

**Bundesamt für Polizei
Dienst für Analyse und Prävention
Herrn Philipp Bürgi
Nussbaumstrasse 29
3003 Bern**

Bern, 11. Oktober 2006

Stellungnahme von Amnesty International zum Entwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS)

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Ihre Einladung zur Vernehmlassung vom 6. Juli 2006 nimmt Amnesty International zum Entwurf zur Änderung des BWIS wie folgt Stellung:

I. Allgemeine Bemerkungen

Amnesty International unterstützt grundsätzlich alle zweckmässigen Massnahmen zur Verhinderung terroristischer Akte. Der Schutz der Bevölkerung ist in den Augen von Amnesty International eine wichtige Pflicht des Staates. Dabei ist allerdings grosses Gewicht auf die Verhältnismässigkeit zwischen dem zu erreichenden Ziel und den dafür eingesetzten Mitteln zu legen. Zahlreiche Massnahmen, die nach den Anschlägen vom 11. September 2001 weltweit ergriffen wurden, führten zu einer nicht akzeptablen Aushöhlung der Menschenrechte. Neben diesen beunruhigenden Tendenzen, welche das im Verlauf der letzten Jahrzehnte entwickelte Grundrechtssystem mindestens teilweise Frage stellen und letztlich die von einzelnen Terrororganisationen angestrebte Entwicklung begünstigen, ist auch fest zu stellen, dass die globale Bedrohungslage durch den Terrorismus seit dem erklärten „Krieg gegen den Terrorismus“ erheblich zugenommen hat. Offensichtlich führen unverhältnismässige präventive und repressive Massnahmen mit ihren erheblichen Einschränkungen der Menschenrechte nicht nur nicht zum Ziel, sondern sie sind oft geradezu kontraproduktiv und können das terroristische Potenzial in einzelnen Ländern sogar vergrössern.

Vor diesem Hintergrund erscheint es unverständlich, dass die Schweiz sich nun ihrerseits daran macht, unverhältnismässige und erwiesenermassen untaugliche Staatsschutzmassnahmen einzuführen. Im Gegensatz zu andern Staaten scheint für die Schweiz derzeit keine besondere unmittelbare terroristische Bedrohung zu bestehen. Bei konkreten Hinweisen auf terroristische Aktivitäten ist es dem Staat bereits heute

Amnesty International est une organisation mondiale, oeuvrant à la promotion et à la défense des droits humains fondamentaux. Indépendante et impartiale, Amnesty International fonde son action sur la rapidité et l'efficacité de l'aide aux victimes des violations des droits de la personne.

Ses activités sont financées par ses seuls membres et par des dons privés.

Prix Nobel de la Paix 1977

Amnesty International est une weltweite Bewegung, die für die Förderung und Verteidigung der fundamentalen Menschenrechte arbeitet. Unabhängig und unparteilich, zielen ihre Aktionen auf schnellste und wirksame Hilfe für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen.

Die Aktivitäten der Organisation sind nur durch ihre Mitglieder und mit privaten Spenden finanziert.

Friedensnobelpreis 1977

jederzeit möglich, entsprechende Massnahmen zur Verhinderung solcher Aktivitäten zu ergreifen. Ein Ausbau der präventiven Überwachung soll denn offenbar auch nicht nur der Verhinderung von Angriffen in der Schweiz dienen, sondern der Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit und letztlich zu einer Steigerung des internationalen Ansehens der Schweiz führen (erläuternder Bericht, S. 69). Die schweizerischen Organe werden somit Informationen sammeln, um damit von ausländischen Geheimdiensten ihrerseits Informationen zu erhalten. Dabei wird es kaum eine Rolle spielen, ob derartige Informationen unter Verletzung elementarster Menschenrechte erworben wurden. Auf diese Weise wird eine verhängnisvolle Spirale nachrichtendienstlicher Aktivitäten in Bewegung gesetzt oder begünstigt, die letztlich ohne Bezug zur konkreten Bedrohung in der Schweiz funktioniert. Folgerichtig wird im erläuternden Bericht denn auch festgehalten, dass „auf weitergehende Massnahmen (...) vorläufig verzichtet [wird]“ (S. 25). Damit wird indirekt bestätigt, dass weitere Massnahmen folgen werden.

II. ZUM FRAGENKATALOG

1. Gesamteindruck

Das BWIS "dient der Sicherung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen der Schweiz sowie dem Schutz der Freiheitsrechte ihrer Bevölkerung" (Art. 1 BWIS). Dieser Zweckartikel wird nach Auffassung von Amnesty International mit der Einführung der im Rahmen der Gesetzesrevision vorgesehenen Änderungen grundlegend in Frage gestellt. So sieht der Entwurf verschiedene Massnahmen vor, welche sehr weitgehende Eingriffe in die Privatsphäre zur Folge haben. Solche Eingriffe bedürfen einer gesetzlichen Grundlage und müssen durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sowie verhältnismässig sein (Art. 36 Bundesverfassung). Die vorgesehenen Änderungen erachtet Amnesty International als unverhältnismässig. Insbesondere geht aus dem Bericht nicht schlüssig hervor, inwiefern die heute geltenden Bestimmungen nicht genügen und eine präventive Überwachung – neu auch im privaten Raum – notwendig sein soll. Das Strafgesetzbuch stellt bereits Vorbereitungshandlungen zu bestimmten Kapitaldelikten unter Strafe (Art. 260 bis StGB) und ein Eingreifen im planerischen Vorfeld einer Tat ist deshalb bereits heute möglich. Es ist mehr als fraglich, ob jemand darüber hinaus die innere oder äussere Sicherheit gefährden könnte ohne dass gleichzeitig ein strafrechtlich relevantes Handeln vorliegt. Zwar setzt die Anordnung besonderer Massnahmen einen Verdacht voraus (Art. 18b Bst. a); die Erläuterungen im Bericht geben jedoch keinen Aufschluss darüber, wann eine Person als mutmasslicher Gefährder gilt (S. 47). Es liegt deshalb die Befürchtung nahe, dass mit den besonderen Massnahmen auch dann in die Privatsphäre eingegriffen werden soll, wenn gar keine Hinweise auf staatschutzrelevantes Handeln vorliegen. Dies wird im Bericht insofern bestätigt, als das Täterprofil im Operationsfeld des islamistischen Terrorismus wie folgt beschrieben wird: "im Zielland geborene[n] und dort aufgewachsene[n], ideologisch bisher unauffällige[n] Nachkommen ausländischer Immigranten (...), welche (...) den Eindruck einer guten Integration vermitteln" (S. 14 f.). Sollen künftig solche Personen überwacht werden können, so wird in einem Bereich angesetzt, wo gerade keine Verdachtsmomente vorliegen. Da dies eine Diskriminierung

bestimmter Gruppen von Menschen zur Folge haben kann, ist die Revision aus grundrechtlicher Sicht höchst problematisch.

Amnesty International lehnt aus diesen Gründen die vorgeschlagene Revision des BWIS ab.

Im Folgenden wird punktuell zum Gesetzesentwurf Stellung genommen und es werden – für den Fall einer Annahme der Revision – Empfehlungen gemacht.

Aus rechtsstaatlicher Sicht ist zu kritisieren, dass die Gesetzesvorlage Begriffe enthält, die nirgends definiert sind, so zum Beispiel der Begriff des Terrorismus. Aus dem erläuternden Bericht geht richtigerweise hervor, dass es "heute keine allgemeingültige, national oder international anerkannte Definition des Terrorismus [gibt]" (S. 12). Umso mehr müsste der für das Gesetz geltende Begriff definiert werden. Hierfür spricht auch der Umstand, dass die in der Verordnung über Massnahmen zur inneren Sicherheit (VWIS) benutzte Definition nicht derjenigen von Art. 260quinquies StGB (Finanzierung des Terrorismus) entspricht. Amnesty International regt deshalb an, dass zentrale Begriffe wie Terrorismus, verbotener Nachrichtendienst etc. auf Gesetzesstufe normiert werden.

Weiter beanstandet Amnesty International, dass die Systematik des Gesetzes unübersichtlich ist. In der Vorlage wird zwar unterschieden zwischen allgemeiner Informationsbeschaffung und -bearbeitung (Kapitel 3) sowie besonderer Informationsbeschaffung (Kapitel 3a), welche einzig für die Abwehr von bestimmten Gefahren (Terrorismus; verbotener politischer oder militärischer Nachrichtendienst; verbotener Handel mit Waffen, radioaktiven Materialien sowie verbotenem Technologietransfer [vgl. Art. 18a Abs. 1]) vorgesehen ist. Dennoch werden Massnahmen, welche ausdrücklich einzig der Abwehr der drei vorgenannten Gefahren dienen, in das Kapitel 3 aufgenommen. Dies gilt beispielsweise für die besondere Auskunftspflicht der Behörden gemäss Art. 13a. Diese Bestimmung müsste in das Kapitel 3a aufgenommen und den restriktiven Voraussetzungen gemäss Art. 18a ff. unterstellt werden. Auch die neu vorgesehene Auskunftspflicht gewerblicher Transporteure (Art. 13c) ist im Kapitel 3a, 2. Abschnitt, anzusiedeln. Damit wird sichergestellt, dass die Angemessenheit der Massnahme wenigstens im Einzelfall richterlich geprüft wird, wenn die Verhältnismässigkeit schon "abstrakt schwer zu beurteilen ist" (erläuternder Bericht, S. 35).

Die Bestimmungen betreffend Informantinnen und Informanten sowie Tarnidentitäten (Art. 14b ff.) sind Beispiele von Normen, welche in der Vorlage ins Kapitel 3 aufgenommen wurden und keine Beschränkung bezüglich Risikofeldern vorsehen. Es stimmt mithin nicht, dass die Gesetzesrevision für die anderen als in Art. 18a Abs. 1 genannten Gefahrenquellen keine Änderungen vorsieht, wie dies im erläuternden Bericht an verschiedenen Stellen behauptet wird (u.a. S. 29 und S. 70). Dies widerspricht der Einschätzung des Bundes, dass in den Risikofeldern gewalttätiger Extremismus, wirtschaftlicher Nachrichtendienst und organisierte Kriminalität kein Handlungsbedarf besteht (S. 15 ff.) und ist insofern problematisch, als Informantinnen und Informanten vermutlich auch oder gerade im privaten Raum tätig sind. Auch mit

Tarnidentitäten wird kaum ausschliesslich im öffentlichen Raum gearbeitet. Soll neu im gesamten Bereich des BWIS auf derart erworbene Informationen abgestellt werden können, so findet eine Verlagerung der Überwachung in den privaten Raum im gesamten Bereich des BWIS statt.

Die Bestimmungen betreffend Tarnidentitäten werfen zusätzliche systematische Fragen auf, da für die Ausstattung einer Person mit einer Tarnidentität eine positive Stellungnahme gemäss Art. 18d Abs. 3 vorausgesetzt wird. Dadurch könnte der Eindruck entstehen, dass eine Tarnidentität als besonderes Mittel der Informationsbeschaffung gilt, jedoch ohne Einschränkung bezüglich Risikofelder. Aus dem Gesetz muss klar hervorgehen, in welchem Rahmen und zur Abwehr welcher Gefahren Tarnidentitäten eingesetzt werden sollen. Auch müssen die Voraussetzungen für die Tarnidentität klar definiert werden, damit eine Prüfung durch das Bundesverwaltungsgericht überhaupt Sinn macht. Amnesty International schlägt vor, dass Tarnidentitäten als besonderes Mittel der Informationsbeschaffung behandelt und deshalb ins Kapitel 3a aufgenommen werden.

Gemäss Entwurf sollen auch Informantinnen und Informanten zur Informationsbeschaffung mit Tarnidentitäten ausgestattet werden können (Art. 14d Abs. 1 Bst. c). Diese dürfen eigentliche Tarnstrukturen aufbauen mit Abschluss von Verträgen, Gründung von Firmen etc., ohne jedoch in einem Arbeitsverhältnis mit Sicherheitsorganen zu stehen oder deren Aufsicht unterstellt zu sein (S. 38 f. sowie S. 43 des erläuternden Berichtes). Amnesty International erachtet diese Bestimmung als höchst problematisch. So ist zu bedenken, dass der Nachrichtendienst dadurch möglicherweise auf Informationen abstellt, die unter heiklen Bedingungen (z.B. unter Verletzung elementarer Menschenrechte) erworben wurden und welche in der Folge verarbeitet und (mitunter an ausländische Staaten) weitergegeben werden.

Überhaupt ist der im Entwurf an verschiedenen Stellen vorgesehene Einbezug von Dritten in die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten abzulehnen (z.B. Art. 10a Abs. 4, Art. 13c, Art. 14d Abs. 1 Bst. c). Dabei fällt auf, dass die Stellung von Informantinnen und Informanten im Rahmen der Gesetzesvorlage erheblich verbessert werden soll. So ist ein finanzieller Anreiz mittels Entschädigungen und Ausrichtung von Prämien (Art. 14b Abs. 2) vorgesehen sowie Tarnidentitäten zwecks Recherchen (Art. 14d Abs. 1 Bst. c), weit gehende Schutzmassnahmen (Art. 14c) und ein umfassender Quellenschutz (Art. 17 Abs. 7). Dass ein eigentliches Anreizsystem für eine Information durch Privatpersonen geschaffen werden soll, ist aus rechtsstaatlichen Überlegungen höchst fragwürdig. Stossend ist insbesondere, dass gleichzeitig massive Eingriffe in die Grundrechte von Personen, welche nicht strafrechtlich relevant handeln, eingeführt werden.

An diesem Ungleichgewicht der Achtung der Grundrechte ändert auch Art. 18i nichts, welcher vorsieht, dass einer überwachten Person "nach Abschluss der Operation Grund, Art und Dauer der Überwachung mit besonderen Mitteln der Informationsbeschaffung" mitzuteilen ist. In diesem Zusammenhang ist zu konkretisieren, was unter "nicht erreichbar" im Sinne von Art. 18i Abs. 2 Bst. d zu verstehen ist. Allgemein ist an den Verzicht auf die Mitteilung eine hohe Hürde anzusetzen. So ist zu bedenken, dass

mit der Überwachung einer Person und einer allfälligen Weitergabe von Daten an ausländische Staaten eine Gefährdung für diese Person entstehen kann. Deshalb muss sich die in Art. 18i Abs. 2 vorausgesetzte positive Stellungnahme des Bundesverwaltungsgerichts zu Aufschub bzw. Verzicht äussern und es darf nicht einfach auf die für die Anordnung eingeholte Stellungnahme abgestellt werden. Amnesty International empfiehlt in diesem Zusammenhang, dass die Stellungnahme des Bundesverwaltungsgerichts dem Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten vorgelegt wird und dieser den Entscheid innert Frist mittels Beschwerde ans Bundesgericht weiter ziehen kann. Dadurch könnte auch im Rahmen einer der betroffenen Person nicht mitgeteilten Anordnung der Rechtsweg gemäss Art. 29a eingehalten werden.

Schliesslich sprechen auch datenschutzrechtliche Überlegungen gegen die Vorlage. Entgegen den Ausführungen im erläuternden Bericht (S. 29) handelt es sich bei der Elektronischen Lagedarstellung (ELD) um eine Datensammlung gemäss Art. 3 Bst. g Datenschutzgesetz. Somit müsste die Gesetzesvorlage Regelungen zur Aufbewahrung und Vernichtung der Daten enthalten. Fraglich ist sodann, wie die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen bei einer Weitergabe der Daten sichergestellt wird.

2. Überführung der Auskunfts- und Meldeverordnung ins ordentliche Recht ? (Frage 3)

Art. 13a des Entwurfes geht weiter als Art. 1 der Verordnung und umfasst auch nationalen Terrorismus, verbotenen politischen und militärischen Nachrichtendienst sowie verbotenen Handel mit Waffen oder radioaktiven Materialien oder verbotenen Technologietransfer. Insofern handelt es sich nicht lediglich um eine Überführung der bereits heute geltenden Verordnung in ordentliches Recht, sondern um eine zusätzliche Massnahme.

3. Eingeschränkter Geltungsbereich für die besonderen Mittel angemessen? Mittel der besonderen Informationsbeschaffung ausreichend ? Andere Massnahmen notwendig (Frage 4,5 & 8)

Nach Auffassung von Amnesty International ist auf sämtliche Mittel der besonderen Informationsbeschaffung ganz zu verzichten. Anstelle solch einschneidender neuer Staatsschutzmassnahmen empfiehlt Amnesty International, die bestehenden Mittel besser auszuschöpfen und insbesondere die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Stellen, die in der Schweiz nachrichtendienstlich und staatschützerisch tätig sind, zu verbessern.

4. Anordnungs- und Genehmigungsverfahren? (Frage 6)

Amnesty International stellt sich gegen die Einführung der im Entwurf vorgesehenen besonderen Mittel zur Informationsbeschaffung. Sollten diese dennoch eingeführt werden, so schlägt Amnesty International folgende Änderungen im Anordnungs- und Genehmigungsverfahren vor:

Der Einsatz besonderer Mittel der Informationsbeschaffung setzt eine positive Stellungnahme des Bundesverwaltungsgerichts voraus (Art. 18e Abs. 1). Hierbei ist problematisch, dass eine Stellungnahme des Bundesverwaltungsgerichts selbst dann als "positiv" bezeichnet wird, wenn die Massnahmen oder Vorkehren nur teilweise für rechtmässig erklärt wurden (Art. 18d Abs. 3). Mit anderen Worten: Es sollen selbst (teilweise) nicht rechtmässige Massnahmen durchgesetzt werden können! Da es sich bei den besonderen Mitteln um schwer wiegende Eingriffe in die Grundrechte handelt, ist – wenn schon – eine nur teilweise rechtmässige Massnahme im Sinne einer negativen Stellungnahme zu behandeln. Amnesty International empfiehlt, Art. 18d Abs. 3 entsprechend zu ändern.

Im Weiteren wird angeregt, dass das Bundesverwaltungsgericht und nicht der Departementsvorsteher oder die Departementsvorsteherin beziehungsweise der Bundesrat die Modalitäten gemäss Art. 18e Abs. 4 bestimmt. Dies setzt freilich voraus, dass die Massnahmen bereits im Antrag des Bundesamtes an das Bundesverwaltungsgericht klar umschrieben werden.

Im Rahmen der richterlichen Überprüfung muss das Bundesverwaltungsgericht über volle Kognition verfügen, da angesichts der vorgesehenen Eingriffe in die Grundrechte insbesondere die Verhältnismässigkeit der geplanten Massnahme zu prüfen sein wird. Eine Beschränkung der Überprüfungsbefugnis auf die Rechtmässigkeit einer Massnahme ist deshalb nicht angebracht. Amnesty International empfiehlt, die entsprechenden Bestimmungen (Art. 18d Abs. 2 und 4) in diesem Sinne abzuändern.

Amnesty International empfiehlt, dass die Stellungnahme des Bundesverwaltungsgerichts dem Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten vorgelegt wird und dieser den Entscheid innert Frist mittels Beschwerde ans Bundesgericht weiter ziehen kann. Dadurch könnte auch im Rahmen einer der betroffenen Person naturgemäss noch nicht mitgeteilten Anordnung der Rechtsweg gemäss Art. 29a eingehalten werden.

Betreffend Vorgehen bei einer Verlängerung des Einsatzes besonderer Mittel ist der Wortlaut von Art. 18e Abs. 5 unklar. Aus der Bestimmung muss deutlich werden, dass eine Verlängerung dem Bundesverwaltungsgericht neu vorzulegen ist, da gerade die Dauer einer Massnahme für die Prüfung der Verhältnismässigkeit entscheidend sein kann, mithin für die Verlängerung nicht auf die im Rahmen der anfänglichen Anordnung erfolgten Stellungnahme abgestellt werden darf.

Selbstverständlich haben auch im Rahmen des Dringlichkeitsverfahrens die Voraussetzungen gemäss Art. 18b zu gelten. Dies geht zwar aus dem Bericht hervor (S. 53), sollte aber auch ins Gesetz aufgenommen werden. Wird der Einsatz nicht genehmigt, so

sind die bis dahin erworbenen Akten zu vernichten (Art. 18 Abs. 4). In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie sichergestellt werden kann, dass auch an Dritte weiter gegebene Daten vernichtet werden. Amnesty International regt an, dass während des noch hängigen Dringlichkeitsverfahrens eine Weitergabe von Daten an Dritte oder ausländische Staaten von Gesetzes wegen untersagt wird.

5. Kriterien für ein Tätigkeitsverbot richtig ? (Frage 7)

Beim in Art. 18n vorgesehenen Tätigkeitsverbot handelt es sich um einen schweren Eingriff in mehrere Grundrechte (vgl. erläuternder Bericht, S. 63). Die Einführung eines Tätigkeitsverbotes, welchem kein strafrechtlich relevantes Handeln zugrunde liegt und das einzig gestützt auf Spekulationen erfolgt, lehnt Amnesty International ab.

Mit freundlichen Grüßen

Amnesty International
Schweizer Sektion

Daniel Bolomey
Generalsekretär