



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Unabhängige Aufsichtsbehörde über die  
nachrichtendienstlichen Tätigkeiten**

---

## **Tätigkeitsbericht 2023**

der unabhängigen Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten AB-ND

## **1 Zusammenfassung**

Die sich schnell ändernde Sicherheitslage bedingt immer Anpassungen der Prüftätigkeiten der unabhängigen Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten (AB-ND). So beeinflussten der Ukrainekrieg und die jüngsten Entwicklungen im Nahen Osten die Tätigkeiten der beaufsichtigten Dienste und hatten zur Folge, dass die AB-ND diese flexibel nachvollziehen und in ihren Aufsichtstätigkeiten berücksichtigen musste.

Flexibilität und Agilität der AB-ND erforderte auch die Transformation des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB). Zudem müssen technologische Entwicklungen wie die Verwendung von künstlicher Intelligenz von der AB-ND beobachtet, analysiert und in ihre Prüftätigkeiten eingebaut werden. Die Anpassung an sich verändernde Rahmenbedingungen wird deshalb auch im Austausch mit anderen Aufsichtsbehörden international thematisiert und diskutiert.

Die beim Nachrichtendienst des Bundes (NDB) durchgeführte Prüfung «22-15 Open Source Intelligence (OSINT)» erweist sich im Rückblick auf das Jahr als einer der Schwerpunkte der Prüftätigkeiten der AB-ND 2023. OSINT ist ein sich rasch entwickelnder Bereich der nachrichtendienstlichen Informationsbeschaffung. Aus der Verknüpfung von unendlich vielen öffentlich zugänglichen Daten entstehen für Nachrichtendienste fast endlose Möglichkeiten der Informationsgewinnung. Es stellen sich rechtliche und ethische Fragen, wie bspw. die Abgrenzung von OSINT zu genehmigungspflichtigen Beschaffungen oder ob die Beschaffung oder Verwendung von durch Dritte gestohlenen Daten noch in diesen Bereich fallen. Auch auf internationaler Ebene wird diese Art der Informationsbeschaffung durch die Nachrichtendienste von den Aufsichtsbehörden eng verfolgt und diskutiert. Die AB-ND hat diese Art der Informationsbeschaffung durch den NDB geprüft und verschiedene Empfehlungen ausgesprochen.

Die AB-ND plante für das Jahr 2023 16 Prüfungen; vier dieser Prüfungen wurden zu einem späteren Zeitpunkt des Jahres gestrichen. Eine Prüfung aus dem Jahr 2021 wurde 2023 abgeschlossen. Sieben definitive Prüfberichte von Prüfungen aus dem Jahr 2022 wurden 2023 verschickt. Im Berichtsjahr schloss die AB-ND die Prüfungshandlungen von insgesamt sieben für das Jahr 2023 geplanten Prüfungen ab und verschickte drei definitive Prüfberichte der für diesen Zeitraum geplanten Prüfungen an das eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS).

Neben den beim NDB abgeschlossenen Prüfungen befasste sich eine Prüfung mit dem Zentrum für elektronische Operationen (ZEO; ab 1.1.2024 «Dienst für Cyber- und elektromagnetische Aktionen (CEA)»). In Bezug auf den militärischen Nachrichtendienst (MND) führte die AB-ND auf Leitungsebene verschiedene Gespräche hinsichtlich ihrer Aufsichtskompetenz im Bereich des Dienstes für präventiven Schutz der Armee (DPSA) durch und nahm eine entsprechende Prüfung in ihren Prüfplan für das Jahr 2024 auf.

## **2 Kennzahlen Stichtag 31. Dezember 2023**

<b>Mitarbeitende</b>	01.01.2023	<b>10</b>
	31.12.2023	<b>10</b>
<b>Geplante Prüfungen</b>		<b>16</b>
<b>Unangekündigte Prüfungen</b>		<b>0</b>
<b>Durchgeführte Prüfungen</b>		<b>11</b>
<b>Anzahl Interviews</b>	mündliche und schriftliche	<b>109</b>
<b>Empfehlungen</b>		<b>10</b>

<b>3</b>	<b>Inhaltsverzeichnis</b>	
<b>1</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Kennzahlen Stichtag 31. Dezember 2023</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>4</b>
<b>4</b>	<b>Persönlich</b>	<b>5</b>
<b>5</b>	<b>Aufsichtstätigkeiten</b>	<b>6</b>
5.1	Der Prüfplan	6
5.2	Prüfungen im Jahr 2023	6
5.2.1	Strategie und Planung	6
5.2.2	Organisation	7
5.2.3	Zusammenarbeit	9
5.2.4	Beschaffung	11
5.2.5	Ressourcen	13
5.2.6	Datenbearbeitung/Archivierung	14
5.3	Akzeptanz	17
5.4	Controlling der Empfehlungen	17
<b>6</b>	<b>Innensicht</b>	<b>19</b>
6.1	Personelles	19
6.2	Aus- und Weiterbildungen	19
6.3	Die Prüfung der AB-ND durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)	20
6.4	Zugang zu amtlichen Dokumenten und Informationen	21
<b>7</b>	<b>Koordination</b>	<b>21</b>
7.1	Nationale Kontakte	21
7.2	Internationale Kontakte	23
<b>8</b>	<b>Anhang</b>	<b>26</b>
8.1	Prüfplan 2023	26
8.2	Abkürzungsverzeichnis	27

## 4 Persönlich

### Es ist eine Frage des Vertrauens

Als Juristin weiss ich, dass der Staat nur das tun kann, was das Gesetz von ihm verlangt, bzw. ich weiss, dass ich ein Gesetz konsultieren kann und dadurch (mehr oder weniger) die Handlungen einer Behörde und die Gründe dafür verstehen. Wäre ich Ingenieurin, würde ich wahrscheinlich auch besser verstehen, warum ich heute noch durch den Gotthard-Autobahntunnel fahren kann, obwohl am 10. September 2023 Betonteile auf die Strasse gefallen sind. Als normale Bürgerin muss ich anerkennen, dass ich oft denen vertrauen muss, die mehr wissen als ich, wie in meinem Beispiel dem Bundesamt für Strassen.

Beim Staat ist es also so, dass ich manches von alleine versteh, manches hingegen nicht, es muss aber immer jemanden geben, der mir das staatliche Handeln erklären kann. Wie steht es da mit den Nachrichtendiensten? Diesen Diensten wird manchmal vorgeworfen, sie seien wie ein "Staat im Staat", weil bestimmte Aktivitäten nicht bekannt werden dürfen, so als hätten sie eine Macht, die sonst keine Behörde hat. In der Tat ist diese Macht der Geheimhaltung keine Kleinigkeit.

Wenn man sich anschaut, was die Nachrichtendienste tatsächlich tun, wird schnell klar, dass die Geheimhaltung in erster Linie ein Arbeitsinstrument ist. Könnten die Nachrichtendienste in bestimmten Kontexten nicht mit verdeckten Mitteln und Methoden agieren, wäre ihr Handeln nutzlos.

**Natürlich geht mit dieser Macht eine grosse Verantwortung einher.** Wer kann mir versichern, dass man die Geheimhaltungsbefugnis nicht für betrügerische oder egoistische Zwecke wie die Befriedigung von Gier und Machtstreben missbraucht?

Der Schweizer Gesetzgeber weiss seit langem, dass diese Macht einer starken Kontrolle unterworfen werden muss. Insbesondere die Geschäftsprüfungsdelegation unseres Parlaments ist seit 1992 mit der parlamentarischen Kontrolle der nachrichtendienstlichen Tätigkeiten betraut. Mit der Verabschiedung des neuen Nachrichtendienstgesetzes im Jahr 2015, das 2016 vom Volk angenommen wurde, wollte der Gesetzgeber die Aufsicht weiterentwickeln, indem er eine unabhängige Aufsichtsbehörde einrichtete, die sich aus Spezialisten zusammensetzt.

Dieses System, bei dem ein parlamentarisches Gremium mit einer unabhängigen Behörde kombiniert wird, entspricht der Wahl, die praktisch alle westlichen Demokratien getroffen haben. Es stellt eine wichtige Legitimation für die Nachrichtendienste dar. Sie werden sowohl von einem parlamentarischen Gremium kontrolliert, das die verschiedenen politischen Sensibilitäten repräsentiert und mit denen sich jeder Bürger und jede Bürgerin identifizieren kann als auch von Fachleuten, wie denen, die ich leite und die Ihnen mit diesem Bericht ihre Arbeit vorstellen.

Die Nachrichtendienste sind in fast keiner Hinsicht mit dem Bundesamt für Strassen vergleichbar, ausser vielleicht in Bezug auf das Vertrauen. Die Nachrichtendienste brauchen das Vertrauen der Bürger, um zu funktionieren, genauso wie die Bürger die Nachrichtendienste brauchen, um von einem gewissen Mass an Sicherheit zu profitieren.

**Die Aufsicht der von mir geleiteten Behörde besteht darin, besonders komplexe und heikle Tätigkeiten zu überwachen, ihre Risiken oder Fehler zu erkennen und die erforderlichen Korrekturmassnahmen zu empfehlen. Als Aufsichtsbehörde können wir nicht Geheimnisse der Nachrichtendienste preisgeben, aber wir können in sie Einblick nehmen und in gewissem Masse darüber berichten.**

Die unabhängige Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten legt daher ihren aktuellen Tätigkeitsbericht vor, damit jede Bürgerin und jeder Bürger beurteilen kann, ob sie Vertrauen haben können.

Ich wünsche Ihnen eine spannende Lektüre!

Prisca Fischer, Leiterin der AB-ND

## **5 Aufsichtstätigkeiten**

### **5.1 Der Prüfplan**

Die AB-ND führt Prüfungen risikoorientiert in folgenden Prüfbereichen durch:

- Strategie und Planung
- Organisation
- Zusammenarbeit
- Beschaffung
- Ressourcen
- Datenbearbeitung/Archivierung

Der Prüfplan wird so geplant, dass jeder Prüfbereich mit mindestens einer Prüfung abgedeckt wird. Der für das Jahr 2023 publizierte Prüfplan wurde während des Berichtsjahres geändert. Vier Prüfungen wurden aus folgenden Gründen gestrichen:

- «23-1 Herstellung und Wirkung von nachrichtendienstlichen Produkten (NDB)»: Da sich der NDB in einer Transformation befindet, sind nicht nur Änderungen in den verschiedenen organisatorischen Bereichen, sondern auch in deren Produktion zu erwarten.
- «23-3 Schutz und Sicherheit (NDB)»: Gewisse Aspekte der Sicherheit sind schon in vergangenen Prüfungen untersucht worden. So wurden bspw. in der Prüfung «22-14 Rekrutierungs-, Betreuungs- und Austrittsprozess» gewisse Aspekte der Mitarbeitersicherheit thematisiert. Deshalb wurde auf die Durchführung dieser Prüfung zugunsten anderer verzichtet. Die Personalsicherheit bleibt aber immer im Prüffokus der AB-ND.
- «23-14 Die Umsetzung der Empfehlungen der AB-ND»: Die AB-ND hat ein internes Projekt lanciert, mit dem sie die Qualität ihrer Empfehlungen verbessern will. Zwei Mitarbeitende besuchten eine Weiterbildung und verfassten eine Transferarbeit zu diesem Thema. Die AB-ND wird gestützt darauf ihr Prüfungshandbuch anpassen. Zudem wird das Empfehlungsmonitoring verstärkt. Deshalb wurde auf die Durchführung dieser Prüfung zugunsten anderer verzichtet.
- «23-15 Die Umsetzung des Auskunftsrechts im NDB»: Auf den ersten September 2023 ist das Bundesgesetz über den Datenschutz (Datenschutzgesetz, DSG, SR 235.1) revidiert worden. Der NDB braucht genügend Zeit, um die erforderlichen Änderungen in seinen Prozessen umsetzen zu können. Die AB-ND bleibt in diesem Bereich im Austausch mit dem NDB aber auch mit dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB).

### **5.2 Prüfungen im Jahr 2023**

Die AB-ND ändert ab dem Tätigkeitsbericht 2023 die Art ihrer Berichterstattung, damit möglichst der aktuellste Stand reflektiert wird. In den früheren Tätigkeitsberichten hatte sie jeweils nur über Prüfungen berichtet, die sie im laufenden Jahr mit Bericht abgeschlossen hatte. Neu berichtet sie über jede Prüfung, für die sie im Berichtsjahr alle Prüfungshandlungen durchgeführt hat. Dies kann auch Prüfungen betreffen, die sie 2023 noch nicht formell abgeschlossen hat.

#### **5.2.1 Strategie und Planung**

Im Bereich «Strategie und Planung» prüft die AB-ND Themen, welche die kurz-, mittel- oder langfristige strategische Planung durch die nachrichtendienstlichen Behörden der Schweiz sowie deren Zielsetzung betreffen. Im Berichtsjahr hat die AB-ND an der folgenden Prüfung gearbeitet:

#### **22-1 Antizipation und Früherkennung**

Im Fokus dieser Prüfung stand die Frage, wie der NDB seinen primären gesetzlichen Auftrag der Früherkennung und Antizipation erfüllen kann. Die Informationsbeschaffung und -bearbeitung des NDB dienen dem frühzeitigen Erkennen und Verhindern von Bedrohungen der inneren und äusseren Sicherheit. Er muss dafür Fähigkeiten haben, eine Lage und ihre Bedrohungen frühzeitig zu identifizieren und beurteilen zu können. Unwägbarkeiten haben hinsichtlich künftiger

Bedrohungsentwicklungen aufgrund der wachsenden Komplexität des internationalen geopolitischen Systems stark zugenommen. **Gesellschaftliche und technische Entwicklungen sowie aktuelle hybride Bedrohungen mit globalen Dimensionen machen es nötig, dass der NDB diese Bedrohungen erkennt und darauf rasch sowie wirksam reagieren kann.** Der frühen Antizipation relevanter Bedrohungen und strategischer Entwicklungen und Chancen kommt daher eine zentrale Bedeutung zu. Der NDB spielt dabei für seine Kunden in der Früherkennung von Bedrohungen und Krisen eine wichtige Rolle.

Die AB-ND stellte fest, dass Früherkennung und Antizipation ein Strategieziel des VBS ist, das der NDB bereits seit längerer Zeit verfolgt und entsprechende operationalisierende Massnahmen getroffen hat, die teilweise bereits weit gediehen sind, andererseits noch intensiviert werden müssen. Für die AB-ND ist damit das Thema mit der notwendigen Bedeutung auf der strategischen Ebene breit abgestützt. Nimmt man die Einordnung des Themas Früherkennung und Antizipation in den jeweiligen Strategien des VBS und des NDB als Gradmesser sowie die Aussagen der beteiligten Mitarbeitenden, so sind sich alle Beteiligten denn auch über die enorme Wichtigkeit des Themas einig.

Die AB-ND stellte aber auch fest, dass die (theoretischen) Überlegungen des NDB nur sehr langsam ihren Niederschlag in den auswertenden Bereichen des Dienstes finden. Die Verbindung zwischen den zur Verfügung stehenden Instrumenten und den Produkten funktionierte noch nicht optimal. Dem NDB gelingt es demnach noch nicht ausreichend und mehrwertbringend, die konzeptionellen Bemühungen in die Produkte zu transferieren. Die AB-ND empfahl daher, dass der NDB die einzelnen Umsetzungsmassnahmen in der Früherkennung und Antizipation der NDB Strategie 2020-2025 konsequent weiterverfolgt und mindestens jährlich den Umsetzungsstand überprüft.

Die AB-ND geht davon aus, dass der NDB seine aktuelle Transformation als Basis zu einem zukünftig agilen, innovativen und anpassungsfähigen Dienst nutzt. Dabei ist zu beachten, dass diese Arbeit mit einer Reorganisation nicht abgeschlossen ist. Den Dienst bezüglich Struktur, neuen Arbeitsweisen und neuen Technologien à jour zu halten, um damit zeitnah und adäquat auf wechselnde Bedrohungen reagieren zu können, ist eine ständige Führungsaufgabe, insbesondere der Geschäftsleitung des NDB.

### 5.2.2 Organisation

Im Bereich «Organisation» prüft die AB-ND die Eignung des Aufbaus und der Prozesse der Nachrichtendienste und hinterfragt, ob diese eine rechtmässige, zweckmässige und wirksame Erfüllung des gesetzlichen Auftrags dieser Behörden erlauben. Die AB-ND arbeitete 2023 in diesem Bereich an folgenden Prüfungen:

#### 23-2 Die juristischen Dienstleistungen im NDB

Der Beachtung des Gesetzes kommt bei der nachrichtendienstlichen Tätigkeit ein hohes Gewicht zu. Handelt der NDB nicht rechtmässig, d.h. im Rahmen des gesetzlichen Auftrages, ergibt sich ein Reputationsschaden und das Vertrauen der Schweizer Bevölkerung in den NDB wird geschädigt. Es können zudem Verletzungen von Persönlichkeitsrechten gemäss Datenschutzvorgaben, vom Recht auf Privatsphäre oder von Geschäftsgeheimnissen erfolgen. Ein erhebliches Sicherheitsrisiko für die Schweiz liegt jedoch auch vor, wenn der NDB seine Möglichkeiten im Rahmen des Gesetzes aus Unsicherheitsgründen nicht voll ausschöpft und somit seinem Auftrag nicht gerecht wird.

Gestützt darauf prüfte die AB-ND die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der juristischen Dienstleistungserbringenden im NDB auf ihre Zweckmässigkeit und Wirksamkeit. Unter juristischen Dienstleistungen wurden in dieser Prüfung Tätigkeiten des NDB verstanden, welche zum Beispiel die Beantwortung einer konkreten Frage, die allgemeine Aufklärung über rechtliche Hintergründe, Gesetzesprojekte und Gerichtsurteile, die Geltendmachung streitiger und unstreitiger Ansprüche sowie die Mitwirkung in Projekten und bei Vertragsabschlüssen beinhalten können. Die AB-ND überprüfte den Inhalt von erbrachten juristischen Dienstleistungen nicht auf ihre Qualität (Rechtmässigkeit).

Die AB-ND führte acht Interviews, insbesondere mit Personen in Kaderpositionen. Daneben befragte sie 30 Mitarbeitende mittels Fragebogen zu ihrer Einschätzung der erbrachten Dienstleistungen. Weiter nahm sie verschiedene Dokumente betreffend Aufgaben und Verantwortlichkeiten sowie die erbrachten juristischen Dienstleistungen im Geschäftsverwaltungssystem des NDB zur Kenntnis, die sie anschliessend analysierte und bewertete.

Diese Prüfung wurde 2023 gestartet und ist zum Redaktionsschluss dieses Tätigkeitsberichts noch nicht abgeschlossen. Deshalb kann an dieser Stelle noch keine Aussage über die Prüfungsergebnisse vorgenommen werden. Die AB-ND wird die Zusammenfassung über die Prüfung nach deren Abschluss auf ihrer Website veröffentlichen.

### **23-4 Das IT Service Continuity Management (ITSCM) und Disaster Recovery-IT im NDB**

In dieser Prüfung untersuchte die AB-ND, ob der NDB über effiziente und geeignete Prozesse verfügt, mit denen im Krisen- oder Katastrophenfall der IT-Betrieb (Information Technology, Informationstechnik) und dadurch auch der Betrieb des Kerngeschäfts des NDB sichergestellt und seine Daten wiederhergestellt werden können.

Unvorhergesehene Grossereignisse wie Brände, Überschwemmungen oder kriminelle Aktivitäten stellen eine Bedrohung für jede Organisation dar. Solche Ereignisse können insbesondere an der informationstechnologischen Infrastruktur Schäden verursachen, die möglicherweise viel schlimmer als eine einfache Panne sind. Daher müssen Organisationen das Business Continuity Management (BCM) sicherstellen. Das BCM konzentriert sich somit auf ein Ereignis und soll seine Auswirkungen auf Risiken für kritische Leistungen und Geschäftsprozesse minimieren.

Eine zuverlässige und hochverfügbare IT ist für das Überleben eines Unternehmens essenziell, da sein Kerngeschäft stark von Informationstechnologien abhängt. Das mit dem BCM einhergehende ITSCM hat zum Ziel, auch bei Grossereignissen gemäss den Anforderungen vom Unternehmen identifizierte kritische IT-Leistungen liefern zu können. Dafür werden vorsorgliche Massnahmen (Stärkung der Resilienz) und für den Ereignisfall vorbereitete Massnahmen (Stärkung der Reaktion) beurteilt und umgesetzt. Mit dem ITSCM soll sichergestellt werden, dass die Leistungen und die Infrastruktur der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) nach einem Ausfall verfügbar sind oder innert einer vereinbarten Frist wiederhergestellt werden können. Die Disaster-Recovery-IT hingegen soll die IKT-Leistungen und -Infrastruktur nach einem Ausfall wieder instand setzen.

Ein solches ITSCM muss den aktuellen und konkreten Risiken gerecht werden. **Vor dem Hintergrund einer drohenden Strommangellage, zunehmender Cyberangriffe und einem Krieg in Europa ist der NDB durch die fortschreitende Digitalisierung und die Datenbearbeitung als seine zentrale Tätigkeit mehr denn je von einem kontinuierlichen und zuverlässigen Betrieb der IT-Infrastrukturen abhängig.** Zudem gefährden Datenverluste die Fähigkeit des NDB, seinen Auftrag zu erfüllen.

Das BCM war bereits Gegenstand eines Berichts der Internen Revision des VBS (Bericht I 2022-01 vom 15. August 2022). Eine der Empfehlungen dieses Berichts forderte die Verwaltungseinheiten des VBS auf, ihre Dokumentation über das BCM zu aktualisieren. Der NDB arbeitet daran, diese Empfehlung umzusetzen. Zudem hat die Leitung des NDB beschlossen, erst nach Abschluss der laufenden Transformation ein neues BCM zu genehmigen und umzusetzen. Die AB-ND zeigt sich deshalb in Bezug auf das BCM zurückhaltend.

Beim ITSCM hat die AB-ND fehlende Dokumentation festgestellt. Die fehlende Dokumentation ist auf einen Mangel bei der IT-Governance innerhalb des NDB zurückzuführen. Es wurden zwar Massnahmen getroffen, aber nur auf technischer Ebene. Die IKT-Einheit des NDB hat zahlreiche Massnahmen ergriffen, um im Falle eines Grossereignisses die Betriebskontinuität sicherzustellen. Diese effizienten und angemessenen Massnahmen, zu denen insbesondere die Sicherstellung der Redundanz der IKT-Infrastruktur sowie die Datensicherungsstrategie zählen, ermöglichen, die Risiken konsequent zu minimieren. Allerdings gibt es keine Teststrategie, sodass nicht sicher ist, ob die hohe Stabilität der IKT-Leistungen auch bei einem Grossereignis wirklich gegeben ist. Ohne

verschiedenartige und regelmässige Tests kann zudem das ITSCM nicht aktualisiert werden. Im Zusammenhang mit der Dokumentation des ITSCM und der Organisation von Tests wurden Empfehlungen ausgesprochen.

### **5.2.3 Zusammenarbeit**

Im Bereich «Zusammenarbeit» prüft die AB-ND die Zusammenarbeit der Dienste mit nationalen und internationalen Behörden. Die AB-ND prüft dabei jährlich die Zusammenarbeit mit ausgewählten kantonalen Nachrichtendiensten (KND). Die Kick-off Sitzung der Prüfungen «23-6 KND NW» und «23-7 KND OW» wurden noch 2023 durchgeführt, weitere Prüfhandlungen wurden im Jahr 2024 durchgeführt. Die AB-ND wird die Zusammenfassungen über die Prüfungen nach deren Abschluss auf ihrer Website veröffentlichen.

Im Jahr 2023 hat die AB-ND in folgenden Prüfungen Handlungen durchgeführt:

#### **23-5 Kantonaler Nachrichtendienst Luzern**

Die AB-ND überprüfte, ob die Zusammenarbeit zwischen dem NDB und dem KND Luzern rechtmässig, zweckmässig und wirksam verläuft. Sie kam dabei zum Schluss, dass der NDB und der KND Luzern eng und in vielen Themengebieten gut bis sehr gut zusammenarbeiten. Der KND Luzern erledigt die Aufträge des NDB frist- und inhaltsgerecht. Gestützt auf ihre Prüfungshandlungen stellte die AB-ND fest, dass der KND Luzern über ein sehr gutes Netzwerk verfügt, gute nachrichtendienstliche Kenntnisse besitzt, und dass die Voraussetzungen und die Motivation zur Erfüllung der nachrichtendienstlichen Aufgaben vorhanden sind.

Die AB-ND überprüfte insbesondere, ob die gespeicherten und personenbezogen erfassten Daten bezüglich Aufgabenbezug, der Einhaltung der Datenbearbeitungsschranke sowie der Richtigkeit und Erheblichkeit der Informationen den gesetzlichen Vorgaben entsprechen. Sie stellte diesbezüglich keine gravierenden Auffälligkeiten fest, regte dennoch an, eine systematische Prüfung in allen Ablagen durchzuführen.

#### **23-8 KND Uri**

Die AB-ND überprüfte, ob die Zusammenarbeit zwischen dem NDB und dem KND Uri rechtmässig, zweckmässig und wirksam verläuft. Sie kam dabei zum Schluss, dass der NDB und der KND Uri eng und in vielen Themengebieten gut zusammenarbeiten. Der KND Uri erledigte die Aufträge des NDB frist- und inhaltsgerecht. Die AB-ND erhielt den Eindruck, dass der KND Uri über gute nachrichtendienstliche Kenntnisse und die entsprechenden Qualitäten verfügt, und dass die Voraussetzungen und die Motivation zur Erfüllung der Aufgaben vorhanden sind.

Die AB-ND überprüfte, ob die gespeicherten und personenbezogen erfassten Daten bezüglich Aufgabenbezug, der Einhaltung der Datenbearbeitungsschranke sowie der Richtigkeit und Erheblichkeit der Information den gesetzlichen Vorgaben entsprechen. Es wurden diesbezüglich keine Auffälligkeiten festgestellt.

#### **23-9 Die Auftragsbearbeitung der technischen Sensoren im Zentrum für elektronische Operationen (ZEO; ab 1.1.2024 «Dienst für Cyber- und elektromagnetische Aktionen (CEA)»)**

Technische Sensoren sind eine wichtige Quelle bei der Beschaffung von nachrichtendienstlichen Informationen. Da sich die zugrundeliegende Technik in dieser Beschaffungsdisziplin ständig weiterentwickelt und damit die Wirksamkeit dieser nachrichtendienstlichen Tätigkeit potentiell mit der technischen Entwicklung verbessert wird, sind die ausführenden Stellen gezwungen, sich über die Weiterentwicklungen ihrer Möglichkeiten bei der Gewinnung von nachrichtendienstlich relevanten Informationen ständig Gedanken zu machen. Ein Risiko könnte dann entstehen, falls den gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen bei diesen Überlegungen nicht der notwendige Stellenwert beigemessen würde.

Daher überprüfte die AB-ND die Auftragsbearbeitung mittels technischer Sensoren im CEA zugunsten der Nachrichtendienste des Bundes. Dabei stellte sie fest, dass es stets einer detaillierten und schriftlichen Beauftragung durch die Dienste bedarf. Durch die Erfassung dieser Aufträge in einem zentralen administrativen Auftragsverwaltungssystem ist die Nachvollziehbarkeit, die Einhaltung der gesetzlichen Fristen sowie die Zuordnung von Ergebnissen zur Beauftragung jederzeit gegeben.

Bei den operativen Tätigkeiten sucht das CEA nach Wegen, intelligente Werkzeuge einzusetzen, um einerseits die knappen menschlichen Ressourcen von Routinetätigkeiten zu entlasten und andererseits die aus der Funk- und Kabelaufklärung gewonnen Daten insbesondere in Bezug auf zukünftige Cyberbedrohungen besser zu nutzen.

Hinsichtlich der Einhaltung der rechtlichen Grundlagen im operativen Geschäft konnte die AB-ND feststellen, dass den Mitarbeitenden des CEA regelmässig die Relevanz der gesetzlichen Grundlagen für ihr Tagesgeschäft vor Augen geführt wird, es aber auch organisatorische Massnahmen gibt, wie beispielsweise interne peer reviews von Ergebnissen oder Weisungen durch die Verantwortlichen im CEA.

**Insgesamt fand die AB-ND keine Hinweise, dass das CEA beim Einsatz der technischen Sensoren zur Auftragsbearbeitung der Dienste die rechtlichen Grundlagen verletzen oder die Sensoren nicht wirksam und zweckmässig einsetzen würde.**

### **23-10 Die Zusammenarbeit des NDB mit Privaten**

Der NDB führt seine Beschaffungsaktivität teilweise verdeckt durch. Dies ist notwendig, da ansonsten die Informationsbeschaffung durch betroffene Staaten oder andere Akteure erkannt und verhindert werden könnte. Zudem werden dadurch sowohl Mitarbeitende und Einrichtungen als auch Informationsquellen des NDB geschützt.

Um die Angehörigkeit einer Person zum oder deren Tätigkeit für den NDB zu verschleiern, müssen wirksame Legenden aufgebaut und unterhalten werden. Dazu benötigt der NDB unter anderem die Mithilfe von Privaten. Im Rahmen dieser Prüfung wurde der Begriff «Private» grundsätzlich für alles verwendet, was nicht als eine in- oder ausländische Amtsstelle zu betrachten ist.

Gemäss NDG darf der NDB mit Privatpersonen, Unternehmen oder Organisationen zusammenarbeiten. Diese können für den NDB Dienstleistungen erbringen, die der Aufgabenerfüllung gemäss NDG dienen oder sie können den NDB bei der Beschaffung von Informationen unterstützen. Weiter kann der NDB Privaten Beschaffungsaufträge erteilen, wenn dies aus technischen Gründen oder wegen des Zugangs zum Beschaffungsobjekt erforderlich ist. Dabei stellen sich Fragen hinsichtlich der Legitimität der Beauftragung und der Organisation. Zu beachten wären beispielsweise die Umgehung von genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen, unrechtmässiges Verhalten der Privaten, Zahlungen ohne Gegenleistungen oder die Zusammenarbeit mit Personen zweifelhaften Rufes. Relevant ist eine Übersicht über die eingesetzten privaten Personen bezüglich deren Rekrutierung, Sicherheitsüberprüfung, Entschädigung, Dokumentation usw.

Unsorgfältig durchgeführte Handlungen – insbesondere durch Private – können unerwünschte Rückschlüsse durch Dritte auf Mitarbeitende und Einrichtungen des NDB sowie auf die Quellen zulassen und diese dadurch gefährden. Die vom NDB eingesetzten Privaten können sich zudem im Rahmen ihrer Dienstleistung für den NDB – wissentlich oder unwissentlich – unrechtmässig verhalten. Das Eintreten dieser Risiken hätte neben operativen Auswirkungen – beispielsweise der Behinderung oder gar Verunmöglichung der Informationsbeschaffung – unweigerlich auch Folgen für die Reputation und die Glaubwürdigkeit des NDB.

Die AB-ND prüft deshalb, ob die Zusammenarbeit des NDB mit und die Beauftragung von Privaten durch den NDB rechtmässig erfolgt. Weiter prüft sie, ob die vom NDB beauftragten Privaten bezüglich Risiken und Nutzen systematisch überprüft werden und ob die Zusammenarbeit und die Beauftragung von Privaten wirksam und zweckmässig organisiert und koordiniert sowie nachvollziehbar und aussagekräftig dokumentiert ist.

Diese Prüfung wurde im September 2023 gestartet und ist zum Redaktionsschluss dieses Tätigkeitsberichts noch nicht abgeschlossen. Deshalb kann an dieser Stelle noch keine Aussage über die Prüfungsergebnisse gemacht werden. Die AB-ND plant, die Zusammenfassung über die Prüfung 2024 auf ihrer Website zu veröffentlichen.

#### **5.2.4 Beschaffung**

Die Informationsbeschaffung ist eine Kernaufgabe der Nachrichtendienste. Diverse Mittel können hierzu von den Diensten eingesetzt werden. Denjenigen, die am tiefsten in die Privatsphäre der betroffenen Personen eingreifen, gilt die besondere Aufmerksamkeit der AB-ND. Die AB-ND arbeitete 2023 an folgenden Prüfungen im Bereich «Beschaffung»:

##### **22-10 Informationsmanagement mittels genehmigungsfreier Beschaffungsmassnahmen (NDB)**

Der NDB kann genehmigungsfreie Beschaffungsmassnahmen zur Informationsbeschaffung selbständig und ohne besondere externe Genehmigung einsetzen, weil deren Eingriffsintensität in die Grundrechte relativ gering ist. Reichen diese Beschaffungsmassnahmen nicht aus, um für die Wahrung der Sicherheit der Schweiz elementare Informationen zu erhalten, darf der NDB mittels genehmigungspflichtiger Beschaffungsmassnahmen (GeBM) tiefer in die Grundrechte der betroffenen Personen eingreifen. Je tiefer der Eingriff in die Grundrechte, desto höher der Kontrollbedarf. Deshalb müssen die GeBM durch das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) bewilligt und durch den Chef oder die Chefin des VBS nach vorgängiger Konsultation des Sicherheitsausschusses des Bundesrates freigegeben werden, bevor der NDB sie einsetzen kann. Bei genehmigungsfreien Beschaffungsmassnahmen sind hingegen keine externen Kontrollen vorgesehen. Es besteht daher das Risiko, dass solche Beschaffungsmassnahmen – indem diese beispielsweise Vorgänge und Einrichtungen betreffen, welche der geschützten Privatsphäre zuzurechnen sind – unrechtmässig durchgeführt werden.

Die AB-ND prüfte deshalb, ob der Einsatz von genehmigungsfreien Beschaffungsmassnahmen im NDB rechtmässig erfolgt. Dabei stellte sie fest, dass der NDB grundsätzlich über praktikable Einsatzmittel sowie die entsprechenden Fähigkeiten verfügt, sämtliche genehmigungsfreien Beschaffungsmassnahmen nach den Artikeln 14 und 16 des NDG situationsgerecht und verhältnismässig einzusetzen.

Weiter stellte sie fest, dass der vom NDB festgelegte Prozess zur Veranlassung einer genehmigungsfreien Beschaffungsmassnahme nach den Artikeln 14 und 16 NDG die nötigen Voraussetzungen zur rechtmässigen Durchführung dieser Massnahmen schafft. Grundsätzlich werden die genehmigungsfreien Beschaffungsmassnahmen durch den NDB rechtmässig eingesetzt.

**Beim Einsatz aller Beschaffungsmassnahmen gilt, dass die beschafften Informationen nutzlos sind, wenn sie nicht zeitnah und systematisch (wirksam und zweckmässig) ausgewertet werden können.** Zur Auswertung von Videos beispielsweise setzt der NDB mit dem Einsatz einer Analysesoftware deshalb auf elektronische Unterstützung. In diesem konkreten Fall kommt die AB-ND zum Schluss, dass der Einsatz einer solchen Analysesoftware zur Unterstützung der Auswertetätigkeit rechtmässig erfolgt.

In Bezug auf die Nutzung des automatisierten Polizeifahndungssystem (RIPOL) und des nationalen Teils des Schengener Informationssystems (N-SIS) hat die AB-ND die Prozesse zur Vornahme von Ausschreibungen sowie die Zugriffsberechtigungen und durchgeföhrten Abfragen von Daten aus den beiden Systemen untersucht. Die AB-ND hält fest, dass der Prozess der Ausschreibungen im RIPOL und N-SIS grundsätzlich rechtmässig erfolgt. Die AB-ND stellte hingegen fest, dass nicht alle durch den NDB getätigten RIPOL- und N-SIS-Abfragen so dokumentiert sind, dass ersichtlich ist, ob diese dienstlich begründet waren. Die AB-ND empfiehlt dem NDB deshalb, die von Mitarbeitenden des NDB getätigten RIPOL- und N-SIS-Abfragen einer regelmässigen Kontrolle zu unterziehen und die durchgeföhrten Kontrollen zu dokumentieren.

Der NDB verfügt über Beschaffungsmöglichkeiten, welche nach Art. 26 NDG in jedem Fall eine Genehmigung des Bundesverwaltungsgerichts sowie eine Freigabe nach Art. 30 NDG erfordern (beispielsweise besondere technische Geräte zur Überwachung des Fernmeldeverkehrs, Ortungsgeräte, Schliess- resp. Öffnungstechnik etc.). Obwohl solche Massnahmen eine Genehmigung und Freigabe erfordern, könnten sie durch den NDB ohne Wissen und entsprechende Genehmigung der im NDG vorgesehenen Stellen eingesetzt werden. Die AB-ND stiess im Rahmen ihrer Prüfungshandlungen auf keine Hinweise, dass der NDB seine Beschaffungsmöglichkeiten nach Artikel (Art.) 26 NDG ohne entsprechende Genehmigung und Freigabe einsetzt.

### **23-11 Operationen, operative Abklärungsbedürfnisse und genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahmen des NDB**

Nachrichtendienstliche Operationen (OP) und operative Abklärungsbedürfnisse (OPAB) gehören zu den Kernaufgaben des NDB. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass sie im Vergleich zum Tagesgeschäft komplexer sind und einer operationellen Führung bedürfen. Zudem können in OP auch GeBM beantragt werden. Da die Komplexität von OP sowie OPAB regelmäßig Risiken hinsichtlich der Wirksamkeit und der Zweckmässigkeit aufweisen und GeBM aufgrund des Eingriffs in die geschützte Privatsphäre stets ein rechtliches Risiko beinhalten, prüft die AB-ND regelmäßig die entsprechenden Tätigkeiten des NDB.

In der jährlich wiederkehrenden Prüfung analysierte die AB-ND fünf ausgewählte OP und dreizehn OPAB auf deren Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit. Zudem wurde bei zwölf genehmigten und freigegebenen Beschaffungsmassnahmen überprüft, ob ihre Umsetzung den Entscheiden des BVGer entsprach. Die Prüfungshandlungen umfassten Dokumentenstudium und Interviews mit den zuständigen Fachpersonen.

Diese Prüfung wurde 2023 gestartet und im Februar 2024 mit dem Bericht abgeschlossen-. Die AB-ND hat die Zusammenfassung über die Ergebnisse dieser Prüfung anfangs 2024 auf ihrer Website veröffentlicht.

### **23-12 Menschliche Quellen (HUMINT) im NDB**

Der NDB beschafft zur Erfüllung seiner Aufgaben Informationen aus öffentlich und nicht öffentlich zugänglichen Informationsquellen. Er bedient sich dazu genehmigungsfreier und genehmigungspflichtiger Beschaffungsmassnahmen. Die Informationsbeschaffung durch menschliche Quellen ist eine genehmigungsfreie Beschaffungsmassnahme. Menschliche Quellen sind Personen, die dem NDB Informationen oder Erkenntnisse mitteilen, für den NDB Dienstleistungen erbringen, die der Aufgabenerfüllung nach diesem Gesetz dienen oder den NDB bei der Beschaffung von Informationen unterstützen. HUMINT (Human Intelligence, Einsatz von menschlichen Quellen) ist sowohl für die Mitarbeitenden des NDB als auch für die Quellen oft mit hohen persönlichen Risiken verbunden. Daraus erwächst eine besondere Verantwortung und Verpflichtung des NDB, die er ernst nehmen muss und die in der Aufsicht durch die AB-ND entsprechendes Gewicht erhält.

**Die AB-ND prüfte, wie der NDB sein Quellenportfolio konkret verwaltet und wie sich dieses entwickelt.** Sie führte Stichproben bei der Führung der Quellen durch und überprüfte dort die Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit. Aufgrund des Quellen- und Personenschutzes ist in diesem Bereich besondere Geheimhaltung erforderlich; dementsprechend sind die HUMINT-Prüfungen der AB-ND als GEHEIM klassifiziert.

Diese Prüfung wurde im August 2023 gestartet und ist zum Redaktionsschluss dieses Tätigkeitsberichts noch nicht abgeschlossen. Deshalb kann an dieser Stelle noch keine Aussage über die Prüfungsergebnisse vorgenommen werden. Die AB-ND plant, die Zusammenfassung über die Prüfung im 2024 auf ihrer Website zu veröffentlichen.

## **5.2.5 Ressourcen**

Unter «Ressourcen» prüft die AB-ND, ob ein zweckmässiger Umgang mit den Ressourcen durch die Dienste gegeben und eine wirksame nachrichtendienstliche Tätigkeit gewährleistet ist. Im Bereich «Ressourcen» arbeitete die AB-ND im Jahr 2023 an folgenden Prüfungen:

### **22-13 Legendierte Finanzflüsse**

Die AB-ND prüfte, ob der NDB über rechtmässige, zweckmässige und wirksame Methoden verfügt, um Finanzflüsse so auszuführen, dass der NDB als Absender nicht ersichtlich ist. Weiter prüfte sie, ob die so transferierten finanziellen Mittel ausschliesslich zur Erfüllung von Aufgaben nach Art. 6 des NDG verwendet werden.

Die AB-ND stellte fest, dass der NDB über verschiedene bewährte und einsatzbereite Methoden verfügt, Empfängern Gelder so zukommen zu lassen, dass der NDB als Absender nicht ersichtlich ist.

Der NDB bezeichnet private Personen, die ihn beim legendierten Transferieren von Geldern unterstützen, als Supporter und zählt sie zu den sogenannten «menschlichen Quellen». Auch das NDG bezeichnet Personen, welche den NDB bei seinen Tätigkeiten unterstützen und für ihn Dienstleistungen erbringen, welche seiner Auftragserfüllung dienen, als «menschliche Quellen». Die AB-ND sieht dies genauso und empfiehlt deshalb, dass der NDB die Supporterführung der Führung von «menschlichen Quellen im engeren Sinne» annähert und verbindlich regelt. Eine solche Regelung beinhaltet insbesondere eine systematische und fundierte Auseinandersetzung mit den Risiken, dem Nutzen, dem Potential sowie den Kosten pro Supporter. Zudem sollen die Supporter als «menschliche Quellen» in der jährlichen Berichterstattung gemäss Art. 19 der Verordnung vom 16. August 2017 über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstverordnung, NDV, SR 121.1) summarisch aufgeführt werden.

Der NDB kann zum Vollzug des NDG mit ausländischen Nachrichtendiensten zusammenarbeiten, in dem er gemeinsame Tätigkeiten zur Beschaffung und Auswertung von Informationen sowie zur Beurteilung der Bedrohungslage durchführt. Die AB-ND stellte fest, dass der NDB bezüglich zwei konkreter gemeinsamer Tätigkeiten mit ausländischen Partnerdiensten zwar Überlegungen im Zusammenhang mit der Rechtmässigkeit, dem eingegangenen (Reputations-)Risiko und dem daraus erwarteten Nutzen anstellte, diese Überlegungen aber nicht genügend dokumentierte. Die AB-ND regt deshalb den NDB an, inskünftig einer sorgfältigen und ausführlichen Dokumentation solcher Überlegungen und den daraus getroffenen Entscheidungen mehr Aufmerksamkeit zu schenken.

### **22-14 Rekrutierungs-, Betreuungs- und Austrittsprozess**

Von Mitarbeitenden können Sicherheitsrisiken wie Verrat, Datendiebstahl oder Spionage für den NDB ausgehen. Unzufriedene Mitarbeitende sehen sich potenziell auch eher veranlasst, den Dienst zu verlassen, was zu einer herausfordernden Fluktuation führen kann. Wertvolles Know-how kann verloren gehen und die Rekrutierung neuer Mitarbeitender bindet Ressourcen.

Nach Einschätzung der AB-ND vergrösserten sich diese Risiken im NDB in den letzten Jahren. Die markant gestiegene Anzahl von Hinweisen und Informationen über unzufriedene Mitarbeitende im NDB, die personellen Wechsel an der Spitze des Dienstes, die Resultate der letzten Mitarbeitendenbefragung von 2020 sowie die hohe Fluktuation im ganzen NDB stützten diese Einschätzung.

Die AB-ND führte eine hohe Anzahl von Interviews mit den Mitarbeitenden und Stichproben in den Personaldossiers durch. Diese Prüfhandlungen fanden von Juli bis Mitte November 2022 statt. Zum Zeitpunkt der Prüfung war der NDB in der Vorbereitung und Durchführung einer Transformationsphase, in dieser wurde die Revision wichtiger Dokumente und Prozesse im Bereich der Rekrutierung, Betreuung und des Austrittes von Mitarbeitenden beschlossen. Die AB-ND berücksichtigte diesen besonderen Stand in der Organisationsentwicklung in ihrem Prüfbericht. Zusammenfassend stellte sie fest, dass der NDB in seiner Personalstrategie die richtigen Ziele formulierte. Diese reflektierten sich auch in den Zielen der Transformation.

**Sie stellte fest, dass es einige gravierende Mängel in der Personalverwaltung und -föhrung des NDB gibt.** Sie betrafen die Dokumentation in den Personaldossiers, die Durchführung der Mitarbeitendengespräche und Personalbeurteilungen und die Festlegung des Ablaufs bei Abklärungen zu Mitarbeitenden in besonders kritischen Situationen. Die AB-ND erliess hierzu verschiedene Empfehlungen.

Insbesondere müssen die Ressourcen der unterstützenden Stellen im NDB, wie das Personalwesen aufgestockt werden, damit die Aufgaben im Zusammenhang mit den Rekrutierungs-, Betreuungs- und Austrittsprozessen von Mitarbeitenden korrekt erfüllt werden können. Dies ist aktuell umso wichtiger, damit der NDB die Transformation überhaupt korrekt umsetzen kann.

### **5.2.6 Datenbearbeitung/Archivierung**

Die AB-ND prüft im Bereich «Datenbearbeitung/Archivierung» insbesondere die Rechtmässigkeit der Informationsbearbeitung, da die Sensibilität der von den Diensten bearbeiteten Informationen hoch ist und die rechtlichen Vorgaben ebenso umfassend wie komplex sind. Die AB-ND arbeitete 2023 in diesem Bereich an folgenden Prüfungen:

#### **21-16 Telekomdienstleistungen**

Die AB-ND prüfte, ob Auskünfte des NDB zu Dienstleistungen von ausgewählten Telekomanbietern recht- und zweckmässig erfolgen. Der NDB erhält Anfragen für den Zugang zu Informationen von Anbieterinnen von abgeleiteten Kommunikationsdienstleistungen (AAKD) und insbesondere zu Randdaten von Ende-zu-Ende-Verschlüsselungsapplikationen von Schweizerischen Anbieterinnen. In der Vergangenheit stellte der NDB eine Erhöhung der Anzahl solcher Anfragen fest.

Da die Plattformen der im Fokus der Prüfung stehenden AAKD in der Schweiz betrieben werden, unterliegen diese den Bestimmungen des Schweizer Fernmeldegesetzes (FMG, SR 784.10). Gestützt auf das NDG<sup>1</sup> kann der NDB Auskünfte nach Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF, SR 780.1) einholen. Zwecks Erfüllung von Aufgaben nach dem NDG erteilt der zuständige Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr (Dienst ÜPF) des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements dem NDB auf Gesuch Auskünfte über die Daten<sup>2</sup>.

Das Gesetz bietet dem NDB in Bezug auf Ende-zu-Ende-Verschlüsselungsapplikationen die Möglichkeit, beim Dienst ÜPF genehmigungsfreie Informationen einzuholen oder genehmigungspflichtige Überwachungen durchzuführen.

Die Prüfung zeigte auf, dass der NDB nur Anfragen bearbeitete, die in einem Bezug zu seinem Grundauftrag standen. Der Prozess für die zentrale Bearbeitung der Anfragen erachtete die AB-ND als zweckmässig. Der NDB dokumentierte die durch die AB-ND geprüften Anfragen nicht immer vollständig. In einem Fall bearbeitete der NDB zudem im Rahmen einer zwar rechtmässigen Informationsbeschaffung ihm ohne Aufforderung zusätzliche und in diesem Fall ohne gültige Rechtsgrundlage zugetragene Informationen. In beiden Fällen sprach die AB-ND eine Empfehlung aus.

#### **22-15 Open Source Intelligence (OSINT)**

Open Source Intelligence (OSINT) ist ein sich rasch entwickelnder Bereich der nachrichtendienstlichen Informationsbeschaffung. Aus der Verknüpfung von unendlich vielen öffentlich zugänglichen Daten (Open Source Information OSINF) entstehen für Nachrichtendienste fast endlose Möglichkeiten der Informationsgewinnung. Die Analyse dieser OSINF, mit dem Ziel, daraus nützliche Informationen zu gewinnen, wird als OSINT bezeichnet. OSINT ist eine genehmigungsfreie Beschaffungsmassnahme gemäss Art. 13 NDG, die es dem NDB ermöglicht, in einer grossen Menge von Informationen nach nachrichtendienstlich relevanten Angaben zu suchen. OSINT entwickelt sich ständig weiter und es stellen sich in der internationalen Nachrichtendienst-Gemeinschaft rechtliche

---

<sup>1</sup> Art. 25 Abs. 2 NDG

<sup>2</sup> Art. 21 und 22 BÜPF

und ethische Fragen, wie bspw. die Abgrenzung von OSINT zu Human Intelligence (HUMINT) insbesondere in Bezug auf den aktiven Einsatz von virtuellen Identitäten im Umgang mit Zielpersonen oder zur Beschaffung von illegal im Internet angebotenen Datensätzen (Leaks). Entsprechend entschied die Unabhängige Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten (AB-ND) das Risiko im Umgang mit OSINT im NDB zu prüfen.

Gemäss Art. 13 NDG gelten als öffentliche Informationsquellen namentlich öffentlich zugängliche Medien, öffentlich zugängliche Register von Behörden des Bundes und der Kantone, von Privaten öffentlich zugänglich gemachte Datensammlungen oder in der Öffentlichkeit vorgetragene Äusserungen. Die Grenze zwischen OSINT und genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen (GeBM) ist nicht immer klar ersichtlich und wird auch bei Partnerdiensten des NDB und ausländischen Aufsichtsbehörden diskutiert. Besteht kein einheitliches Verständnis über diese Grenzen, entsteht das Risiko einer unrechtmässigen Informationsbeschaffung. Aus den geführten Interviews mit Mitarbeitenden aus dem Ressort OSINT NDB ging hervor, dass sich darüber im Klaren sind, dass sie sich in Bezug auf OSINT in einer komplexen rechtlichen Lage bewegen. Es gebe jedoch keine Kriterien oder strukturierte Richtlinie darüber, was OSINT sei und wo der rechtliche Rahmen von OSINT verlassen werde. Der Einsatz verschiedener Beschaffungsmassnahmen im Bereich OSINT ist im NDB demnach nicht klar und einheitlich geregelt. Die AB-ND formulierte eine Empfehlung, den rechtlichen Rahmen für die konkreten operativen Handlungen bei OSINT-Beschaffungen des NDB und einheitliche Regeln für den Umgang mit OSINT festzulegen.

**Die AB-ND prüfte ausgewählte OSINT-Beschaffungen, woraus sich keine Hinweise auf eine unrechtmässige Informationsbeschaffung ergaben.** Der NDB ist gemäss Art. 22 Abs. 1 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) i.V.m. Art. 52 NDG verpflichtet, mit Hilfe einer systematischen Geschäftsverwaltung den Nachweis über die eigene Geschäftstätigkeit zu führen. Die Weisung über die Ablage und Archivierung von Dokumenten im NDB vom 7. Juli 2022 schreibt im Kapitel 2 zudem gestützt auf Art. 2 der Verordnung über die elektronische Geschäftsverwaltung in der Bundesverwaltung (GEVER-Verordnung) vor, dass alle geschäftsrelevanten Unterlagen in GEVER NDB registriert und abgelegt werden müssen. In einzelnen Fällen war die Dokumentation der OSINT-Abklärungen lückenhaft und entsprach nicht den geltenden Vorgaben in der Bundesverwaltung, was eine Beurteilung der Rechtmässigkeit durch die AB-ND verunmöglichte. Die AB-ND formulierte diesbezüglich eine Empfehlung.

Um nachrichtendienstlich relevante Informationen aus der riesigen Datenmenge im öffentlichen Bereich des Internets auf eine zweckmässige und wirksame Art generieren zu können, kommen sogenannte OSINT-Tools zum Einsatz. Der NDB setzt sowohl kommerzielle Standardprodukte als auch Eigenentwicklungen ein. Mit diesen Tools führt der NDB u.a. mit dem Einsatz von virtuellen Tarnidentitäten (VTI) sowohl ein permanentes Monitoring als auch gezielte Abfragen durch. Diese VTI weisen durch ihren nachrichtendienstlichen Einsatz Auffälligkeiten auf und könnten deshalb durch andere Stellen als potentielle Ziele eingestuft und in den Fokus von bspw. ausländischen Partnerdiensten geraten. Um diesem Risiko entgegenzuwirken regte die AB-ND an sicherzustellen, dass der NDB und mindestens die kantonalen Nachrichtendienste (KND) gegenseitig über ihre eingesetzten VTI informiert sind.

Für die anonymisierte OSINT-Informationsbeschaffung setzt der NDB eine spezielle IT-Infrastruktur ein. Diese Infrastruktur weist Sicherheitsmängel auf und müsste zeitnah ersetzt oder abgelöst werden. Die AB-ND formulierte eine entsprechende Empfehlung.

Die Verifizierung von Erkenntnissen aus OSINT-Recherchen ist nicht immer einfach, insbesondere bei Informationen, die aus dem Darknet generiert werden. Es gehört gemäss NDB zum nachrichtendienstlichen Geschäft, den Informationen mit einem gesunden Misstrauen zu begegnen. Kann eine Information nicht verifiziert und deren Wahrheitsgehalt beziffert werden, wird dies in den OSINT-Berichten ausgewiesen. Die Problematik der Quellenverifizierung, die beispielsweise eine wichtige Rolle für die Erkennung und Offenlegung von Fake News spielt, ist insbesondere beim Einsatz von komplexen kommerziellen OSINT-Tools bekannt und wird auch innerhalb der Nachrichtendienst-Gemeinschaft immer wieder thematisiert.

Neben dem NDB führen auch KND OSINT-Abklärungen durch. Die AB-ND prüfte mögliche Doppelprüfungen und Ineffizienzen. Sie kam zum Schluss, dass die beiden Stellen über die Risiken sensibilisiert sind und bspw. in einem neu geschaffenen Gefäss einen regelmässigen Austausch zur Thematik von OSINT sicherstellen.

Der Inhalt des Informationssystems OSINT-Portal (Rechercheergebnisse sowie Rohmaterial aus offenen Quellen) richtet sich nach Art. 54 Abs. 2 NDG sowie Art. 46 ff. der Verordnung über die Informations- und Speichersysteme des Nachrichtendienstes des Bundes (VIS-NDB). Das Informationssystem dient dem NDB zur internen Bereitstellung von Daten aus öffentlich zugänglichen Quellen. Aus den Prüfhandlungen und insbesondere den Stichprobe-prüfungen ergaben sich für die AB-ND keine Hinweise auf eine Verletzung der Zweckmässigkeit oder Wirksamkeit der Datenhaltung im OSINT-Portal. Das Risiko einer unrechtmässigen Verlängerung der Aufbewahrungsfrist durch fälschlicherweise als OSINT markierte Daten, die über andere Sensoren generiert wurden, ist nicht gegeben, da die OSINT-Daten eine kürzere Aufbewahrungsfrist aufweisen.

## **22-17 Follow-up 20-19: Die Archive des NDB**

Die Prüfung 22-17 ist die Folgeprüfung der Prüfung «20-19 NDB-Archive mit Fokus auf Geheimarchive». Diese war organisiert worden, nachdem Medien im Zusammenhang mit dem Fall Crypto AG berichtet hatten, dass der NDB über «Geheimarchive» verfüge. Die AB-ND hatte in der Prüfung 20-19 unter anderem festgestellt, dass analoge, als GEHEIM klassifizierte Dokumente, an einem ebenfalls als GEHEIM klassifizierten Ort aufbewahrt wurden. Zu diesem Zeitpunkt befanden sich der NDB und das Schweizerische Bundesarchiv (BAR) in Gesprächen über die Übergabe von Dokumenten zu Archivierungszwecken, von denen einige auch in den Medien erwähnt worden waren. Diese Unterlagen betrafen vor allem Dokumente der Vorgängerorganisationen des NDB aus der Zeit vor 2010. Die AB-ND verzichtete entsprechend auf Empfehlungen und kündigte eine Folgeprüfung an.

Neben Reputationsrisiken untersuchte die AB-ND in der Prüfung 22-17 auch Risiken in Bezug auf die Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Archivierung und Aufbewahrung von Dokumenten. Bei der Archivierung ging es darum zu klären, ob die Unterlagen gesetzes- und vertragskonform dem BAR angeboten und abgeliefert wurden, ob Unterlagen entzogen oder vernichtet worden waren, bevor oder nachdem sie dem BAR angeboten worden waren bzw. nachdem ihnen vom BAR die Archivwürdigkeit zuerkannt worden war. In Bezug auf die Aufbewahrung von Unterlagen sollte mit der Prüfung untersucht werden, ob aufbewahrte Unterlagen hätten archiviert werden müssen und ob die Aufbewahrungsstandards eingehalten werden.

Während der Prüfung 22-17 besichtigte die AB-ND die lokalen Aufbewahrungsorte der Dokumente und führte Stichproben durch. Dabei konnte sie feststellen, dass die Archivierungsarbeiten der analogen Dokumente (hauptsächlich Papierdokumente und Mikrofiches) an den verschiedenen Standorten, an denen der NDB seine Dokumente aufbewahrt, deutlich fortgeschritten sind. Insgesamt stellt die AB-ND fest, dass sich die Situation konkretisiert und positiv entwickelt hat, und dass die anlässlich der Prüfung 20-19 eingegangenen Verpflichtungen (hauptsächlich betreffend die Umsetzung der Vereinbarung mit dem BAR), eingehalten wurden. Diese durchgeföhrten Arbeiten entsprechen der Vereinbarung zwischen dem NDB und dem BAR. Ablieferungstermine konnten aus nachvollziehbaren, plausiblen und nur teilweise dem NDB zuzuschreibenden Gründen nicht eingehalten werden. Mehrere tausend Dokumente (fast 200 Laufmeter) und Millionen von Mikrofiches, die hauptsächlich die Vorgängerorganisationen des NDB betrafen, wurden inventarisiert und an das BAR abgeliefert. Die gelieferten Unterlagen decken den Zeitraum von 1938 bis 2021 ab.

**Da die Dokumente der Vorgängerorganisationen nicht inventarisiert waren, war es der AB-ND nicht möglich, die identifizierten Risiken zu untersuchen**, insbesondere ob alle Dokumente tatsächlich dem BAR angeboten und an dieses geliefert wurden oder ob Dokumente – versehentlich oder absichtlich – vernichtet worden sind. Die AB-ND fand keine Hinweise auf die Verwirklichung dieser Risiken.

Die Arbeiten zur Sichtung und Archivierung der Unterlagen sind noch nicht abgeschlossen. In dieser Hinsicht ist die Vereinbarung noch nicht vollständig umgesetzt worden. Der NDB wurde

aufgefordert, dies zu ändern. Die AB-ND stellte fest, dass die aufbewahrten Dokumente nicht inventarisiert sind, und gab deshalb eine Empfehlung ab, wonach der NDB ein Inventar der Dokumente erstellen soll, die nicht an das BAR geliefert, sondern vom NDB aufbewahrt werden.

## **22-18 Datenbeschaffung durch CYBER NDB**

Die in verschiedenen Medien thematisierte unrechtmässige Informationsbeschaffung durch das Ressort CYBER im NDB wurde sowohl durch eine interne Untersuchung durch den NDB selbst, als auch in einer extern geleiteten Administrativuntersuchung aufgearbeitet. Aus beiden Berichten ergaben sich aus Sicht der AB-ND weiterhin offene Fragen, weshalb die AB-ND eine eigene Prüfung dieser noch nicht vollständig geklärten Sachverhalte initiierte. Die Analyse der umfangreichen Datenbestände, die weder vom NDB selbst noch in der Administrativuntersuchung bislang gesichtet und ausgewertet wurden, erwies sich als anspruchsvoll und zeitintensiv, weshalb die Prüfung bis zum Redaktionsschluss dieses Tätigkeitsberichtes noch nicht abgeschlossen werden konnte. Deshalb kann an dieser Stelle noch keine Aussage über die Prüfungsergebnisse vorgenommen werden. Die AB-ND plant, die Zusammenfassung über die Prüfung im 2024 auf ihrer Website zu veröffentlichen.

## **23-16 Informationssysteme, Speichersysteme und Datenablagen ausserhalb Artikel 47 des NDG**

Das NDG umfasst Regeln zur Datenbearbeitung, wobei in Art. 47 NDG Informationssysteme aufgelistet sind, die der NDB betreibt. Ob diese Aufzählung abschliessend sei wurde bereits bei der Schaffung des neuen Nachrichtendienstgesetzes diskutiert. Die AB-ND wollte diese Rechtsfrage klären und evaluieren, welche anderen Systeme für welche Zwecke verwendet werden. Die dazugehörigen Rechtsgrundlagen wurden ebenfalls analysiert.

Diese Prüfung wurde im August 2023 gestartet und ist zum Redaktionsschluss dieses Tätigkeitsberichts noch nicht abgeschlossen. Deshalb können an dieser Stelle noch keine weiteren Aussagen über die Prüfungsergebnisse vorgenommen werden. Die AB-ND plant, die Zusammenfassung über die Prüfung 2024 auf ihrer Website zu veröffentlichen.

## **Abklärung Cyberangriff auf die Firma Xplain AG**

Die AB-ND führte aufgrund des Cyberangriffs auf die Firma Xplain AG ausserhalb ihrer üblichen jährlichen Prüfplanung eine Abklärung durch. Im Fokus standen die Fragen, ob und inwiefern der Angriff auch Daten des NDB betraf und wie der NDB den Cybervorfall im Rahmen seines Grundauftrags bearbeitete. Die Erkenntnisse aus der Abklärung flossen teilweise in die Prüfung «23-10 Zusammenarbeit mit Privaten» ein.

### **5.3 Akzeptanz**

Die Prüfungsleitenden der AB-ND wurden von den beaufsichtigten Stellen konstruktiv und professionell empfangen. Sie erhielten unkompliziert Zugang zu den für die Durchführung der Prüfaufträge erforderlichen Dokumenten und Informationssystemen. Die Befragten standen den Prüfungsleitenden zur Verfügung. Zusätzliche Fragen wurden so rasch wie möglich beantwortet.

### **5.4 Controlling der Empfehlungen**

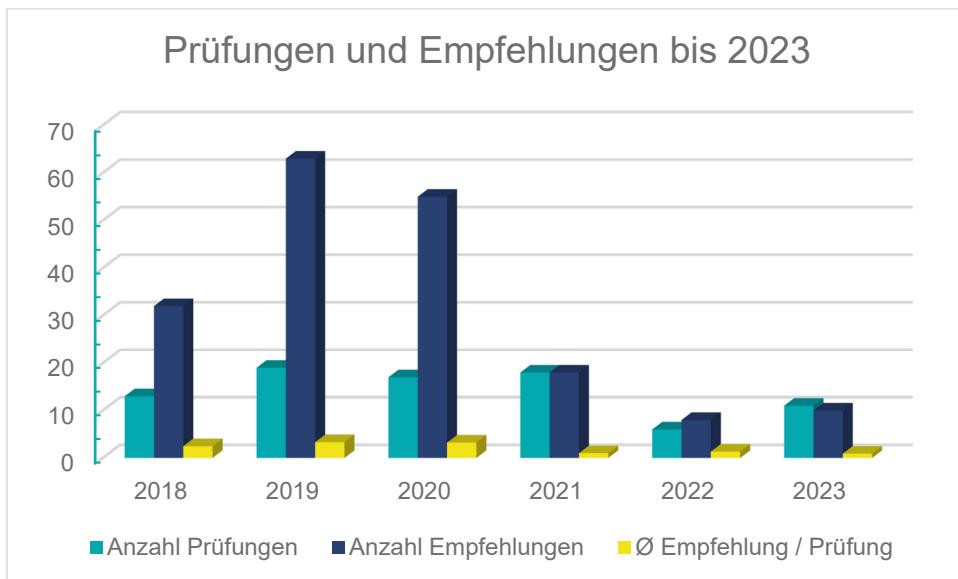
Die AB-ND kann aufgrund ihrer Prüfungshandlungen Empfehlungen aussprechen. Diese Empfehlungen richten sie an die Chefin des VBS. Das VBS sorgt anschliessend für die konkrete Umsetzung dieser Empfehlungen. Weist das VBS eine Empfehlung zurück, so unterbreitet es diese dem Bundesrat zum Entscheid. Dieser Fall ist bisher noch nie eingetroffen.

Die gesetzlichen Grundlagen legen fest, dass die AB-ND empfiehlt und das VBS umsetzt. Die nachrichtendienstlichen Rechtsgrundlagen beinhalten zwar die Möglichkeit für die AB-ND eine Empfehlung auszusprechen, über die Qualität der Umsetzung von Empfehlungen respektive über deren Kontrolle sagen sie jedoch nichts aus.

**Eine wirksame und glaubwürdige Aufsicht ist aber nur dann gegeben, wenn die ausgesprochenen Empfehlungen einerseits umgesetzt werden und wenn andererseits die korrekte Umsetzung auch überprüft wird.** Zusammen mit den geprüften Stellen und dem VBS ist die AB-ND laufend daran, diesen komplexen Teil der Aufsicht zu verfeinern.

Nachfolgende Abbildung zeigt das Verhältnis von Anzahl Prüfungen und den daraus resultierenden Empfehlungen in den letzten sechs Jahren. Nach einer dreijährigen Anfangsphase mit durchschnittlich zwei bis drei Empfehlungen pro Prüfung wurde in den letzten drei Jahren im Durchschnitt nur noch rund eine Empfehlung pro Prüfung ausgesprochen. Der konsequente Ansatz der AB-ND, mit ihren Empfehlungen einen konkreten Nutzen für die Risikominderung oder -beseitigung zu liefern, schlägt sich somit in den Zahlen nieder. Weniger, dafür aber zielgerichtetere und wirksamere Empfehlungen sind ein Ergebnis davon. Die Anzahl der Empfehlungen ist weder ein Indikator für erreichte Verbesserungen noch für Verschlechterungen von Zuständen, da keine Prüfung eins zu eins bis jetzt wiederholt wurde.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Anzahl der im angegebenen Jahr abgeschlossene Prüfungen	13	19	17	18	6	11 <sup>3</sup>
Anzahl Empfehlungen	32	63	55	18	8	10
Ø Empfehlung/Prüfung	2,46	3,32	3,24	1,00	1,33	0,91



<sup>3</sup> 21-16 (2) / 22-1 (1) / 22-5 (0) / 22-8 (0) / 22-10 (1) / 22-13 (1) / 22-14 (4) / 22-17 (1) / 23-5 (0) / 23-8 (0) / 23-9 (0).

## **6 Innensicht**

In diesem Kapitel berichtet die AB-ND über interne Angelegenheiten.

### **6.1 Personelles**

Die AB-ND wies im Jahr 2023 einen Sollbestand von zehn Mitarbeitenden aus. 2023 verliessen zwei Mitarbeitende die AB-ND und zwei neue Mitarbeitende konnten begrüßt werden.

### **6.2 Aus- und Weiterbildungen**

#### **Weiterbildung «Data-Science» bei armasuisse**

Auch in diesem Jahr nutzte die AB-ND die Möglichkeit der armasuisse, sich über den Stand der aktuellen Forschungsprojekte zu informieren. Hierbei stand für die AB-ND wie schon im vergangenen Jahr das Forschungsprogramm Data-Science im Mittelpunkt des Interesses. Während die Vortragenden im vergangenen Jahr einen Schwerpunkt bei der Frage setzten, wie es gelingt, die Authentizität von Bild- und Medieninhalten festzustellen, beschäftigte sich das diesjährige Symposium mit dem Einsatz von künstlicher Intelligenz (KI) in der Datenanalyse, genauer mit KI-gestützten Werkzeugen, weil die Evolution der KI rasante Fortschritte macht. Stand heute ist KI in der Lage, aus Daten Informationen zu gewinnen, aus denen wiederum Wissen generiert werden kann. So werden heutige KI-Werkzeuge eingesetzt, um in Datensätzen Muster und Wiederholungen zu erkennen. Ziel der Forschung ist es derzeit, die KI so weit zu entwickeln, dass sie aus diesem Wissen belastbare Aussagen über die Zukunft machen kann. Hierbei spielt das Verständnis für Korrelation und Scheinkorrelationen von Daten eine wichtige Rolle und für die Methoden mit denen man die Robustheit der Induktionen sicherstellen kann.

#### **Weiterbildung «Audit durchführen»**

Zwei Mitarbeitende der AB-ND besuchten eine vom Ausbildungszentrum der Bundesverwaltung angebotene Weiterbildung in der Durchführung von Audits. Die Wahl fiel auf diese Weiterbildung, da dort die Best Practices im Bereich Audit behandelt, bestimmte Kompetenzen aufgefrischt und die eigene Praxis mit derjenigen anderer Stellen der Bundesverwaltung, die Audits durchführen, verglichen werden kann.

Inhalt der Weiterbildung waren die verschiedenen Schritte eines Audits von der Vorbereitung bis hin zur Finalisierung. Zudem wurden die Rolle der Auditorinnen und Auditoren und die Auditgrundsätze thematisiert. Bei unterschiedlichen Gruppenarbeiten konnten die Erfahrungen der verschiedenen Kursteilnehmenden verglichen werden. Schliesslich wurde auch das Formulieren von Empfehlungen und Schlussfolgerungen bei einem Audit behandelt.

Letzteres war für die Mitarbeitenden der AB-ND von besonderem Mehrwert. Denn das Formulieren von Empfehlungen wird zurzeit auch intern thematisiert, mit dem Ziel, in diesem Bereich eine Verbesserung zu erzielen. Im Rahmen einer Transferarbeit konnten sich die Kursteilnehmenden der AB-ND detailliert mit dem Thema befassen. Das von ihnen verfasste Dokument dient künftig als Reflexionsgrundlage für die angestrebten Optimierungen innerhalb der AB-ND. Fazit der Transferarbeit ist, dass bei der Formulierung von Empfehlungen eine Abwägung getroffen werden muss zwischen einer vollständigen, detaillierten Formulierung der Empfehlung und der Beibehaltung eines Handlungsspielraums der geprüften Behörde. Ein solcher Handlungsspielraum ermöglicht es der geprüften Behörde, die Verantwortung für das Umsetzen der Empfehlung zu übernehmen. Eine «gute» Formulierung zeigt der geprüften Stelle auch das zu minimierende Risiko auf, was ein besseres Verständnis und eine idealere Umsetzung der Empfehlung zur Folge hat.

## **Certificate of Advanced Studies (CAS) «Digital Forensics and Cyber-Investigation-Fundamentals»**

Ein Mitarbeiter der AB-ND absolvierte im Berichtsjahr ein CAS zur Thematik digitale Forensik und Cyberuntersuchung mit den vier Blockmodulen «Grundlagen der digitalen Forensik», «Grundlagen der Cyber Untersuchung», «Übersicht über Cyberkriminalität» und «Akquisition in der digitalen Forensik». Die Erkenntnisse aus der Weiterbildung flossen direkt in die Prüfung 22-18 und die damit einhergehende Datenanalyse ein. So wurde beispielsweise ein in der Cyberforensik bekanntes Verfahren für die Analyse eines umfangreichen Datensatzes angewendet.

## **CAS «Kommunikation»**

Die AB-ND erstellt ihre Inhalte auf der Website selbstständig – auch der Tätigkeitsbericht wird in Eigenregie jedes Jahr erarbeitet und veröffentlicht. Um das fachliche Know-how zur Kommunikation zu vertiefen, hat eine Mitarbeitende ein CAS «Kommunikation» aufgenommen, das sie 2024 abschliessen wird.

## **Information Systems Audit and Control Association (ISACA) Europa Konferenz: «Digital Trust World», 18.-19. Oktober 2023, Dublin**

ISACA ist ein unabhängiger Berufsverband für Wirtschaftsprüfer, IT-Revisoren und in den Bereichen IT-Governance und Informationssicherheit tätige Fachleute. Ein Mitarbeiter der AB-ND, welcher über eine ISACA-Zertifizierung als IT-Revisor verfügt, nahm an der jährlichen zweitägigen Europa Konferenz teil.

In verschiedenen Fachreferaten zu aktuellen Themen rund um ein sicheres und vertrauenswürdiges digitales Ökosystem bot sich die Möglichkeit, das Fachwissen zu erweitern und Erkenntnisse, Trends und bewährte Vorgehensweisen auszutauschen und zu diskutieren. Im Fokus stand zudem die Frage, welchen Einfluss KI und maschinelles Lernen auf die Sicherheitslage, aber auch auf die Revisionstätigkeit im Cyberbereich haben könnte. Die Erkenntnisse flossen sowohl in das eigene Risikomanagement der AB-ND als auch in Prüfhandlungen ein.

## **Datenschutzveranstaltung des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB), 17. August 2023, Freiburg (CH)**

Im Hinblick auf das Inkrafttreten des neuen DSG führte der EDÖB eine Informationsveranstaltung für Datenschutzbeauftragte der Bundesorgane durch. Zwei Mitarbeitende der AB-ND nahmen teil und trafen dort insbesondere auch Mitarbeitende der beaufsichtigten Stellen.

Die Themen rund um die Neuerungen des DSG wurden vom EDÖB und seinen Mitarbeitenden sowie Vertreterinnen und Vertretern des Nationalen Zentrums für Cybersicherheit und des Bundesamts für Polizei vorgestellt, darunter die Datenschutz-Folgenabschätzungen, die Verwendung des neuen Verzeichnisses der Bearbeitungstätigkeiten, die neue Untersuchungskompetenz des EDÖB bezüglich Verstöße gegen Datenschutzvorschriften, die Protokollierung und vieles mehr. Die Veranstaltung war ein voller Erfolg. Die Präsentationen waren sehr lehrreich und werden sowohl in der Verwaltungstätigkeit der AB-ND als auch im Rahmen der Aufsichtstätigkeiten nützlich sein.

### **6.3 Die Prüfung der AB-ND durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)**

Die EFK ist das oberste Finanzkontrollorgan des Bundes und ist im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften selbstständig und unabhängig. Diese gesetzlich verankerte, institutionelle Unabhängigkeit ist auch bei der AB-ND zu finden.

Die EFK übt die Finanzaufsicht nach den Kriterien der Ordnungsmässigkeit, der Rechtmässigkeit und der Wirtschaftlichkeit aus. Sie überprüft unter anderem die internen Kontrollsysteme oder stichprobenartig die von den Verwaltungseinheiten ausgestellten Zahlungsanweisungen. Sie ist für die Revision der Verwaltungseinheiten einschliesslich der Buchhaltungen sowie der Bestände

zuständig. Die AB-ND prüft nicht nach denselben Kriterien. Ihr gesetzlicher Auftrag unterscheidet sich eindeutig von demjenigen der EFK.

Im Jahresprogramm 2023 kündigte die EFK eine Prüfung bei der AB-ND an. Diese erfolgte vom 14. August bis 1. September 2023 und betraf die Aufsichtstätigkeit der AB-ND. Ziel der Prüfung war die Beurteilung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Aufsicht der AB-ND über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten. Am 12. Juni 2023 stellte die EFK der AB-ND die Prüffragen vor:

1. Entspricht die Aufsicht der AB-ND über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten den gesetzlichen Grundlagen?
2. Genügen die Ressourcen der AB-ND für eine adäquate Aufsicht über alle Akteure in nachrichtendienstlichen Tätigkeiten?
3. Erlaubt die IT-Infrastruktur als Arbeitsmittel eine effiziente Ausübung der Aufsicht?

Die AB-ND lieferte der EFK bereits im Frühjahr 2023 sechs vollständige Prüfdossiers aus den Jahren 2021 und 2022 als Stichprobe und weitere Dokumente wie beispielsweise Konzepte und Handbücher. Die EFK führte zahlreiche Interviews mit Mitarbeitenden der AB-ND, Mitarbeitenden der verschiedenen geprüften Stellen und dem Generalsekretariat des VBS.

Die Revisoren der EFK standen bei der Würdigung vor der Herausforderung, die beiden Behörden (EFK und AB-ND) nicht zu stark miteinander zu vergleichen. **Aus Sicht der AB-ND war es wichtig, dass die EFK nachvollziehen konnte, dass die AB-ND eine andere Aufsichtstätigkeit wahrnimmt und damit anders funktioniert als die EFK.** In der Schlussbesprechung wurden diese grundlegenden Unterschiede nochmals thematisiert um damit die verschiedenen Kompetenzen der beiden Behörden in Einklang zu bringen. Die EFK übt ihre Aufsicht gemäss ihren eigenen Kriterien weiter aus, die Schaffung der AB-ND hat für ihren Zuständigkeitsbereich nichts geändert.

#### **6.4 Zugang zu amtlichen Dokumenten und Informationen**

Die AB-ND als Teil der dezentralen Bundesverwaltung arbeitet im Auftrag der Bürgerinnen und Bürger. Diese haben ein Recht, zu wissen, was die Behörden leisten und wie sie ihren Auftrag erfüllen. Daraus leitet sich einerseits das Recht der Bürgerinnen und Bürger auf Zugang zu Informationen ab und andererseits die Pflicht der Behörden, zu informieren.

Das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ, SR 152.3) regelt Umfang und Grenzen der passiven Information. Jede Person kann Einsicht in amtliche Dokumente verlangen, ohne dabei ein besonderes Interesse geltend machen zu müssen. Bei der AB-ND ging im Berichtsjahr ein Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten ein.

### **7 Koordination**

Die AB-ND koordiniert gemäss Art. 78 Abs. 2 NDG ihre Tätigkeit mit den parlamentarischen Aufsichtstätigkeiten sowie mit anderen Aufsichtsstellen des Bundes und der Kantone.

#### **7.1 Nationale Kontakte**

##### **Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel)**

Die GPDel lud die AB-ND zu zwei Anhörungen ein. Dabei wurden unter anderem folgende Themen besprochen: Der Prüfbericht «22-13 Legimierte Finanzflüsse», die Erfahrungen der Leiterin AB-ND im ersten Amtsjahr, die Weiterentwicklung der Empfehlungspraxis der AB-ND und der Prüfplan 2024.

##### **Bundesverwaltungsgericht (BVGer)**

Wie schon in den letzten Jahren tauschte sich die AB-ND auch dieses Jahr mit dem BVGer aus. Themen waren aktuelle Operationen des NDB, in denen dem BVGer genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahmen zur Bewilligung vorgelegt wurden und aktuelle Entwicklungen im Bereich der Kabelaufklärung.

**Es zeigte sich, dass sich die Rechtsprechung laufend weiterentwickelt, und dass das BVGer vermehrt mit technischen Fragestellungen im Bereich Cyber konfrontiert ist. Mit der gleichen Herausforderung ist auch die AB-ND konfrontiert**, da Prüftätigkeiten im Zuge der zunehmenden Digitalisierung vermehrt auf Ebene der Informationssysteme stattfinden. Sowohl das BVGer als auch die AB-ND kamen zum Schluss, dass ohne die Darlegung der technischen Zusammenhänge durch die Nachrichtendienste weder über einen Antrag entschieden noch die Prüftätigkeit in ausreichendem Masse durchgeführt werden kann.

### **Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)**

Im Rahmen der Koordination mit der EFK fanden folgende Treffen statt:

- 20. Februar 2023: Vorstellung des Institute of Internal Auditors und Diskussion der Vor- und Nachteile einer Mitgliedschaft.
- 13. März 2023: Diskussion der Schutzkriterien zugunsten von Mitarbeitenden, die schädigendes Verhalten in der Bundesverwaltung melden (Whistleblowing).
- 6. Dezember 2023: Der neue Mandatsleiter für das VBS stellte sich vor. Verschiedene Aspekte der Koordination wurden besprochen. Allenfalls soll eine Koordinationsvereinbarung entwickelt werden, um die gemeinsamen oder unterschiedlichen Aspekte der jeweiligen Prüfkompetenz festzuhalten und damit zu vermeiden, dass Teilespekte der nachrichtendienstlichen Tätigkeiten nie geprüft werden.

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

Die AB-ND hat an allen fünf Sitzungen der UKI teilgenommen.

**Die durch die Revision des NDG vorgesehene Integration deren Aufsichtstätigkeiten in die AB-ND verzögert sich.** Deshalb begleitet die AB-ND die Arbeit der UKI im Rahmen der Koordination weiterhin und verzichtet zurzeit auf weitere Vorbereitungshandlungen.

### **Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter (EDÖB)**

Im Rahmen ihrer Prüfungshandlungen überprüft die AB-ND Informationssysteme der beaufsichtigten Stellen sowie deren Datenbearbeitung. Zudem kann sie die Abfrage von Daten durch die beaufsichtigten Stellen überprüfen, für deren Bearbeitung andere, nicht beaufsichtigte Bundesbehörden zuständig sind. Die Aufsichtsbehörde für die Datenbearbeitung durch die Bundesbehörden ist der EDÖB. Die Zuständigkeiten des EDÖB und der AB-ND – zwei bei der Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben von der Bundesverwaltung unabhängige Behörden – überschneiden sich teilweise. Um unklare Zuständigkeiten oder Doppelspurigkeiten für die beaufsichtigten Behörden zu vermeiden, stimmen die AB-ND und der EDÖB ihre Tätigkeiten bei Sitzungen und einem regelmässigen Austausch aufeinander ab.

Bei einem Koordinationstreffen zwischen dem EDÖB und der Leiterin AB-ND im Februar 2023 wurde vereinbart, die aktuelle Praxis, die funktional und zweckmässig ist, zu formalisieren. Im Mai 2023 unterzeichneten die AB-ND und der EDÖB eine Koordinationsvereinbarung.

### **Bürgerinnen und Bürger**

Die AB-ND erhielt im Jahr 2023 Anfragen von 20 Bürgerinnen und Bürgern.

### **Weitere Treffen**

Die Leitung der AB-ND traf sich im Jahr 2023 mindestens einmal mit folgenden Personen zum Austausch:

- Chefin des VBS
- Chef der Armee
- Generalsekretär des VBS
- Direktor und stellvertretender Direktor des NDB
- Chef des MND
- Chef des ZEO
- Leiter Interne Revision VBS
- Chef Kommando Operationen
- Chef Kommando Cyber
- ND-Beraterin des VBS
- Mitglieder der UKI

## 7.2 Internationale Kontakte

Zu Aufsichtsmethoden, -prozessen und -erfahrungen kann sich die AB-ND mit Aufsichtsbehörden anderer Länder im selben Tätigkeitsbereich austauschen. Dies weist sich als konstanter Mehrwert für die Prüfungstätigkeiten aus. Die AB-ND (anders als die Nachrichtendienste) hat aber keine rechtliche Grundlage für einen inhaltlichen Austausch mit ausländischen Partnerbehörden. Im Jahr 2023 haben folgende internationale Treffen stattgefunden:

### **Virtuelles Meeting mit der kanadischen Aufsichtsbehörde (National Security and Intelligence Review Agency [NSIRA]) am 27. April 2023**

Nachdem eine Delegation der NSIRA am 17. November 2022 in Bern zu Besuch gewesen war, trafen sich die beiden Aufsichtsbehörden am 27. April 2023 virtuell.

Bei diesem Treffen stellte die NSIRA insbesondere ihre Geschichte, ihr Mandat und ihre Struktur vor. Die Aufsichtsbehörde wurde 2019 geschaffen und ist eine unabhängige Stelle, die dem Parlament Bericht erstattet. Ihre Aufgaben bestehen hauptsächlich in der Durchführung von Überprüfungen und in der Bearbeitung von Beschwerden. Überprüft werden die Rechtmässigkeit, die Eignung, die Notwendigkeit sowie die Wirksamkeit der Tätigkeiten im Dienst der nationalen Sicherheit und der nachrichtendienstlichen Tätigkeiten aller Ministerien und Stellen der kanadischen Regierung. Aus den Überprüfungen gehen Empfehlungen hervor. Die Tätigkeit der NSIRA ist ähnlich wie diejenige der AB-ND. Im Sekretariat der NSIRA arbeiten jedoch mehr als 70 Personen und der Zuständigkeitsbereich ist viel umfassender als derjenige der AB-ND. Aus organisatorischer Sicht profitiert die NSIRA in Anbetracht der Entwicklung der Technologien und ihrer Verwendung in den nachrichtendienstlichen Tätigkeiten von der Unterstützung einer in diesem Bereich spezialisierten Einheit.

### **Intelligence Oversight Working Group (IOWG)**

Die IOWG ist eine internationale Arbeitsgruppe mit Vertretenden der Aufsichtsbehörden von Belgien, Dänemark, den Niederlanden, Norwegen, England, Schweden und der Schweiz. Seit November 2023 verfügt die kanadische Behörde NSIRA Beobachterstatus für 2024 bei dieser Arbeitsgruppe.

### **IOWG-Staffmeeting vom 25.-26. Mai 2023, Den Haag**

Zu Beginn der Veranstaltung präsentierten die Teilnehmenden verschiedene Entwicklungen in ihren Staaten seit dem letzten Meeting im Jahr 2022. Die Niederlande werden für die IOWG-Mitglieder zukünftig eine digitale Plattform zur Verfügung stellen, auf welcher Präsentationen und administrative Dokumente abgelegt werden können. Norwegen stellte seine Methoden und Arbeitsweisen betreffend Kommunikation vor. Ein weiteres Thema betraf die Verwendung von virtuellen Agenten und die verschiedenen diesbezüglichen gesetzlichen Regulierungen der Mitgliedstaaten. Hier sei insbesondere die Abgrenzung zu OSINT zu beachten. Abschliessend stellte ein Techniker der niederländischen Aufsichtsbehörde seine Überlegungen zu KI und automatisierter Entscheidfindung vor. Man war sich einig, dass sich die Dienste und ihre Aufsichtsstellen mit diesem Thema verstärkt auseinandersetzen müssen.

## **IOWG-Staffmeeting am 8. November 2023, Oslo**

Am 8. November 2023 traf sich die Mitarbeiterebene der IOWG zu einem vorbereitenden Meeting für das Chairmeeting am folgenden Tag. Insbesondere wurde ein Vorschlag für die Agenda der Meetings im nächsten Jahr erarbeitet. Folgende Themen wurden vorgeschlagen:

- Kommerziell erworbene Datensätze, welche durch die beaufsichtigten Dienste benutzt werden.
- Organisation eines online Austausches zu gewissen Themen zwischen den IOWG-Meetings.
- Personensicherheitsprüfung: Austausch über die Vorschriften und Praktiken bei der Sicherheitsüberprüfung in den verschiedenen IOWG-Staaten.
- Diskussion über mögliche internationale Zusammenarbeitsformen zwischen den Aufsichtsstellen.
- Aufsicht im Generellen: Vorstellung der Aufsichtsmethoden in den verschiedenen Ländern.

## **IOWG-Chairmeeting am 9. November 2023, Oslo**

Am 9. November 2023 trafen sich die Leiter der verschiedenen Aufsichtsstellen. Die vorgeschlagene Agenda der Mitarbeiterebene wurde gutgeheissen und insbesondere eine vertiefte Diskussion über die Methodik wurde von allen Seiten begrüßt. Der kanadischen Aufsichtsbehörde wird auf deren Anfrage hin der Beobachterstatus innerhalb der IOWG verliehen.

## **IOWG-Treffen mit einer US-Behörde und mit verschiedenen Nichtregierungsorganisationen (NGO) am 27. November 2023, Washington DC**

Die IOWG organisierte am Rande des International Intelligence Oversight Forum (IIOF) (s. unten) ein Treffen mit dem Privacy and Civil Liberties Oversight Board (PCLOB). Das PCLOB ist eine unabhängige Behörde innerhalb der Exekutive, die durch den 9/11 Commission Act von 2007 eingerichtet wurde. Der überparteiliche, fünfköpfige Ausschuss wird vom Präsidenten ernannt und vom Senat bestätigt. Der Vorsitzende ist hauptamtlich tätig, während die vier anderen Mitglieder des Ausschusses ihre Ämter in Teilzeit ausüben. Aufgabe des Ausschusses ist es, dafür zu sorgen, dass die Bemühungen der Bundesregierung zur Terrorismusprävention mit der Notwendigkeit des Schutzes der Privatsphäre und der bürgerlichen Freiheiten in Einklang gebracht werden. Insbesondere interessant war der Austausch über den Begriff «open» bei OSINT-Beschaffungen sowie die rasche Entwicklung und der Einsatz von KI-Mitteln.

Am Nachmittag fand ein Treffen beim Center for Democracy & Technology sowie bei weiteren NGOs statt. Auch hier wurden OSINT-Beschaffungen, insb. das Einbeziehen von Datenhändlern, breit diskutiert. Der Austausch hat sich dann auf die Frage konzentriert, zu erfahren, ob oder wie die Nachrichtendienste Informationen teilen und dadurch die Grenzen der Genehmigungspflicht solcher Informationsbeschaffungen umgehen könnten.

## **European Intelligence Oversight Conference (EIOC) vom 9.-10. November, Oslo**

Das abwechslungsreiche Programm der Konferenz behandelte so unterschiedliche Themen wie:

- Aufsichtsmethoden im Allgemeinen;
- unverhältnismässigen Gebrauch von öffentlich erhältlichen Daten durch die Nachrichtendienste und zu treffende Massnahmen;
- einen grundlegenden Austausch über die jüngste Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte;
- technische Aufsichtsmethoden und
- Aspekte der Kommunikation durch Aufsichtsbehörden.

Die AB-ND profitierte auch vom persönlichen Austausch über Aufsichtsmethoden und gesetzliche Gegebenheiten mit den verschiedenen anwesenden Sitzungsteilnehmenden.

## **International Intelligence Oversight Forum (IIOF) vom 28.-29. November 2023, Washington DC**

Am 28. und 29. November 2023 fand das sechste IIOF am American University Washington College of Law statt. Die Leiterin AB-ND und ein Mitarbeiter nahmen neben zahlreichen weiteren Mitgliedern nachrichtendienstlicher Aufsichtsbehörden von Verwaltungen und Parlamenten sowie Vertreterinnen und Vertretern von Nachrichtendiensten, Datenschutzbehörden und NGOs daran teil.

Folgende Themen wurden behandelt:

- Erforderliche und verhältnismässige Aufsicht: Schutz des Privatlebens und der nationalen Sicherheit auf beiden Seiten des Atlantiks.
- Die Erklärung Government Access to Personal Data held by Private Sector Entities der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung vom 14. Dezember 2022: Was bedeutet das und was folgt?
- Austausch von Good Practices betreffend die Integration von Garantien in operativen Tätigkeiten von Nachrichtendiensten.
- Ähnliche Herausforderungen, andere Rahmenbedingungen: Eine vergleichende Prüfung der Art und Weise, wie die Länder ihre nachrichtendienstlichen Tätigkeiten regeln.
- Art. 11 der Konvention 108+ des Europarats: Stand, Herausforderungen und Erkenntnisse.

Nach verschiedenen Präsentationen und Debatten fand ein Besuch des Intelligence Community Campus in Bethesda statt, mit einer Diskussion über die bei amerikanischen Nachrichtendiensten eingesetzten Ressourcen, mit denen jederzeit ein rechtmässiger Ausgleich zwischen den bestehenden Interessen der nationalen Sicherheit und der Respektierung der Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger sichergestellt werden soll.

Die behandelten Themen und der Austausch bringen für die Aufsichtstätigkeiten der AB-ND einen wahren Mehrwert. Zudem können die Aufsichtsorgane von der Forschungswelt (Universitäten, NGOs usw.), die einen kritischen und oft konstruktiven Blick auf das Thema Aufsicht haben, lernen. Die Behandlung der verschiedenen Arten der Aufsichtsausübung – die Unterschiede sind bedingt durch verschiedene rechtliche oder kulturelle Rahmenbedingungen – sowie der Einschränkungen oder Herausforderungen bei den Aufsichtstätigkeiten ermöglicht der AB-ND, ihre Praktiken zu hinterfragen, weiterzuentwickeln und zu verbessern.

## 8 Anhang

### 8.1 Prüfplan 2023

Nr.	Titel	Geprüfte Stelle(n)
<b>Strategie und Planung</b>		
23-1	Herstellung und Wirkung von nachrichtendienstlichen Produkten des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB)	NDB
<b>Organisation</b>		
23-2	Die juristischen Dienstleistungen im NDB	NDB
23-3	Schutz und Sicherheit im NDB	NDB
23-4	Das Business Continuity Management der Informatik (IT) und Disaster Recovery-IT im NDB	NDB
<b>Zusammenarbeit</b>		
23-5	Kantonaler Nachrichtendienst (KND) Luzern	KND / NDB
23-6	KND Nidwalden	KND / NDB
23-7	KND Obwalden	KND / NDB
23-8	KND Uri	KND / NDB
23-9	Die Auftragsbearbeitung der technischen Sensoren im Zentrum für elektronische Operationen (ZEO)	ZEO
23-10	Die Zusammenarbeit des NDB mit Privaten	NDB
<b>Beschaffung</b>		
23-11	Operationen, operative Abklärungsbedürfnisse und genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahmen des NDB	NDB
23-12	Menschliche Quellen (HUMINT) im NDB	NDB
23-13	Der Einsatz von virtuellen Agentinnen und Agenten im NDB	NDB
<b>Ressourcen</b>		
23-14	Die Umsetzung der Empfehlungen der AB-ND	NDB / MND <sup>4</sup> / ZEO
<b>Datenbearbeitung / Archivierung</b>		
23-15	Die Umsetzung des Auskunftsrechts im NDB	NDB
23-16	Informationssysteme, Speichersysteme und Datenablagen ausserhalb Artikel 47 des Nachrichtendienstgesetzes	NDB

<sup>4</sup> Militärischer Nachrichtendienst

## 8.2 Abkürzungsverzeichnis

AAKD	Anbieterinnen von abgeleiteten Kommunikationsdiensten
AB-ND	Unabhängige Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BAR	Bundesarchiv
BCM	Business Continuity Management
bspw.	beispielsweise
BÜPF	Bundesgesetz vom 18. März 2016 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (SR 780.1)
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
CAS	Certificate of Advanced Studies
CEA	Dienst für Cyber- und elektromagnetische Aktionen
d.h.	das heisst
Dienst ÜPF	Dienst für Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr
DPSA	Dienst für präventiven Schutz der Armee
DSG	Bundesgesetz vom 25. September 2020 über den Datenschutz (Datenschutzgesetz, SR 235.1)
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
ff.	fortfolgende
GeBM	Genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahmen
GEVER	Geschäftsverwaltungssystem
GPDel	Geschäftsprüfungsdelegation
HUMINT	Human Intelligence, Informationsbeschaffung durch menschliche Quellen
i.V.m.	in Verbindung mit
IIOF	International Intelligence Oversight Forum
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
insb.	insbesondere
IOWG	Intelligence Oversight Working Group
ISACA	Information Systems Audit and Control Association
IT	Information Technology, Informationstechnik
ITSCM	IT Service Continuity Management
KI	Künstliche Intelligenz
KND	Kantonale Nachrichtendienste
MND	Militärischer Nachrichtendienst
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
NDG	Bundesgesetz vom 25. September 2015 über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstgesetz, SR 121)
NGO	Non governmental organisation, Nichtregierungsorganisation
NSIRA	National Security and Intelligence Review Agency
N-SIS	nationaler Teil des Schengener Informationssystems
OP	Operation
OPAB	operatives Abklärungsbedürfnis
OSINF	Open Source Information
OSINT	Open Source Intelligence, Informationsbeschaffung von Daten aus öffentlich zugänglichen Quellen
PCLOB	Privacy and Civil Liberties Oversight Board
RIPOL	automatisiertes Polizeifahndungssystem

RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (SR 172.010.1)
SR	Systematische Rechtssammlung
u.a.	unter anderem
UKI	Unabhängige Kontrollinstanz für die Funk- und Kabelaufklärung
usw.	und so weiter
VBS	Eidgenössisches Departement für Bevölkerungsschutz, Verteidigung und Sport
VIS-NDB	Verordnung vom 16. August 2017 über die Informations- und Speichersysteme des Nachrichtendienstes des Bundes (SR 121.2)
VTI	virtuelle Tarnidentität
ZEO	Zentrum für elektronische Operationen (bis am 31.12.2023)