möglichkeit für eine staatliche Herausgabe der E-ID und für eine staatliche Beteiligung an Identity Providern sowie zur Einführung der Eidcom, die sie allesamt als zentral für die Vertrauensbildung in der

Bevölkerung erachtete, stillschweigend fest. Einen Schritt auf ihre Schwesterkammer zu machte sie bei den Sorgfaltspflichten, wo sie sich für den zuvor im Nationalrat diskutierten, aber dort noch abgelehnten Mittelweg Flach entschied. Mit der im Nationalrat abgelehnten, zwingenden Alternative zur E-ID bei Dienstleistungen, die nur Sicherheitsstufe «niedrig» verlangen, fand das Anliegen des Konsumentenschutzes im Ständerat Gehör und wurde ins Gesetz aufgenommen. Zugeständnisse an den Nationalrat machte die kleine Kammer auch beim Datenschutz, indem sie einen Kompromiss einführte, wonach die Zweckbindung der Datenverarbeitung erhalten bleiben, eine Bearbeitung durch Dritte im Rahmen des Datenschutzgesetzes aber erlaubt sein soll, um die konzerninterne Arbeitsteilung und das Outsourcing der Datenbearbeitung nicht zu verunmöglichen.

Während sich der Nationalrat bei den Sorgfaltspflichten schliesslich auf den Mittelweg Flach einliess und diese Differenz damit ausräumte, brachte die RK-NR einen neuen Vorschlag betreffend die Rolle des Staates vor. Demnach soll der Staat nur dann selber ein E-ID-System betreiben dürfen, wenn die Zwecke der E-ID gemäss Art. 1 BGEID nicht erfüllt werden. Der Bundesrat unterstützte diese Subsidiaritätsregel nun, da sie die Voraussetzungen für das Tätigwerden des Staates klar formuliere und der Bund auch ohne diese Einschränkung ohnehin nur mit gebührender Zurückhaltung agiert hätte. Entgegen einer Minderheit Min Li Marti (sp, ZH), die von der SP-, der Grünen- sowie einzelnen Mitgliedern der FDP-Fraktion getragen wurde und an der ständerätlichen Version festhalten wollte, entschied sich die grosse Kammer für diesen neuen Kompromiss. Bezüglich der Eidcom hatte sich die Mehrheit der RK-NR seit der letzten Beratung umstimmen lassen; sie setzte sich nun gemeinsam mit dem Bundesrat für deren Einführung als unabhängige Aufsicht ein, da der Staat, würde er subsidiär tätig, sich im Falle der Aufsicht durch das Informatiksteuerungsorgan des Bundes letztlich selber beaufsichtigen würde. Die Mehrheit des Nationalratsplenums liess sich davon überzeugen und schloss sich mit 113 zu 69 Stimmen dem Ständerat an, während die SVP- und die BDP-Fraktionen sowie einige FDP-Vertreterinnen und -vertreter dagegen votierten. Dem ständerätlichen Kompromiss beim Datenschutz stimmte die grosse Kammer stillschweigend ebenfalls zu.

In der einen verbleibenden Differenz zum subsidiären E-ID-System des Bundes schloss sich der Ständerat schliesslich stillschweigend dem neuen nationalrätlichen Vorschlag an. Die so bereinigte Vorlage passierte die Schlussabstimmung im Nationalrat mit 144 zu 51 Stimmen bei 2 Enthaltungen und jene im Ständerat mit 35 zu 2 Stimmen bei 8 Enthaltungen. Wie bereits seit längerem angekündigt, zeigten sich die SP und die Grünen nicht zufrieden mit dem Gesetz, weil sie sich die Herausgabe der E-ID durch den Staat gewünscht hätten. Das letzte Wort in dieser Angelegenheit dürfte wohl das Volk haben, mutmasste die Presse.⁴

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 Abweichlern den Nichteintretensentscheid.⁵

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 04.06.2020
KARIN FRICK

In der Sommersession 2020 beugte sich der Nationalrat, nachdem er bei seiner ersten Beratung im Frühling 2018 nicht auf das Geschäft eingetreten war, zum zweiten Mal über den Entwurf zum **Informationssicherheitsgesetz** (ISG). Die SiK-NR hatte in der Zwischenzeit die angeforderten Verbesserungsvorschläge vom VBS bezüglich der Kosten für öffentliche und private Unternehmen, zur verstärkten Kontrolle des Parlaments bei der Anwendung und Überwachung des Gesetzes, zur Abstimmung des ISG auf die Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken sowie zur Möglichkeit, den Bereich Personensicherheitsüberprüfung in einen separaten Erlass auszulagern, erhalten und diskutiert. Sie beantragte ihrem Rat nun, auf die Vorlage einzutreten. Vertreterinnen und Vertreter sämtlicher Fraktionen ausser der SVP – deren Sprecher David Zuberbühler (svp, AR) das Gesetz als «umfangreiches und komplexes Bürokratiemonster» bezeichnete und die hohen Umsetzungskosten kritisierte – betonten unisono die dringende Notwendigkeit des Gesetzes im Zeitalter der Digitalisierung und sahen die Kosten angesichts des hohen Schadenspotenzials bei Cyberangriffen als verhältnismässig an. Auch Bundesrätin Viola Amherd hob hervor, dass die Kosten zur Umsetzung des ISG «im Verhältnis zu dessen Nutzen gering und gerechtfertigt» seien, denn das ISG werde «zahlreiche wesentliche Sicherheitslücken schliessen, Einheitlichkeit schaffen und gleichzeitig die Effizienz und Wirksamkeit der bestehenden Sicherheitsmassnahmen erhöhen». Nicht zuletzt sei auch die international tätige Wirtschaft auf das Gesetz angewiesen, da sich die entsprechenden Unternehmen sonst nicht mehr zertifizieren lassen und keine Aufträge im sicherheitsrelevanten Bereich mehr ausführen könnten; «das wäre dann der Schaden für die Wirtschaft, nicht die etwas vermehrten Kosten, die sich durch dieses Gesetz ergeben», so die VBS-Chefin weiter. So trat der Nationalrat diesmal ohne Gegenantrag auf die Vorlage ein.

In der Detailberatung schuf die grosse Kammer zwei Differenzen zum Ständerat. Erstens ergänzte sie auf Antrag ihrer Kommission einen Absatz, wonach der Bundesrat seine Ziele und die Kosten für die Informationssicherheit den sicherheitspolitischen Kommissionen vorlegen muss. Damit sollen diese auf jeden Fall zu einem allfällig geplanten Wechsel des Sicherheits-Ambitionsniveaus, das vom Bundesrat festgelegt wird, konsultiert werden, weil der Wechsel auf eine höhere Sicherheitsstufe beträchtliche Mehrkosten nach sich ziehen würde. Der Bundesrat hatte diese Änderung abgelehnt, weil sie angesichts der ohnehin umfassenden Kontrollrechte des Parlaments

über den Bundesrat und die Verwaltung in seinen Augen überflüssig sei, unterlag mit diesem Antrag jedoch deutlich. Zweitens schloss sich der Nationalrat in der Frage der Verwendung der AHV-Nummer als Personenidentifikator wieder dem Entwurf des Bundesrats an, nachdem der Ständerat hier weiter gegangen war und die systematische Verwendung der AHV-Nummer hatte erlauben wollen. In der bundesrätlichen Version, für die sich die Kommissionsmehrheit stark gemacht hatte, darf die AHV-Nummer einmalig zur Personenidentifikation verwendet werden, muss nach der Erzeugung einer nicht zurückrechenbaren Personennummer aber gelöscht werden. Eine Minderheit Keller-Inhelder (svp, SG), die gar keine Verwendung der AHV-Nummer erlauben wollte, und eine Minderheit Flach (glp, AG), die den ständerätlichen Beschluss stützte, blieben chancenlos – letztere sogar, obwohl sich der Bundesrat mittlerweile ebenso für die systematische Verwendung der AHV-Nummer aussprach, weil diese mit einer Revision des AHV-Gesetzes sowieso eingeführt werden sollte. Mit diesen zwei inhaltlichen Änderungen sowie einigen redaktionellen Anpassungen übergab der Nationalrat die Vorlage in der Gesamtabstimmung mit 131 zu 53 Stimmen bei einer Enthaltung – sämtliche Opposition aus der SVP-Fraktion – wieder an den Ständerat.⁶

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 17.06.2020
KARIN FRICK

Der Ständerat hatte in der Frühjahrsession 2020 die vom Bundesrat vorgeschlagenen **polizeilichen Massnahmen zur Terrorismusbekämpfung (PMT)** weitgehend unverändert übernommen. Damit sollen terroristische Gefährderinnen und Gefährder als letztes Mittel unter Hausarrest gestellt werden können, auch wenn sie noch minderjährig sind. Daran entzündete sich nachfolgend eine öffentliche Debatte über die **Rechtsstaatlichkeit** solcher Massnahmen. Wer ein Gefährder oder eine Gefährderin ist, sei nur «äusserst schwammig» definiert, monierte die WOZ, und es sei beängstigend, «wie sorglos die ParlamentarierInnen mit den Grundrechten umgehen». Weiter lastete die Zeitung der Kantonskammer «Arbeitsverweigerung» an, weil sie sich nicht mit diesen grundlegenden Fragen auseinandergesetzt habe. Kritisch ausgefallen ist, wie die Presse im Mai berichtete, auch ein Rechtsgutachten, das vom Bund und den Kantonen in Auftrag gegeben worden war. Darin warnte Rechtsprofessor Andreas Donatsch vor einer Verletzung der EMRK – dass ein Mensch als gefährlich eingestuft werde, genüge nicht, um ihn einzusperren. Zum selben Schluss kamen sowohl das UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte als auch die Menschenrechtskommissarin des Europarates, Dunja Mijatović. Man befürchte, «dass die Anwendung dieses Gesetzes zu erheblichen Verletzungen der Menschen- und Grundrechte führt», zitierte beispielsweise der «Sonntags-Blick» aus dem Schreiben an den Bundesrat, das fünf UNO-Sonderberichterstatter unterzeichnet hatten. Die unpräzisen Formulierungen bzw. das vage Konzept des «potenziellen Terroristen» bereiteten das Feld für willkürliche Freiheitsentzüge und die vorgesehenen Massnahmen seien so weder mit der EMRK noch – da zum Teil schon ab 12 Jahren angedacht – mit der UNO-Kinderrechtskonvention vereinbar, lautete die **internationale Schelte**. Europaratskommissarin Mijatović forderte die Schweizer Parlamentarierinnen und Parlamentarier zudem in einem Brief auf, «ihr Vorhaben zu revidieren», wie «Le Temps» berichtete.

Die SiK-NR goss unterdessen munter Öl ins Feuer, als sie ungeachtet der Kritik am bundesrätlichen Entwurf diesen noch verschärfte. In ihrer Sitzung Mitte Mai 2020 ergänzte sie die polizeilichen Massnahmen mit 11 zu 10 Stimmen bei 4 Enthaltungen um eine sogenannte gesicherte Unterbringung von Gefährdern (GUG), d.h. eine Präventivhaft für Personen, die keine Straftat begangen haben, denen der Nachrichtendienst dies aber zutraut. Sie wolle damit eine vom Nationalrat 2018 angenommene entsprechende Motion 16.3673 umsetzen, war ihrer Medienmitteilung zu entnehmen. Die Aargauer Zeitung kommentierte diesen Entscheid in Anbetracht der Debatte um die Rechtsstaatlichkeit des – im Vergleich zur Haft weniger einschneidenden – Hausarrests als «überraschend». Als Anführer der starken Minderheit, die sich in der Kommission gegen die Präventivhaft stellte, liessen die Medien Nationalrat Beat Flach (glp, AG) zu Wort kommen: Ein liberaler Rechtsstaat müsse andere – auch «verrückt andere» – Meinungen zulassen, denn wenn wir unsere Grundwerte über Bord werfen, hätten die Terroristen uns «in die Knie gezwungen», so Flach gegenüber der Aargauer Zeitung. Relativierend äusserte sich in derselben Zeitung dagegen Kommissionspräsidentin Ida Glanzmann-Hunkeler (cvp, LU): «Damit man in der Schweiz als Gefährder eingestuft wird, braucht es mehr als eine extreme Meinungsäusserung.»

Bevor sich in der Sommersession 2020 der Nationalrat mit dem Geschäft befassen wird, sprachen sich in der Presse Vertreterinnen und Vertreter von Menschenrechtsorganisationen sowie Kinder- und Grundrechtsexperten noch einmal vehement gegen die umstrittenen Massnahmen aus. Bei der Terrorbekämpfung dürften die Menschenrechte nicht aussen vor bleiben, forderten sie unisono. Ausserdem habe

die Schweiz mit Genf als «UNO-Menschenrechtshauptstadt» durchaus einen Ruf zu verlieren, gab eine Vertreterin von Amnesty International gegenüber dem «Corriere del Ticino» zu bedenken.⁷

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 19.06.2020
KARIN FRICK

In der Sommersession 2020 befasste sich der Nationalrat als **Zweitrat** mit dem **Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Terrorismusbekämpfung (PMT)**. In der langen Eintretensdebatte wurden die grundsätzlichen Fragen erörtert, ob die vorgesehenen Massnahmen mit den Menschenrechten vereinbar seien und ob es sie überhaupt brauche. Während die Fraktionen der Grünliberalen, der Grünen und der Sozialdemokraten beide Fragen entschieden verneinten, zeigte sich die bürgerliche Ratsseite sowohl von der Notwendigkeit als auch von der Völkerrechtskonformität des Gesetzes vollkommen überzeugt. GLP-Nationalrätin Katja Christ (glp, BS) beantragte Nichteintreten, weil die Gesetzesvorlage die Schweiz nicht sicherer mache, sondern den Rechtsstaat untergrabe. «Rund achtzig Nichtregierungsorganisationen sowie namhafte Straf- und Völkerrechtler» seien sich darin einig, dass mit den geplanten Massnahmen «eine Grenze überschritten» werde, nahm Christ auf die mediale Diskussion im Vorfeld der Ratsdebatte Bezug und warnte pathetisch: «Die Freiheit stirbt mit Sicherheit». Ins gleiche Horn blies Grünen-Vertreterin Marionna Schlatter (gp, ZH), die das Geschäft an den Bundesrat zurückweisen wollte. Sie forderte, die unklare Definition des Gefährders müsse überarbeitet werden, «denn weder Sie noch sonst jemand kann das Gegenteil beweisen, wenn ihr oder ihm vorgeworfen wird, potenziell gefährlich zu sein.» Gerade die Grundrechte seien «unser stärkstes Schutzschild» im Kampf gegen den Terrorismus und sie hoffe deshalb, dass die öffentliche Kritik der Menschenrechtsbeauftragten des Europarats sowie der UNO-Sonderberichterstatter «in diesem Saal etwas bewegt» habe. Dasselbe postulierte die Sozialdemokratin Franziska Roth (sp, SO), die ebenfalls einen Rückweisungsantrag stellte. Das Gesetz gefährde «das, was wir eigentlich vor Terrorismus schützen wollen, und das ist, gelinde gesagt, Stumpfsinn», polterte sie. Der Bundesrat müsse die vorgeschlagenen Massnahmen – insbesondere jene, die Kinder und Jugendliche betreffen, was «der Schweiz nicht würdig» sei – deshalb auf Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung und mit dem Völkerrecht sowie auf ihre Notwendigkeit prüfen und einen Mitbericht der RK-NR einfordern. Kommissionssprecher Mauro Tuena (svp, ZH) plädierte dagegen für Eintreten und gegen die Rückweisungen, denn die Verschärfungen seien angesichts der terroristischen Bedrohungslage dringend notwendig. «Mit diesen Präventivmassnahmen können Menschenleben gerettet werden», appellierte er an das Ratsplenum. SVP-Fraktionssprecher Jean-Luc Addor (svp, VS) erklärte, die Schweiz befinde sich gegenüber dem Terrorismus in einer «Situation der legitimen Selbstverteidigung» und dass Kinder von Terrorgruppen benutzt würden, sei «eine traurige Realität». Dass internationale Menschenrechtsinstitutionen die Schweiz öffentlich kritisiert hatten, oder in seinen Worten sich «mit mindestens zweifelhafter Legitimität» für «berechtigt» gehalten hätten, den Volksvertretern eines souveränen Staats «eine Predigt zu halten» und ihnen zu «erklären», was sie tun dürften und was nicht, bezeichnete er indes als «einigermassen originell». FDP-Sprecher Rocco Cattaneo (fdp, TI) hob hervor, dass mit diesem Gesetz die kantonalen und kommunalen Polizeikörper «endlich» die Möglichkeit erhielten, schnell zu reagieren. Alois Gmür (cvp, SZ) legte die Position der Mitte-Fraktion so dar, dass es eben «gewisse Opfer» brauche, «wenn man tatsächlich mehr Sicherheit will», worauf ihm SP-Nationalrat Fabian Molina (sp, ZH) die rhetorische Frage stellte, ob es dann nicht am sinnvollsten wäre, «dass man alle Männer von 15 bis 50 Jahren präventiv unter Hausarrest stellen würde, um die Anzahl der Delikte gegen Leib und Leben auf nahezu null zu reduzieren». Mit vielen Fragen konfrontiert wurde auch Bundesrätin Karin Keller-Sutter, die in ihrem Votum die Notwendigkeit der Vorlage betonte und mehrfach bekräftigte, der Bundesrat habe die Grundrechtsfragen «vertieft und sorgfältig geprüft». Die internationale geäusserten Bedenken teile sie nicht und erachte sie als «unbegründet», erläuterte sie. Es handle sich dabei um «eine politische Stellungnahme», die aber «rechtlich nicht sehr präzise» und eher «Ausdruck einer allgemeinen Sorge» gewesen sei.

Nach einem langen, veritablen Schlagabtausch zwischen dem befürwortenden und dem ablehnenden Lager trat der Nationalrat schliesslich mit 107 zu 84 Stimmen bei einer Enthaltung auf das Geschäft ein. Die beiden Rückweisungsanträge wurden mit 85 zu 106 Stimmen (1 Enthaltung) respektive 85 zu 105 Stimmen (2 Enthaltungen) abgelehnt. Es standen sich dabei das links-grün-grünliberale und das bürgerliche Lager jeweils geschlossen gegenüber. In der Detailberatung brachte das links-grüne Lager etliche Minderheitsanträge zur Abschwächung der Vorlage ein, die allesamt scheiterten. Ebenso erfolglos blieb der einzige Änderungsantrag der Kommissionmehrheit, die einen neuen Artikel zur sogenannten gesicherten Unterbringung von Gefährdern (GUG) einbringen wollte. Mit diesem Artikel könnten «klar Leben gerettet werden»,

argumentierte Kommissionssprecher Tuena, während die Kommissionsminderheit um Beat Flach (glp, AG) betonte, diese Massnahme sei nicht EMRK-konform. Auch nach Ansicht des Bundesrates gehe eine solche Präventivhaft – im Gegensatz zum Hausarrest als ultima ratio – «tatsächlich zu weit», weshalb der Bundesrat trotz Bitten der Kantone ausdrücklich auf die GUG verzichtet habe, wie die Justizministerin ausführte. Mit 113 zu 78 Stimmen bei 2 Enthaltungen folgte der Nationalrat der Minderheit und lehnte die Präventivhaft ab – dies, weil sich hier zusätzlich zur links-grünen Ratsseite auch die grosse Mehrheit der FDP-Fraktion sowie eine Minderheit der Mitte-Fraktion zum Nein-Lager gesellten. Somit nahm die grosse Kammer die inhaltlich unveränderte Vorlage – es wurden jedoch einige redaktionelle Anpassungen vorgenommen – in der Gesamtabstimmung mit 111 zu 86 Stimmen ohne Enthaltungen an. Abgelehnt hatten das Gesetz die geschlossenen Fraktionen der SP, der Grünen und der Grünliberalen sowie SVP-Nationalrat Pirmin Schwander (svp, SZ).⁸

Polizei

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 06.12.2021
KARIN FRICK

Der Nationalrat beschäftigte sich in der Wintersession 2021 als **Erstrat** mit der **Übernahme der EU-Verordnung 2020/493 über das System FADO** (False and Authentic Documents Online), die eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands darstellt. Während der Nutzen des Systems FADO für die Schweiz unbestritten war, taten Vertreterinnen und Vertreter der SP- und der Grünen Fraktion in ihren Voten vor allem ihren Unmut über den Entscheid der EU-Kommission kund, die Verantwortung für das System FADO an Frontex zu übertragen. Die Grenzschutz-Agentur Frontex sei eine «total dysfunktionale Institution» (Christian Dandrès, sp, GE), gegen die «verschiedene Verfahren und Vorwürfe» wegen Grundrechtsverletzungen im Raum stünden, führte Florence Brenzikofer (gp, BL) aus. Eine Minderheit Brenzikofer beantragte denn auch die Sistierung der Vorlage bis zur allfälligen Referendumsabstimmung über den Bundesbeschluss zur finanziellen Beteiligung der Schweiz an Frontex. Über eine intensivere Zusammenarbeit mit Frontex wie die Weiterbeteiligung der Schweiz am System FADO solle erst entschieden werden, nachdem sich die Stimmbevölkerung zu Frontex habe äussern können, argumentierte die Antragstellerin. Ausserhalb des links-grünen Lagers fand der Sistierungsantrag jedoch keine Zustimmung und wurde mit 106 zu 57 Stimmen bei 6 Enthaltungen deutlich abgelehnt. Der Ratsmehrheit erschien es in den Worten von Beat Flach (glp, AG) «völlig verfehlt», die Umsetzung der Schengen-Weiterentwicklung zu verzögern und «die Schengen-Assoziierung nur wegen dieser kleinen Anpassung zu riskieren». Nachdem er auf das Geschäft eingetreten war, nahm der Nationalrat eine einzige Änderung am Entwurf vor. Auf Antrag seiner vorberatenden Rechtskommission strich er einen Absatz, wonach der Bundesrat ermächtigt würde, selbstständig neue Staatsverträge mit Änderungen der Zugriffsrechte auf FADO abzuschliessen. Der Nationalrat sprach sich stillschweigend dafür aus, dass das Parlament in solchen Fällen vorgängig konsultiert werden muss. In der Gesamtabstimmung nahm die grosse Kammer die Vorlage mit 123 zu 62 Stimmen bei 5 Enthaltungen an, wobei die Grüne Fraktion geschlossen, die SP-Fraktion grossmehrheitlich und einzelne Mitglieder der SVP-Fraktion dagegen votierten.⁹

Landesverteidigung

Landesverteidigung und Gesellschaft

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 27.09.2013
MAXIMILIAN SCHUBIGER

Der Bundesrat hatte 2005 in Erfüllung eines Postulats erstmals Bericht über die Thematik der **im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen** erstattet. 2010 gelangte die Frage wieder auf die Agenda, als im basel-städtischen Handelsregister eine entsprechende Firma eingetragen wurde. Die Sicherheitspolitische Kommission (SiK) des Ständerates hatte daraufhin eine Motion eingereicht und ein Bewilligungs- und Kontrollsystem für Sicherheitsfirmen gefordert. Die angenommene Motion führte zum hier behandelten Gesetzesentwurf, welcher Anfang Juni im Parlament erstmals beraten wurde. Die Ständeräte zeigten sich mehrheitlich einverstanden mit dem Gesetzesentwurf. Einzelne Ergänzungen und Präzisierungen wurden von Ständerat Germann (svp, SH) gefordert, jedoch mangels Unterstützung zurückgezogen. Der Kern des Gesetzesentwurfs wurde nicht angetastet. Die kleine Kammer überwies die Vorlage mit einer minimalen Änderung mit 26 zu zwei Stimmen an den Nationalrat. In der Volkskammer wurde das Geschäft in der Herbstsession behandelt, wobei mehr Gegenwehr zu verzeichnen war. Zu Beginn der Debatte wurde ein Rückweisungsantrag Glättli (gp, ZH) verhandelt. Dieser forderte, die im sogenannten Montreux-Dokument

festgeschriebenen Good Practices, welche für Sicherheitsfirmen gelten sollen, entsprechend einzuhalten. Gerade weil die Schweiz diesen Prozess angestossen habe, müsse sie im Gesetz glaubwürdig bleiben und die Empfehlungen entsprechend umsetzen. Die SiK des Nationalrates hatte jedoch der Vorlage mit 20 zu null Stimmen deutlich grünes Licht gegeben und entsprechend im Plenum deren Annahme beantragt. Einer langen Eintretensdebatte folgte eine deutliche Abstimmung, bei der nur 14 Räte für den Rückweisungsantrag stimmten. Die Detailberatung stellte sich anschliessend aber doch als zäh heraus. Nicht weniger als zwölf Minderheitsanträge wurden eingegeben, die vorwiegend von Evi Allemann (sp, BE) und Beat Flach (glp, AG) vorgebracht wurden. In der Endabrechnung setzte sich die Kommissionsmehrheit aber immer durch, wenn auch bisweilen knapp. Die einzige Änderung gegenüber dem ständerätlichen Beschluss betraf Präzisierungen in den Vorschriften über die Meldepflicht. Mit 126 gegen zwei Stimmen stimmte der Nationalrat in der Gesamtabstimmung dem Geschäft deutlich zu. Damit gelangte der Gesetzesentwurf ein zweites Mal in den Ständerat, welcher jedoch an seiner Version festhielt, so dass weiterhin marginale Differenzen zwischen den Räten bestanden. Nachdem der Nationalrat als Kompromiss einigen Punkten zustimmte, aber einen Artikel nochmals anpasste, stimmte in der dritten und letzten Runde der Ständerat auch diesem Punkt zu, wobei es lediglich um redaktionelle Details und Begriffsklärungen ging. In den Schlussabstimmungen stimmten beide Kammern dem Gesetz deutlich zu, mit 40 gegen zwei Stimmen im Ständerat und einstimmig im Nationalrat. Im Zuge der Beratungen hatte der Nationalrat eine Standesinitiative des Kantons Basel-Stadt (Kt.lv. 11.308) zum selbigen Thema abgelehnt. Der Ständerat hatte dieser bereits 2011 keine Folge gegeben.¹⁰

1) 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

2) AB NR, 2023, S. 219 ff.

3) AB NR, 2019, S. 479 ff.; NZZ, SGT, TA, 21.3.19

4) AB NR, 2019, S. 1409 ff.; AB NR, 2019, S. 1596 ff.; AB NR, 2019, S. 1993; AB SR, 2019, S. 673 ff.; AB SR, 2019, S. 820; AB SR, 2019, S. 999; BBl, 2019, S. 6567 ff.; So-Bli, 9.6.19; BaZ, TA, 6.7.19; BaZ, TA, 14.8.19; BaZ, NZZ, TA, 11.9.19; SGL, TA, 18.9.19; AZ, TA, 24.9.19

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

6) AB NR, 2020, S. 679 ff.

7) Medienmitteilung SiK-NR vom 19.5.20; WoZ, 12.3.20; AZ, 20.5.20; So-Bli, 31.5.20; TA, 2.6.20; AZ, 9.6.20; WoZ, 11.6.20; CdT, 13.6.20; LT, 16.6.20; AZ, 17.6.20

8) AB NR, 2020, S. 1099 ff.; AB NR, 2020, S. 1113 ff.; AB NR, 2020, S. 1122 ff.; Blick, 18.6.20; AZ, CdT, LT, NZZ, 19.6.20; CdT, LT, TA, 20.6.20; WoZ, 25.6.20

9) AB NR, 2021, S. 2359 ff.

10) BBl, 2013, S. 1745 ff., S. 7353 ff.; AB SR, 2013, S. 449 ff., 730 ff., 838 f., 934; AB NR, 2013, S. 1264 ff., 1539 ff. und 1774.; Montreux-Dokument