



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Unabhängige Aufsichtsbehörde über die  
nachrichtendienstlichen Tätigkeiten

# Tätigkeitsbericht 2019

der unabhängigen Aufsichtsbehörde über die  
nachrichtendienstlichen Tätigkeiten AB-ND



# 1. Zusammenfassung

Für 2019 plante die AB-ND 21 Prüfungen<sup>1</sup>. Die Prüfungen 19-13 (Rekrutierungs-, Betreuungs- und Austrittsprozess), 19-15 [Betrieb, Inhalt und Nutzung der Informationssysteme GEVER NDB, BURAUT Fileablage, SiLAN Fileablage (temporäre Auswertungen)] und 19-16 (Klassifizierung von Informationen) betrafen verschiedene Dienste oder Systeme und wurden deswegen in zwei bis drei separate Berichte unterteilt. Zwei der ursprünglich geplanten Prüfungen, 19-17 (Informationssystemlandschaft MND) und 19-21 [Zugriffe auf / von Informationssystemen Dritter (Bund, Kantone, ausländische Dienststellen, Strafverfolgung)] konnten aufgrund zu priorisierender anderer Tätigkeiten nicht gestartet werden. Die Prüfung 19-19 wurde kurz vor Ende Dezember 2019 gestartet, deshalb wird in diesem Tätigkeitsbericht nicht darüber informiert.

2019 begann die AB-ND mit der Überprüfung der Zusammenarbeit des NDB mit den Kantonen. Sie überprüfte die kantonalen Nachrichtendienste (KND) in Genf, Jura, Bern, Graubünden und Schaffhausen. Die KND, die in fast allen Kantonen in die Kantonspolizeien integriert sind, werden grösstenteils vom Bund finanziert. Im Jahr 2019 entsprachen die kantonalen Dienstleistungen insgesamt dem Volumen von 124 Vollzeitstellen. Die AB-ND entwickelte dazu eine Standardprüfung und gab verschiedene Empfehlungen vor allem in organisatorischer Hinsicht ab.

Im Bereich genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahmen (GeBM) und Operationen führte sie fünf, im Bereich Datenbearbeitung und Archivierung vier Prüfungen durch.

Die Anzahl der von einer GeBM betroffenen Personen ist gemessen an der Gesamtbevölkerung der Schweiz verschwindend klein.<sup>2</sup> Die AB-ND ist der Auffassung, dass dieses invasivste Mittel des NDB verhältnismässig eingesetzt wird. Der NDB greift damit tief in die Grundrechte betroffener Personen ein, insofern ist die tendenziell zurückhaltende Anwendung ange-

messen. Die AB-ND wird die zukünftige Entwicklung in diesem Bereich weiterhin aufmerksam verfolgen.

Verbesserungspotential sieht die AB-ND beim NDB vor allem auch im Bereich der Datenbearbeitung. Der NDB muss transparent erklären können, weshalb und welche Informationen zu Personen in seinen Datenbanken gesammelt und bewirtschaftet werden. Es darf auch ein hoher Anspruch an die Ordnung und Löschdisziplin gestellt werden, hier kann sich der NDB verbessern. Die dafür notwendigen Überlegungen sind vor allem auch aus technischer Sicht komplex. Zudem muss berücksichtigt werden, dass von einem Nachrichtendienst Prognosen erwartet werden. Ein wichtiger nachrichtendienstlicher Grundsatz lautet, an das Unmögliche zu denken und daraus Szenarien abzuleiten. Oft ist heute unbestimmt, was man morgen für die Herleitung dieser Szenarien an Grundlagen braucht.

Gegenüber den Aufsichtsbehörden sind die geprüften Stellen zu Transparenz verpflichtet. Erstere erhalten Zugang und Einblick in Dokumente, Prozesse und Räumlichkeiten, die nicht nur nicht öffentlich zugänglich sind, sondern teilweise sogar bewusst vor der Öffentlichkeit geschützt werden. Dieser Zugang und der Einblick wurden der AB-ND von den geprüften Stellen immer und in allen Situationen gewährt.

Die AB-ND hat zahlreiche Empfehlungen im organisatorischen Bereich, im Bereich der Strukturen und der Prozesse des NDB abgegeben. Gemäss Art. 78 Abs. 7 des Bundesgesetzes über den Nachrichtendienst (NDG)<sup>3</sup> stellt das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) die Umsetzung der Empfehlungen sicher. Es ordnet dem NDB, dem MND und dem ZEO daher die Umsetzung der Empfehlungen an. Im Hinblick auf Hinweise verlangt das Departement in der Regel, dass die geprüfte Stelle diese berücksichtigt, auch wenn sie nicht verbindlich sind. Die AB-ND

formulierte 63 Empfehlungen und 40 Hinweise. Mit der Umsetzung der Empfehlungen können bestehende Risiken weiter verkleinert und die Effizienz gesteigert werden. Im Hinblick auf den personellen Aufbau des NDB ist dies ein zentrales Anliegen der AB-ND.

Die beiden militärischen nachrichtendienstlichen Bereiche, das ZEO und der MND, haben enger zugewiesene Zuständigkeiten. Für die beiden militärischen Dienste besteht eine gewisse Abhängigkeit vom NDB. Für beide Dienste geht es darum, sich gegenüber dem NDB zu positionieren, die Nischen optimal zu füllen und Synergien zu nutzen und zu optimieren.

Neben der Prüftätigkeit investierte die AB-ND Zeit, um im nationalen und internationalen Umfeld über den Tellerrand zu schauen und die Sinne für die Kernaufgabe neu zu schärfen, Wissen zu transferieren und die Zusammenarbeit mit unseren Partnern und Adressaten weiter zu entwickeln.

Der Tätigkeitsbericht<sup>4</sup> war vom 13. bis 23. Januar 2020 beim VBS und bei der Geschäftsprüfungsdelegation beider Räte in Konsultation. Sofern die Rückmeldungen auf formelle oder materielle Fehler im Tätigkeitsbericht hinwiesen oder auf schützenswerte Interessen, die der Veröffentlichung gewisser Teile entgegenstehen, wurden diese berücksichtigt.



<sup>1</sup> Die Prüfpläne sind auf [www.ab-nd.admin.ch](http://www.ab-nd.admin.ch) veröffentlicht.

<sup>2</sup> 2018 waren es 28 Personen, siehe auch Lagebericht des NDB «Sicherheit Schweiz 2018».

<sup>3</sup> SR 121

<sup>4</sup> Ohne Kapitel 3 und 8



## 2. Inhaltsverzeichnis

<b>1. Zusammenfassung</b>	<b>2</b>
<b>2. Inhaltsverzeichnis</b>	<b>4</b>
<b>3. Persönlich</b>	<b>5</b>
<b>4. Transparenz und Geheimhaltung</b>	<b>6</b>
4.1 Wieviel Transparenz braucht es gegenüber der Öffentlichkeit?	6
4.2 BGÖ-Gesuche zu den Prüfberichten 18-9 und 18-11	10
<b>5. Aufsichtstätigkeiten</b>	<b>12</b>
5.1 Der Prüfplan	12
5.2 Prüfungen im Jahr 2019	13
5.2.1 Strategie und Planung	13
5.2.2 Organisation	14
5.2.3 Zusammenarbeit	14
5.2.4 GeBM	18
5.2.5 Operationen	19
5.2.6 Ressourcen	22
5.2.7 Datenbearbeitung/Archivierung	23
5.3 Akzeptanz	28
5.4 Controlling der Empfehlungen und Hinweise	28
<b>6. Innensicht</b>	<b>29</b>
6.1 Revision des NDG	29
6.2 Weiterbildung der Mitarbeitenden der AB-ND	29
<b>7. Koordination</b>	<b>31</b>
7.1 Nationale Kontakte	31
7.2 Internationale Kontakte	31
<b>8. Aussensicht</b>	<b>33</b>
<b>9. Kennzahlen Stichtag 31.12.2019</b>	<b>36</b>
<b>10. Anhang</b>	<b>37</b>
10.1 Prüfplan 2019	37
10.2 Abkürzungsverzeichnis	38

## 3. Persönlich



Thomas Fritschi, Leiter AB-ND

«Schweizer, die als Terroristen im Ausland verhaftet wurden; aufstrebender Rechtsextremismus; Sammelwut und das Fichieren durch den NDB; systematische Überwachung; Cyberangriffe; Rückkehrer aus dem Dschihad und Terrorverdächtige; Spione aus Russland und «Schönwetternachrichtendienst» haben unter anderem im vergangenen Jahr nachrichtendienstliche Schlagzeilen gemacht. Erinnern Sie sich noch?

Je nach Betroffenheit und Interessenlage dürfte Ihnen die eine oder andere Schlagzeile mehr oder weniger in Erinnerung geblieben sein. Bei mir ist es ein Journalist, der nach der Medienkonferenz zum letztjährigen Tätigkeitsbericht etwas enttäuscht meinte, die Aufsichtsbehörde hätte ja gar keinen veritablen Nachrichtendienstskandal präsentieren können und dies offensichtlich als Indikator für unsere Arbeit sieht. Vielmehr scheint es mir umgekehrt, je weniger Skandale, desto besser die Aufsicht.

### «Transparenz ist der Rote Faden dieses Berichts.»

Thomas Fritschi

2019 waren wir in 19 Prüfungen bei den Nachrichtendiensten vor Ort. Wir führten 119 Interviews mit Mitarbeitenden und hatten freien Zugang zu den Datenbanken des NDB. Alles in allem erhielten und erhalten wir einen transparenten Einblick in die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten. Einen Teil dieser Transparenz geben wir gerne weiter. Der Tätigkeitsbericht ist eine Möglichkeit, nachrichtendienstliche Zusammenhänge besser zu erklären, das Thema Transparenz ist deshalb der rote Faden des vorliegenden Berichts.

Die Aussensicht vertritt dieses Jahr Martin Stoll. Der Bundesverwaltungs-Korrespondent für die Sonntagszeitung ist Initiant von Öffentlichkeitsgesetz.ch, das von einem unabhängigen Verein betrieben wird. Ziel ist es, das Öffentlichkeitsgesetz in der Schweiz als griffiges Instrument für Medienschaffende zu etablieren. Er legt ab Seite 33 seine Sicht der Dinge dar.

Im November 2019 jährte sich zum 30. Mal das Auffliegen der Fichenaffäre. Ich war damals zwanzig Jahre alt, die Mauer in Berlin war gerade gefallen, eine E-Mail-Adresse hatte ich noch lange keine – von einem Smartphone gar nicht zu reden. Aus nachrichtendienstlicher Sicht veränderte sich die Bedrohungslage seither massiv; ebenso die Organisation und die Rechtsgrundlagen der Nachrichtendienste. Technisch haben wir heute generell ganz andere Möglichkeiten für Datenbearbeitungen. Die umfassende Digitalisierung stellt unsere Gesellschaft vor enorme Herausforderungen. Der Nachrichtendienst soll in diesem Umfeld Schlüsselinformationen für die Früherkennung von Gefahren liefern, schneller und verlässlicher sein als die Medien und gleichzeitig ja nicht falsche oder zu viele Informationen sammeln und horten. Eine sehr anspruchsvolle Aufgabe für die Dienste.

Wir beaufsichtigten die Erfüllung dieser Aufgaben und stellten fest, dass viele Tätigkeiten korrekt durchgeführt, aber auch Fehler gemacht wurden. In Einzelfällen wurden zu viele Daten zu lange aufbewahrt oder unsorgfältige Berichte geschrieben. Wir sind weiter der Meinung, dass durch organisatorische Anpassungen und optimierte Prozesse die Wirksamkeit der Nachrichtendienste noch gesteigert werden könnte.

Mit unserer Arbeit wollen wir dazu beitragen, dass künftig einerseits die Risiken im Zusammenhang mit nachrichtendienstlichen Tätigkeiten eliminiert oder wenigstens minimiert und gleichzeitig die Grundrechte der in der Schweiz lebenden Menschen respektiert und eingehalten werden.

Ich wünsche Ihnen eine gute Lektüre.»

Thomas Fritschi, Leiter AB-ND

## 4. Transparenz und Geheimhaltung

Für die Erfüllung unserer Vision «Wir fördern Vertrauen» ist die transparente Berichterstattung der AB-ND gegenüber der Chefin des VBS, den Nachrichtendiensten und der Schweizer Bevölkerung äusserst wichtig. Gerade letztere ist eine herausfordernde Aufgabe, weshalb wir im Folgenden einige Faktoren beleuchten wollen.

### 4.1 Wieviel Transparenz braucht es gegenüber der Öffentlichkeit?

Die Vermittlung von Einsichten in nachrichtendienstliche Tätigkeiten ist eine tägliche Gratwanderung für die AB-ND. Auf der einen Seite fordern nachrichtendienstliche Prinzipien wie «need to know» (Kenntnis nur, wenn nötig) ein hohes Mass an Geheimhaltung und Verschwiegenheit. Auf der anderen Seite kann die Vermittlung von Wissen über nachrichtendienstliche Tätigkeiten das Verständnis dafür in der Bevölkerung fördern. Wie auch immer; wir als Schweizer Bevölkerung werden miss-träuisch, wenn uns Informationen vorenthalten werden und wir staatliches Handeln – hier das nachrichtendienstliche – nicht nachvollziehen können.

Nachrichtendienste sind verpflichtet, sensible Informationen vor Akteuren, die die innere Sicherheit der Schweiz bedrohen, geheim zu halten. Schutzstrategien und Methoden müssen Gegnern verborgen bleiben. Sie stellen unsere «first line of defense» für die Sicherheit der Schweiz dar. Spione anderer Länder, potenzielle Terroristen, Händler nuklearer Waffen und Gewaltextremisten sollen deshalb möglichst wenig über die nachrichtendienstliche Arbeit in Erfahrung bringen.

Wer in der internationalen nachrichtendienstlichen Community ein verlässlicher Partner sein und zu sensiblen und geheimen Informationen Zugang haben will, muss sich als verlässlicher Partner erweisen und deshalb die Informationsquellen und die Fähigkeiten möglichst vor der Öffentlichkeit verbergen. Werden solche Informationen zum Thema der medialen Berichterstattung, weil die Prinzipien der Geheimhaltung ver-

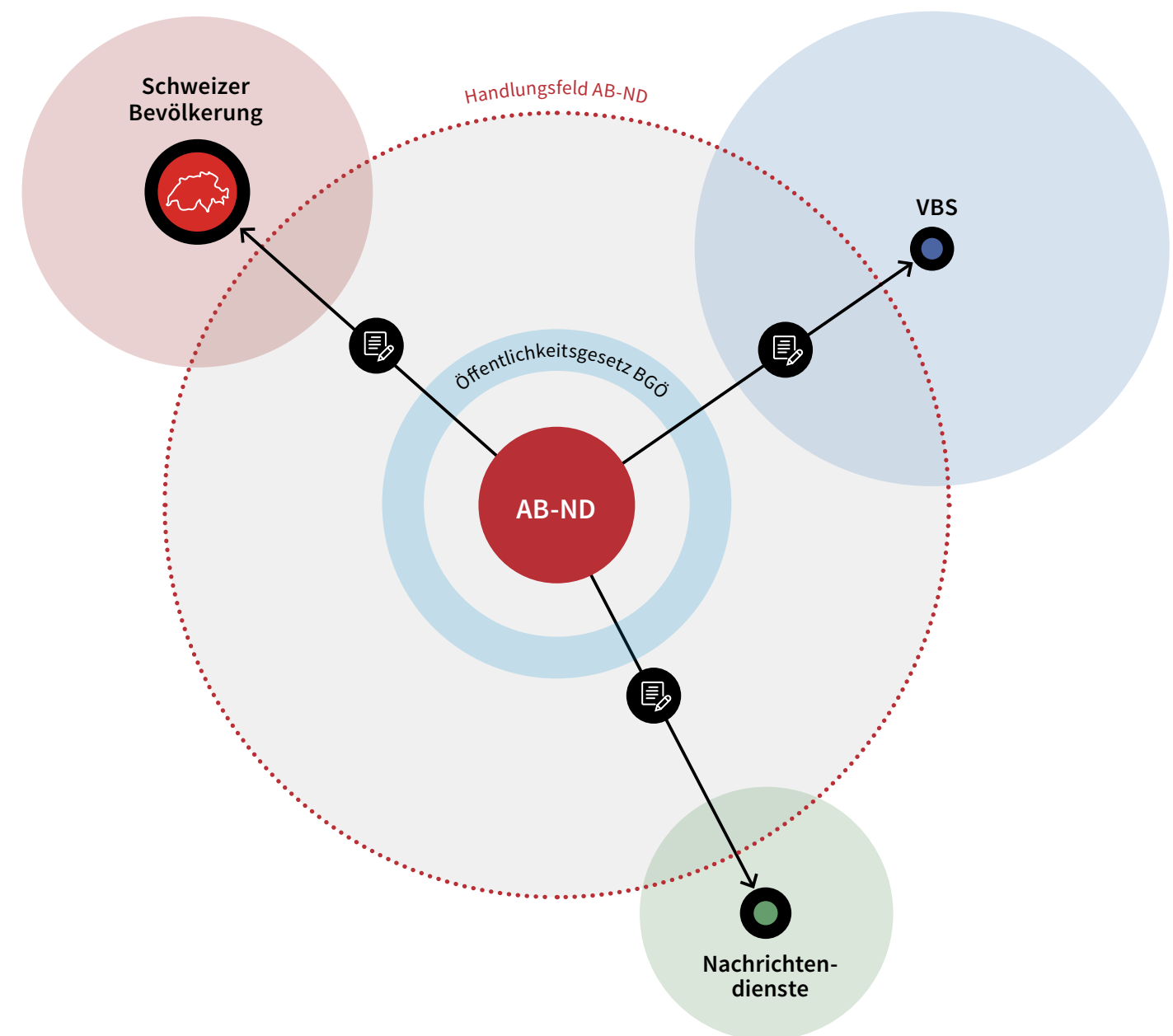
letzt wurden, werden Nachrichtendienste möglicherweise vom Austausch von sicherheitsrelevanten Informationen unter den Partnerdiensten ausgeschlossen. Dies birgt wiederum Risiken für die innere Sicherheit der Schweiz. Solche Erfahrungen machte beispielsweise der Inlandnachrichtendienst von Österreich im Jahr 2019. Nach der Beschlagnahmung von zahlreichen Datenträgern büsste dieser auf dem internationalen Parkett der Nachrichtendienste massiv an Glaubwürdigkeit ein und bemüht sich seither um Rehabilitation.<sup>5</sup>

Nachrichtendienste und noch mehr Geheimdienste wecken in Teilen der Bevölkerung grosses Misstrauen oder stossen auf Ablehnung. Zu viele negative Beispiele in der Geschichte mit schmerzlichen und katastrophalen Folgen für Ethnien, politisch anders Denkende oder Minderheiten generell, machen diese Haltung nachvollziehbar. Ihre Tätigkeit im Verborgenen können vorhandene Vorurteile verstärken.

Die Arbeit eines Nachrichtendienstes besteht hauptsächlich aus der Beschaffung und der Auswertung von Informationen. Dabei sind die gesetzlichen Vorschriften aber streng einzuhalten. In der Schweiz gaben im vergangenen Jahr die Schlagzeilen zur Sammelwut, Fichierung und mutmasslichen Bespitzelung von Politikerinnen und Politikern diesbezüglich ein negatives Bild der Arbeit des NDB wieder. Damit wurden Erinnerungen an die Fichenaffäre und die geheime Überwachung grosser Teile der Bevölkerung geweckt. Der NDB leistet

<sup>5</sup> NZZ vom 10.4.2019 «Ist Österreichs Geheimdienst noch vertrauenswürdig?»

### Transparente Berichterstattung



«Schutzstrategien und Methoden müssen Gegnern verborgen bleiben.»



«Durch eine möglichst transparente Berichterstattung werden nachrichtendienstliche Tätigkeiten durchschaubarer und nachvollziehbarer gemacht.»

mit der Auskunftserteilung einen eigenen und wesentlichen Beitrag zur Transparenz des Dienstes gegenüber der Öffentlichkeit. Zurzeit werden viele Mittel für die Bearbeitung dieser Gesuche gebunden.

Die AB-ND hat Kraft ihres gesetzlichen Prüfauftrages einen vertieften Einblick in die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten. Gegenüber ihr müssen die Nachrichtendienste der Schweiz transparent sein. In der täglichen Prüfarbeit wurde diese Transparenz der Dienste gegenüber der AB-ND im Allgemeinen wahrgenommen. Wie weit die AB-ND ihrerseits die Öffentlichkeit darüber informieren kann, ist eine andere Frage. Regelmässig entsteht der Eindruck, dass die eine oder andere Tatsache rund um die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten einer breiteren Öffentlichkeit einfach und ohne nachhaltige Gefährdung der Sicherheit erklärt werden könnte. Dadurch würden das Verständnis und letztendlich das Vertrauen in die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten und die Mitarbeitenden der Nachrichtendienste in der Schweiz gefördert.

Beispielsweise stimmt es, dass Namen von politisch Aktiven in den Datenbanken des NDB zu finden sind. Diese stammen allerdings in den meisten Fällen aus öffentlichen Quellen wie beispielsweise den Medien. Selbstverständlich sind auch hier die Vorgaben des Gesetzes zu beachten. So dürfen Informationen über die politische Betätigung nur ausnahmsweise beschafft und bearbeitet werden, wenn konkrete Anhaltspunkte vorliegen, dass diese Rechte ausgeübt werden, um terroristische, verbotene nachrichtendienstliche oder gewalttätig-extremistische Tätigkeiten vorzubereiten oder durchzuführen. Die AB-ND prüfte die Informationsbearbeitung über Politiker und Politikerinnen stichprobenmässig im vergangenen Jahr im Geschäftsverwaltungssystem des NDB und berichtet in vorliegendem Tätigkeitsbericht über die gemachten Feststellungen und Empfehlungen.<sup>6</sup>

Aber nicht nur durch die Prüfhandlungen und die damit verbundene Berichterstattung leistet die AB-ND einen Beitrag zum Einblick der Öffentlichkeit in nachrichtendienstliche Tätigkeiten. Die Tätigkeiten der AB-ND unterliegen dem Anwendungsbereich des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ)<sup>7</sup>. Das Gesetz soll die Transparenz für den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung – hier der Aufsicht über die Nachrichtendienste – fördern. Die AB-ND ist sich dieser Tatsache bewusst und nimmt diesen gesetzlichen Auftrag ernst. Entsprechend behandelte sie zwei Einsichtsgesuche gemäss BGÖ und schildert die gemachten Erfahrungen in vorliegendem Bericht.<sup>8</sup>

Letztlich dient auch die Veröffentlichung des jährlichen Tätigkeitsberichts der AB-ND der Transparenz. Gemäss den gesetzlichen Vorgaben berichtet die AB-ND an das VBS. Der Bericht wird anschliessend der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Auch wenn dabei inhaltlich die Geheimhaltungsvorschriften eingehalten werden, ist es ein Anliegen, die Bevölkerung verständlich über die Tätigkeiten der Nachrichtendienste zu informieren. Dabei kann die AB-ND vor allem auch über die Beweggründe, weshalb die Prüfungen initiiert wurden und wie dabei methodisch vorgegangen wurde, berichten. Die Erklärung nachrichtendienstlicher Tätigkeiten und Ausdrücke sollen das Verständnis und die Einsicht weiter fördern.

Die AB-ND ist überzeugt, dass durch eine möglichst transparente Berichterstattung das Handlungsfeld der Nachrichtendienste durchschaubarer und nachvollziehbarer gemacht wird. Dies ist mit Aufwand verbunden, denn die dagegenstehenden Geheimhaltungsinteressen müssen für die Gewährleistung der Sicherheit der Schweiz sorgsam abgewogen werden.

Eine besondere Herausforderung in der Gewährleistung von Transparenz liegt in der Befolgung der Vorgaben des Öffentlichkeitsgesetzes. Die AB-ND berichtet deshalb im Folgenden über ihre ersten damit gemachten Erfahrungen.

<sup>6</sup> Prüfbericht 19-15

<sup>7</sup> SR 152.3

<sup>8</sup> Seite 10



«Eine besondere Herausforderung liegt in der Befolgung der Vorgaben des Öffentlichkeitsgesetzes.»

## 4.2 BGÖ-Gesuche zu den Prüfberichten 18-9 und 18-11

Nach der Medienkonferenz zum ersten Tätigkeitsbericht gingen bei der AB-ND zwei Zugangsgesuche gemäss BGÖ ein. Dieses Gesetz soll die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung fördern und damit Licht in die Aktenschränke und -ablagen bringen. Die von einer schweizerischen Tageszeitung gestellten Gesuche betrafen die Prüfberichte 18-9 (Überprüfung der Selektoren<sup>9</sup> im System) und 18-11 (Übersicht über die risikomindernden Massnahmen im MND).

Der Entwurf des NDG sah vor, dass der ganze Tätigkeitsbereich des NDB vom Anwendungsbereich des BGÖ ausgenommen werden sollte. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) setzte sich damals als Hüter des Transparenzprinzips dagegen ein. Letztlich blieb nur der sensitivste Bereich des Nachrichtendienstes, die Informationsbeschaffung gemäss Art. 67 NDG, vom BGÖ ausgenommen.

Der Prüfbericht 18-9 behandelt das Generieren, die Kontrolle und die eventuelle Anpassung von Selektoren, mit denen das ZEO seine Informationsbeschaffung steuert. Nach Meinung der AB-ND musste deshalb der Zugang zum Prüfbericht 18-9 gestützt auf Art. 67 NDG verweigert werden. Gegen diesen Entscheid wurden keine weiteren Schritte eingeleitet.

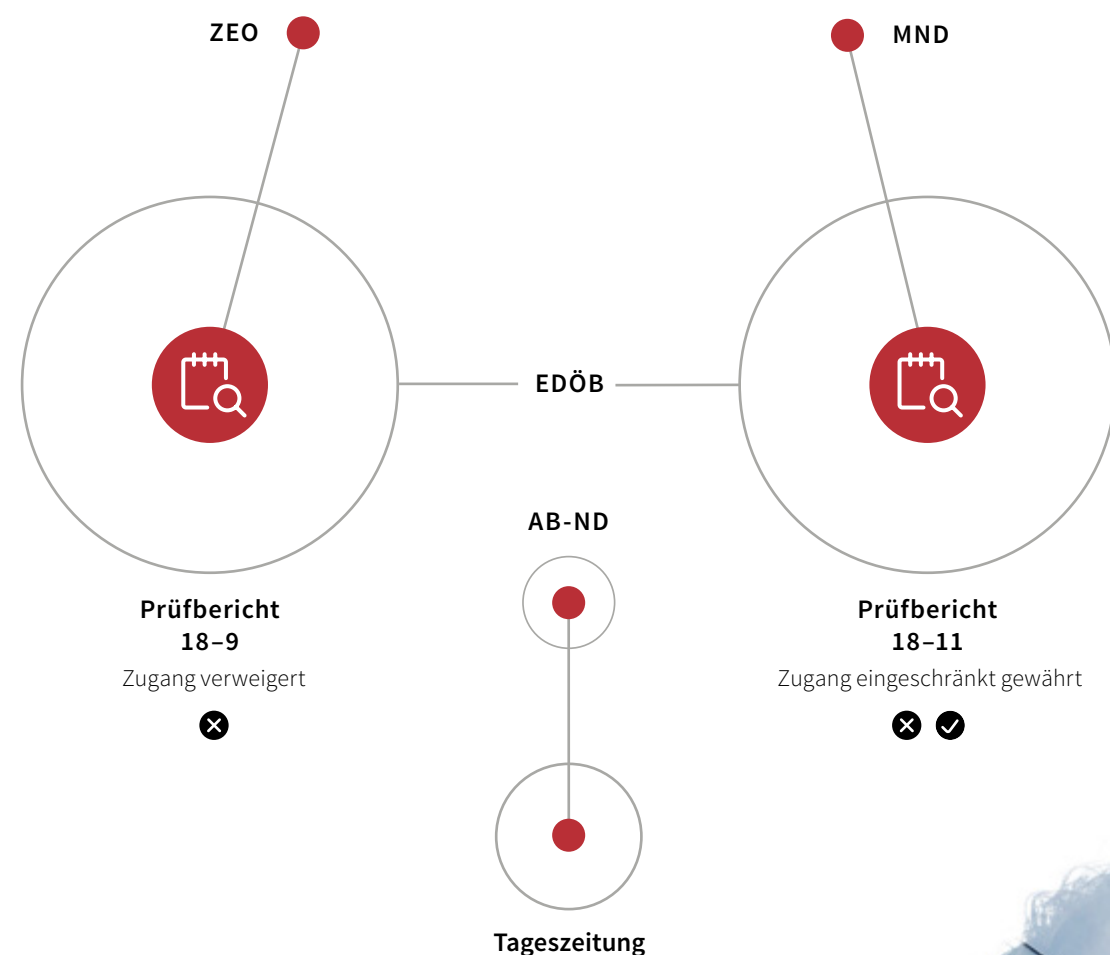
Anders beurteilte die AB-ND den Zugang zum Prüfbericht 18-11. Gemäss BGÖ kann der Zugang zu amtlichen Dokumenten auch eingeschränkt werden, wenn dadurch beispielsweise die öffentliche Sicherheit gefährdet wird. Informationen über die Organisation, die Tätigkeit oder die Strategie von Behör-

den mit Sicherheitsaufgaben, hier des MND, können Gegenstand dieser Einschränkung sein. Aber nicht alle Inhalte des genannten Prüfberichts waren nach Meinung der AB-ND geeignet, die öffentliche Sicherheit zu gefährden. Sie beschloss deshalb, den Zugang zu diesem Prüfbericht 18-11 eingeschränkt zu gewähren und gewisse Bereiche und Informationen des Berichts zu schwärzen.

Da der Bericht vor allem den MND als beaufsichtigte Stelle betraf, bat ihn die AB-ND um eine Stellungnahme. Der MND vertrat den Standpunkt, dass der Zugang zum Prüfbericht insgesamt zu verweigern sei. Dabei verwies er auf die Klassifizierung des Berichts und meinte, die Aufgabenerfüllung des MND würde durch die Publikation eines teilgeschwärzten Berichts massgeblich erschwert. Diese Haltung wurde durch die Armeeführung gestützt.

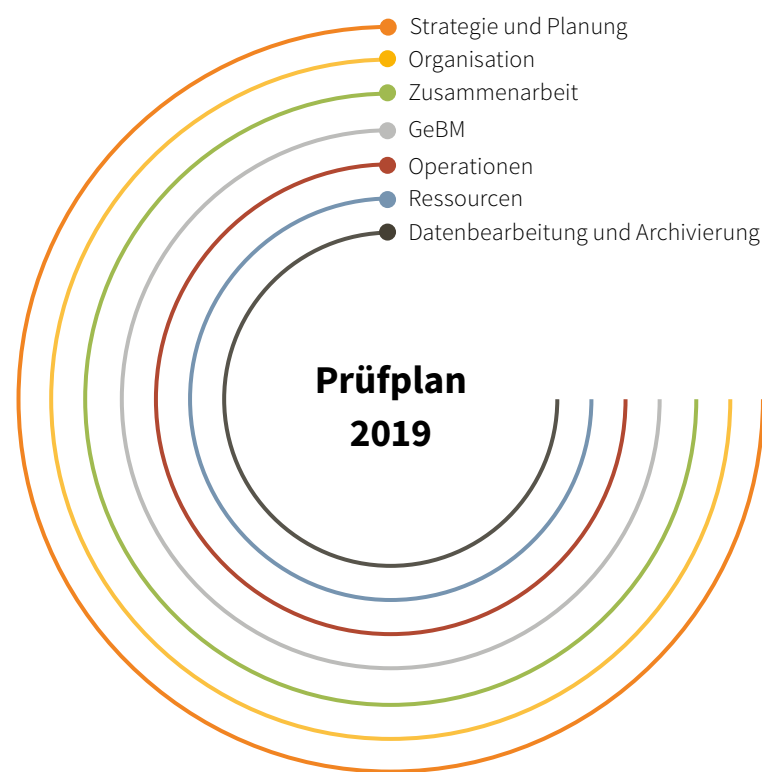
Die AB-ND erkannte darin eine Grundsatzfrage und hatte Interesse, diese unterschiedliche Auffassung rechtlich zu klären und verweigerte, der Argumentation des MND folgend, den Zugang zu Prüfbericht 18-11. Gegen diesen Entscheid stellte die Tageszeitung einen Schlichtungsantrag beim EDÖB. Das Schlichtungsverfahren ist ein Mediationsverfahren in dem möglichst eine Einigung zwischen den Parteien, hier der AB-ND und dem MND einerseits und der Tageszeitung andererseits, erreicht werden soll. Die Parteien einigten sich in der Verhandlung vor dem EDÖB auf den Zugang zu einem grossen Teil des Berichts.

Das Ergebnis der Schlichtungsverhandlung bestätigt die AB-ND in ihrer Haltung, wo möglich und zulässig, durch Transparenz Verständnis und Vertrauen zu schaffen.



<sup>9</sup> Tätigkeitsbericht 2018, Seite 16

## 5. Aufsichtstätigkeiten



### 5.1 Der Prüfplan

Jedes Jahr erstellt die AB-ND einen risikobasierten Prüfplan, der als Planungsinstrument für ihre Aufgaben dient. Zu diesem Zweck bewertet sie die in ihrem Verzeichnis aufgeführten Prüfungsthemen nach Eintrittswahrscheinlichkeit und Auswirkungen von Risiken. Der Prüfplan 2019 umfasste Prüfungen in jedem der folgenden Bereiche:

- Strategie und Planung
- Organisation
- Zusammenarbeit
- Genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahmen (GeBM)
- Operationen
- Ressourcen
- Datenbearbeitung und Archivierung

Der Prüfplan 2019 wurde zwischen September und Dezember 2018 entwickelt. In dieser Zeit konnten der damalige Chef des VBS und die beaufsichtigten Behörden zum Entwurf des Prüfplans Stellung nehmen. Der definitive Prüfplan wurde zur Information auch an andere Aufsichtsorgane im nachrichtendienstlichen Bereich übermittelt.

«Mit vier Operationen und 170 genehmigungspflichtigen Massnahmen ist die Spionageabwehr als eine der Haupttätigkeiten des NDB ausgewiesen.»

### 5.2 Prüfungen im Jahr 2019

Für 2019 waren insgesamt 21 Prüfungen und das Monitoring (19-22) geplant. Eine Aufteilung der Prüfungen 19-13, 19-15 und 19-16 in zwei oder drei separate Teile führte zur Erstellung von sieben Berichten. Die Prüfungen 19-17 «Informationssystemlandschaft MND» und 19-21 «Zugriffe auf/von Informationssystemen Dritter (Bund, Kantone, ausländische Dienststellen, Strafverfolgung)» konnten aus verschiedenen Gründen und laufender Priorisierung der Arbeiten nicht gestartet werden. Sie werden verschoben und in zukünftige Prüfpläne aufgenommen. Die Prüfung 19-19 «Datenanalysewerkzeuge im ZEO» wurde kurz vor Ende Dezember 2019 gestartet, deshalb wird in diesem Bericht nicht darüber informiert. Das Jahr 2019 markierte auch den Beginn der Prüfungen in den Kantonen. Die AB-ND überprüfte die Zusammenarbeit zwischen dem NDB und fünf kantonalen Nachrichtendiensten (KND).

Die AB-ND hat auch interne Abklärungen vorgenommen, ohne sich an die beaufsichtigten Behörden wenden zu müssen. Die 2019 durchgeführten Prüfungen werden nachfolgend anhand der verschiedenen Bereiche des Prüfplans erläutert.

#### 5.2.1 Strategie und Planung

##### 19-1 Strategie Abwehr verbotener Nachrichtendienst

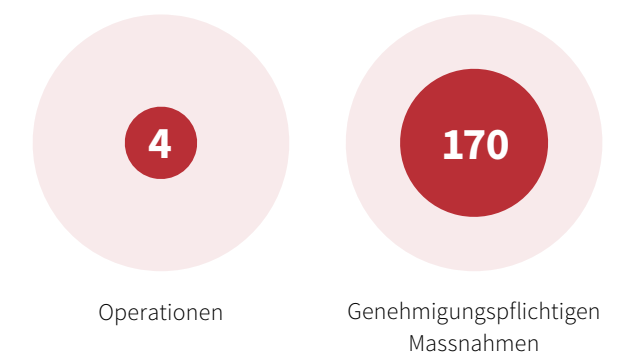
Der Bericht Sicherheit Schweiz 2019 des NDB zeigt auf, dass sich die Schweiz mit einer anhaltend aggressiveren Spionagetätigkeit durch einzelne Staaten konfrontiert sieht. Mit vier Operationen und 170 genehmigungspflichtigen Massnahmen ist die Spionageabwehr als eine der Haupttätigkeiten des NDB ausgewiesen. Grund genug für die AB-ND, sich mit den strategischen Überlegungen und den daraus entwickelten Massnahmen im Bereich der Spionageabwehr auseinanderzusetzen.

Das Ergebnis: Der NDB versteht es als eine seiner Hauptaufgaben, die Bedrohungen, die sich aus verbotenen nachrichtendienstlichen Tätigkeiten in der Schweiz ergeben, aufzuklären. Bei der Durchführung von Massnahmen, welche die eigentliche Abwehr verbotener nachrichtendienstlicher Tätigkeiten zum Ziel haben, ist der NDB stark von politischen Entscheidungsträgern abhängig. Daher konzentriert sich der NDB bei solch strategischen Fragen vor allem auf die Zusammenarbeit mit anderen Behörden sowie auf methodische und organisatorische Aspekte. Die AB-ND erachtete die schon ergriffenen Massnahmen als zielführend und empfahl, die Formulierung weiterer strategischer Aspekte zu verstärken.

#### → Verbotener Nachrichtendienst

Unter «Verbotener Nachrichtendienst», auch bekannt als Spionage, versteht man die Gesamtheit von Beschaffungshandlungen geschützter oder geheimer Informationen zu Gunsten eines fremden Staates oder einer ausländischen Unternehmung. Umgekehrt hat die Spionageabwehr eines Landes die Aufgabe, diese Aktivitäten aufzudecken und weitere Spionagetätigkeiten nach Möglichkeiten zu verhindern.

#### Abwehr verbotener Nachrichtendienst 2019



## 5.2.2 Organisation

### 19-2 Nachrichtendienstliches Informationsmanagement zwischen Sensor «Verteidigungsattaché» (VA) und NDB

Die AB-ND interessierte sich für die Führung und Koordination von Informationsquellen im Ausland. Der NDB trägt die Verantwortung für die nachrichtendienstliche Informationsbeschaffung durch das Sensorennetz der Verteidigungsattachés. Die Zusammenarbeit nach Art. 11 Abs. 2 NDG ist zwischen der Armee und dem NDB nicht weiter konkretisiert. Die Führung von Verteidigungsattachés zwischen den verschiedenen Organisationen ist teilweise dokumentiert. Die zweckmässige Führung der nachrichtendienstlichen Missionen der Attachés durch den NDB ist von entscheidender Bedeutung und muss verstärkt werden, um ihre Wirksamkeit zu erhöhen. Die durch die Verteidigungsattachés generierte zusätzlichen nachrichtendienstliche Informationen müssen konsolidiert werden.

## 5.2.3 Zusammenarbeit

Die KND sind die von jedem Kanton benannten Stellen, die für den Vollzug des NDG mit dem NDB zusammenarbeiten. Aus eigener Initiative oder im Auftrag des NDB beschaffen und

### → Verteidigungsattachés

Die Verteidigungsattachés (VA) bauen ein krisenfestes bündnisunabhängiges Kontaktnetzwerk auf, das den Bedürfnissen der Schweizer Sicherheitspolitik und der Armee entspricht. Sie nutzen dieses Netzwerk und entwickeln es zu einem effektiven und leistungsorientierten Instrument.

Per 12. August 2019 umfasste das Netzwerk der Schweizer Verteidigungsattachés 19 Hauptakkreditierungen und 39 Seitenakkreditierungen,<sup>10</sup> von denen drei aufgrund von Konflikten (Jemen, Syrien und Libyen) inaktiv waren. Dieses Dispositiv wird regelmässig überprüft.

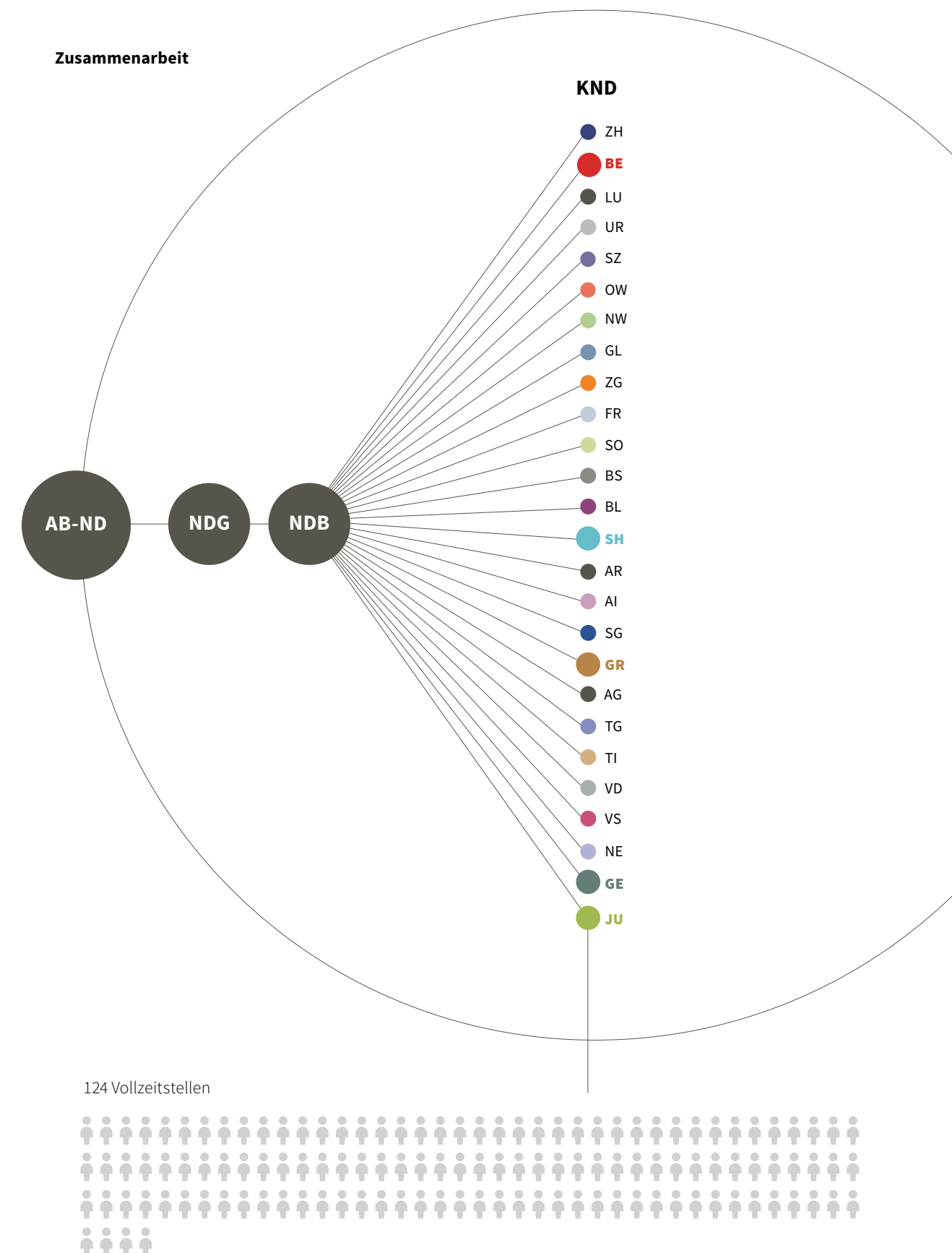
Die Aufgaben der Verteidigungsattachés wurden gemäss dem Rahmen des Wiener Übereinkommens vom Bundesrat festgelegt.

Die Verteidigungsattachés sind Mitglieder der Schweizer Armee. Sie erhalten Aufträge, die von verschiedenen Akteuren formuliert und zentral vom NDB übermittelt werden. Die Führung von Verteidigungsattachés erfolgt durch die Abteilung Internationale Beziehungen Verteidigung (IBV) des Armeestabes. Die nachrichtendienstliche Führung wird vom NDB sichergestellt.

Die Verteidigungsattachés erhalten eine sechsmonatige Sonderausbildung von der Armee, dem NDB und anderen Behörden wie z.B. dem Staatssekretariat für Migration (SEM) oder dem Eidgenössischen Department für auswärtige Angelegenheiten (EDA).

bearbeiten sie Informationen über Terrorismus, Spionage, Proliferation, kritische Infrastrukturen und gewalttätigen Extremismus. Sie sind sozusagen die Augen und Ohren des NDB auf kantonaler Ebene. Diese Sensoren, die in die kantonalen Polizeiorgane integriert sind, werden weitgehend vom Bund finanziert. Die finanziellen Mittel werden auf der Grundlage eines Verteilungsschlüssels gewährt, der alle drei Jahre überprüft wird. Im Jahr 2019 entsprachen die kantonalen Dienstleistungen insgesamt 124 Vollzeitstellen.

Die Aufsichtskompetenz der AB-ND umfasst sowohl die Tätigkeiten des NDB wie auch dieser kantonalen Dienste. Bei der Planung von Inspektionen war die Prüfung der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Zusammenarbeit zwischen diesen beiden Akteuren für die AB-ND offensichtlich. Ende 2018 setzte sich die AB-ND deshalb zum Ziel, in den nächsten fünf Jahren eine Prüfung aller 26 KND durchzuführen. Zu diesem Zweck wurde eine Standardprüfung betreffend Organisation, Betrieb, Rechtmässigkeit, Datenbearbeitung, Sicherheit und Ressourceneinsatz entwickelt. Damit wird auch ein interkantonaler Vergleich möglich. Zu den Prüfungshandlungen gehört neben der Überprüfung der relevanten Dokumente auch eine jährliche Befragung von Mitarbeitenden des NDB, bei der die Zusammenarbeit mit den kontrollierten kantonalen Diensten überprüft wird. Die AB-ND besucht die Kantone zu einem vertieften Gespräch, zu dem die kantonale Aufsichtsbehörde eingeladen wird. Bei Bedarf finden zusätzliche Sitzungen statt.



<sup>10</sup> <https://www.vtg.admin.ch/de/aktuell/themen/internationale-beziehungen/einsatz.html>, zuletzt besucht am 27.12.2019



19-3 KND GE

Die Zusammenarbeit zwischen dem kantonalen Nachrichtendienst Genf (KND GE) und dem NDB verlief teilweise rechtmässig. Betreffend Datenbearbeitung müssten gewisse Aspekte jedoch durch den Kanton Genf, allenfalls in Zusammenarbeit mit dem NDB, in Einklang mit dem NDG gebracht werden. Bezüglich Wirksamkeit und Zweckmässigkeit wurde insbesondere in den Bereichen operative Zusammenarbeit, Einsatz der Ressourcen und Gebrauch der technischen Mittel Verbesserungspotenzial festgestellt.

19-4 KND JU

Die Prüfung ergab, dass die Zusammenarbeit zwischen dem kantonalen Nachrichtendienst des Jura (KND JU) und dem NDB rechtmässig ablief.

Nachdem die AB-ND festgestellt hatte, dass der kantonale Nachrichtendienst in den letzten Jahren Informationen selten auf eigene Initiative beschaffte, erinnerte sie die Verantwortlichen an eben diese Pflicht. Zudem ergab die Überprüfung der Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Zusammenarbeit, dass die Feedbackpolitik des NDB unzureichend gewesen war. Die AB-ND empfahl dem NDB deshalb, den kantonalen Nachrichtendiensten mindestens einmal jährlich Feedback zu Themen wie der Eigeninitiative, der Qualität der Auftragserfüllung oder des Verbesserungspotenzials zu geben. Zur Sicherung seiner eigenen Informationen forderte die AB-ND den NDB auf, die kantonalen Aufsichtsbehörden im Detail über das zu befolgende Verfahren zur Einsichtnahme in Nachrichtendienstdaten im Sinne von Artikel 11 der Verordnung über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstverordnung, NDV)<sup>11</sup> zu informieren.

19-5 KND GR

Die AB-ND prüfte für diesen Bericht die Zusammenarbeit des NDB mit dem kantonalen Nachrichtendienst Graubünden

(KND GR). Zu diesem Zweck führte die AB-ND mehrere Interviews mit den dafür zuständigen Mitarbeitenden des NDB durch. Weiter besuchte die AB-ND den KND GR am 2. Juli 2019 vor Ort. Zum Zeitpunkt der Prüfung gestaltete sich die Zusammenarbeit zwischen dem KND GR und dem NDB gesetzeskonform, zweckmässig und teilweise wirksam. Die AB-ND erhielt den Eindruck, dass die Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen etabliert war und funktionierte, abgesehen vom Missverhältnis zwischen Leistungen des KND GR und der pauschalen Abgeltung des Bundes dafür.

Die Kantone werden für ihre Leistungen zu Gunsten des NDB entschädigt. Massgebend dafür ist der dem NDB zur Verfügung stehende Kredit, dessen Höhe im Budget festgelegt wird. Die Aufteilung der Mittel erfolgt nach einem Verteilungsschlüssel, wobei die Aufwände der Kantone berücksichtigt werden. Die AB-ND empfahl aufgrund des erwähnten Missverhältnisses, dass der NDB und der KND GR die Auftrags- und Berichtslage und die vom Bund geleistete pauschale Abgeltung gemeinsam beurteilten. Stimmtten Auftrags- und Berichtslage respektive die Leistungen des KND GR nicht mit der Abgeltung überein, seien entweder die operativen Leistungen des KND GR zugunsten des NDB zu erhöhen oder die pauschale Abgeltung des Bundes zu verringern. Im selben Zusammenhang empfahl die AB-ND weiter, dass der KND GR zusammen mit dem NDB prüfe, unter welchen Bedingungen eine zukünftige und nachhaltige Involvierung des KND GR am World Economic Forum (WEF) möglich wäre. Das jährliche Treffen von Regierungschefinnen und -chefs sowie internationalen Wirtschaftsführerinnen und -führern in Davos kann ausländischen Delegationen Gelegenheit zur Spionage bieten.

Der NDB betreibt einen beachtlichen Aufwand, um die Zusammenarbeit mit den KND zu fördern – zum Beispiel durch regelmässige Ausbildungsveranstaltungen, die Zurverfügungstellung von technischen Mitteln und durch Beratung. Der KND GR nutzte diese Unterstützung, sowie den gepflegten gemeinsamen Austausch. Die Feedbackkultur erachteten beide Seiten als verbesserungswürdig. Die AB-ND verfolgt diesbezüglich die weitere Entwicklung.

19-6 KND SH

Wie in allen Prüfungen, die die AB-ND 2019 bei den KND durchführte, legte sie auch in der Prüfung des kantonalen Nachrichtendienstes Schaffhausen (KND SH) ihr Augenmerk auf die Zusammenarbeit mit dem NDB. Die AB-ND nahm ihren Augenschein vor Ort in Schaffhausen am 11. April 2019 wahr. Gleichentags erfolgten die Interviews mit den auf kantonaler Stufe involvierten Personen.

Anhand der erhobenen Informationen liess sich festhalten, dass die Zusammenarbeit zwischen dem KND SH und dem NDB rechtmässig, zweckmässig und wirksam war. Beide Seiten legten den Fokus auf die gemeinsame Bewältigung von nachrichtendienstlichen Aufgaben und die Positionierung des KND als wichtigen Sensor. Mit dem Prüfbericht der AB-ND zeigte sich der KND SH einverstanden. Den Empfehlungen und Hinweisen der AB-ND, wie beispielsweise eine nachvollziehbare Kontrolle über Datenlöschungen von nachrichtendienstlichen Informationen nach NDG in der kantonalen Informatikumgebung, sei der KND SH schon nachgekommen oder sie würden umgesetzt.

19-7 KND BE

Die AB-ND führte beim kantonalen Nachrichtendienst Bern (KND BE) am 11. März 2019 in seinen Räumlichkeiten eine Prüfung durch. Sie sprach ebenfalls mit dem stellvertretenden Generalsekretär der Polizei- und Militärdirektion, der für die kantonale Aufsicht zuständig ist. Die AB-ND stellte fest, dass eine nachvollziehbare Kontrolle über Datenlöschungen von nachrichtendienstlichen Informationen nach NDG in der kantonalen Informatik-Umgebung fehlte. Sie empfahl, dass die Leitung des KND BE die notwendigen Massnahmen ergreife, um sicherzustellen, dass die für den Import ins Informationssystem des NDB kantonal zwischengespeicherten nachrichtendienstlichen Informationen 60 Tage nach deren Ablage aus der kantonalen Arbeitsumgebung gelöscht würden. Diese Bereinigungen müssten dokumentiert werden.

➔ Genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahmen (GeBM)

Genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahmen umfassen das Überwachen des Post- und Fernmeldeverkehrs, den Einsatz von Ortungs- und Überwachungsgeräten an nicht öffentlichen Orten, das Eindringen in Computersysteme und -netzwerke sowie das Durchsuchen von Räumlichkeiten, Fahrzeugen oder Behältnissen. Alle diese Massnahmen verschaffen dem NDB bessere Möglichkeiten zur Früherkennung von Gefahren zum Schutz der Schweiz und ihrer Bevölkerung. GeBM können nur dann angeordnet werden, wenn eine konkrete Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz vorliegt, welche von Terrorismus, verbotenem Nachrichtendienst, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und deren Trägertechnologie (Proliferation) oder einem Angriff auf kritische Infrastrukturen ausgeht oder wenn durch deren Einsatz aufgrund eines Bundesratsbeschlusses wichtige Landesinteressen wahrgenommen werden. Ausgeschlossen ist der gewalttätige Extremismus.

Zusätzlich muss für den Einsatz von GeBM eine hinreichende Schwere der Bedrohung vorliegen, sowie die Bedingung, dass andere nachrichtendienstliche Abklärungen bisher erfolglos waren, aussichtslos wären oder unverhältnismässig erschwert würden. GeBM müssen durch das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) genehmigt und durch den Chef/die Chefin VBS, nach vorgängiger Konsultation der Vorsteher des EDA und des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes (EJPD), freigegeben werden. Die Genehmigungsinstanzen haben dabei Zugang zu allen fallrelevanten Informationen.

In einem Fallkomplex können mehrere genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahmen notwendig sein.

Die GeBM Zahlen werden im jährlichen Bericht Sicherheit Schweiz des NDB veröffentlicht.

<sup>11</sup> SR 121.1

In der Kooperation zwischen dem NDB und dem KND BE stellte die AB-ND keine Unrechtmässigkeiten fest. Die AB-ND erhielt den Eindruck, dass sich die Zusammenarbeit zwischen den beiden Diensten etabliert hatte und funktionierte – sicherlich auch aufgrund der geografischen Nähe.

5.2.4 GeBM

19-8 Zweckmässigkeit und Wirksamkeit GeBM

Die Prüfung ergab, dass der NDB GeBM relativ zweckmässig und wirksam einsetzte. Der rechtliche Rahmen für die Umsetzung dieser Massnahmen war bekannt und die dadurch erzielten Ergebnisse entsprachen den Erwartungen. So konnte in den meisten Fällen die Fokussierung des NDB auf Zielpersonen entweder bestätigt oder diese dadurch von den Massnahmen ausgeschlossen werden. Die personellen und technischen Ressourcen zur Umsetzung dieser Massnahmen könnten ihrerseits noch verbessert werden. Anstelle einer vom Einzelfall abhängigen Lösung für sprachliche Übersetzungen sollte eine generelle Praxis dafür entwickelt werden.

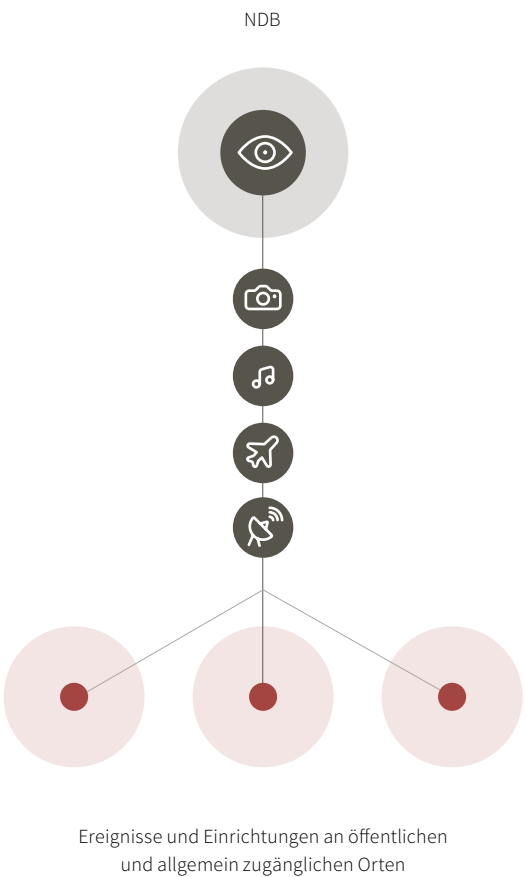
Schliesslich unterscheidet das Gesetz zwischen genehmigungspflichtigen und solchen Beschaffungsmassnahmen, die ohne vorherige Genehmigung durchgeführt werden können. Letztere werden vom Gesetzgeber als weniger invasiv angesehen; dazu gehört die Beobachtung von Personen im öffentlichen und allgemein zugänglichen Raum. Die AB-ND empfahl deshalb, dass der NDB ab Anfang 2020 besser in der Lage sein müsse, bedarfsgerecht Beobachtungen durchzuführen. So könne die Rangfolge der im Gesetz vorgesehenen Beschaffungsmassnahmen eingehalten werden. Dieses Datum entspricht dem vorgesehenen Wechsel in der Organisationsstruktur und Aufgabenteilung für die Observation.

19-9 Umsetzung GeBM

In der Prüfung 19-9 wurde abgeklärt, ob der NDB die Beschaffungsmassnahmen gemäss den Entscheiden des BVGer umsetzte und ob er die Auflagen respektierte. Dabei wurden ca.

→ Observation

Eine Observation ist eine nicht genehmigungspflichtige Informationsbeschaffung, mit der der NDB Ereignisse und Einrichtungen an öffentlichen und allgemein zugänglichen Orten beobachtet. Es können Bild- und Tonaufnahmen gemacht werden. Die Nutzung von Flugzeugen und Satelliten ist ausdrücklich gestattet. Die geschützte Privatsphäre muss aber in jedem Fall respektiert werden.



35 Genehmigungen – die verschiedene Arten von Beschaffungsmassnahmen betrafen – auf deren rechtmässige Umsetzung überprüft. Die AB-ND verifizierte zudem, ob die zu einem bestimmten Zeitraum ausgesprochenen Auflagen eingehalten wurden. Sie stellte anlässlich der Prüfungshandlungen fest, dass die allgemeine Umsetzung der GeBM durch den NDB, wie auch die Berücksichtigung der Auflagen, grundsätzlich funktionierten und die rechtlichen Schranken vom NDB ernst genommen wurden. Die Gewährleistung einer effizienten und effektiven Übersicht über die GeBM könnte allerdings zu Gunsten einer einfacheren Steuerung und Kontrolle sowie effizienteren Rapportierung noch verbessert werden. Die AB-ND empfahl zudem, dass die Fähigkeiten betreffend die Anwendung, Administration und Kontrolle der technischen Mittel zur Durchführung von GeBM noch weiter verbessert werden.

5.2.5 Operationen

19-10 Operationen

Nachrichtendienstliche Operationen sind für den NDB ein zentrales Element der Informationsbeschaffung. Sie gehen bezüglich Bedeutung, Umfang, Aufwand oder Geheimhaltung über das Tagesgeschäft hinaus. Diese zentrale Rolle innerhalb der Informationsbeschaffung birgt aber auch Risiken:

- Werden die zur Verfügung stehenden Ressourcen zur Informationsbeschaffung tatsächlich bezüglich den grössten Bedrohungen der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz eingesetzt?
- Werden die rechtlichen Bestimmungen eingehalten?
- Sind die vom NDB im Rahmen von Operationen gewählten Vorgehensweisen objektiv am besten geeignet, um ein nachrichtendienstliches Ziel zu erreichen?
- Wie nahe ist das erzielte Ergebnis einer Operation bezüglich Ausmass und Qualität dem angestrebten Ergebnis gekommen?

Zur Beantwortung dieser Fragen wird der Bereich «Operationen» des NDB mindestens einmal jährlich von der AB-ND überprüft.

Auf der Basis von ausgewählten und gewichteten Kriterien erstellte die AB-ND eine Entscheidungsmatrix und wählte im Ergebnis acht nachrichtendienstliche Operationen – davon vier abgeschlossene – zur vertieften Prüfung aus. Aufgrund der durchgeführten Prüfungshandlungen liess sich festhalten, dass die geprüften Operationen grundsätzlich rechtmässig, zweckmässig und wirksam durchgeführt wurden. Sie waren klar definiert, zeitlich begrenzt und gesondert dokumentiert.

→ Operationen

Im nachrichtendienstlichen Sinn bedeutet der Begriff «Operation» die Informationsbeschaffung über zusammenhängende Vorgänge, welche bezüglich Bedeutung, Umfang, Aufwand oder Geheimhaltung über normale nachrichtendienstliche Beschaffungsaktivitäten hinausgeht. Eine nachrichtendienstliche Operation ist zeitlich begrenzt. Weiter ist sie formell zu eröffnen und abzuschliessen.

Im Rahmen einer nachrichtendienstlichen Operation können sowohl genehmigungsfreie (beispielsweise Beobachtungen an öffentlichen und allgemein zugänglichen Orten) als auch genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahmen (beispielsweise die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs) eingesetzt werden. Möchte der NDB genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahmen durchführen, darf dies allerdings nur im Rahmen einer nachrichtendienstlichen Operation erfolgen.



## «Klar definierte Prozesse und Verantwortlichkeiten reduzieren nach Ansicht der AB-ND die Wahrscheinlichkeit für Fehler und Missbrauch.»

Die Optimierung und Formalisierung des Steuerungs- und Kontrollprozesses von Operationen könnte dabei helfen, die Zweckmässigkeit und die Wirksamkeit der Operationen als Gesamtes zu verbessern.

### 19-11 Menschliche Quellen (HUMINT)

In der Prüfung 19-11 befasste sich die AB-ND mit menschlichen Quellen. Sie ging damit der Frage nach, wie der NDB konkret Quellen führte. Die AB-ND prüfte dementsprechend die Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit bei vier ausgewählten Quellenführungen des NDB. Aufgrund des Quellen- bzw. Personenschutzes ist in diesem Bereich besondere Geheimhaltung erforderlich; dementsprechend sind die HUMINT-Prüfungen der AB-ND GEHEIM klassifiziert. Diese Prüfung wird erst im Jahr 2020 vollumfänglich abgeschlossen.

### 19-12 Quellenschutz im NDB mit Fokus auf Legendierung und Tarnidentität

Das Nachrichtendienstgesetz sieht mit Art. 35 NDG den Schutz von Quellen durch die Sicherung und Wahrung ihrer Anonymität vor. Zum Schutz von Leib und Leben können somit menschliche Quellen oder ihnen nahestehende Personen nach Abschluss ihrer Zusammenarbeit mit dem NDB eine Legende oder eine Tarnidentität erhalten. Diese müssen von der Chefin des VBS genehmigt werden.

Legenden können aber auch vom Direktor NDB für Mitarbeitende des NDB oder der kantonalen Vollzugsbehörden bewilligt werden. Ziel ist hier, die Zugehörigkeit der Mitarbeitenden zu ihrem Dienst unkenntlich zu machen. Auch von Tarnidentitäten können die genannten Mitarbeitenden für eine befristete, aber verlängerbare Zeit profitieren, wenn es zur Gewährleistung der Sicherheit der betreffenden Person oder der Informationsbeschaffung notwendig ist.

Legenden unterscheiden sich insofern von Tarnidentitäten, als dass für die Erstellung von Legenden Urkunden (z.B. ein Diplom) auf den Namen der Person hergestellt oder verän-

dert werden können. Für Tarnidentitäten wiederum können Ausweisschriften hergestellt oder verändert werden – dies sogar unter Verwendung von falschen biografischen Daten wie Namen oder Geburtsdaten.

Weil es sich beim Verändern und Herstellen von Urkunden und Ausweisschriften um einen Straftatbestand handelt, der mit der Genehmigung vom Direktor NDB oder von der Chefin des VBS einen Rechtfertigungsgrund erhält, ist es wichtig zu verifizieren, ob der NDB diese Massnahmen auch rechtmässig einsetzt.

In der Prüfung 19-12 ging die AB-ND somit der Frage nach, ob der Schutz menschlicher Quellen – insbesondere bzgl. der Schutzinstrumente Legendierungen und Tarnidentitäten – rechtmässig, zweckmässig und wirksam eingesetzt wurde. Die AB-ND stellte fest, dass der Quellenschutz im NDB eine wichtige Rolle spielte und ernst genommen wurde: Der NDB schützte seine Quellen mit diversen Massnahmen auf verschiedenen Stufen. Die AB-ND konnte im Rahmen der vorgenommenen Prüfungshandlungen in den Bewilligungsprozessen bzgl. Legenden und Tarnidentitäten soweit keine Rechtswidrigkeiten feststellen. Allerdings wurden sämtliche Legendenbewilligungen auf Vorrat beantragt. Dies bedeutet, dass sie beantragt und bewilligt, jedoch nicht umgesetzt und genutzt wurden, was in den Augen der AB-ND nicht zweckmässig war.

Weiter stellte die AB-ND fest, dass die Prozesse und Verantwortlichkeiten bezüglich Beantragung, Administration, Herstellung, Unterhalt und Abbau der Legenden und Tarnidentitäten (sowie der dazugehörigen Legendeninfrastruktur) nicht vollumfänglich definiert und wenig harmonisiert waren. Klar definierte Prozesse und Verantwortlichkeiten reduzieren nach Ansicht der AB-ND die Wahrscheinlichkeit für Fehler und Missbrauch. Gleichzeitig könnten durch eine Harmonisierung der Prozesse auch Ressourcen wirksamer eingesetzt werden.

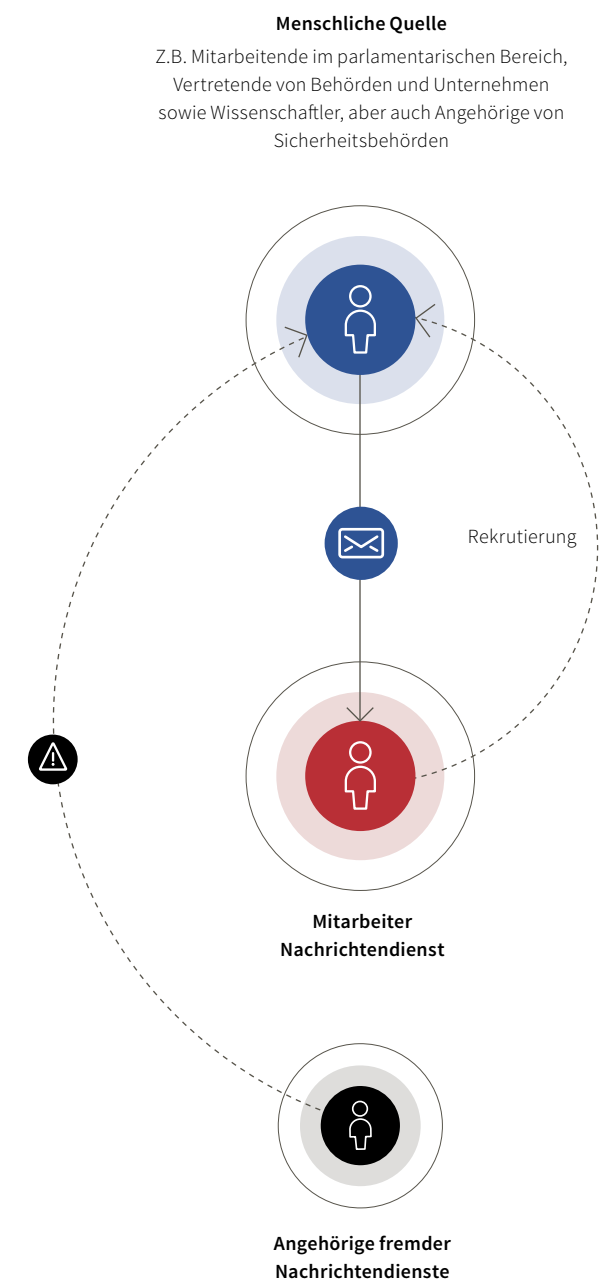
### → Menschliche Quellen

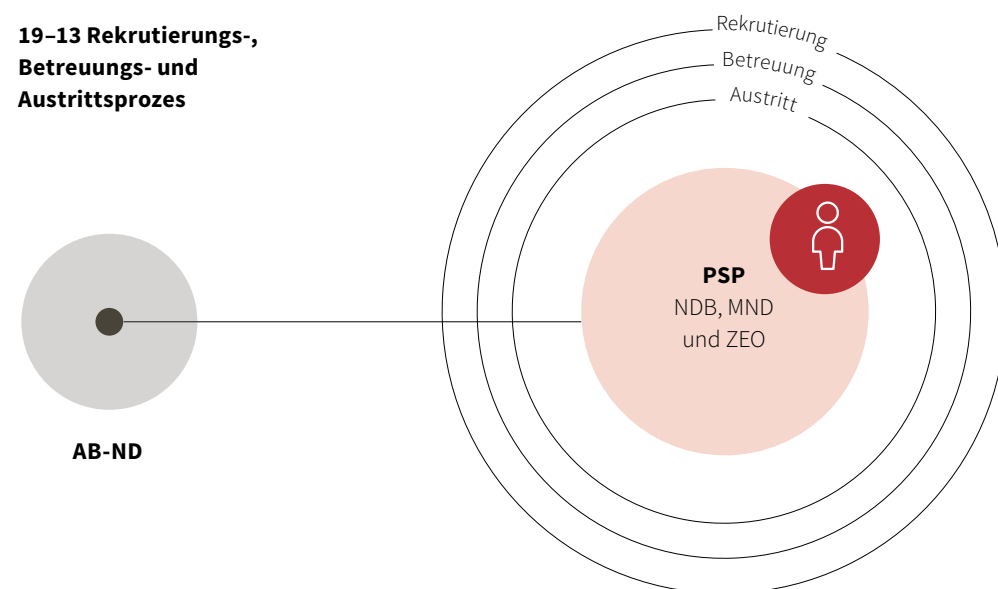
Unter HUMINT (englisch abgekürzt für Human Intelligence) versteht man die Informationsbeschaffung durch menschliche Quellen. Einfach gesagt: Eine Person liefert eine Information und eine andere empfängt sie. Dabei ist die empfangende Person Mitarbeitende eines Nachrichtendienstes. Oft wird als Synonym von HUMINT auch der Begriff «operative Aufklärung» verwendet. Operativ meint, dass mit einer bestimmten nachrichtendienstlichen Operation eine gezielte Massnahme eingesetzt wird, um eine Information zu gewinnen – zum Beispiel durch Observation einer Person oder eben eine Abschöpfung einer menschlichen Quelle.

Menschliche Quellen werden gezielt ausgewählt und rekrutiert. Sie müssen über einen Zugang zu sensitiven, für die Schweiz besonders relevanten Informationen und Informationsträgern verfügen. Aufgrund des Quellen- und Personenschutzes ist hier besondere Geheimhaltung erforderlich. Personen, die als Quelle arbeiten, liefern Informationen an die Nachrichtendienste normalerweise freiwillig, meist wissentlich, teilweise unentgeltlich, wenn es ihren persönlichen oder politischen Zielen dient. Zielpersonen für die Rekrutierung als Quelle sind insbesondere solche, die als Informationsquellen für eine längerfristige Nutzung geeignet erscheinen. Wichtige Kriterien sind die aktuellen Zugangsmöglichkeiten und beruflichen Perspektiven einer menschlichen Quelle. Infrage kommen beispielsweise Mitarbeitende im parlamentarischen Bereich, Vertretende von Behörden und Unternehmen sowie Wissenschaftler, aber auch Angehörige von Sicherheitsbehörden. Nachrichtendienstoffiziere wenden jedoch auch konspirative Methoden an, um besonders sensible Informationen zu beschaffen.

Angehörige fremder Nachrichtendienste bemühen sich ebenfalls, Kontakte mit Personen zu knüpfen, die über besondere Kenntnisse oder Zugangsmöglichkeiten in der Schweiz verfügen. Oft sind fremde Nachrichtendienste in Botschaften und Konsulaten ihrer Länder in der Schweiz eingerichtet. Sie betreiben entweder selbst – offen oder verdeckt – Informationsbeschaffung oder unterstützen nachrichtendienstliche Operationen, die direkt aus den Hauptquartieren der Dienste in den Heimatländern geführt werden. Oft verfügen sie über einen Diplomatensstatus und nutzen dabei die damit verbundene Immunität. Werden solche Personen enttarnt, kann dies zu deren Ausweisung aus der Schweiz führen.

HUMINT als direkter Kontakt bleibt für die Nachrichtendienste ein fundamentales Instrument, auch wenn diese traditionelle Methode durch den Einsatz elektronischer Mittel in den Hintergrund rückte. Auch in der politischen Spionage können menschliche Quellen unverzichtbar sein, weil es hier vor allem darum geht, Informationen nach spezifischen Vorgaben der Nachrichtendienste zu beschaffen.





## 5.2.6 Ressourcen

### 19-13 Rekrutierungs-, Betreuungs- und Austrittsprozess

Ein hohes Risiko bei der Ausübung von nachrichtendienstlichen Tätigkeiten kann von den eigenen Mitarbeitenden ausgehen (Verrat, Datendiebstahl, Spionage etc.). Der Datendiebstahl im NDB im Jahr 2012 war ein konkretes Beispiel dafür. Für die Risikominimierung sind die Auswahl, Überprüfung, Begleitung und Betreuung des Personals durch die HR-Dienste und Linienvorgesetzten von grosser Bedeutung.

Die Prüfung 19-13 wurde aufgeteilt und für die beiden geprüften Stellen MND (Prüfung 19-13a) und ZEO (Prüfung 19-13b) je ein separater Bericht verfasst. Ursprünglich war auch der NDB als Prüfobjekt vorgesehen. In Anbetracht der Prüfungsbelastung für den NDB im Jahr 2019 verschob die AB-ND diese Prüfung aber auf einen späteren Zeitpunkt.

Im Fokus standen Prüffragen rund um die Personensicherheitsprüfungen (PSP) in den drei Personalprozessen Rekrutierung, Betreuung und Austritt. Die Prüfung sollte anhand von Interviews und Dokumentenstudium – begleitet mit Stichproben zu den einzelnen Prozessschritten – aufzeigen, ob ein Prozess für PSP bestand und ob dieser als rechtmässig, zweckmässig und wirksam beurteilt werden konnte.

Sowohl im MND als auch im ZEO sind gut funktionierende PSP-Prozesse im Einsatz. Im ZEO sind eine Vielzahl der Stellen in der höchsten Prüfstufe 12 (PSP 12) eingereiht. Aufgrund der zusätzlichen persönlichen Befragung sind diese Prüfungen zeitintensiv und erfordern eine frühzeitige Initiierung. In der

Vergangenheit ergaben sich teilweise Verzögerung bei der Erneuerung von auslaufenden PSP 12 von langjährigen Mitarbeitenden. Die AB-ND empfahl deshalb, den Erneuerungsprozess durch die zuständige Stelle im VBS frühzeitig einzuleiten.

Die AB-ND verglich und analysierte die Prüfstufen aller drei im nachrichtendienstlichen Bereich tätigen Dienste – also auch des NDB. Dabei stellte sie fest, dass die unterschiedliche PSP-Einstufungspraxis der im nachrichtendienstlichen Bereich tätigen Mitarbeitenden des NDB, MND und ZEO rechtlich, sachlich und logisch nicht nachvollziehbar war. Die aktuell unterschiedlichen PSP-Einstufungssysteme im NDB, MND und ZEO sollten zur Steigerung der Wirksamkeit überprüft und vereinheitlicht werden. Bei der Überprüfung sollten mögliche künftige Neuerungen berücksichtigt werden, die sich aus der zum Zeitpunkt der Prüfung im Parlament hängigen Vorlage eines neuen Informationssicherheitsgesetzes ergeben könnten.

«In den beiden geprüften Diensten wird den Risiken im Rekrutierungsprozess ausreichend Rechnung getragen.»

«Die Prüfung der AB-ND zeigte auf, dass diese Videokonferenzen rechtmässig beschafft wurden und deren Einsatz zweckmässig und wirksam ist.»

Das Resultat: In den beiden geprüften Diensten wurde den Risiken im Rekrutierungsprozess ausreichend Rechnung getragen. Im Normalfall war die PSP vor Stellenantritt abgeschlossen. Neue Mitarbeitende wurden zudem nach ihrem Stellenantritt für Sicherheitsaspekte sensibilisiert und erhielten entsprechende Ausbildungen.

Den Risiken bei bestehendem Personal wurde adäquat begegnet und die Vorgesetzten nahmen hier eine Schlüsselrolle bei der Erkennung von Veränderungen im persönlichen Umfeld ein. Wo möglich und sinnvoll, kamen organisatorische und technische Sicherheitskontrollen zum Einsatz.

Beim Personalaustritt wurde sichergestellt, dass Zutritts- und Zugriffsberechtigungen deaktiviert oder entfernt wurden. Dem Wissenstransfer wurde ausreichend Beachtung geschenkt und austretende Mitarbeitende mussten eine Verschwiegenheitserklärung unterzeichnen.

### 19-14 Sicherer Einsatz von Videokonferenzen

Der Betrieb und die Nutzung von Videokonferenzenanlagen (VTC) ist heute ein effizientes und verbreitetes Kommunikationsmittel. Dieses wird durch den NDB für die Übermittlung von Informationen an Partner eingesetzt.

Der Gesprächsinhalt ist in den meisten Fällen als GEHEIM klassifiziert. Deshalb muss ein Informationsabfluss aufgrund technischer Mängel an der Anlage oder durch benutzerseitige Fehlbedienungen unbedingt verhindert werden.

Um die Frage nach der Rechtmässigkeit der Beschaffung und der Wartung der betriebenen Anlagen zu beantworten, führte die AB-ND Gespräche mit den verantwortlichen Personen des NDB und ausgewählten Partnern. Dabei wurde die bestehende Dokumentation analysiert. Zudem verschaffte sie sich durch die Teilnahme an ausgewählten VTC-Konferenzen des NDB ein eigenes Bild über die Hardware in den VTC-Räumen sowie deren Einsatz.

Die Prüfung der AB-ND zeigte auf, dass diese Anlagen rechtmässig beschafft worden waren und deren Einsatz zweckmässig und wirksam war. Die nachrichtendienstlichen Sicherheitsstandards wurden erfüllt. Einzig im Bereich des Betriebs sah die AB-ND Optimierungspotential.

## 5.2.7 Datenbearbeitung/Archivierung

### 19-15 Betrieb, Inhalt und Nutzung der Informationssysteme GEVER NDB, BURAUT Fileablage, SiLAN Fileablage (temporäre Auswertungen)

In der Prüfung 19-15 untersuchte die AB-ND den Betrieb, den Inhalt und die Nutzung des Informationssystems GEVER NDB<sup>12</sup>, die Fileablagen auf BURAUT<sup>13</sup> und in SiLAN<sup>14</sup> (temporäre Auswertungen) auf deren Rechtmässigkeit. Angesichts des grossen Prüfumfangs und der Komplexität von GEVER NDB wurden die Erkenntnisse in zwei Prüfberichte aufgeteilt. Der Prüfbericht 19-15a befasste sich ausschliesslich mit GEVER NDB, die beiden Informationssysteme SiLAN und BURAUT wurden im Prüfbericht 19-15b beschrieben.

### 19-15a GEVER NDB

In GEVER NDB fokussierte sich die AB-ND auf die Rechtmässigkeit bei der Erteilung von Zugriffsrechten, der Datenerfassung und der Einhaltung von Datenaufbewahrungsfristen sowie der Datenlöschung und –archivierung. Zudem überprüfte sie die Wirksamkeit der installierten Kontrollen. Die Prüffragen wurden nebst einer umfangreichen Dokumentenanalyse auch anhand von Interviews mit Fachverantwortlichen des NDB und des Bundesarchivs sowie mittels Stichproben vor Ort bei zehn Mitarbeitenden des NDB bearbeitet.

<sup>12</sup> System zur Geschäftsbearbeitung und -kontrolle

<sup>13</sup> Von der FUB betriebene Fileablage

<sup>14</sup> Filesystem zur Ablage von Dateien in Verzeichnissen



## «Die Prüfung der AB-ND ergab, dass in GEVER NDB keine Dossiers über Politikerinnen und Politiker ausschliesslich aufgrund deren politischer Betätigung geführt wurden.»

Vorgaben des Informationsschutzes und des Datenschutzes verlangen, dass die Mitarbeitenden des NDB nur auf diejenigen Daten zugreifen, die sie zur Aufgabenerfüllung benötigen.

Mögliche Folgen bei einer Verletzung dieser Vorgaben durch den NDB wären

- eine Bedrohung der Sicherheit der Schweiz;
- der Einbezug des NDB in Rechtsverfahren;
- ein Reputationsverlust des Dienstes in der Bevölkerung aber auch bei den Partnerdiensten.

Die Prüfung der AB-ND zeigte auf, dass der NDB über ein komplexes Zugriffskonzept für GEVER NDB verfügte. Die Zugriffe wurden mittels diverser Rollen gesteuert. Die Analyse der Berechtigungsliste sowie Stichproben bei zehn Mitarbeitenden des NDB belegten, dass die Berechtigungen adäquat und im Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben installiert waren. Der Prozess für das Berechtigungsmanagement wies aus Sicht der AB-ND noch Optimierungspotenzial auf. Zudem müsste die Unterstützung durch externe Stellen für die Wartung und den Support von GEVER NDB überprüft werden.

In GEVER NDB müssen alle geschäftsrelevanten Informationen abgebildet werden. Dies betrifft insbesondere alle ausgehenden nachrichtendienstlichen Produkte, sowie, wie bei sämtlichen Ämtern der Bundesverwaltung, den Nachweis der amtlichen Tätigkeit (Antworten auf Bürgerbriefe, Beantwortung von parlamentarischen Vorstössen, gesetzgeberische Tätigkeiten). Werden die Geschäfte nicht nachvollziehbar in GEVER NDB abgelegt und bearbeitet, kann der NDB die Informationen in seinen ausgehenden Produkten nicht begründen. In GEVER NDB dürfen keine Informationen über die politische Betätigung und über die Ausübung der Meinungs-, Versammlungs- oder Vereinigungsfreiheit in der Schweiz beschafft oder bearbeitet werden.<sup>15</sup> Ausnahme: Wenn konkrete Anhaltspunkte vorliegen, dass die erwähnten Rechte ausgeübt werden, um terroristische, verbotene nachrichtendienstliche oder gewalttätig-extremistische Tätigkeiten vorzubereiten oder durchzuführen.

<sup>15</sup> Art. 5 Abs. 5 NDG

Die AB-ND überprüfte die Rechtmässigkeit der Datenerfassung stichprobenmässig anhand in GEVER NDB erfassten Daten von elf Politikern und Politikerinnen und die Einhaltung der Informationsschranke gemäss Art. 5 Abs. 5 NDG. Zusätzlich untersuchte die AB-ND die Behandlung von fünf Auskunftsgesuchen von Privatpersonen und Organisationen sowie je einer Politikerin und einem Politiker, die auch in GEVER NDB erfasst werden. Die Prüfung der AB-ND bestätigte, dass der NDB in den geprüften Auskunftsgesuchen richtig und vollständig Auskunft erteilte. Die gesammelten Informationen entsprachen grundsätzlich den gesetzlichen Vorgaben. Die Mehrheit der in GEVER NDB enthaltenen personenbezogenen Informationen stammt aus öffentlich zugänglichen Presseartikeln. Die AB-ND stellte aufgrund der gemachten Stichproben fest, dass in GEVER NDB keine Dossiers über Politiker und Politikerinnen ausschliesslich aufgrund ihrer politischen Tätigkeiten geführt werden. Diesbezüglich empfahl die AB-ND dem NDB, die heutige Praxis der Informationssammlung aus öffentlichen Quellen auf deren Rechtmässigkeit hin zu überprüfen.

Eine Dokumentenablieferung aus GEVER NDB ans Bundesarchiv BAR fand bis heute nicht statt. Dies ist aber insofern nicht problematisch, da die gesetzliche Frist von 20 Jahren einen ausreichend grossen Handlungsspielraum lässt. Die AB-ND erachtete die Praxis des NDB, Akten laufend dem BAR abzuliefern, als sinnvoll, um gegen Ende der gesetzlichen Aufbewahrungsfristen nicht unter Zugzwang zu geraten.

Die Berichterstattung wird erst im ersten Quartal 2020 abgeschlossen und der Chefin VBS zugestellt.

### 19-15b SiLAN / BURAUT

Das SiLAN ist eine geschützte interne Informatikplattform des NDB und wird für die Verarbeitung von Daten aller Klassifizierungen bis und mit der Stufe GEHEIM verwendet. In diesem Netzwerk wird unter anderem eine Datenablage betrieben, in welcher temporäre Auswertungen bearbeitet werden können. Die Prüfung der AB-ND sollte die Rechtmässigkeit der Verwendung dieser Ablage beurteilen.

Die AB-ND beleuchtete am Arbeitsplatz von zehn Mitarbeitenden des NDB deren Zugriffsberechtigungen auf die temporäre Fileablage. Die Prüfung zeigte keine unnötigen und ungerechtfertigten Zugriffsberechtigungen auf. Die Analyse der Inhalte der temporären Datenablage zeigte keine Auffälligkeiten und Verstösse gegen die geltenden Vorgaben. Die bearbeiteten Daten waren nicht älter als die erlaubten fünf Jahre. Durch die jährliche Auswertung der Qualitätssicherungsstelle des NDB (QS NDB) und der erforderlichen Bewilligung durch den Datenherrs war aus Sicht der AB-ND eine ausreichende Kontrolle der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben gewährleistet. Der NDB hatte seine hierzu ergriffenen Massnahmen seit den Prüfungen 18-1 und 18-2 kontinuierlich weitergeführt und verbessert.

Die Mitarbeitenden des NDB verfügen zusätzlich zur SiLAN-Umgebung über einen BURAUT-Arbeitsplatz. Dieses Ablagesystem ist eine Standardplattform des Bundes und wird auf einem FUB-Server<sup>16</sup> betrieben und dient in durch den Chef Informationsmanagement zu bewilligenden Ausnahmefällen zur Ablage von Dateien für amts- und departementsübergreifende Zusammenarbeit. Da diese Daten ausserhalb des geschützten NDB-Netzwerkes betrieben werden, sind sie

weniger gut gegen einen unbefugten Informationsabfluss geschützt. Entsprechend dürfen in der BURAUT-Umgebung keine unverschlüsselten und als VERTRAULICH und gar keine als GEHEIM klassifizierten Informationen bearbeitet werden.

Eine Bereinigungsaktion durch die QS NDB war aus Sicht der AB-ND erfolgreich und hatte zu einer Sensibilisierung und markanten Datenreduktion geführt.

### 19-16 Klassifizierung von Informationen

Die Prüfung 19-16 wurde zeitgleich beim NDB, MND und ZEO durchgeführt. Im diesem Rahmen wurde überprüft, ob physische und elektronische Informationen rechtmässig behandelt werden.

Das Thema Klassifizierung von Informationen tangiert verschiedene andere Themen und darf dementsprechend nicht gesondert betrachtet werden. So spielen beim Umgang mit klassifizierten Informationen Aspekte der Informationssicherheit, der Datenhaltung und der physischen Sicherheit eine Rolle.

<sup>16</sup> Führungsunterstützungsbasis der Armee

## ➔ GEVER

GEVER (GESchäftsVERwaltung) dient in der Schweiz als Sammelbegriff für die elektronische Aktenführung in der öffentlichen Verwaltung und gilt als eine der Grundlagen für E-Government.

Mit der Einführung von GEVER in der Bundesverwaltung werden alle geschäftsrelevanten Informationen durch die Verwaltungseinheiten elektronisch geführt. Dies umfasst alle Akten, die die Verwaltungseinheiten im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags damit bearbeiten.

GEVER orientiert sich an den Geschäftsabläufen. Es ermöglicht gleichzeitig eine transparente, nachvollziehbare, rechtskonforme und effiziente Aktenführung. Der Lebenszyklus der geführten Dokumente von der Entstehung über die Nutzung, Speicherung, Aussonderung bis zur Archivierung oder Vernichtung werden in GEVER abgebildet.

«Das Thema Klassifizierung von Informationen tangiert verschiedene andere Themen und darf dementsprechend nicht gesondert betrachtet werden.»

### Informationssicherheit

Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Verwaltung werden zunehmend von der Verfügbarkeit von vernetzten Informationen bestimmt. Ein ausreichender aber auch wirtschaftlich tragbarer Schutz dieser Informationen ist dabei von zentraler Bedeutung. Dies gilt nicht nur für die Informationen selbst, sondern auch für die Informations- und Kommunikationssysteme, welche die Informationen erfassen, verarbeiten, transportieren oder speichern. In diesem Zusammenhang wird deshalb von der Informationssicherheit gesprochen: Diese beinhaltet nebst den Themenbereichen Informationsschutz und Informatiksicherheit auch den Datenschutz.

### Informationsschutz

Dieser umfasst den Schutz von Informationen des Bundes und der Armee, insbesondere deren Klassifizierung und Bearbeitung. Klassifizieren heisst, eine Information ihrer Schutzwürdigkeit entsprechend einer Klassifizierungsstufe (GEHEIM, VERTRAULICH oder INTERN) zuzuordnen. Informationen werden durch die Sicherstellung der Vertraulichkeit, Integrität, Verfügbarkeit und Nachvollziehbarkeit geschützt.

Die AB-ND stellt fest, dass in der Praxis die verschiedenen Begrifflichkeiten nicht trennungsscharf verwendet werden. Dies kann Verwirrung stiften: Einerseits spricht man von der «Informationsschutzverordnung» und andererseits von «Informationssicherheitsmanagementsystemen» (ISMS). Zudem arbeitet das Parlament an einem neuen «Informationssicherheitsgesetz». Letzteres befindet sich im Gesetzgebungsverfahren und soll Unsicherheiten beseitigen.

Die Prüfung 19-16 (Klassifizierung von Informationen) wurde zeitgleich beim NDB, MND und ZEO durchgeführt. Im diesem Rahmen wurde überprüft, ob physische und elektronische Informationen rechtmässig nach den einschlägigen Informationsschutzvorschriften behandelt werden. Die AB-ND stellte fest, dass sich der Informationsschutz des Bundes klar über das VBS zum entsprechenden Dienst durchzog.

Mit einem umfassenden, gut dokumentierten und gelebten ISMS stellte der NDB sicher, dass einerseits Informationen rechtmässig behandelt und andererseits sämtlichen Ansprüchen an die Informationssicherheit genügt wurde. Beim MND und ZEO war der Prozess zur Informationssicherheit ansatzweise in Form von einzelnen Konzepten, Handbüchern und Präsentationen skizziert. Die AB-ND erwartet, dass sich diese Situation mit der Einführung des sich beim Kommando Operationen im Aufbau befindenden und nach erfolgtem Aufbau eines ZEO-eigenen ISMS ab Mitte 2020 verbessern wird.

Innerhalb der sicheren Umgebung von dienstinternen Informationssystemen spielt die Unterscheidung, ob die Kenntnisnahme einer Information durch Unberechtigte den Landesinteressen einen Nachteil (INTERN), einen Schaden (VERTRAULICH) oder einen schweren Schaden (GEHEIM) zufügen kann, eine untergeordnete Rolle. Hingegen zieht für Empfänger ausserhalb der sicheren Umgebung der dienstinternen Informationssysteme eine Klassifizierung als VERTRAULICH oder gar GEHEIM einen entsprechenden administrativen Mehraufwand mit sich. Der Verfasser von klassifizierten Informationen muss sich dessen bewusst sein und das Instrument der Klassifizierung dosiert einsetzen. Falls der Spagat zwischen schutzwürdig und unnötigem Mehraufwand nicht gelingt, besteht die Gefahr, dass bei chronischer Überklassifizierung von Dokumenten die Klassifizierung letztlich nicht mehr ernst genommen wird. Der ursprünglich mit der Klassifizierung von tatsächlich schutzwürdigen Informationen beabsichtigte Schutz kann somit verloren gehen oder zumindest verwässert werden. Um einen gewissen Standard und somit eine Vergleichbarkeit innerhalb der Organisation bezüglich der Klassifizierung zu ermöglichen, könnten beispielsweise regelmässig Stichproben durchgeführt werden. Diese Stichproben sollten durch eine nicht ins Kerngeschäft der Dienste involvierte Stelle erfolgen.

«Die Informationssysteme des ZEO müssen laufend weiterentwickelt werden.»

### 19-18 Informationssystemlandschaft ZEO

Das ZEO ist Teil der Armee und nimmt eine Reihe von technischen Aufgaben zugunsten der Armee sowie des militärischen und zivilen Nachrichtendienstes wahr. Zum einen ist es für die Aufklärung von Kommunikationswegen, also etwa die Sprachkommunikation über Satellitentelefone oder die Datenkommunikation über terrestrische Kabel zuständig. Zum anderen spielt es eine wichtige Rolle in Zusammenhang mit Cyberthemen wie Cyberabwehr, Cyberangriff und Cyberaufklärung.

Die AB-ND hatte daher Interesse zu erfahren, welche Informationssysteme das ZEO für seine Tätigkeiten mit nachrichtendienstlichem Bezug einsetzt. Dieses Thema erschien der AB-ND deshalb interessant, da erst mit solidem Wissen der eingesetzten Informationssysteme Aussagen über weitere Themengebiete, wie zum Beispiel der Frage nach der Datenerhaltung, gemacht werden können.

Im Ergebnis stellte die AB-ND fest, dass die Systeme gut dokumentiert waren. Der Betrieb basierte auf einer soliden rechtlichen Grundlage und das ZEO unternahm erhebliche Anstrengungen, die Systeme gegen unbefugte Zugriffe von aussen zu schützen.

Grosse Herausforderungen bieten neue, sich ständig verändernde Kommunikationstechnologien, die Vielfalt der Kommunikationswege und die riesigen anfallenden Datenvolumina für das ZEO. Die Informationssysteme und Rechtsgrundlagen müssen deshalb laufend weiterentwickelt werden, um jetzt und auch in Zukunft den Bedürfnissen der Leistungsbezüger wie dem NDB oder dem MND, gerecht zu werden.

### 19-19 Datenanalysewerkzeuge im ZEO

Diese Prüfung wurde erst Ende Dezember 2019 gestartet, deshalb wird in vorliegendem Bericht nicht darüber informiert.

### 19-20 Bekanntgabe von Personendaten an ausländische Behörden (Art. 61 NDG)

Der Austausch von Informationen mit ausländischen Partnern gehört zum Alltag des NDB, deshalb untersuchte die AB-ND diesen Aspekt. Die Übermittlung von personenbezogenen Daten an ausländische Behörden ist in Art. 61 NDG ausdrücklich geregelt.

Die Prüfung ergab, dass der Kreis der an der Bekanntgabe beteiligten Personen bestimmt war, dass Prozesse für die verschiedenen Kommunikationskanäle mit ausländischen Partnern bestanden und dass die ausgetauschten Meldungen aufgezeichnet wurden und leicht zugänglich waren. Die durchgeführten Interviews und Stichproben von rund dreissig an ausländische Partner gesendeten Meldungen zeigten, dass es die vom NDB entwickelte Praxis generell ermöglichte, die gesetzlichen Kriterien zu erfüllen. Allerdings schien die Erfüllung der Kriterien eher das Ergebnis einer Routine zu sein als eine aktive rechtliche Kenntnis der anwendbaren Kriterien. Die AB-ND empfahl daher, dass der NDB das Wissen über den rechtlichen Kontext der Bekanntgabe durch verschiedene Massnahmen, wie die Anpassung von internen Richtlinien und/oder regelmässige Schulungen der betroffenen Mitarbeitenden, erhöhen solle. Diese Massnahmen sollten es dem NDB ermöglichen sicherzustellen, dass die rechtmässige Bekanntgabe von Personendaten ins Ausland auch in Zukunft gewährleistet ist.

Die AB-ND stellte ebenfalls fest, dass die an Dritte übermittelten Daten aus dem IASA NDB-Informationssystem stammen müssen. Dieses Kriterium ist den Mitarbeitenden bekannt und wurde weithin respektiert. Bei Bekanntgaben durch den



## 6. Innensicht

Bereich Operationen können die Meldungen jedoch einige Tage vor der Erfassung im entsprechenden Informationssystem bekannt gegeben werden. Dieses Problem – zusammenhängend mit Verzögerungen bei der Dateneingabe – war dem NDB bekannt und sollte teilweise durch die Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen für die Triage in den kommenden Jahren gelöst werden. In der Zwischenzeit liegt es in der Verantwortung des NDB, alles zu tun, um die Einhaltung des Verordnungstextes zu gewährleisten.

### 5.3 Akzeptanz

Gemäss Art. 78 Abs. 6 NDG teilt die AB-ND die Ergebnisse ihrer Prüfungen dem VBS mit und kann in diesem Zusammenhang Empfehlungen aussprechen. Neben den Empfehlungen macht die AB-ND auch Hinweise für die geprüften Stellen.

Gemäss der Praxis der AB-ND gibt es zwei Anwendungsfälle für die Formulierungen von Hinweisen:

- 1) Feststellungen, deren allfällige Optimierung nicht stufengerecht durch die Chefin des VBS umgesetzt werden muss, sondern auf einer tieferen operativen Stufe erfolgt (z.B. Umgang mit Mobiltelefonen an Sitzungen, an denen ein vertraulicher Inhalt diskutiert wird).
- 2) Feststellungen, die Zufallsfunde in einer durchgeführten Prüfung sind und nicht direkt durch den Prüfungsauftrag abgedeckt werden, aber trotzdem von einer gewissen Relevanz sind.

Es gibt keine rechtliche Grundlage für die Hinweise und eine Überprüfung der Umsetzung durch die AB-ND ist nicht vorgesehen. Hinweise sind ein wichtiges, methodisches Instrument, um künftige Prüfungen zu generieren. Entscheide, Vorgaben und Arbeiten externer Stellen haben einerseits Auswirkungen auf nachrichtendienstliche Tätigkeiten andererseits können Empfehlungen und Hinweise der AB-ND an die Nachrichtendienste auch Effekte für diese externen Stellen erzielen, deren Aufsicht nicht im Zuständigkeitsbereich der AB-ND liegt.

Gemäss Art. 78 Abs. 7 NDG stellt das VBS die Umsetzung der Empfehlungen sicher. Es ordnet den beaufsichtigten Behörden daher die Umsetzung der Empfehlungen an. Im Hinblick auf Hinweise verlangt das Departement in der Regel, dass die geprüfte Stelle diese berücksichtigt, auch wenn sie nicht verbindlich sind. Im Jahr 2019 formulierte die AB-ND 63 Empfehlungen und 40 Hinweise. Insgesamt wurden alle Empfehlungen angenommen.

Im Rahmen ihrer Tätigkeit wurden die Prüfungsleitenden von allen kontrollierten Stellen konstruktiv und professionell empfangen. Sie erhielten Zugang zu den für die Durchführung der Prüfaufträge erforderlichen Dokumenten und Informationssystemen. Die Befragten standen den Prüfungsleitenden zur Verfügung. Die Interviews konnten zeitnah geplant und durchgeführt werden und es wurden so schnell wie möglich Antworten auf zusätzliche Fragen gegeben.

### 5.4 Controlling der Empfehlungen und Hinweise

Die Überprüfung der Umsetzung von Empfehlungen ist nicht ausdrücklich durch die nachrichtendienstliche Gesetzgebung geregelt. Im Einvernehmen mit dem VBS und den beaufsichtigten Behörden wurde vereinbart, dass diese das Departement schriftlich über die Umsetzung der Empfehlungen und die Prüfung der Hinweise in Kopie an die AB-ND informieren. 2019 liefen die ersten Fristen für die Umsetzung der Empfehlungen ab. Der AB-ND interne Meldungs- und Überprüfungsprozess kann noch optimiert werden. Gegenwärtig sind Aussagen zu Anzahl und vor allem zur Qualität der umgesetzten Empfehlungen noch wenig repräsentativ. 2019 sind deren 40 zur formellen Umsetzung terminiert, für 26 Empfehlungen erfolgte eine Meldung der Umsetzung. Für den Fall, dass die AB-ND mit den gemachten Umsetzungsmassnahmen nicht einverstanden ist, kann sie diese allenfalls in nachfolgenden Prüfungen kontrollieren.

### 6.1 Revision des NDG

Dieses Jahr wurde das VBS beauftragt, erste Revisionsarbeiten am NDG vorzunehmen. Am 27. August 2019 lud der NDB Vertreter der betroffenen Bundes- und Kantonsstellen zu einer ersten Sitzung ein. Dabei wurden verschiedene Arbeitsgruppen gebildet. Die AB-ND nahm mit drei Mitarbeitenden an der Arbeitsgruppe «Überwachung» teil, ansonsten waren auch ein Vertreter der Unabhängigen Kontrollinstanz für die Funkaufklärung (UKI) und des GS-VBS darin vertreten.

Dem NDB wurden Anpassungsvorschläge für die Gesetzesvorlage betreffend Art. 142 Abs. 2 und Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (ParlG)<sup>17</sup> in Verbindung mit den Artikeln 77-79b NDG übermittelt. Am 3. Dezember 2019 nahm die AB-ND an der Abschlusssitzung dieser Phase des Gesetzgebungsprojekts teil. Nebst formellen Anpassungen im Budgetprozess sind die Fusion von UKI und AB-ND und die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die internationalen Tätigkeiten der AB-ND wichtige Elemente.

### 6.2 Weiterbildung der Mitarbeitenden der AB-ND

Die Mitarbeitenden der AB-ND besuchten im Jahr 2019 sowohl Fachtagungen bspw. im Bereich Informationssicherheit oder Datenschutz und machten auch individuelle Ausbildungen, insbesondere im Bereich des Risikomanagements.

Daneben organisierte die AB-ND interne Weiterbildungsanlässe im Team zu den Themen:

- Spionageabwehr
- GeBM
- Befragungstechnik und -taktik
- Vorstellung des Informationssystems GEVER NDB
- Refresher Nothilfe
- Datenschutz
- Vorstellung des Informationssystems IASA NDB

Die Anlässe wurden sowohl von NDB-interne Fachpersonal, aber auch mit externen Stellen wie der Fachstelle für Personensicherheitsprüfungen oder dem EDÖB organisiert. Die AB-ND bedankt sich an dieser Stelle für die geleistete Unterstützung.

<sup>17</sup> SR 171.10

«Transparenz ist eine Grundhaltung und kein Projekt.»

### Internationale Kontakte

#### Oversight Network Meetings

● Den Haag, 24. Januar 2019

● Brüssel, 7. März 2019

● Kopenhagen, 27. Juni 2019

● European Intelligence Oversight Conference 2019,  
Den Haag, 12. Dezember 2019

● 3. Symposium zum Recht der Nachrichtendienste  
Berlin, 7./8. November 2019

## 7. Koordination

### 7.1 Nationale Kontakte

Die Koordination der Aufsichtstätigkeit ist eine Kernaufgabe der AB-ND. Diese tauschte sich daher auch 2019 mit nationalen Stellen und anderen Aufsichtsbehörden aus.

#### Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel)

Die GPDel lud die AB-ND am 23. Januar 2019, am 12. April 2019 und am 23. Oktober 2019 zu Anhörungen ein. Die AB-ND informierte die GPDel an diesen Anhörungen unter anderem über Prüfberichte des Jahres 2018 und 2019 (18-5 Operationsführung/Führungsrhythmus, 19-12 Quellenschutz im NDB mit Fokus auf Legendierung und Tarnidenidentität) sowie ihren ersten Tätigkeitsbericht.

Die GPDel lud die AB-ND unter anderem zu einer Konferenz am 26. Februar 2019 von Vertreterinnen und Vertretern parlamentarischer Aufsichtsorgane aus 21 Kantonen in Bern ein. Die AB-ND konnte dabei ihre Aufsichtskompetenzen über die kantonalen Nachrichtendienste präsentieren.

#### Unabhängige Kontrollinstanz über die Funk- und Kabelaufklärung (UKI)

Am 4. Januar 2019 fand ein Treffen zwischen dem Leiter der AB-ND und dem Präsidenten der UKI statt. Sie tauschten sich unter anderem in Bezug auf künftige Herausforderungen der Aufsicht über die Kabelaufklärung aus. Die Koordination von Aufsichts- und Prüftätigkeiten findet, wenn immer nötig, bilateral statt.

#### Bundesverwaltungsgericht (BVGer)

Die Abteilung 1 des Bundesverwaltungsgerichts entscheidet über die Anträge des NDB im Bereich der GeBM und der Kabelaufklärung. Der Erfahrungsaustausch mit dieser Institution ist für die AB-ND wichtig, auch wenn das Gericht nicht deren Aufsicht untersteht. Entsprechend fanden am 30. Januar 2019 und am 2. Oktober 2019 bilaterale Erfahrungsaustausche statt.

#### Anfragen von Bürgerinnen und Bürgern

Die AB-ND erhielt im Jahr 2019 acht Anfragen von Bürgerinnen und Bürgern. Darunter waren Anfragen von Studierenden zur Aufsichtstätigkeit, aber auch Anfragen von Personen, die sich durch mutmassliche nachrichtendienstliche Aktivitäten gestört oder bedroht fühlten. Die AB-ND kann erhaltene Informationen in ihre Prüftätigkeit einfließen lassen. Sie kann beispielsweise prüfen, ob eine beschriebene Handlung einem Nachrichtendienst zugerechnet werden kann, und falls ja, ob die Rechtmässigkeit gewahrt wurde. So wurden die durch die Eingabe des Vereins «grundrechte.ch» erhaltenen Informationen in Prüfung 19-15 a (GEVER NDB) berücksichtigt und integriert. Die AB-ND ist aber keine Beschwerdestelle und hat entsprechend keine Befugnisse, einer Einzelperson über allenfalls sie betreffende Erkenntnisse zu informieren. Beim EDÖB kann ersucht werden, ob allfällige Daten über Einzelpersonen rechtmässig bearbeitet werden und ob der Aufschub der Auskunft gerechtfertigt ist.

#### Die Leitung der AB-ND traf sich im Jahr 2019 mit den folgenden Personen zum Austausch:

- Chefin VBS (19. März, 29. August)
- Generalsekretär VBS (6. Mai)
- Direktor NDB (12. März, 11. Juni, 4. Oktober und 29. November)
- Chef MND (12. Februar, 28. Juni und 1. Oktober)
- Chef ZEO (9. Januar)
- EDÖB (16. Januar)

### 7.2 Internationale Kontakte

Für die Aufsichtsorgane der Nachrichtendienste enden in der Regel ihre Zuständigkeiten an den Landesgrenzen; dies, obwohl Daten und Informationen grenzüberschreitend zwischen Nachrichtendiensten ausgetauscht werden. Die internationale Zusammenarbeit unter den Diensten ist Alltag und insbesondere mit Partnerdiensten eng. Daher ist der internationale Austausch auch für die Aufsichtsorgane wichtig. Durch den Austausch von Erfahrungen und Prüfungsmetho-



## «Transparent zu sein heisst nicht, jedes Detail zu teilen.»

den sowie durch den Vergleich von erlangten Ergebnissen und Schlussfolgerungen können die Aufsichtsbehörden ein besseres Verständnis füreinander und für die tägliche Arbeit entwickeln.

### Oversight Network Meetings in Den Haag, Brüssel und Kopenhagen

#### Den Haag, 24. Januar 2019

Vertreterinnen und Vertreter der Aufsichtsbehörden über die Nachrichtendienste aus Belgien, Dänemark, den Niederlanden, Norwegen und der Schweiz diskutierten in Den Haag die Möglichkeiten gemeinsamer Aufsichtsprojekte – unter anderem die Verwendung von sogenannten PNR-Daten<sup>18</sup> durch die Nachrichtendienste. Die AB-ND beteiligte sich nicht aktiv am Projekt konnte aber vom Austausch profitieren. Daneben diskutierten die Aufsichtsbehörden über Innovationen technischer, respektive elektronischer Aufsicht. Konkret ging es darum, wie sich beispielsweise Informationssysteme von Nachrichtendiensten effizient beaufsichtigen lassen.

#### Brüssel, 7. März 2019

Nebst den erwähnten Vertreterinnen und Vertreter des Den Haag-Meetings schlossen sich in Brüssel zwei Vertreter der britischen Aufsicht dem Aufsichtsnetzwerk an. Alle Delegationen waren sich einig, dass die künftige Zusammenarbeit ein ausgewogenes und vernünftiges Wachstum in Bezug auf die Mitgliedschaft des Netzwerkes und die Häufigkeit der internationalen Treffen erfordert. Nebst der Zusammensetzung des Netzwerkes diskutierten die Teilnehmenden eine Aufsichtsmethode namens «systembasierte Aufsicht». Diese ist nicht dazu gedacht, andere klassischere Formen der Aufsicht wie die eingehende Untersuchung zu ersetzen. Eine systemba-

sierte Aufsicht hätte den Vorteil, dass sie auf einem noch zu schaffenden internationalen Prüfungsstandard basieren würde, was die Zusammenarbeit erleichtern könnte. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die systembasierte Aufsicht nicht an nationale Gegebenheiten angepasst werden kann. Die AB-ND setzte in Teilen ihrer Prüfungen eine systembasierte Aufsicht bereits um; beispielsweise in ihrer Prüfung 18-10 «Übersicht über die risikomindernden Massnahmen im NDB (inkl. Kontrolle der KND durch den NDB)». Dieses Thema wird vom Netzwerk künftig weiterverfolgt.

#### Kopenhagen, 27. Juni 2019

Das Netzwerk führte hier sein Bestreben der systembasierten Aufsicht fort und diskutierte mögliche gemeinsame Standards für diese Art von Aufsicht. Anhand konkreter Beispiele tauschten die Teilnehmenden Erfahrungen und Best Practices aus; insbesondere in den Bereichen Risikobeurteilung, Abbildung der IT- und Dateninfrastruktur oder technische Lösungen für die Aufsicht. Die teilnehmenden Aufsichtsbehörden diskutierten in vier Workshops mögliche Gemeinschaftsnormen in diesen Bereichen. Erstmals vertreten am Netzwerk waren Aufsichtsbehörden aus Deutschland und Schweden mit Beobachtungsstatus.

#### European Intelligence Oversight Conference 2019 (Den Haag, 12. Dezember 2019)

Die europäische Aufsichtskonferenz stand unter dem Motto «Stärkung der Aufsicht über die internationale nachrichtendienstliche Zusammenarbeit». Die Teilnehmenden erörterten Themen wie künftige Herausforderungen für die internationale Aufsicht über die Nachrichtendienste oder über Standards in der multilateralen Aufsicht.

#### Weitere Kontakte

Mitarbeitende der AB-ND nahmen ausserdem am 7./8. November 2019 am 3. Symposium zum Recht der Nachrichtendienste – Nachrichtendienste in vernetzter Sicherheitsarchitektur, in Berlin teil.

<sup>18</sup> PNR Daten sind Fluggastdatensätze und somit personenbezogene Daten, die von Fluggesellschaften erfasst und gespeichert werden. Solche Datensätze umfassen beispielsweise den Namen des Fluggasts, Mailadresse, Geburtstag, Passinformationen, Reisedaten oder Reiserouten.

## 8. Aussensicht

Im Tätigkeitsbericht soll jeweils auch eine Aussensicht Platz finden. Passend zum Thema Transparenz legt Martin Stoll seine persönliche Sicht der Dinge dar.

### Im Schatten parkiert

Oft scheuten meine Informanten keinen Aufwand. Die heimlichen Treffen liefen nach einem minutiös festgelegten Drehbuch ab. Beim Gang zum vereinbarten Ort wurde ich observiert (niemand sollte mir folgen). Manchmal lagen Unterlagen in einem anonymen Ablagefach. Ein anderes Mal war es ein langer Spaziergang durch einen Wald oder eine stundenlange Autofahrt. Tarnnamen wurden vereinbart und Kommunikationskanäle festgelegt. Es war ein wenig wie im Film.

Mit gutem Grund waren meine Zuträger vorsichtig. Die Mitarbeiter der Schweizer Nachrichten- und Geheimdienste hätten Job oder Rente verloren, wären die Kontakte zu mir bekannt geworden.

So kam die Südafrika-Affäre des damaligen Auslandsnachrichtendienstes ans Licht. Hinter dem Rücken der Schweizer Diplomatie, welche sich für eine Beendigung des Apartheid-Regimes einsetzte, pflegten Schweizer Militärs fragwürdige Beziehungen zu Geheimdiensten am Kap. So wurde bekannt, dass ein Pilot des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) vom Schweizer Nachrichtendienst in Angola als Spion angeheuert worden war. Oder dann konnte bestätigt werden, dass der Nachrichtendienst 1982 bei der Besetzung der polnischen Botschaft in Bern Spionageakten in einer völkerrechtlich illegalen Aktion entwendet hatte.

Das waren politisch hoch brisante Vorgänge, die zeigen, dass der damals im Militärdepartement angesiedelte Nachrichtendienst fast keine Tabus kannte.

In jüngeren Jahren wurde mir geschildert, wie ein Informatiker des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) riesige Mengen vertraulicher und geheimer Informationen kopiert hatte. Erst in letzter Minute wurde der Mann, der sich gemobbt fühlte und die Daten verkaufen wollte, nach dem Tipp einer Grossbank gestoppt. Mir wurde mitgeteilt, dass der NDB vorübergehend einen langjährigen Mitarbeiter freigestellt hatte. Es war der Auftakt zur Affäre um den Zürcher Privatermittler Daniel M., der im Auftrag des Schweizer Geheimdienstes in Deutschland die Finanzbehörden ausspionieren sollte.

### Für Medienschaffende sind Geheimdienst-Pannen Glücksfälle

Die Absender der Indiskretionen hatten in den allermeisten Fällen ehrbare Motive. Es waren Personen, die sich Sorgen um «den Dienst» machten. In den Augen der Informanten lief etwas aus dem Ruder – und niemand war da, der korrigiert hätte.

Nach den Schlagzeilen folgten jeweils die Untersuchungen und die Berichte der parlamentarischen Aufsicht. Diese trimmten die aus den Fugen geratenen Prozesse wieder auf helvetische Normalität. Bei Geheimdiensten, die (zu Recht) immer wieder mal hart an der Grenze zur Legalität operieren, ist dies ein nötiger und wichtiger Vorgang.



**Martin Stoll** (\*1962) arbeitet seit 35 Jahren als Recherchierjournalist. Als Reporter für den «Tages-Anzeiger» tauchte er in den 1990er-Jahren ins Zürcher Rotlichtmilieu ein und stiess dort auf eine geheime Connection des Schweizer Geheimdienstes zum damaligen Apartheidstaat Südafrika. In der «Sonntagszeitung» initiierte er das Recherchedesk. Er ist Gründer und Geschäftsführer der Transparenzplattform «Öffentlichkeitsgesetz.ch», Bundesverwaltungs-korrespondent der «Sonntagszeitung», Recherchetrainer und Vize-Präsident des Journalistenverbunds «investigativ.ch».

Aus der Sicht eines Medienschaffenden waren die mir zugetragenen Interna Glücksfälle. Die Empörungsbewirtschaftung ist in der Schweiz bei Geheimdienst-Stoffen einfach. Schon bei den harmlosesten Agenten-Geschichten sind Leserinnen und Leser ganz bei der Sache. Ein Kopfschütteln ist sicher: «Was die im Geheimdienst wieder angestellt haben.»

Man könnte hier zur Schelte ansetzen und Medienmachern unlautere Motive anlasten: Eigenutz, Auflagenmaximierung, unnötige Skandalisierung. Natürlich wollen wir Erfolg haben – auch bei unserem Publikum. Allerdings ist es auch unsere Aufgabe und Passion, hinzuschauen, Dunkelräume auszuleuchten und Missstände zu benennen.

Die Strategie, die sich der Schweizer Geheimdienst im Umgang mit dieser kritischen Öffentlichkeit angeeignet hat, ist indessen falsch. Heute tut der NDB alles, um Aufsehen zu vermeiden. Er parkiert abseits, schaut zu – und agiert hilflos, wenn er ins Scheinwerferlicht gerät. Dringend müsste sich der Geheimdienst fragen: Wieso stehen wir im Ereignisfall so rasch mit dem Rücken zur Wand? Wieso lassen sich Wogen auch mit vernünftigen Erklärungen nicht glätten?

Bei Affären und Skandalen wird deutlich, dass es der Schweizer Geheimdienst auch dreissig Jahre nach der Fichenaffäre nicht geschafft hat, bei seinem Auftraggeber – der Bevölkerung – ein Verständnis für Geheimdienst-Arbeit zu kultivieren. Die Öffentlichkeit weiss nicht, wozu Geheimdienste gut sind, was ihre Aufgabe, ihr Nutzen und ihr Freiraum ist.

Schuld daran ist auch die kurzsichtige Transparenzpolitik des NDB der letzten Jahre. Das Versprechen von Bundesrat Adolf Ogi – er kündigte nach der skurrilen Affäre um den Geheimdienstbuchhalter Dino Bellasi 2001 «Glasnost im Pentagon» an – blieb bis heute politischer Ulk.

### Die übertriebene Scheu vor der Öffentlichkeit schädigt den Ruf

Dass Offenheit im Schweizer Geheimdienst eine Nebensache ist, machen Zahlen zur Umsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes des Bundes (BGÖ) klar. Dieses gibt Bürgerinnen und Bürgern und damit auch Medienschaffenden die Möglichkeit in die Aktenablagen der Verwaltung Einsicht zu nehmen. Ziel des Gesetzes ist es, das Verständnis der Öffentlichkeit für die Verwaltungsarbeit zu fördern.

Auch der NDB ist diesem Gesetz unterstellt. Von 2012 bis 2018 haben insgesamt 62 Medienschaffende, Nichtregierungsorganisationen und Bürgerinnen und Bürger beim NDB Zugangsgesuche eingereicht. Nur gerade bei acht Gesuchen gewährte der NDB den Zugang zu einem Dokument vollständig. 33 Gesuche wies der Rechtsdienst der Behörde vollständig ab. Das ist eine aus Bürger- und Mediensicht äusserst magere Bilanz.

Um die Transparenz-Politik des NDB zu verstehen, habe ich 2014 gestützt auf das BGÖ Einsicht in die an den NDB gerichteten Zugangsgesuche der letzten drei Jahre verlangt. Erfreulich: Ich bekam die anonymisierten Unterlagen zugestellt. Unerfreulich: Die meisten der sechzehn Zugangsgesuche wurden mit dem pauschalen Hinweis abgelehnt, die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz sei bei einer Publikation gefährdet.

Wenn sich der Geheimdienst so konsequent in den Schatten stellt und keinen Einblick zulässt, schädigt er seinen Ruf. Das macht ein Beispiel aus der Antragsserie deutlich, die ich einsehen konnte und ein Thema betraf, das ich gut kannte. 23 Jahre nach dem Mauerfall hat ein Antragssteller Zugang zum «Dossier Walter B.» verlangt. B. alias «Max» war während des Kalten Kriegs einer der wichtigsten Spione im Dienste der Schweiz. Der damalige Chauffeur an der DDR-Botschaft wurde von der Spionageabwehr rekrutiert, nachdem er bei einem Diebstahl in einem Berner Kaufhaus erwischt worden war. In der Folge ermöglichte B. der Schweiz während Jahren einen tiefen Einblick in die Operationen östlicher Geheimdienste. Obwohl mir «Max» seine Geschichte in stundenlangen Gesprächen erzählte hatte, obwohl Akten und Video-Dokumente der DDR-Staatssicherheit in Berlin zugänglich sind («Max» wurde später in Ostberlin verhaftet und verurteilt) verwehrte der NDB dem Antragssteller den Zugang zu Akten. So verpasste er es, an der Aufarbeitung eines spannenden Stücks Zeitgeschichte mitzuwirken und damit durchaus risikobehaftete Geheimdienstarbeit zu legitimieren.

Die grundsätzlich öffentlichkeitsscheue Haltung zeigte sich auch, als sich der NDB mit dem neuen Nachrichtendienstgesetz im operativen Bereich vom Öffentlichkeitsprinzip ausnehmen liess. Eine völlig unnötige Handlung (Geheimnisse können auch mit dem BGÖ wirksam geschützt werden) und zudem eine weitere verpasste Chance: Der NDB müsste nicht prinzipiell geheim, sondern soweit transparent wie möglich sein. Damit er seine Arbeit plausibel erklären kann.

Ist dies nicht der Fall, wird der Geheimdienst auch künftig allein an seinen Pannen und Pleiten gemessen. Die heute kultivierte Überklassifizierung wird früher oder später wieder zum Bumerang werden. Denn eines ist sicher: Die nächste Geheimdienst-Affäre kommt bestimmt.

# 9. Kennzahlen Stichtag 31.12.2019



## Mitarbeitende

1.1.2019	9
31.12.2019	10
Kündigung	0



## Prüfungen

Geplante Prüfungen	21
Unangekündigte Prüfungen	0
Durchgeführte Prüfungen	19



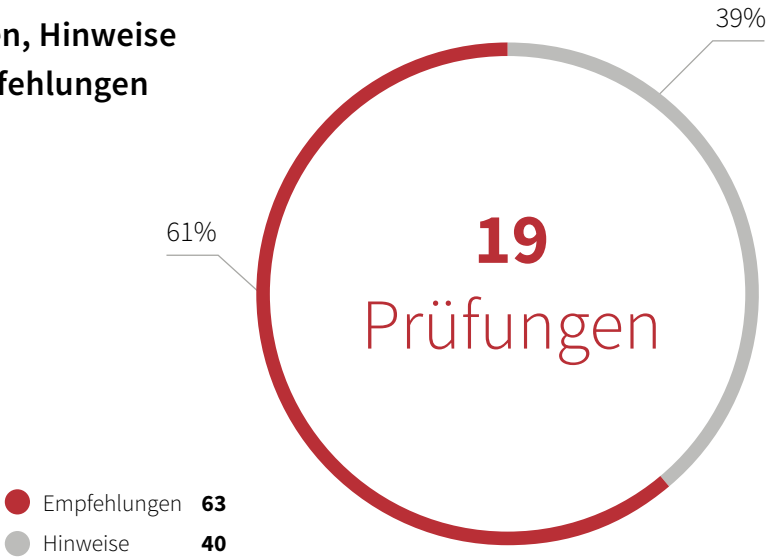
## Anzahl durchgeführter Interviews 2019

119

## Budgetierter Personalbestand

10 Stellen

## Prüfungen, Hinweise und Empfehlungen



# 10. Anhang

## 10.1 Prüfplan 2019

Nr.	Prüfungstitel	Geprüfte Stelle
19-1	Strategie Abwehr verbotener Nachrichtendienst	NDB
19-2	Nachrichtendienstliches Informationsmanagement zwischen Sensor «Verteidigungsattaché» (VA) und NDB	NDB
19-3	Prüfung KND GE	KND GE
19-4	Prüfung KND JU	KND JU
19-5	Prüfung KND GR	KND GR
19-6	Prüfung KND SH	KND SH
19-7	Prüfung KND BE	KND BE
19-8	Zweckmässigkeit und Wirksamkeit GEBM	NDB
19-9	Umsetzung GEBM	NDB
19-10	Operationen	NDB
19-11	Menschliche Quellen (HUMINT)	NDB
19-12	Quellenschutz im NDB mit Fokus auf Legendierung und Tarnidentität	NDB
19-13	Rekrutierungs-, Betreuungs- und Austrittsprozess	MND, ZEO
19-14	Sicherer Einsatz von Videokonferenzen	NDB
19-15	Betrieb, Inhalt und Nutzung der Informationssysteme GEVER NDB, BURAUT Fileablage, SiLAN Fileablage (temporäre Auswertungen)	NDB
19-16	Klassifizierungen von Informationen	NDB, MND, ZEO
19-17	Informationssystemlandschaft MND	MND
19-18	Informationssystemlandschaft ZEO	ZEO
19-19	Datenanalysenwerkzeuge im ZEO	ZEO
19-20	Bekanntgabe von Personendaten an ausländische Behörden (Art. 61 NDG)	NDB
19-21	Zugriffe auf/von Informationssystemen Dritter (Bund, Kantone, ausländische Dienststellen, Strafverfolgung)	NDB
19-22	Empfehlungscontrolling	NDB, NDA, ZEO



10.2 Abkürzungsverzeichnis

<b>AB-ND</b>	Unabhängige Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten	<b>IKRK</b>	Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz
<b>Abs.</b>	Absatz	<b>IOS</b>	Informations- und Objektsicherheit
<b>Art.</b>	Artikel	<b>inkl.</b>	inklusive
<b>BE</b>	Bern	<b>ISMS</b>	Informationssicherheitsmanagementsystem
<b>BGÖ</b>	Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung (SR 152.3, BGÖ)	<b>JU</b>	Jura
<b>bspw.</b>	beispielsweise	<b>KND</b>	Kantonale Nachrichtendienste
<b>BURAUT</b>	Informationsablage des NDB	<b>MND</b>	Militärischer Nachrichtendienst
<b>Fileablage</b>		<b>NDB</b>	Nachrichtendienst des Bundes
<b>BVGer</b>	Bundesverwaltungsgericht	<b>NDG</b>	Bundesgesetz über den Nachrichtendienst des Bundes (SR 121, NDG)
<b>bzgl.</b>	bezüglich	<b>NDV</b>	Nachrichtendienstverordnung (SR 121.1, NDV)
<b>C</b>	Chefin/Chef	<b>PSP</b>	Personensicherheitsprüfung
<b>ca</b>	circa	<b>ParIG</b>	Bundesgesetz über die Bundesversammlung (SR 171.10, ParIG)
<b>DDR</b>	Deutsche Demokratische Republik	<b>PNR</b>	Passenger Name Record
<b>EDA</b>	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten	<b>QS NDB</b>	Qualitätssicherungsstelle des NDB
<b>EDÖB</b>	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter	<b>SEM</b>	Staatssekretariat für Migration
<b>EJPD</b>	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement	<b>SH</b>	Schaffhausen
<b>etc.</b>	und so weiter	<b>SiLAN</b>	Informationsablage NDB
<b>FUB</b>	Führungsunterstützungsbasis der Armee	<b>SR</b>	Systematische Rechtssammlung
<b>GE</b>	Genf	<b>UKI</b>	Unabhängige Kontrollinstanz für die Funk- und Kabelaufklärung
<b>GeBM</b>	Genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahmen	<b>VA</b>	Verteidigungsattaché
<b>GEVER</b>	Geschäftsverwaltung: Sammelbegriff für die elektronische Aktenführung in der Bundesverwaltung	<b>VBS</b>	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
<b>GPDeI</b>	Geschäftsprüfungsdelegation	<b>VTC</b>	Videokonferenzanlage
<b>GR</b>	Graubünden	<b>WEF</b>	World Economic Forum (Weltwirtschaftsforum) in Davos
<b>GS</b>	Generalsekretariat	<b>Z.B.</b>	Zum Beispiel
<b>HUMINT</b>	Human Intelligence, Informationsbeschaffung durch menschliche Quellen	<b>ZEO</b>	Zentrum für elektronische Operationen
<b>IASA</b>	Informations- und Analyse System All Source		
<b>IBV</b>	Internationale Beziehungen Verteidigung		





**Unabhängige Aufsichtsbehörde über die  
nachrichtendienstlichen Tätigkeiten**

Maulbeerstrasse 9, 3003 Bern

Telefon +41 58 464 20 75

[www.ab-nd.admin.ch](http://www.ab-nd.admin.ch)