4.4 Regelung der Archivierung von Unterlagen des NDB im ZNDG

5. Februar 2014

Als Organ der parlamentarischen Aufsichtskommissionen hat die GPDel keine eigenständige gesetzgeberische Aufgabe. Die GPDel betrachtet es aber als ihre Aufgabe, die zuständigen Legislativkommissionen darauf hinzuweisen, wie Probleme, die von der Oberaufsicht erkannt wurden, auf legislatorischem Weg korrigiert werden können. Mitberichte zu Gesetzvorlagen erlauben es der GPDel ausserdem, Empfehlungen aus ihren Inspektionen auf dem Weg der Gesetzgebung den notwendigen Nachdruck zu verleihen.

Nachdem der Bundesrat am 14. August 2013 eine Revision des ZNDG beschlossen hatte, lud die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerats (SiK-S) als zuständige Legislativkommission die GPDel am 23. August 2013 zu einem Mitbericht ein.

Mit der ZNDG-Revision wollte der Bundesrat in erster Linie die gesetzlichen Grundlagen für das Informationssystem ISAS schaffen. Die GPDel hatte den Pilotversuch mit ISAS, den der NDB Mitte 2010 begonnen hatte, in den letzten Jahren kritisch verfolgt.116 Die GPDel unterstützte die Vorlage als Ganzes und befürwortete in ihrem Mitbericht auch einen Vorschlag des Bundesrats zur Regelung der Doppelablage von Informationen in ISIS und ISAS, welche die GPDel in der bisher vom NDB praktizierten Form beanstandet hatte (vgl. Ziff 4.3).

Als problematisch erachtete die GPDel jedoch die neuen Bestimmungen, die der Bundesrat für die Archivierung von Unterlagen des NDB einführen wollte. Im Rahmen ihrer Oberaufsicht hatte die GPDel nämlich im Jahr 2010 festgestellt, dass der Bundesrat per Verordnung dem NDB erlaubt hatte, gewisse Unterlagen nicht dem Bundesarchiv (BAR) zur Archivierung anzubieten, sondern nach einer internen Aufbewahrungszeit restlos zu vernichten (Art. 28 V-NDB und Art. 13 ISV-NDB). Betroffen von dieser Regelung waren insbesondere auch Unterlagen, die der NDB von ausländischen Diensten erhalten hatte. Mit dieser Regelung war der Bundesrat vom Grundsatz des Archivierungsgesetzes (BGA)117 abgewichen, wonach alle wichtigen Unterlagen des Bundes archiviert werden müssen - ohne für dieses Vorgehen im Gesetz über eine Grundlage zu verfügen.

Im Rahmen der ZNDG-Revision wollte der Bundesrat nunmehr auf Gesetzesstufe Unterlagen, die von ausländischen Partnerdiensten stammen, von der Archivierung im BAR ausnehmen (Art. 6*l* Abs. 1 E-ZNDG). Über das endgültige Schicksal dieser Akten sollte der Bundesrat nach eigenem Gutdünken entscheiden können (Art. 6*M* Abs. 1 Bst. h E-ZNDG). Ob der Bundesrat aufgrund dieser Bestimmung wie bisher die Unterlagen von Partnerdiensten des NDB vollständig vernichten lassen wollte oder alternative Lösungen zur Archivierung im BAR suchen würde, liess sich aus dem Gesetzesentwurf nicht erkennen.

Aus Sicht der GPDel sollte der Gesetzgeber über allfällige Ausnahmen bei der Archivierung entscheiden, und nicht der Bundesrat. Das Parlament sollte auch selbst bestimmen, wie den öffentlichen Interessen, die sich bei der Archivierung von heiklen Akten des Nachrichtendienstes gegenüberstehen, angemessen Rechnung getragen werden soll: Einerseits ist die Archivierung aller wichtigen Unterlagen des Bundes für die spätere Nachvollziehbarkeit seiner Tätigkeit wichtig, andererseits muss der NDB auch die

Vertraulichkeit von Unterlagen, die von ausländischen Partnerdiensten stammen, gewährleisten können. Der nachrichtendienstliche Informationsaustausch mit dem Ausland könnte sonst Schaden nehmen.

In ihrem Mitbericht vom 9. Oktober 2013 schlug die GPDel deshalb der SiK-S folgende Lösung vor: Alle Unterlagen des NDB werden ohne Ausnahme im BAR archiviert; die Schutzfrist für Unterlagen von Partnerdiensten kann jedoch solange verlängert werden, wie der ausländische Dienst eine Offenlegung dieser Unterlagen ablehnt.

Der Vorschlag der GPDel orientierte sich an dem im BGA vorgesehenen Verfahren, nach welchem der Bundesrat die Schutzfrist bestimmter Kategorien von Akten nach ihrem Ablauf verlängern kann, falls ein überwiegendes Interesse der Einsichtnahme in das betreffende Archivgut entgegensteht. Gegenüber der SiK-S brachte die GPDel auch ihre Meinung zum Ausdruck, dass im BAR, dem auch die GPDel ihre Akten zur Archivierung überlässt, die Bedingungen für eine sichere Aufbewahrung gegeben seien.

Als am 12. November 2013 die SiK-S den Antrag der GPDel beriet, anerkannte auch das VBS den Grundsatz, dass alle Unterlagen des NDB archiviert werden sollten. Die Kommission übernahm in der Folge vom VBS eine entsprechende Formulierung in Artikel 7*a* Absatz 1 des Gesetzesentwurfs.

Dieser Artikel war auf Antrag der GPDel in den Gesetzesentwurf aufgenommen worden und ersetzte den Artikel 6*l* im Entwurf des Bundesrats. Damit galt die Regelung für die Archivierung nicht nur für die Informationen in ISAS, sondern auch für alle anderen Unterlagen des NDB. Weil beispielsweise auch Informationen von ausländischen Partnerdiensten in ISIS bearbeitet werden, erschien dies als zweckmässig.

Auch für Absatz 2 des von der GPDel vorgeschlagenen Artikels stimmte die Kommission einer neuen Formulierung des VBS zu, welche die Mitwirkungsmöglichkeit des betroffenen ausländischen Sicherheitsdienstes gewährleisten sollte. Allerdings hatte die SiK-S die Vorschläge des VBS nur unter dem Vorbehalt angenommen, dass die GPDel diese Bestimmungen nochmals überprüfe. Dies geschah an der Sitzung der Delegation vom 18. November 2013.

Dabei stellte die Delegation fest, dass die Formulierung des VBS für Absatz 2 Mängel enthielt, die beim Vollzug zu Unklarheiten führen würden. Die verwendete Terminologie stimmte nämlich nicht mit derjenigen des BGA überein, welches das Verfahren der Archivierung regelt. Zusätzliche Abklärungen beim Rechtsdienst des BAR bestätigten diese Einschätzung.

Als der Ständerat am 3. Dezember 2013 die Revision des ZNDG beriet, stellte Ständerat Paul Niederberger für die GPDel den Antrag, Absatz 2 von Artikel 7*a* nach dem ursrpünglichen Vorschlag der GPDel zu formulieren.118 Der Ständerat folgte diesem Antrag.