



20. Mai 2020



Prüfbericht «IKT-Anwendungen im Bereich PSP»

IKT-Prüfung I 2020-09



Frau
Bundesrätin Viola Amherd
Chefin VBS
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Bern, 20. Mai 2020

IKT-Prüfung «IKT-Anwendungen im Bereich PSP»

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Amherd

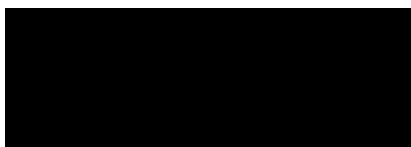
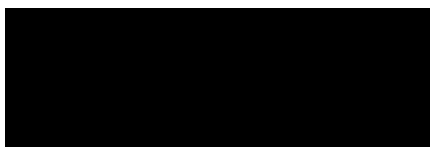
Gerne lassen wir Ihnen unseren Prüfbericht «IKT-Anwendungen im Bereich PSP» zukommen. Unsere Prüfarbeiten fanden zwischen Januar und Februar 2020 statt. Den vorliegenden Bericht haben wir mit dem Chef Ressourcen VBS und dem Chef der Fachstelle PSP am 5. Mai 2020 besprochen. Die Stellungnahme des Generalsekretariats VBS ist im Kapitel 8 ersichtlich.

Diese Prüfung wurde in Übereinstimmung mit den internationalen Standards für die berufliche Praxis der internen Revision durchgeführt. Die Interne Revision VBS ist Mitglied des Schweizerischen Verbands für Interne Revision (SVIR).

Sollten Sie Fragen zu unserem Bericht haben, stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Interne Revision VBS



Verteiler

- Generalsekretär VBS
- Chef Ressourcen VBS
- Chef Fachstelle PSP

1 Die Fachstelle PSP in Kürze

Die Personensicherheitsprüfung (PSP) stellt eine präventive Massnahme zur Wahrung der inneren Sicherheit der Schweiz sowie zum Schutz ihrer Bevölkerung dar und findet ihre gesetzliche Verankerung im BWIS¹. Die PSP erfolgt bei Mitarbeitenden des Bundes, Angehörigen der Armee und des Zivilschutzes sowie Dritten, wenn diese in sicherheitsempfindlichen Funktionen mit Zugang zu klassifizierten Informationen, Materialien oder Anlagen tätig sind. Die PSP soll einen Missbrauch im klassifizierten Bereich sowie bezüglich der persönlichen Waffe verhindern, indem allfällige, von Personen ausgehende Risiken erkannt und auf ein Minimum reduziert werden.

Grundsätzlich darf eine PSP nur durchgeführt werden, wenn die betreffende Person ihre Einwilligung gibt. Jedoch dürfen nach BWIS auch Angehörige der Armee ohne Einwilligung überprüft werden, sofern die PSP für die Ausübung der militärischen Funktion erforderlich ist. Basierend auf dem MG² darf zudem die Beurteilung des Gefährdungs- und Missbrauchspotenzials betreffend Abgabe der persönlichen Waffe ohne Zustimmung der zu prüfenden Person durchgeführt werden.

Bei der PSP werden sicherheitsrelevante Daten über die Lebensführung der betroffenen Person erhoben, insbesondere über ihre engen persönlichen Beziehungen und familiären Verhältnisse, ihre finanzielle Lage, ihre Beziehungen zum Ausland und Aktivitäten, welche die innere oder die äussere Sicherheit in rechtswidriger Weise gefährden können. Die PSP wird nach verschiedenen Prüfstufen durchgeführt. Je sicherheitsempfindlicher der Zugang einer Person sein soll, desto weitreichender erfolgt die PSP. Nach Abschluss der Prüfung erlässt die Fachstelle PSP jeweils eine Empfehlung:

- Sicherheitserklärung: Es bestehen keine Sicherheitsbedenken. Der zuständigen Stelle wird empfohlen, der geprüften Person den entsprechenden sicherheitsempfindlichen Zugang zu gewähren.
- Sicherheitserklärung mit Auflagen: Es bestehen gewisse Sicherheitsbedenken. Der zuständigen Stelle wird empfohlen, der geprüften Person den Zugang mit bestimmten Auflagen zu gewähren.
- Risikoerklärung: Bei erheblichen Sicherheitsbedenken wird eine Risikoerklärung erlassen. Der zuständigen Stelle wird empfohlen, der geprüften Person den Zugang nicht zu gewähren.

Die Fachstelle PSP VBS, welche administrativ im Generalsekretariat VBS angegliedert ist,

¹ Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) vom 21. März 1997, **SR 120**

² Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (MG) vom 3. Februar 1995, **SR 510.10**

führt die PSP in Zusammenarbeit mit den Sicherheitsorganen des Bundes (z.B. dem Bundesamt für Polizei fedpol oder dem Nachrichtendienst des Bundes NDB) sowie den Kantonen durch. Sie zählt insgesamt 49 FTE³. Jährlich werden rund 75'000 PSP durchgeführt. Seit April 2011 werden Topkader der Bundesverwaltung, deren Wahl in die Kompetenz des Bundesrates fällt, nicht mehr durch die Fachstelle PSP VBS überprüft, sondern durch die «Fachstelle Personensicherheitsüberprüfungen der Bundeskanzlei» (Fachstelle PSP BK).

2 Auftrag, Methodik und Abgrenzung

Die Chefin VBS erteilte der Internen Revision VBS am 12. Dezember 2019 den Auftrag, die angemessene gesetzliche Grundlage für den Betrieb der Informatikanwendungen in der Fachstelle PSP VBS zu prüfen. Zudem soll beurteilt werden, ob die relevanten Informationssicherheitsbestimmungen sowie Datenschutznormen eingehalten werden. Dazu wählten wir ein risikoorientiertes Vorgehen. Wir analysierten Dokumente und führten mit Fachpersonen aus der Fachstelle PSP VBS sowie dem Generalsekretariat VBS strukturierte Befragungen durch. Zudem zogen wir die Fachstelle Datenschutz des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) bei. Die Fachstelle PSP BK war *nicht* Teil dieser Prüfung.

3 Würdigung

Während unserer Prüfung trafen wir in der Fachstelle PSP VBS ausnahmslos engagierte Interviewpartner⁴, die uns unterstützt und Informationen transparent zur Verfügung gestellt haben. Die Mitarbeitenden der Fachstelle bewegen sich fortwährend im Spannungsfeld zwischen der Wahrung der inneren Sicherheit sowie dem Schutz der Freiheitsrechte des Individuums. Diese herausfordernde Aufgabe steht stets im Zentrum aller Aktivitäten und wird aus unserer Sicht gut gelöst. Ebenfalls gewannen wir den Eindruck, dass all unseren Ansprechpersonen die rechtmässige Abwicklung der PSP ein wichtiges Anliegen ist. Insgesamt gewannen wir ein positives Bild von den Aktivitäten der Fachstelle PSP. Wir bedanken uns bei allen Beteiligten für die zielführende Zusammenarbeit.

4 Informatikanwendungen bei der Fachstelle PSP

Um die Kernprozesse der Fachstelle PSP zielführend bewirtschaften zu können, wird heute das «Sicherheitssystem Bund, Armee und Dritte» (**SIBAD**) betrieben. Dabei handelt es sich um eine Informatikanwendung, welche in den letzten Jahren in verschiedenen Entwicklungsschritten ausgebaut wurde. Einerseits steuern die Mitarbeitenden der Fachstelle PSP damit

³ Full time equivalents (Vollzeitangestellte)

⁴ Aus Gründen der Lesbarkeit wird bei Personenbezeichnungen die männliche Form gewählt; es ist jedoch immer die weibliche Form mitgemeint.

den ganzen Geschäftsverlauf. Andererseits leiten weitere angeschlossene Stellen (z.B. Arbeitgeber und Armeestellen) über SIBAD die PSP elektronisch ein. Zudem werden die Sicherheitserklärungen den beantragenden Stellen mit SIBAD kommuniziert. Der vernetzte Datenaustausch (z.B. mit den angeschlossenen kantonalen Polizeikörpern) garantiert eine rasche Prüfungsabwicklung. Mittlerweile sind über 600 Benutzer an SIBAD angeschlossen.

Nach den Terroranschlägen von Paris im November 2015 wurde in der Fachstelle PSP das Team Terrorismus und Extremismus (**TEREX**) gebildet. Kernaufgabe dieser kleinen Gruppe ist die Früherkennung von Terrorismus und Extremismus anlässlich von durchzuführenden PSP.

Das Team TEREX führt dazu bei Personen, die sicherheitsrelevant verzeichnet sind, ergänzend Internetrecherchen in öffentlich zugänglichen Quellen durch und ergänzt das Prüfdossier mit den so gewonnenen Informationen. Dabei handelt es sich hauptsächlich um verzeichnete Armeeangehörige und Stellungspflichtige mit Gewaltbezug, denen eine Armee-Waffe abgegeben werden soll. Die Internetrecherchen dienen dazu, sich anlässlich der PSP einer einschlägig verzeichneten Person ein differenzierteres Bild über eine mögliche Radikalisierung, Gewaltbereitschaft oder Extremismus machen zu können, was insbesondere für die Beurteilung des Gefährdungs- oder Missbrauchspotenzials bezüglich Abgabe der Armee-Waffe wesentlich ist.

Zu diesem Zweck beschaffte die Fachstelle PSP im Jahr 2016 auf dem ordentlichen Weg zwei Notebooks, welche unabhängig vom Bundesnetz (als so genannte Insellösung) betrieben werden können. Dies bietet die Möglichkeit, Abfragen im Internet ungefiltert und anonym durchzuführen. Jährlich werden so von ca. 100 Personen, die mit besonderen Sicherheitsrisiken behaftet sind, freizugängliche Informationen im Internet zusammengetragen (hauptsächlich von Angehörigen der Armee und Stellungspflichtigen). Aufgrund von Datenschutzüberlegungen entschied der Leiter der Fachstelle, die beiden Notebooks unter Verschluss zu stellen. Vor allem die Rechtmässigkeit des Einloggens in Soziale Netzwerke wurde in Frage gestellt. Seit dem 11. Dezember 2019 werden die beiden Notebooks nicht mehr verwendet.

5 SIBAD

Feststellung: Zwischen 2012 und 2018 wurde SIBAD im Rahmen eines Projektes umfassend erneuert. Dabei traten verschiedene Herausforderungen auf, welche zu zeitlichen Verzögerungen führten. Obwohl Ende 2018 noch verschiedene Systemmängel bestanden haben, wurde das neue SIBAD in Betrieb genommen. Auch heute werden noch nicht alle Systemanforderungen erfüllt, welche ursprünglich im Projektauftrag beschrieben wurden. Hauptsächlich besteht noch Optimierungsbedarf in den Bereichen Benutzerverwaltung, Datensichtbarkeit, Protokollierung sowie beim Schnittstellenmanagement.

Beurteilung: Während unserer Prüfung gewannen wir den Eindruck, dass die besonders sensiblen Daten, welche in SIBAD bearbeitet werden, genügend geschützt sind. Jedoch müssen

aus unserer Sicht die Zugriffsrechte der Mitarbeitenden der Fachstelle PSP sowie die Datensichtbarkeit auf den Übersichtsmasken zielführender eingeschränkt werden. Dies würde dazu führen, dass dem Grundsatz der Datenvertraulichkeit noch konsequenter nachgekommen werden kann. Ebenfalls vertreten wir die Ansicht, dass die Protokollierung der Abfragen sowie die Schnittstellen zu Umsystemen (z.B. zum Personalinformationssystem der Armee) noch optimiert werden kann. Sämtliche Punkte wurden von der Leitung der Fachstelle PSP bereits erkannt und die Mittel, welche für diese Anpassungen notwendig sind, eingestellt.

6 TEREX

6.1 Allgemein

Im Zusammenhang mit TEREX stellt sich die grundsätzliche Frage, ob das beschriebene Vorgehen, welches zwischen 2016 und 2019 gewählt wurde, überhaupt zulässig ist. Daher zählen wir an dieser Stelle die folgenden Grundsätze des rechtsstaatlichen Handelns, welche in der Bundesverfassung (BV)⁵ sowie auch dem Datenschutzgesetz (DSG)⁶ beschrieben werden, kurz auf:

- a) **Legalitätsprinzip:** Das gesamte staatliche Handeln ist an Rechtsnormen (Verfassung, Gesetz, Verordnung) gebunden. Eingriffe in die Rechte von Personen bedürfen stets einer Rechtsgrundlage. Fehlt eine solche, handelt das staatliche Organ nicht rechtmässig (BV Art. 5 Abs. 2 und DSG Art. 4 Abs. 1).
- b) **Treu und Glauben:** Staatliche Organe müssen nach Treu und Glauben handeln. Im öffentlichen Recht wirkt sich das im Verbot des Rechtsmissbrauchs und im Verbot widersprüchlichen Verhaltens aus (BV Art. 5 Abs. 3 und DSG Art. 4 Abs. 2).
- c) **Verhältnismässigkeit:** Eingriffe von Staatsorganen müssen verhältnismässig sein. Es sind nur Eingriffe zulässig, die im öffentlichen Interesse liegen und nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um den angestrebten Zweck zu erreichen (BV Art. 5 Abs. 2 und DSG Art. 4 Abs. 2).

Nachfolgend beurteilen wir die Anwendung dieser drei rechtsstaatlichen Grundsätze in der Fachstelle PSP bezüglich TEREX:

6.2 Legalitätsprinzip

Feststellung: Artikel 20 des BWIS legt in einer abschliessenden Aufzählung dar, dass die Fachstelle PSP ausschliesslich über Drittparteien **Daten erheben** darf (für Details siehe Anhang 1). Bei dieser Aktivität handelt es sich um *das Sammeln von bereits bestehenden Daten*. Demgegenüber spricht Artikel 14 des BWIS ausschliesslich fedpol und den Kantonen das Recht zu, selbständig **Informationen zu beschaffen** (siehe Anhang 2). Zudem verfügt

⁵ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999, **SR 101**

⁶ Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG) vom 19. Juni 1992, **SR 235.1**

ebenfalls der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) im Nachrichtendienstgesetz (NDG)⁷ über eine rechtliche Grundlage selbständig Informationen zu beschaffen. Demgegenüber ist festzuhalten, dass sich die Rekurskommission VBS (heute das Bundesverwaltungsgericht) im Urteil 470.01/06 zur Thematik geäußert hat. Dabei hielt sie fest, dass die Fachstelle PSP allgemein zugängliche *Daten sammeln* darf. Zudem bestehen weitere Urteile des Bundesverwaltungsgerichts, in welchem das Sammeln von allgemein zugänglichen Daten durch die Fachstelle PSP nicht bemängelt wurde. Ebenfalls wurde im Jahr 2012 ein Rechtsgutachten erstellt, welches besagt, dass die Fachstelle PSP Internet-Recherchen durchführen darf.

Beurteilung: Wir sehen einen erheblichen Unterschied zwischen dem «Beschaffen von Informationen» und dem «Erheben (oder Sammeln) von Daten». Aus unserer Sicht handelt es sich beim Beschaffen von Information grundsätzlich um eine nachrichtendienstliche Tätigkeit. Bei dieser gelten hohe gesetzliche Anforderungen. Zudem verlangt der Gesetzgeber, dass solche Aktivitäten angemessen beaufsichtigt werden. Die Fachstelle PSP verfügt heute über keine rechtliche Grundlage, selbständig Informationen im Bereich Terrorismus und Extremismus zu beschaffen (daher besteht auch kein Aufsichtsorgan für sie). Vom Gesetzgeber wurde ausschliesslich der indirekte Weg über fedpol, die Kantonspolizeien oder den Nachrichtendienst vorgesehen, damit die Fachstelle PSP in den Besitz solcher Daten gelangen kann. Jedoch kann aus der Gerichtspraxis sowie dem Rechtsgutachten abgeleitet werden, dass die Fachstelle PSP allgemein zugängliche Daten erheben oder sammeln darf.

6.3 Treu und Glauben

Feststellung: Heute kann eine Person, welche zur Durchführung einer PSP einwilligt, nicht klar erkennen, dass die Fachstelle PSP über sie im Internet (möglicherweise verschleiert) Informationen beschafft. Weder im Anmeldeformular zur PSP noch in den begleitenden Merkblättern wird eindeutig darauf hingewiesen, dass die Fachstelle PSP solche Nachforschungen betreibt. Stets wird ausschliesslich auf den Artikel 20 vom BWIS verwiesen. Zusätzlich stellten wir fest, dass möglicherweise gegen die Nutzungsbedingungen von Sozialen Medien verstossen wird. Zum Beispiel verlangt Facebook, dass alle Nutzer «denselben Namen verwenden, der im täglichen Leben verwendet wird» und «genaue und korrekte Informationen zur Verfügung gestellt werden müssen»⁸.

Beurteilung: Aus unserer Sicht wird mit dem gewählten Vorgehen der Grundsatz «Treu und Glauben» nicht vollumfänglich eingehalten, da für die überprüften Personen nicht klar erkennbar ist, dass die Fachstelle PSP (möglicherweise verschleiert) Informationen über sie beschafft.

⁷ Bundesgesetz über den Nachrichtendienst (NDG) vom 25. September 2015, **SR 121**

⁸ Nutzungsbedingungen Facebook, Kapitel 3, Abschnitt 1 «Wer Facebook nutzen kann», abgefragt am 19.2.2020

6.4 Verhältnismässigkeit

Feststellung: An das verdeckte (oder anonyme) Ermitteln werden in einem Rechtsstaat überaus hohe Anforderungen gestellt. Daher muss bei allen staatlichen Aktivitäten, bei welchen Legendierungen oder Tarnidentitäten verwendet werden, ein klar definierter Bewilligungsprozess gesetzlich festgeschrieben sein (wie z.B. im NDG Art. 17 und 18). Dabei muss die Verhältnismässigkeit des Vorgehens von mehreren Personen/Stellen beurteilt und im Anschluss bewilligt werden. Zudem werden diese Aktivitäten von einer unabhängigen Stelle beaufsichtigt.

Beurteilung: Zwar wurde im April 2016 ein Konzept für die Arbeiten des Teams TEREX erarbeitet und freigegeben. Aus unserer Sicht fehlt aber ein klar definierter Prozess, in welchem die Verhältnismässigkeit des Vorgehens von mehreren Personen objektiv beurteilt wird. Jedoch weisen wir darauf hin, dass auch wenn ein solcher Prozess festgeschrieben wäre, die rechtliche Grundlage dazu fehlen würde (siehe Legalitätsprinzip).

6.5 Zusammenfassung

Im Rahmen der Fachgespräche, welche wir während dieser Prüfung führten, stellten wir fest, dass die Frage, wie weit «Open Source Intelligence» gehen darf, äusserst kontrovers diskutiert wird. Daher konnten wir während dieser Prüfung nicht abschliessend klären, wie die Begriffe «Informationen beschaffen» und «Daten erheben/sammeln» genau definiert sind. Jedoch stellten wir fest, dass zu diesen Themen viele verschiedene Meinungen bestehen. Aus unserer Sicht sind heute die diesbezüglichen rechtlichen Schranken nicht abschliessend geklärt. Genau deshalb beurteilen wir die Aktivitäten, welche die Fachstelle PSP im Bereich TEREX durchgeführt hat, als äusserst heikel. Aus unserer Sicht darf die Fachstelle durchaus, im Rahmen einer PSP, Personen im Internet «googeln» und dabei personenbezogene Recherchen durchführen. Dies gehört heute zum Selbstverständnis eines jeden Internetnutzers und kann aus unserer Sicht durchaus unter dem Begriff des Erhebens von allgemein zugänglichen Daten subsumiert werden. Jedoch erachten wir es als nicht zulässig, wenn sich die Fachstelle PSP mit speziellen beschafften Notebooks anonym im Internet bewegt und sich dabei in Soziale Medien einloggt. Dies qualifiziert nach unserem Dafürhalten als «Informationsbeschaffung». Dafür fehlt der Fachstelle die rechtliche Legitimation. Daher begrüssen wir den Entscheid, dass per Ende 2019 diese Aktivitäten eingestellt wurden. Die beiden Laptops dürfen aus unserer Sicht erst wieder verwendet werden, wenn eine rechtliche Grundlage dafür besteht (z.B. im neuen Informationssicherheitsgesetz). Im Grundsatz sind wir jedoch auch der Ansicht, dass die Fachstelle PSP sämtliche Daten ausschliesslich über den ordentlichen im BWIS vorgesehenen Weg erhebt. Die Verfahrenseffizienz ist aus unserer Sicht der Rechtmässigkeit unterzuordnen.



7 Empfehlungen

Wir empfehlen dem Generalsekretariat VBS und insbesondere der Fachstelle PSP

Zu 5: SIBAD in den Bereichen Benutzerverwaltung, Datensichtbarkeit, Protokollierung sowie Schnittstellenmanagement zu optimieren und

Zu 6: die beiden Laptops im Bereich TEREX nicht mehr zu verwenden.

8 Stellungnahme

Generalsekretariat VBS

Das Generalsekretariat und die Fachstelle PSP sind mit den Empfehlungen einverstanden und danken für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Zu 5: SIBAD

Die notwendigen Systemanpassungen wurden bereits eingeleitet. Die Umsetzung der Empfehlung erfolgt im Rahmen der Weiterentwicklung von SIBAD V3.

Zu 6: TEREX

Diese Empfehlung ist bereits umgesetzt. Die entsprechenden Laptops werden seit dem 11.12.2019 nicht mehr verwendet und sind unter Verschluss. Der ordentliche Rückschub erfolgt bis Ende Mai 2020.

Anhang 1 - BWIS Artikel 20 - Datenerhebung durch die Fachstelle PSP

- Art. 20 Prüfungsinhalt

¹ Bei der Sicherheitsprüfung werden sicherheitsrelevante Daten über die Lebensführung der betroffenen Person erhoben, insbesondere über ihre engen persönlichen Beziehungen und familiären Verhältnisse, ihre finanzielle Lage, ihre Beziehungen zum Ausland und Aktivitäten, welche die innere oder die äussere Sicherheit in rechtswidriger Weise gefährden können. Über die Ausübung verfassungsmässiger Rechte werden keine Daten erhoben.

² Die Daten können erhoben werden:

- a. über den NDB aus den Registern der Sicherheits- und der Strafverfolgungsorgane von Bund und Kantonen sowie aus dem Strafregister;
- b. aus den Registern der Betreibungs- und Konkursbehörden der Kantone und der Einwohnerkontrollen;
- c.¹ im Auftrag der Prüfbehörden (Art. 21 Abs. 1) durch Erhebung der zuständigen kantonalen Polizei über die zu prüfende Person;
- d.² durch Einholen von Auskünften und Akten bei den zuständigen Strafverfolgungsbehörden, Gerichten und Strafvollzugsbehörden über laufende, abgeschlossene oder eingestellte Strafverfahren sowie Strafvollzüge;
- e. durch Befragung von Drittpersonen, wenn die betroffene Person zugestimmt hat;
- f. durch persönliche Befragung der betroffenen Person.

Anhang 2 - BWIS Artikel 14 - Informationsbeschaffung

- **Art. 14 Informationsbeschaffung**

¹ Fedpol und die Kantone beschaffen die Informationen, die zur Erfüllung der Aufgaben nach diesem Gesetz notwendig sind. Sie können diese Daten beschaffen, selbst wenn dies für die betroffenen Personen nicht erkennbar ist.¹

² Personendaten können beschafft werden durch:

- a. Auswerten öffentlich zugänglicher Quellen;
- b. Einholen von Auskünften;
- c. Einsicht in amtliche Akten;
- d. Entgegennahme und Auswerten von Meldungen;
- e. Nachforschen nach der Identität oder dem Aufenthalt von Personen;
- f. Beobachten von Vorgängen an öffentlichen und allgemein zugänglichen Orten, auch mittels Bild- und Tonaufzeichnungen;
- g. Feststellen der Bewegungen und der Kontakte von Personen.

³ Der Einsatz strafprozessualer Zwangsmassnahmen ist nur im Rahmen eines gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens oder einer Voruntersuchung zulässig. Dasselbe gilt für das Beobachten von Vorgängen in privaten Räumen.