

Grundsätze der Politik des Bundesrates für die Nachrichtendienste der Schweiz

vom 31. Januar 2007

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht über die Grundsätze der Politik des Bundesrates für die Nachrichtendienste der Schweiz zur Kenntnisnahme.

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

31. Januar 2007

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Micheline Calmy-Rey

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Bericht

Kernpunkte

Die Schweiz verfügt heute über einen Ausland- und einen Inlandnachrichtendienst sowie die auf die spezifischen Bedürfnisse ausgerichteten Nachrichtendienste der Armee.

Die Nachrichtendienste tragen als integraler Teil des nationalen Sicherheitsdispositivs zum Schutz der Freiheit und der Rechte des Volkes und zur Wahrung der Unabhängigkeit und Sicherheit des Landes bei.

Die Nachrichtendienste beschaffen Informationen, die für die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz und ihrer Einwohner bedeutsam sind, und beurteilen sie zuhanden der zuständigen Behörden.

Die Tätigkeit der Nachrichtendienste ist gesetzlich geregelt und wird vom Bundesrat und Parlament kontrolliert.

Die thematischen Schwergewichte werden vom Bundesrat, seinem Sicherheitsausschuss und den zuständigen Departementen bestimmt.

Die Nachrichtendienste arbeiten eng miteinander zusammen und haben vom Bundesrat genehmigte etablierte internationale Kontakte.

Die Öffentlichkeit wird über die Tätigkeit der Nachrichtendienste soweit möglich informiert; der Quellenschutz ist indessen in jedem Fall gewährleistet.

1 **Zweck**

Die Nachrichtendienste tragen bei zur Sicherheit der Schweiz und ihrer Bewohner und zum Schutz der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen des Landes sowie der Interessen der Schweiz im Ausland, indem sie beschaffte Informationen und gewonnene Erkenntnisse den zuständigen Stellen auf Stufe Politik und Verwaltung als Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung stellen. Diese dienen zur Entscheidungsfindung über Massnahmen zur Prävention oder Abwehr potentieller Bedrohungen und Gefahren für die Sicherheit der Schweiz und ihrer Einwohner. Innerhalb des von Verfassung und Gesetz vorgegebenen Rahmens bestimmt diese Politik die Bedingungen und Grundsätze, nach denen die Nachrichtendienste ihren Auftrag erfüllen. Sie definiert in Grundzügen die Aufgaben der Nachrichtendienste, die Art und Weise, wie sie eingesetzt, organisiert und geführt werden, nach welchen Prinzipien sie untereinander, mit anderen Bundesstellen und ausländischen Partnerdiensten zusammenarbeiten, Kontrollmechanismen der Exekutive, die parlamentarische Aufsicht sowie Prinzipien der Information der Öffentlichkeit und des Quellenschutzes.

2

Die Nachrichtendienste der Schweiz und ihre Aufgaben

Der Strategische Nachrichtendienst (SND) im VBS stellt den ständigen Auslandsnachrichtendienst sicher. Er beschafft zuhänden der politischen und militärischen Führung und in enger Zusammenarbeit mit anderen Bundesstellen Informationen über das Ausland, die für die Sicherheit der Eidgenossenschaft von Bedeutung sind, wertet diese aus und verbreitet sie. Er verfolgt permanent die Lage und alarmiert die sicherheitspolitische Führung und andere Bundesstellen bei krisenhaften Entwicklungen im Ausland.

Der Dienst für Analyse und Prävention (DAP) im Bundesamt für Polizei (fedpol) des EJPD nimmt als Polizeinachrichten- und Sicherheitsdienst die Aufgaben eines Inlandnachrichtendienstes wahr. Er beschafft und analysiert Informationen und verbreitet Erkenntnisse zum Schutz der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen des Landes und der Sicherheit der Einwohner. Er verfolgt ständig die nationale Sicherheitslage durch das Bundeslagezentrum, arbeitet eng mit den Nachrichtendiensten in den Polizeien der Kantone zusammen und unterstützt die Führungsfähigkeit der kantonalen Polizeikorps bei interkantonalen Polizeieinsätzen. Der DAP nimmt in Friedenzeiten auch die Aufgaben der militärischen Abwehr wahr.

Der Militärische Nachrichtendienst (MND) im VBS stellt den Nachrichtendienst für die Armee sicher. Er plant und führt bei Armeeeinsätzen im In- und Ausland den militärischen Nachrichtenverbund zuhänden der Armeeführung, der Truppe und der verantwortlichen nationalen und gegebenenfalls multinationalen Behörden und Kommandostellen.

Der Luftwaffennachrichtendienst (LWND) im VBS stellt den Nachrichtendienst für Einsätze der Luftwaffe und deren Planung sicher und beurteilt sämtliche Aspekte der militärischen Nutzung des Luftraums im In- und Ausland zuhänden der Luftwaffe, des MND und des SND.

3

Rechtlicher Rahmen

Die Tätigkeiten der Nachrichtendienste sind gesetzlich geregelt; sie handeln ausschliesslich auf der Grundlage des nationalen Rechts und im Rahmen des Völkerrechts. Verfassung und Gesetz sind die alleinigen Grundlagen und das Legalitätsprinzip gilt unbeschränkt. Für die Nachrichtendienste im VBS gilt Art. 99 des Militärgesetzes (MG)¹ und die entsprechende Verordnung (VND)². Für den DAP gelten namentlich das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS)³, die dazu gehörende Verordnung (VWIS)⁴ und für die Datenbearbeitung die Verordnung über das Staatsschutz-Informationssystem (ISIS-V)⁵. Die Verordnung über die Elektronische Kriegführung (VEKF)⁶ sowie die Weisungen vom 5. Juli 2006 über die Organisation der Sicherheitspolitischen Führung des Bundesrats gelten für alle Nachrichtendienste.

- 1 SR 510.10
- 2 SR 510.291
- 3 SR 120
- 4 SR 120.2
- 5 SR 120.3
- 6 SR 510.292

Aufgaben

Die Nachrichtendienste verfolgen die Lage, erstellen Lagebeurteilungen in allen Lagen und alarmieren und warnen bei sich abzeichnenden Krisen bzw. aussergewöhnlichen Entwicklungen. Sie stellen Informationen und Erkenntnisse, die für die Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz und ihrer Bürger sowie zur Durchsetzung von Gesetzen und internationalen Verpflichtungen relevant sind, den dafür zuständigen Stellen zur Verfügung. Die Lagebeurteilungen werden politisch unabhängig erstellt und können sich von der Beurteilung anderer Dienststellen der Verwaltung unterscheiden. Sie ermöglichen breiter abgestützte Entscheidungsfindung. Mit dem Erkennen von Bedrohungen oder Herausforderungen, frühzeitigen Warnungen vor Krisen und Beurteilungen über mögliche sicherheitspolitische Entwicklungen liefern die Nachrichtendienste Grundlagen für die politische Entscheidungsfindung und tragen dazu bei, die Handlungsfreiheit der Staatsführung zu bewahren und zu erweitern.

Kunden

Auf Stufe Bund bedienen die Nachrichtendienste primär den Bundesrat, die Departemente, die Organe der sicherheitspolitischen Führung (Sicherheitsausschuss des Bundesrats und sein Stab, Lenkungsgruppe Sicherheit) sowie die militärische Führung mit ihren Produkten. Die Nachrichtendienste geben den Empfängern ihrer Produkte regelmässig Gelegenheit, sich zur Menge, Qualität, Pünktlichkeit, Relevanz und zum Nutzen der Produkte zu äussern.

Der DAP unterstützt zusätzlich die Kantone bei der Wahrung der inneren Sicherheit und die Strafverfolgung auf Bundesebene. Er stellt Informationen (z.B. in Fragen der inneren Sicherheit, der Güter- und Kriegsmaterialexporte, der Strafverfolgung) den Organen des Bundes und der Kantone zur Verfügung. Er unterstützt und sensibilisiert weiter staatliche Stellen und private Organisationen in der Spionageabwehr, um die Umgehung internationaler Verpflichtungen auf dem Finanz- und Werkplatz Schweiz aufzudecken oder zu verhindern. Er informiert das Parlament, die Kantone und die Öffentlichkeit über die innere Sicherheit.

Die Nachrichtendienste pflegen mit dem EDA eine besonders enge Zusammenarbeit, um Informationen, Erkenntnisse und Nachrichtenbedürfnisse in Themenbereichen, die für das EDA wie für die Nachrichtendienste von Interesse sind, auszutauschen. Im Rahmen der bestehenden Rechtsgrundlagen findet eine intensive Kooperation der Tätigkeiten auf institutioneller Basis statt.

Funktion der Nachrichtendienste

Die Nachrichtendienste beschaffen Informationen, die andere Bundesstellen aufgrund ihrer Rechtsgrundlagen und Mittel nicht selber erhalten können. Sie berücksichtigen auch öffentlich zugängliche Informationen, um den Gesamtkontext zu vermitteln. Die Nachrichtendienste verfügen als einzige Bundesstellen über gesetzliche Grundlagen, die ihnen erlauben, präventiv und entsprechend dem jeweiligen Gesetzeszweck im In- und Ausland Informationen zu beschaffen, die nicht öffentlich zugänglich sind, die staatliche oder nichtstaatliche Akteure geheim zu halten versuchen und deren Beschaffung Eingriffe in menschen- oder verfassungsrechtlich

Kontrolle durch die Exekutivbehörden

Die Kontrolle durch die Exekutivbehörden findet auf folgenden Ebenen statt:

Departementsintern: VBS bzw. EJPD prüfen und kontrollieren regelmässig die Tätigkeiten von SND bzw. DAP auf ihre Gesetzmässigkeit, Nützlichkeit und Verhältnismässigkeit gemäss departementsinternen Weisungen und Regelungen.

Interdepartemental: Ein interdepartementales Gremium überprüft die Recht- und Verhältnismässigkeit der Aufträge von SND und DAP an die Ständige Funkaufklärung. Der Eidgenössische Datenschutzbeauftragte prüft die Gesetzmässigkeit der Personendatenbearbeitungen im DAP.

Bundesrat: Der Bundesrat führt und kontrolliert die Nachrichtendienste in Fragen von hoher politischer Bedeutung. Insbesondere erteilt er den Grundauftrag an den SND, genehmigt die Beobachtungsliste des DAP, wählt die Mitglieder des interdepartementalen Gremiums zur Überprüfung der Funkaufklärungsaufträge und genehmigt und überprüft die Beziehungen zu ausländischen Diensten.

Die Aufsicht und Kontrolle der Tätigkeiten von MND und LWND erfolgt im Rahmen der Berichterstattungen und Rechenschaftsberichte des SND, der ihre Auslandstätigkeiten koordiniert.

6 Parlamentarische Aufsicht

Die Nachrichtendienste werden durch die Geschäftsprüfungsdelegation der Eidgenössischen Räte (GPDel) überwacht, insbesondere in Bezug auf die Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit ihrer Tätigkeit. Die GPDel verfügt dazu über umfassende Einsichtsrechte. Die Nachrichtendienste werden auch durch die Eidgenössische Finanzkontrolle, im Auftrag die Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte (FinDel), jährlich kontrolliert.

Die Zusammenarbeit der Nachrichtendienste mit der parlamentarischen Aufsicht findet in einem Klima von Vertrauen und Transparenz statt.

7 Zusammenarbeit der Nachrichtendienste

Die Zusammenarbeit zwischen dem SND und dem DAP ist eng und wird in einer interdepartementalen Weisung geregelt. Institutionalisierte Zusammenarbeitsmechanismen sorgen dafür, dass die Dienste in thematischen Bereichen, die von beiden Diensten bearbeitet werden und die für die Sicherheit des Landes und seiner Einwohner bedeutsam sind, intensiv kooperieren, indem sie die Analyse und Auswertung gemeinsam vornehmen, einander wichtige Informationen weiterleiten, Beschaffungsaktivitäten abstimmen und ihre Kontakte zu gemeinsamen Partnerdiensten absprechen. Die Vorsteher von VBS und EJPD beaufsichtigen diese Zusammenarbeit und beurteilen regelmässig die Gesamtleistung beider Dienste auf ihre Wirksamkeit und Verhältnismässigkeit.

Die Zusammenarbeit zwischen den Nachrichtendiensten im VBS ist eng und wird departementsintern geregelt. Für die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten betreffend das Ausland hat der SND innerhalb des VBS eine führende Funktion und ein Wei-

sungsrecht. DAP und MND arbeiten bei Einsätzen der Armee im In- und Ausland eng und direkt zusammen. Dazu werden Vereinbarungen getroffen.

8 Zusammenarbeit mit ausländischen Partnerdiensten

Die internationalen Beziehungen sind ein essenzieller Teil der Tätigkeiten der schweizerischen Nachrichtendienste. Die Nachrichtendienste nutzen diese Kontakte dazu, Erkenntnislücken zu schliessen, um ihre gesetzlichen Aufgaben im präventiven Staatsschutz, in der Beurteilung der äusseren Sicherheit und zur Durchsetzung internationaler Verpflichtungen der Schweiz effizient und wirksam zu bewältigen.

Die Beziehungen zu ausländischen Diensten, sind gesetzlich geregelt. Der Bundesrat genehmigt die Aufnahme neuer Kontakte von SND und DAP zu ausländischen Diensten und überprüft diese einmal pro Legislatur. Beide Dienste können Beziehungen zu multilateralen informellen Vereinigungen unterhalten.

Der SND ist verantwortlich für alle Beziehungen von Verwaltungsstellen des VBS zu ausländischen Nachrichtendiensten. Die Kontakte werden durch den SND koordiniert. Für die Zusammenarbeit mit militärischen Nachrichtendiensten bei gemeinsamen Übungen und Einsätzen ist der MND, vorbehältlich vorgängiger Absprache mit dem SND, zuständig. Der SND ist zudem grundsätzlich für die Beziehungen zu Auslandnachrichtendiensten zuständig.

Der DAP ist grundsätzlich Ansprechpartner für alle Fragen der inneren Sicherheit und nimmt entsprechend die Verbindungen zu ausländischen Sicherheitsbehörden (Polizei-, Sicherheits- und Nachrichtendienste) wahr, die Aufgaben im Sinne des BWIS erfüllen.

9 Information der Öffentlichkeit und Quellen- und Informationsschutz

Die Öffentlichkeit ist über die Tätigkeit der Nachrichtendienste so transparent wie möglich zu informieren. Die Beschaffungstätigkeit darf aber dadurch nicht gefährdet werden; Mitarbeitende und Quellen der Nachrichtendienste dürfen nicht durch die Preisgabe ihrer Identität Risiken ausgesetzt werden. Der Quellenschutz ist gesetzlich verankert und in jedem Fall zu gewährleisten.

