Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Unabhängige Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten

Tätigkeitsbericht 2021
der unabhängigen Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten AB-ND

1. Zusammenfassung

Drei Ereignisse prägten die Tätigkeiten der unabhängigen Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten (AB-ND) im Jahr 2021: die Auflösung des Arbeitsverhältnisses mit dem Direktor des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB), die markant gestiegene Anzahl von Hinweisen und Informationen über unzufriedene Mitarbeitende im NDB sowie die personellen Wechsel in der AB-ND selbst. Von den personellen Änderungen ist auch die Leitung der AB-ND betroffen. Thomas Fritschi verlässt die AB-ND nach knapp fünfjähriger Tätigkeit. Trotz dieser Entwicklungen kam die AB-ND ihrer Hauptaufgabe, der nachrichtendienstlichen Aufsicht, vollends nach.

Die AB-ND führte 2021 in folgenden Bereichen Prüfungen durch:

- Strategie und Planung – 1 Prüfung
- Organisation – 3 Prüfungen
- Zusammenarbeit – 8 Prüfungen
- Beschaffung – 4 Prüfungen
- Datenbearbeitung/Archivierung – 2 Prüfungen

Total wurden 18 Prüfungen durchgeführt und abgeschlossen. Im Vergleich zu den letzten Jahren hat sich die Anzahl ausgesprochener Empfehlungen deutlich reduziert. Diese Entwicklung kann einerseits auf schon erzielte Verbesserungen durch die Umsetzung der in den letzten Jahren von der AB-ND erlassenen Empfehlungen zurückgeführt werden. Andererseits prüft die AB-ND vermehrt in die Tiefe, nachdem sie sich in den Anfangsjahren mit ihren Prüfungen vor allem eine Übersicht über die verschiedenen nachrichtendienstlichen Tätigkeiten verschafft hat. Dadurch wird die Formulierung von stufengerechten Empfehlungen anspruchsvoller.

Gemäss ihrer Risikoeinschätzung legte sie den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit auf den NDB. Sie führte dementsprechend insgesamt 17 Prüfungen beim NDB durch.

Die Prüfung der Zusammenarbeit des NDB mit den kantonalen Nachrichtendiensten (KND), des Schutzes kritischer Infrastrukturen mittels Cyberabwehr und der Informationsbeschaffung durch menschliche Quellen (HUMINT) erforderten einen grossen Ressourceneinsatz der AB-ND. Im Bereich HUMINT führte sie eine ausserordentliche, nicht auf dem Prüfplan 2021 aufgeführte, umfangreiche Prüfung durch. Der NDB setzte sich mit den festgestellten Verbesserungsmöglichkeiten auseinander. Die durch den Direktionswechsel bedingte, lange Übergangszeit und unzufriedene Mitarbeitende sind eine Belastung für den Dienst. Betreffend Zusammenarbeit mit den kantonalen Nachrichtendiensten erreichte der NDB gute Noten und leistet damit einen wichtigen Beitrag für die innere Sicherheit der Schweiz. Im Bereich Cyber überprüfte der NDB seine Praxis der Informationsbeschaffung. Die AB-ND liess sich regelmässig und ausführlich darüber informieren, um Entscheidungsgrundlagen für eine allfällige Prüfung zu schaffen.

Die AB-ND prüfte das Zentrum für elektronische Operationen (ZEO) im Bereich Cyberabwehr. Die Prüfung zeigte auf, dass die Kompetenzen für den Schutz kritischer Infrastruktur beim NDB und ZEO aufgebaut sind und die Zusammenarbeit funktioniert. Zusätzlich nahm die AB-ND als Beobachterin an den Sitzungen der Unabhängigen Kontrollinstanz für die Funkaufklärung (UKI) teil.

Der militärische Nachrichtendienst (MND) wurde im Berichtsjahr von der AB-ND im Bereich Datenschutz geprüft. Auch wenn der MND Personendaten bearbeitet, stehen diese nicht im Fokus seines Interesses. Die Informationsbeschaffung ist gemäss gesetzlichem Auftrag vor allem auf das Ausland ausgerichtet. Die AB-ND stellte keine Punkte fest, die sie an der Rechtmässigkeit der Bearbeitung von Personendaten durch den MND zweifeln liessen.

An einer Tagung wurde zudem der Austausch der AB-ND mit den kantonalen Aufsichtsorgangen gepflegt und gefestigt.

Der Tätigkeitsbericht (TB) 2021 war vom 14. Februar bis 27. Februar 2022 beim Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) und bei der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte (GPDel) 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.

Fazit

Die AB-ND formulierte 18 Empfehlungen in 18 durchgeführten Prüfungen. Mit der Umsetzung dieser Empfehlungen können bestehende Risiken der nachrichtendienstlichen Tätigkeiten vermindert und die Wirksamkeit verbessert werden.

Personelle Unsicherheiten im NDB übersteuerten im Berichtsjahr die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten des Dienstes. Der NDB selbst hat erste Anstrengungen zur Verbesserung unternommen, die aber für eine nachhaltige Beruhigung und Klärung der Situation nicht ausreichen dürften. Die bestehenden Strukturen und Abläufe im Dienst müssen hinterfragt und allenfalls angepasst werden. Dadurch könnte längerfristig Stabilität geschaffen werden, was risikominimierend wäre. Damit dies erreicht werden kann, ist der NDB auch auf die Unterstützung des Departementes angewiesen. Die abnehmende Zahl der Empfehlungen ist ein Indiz dafür, dass im Bereich der nachrichtendienstlichen Tätigkeiten bestehende Risiken ausgeschlossen oder mindestens minimiert werden konnten.

Die beiden militärischen Organisationen im Bereich der nachrichtendienstlichen Tätigkeiten, der MND und das ZEO, wurden gestützt auf die den Prüfungen zugrunde liegende Risikobeurteilung weniger geprüft. Empfehlungen mussten für diese Organisationen keine ausgesprochen werden. Es bleibt zu beobachten, wie sich das ZEO ins künftige Kommando Cyber integrieren wird.

2. Inhaltsverzeichnis

1 Zusammenfassung 2

2 Inhaltsverzeichnis 4

3 Persönlich 5

4 Informationssysteme 6

4.1 Von der AB-ND bisher geprüfte Informationssysteme 7

4.2 Welche Herausforderungen und Chancen sieht die AB-ND im Zusammenhang mit den geprüften Informationssystemen? 9

4.3 Zukünftige Entwicklungen 11

4.4 Neue Datenhaltung: Auswirkungen auf das NDG 11

5 Aufsichtstätigkeiten 12

5.1 Der Prüfplan 12

5.2 Prüfungen im Jahr 2021 12

5.3 Akzeptanz 26

5.4 Controlling der Empfehlungen 26

6 Innensicht 28

6.1 Personal und Weiterbildungen 28

6.2 Revision des NDG 28

6.3 Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) 28

6.4 Besuche 28

6.5 Rechtsprechung 28

7 Koordination 29

7.1 Nationale Kontakte 29

7.2 Internationale Kontakte 31

8 Aussensicht 33

9 Kennzahlen Stichtag 31.12.2021 36

10 Anhang 37

10.1 Prüfplan 2021 37

10.2 Abkürzungsverzeichnis 38

3. Persönlich

«Die AB-ND gewährleistet ‹Checks and Balances› im nachrichtendienstlichen Umfeld.»

Thomas Fritschi

Thomas Fritschi, Leiter AB-ND

Die Covid-19-Pandemie und die mit ihr einhergehende gesellschaftliche Spaltungstendenz, die Machtpolitik einzelner Staaten oder unsere Verwundbarkeit durch Cyberangriffe machen uns bewusst, wie fragil unsere Sicherheit ist und wie wichtig die Prävention und die Lagebeurteilung für die politischen Entscheidungsträger sind. In einer zunehmend unsicheren und schwierigen Zeit ist das Bedürfnis nach gesicherten Informationen und Fakten noch grösser. Die Nachrichtendienste waren und sind gefordert – und folglich auch ihre Aufsicht.

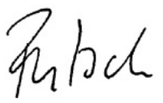
Risikobasiert und angepasst an aktuelle Entwicklungen nahmen wir unsere Aufsichtstätigkeit auch im Berichtsjahr wahr. Die Zahl unserer Empfehlungen ist markant zurückgegangen. Einerseits hängt dies damit zusammen, dass in den vergangenen Jahren bereits Verbesserungen erzielt wurden. Andererseits konzentrierten wir uns vermehrt auf grundlegende Herausforderungen, die sich aus der nachrichtendienstlichen Arbeit in einem demokratischen Rechtsstaat ergeben, und prüften verstärkt in die Tiefe, was höhere Anforderungen an die Formulierung von stufengerechten Empfehlungen stellt. Besonders anspruchsvoll waren eine Prüfung im Bereich der Quellenführung sowie vertiefte Abklärungen zu Vorkommnissen im Bereich Cyber NDB.

Unser Fokus richtete sich auf die Organisation des NDB, die durch den überraschenden Abgang des Direktors auf die Probe gestellt wurde. Unzufriedene Mitarbeitende machten sich Mitte 2021 in der Presse bemerkbar. Ein Kulturwechsel und die Überprüfung von Strukturen und Abläufen des NDB sind deshalb angezeigt. Der Entscheid über die Umsetzung solcher Massnahmen ist nicht Aufgabe der Aufsichtsbehörde. Stattdessen ist davon auszugehen, dass dies der Auftrag des designierten Direktors NDB ist.

In diesem Tätigkeitsbericht wollen wir uns neben der Berichterstattung über unsere Prüftätigkeit und NDB-interne Entwicklungen vertieft dem Thema Informationssysteme widmen. Damit verbunden ist das Thema Datenschutz. Mit dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB), Dr. iur. Adrian Lobsiger, haben wir einen ausgewiesenen Spezialisten als Autor für die Aussensicht gewinnen können.

Ich zeichne letztmals verantwortlich für einen Tätigkeitsbericht der AB-ND und bin dankbar für fast fünf Jahre konstruktive Arbeit in einem hochsensiblen und anspruchsvollen Umfeld. Die AB-ND gewährleistet «Checks and Balances» im Zusammenhang mit den 2017 erweiterten Kompetenzen des NDB und einem stetig wachsenden Dienst. Sie ist so aufgebaut und entwickelt, dass sie diesem Anspruch gerecht werden kann. Ihre Unabhängigkeit wird respektiert und beachtet. Der Austausch und die Koordination mit den anderen Aufsichtsorganen auf Stufe Bund und in den Kantonen ist etabliert. Zu wünschen bleibt, dass in Zukunft endlich auch ein Dialog mit der parlamentarischen Oberaufsicht stattfinden kann.

Es ist richtig und gut, dass es die AB-ND gibt. Sie kann Vertrauen in die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten schaffen. Ich bedanke mich für das mir in den letzten Jahren entgegengebrachte Vertrauen und wünsche Ihnen eine gute Lektüre.



Thomas Fritschi, Leiter AB-ND

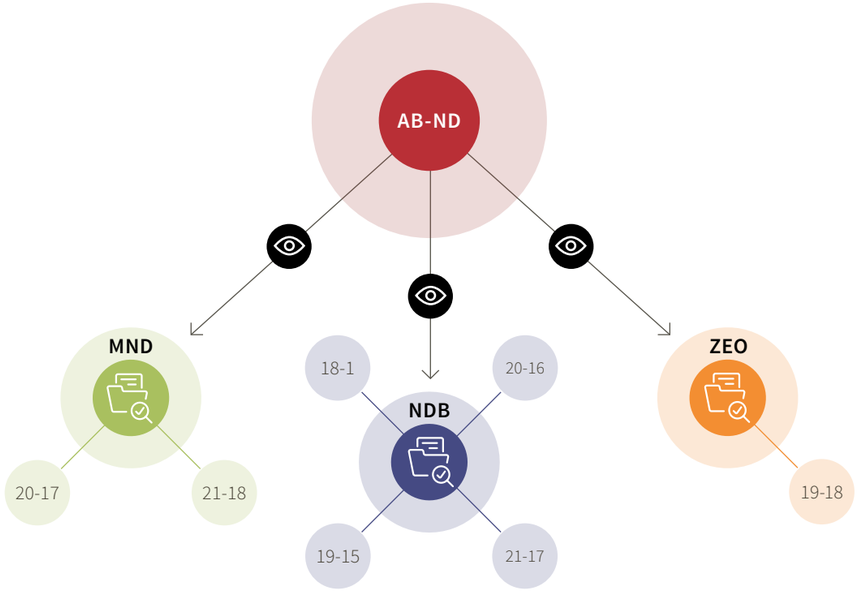
4. Informationssysteme

«Jedes Jahr prüft die AB-ND eine Reihe von Datenbearbeitungen oder Informationssystemen.»

Die Beschaffung von Informationen zu den gesetzlich vorgegebenen Aufgaben ist eine der Kernaufgaben der Schweizer Nachrichtendienste. Diese Informationen müssen den zuständigen Mitarbeitenden zur Erfüllung ihrer dienstlichen Aufgaben zu einem möglichst frühen Zeitpunkt zur Verfügung gestellt werden. Die Informationen werden in Produkte der Nachrichtendienste eingearbeitet, die in- und ausländischen Sicherheitsbehörden, militärischen und politischen Entscheidungsträgern zur Verfügung gestellt werden. Zweck der Informationsbeschaffung ist die Beurteilung der aktuellen Bedrohungslage im Dienst der nationalen und internationalen Prävention und zuhanden der politischen Entscheidungsträger.

Informationen, die für die Aufgabenerfüllung der Nachrichtendienste nicht mehr benötigt werden und deren Aufbewahrungsfrist abgelaufen ist, werden dem Bundesarchiv zur Archivierung angeboten. Erachtet das Bundesarchiv diese als nicht archivwürdig, so müssen sie vernichtet werden.

Die Nachrichtendienste betreiben einen Verbund von Informationssystemen, in denen die Informationen oder Daten in ihrem ganzen Lebenszyklus – von der Beschaffung bis zur Löschung – bearbeitet werden. Die anwendbaren Gesetze enthalten eine Reihe von Vorschriften zur Datenhaltung. Da dieser Bereich für die Nachrichtendienste wichtig ist, hat die AB-ND in ihrem Prüfplan einen eigenen Prüfbereich dafür vorgesehen: die Datenbearbeitung und Archivierung. Jedes Jahr prüft die AB-ND eine Reihe von Datenbearbeitungen oder Informationssystemen. Der vorliegende Tätigkeitsbericht fokussiert angesichts der Wichtigkeit des Themas auf die Thematik der Informationssystemе.



4.1 Von der AB-ND bisher geprüfte Informationssysteme

Im NDB hat die AB-ND bereits folgende Informationssysteme geprüft:

Prüfung	Zweck	Jahr/Quellenangabe
18-1 Übersicht über die Datenlandschaft NDB und Inhalt Restdatenspeicher	Das Bundesgesetz über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstgesetz, NDG)[1] führt in Art. 47 die Informationssysteme auf, welche der NDB betreibt. Auf Verordnungsebene[2] werden die Informationssysteme weiter geregelt. Die AB-ND verschaffte sich mit dieser Prüfung eine Übersicht über alle Informationssysteme des NDB. Die Prüfung diente als Ausgangspunkt für weitere Prüfungen. Der Restdatenspeicher kann nach dem Gesetz Daten enthalten, die keinem anderen Informationssystem zugeordnet werden können. Deshalb untersuchte die AB-ND den Inhalt dieses Systems, um die Art der darin bearbeiteten Daten festzustellen.	2018 (TB 2018, Seite 13)
19-15 Betrieb, Inhalt und Nutzung der Informationssysteme GEVER NDB[3], BURAUT-Fileablage[4], SiLAN[5]-Fileablage (temporäre Auswertungen)	Der NDB führte 2012 ein Geschäftsverwaltungssystem ein. Auf das System haben alle NDB-Mitarbeitenden Zugriff. Darin werden sowohl administrative als auch nachrichtendienstliche Daten bearbeitet. Angesichts der bearbeiteten Daten und der grossen Anzahl Zugriffsberechtigter wählte die AB-ND dieses System für eine erstmalige vertiefte Überprüfung eines Informationssystems aus.	2019 (TB 2019, Seite 23 ff.)
20-16 Betrieb, Inhalt und Nutzung der Infosysteme IASA[6]	IASA enthält die drei nachrichtendienstlichen Kern-Informationssysteme und ist das zentrale Arbeitsinstrument des NDB, deshalb wurde dieses System von der AB-ND geprüft.	2020 (TB 2020, Seite 23 ff.)

1 SR 121
2 Verordnung über die Informations- und Speichersysteme des Nachrichtendienstes des Bundes (VIS-NDB; SR 121.2)
3 Geschäftsverwaltungssystem des NDB
4 Datenablage des NDB
5 Sicheres Netzwerk des NDB
6 Integrales Analysesystem des NDB

Prüfung	Zweck	Jahr/Quellenangabe
21-17 Ausgewähltes Informationssystem des NDB (Quattro P)	In diesem Informationssystem wird eine grosse Anzahl Reisebewegungen ausländischer Personen erfasst und bearbeitet. Die hohe Anzahl der mit diesem System bearbeiteten Personendaten und die Tatsache, dass Quattro P Daten für das Gesichtserkennungssystem des NDB genutzt werden, veranlasste die AB-ND dazu, das System zu prüfen.	2021 (TB 2021, Seite 22 ff.)

Die AB-ND prüfte beim MND folgende Informationssysteme:

Prüfung	Zweck	Jahr/Quellenangabe
20-17 Informationssystemlandschaft MND (Berechtigungsmanagement)	Die Prüfungsresultate dienten der AB-ND zum Verständnis und zur Planung weiterer Prüfungen.	2020 (Wurde im TB nicht speziell behandelt, Zusammenfassung auf der Website der AB-ND ersichtlich.)
21-18 Datenschutz im MND	Der MND bearbeitet Personendaten, wenn dies auch nicht der Hauptfokus seiner Tätigkeiten ist. Die AB-ND prüfte deshalb datenschutzrechtliche Aspekte seiner Tätigkeit in bestimmten Informationssystemen.	2021 (TB 2021, Seite 25 ff.)

Die AB-ND überprüfte beim ZEO folgende Informationssysteme:

Prüfung	Zweck	Jahr/Quellenangabe
19-18 Informationssystemlandschaft ZEO	Diese Prüfung verschaffte der AB-ND einen Überblick und diente als Ausgangspunkt für weitere Prüfungen. Es gibt keine eigene spezifische rechtliche Grundlage, welche die Informationssysteme des ZEO regelt. Die Grundlagen sind vielmehr in verschiedenen Gesetzen und Verordnungen zu finden.	2019 (TB 2019, Seite 27)

«Die für den NDB massgeblichen Rechtsgrundlagen für den Betrieb der Informationssysteme sind detaillierter und transparenter ausgestaltet als diejenigen für den MND oder das ZEO.»

Abgesehen von spezifisch auf Informationssysteme zugeschnittenen Prüfungen führte die AB-ND weitere Prüfungen im Bereich Datenbearbeitung/Archivierung durch. Seit Aufnahme ihrer Aufsichtstätigkeit waren dies neun zusätzliche Prüfungen. Die AB-ND befasste sich also seit Beginn ihrer Prüftätigkeit in sechzehn Prüfungen hauptsächlich mit Informationssystemen der Nachrichtendienste und der Datenbearbeitung in diesen Systemen. Im Folgenden werden die durch diese Prüftätigkeiten gewonnenen Erkenntnisse präsentiert.

4.2 Welche Herausforderungen und Chancen sieht die AB-ND im Zusammenhang mit den geprüften Informationssystemen?

4.2.1 Rechtliche Grundlagen für nachrichtendienstliche Informationssysteme

Die rechtlichen Grundlagen für die Informationssysteme des NDB, des MND und des ZEO sind unterschiedlich ausgearbeitet. Die für den NDB massgeblichen Rechtsgrundlagen für den Betrieb der Informationssysteme sind detaillierter und transparenter ausgestaltet als diejenigen für den MND oder das ZEO. Diese klareren gesetzlichen Vorgaben erleichtern der AB-ND die Prüfung der Rechtmässigkeit der durch den NDB betriebenen Informationssysteme. Die AB-ND setzt sich denn auch dafür ein, dass die rechtlichen Grundlagen in Zukunft auch für den MND oder das ZEO deutlicher und differenzierter ausgestaltet werden.

4.2.2 Zugriff der AB-ND auf die nachrichtendienstlichen Informationssysteme

Die Prüfungsleitenden der AB-ND erhalten nur vom NDB direkten und zeitlich begrenzten Zugriff auf zu prüfende Informationssysteme. Zudem haben sie permanenten Zugriff auf das Geschäftsverwaltungssystem des NDB. Dies erleichtert die Prüfungshandlungen, da die benötigte Dokumentation von der AB-ND eigenständig beschafft werden kann. Schwieriger gestaltet sich dies beim MND und beim ZEO. Hier muss sich die AB-ND die Systeme vorführen lassen oder einen Zugriff vor Ort organisieren, was z. B. die selbstständige Bearbeitung von Stichproben in diesen Informationssystemen erschwert.

4.2.3 Empfehlungsadressaten und Umsetzbarkeit der Empfehlungen

Das ZEO und der MND sind relativ kleine Organisationseinheiten in der Armee. Ihr Spielraum für die spezifische Gestaltung von Informationssystemen nach ihren eigenen Bedürfnissen ist daher beschränkt. Für die AB-ND birgt dies Herausforderungen bei der Formulierung von umsetzbaren Empfehlungen, da diese nur die Nachrichtendienste selbst betreffen dürfen und nicht andere Teile der Armee. Allfällige Empfehlungen können aber in diesem Bereich praktisch nie nur den MND oder das ZEO betreffen, sondern haben häufig Schnittmengen zur ganzen Armee.

4.2.4 Schwerpunkte der AB-ND bei der Prüfung von Informationssystemen

Zugriffsmanagement und Löschung der Daten – Informationssysteme des NDB

Bei den Prüfungen der Informationssysteme des NDB legt die AB-ND insbesondere Wert auf die Einhaltung der Datenaufbewahrungsfristen und ein recht- und zweckmässiges Zugriffsmanagement. Der NDB kennt für die Daten seiner Informationssysteme mehr als zehn verschiedene Aufbewahrungsfristen – von einem halben Jahr bis hin zu 45 Jahren. Die rechtmässige Einhaltung dieser Fristen wird meist durch automatische Löschprogramme sichergestellt. Die AB-ND überprüft die Löschung anhand von Stichproben in den Informationssystemen.

Das Zugriffsmanagement birgt grosse Herausforderungen für den NDB. Aus Informations- und Datenschutzgründen dürfen die Mitarbeitenden nur auf diejenigen Daten Zugriff haben,

«Neue Technologien bergen jedoch nicht nur Risiken für die Sicherheit der Schweiz, sondern sie können die Arbeit der Nachrichtendienste auch positiv beeinflussen.»

die sie für ihre Arbeit benötigen. Nach internen Wechseln, aber auch bei Ein- oder Austritten von Mitarbeitenden müssen die Berechtigungen jeweils zeitnah angepasst werden. Der NDB hat dafür Prozesse installiert, und die AB-ND überprüft die Zugriffsberechtigungen anhand von Stichproben aus den Informationssystemen. Zudem kann sie sich an den Arbeitsplätzen von Mitarbeitenden die Möglichkeiten für den Zugriff auf Informationssysteme zeigen lassen.

Zeitliche Verzögerung bei der Bearbeitung von Informationen

Für die Nachrichtendienste ist es wichtig, dass beschaffte oder empfangene Informationen möglichst schnell in die dafür vorgesehenen Informationssysteme eingespeist werden. Aus Informationsschutzgründen werden die beschafften Daten manchmal zuerst in besonders geschützten temporären Ablagen gespeichert. Erst anschliessend werden sie in die Informationssysteme überführt, auf welche die Mitarbeitenden Zugriff zur Auswertung der Informationen und zur Weiterverwertung in Produkten haben. Zudem müssen die Informationen vor der Aufnahme in ein Informationssystem manchmal anonymisiert werden. Die AB-ND richtet deshalb genaues Augenmerk auf die Prüfung dieser Prozesse.

4.3 Zukünftige Entwicklungen

Die Nachrichtendienste müssen gesellschaftliche und technologische Veränderungen, die sich als negativ für die Sicherheit der Schweiz herausstellen, vorwegnehmen können. Neue Technologien bergen jedoch nicht nur Risiken für die Sicherheit der Schweiz, sondern sie können die Arbeit der Nachrichtendienste auch positiv beeinflussen. So hat eine systemübergreifende Suchmaschine des NDB die Arbeit der Mitarbeitenden seit ihrer Einführung vor sechs Jahren sehr erleichtert.

Alle drei Dienste beobachten technologische Entwicklungen und setzen diese für ihre nachrichtendienstlichen Tätigkeiten ein. Neu soll ein Gesichtserkennungssystem dem NDB ermöglichen, in seinen Systemen gespeicherte Bilder zusammenfassend zu Personen anzuzeigen (wir berichten darüber auf Seite 24 ff.). Der MND seinerseits fördert zunehmend die Analyse von Satellitenbildern. Und das ZEO setzt sich mit der Frage auseinander, wie die Überwachung des abnehmenden Funkverkehrs aufgrund neuer verwendeter Kommunikationsmittel durch andere technische Sensoren kompensiert werden kann.

4.4 Neue Datenhaltung: Auswirkungen auf das NDG

In Gesetzen, die sich mit Datenhaltung beschäftigen, wird meistens der Begriff «Informationssystem» verwendet. Das ist im NDG nicht anders. In Art. 47 NDG werden die verschiedenen Informationssysteme aufgeführt, die der NDB betreibt. Die Botschaft zum Gesetz führt aus, dass der NDB die von ihm beschafften oder bei ihm eingetroffenen Meldungen je nach Thematik, Quelle oder Sensibilität der Daten in einem Verbund von Informationssystemen ablegen soll.[7]

Die Verknüpfung des Begriffs «Informationssystem» mit den dafür vorgesehenen Bearbeitungszwecken der Daten auf gesetzlicher Ebene entspricht möglicherweise nicht mehr modernen Datenhaltungskonzepten. So verzichtet das neue Datenschutzgesetz denn auch auf den Begriff der «Datensammlung». Begründet wird dies damit, dass dank neuer Technologien Daten wie eine Datensammlung genutzt würden, auch wenn sie nicht zentral gespeichert seien.[8]

Die Revisionsvorlage zum NDG sieht vor, die Gesetzesbestimmungen zu den Informationssystemen des NDB anzupassen. Der Begriff «Information» soll durch den Begriff «Daten» ersetzt werden. Die Daten sollen gemäss den gesetzlichen Vorgaben kategorisiert werden können. Der Inhalt dieser Kategorien soll in etwa denjenigen der bisherigen Informationssysteme entsprechen, die das NDG beschreibt.

[7] BBl 2014 2106
[8] BBl 2017 7023

5. Aufsichtstätigkeiten

Wie letztes Jahr eingeführt, berichtet die AB-ND auch in diesem Tätigkeitsbericht nicht über jede durchgeführte Prüfung. Wir setzen Schwerpunkte und informieren über ausgewählte Prüfungen im Detail und über andere Prüfungen gar nicht. Auf der Website der AB-ND sind jedoch die zusammengefassten Ergebnisse jeder Prüfung abrufbar.[9]

5.1 Der Prüfplan

Die AB-ND erstellt jedes Jahr einen risikoorientierten Prüfplan.[10] Der Prüfplan enthält folgende Prüfbereiche:

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

Insgesamt plante die AB-ND für das Jahr 2021 achtzehn Prüfungen. Zusätzlich führte sie die 2020 geplante Prüfung «20-3 Kompetenzen und Zuständigkeiten zwischen NDBA[11] und MND» und eine ausserordentliche Prüfung im Bereich HUMINT durch. Auf die Durchführung der Prüfungen «20-1 Changemanagement» und «21-3 Sicherheit im NDB» verzichtete die AB-ND ganz. Einerseits aufgrund temporär mangelnder personeller Ressourcen, aber auch weil sich vom Zeitpunkt der Planung bis zur Realisation der Prüfung die realen Gegebenheiten derart veränderten, dass die Durchführung der Prüfungen nicht mehr sinnvoll war. Einzelne Aspekte der geplanten Prüfungen flossen bereits in andere Prüfungen ein oder werden in künftigen Prüfungen berücksichtigt. Die Durchführung der Prüfung «21-16 Telekomdienstleistungen» wurde 2022 gestartet.

Gestützt auf aktuelle Ereignisse und Entwicklungen hat die AB-ND im Berichtsjahr in drei Fällen kurzfristige Einzelabklärungen im Hinblick auf eine mögliche Prüfung vorgenommen. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse sind teilweise in laufende oder geplante Prüfungen eingeflossen.

5.2 Prüfungen im Jahr 2021

5.2.1 Strategie und Planung

Im Bereich «Strategie und Planung» werden Themen geprüft, welche die kurz-, mittel- und langfristige strategische Planung der nachrichtendienstlichen Behörden der Schweiz sowie deren Zielsetzungen betreffen. Folgende Prüfungen waren im Jahr 2021 für diesen Bereich geplant:

- **21-1 Einsatz von Mitarbeitenden des NDB in schweizerischen Vertretungen im Ausland (NDB)**

Diese Prüfung war eine Folgeprüfung von «19-2 Nachrichtendienstliches Informationsmanagement zwischen Sensor ‹Verteidigungsattaché (VA)› und NDB» und diente unter anderem der Umsetzungskontrolle der Empfehlung. Deshalb berichten wir in Ziffer 5.4 «Controlling» über die Prüfung 21-1.

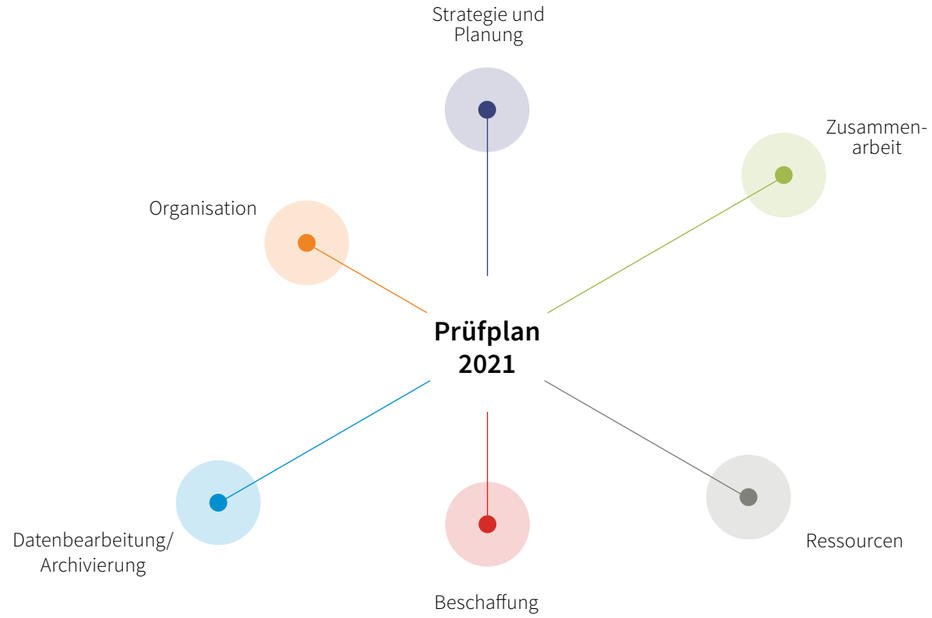
5.2.2 Organisation

Im Bereich «Organisation» prüft die AB-ND, ob der Aufbau und die Prozesse der Dienste geeignet sind, deren gesetzlichen Auftrag rechtmässig, zweckmässig und wirksam zu erfüllen.

Im Jahr 2021 hat die AB-ND die Prüfung «20-3 Kompetenzen und Zuständigkeiten zwischen NDBA und MND» nachholend durchgeführt und wird in diesem Tätigkeitsbericht darüber berichten. Ausserdem waren gemäss Prüfplan 2021 folgende Prüfungen geplant:

- **21-2 Schutz kritischer Infrastrukturen/Cyberabwehr (NDB/ZEO)**
- 21-3 Sicherheit im NDB (NDB)
- **21-4 Gewalttätiger Rechtsextremismus (NDB)**

[9] https://www.ab-nd.admin.ch/de/pruefplan-und-pruefberichte.html
[10] Siehe Tätigkeitsbericht der AB-ND 2020, Seite 9.
[11] NDB, Abteilung Auswertung



Die Prüfung «21-3 Sicherheit im NDB» wurde nicht durchgeführt.

20-3 Kompetenzen und Zuständigkeiten zwischen NDBA und MND (NDB/MND)

In der Prüfung ging es hauptsächlich um die Frage, ob die Produkte des NDB und des MND genügend voneinander abgegrenzt sind. Zudem wurde untersucht, ob dort, wo sie sich überschneiden, Synergiepotenziale, etwa der gegenseitige Austausch des fachlichen Know-hows, in ausreichendem Mass genutzt werden. Die Prüfung war bereits für das Jahr 2020 vorgesehen, wurde dann aber aufgrund von Reorganisationen im Bereich der Auswertung NDB verschoben. Im September 2021 wurde die Prüfung neu gestartet. Die AB-ND nahm unter Einbezug der Grundaufträge und der Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen NDB und MND umfangreiche Analysen der Produkte und der Zusammenarbeitsformen der geprüften Dienste vor. Es wurde festgestellt, dass es nur wenige Themen gibt, bei denen eine Überlappung von Interessengebieten in den Auswertungstätigkeiten von NDB und MND möglich ist.

Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, findet zwischen den jeweiligen Bereichen des NDB und MND ein regelmässiger, teils formalisierter Austausch statt. U. a. informieren sich die Dienste gegenseitig über ihre geplante Produktion und stellen ihre Produkte dem anderen Dienst zur Verfügung. Der Informationsaustausch spiegelt sich auch in den Produkten selbst wider, die sich bei der Bearbeitung gemeinsamer Interessengebiete eher ergänzen und nicht wiederholen. Oft finden sich Produkte, die, ausgehend von derselben Ausgangssituation, jeweils unterschiedliche Perspektiven vermitteln. Die AB-ND kam daher zum Schluss, dass die Abgrenzung zwischen den Auswertungsbereichen des NDB und des MND zweckmässig und wirksam ist.

21-2 Schutz kritischer Infrastrukturen/Cyberabwehr (NDB/ZEO)

Im Lagebericht «Sicherheit Schweiz 2021» beschreibt der NDB die Vergrösserung der Angriffsfläche für Cyberangriffe. Ursache sei der von den Schutzmassnahmen gegen die Pandemie verstärkte Digitalisierungsdruck. Die zahlreichen Schweizer Unternehmen, die Zubehör und Dienstleistungen für die Betreiber kritischer Infrastrukturen im In- und Ausland anbieten, seien auch für Akteure mit staatlichem Hintergrund interessante Ziele. Klassische Cyberangriffe sowie Cyberspionage, Cybersabotage und Cyberterrorismus, die direkt auf kritische Infrastrukturen ausgerichtet sind, machen aus Sicht des NDB nur einen kleinen Teil der gesamthaft identifizierten Cyberbedrohungen aus. Kritische Infrastrukturen in der Schweiz waren aus Sicht des NDB bisher keine direkten Ziele für durchgeführte Sabotageakte. Dennoch gilt das Schadenspotenzial hier als am höchsten, da die entsprechenden Infrastrukturdienstleistungen wie Elektrizitätsversorgung oder Telekommunikationsdienste als zentral für das Funktionieren der Gesellschaft angesehen werden.

Aufgrund dieser unbestrittenen Risiken hat die AB-ND überprüft, ob die beiden Dienste NDB und ZEO über genügend qualitative und quantitative Kompetenzen und Kapazitäten verfügen, um die notwendigen Informationen zu beschaffen[12] und allfällige Angriffe auf kritische Infrastrukturen zu stören, zu verhindern oder zu verlangsamen.[13]

Das Ressort Cyber NDB, die Melde- und Analysestelle Informationssicherung (MELANI OIC[14]) und Teile der Armee sind die massgeblichen Akteure, die Cyberbedrohungen begegnen. Sie sind in einer interdepartementalen, komplexen Organisationsstruktur zum Schutz kritischer Infrastrukturen und zur Cyberabwehr eingebettet. Hauptaufgabe des NDB unter Einbezug des ZEO ist es, mit nachrichtendienstlichen Mitteln Cyberangriffe zu identifizieren und zuzuordnen. Darüber hinaus unterstützt er die Betreiber kritischer Infrastrukturen mit der Darstellung der aktuellen Cyberlage. Die Mittel des ZEO werden vom NDB zur technischen Analyse von Cyberbedrohungen herangezogen.

Operative und technische Analyse sind im NDB im Ressort Cyber zusammengefasst. Parallel dazu verfügt auch das ZEO im Bereich Cyber Network Operations (CNO) über eine Einheit Cyber Threat Intelligence (CTI), die sich mit der Cyberbedrohungsanalyse beschäftigt. Das Ressort Cyber im NDB sieht sich im Handlungsfeld Cyber dann gefordert, wenn es um sicherheitspolitisch relevante Vorfälle geht, die einem anderen Staat zuordenbar sind. Reine Aktivitäten von Cyberkriminellen zählen nicht zu seinem Aufgabenbereich.

Bei Genehmigung eines Antrags des NDB, gemäss Art. 37 Abs. 1 NDG gegen einen Angreifer vorzugehen, würde der NDB das ZEO mit der Durchführung des Gegenangriffs beauftragen, da der NDB selbst über keine Kräfte zur Durchführung einer Cyberattacke verfügt. Diese sind gemäss Strategie Cyber des VBS Aufgabe der Armee. Eine über das reine Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis hinausgehende Zusammenarbeitsform stellt das Joint Cyber Technical Analysis Center (JCTAC) dar. Hierbei handelt es sich nicht um eine neue Organisationseinheit, sondern um die Zusammenführung von Mitarbeitenden des NDB und des ZEO zur gemeinsamen technischen Analyse von Cyberbedrohungen.

Die Prüfung hat aufgezeigt, dass die Kompetenzen im NDB und im ZEO vorhanden sind und das Zusammenspiel zwischen den beiden Diensten funktioniert.

Einzelabklärung Cyber NDB

Die AB-ND hat seit Mai 2021 Kenntnis von Unregelmässigkeiten im Bereich Cyber NDB und verfolgte die daraus folgenden internen Abklärungen des NDB eng und stellte, wo nötig, Nachfragen. Im Grundsatz sind wir mit dem Vorgehen des NDB und des VBS einverstanden. Für uns ist die Klärung der strafrechtlichen Relevanz von hoher Wichtigkeit. Wir werden die weiteren Entwicklungen auch in Zukunft eng verfolgen und wo nötig Einfluss nehmen. In weitergehenden eigenen Abklärungen (z. B. einer Prüfung) sahen wir bis anhin keinen Mehrwert.

21-4 Gewalttätiger Rechtsextremismus (NDB)

Der NDB ist für die Informationsbeschaffung und -bearbeitung zur frühzeitigen Erkennung und Verhinderung von Bedrohungen der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz zuständig. Dies gilt auch dann, wenn die Bedrohungen von gewalttätigem Extremismus (GEX) ausgehen.[15]

[12] Art. 6 Abs. 1 lit. a Ziff. 4 NDG
[13] Art. 37 Abs. 1 NDG
[14] Operation Information Center, Bereich von MELANI

[15] Art. 6 Abs. 1 lit. a Ziff. 5 NDG

«Die Gratwanderung zwischen erlaubten, gewünschten und verbotenen Datenbearbeitungen sind für die Mitarbeitenden des NDB sehr schwierig.»

Der NDB und seine Tätigkeit im Bereich des gewalttätigen Rechtsextremismus (REX) – als Teil des Themenbereichs GEX – wurden wiederholt von diversen Seiten hinterfragt und kritisiert. Einerseits besteht der Vorwurf, dass der NDB «auf dem rechten Auge blind» sei und der Thematik nicht hinreichend ernsthaft Aufmerksamkeit schenke.[16] Andererseits sieht sich der NDB auch immer wieder mit dem Vorwurf konfrontiert, er beschaffe unrechtmässigerweise Informationen über politische Tätigkeiten.[17]

Gemäss dem Bericht des NDB «Sicherheit Schweiz 2020» setzten Mitglieder der rechtsextremen Szene Gewalt zurückhaltend ein. Das grösste Risiko für einen rechtsextrem motivierten Anschlag in der Schweiz gehe daher von allein handelnden Personen mit rechtsextremer Gesinnung, aber ohne feste Zugehörigkeit zu etablierten gewaltextremistischen Gruppierungen aus. Im Bericht 2021 führte der NDB aus, dass die rechtsextreme Szene ein markantes Bedrohungspotenzial habe. Bestehende Gruppierungen seien aufgelöst und neue gebildet worden. Es sei im Berichtsjahr jedoch «lediglich» ein mit Gewalt verbundenes Ereignis festgestellt worden.

Die AB-ND wollte sich mit der Prüfung 21-4 u. a. ein Bild machen, ob im NDB zweckmässige Konzepte und Prozesse für das Themengebiet REX bestehen, ob diese wirksam umgesetzt werden und die Informationsbewirtschaftung rechtmässig ist. Sie stellte bei ihren Überprüfungen fest, dass der NDB zahlreiche Konzepte und Prozesse für die nachrichtendienstliche Bearbeitung des Themengebietes REX hat.

Der NDB darf keine Daten über die politische Betätigung und die Ausübung der Meinungs-, Versammlungs- oder Vereinigungsfreiheit in der Schweiz beschaffen und bearbeiten. Dieses Verbot wird als Datenbearbeitungsschranke bezeichnet.[18]

Gleichzeitig soll der NDB jedoch Gefahren, die von gewalttätigem Rechtsextremismus ausgehen und die innere und äussere Sicherheit der Schweiz bedrohen, frühzeitig erkennen. Die Gratwanderung zwischen der erlaubten und gewünschten sowie der verbotenen Datenbearbeitung in diesem Themenbereich ist für die Mitarbeitenden des NDB sehr schwierig. Sie müssen sich im Rahmen ihrer täglichen Arbeit mit diversen Abgrenzungsfragen befassen:

- Wie unterscheidet sich Extremismus von gewalttätigem Extremismus und von Terrorismus?
- Wie wird gewalttätiger Extremismus[19] genau definiert bzw. wann liegt der Tatbestand der Verübung, Förderung oder Befürwortung von Gewalttaten[20] vor?
- Wann ist etwas GEX (und darf somit vom NDB bearbeitet werden), und wann ist etwas eine politische Betätigung und Ausübung der Meinungs-, Versammlungs- oder Vereinigungsfreiheit in der Schweiz (und darf vom NDB nicht bearbeitet werden)?[21]
- Wann kann der NDB dennoch Informationen über die politische Betätigung und über die Ausübung der Meinungs-, Versammlungs- oder Vereinigungsfreiheit in der Schweiz bearbeiten, weil eben konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass diese Personen ihre Rechte ausüben, um gewalttätig-extremistische Tätigkeiten vorzubereiten oder durchzuführen?[22]

Der NDB hat, basierend auf diesen Fragestellungen und Überlegungen, diverse Hilfsmittel zur Unterstützung der täglichen Arbeit der Mitarbeitenden erstellt. Beispielsweise sollen eine Fallsammlung (Kasuistik) und die darauf gestützten Entscheide den Mitarbeitenden künftige Entscheidfindungen in ähnlichen Fällen erleichtern.

[16] Z. B. Postulat 02.3059; Postulat 17.3831; Fragestunde/Frage 9.5677; Fragestunde/Frage 21.7312; Die braune Gefahr – Die Schweiz ist keine Insel, SRF, 12. Mai 2019; Wie neutral ist unsere Polizei?, «Walliser Bote», 23. Juli 2020; Geheimdienst soll Rechtsextreme ins Visier nehmen, «Zeitung für die Region Basel», 25. Mai 2021.
[17] Z. B. Interpellation 19.3868; Geheimdienst überwacht Menschenrechtsorganisation seit 15 Jahren, Netzpolitik.org, 10. August 2021
[18] Art. 5 Abs. 5 NDG

[19] Art. 6 Abs. 1 lit. a Ziff. 5 NDG
[20] Art. 19 Abs. 2 lit. e NDG
[21] Art. 5 Abs. 5 NDG
[22] Art. 5 Abs. 6 NDG

«Der NDB muss den rechtskonformen Vollzug des NDG sowohl im NDB also auch in den KND durch geeignete Qualitätssicherungs- und Kontrollmassnahmen sicherstellen.»

Eine Methode zur Einhaltung der Datenbearbeitungsschranke ist die Anonymisierung: Laut Gesetz müssen nicht erlaubte, aber dennoch beschaffte Informationen, welche die politische Betätigung und die Ausübung der Meinungs-, Versammlungs- oder Vereinigungsfreiheit in der Schweiz betreffen, anonymisiert werden. Die AB-ND hat in der Prüfung 21-4 festgestellt, dass interne Unstimmigkeiten bezüglich Anonymisierung der Produkte/Meldungen im Zusammenhang mit der Datenbearbeitungsschranke bestehen.

Eine weitere wichtige Referenz für die tägliche Arbeit der Mitarbeitenden des NDB ist die Beobachtungsliste. Diese ist ein politisches Steuerungsinstrument des Bundesrats, der die Liste jährlich genehmigt. Sie führt Organisationen und Gruppierungen auf, bei denen die begründete Annahme besteht, dass sie die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz bedrohen[23], und erlaubt für diese die Datenbearbeitungsschranke zu überwinden.[24]

Die AB-ND kontrollierte in der Prüfung 21-4, ob das Prüfverfahren des NDB für die Aufnahme von REX-Organisationen in die Beobachtungsliste[25] zweckmässig ist. Anhand von Stichproben analysierte sie die Vorgehensweise des NDB und beurteilte sie als zweckmässig.

Auch in Bezug auf die Rechtmässigkeit der Informationsbewirtschaftung stellte die AB-ND in ihren Stichproben keine Unrechtmässigkeiten fest. Sie befragte zudem Dritte zur Überprüfung der Wirksamkeit der Berichterstattung und Weiterleitung von Informationen zum Phänomen REX. Diese äusserten sich dahingehend, dass sie die vom NDB erhaltenen Informationen als grundsätzlich wirksam einschätzen.

[23] Art. 70 Abs. 1 lit. b und Art. 72 NDG
[24] Art. 5 Abs. 8 NDG
[25] Art. 72 NDG

5.2.3 Zusammenarbeit

In diesen Prüfbereich fallen Themen, welche die nationale und internationale Zusammenarbeit der Dienste anbelangen. Hierbei sind die KND ein jährliches Schwergewicht bei der Prüftätigkeit der AB-ND. Sie wird in diesem Jahr über die Prüfungen in zusammenfassender Form berichten.

Im Jahr 2021 hat die AB-ND folgende Prüfungen in diesem Bereich durchgeführt:

- **21-5 Qualitätssicherung des NDB bei den kantonalen Nachrichtendiensten (KND) (NDB)**
- **21-6 Prüfung KND Basel-Stadt (NDB/KND)**
- **21-7 Prüfung KND Basel-Landschaft (NDB/KND)**
- **21-8 Prüfung KND Appenzell Ausserrhoden (NDB/KND)**
- **21-9 Prüfung KND Appenzell Innerrhoden (NDB/KND)**
- **21-10 Prüfung KND Aargau (NDB/KND)**
- **21-11 Prüfung KND Waadt (NDB/KND)**
- **21-12 Prüfung KND Neuenburg (NDB/KND)**

21-5 Qualitätssicherung des NDB bei den kantonalen Nachrichtendiensten (KND) (NDB)

Die Qualitätssicherung ist eine risikomindernde Massnahme. In Ergänzung zu den regelmässigen Prüfungen in den KND überprüfte die AB-ND, ob diese Massnahme bei den KND Wirkung erzielt. Damit kann sichergestellt werden, dass in Koordination mit der AB-ND eine funktionierende Aufsicht über die KND gewährleistet wird. Eine verlässliche und handhabbare Qualitätssicherung ist für die Güte der Daten und Informationen des NDB und der KND wichtig. Der NDB muss deshalb den rechtskonformen Vollzug des NDG sowohl im NDB als auch in den KND durch geeignete Qualitätssicherungs- und Kontrollmassnahmen sicherstellen. Die im Bereich Informationsmanagement/Cyber angegliederte Qualitätssicherungsstelle des NDB (QS NDB) ist dafür zuständig.

Die QS NDB überprüft mindestens einmal jährlich stichprobenweise die Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Richtigkeit der Datenbearbeitung in allen Informationssystemen des NDB. Zu diesem Zweck erstellt sie einen Kontrollplan und überprüft u. a. periodisch erfasste Berichte der KND auf deren Erheblichkeit und Richtigkeit. Zudem löscht sie Daten, die aus Vorabklärungen der KND stammen und deren Erfassung mehr als fünf Jahre zurückliegt, und führt von den KND beantragte Datenlöschungen durch. Zusätzlich sorgt die QS NDB auch für interne Schulungen zu Fragen des Datenschutzes.

Für die Durchführung von Stichproben bei den KND wählt die QS NDB stets den gleichen Ablauf. Die einzelnen Schritte dieses Ablaufs werden mit Fristen terminiert und Mitarbeitenden der QS NDB klar zugeteilt. Zu diesen einzelnen Schritten gehören u. a. die Auftragserteilung, die Erhebung von statistischen Angaben nach identischen Vorgaben, ein auf den erhobenen Statistiken basierender Fragebogen, die Stellungnahme der KND zum Fragebogen sowie der abschliessende Bericht. Dieser geht in der Geschäftsleitung des NDB in Vernehmlassung und wird schliesslich von der Direktion des NDB genehmigt. Im letzten Schritt erhalten die KND diesen definitiven Bericht, und die QS NDB verfolgt die Umsetzung ihrer allfälligen Empfehlungen. Mit der Einbindung der Geschäftsleitung und der definitiven Verabschiedung der Berichte durch die oberste NDB-Leitung erhalten die Berichte auch das notwendige Gewicht gegenüber den KND.

Die QS NDB setzt ihren Kontrollauftrag im Rahmen der KND zweckmässig und wirksam um. Dies zeigt sich beispielsweise darin, dass sie einen Prozess für die Stichprobenentnahme entwickelt hat, der garantiert, dass diese Entnahme immer gleich und auf der Basis identischer Handlungen vorgenommen wird. Hiervon konnte sich die AB-ND bei zwei durchgeführten Stichproben überzeugen. Klare interne Aufträge und ein durchgehendes Vier-Augen-Prinzip gewährleisten, dass die Kontrollen effizient durchgeführt und entsprechende Risiken entdeckt werden können.

Mit der NDB-internen Koordination und der Abstimmung auf die AB-ND-Prüfpläne sowie unter Berücksichtigung früherer Prüfungsresultate koordiniert die QS NDB ihre KND-Kontrolltätigkeiten zweckmässig und wirksam. So ist gewährleistet, dass der gleiche KND nicht zweimal im Jahr kontrolliert wird, obwohl auch dies – falls nötig – möglich wäre. Zudem werden die NDB-internen Kontrollen auf verschiedene Schultern verteilt. Dies stellt sicher, dass bei den geprüften Datenbearbeitungen auch operativen und sicherheitstechnischen Aspekten Rechnung getragen wird.

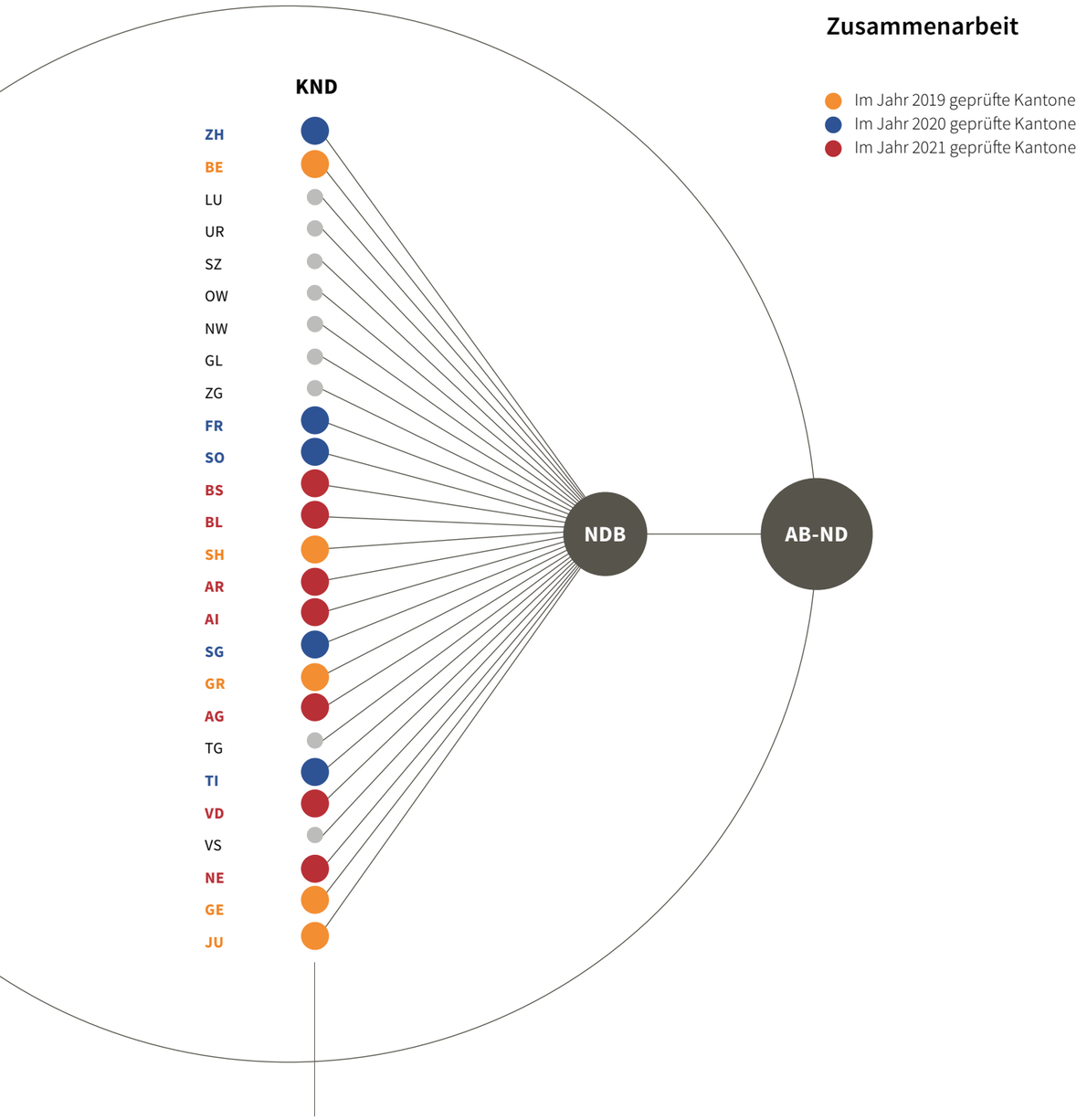
21-6 bis 21-12: Prüfungen der KND Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Aargau, Waadt und Neuenburg (NDB/KND)

Die AB-ND überprüfte im Jahr 2021 die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten der KND in den Kantonen Aargau, beider Appenzell, beider Basel, Neuenburg und Waadt. Ebenfalls geprüft wurde deren Zusammenarbeit mit dem NDB. Damit hat die AB-ND seit ihrer Aufnahme der Aufsichtstätigkeit insgesamt 17 KND[26] geprüft. Die Überprüfung der restlichen neun KND wird in den nächsten zwei Jahren folgen.

Aus allen KND-Prüfungen 2021 ergab sich, dass der NDB und die KND in sämtlichen nachrichtendienstlichen Themengebieten grundsätzlich gut zusammenarbeiten. Bezüglich der Durchführung von gemeinsamen operativen Handlungen besteht auf beiden Seiten allerdings der Wunsch nach einer besseren Koordination. Unterschiedliche Ansichten von NDB und einzelnen KND über die jährliche Leistungsbeurteilung konnten in klärenden Gesprächen bereinigt werden.

[26] 2020 überprüfte die AB-ND die KND St. Gallen, Zürich, Tessin, Solothurn und Freiburg, 2019 die KND Bern, Graubünden, Genf, Jura und Schaffhausen.

Zusammenarbeit



150 Vollzeitstellen

Die KND verfügen über gute bis sehr gute nachrichtendienstliche Kenntnisse und erledigen die Aufträge des NDB rechtmässig, termingerecht und in einer für den NDB zufriedenstellenden Qualität. Der NDB stellt den KND auf dem dezentralen Arbeitsplatz (DezAP)[27] mehrere nachrichtendienstliche Anwendungen und Ablagen zur Verfügung, u. a. eine Auftragsverwaltung (AV KND) sowie eine Fachapplikation (FA KND). Die FA KND ermöglicht den Kantonen eine strukturierte Erfassung von Objekten.[28] Die AB-ND stellte bei den KND weder eigene Datensammlungen noch Personendaten fest, für deren Bearbeitung keine gesetzliche Grundlage vorhanden ist. Hingegen befanden sich in den FA KND teilweise Daten, welche nicht zeitnah zu den betreffenden Ereignissen/Feststellungen erfasst wurden. Dadurch blieben diese Daten unter Umständen länger als die gesetzlich vorgeschriebenen fünf Jahre in den FA KND gespeichert. Die Ursache für diese inkorrekten Erfassungsdaten wird in einer früheren Datenmigration (2017/2018) vermutet und dürfte in den nächsten zwei Jahren durch die funktionierende Löschautomatik wegfallen. Die AB-ND wird die entsprechende Entwicklung in Koordination mit der QS NDB weiterverfolgen.

5.2.4 Beschaffung

Die Informationsbeschaffung ist eine Kernaufgabe der Nachrichtendienste. Hierzu können sie sich diverser Mittel bedienen. Jenen Mitteln, die am tiefsten in die Privatsphäre der Betroffenen eingreifen, gilt die besondere Aufmerksamkeit der AB-ND. 2021 führte die AB-ND zudem eine ausserordentliche Prüfung im Bereich HUMINT durch, die dem NDB vorgängig angekündigt wurde.

Die AB-ND führte 2021 im Bereich «Beschaffung» folgende Prüfungen durch:

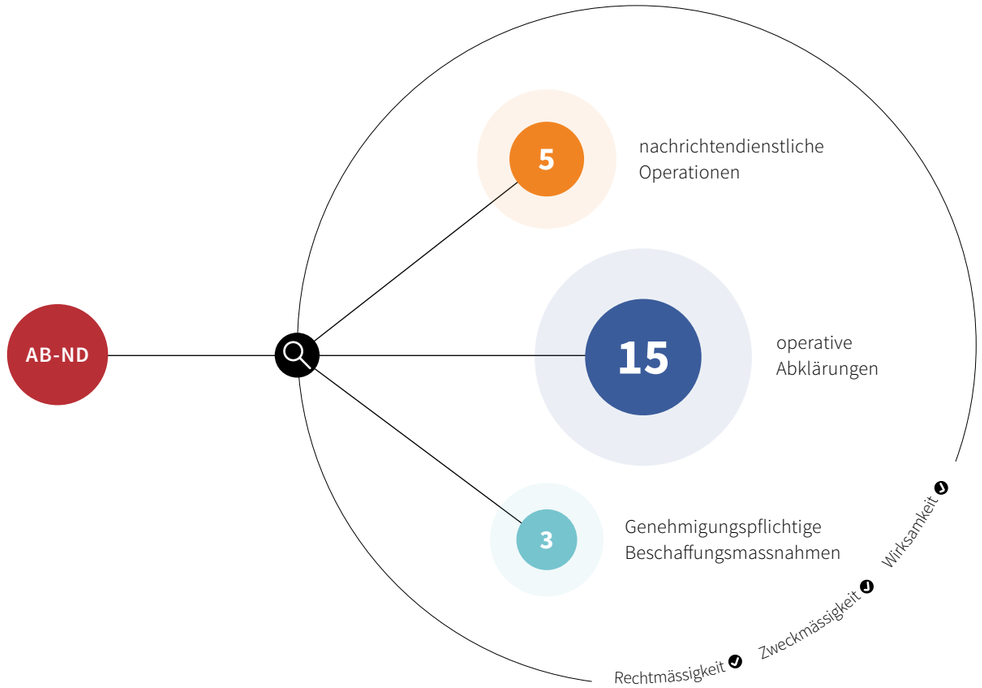
- **21-13 Risikomanagement für Auslandeinsätze (NDB)**
- **21-14 Operationen (NDB)**
- **21-15 HUMINT (NDB)**
- 21-19 Ausserordentliche Prüfung HUMINT (NDB)

21-13 Risikomanagement für Auslandeinsätze (NDB)

Der NDB setzt Mitarbeitende für operative Tätigkeiten im Ausland ein. Ziele sind u. a. auch Länder, in denen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit nur teilweise oder gar nicht eingehalten werden, oder Gebiete, in denen die Sicherheit beeinträchtigt sein kann. Der NDB wird dabei vereinzelt auch von Dritten unterstützt. Beschaffungen im Ausland sind für die eingesetzten Mitarbeitenden entsprechend risikobehaftet. Der NDB muss demnach dafür sorgen, dass diese Risiken in keinem Missverhältnis zum erwarteten Informationsgewinn stehen[29] und dass seine im Ausland eingesetzten Mitarbeitenden geschützt sind.[30] Es braucht eine interne Steuerung und interne Prozesse, damit diese Vorgaben eingehalten werden können. Entsprechend wichtig ist ein zweckmässiges und wirksames Risikomanagement.

Die AB-ND hat sich bei dieser Prüfung insbesondere auf operationelle Einsätze aus drei Bereichen des NDB fokussiert. Neben Interviews und Dokumentenstudium wurden auch die Vorgehensweise des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und vom Bundesamt für Polizei (fedpol) bei Auslandeinsätzen als Vergleich analysiert.

[27] Der DezAP ist ein Segment innerhalb des sicheren Netzwerks SiLAN des NDB, das es ermöglicht, von einem dezentralen Standort aus auf die Systeme des NDB zuzugreifen. Der Begriff DezAP wird auch für den Laptop verwendet, der das dezentrale Arbeiten ermöglicht. Der Arbeitsplatz KND (AP KND) ist die Variante des DezAP, die den KND zur Verfügung gestellt wird.
[28] Die meistbenutzen Objekte der FA KND sind Personen, Ereignisse und Kommunikationsmittel.
[29] Art. 36 Abs. 3 NDG
[30] Art. 36 Abs. 7 NDG



Die AB-ND ist der Ansicht, dass das Risikomanagement bei Auslandeinsätzen durch den NDB auf der strategischen Ebene vorhanden ist. Es ist jedoch wichtig, die Zweckmässigkeit des Risikomanagements für Auslandeinsätze zu erhöhen. Das Hauptziel besteht darin, die physische Sicherheit der Mitarbeitenden zu gewährleisten. Zudem sollte die Steuerung der Auslandeinsätze im NDB zentralisiert werden, und die Prozesse sollten standardisiert werden. Die AB-ND kann bestätigen, dass der Einbezug von Dritten in risikobehaftete Auslandeinsätze rechtmässig und klar dokumentiert ist.

21-14 Operationen (NDB)

Der NDB führt nachrichtendienstliche Operationen teilweise unter Einsatz von genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen durch. Weniger zeitkritische und sicherheitsrelevante Vorhaben, in denen ausschliesslich genehmigungsfreie Beschaffungsmassnahmen zum Zuge kommen, werden als operative Abklärungsbedürfnisse durchgeführt. Über Operationen rapportiert der NDB jährlich an den Bundesrat, bei operativen Abklärungsbedürfnissen wird die Chefin des VBS lediglich punktuell und bei Bedarf über deren Inhalt informiert.

In einer jährlich wiederkehrenden Prüfung analysierte die AB-ND fünf ausgewählte nachrichtendienstliche Operationen und fünfzehn operative Abklärungsbedürfnisse auf Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit. Zudem wurde bei drei genehmigten und freigegebenen Beschaffungsmassnahmen überprüft, ob ihre Umsetzung den Entscheiden des Bundesverwaltungsgerichts entsprach. In den Vorjahren wurden diese drei Themengebiete jeweils separat geprüft. Aufgrund der vielen Schnittstellen und Abhängigkeiten hat sich die AB-ND jedoch entschieden, diese in einer einzigen Prüfung zusammenzufassen.

Die Prüfhandlungen umfassten Dokumentenstudium und Interviews mit den zuständigen Fachpersonen im NDB. Die AB-ND kann aufgrund ihrer Erkenntnisse aus den Prüfhandlungen die Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit grundsätzlich bestätigen.

21-15 HUMINT (NDB)

Der Einsatz von menschlichen Quellen bleibt trotz stark ausgebauter technischer Überwachungsmöglichkeiten und Zugriff auf schier unendliche öffentlich zugängliche Informationen eines der wichtigsten Aufklärungsmittel der Nachrichtendienste. Menschen mit besonderen Zugängen zu spezifischen Informationen sind daher für jeden Nachrichtendienst interessant und wichtig.

Wie der NDB menschliche Quellen einsetzt, konnte die Öffentlichkeit in der «Inspektion als Folge der Verhaftung einer ehemaligen Quelle des NDB in Deutschland», dem Bericht der GPDel nachlesen. 2017 wurde eine ehemalige Quelle des NDB in Deutschland wegen Verdachts auf Spionage verhaftet. Daraufhin beschloss die GPDel, die Hintergründe des Falls und die Rolle des NDB, des Bundesrats sowie der Bundesanwaltschaft im Rahmen einer Inspektion zu untersuchen. Die Umsetzung der Empfehlungen des Berichts prägen noch heute die Arbeit des NDB mit menschlichen Quellen.

«Die AB-ND überprüft HUMINT im NDB jährlich mit Stichproben. Sie deckt bei diesen Überprüfungen das gesamte Spektrum der Quellenführung ab.»

HUMINT 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 sehr ernst nehmen muss und die in der Aufsicht durch die AB-ND entsprechendes Gewicht erhält. Die Quellenführenden brauchen nicht nur Fachkenntnisse in ihrem jeweiligen Themengebiet, eine umfassende nachrichtendienstliche Schulung und Kenntnis unterschiedlicher Sprachen. Sie müssen auch überdurchschnittliche soziale Fähigkeiten mitbringen, allen voran interkulturelle Kompetenz und psychologisches Feingefühl, um aussergewöhnliche Herausforderungen zu meistern.

Als Quellenführende müssen sie verstehen, was Menschen motiviert und antreibt, unabhängig davon, woher diese kommen oder was sie tun. Die operativen Mitarbeitenden werden daher speziell geschult, sei es in Fremdsprachen, beim Einsatz von Technologie oder bei der Führung von Personen. Erwähnenswert ist auch, dass das Leben als Quellenführende viele Einschränkungen im Privatleben mit sich bringt.

Die AB-ND überprüft HUMINT im NDB jährlich mit Stichproben. Sie deckt bei diesen Überprüfungen das gesamte Spektrum der Quellenführung ab, einschliesslich Sicherheitsrisiken, finanzieller Aufwendungen und der konkreten Wirkung, welche die Auswertung der aus menschlichen Quellen erlangten Informationen erzielt. Die AB-ND wählt die zu überprüfenden Quellenführungen risikobasiert aus und führt u. a. Interviews mit den Quellenführenden, der Leitung HUMINT sowie mit Mitarbeitenden der Abteilung Auswertung. Letztere integrieren die gewonnenen Informationen schliesslich in nachrichtendienstliche Produkte.

Diese Prüfungen stellen erhöhte Anforderungen an die Geheimhaltung. So bleiben beispielsweise die Namen der Quellen und der Quellenführenden auch gegenüber der AB-ND geheim, sofern sie keine Prüfungsrelevanz haben. Dies entspricht dem sogenannten Need-to-know-Prinzip. Konkret bedeutet dies hier die Beschränkung des Zugriffs auf personenbezogene Daten auf diejenigen Personen, die diesen Zugriff zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben zwingend benötigen.

Der Quellenschutz ist ein hohes Gut, das auch gesetzlich geschützt ist.[31] Die AB-ND muss innerhalb ihrer Prüfungen deshalb die gleichen Voraussetzungen für den Quellenschutz erfüllen. Aus Staatsschutzgründen kann die AB-ND über ihre Prüfungsergebnisse im Bereich HUMINT nicht in gleichem Mass informieren, wie sie das in anderen Prüfbereichen tut.

5.2.5 Ressourcen

Zur Gewährleistung einer wirksamen nachrichtendienstlichen Tätigkeit ist ein zweckmässiger Umgang mit den Ressourcen unabdingbar.

Die AB-ND hat 2021 in diesem Bereich keine Prüfung geplant und durchgeführt.

5.2.6 Datenbearbeitung/Archivierung

Die Sensibilität der von den Diensten bearbeiteten Informationen ist hoch. Zudem sind die rechtlichen Vorgaben umfassend und komplex. Deshalb muss die Aufsichtsbehörde ein besonderes Augenmerk auf die Rechtmässigkeit der Informationsbearbeitung legen.

Die AB-ND plante in diesem Bereich 2021 folgende Prüfungen:

- 21-16 Telekomdienstleistungen (NDB)
- **21-17 Ausgewähltes Informationssystem des NDB (Quattro P)**
- **21-18 Datenschutz im MND**

Die Prüfung «21-16 Telekomdienstleistungen» wurde erst im vierten Quartal 2021 gestartet. Bis zum Redaktionsschluss dieses Tätigkeitsberichtes lagen noch keine berichtsrelevanten Ergebnisse vor.

[31] Art. 35 NDG

21-17 Ausgewähltes Informationssystem des NDB (Quattro P)

Die AB-ND entschied sich 2020 dafür, das Informationssystem Quattro P in den Prüfplan 2021 aufzunehmen. Grund dafür ist, dass mit diesem Informationssystem eine grosse Anzahl Reisebewegungen von Personen mit gewissen Staatsangehörigkeiten erfasst und bearbeitet wird. Die Personendaten in Quattro P dienen zudem als Grundlage für das Gesichtserkennungssystem, das der NDB seit 2020 und bisher ausschliesslich zur Durchsuchung eigener Daten einsetzt. Letztendlich umfasst der Kreis der Zugriffsberechtigten für Quattro P die Hälfte der NDB-Mitarbeitenden und ist damit gross. Die AB-ND untersuchte in dieser Prüfung den Betrieb, die Nutzung und die Inhalte des Informationssystems auf Recht- und Zweckmässigkeit. Zudem betraf eine der Prüffragen die Rechtmässigkeit des vom NDB eingesetzten Gesichtserkennungssystems.

Die Prüfungsleitenden erhielten im Rahmen der Prüfung Zugriff auf die Informationssysteme Quattro P, IASA NDB, SiLAN-Fileablage und das Gesichtserkennungssystem. Damit wurde sichergestellt, dass die AB-ND ihre Stichproben unabhängig planen und durchführen konnte.

Rechtmässigkeit der Datenerfassung und -bearbeitung in Quattro P

Der Bundesrat legt in einer nicht öffentlichen Liste fest, von welchen Reisenden Daten dem NDB unaufgefordert zu melden sind.[32] Er muss sich dabei an der aktuellen Bedrohungslage orientieren. Daten von Reisenden innerhalb des Schengen-Raums werden aufgrund der fehlenden Grenzkontrollen nicht in Quattro P aufgezeichnet.

Inhaltlich werden folgende Personendaten in Quattro P erfasst:[33]

- Name, Vorname, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit;
- Ausweisnummer, Visumnummer, Gültigkeitsdatum;
- Ausweisfoto;
- Ort, Datum und Beschreibung der Grenzkontrolle;
- Geschlecht;
- Daten aus dem Ausweis-Chip;
- Daten aus dem Visum.

Diese Daten werden von den betroffenen Amtsstellen (Grenzwachkorps, Polizeidienststellen) geliefert. Die Triage der zu liefernden Daten erfolgt bei diesen Stellen selbst, damit der NDB nur diejenigen Daten erhält, die er gemäss den gesetzlichen Vorschriften erhalten darf. Daten von Kindern unter sechzehn Jahren werden nicht erfasst.

Die AB-ND führte nach der Analyse der gesetzlichen Vorschriften und der Dokumentation des Informationssystems folgende Stichproben zur Prüfung der Rechtmässigkeit durch:

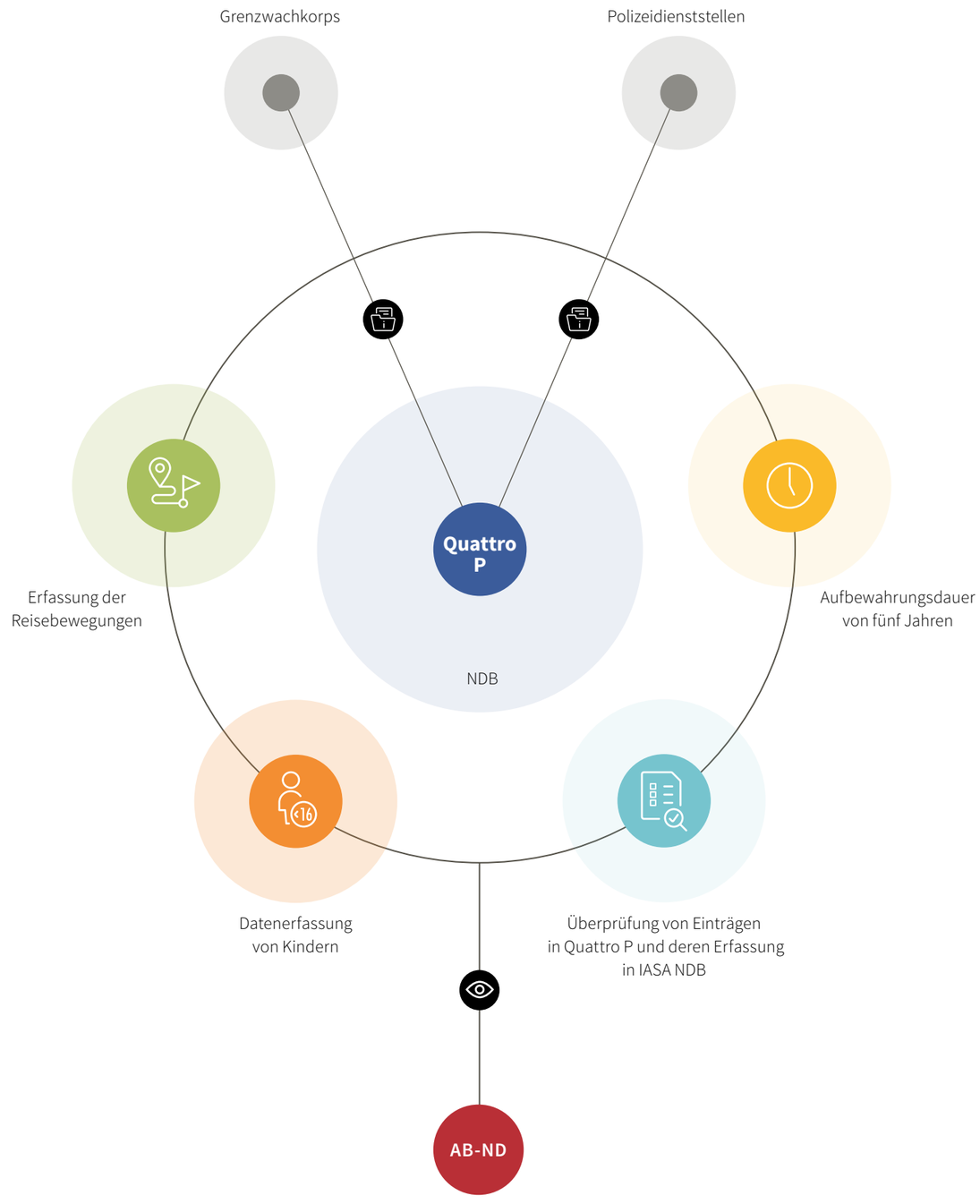
- Erfassung der Reisebewegungen ausschliesslich von Staatsangehörigen der auf der vom Bundesrat festgelegten Staatenliste;
- Datenerfassung von Kindern;
- Einhaltung der Aufbewahrungsdauer von fünf Jahren;[34]
- Überprüfung von Einträgen in Quattro P und deren Erfassung in IASA NDB.

Bei der Stichprobenprüfung stellte die AB-ND Fälle von Mehrfacherfassungen von Reisedokumenten zu einzelnen Reisebewegungen fest. Sie empfahl dem NDB daher, Massnahmen zur Reduktion dieser Fälle zu prüfen und einzuleiten. Ansonsten erachtete die AB-ND, gestützt auf die vorgenommenen Prüfungshandlungen, die Datenbearbeitungen in Quattro P als rechtmässig.

[32] Art. 55 Abs. 4 NDG; Die Länderliste ist Teil der Liste gemäss Art. 20 Abs. 4 NDG (unaufgefordert zu meldende Ereignisse und Daten).

[33] Anhang 8 VIS-NDB
[34] Art. 55 VIS-NDB

Quattro P



«Die Gesichtserkennung ist eine neue, aus datenschutzrechtlicher Sicht kontrovers diskutierte Suchmaschine. Da sie im NDB eingesetzt wird, entschloss sich die AB-ND, die Rechtmässigkeit dieses Einsatzes zu untersuchen.»

Zweckmässigkeit der Datenerfassung und -bearbeitung in Quattro P

Der Begriff der Zweckmässigkeit umfasst die Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit einer Vorgehensweise, hier der Datenbearbeitung in Quattro P. Eine komplizierte und umständliche Datenbearbeitung ist fehleranfällig und kann dazu führen, dass dem NDB für dessen Aufgabenerfüllung relevante Informationen zu spät zur Verfügung stehen.

Die automatisierte Übermittlung der Daten von den liefernden Aussenstellen scheint sich angesichts der grossen Menge der gelieferten Daten zu bewähren. Nur ein kleiner Prozentsatz der gelieferten Daten wird manuell nachbearbeitet. Erhöht sich der Prozentsatz der inkorrekt gelieferten Daten, nimmt der NDB bei den datenliefernden Behörden Rücksprache, und es werden entsprechende Massnahmen zur Erhöhung der Datenqualität eingeleitet.

Hinsichtlich der zur Überprüfung der Rechtmässigkeit der Datenerfassung vorgenommenen Stichproben stellte die AB-ND fest, dass bei ca. 25 % der geprüften Daten die Reiserichtung als «undefiniert»[35] angegeben wurde. Die AB-ND empfahl deshalb, dass der NDB in Zusammenarbeit mit den Kontrollstellen prüft, mit welchen Massnahmen dieser Anteil reduziert werden könnte.

Recht- und Zweckmässigkeit des Zugriffsmanagements auf Quattro P

Der Zugriff auf Quattro P darf aus Gründen der Informationssicherheit und des Datenschutzes nur solchen Mitarbeitenden des NDB erteilt werden, die ihn für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Sind Berechtigungen nicht mehr aktuell, entsprechen sie nicht dem Need-to-know-Prinzip. Unzweckmässige Prozesse im Zugriffsmanagement führen zu verzögerten Anpassungen der Zugriffsrechte. Die Zugriffsrechte müssen bei Stellenwechseln oder Personalaustritten rechtzeitig angepasst werden, um unrechtmässige Datenzugriffe und dadurch eventuell entstehende Sicherheitslücken zu vermeiden.

Gestützt auf die durchgeführten Stichproben und die Analyse der relevanten Unterlagen empfahl die AB-ND, Zugriffsberechtigungen regelmässig zu überprüfen und nicht benötigte Zugriffe zu löschen.[36]

Rechtmässigkeit des Gesichtserkennungssystems

Mit Gesichtserkennungssystemen können Personen auf Fotos, Videos oder in Echtzeit bestimmt werden. Die in Datenbeständen vorhandenen Bilder werden auf die Geometrie der erfassten Gesichter analysiert. Die charakteristischen analogen Schlüsselmerkmale werden in einen Satz digitaler Daten – einen Gesichtsabdruck – verwandelt. Dieser ist so einzigartig wie der Fingerabdruck. Solche Daten werden als biometrische Daten bezeichnet.[37]

Die Gesichtserkennung ist eine neue, aus datenschutzrechtlicher Sicht kontrovers diskutierte Suchmaschine. Da sie im NDB eingesetzt wird, entschloss sich die AB-ND, die Rechtmässigkeit dieses Einsatzes zu untersuchen.

Die AB-ND stellte fest, dass der NDB zu Beginn des Projekts verschiedene Abklärungen zur Rechtmässigkeit veranlasste. Diese Abklärungen wurden zur Erstellung des Bearbeitungsreglements und einer Rechtsgrundlagenanalyse verwendet. Das Projekt entwickelte sich in der Folge weiter, ohne dass der Rechtsdienst oder die Qualitätssicherungsstelle des NDB die Rechtmässigkeit der weiteren Entwicklung noch einmal geprüft hätten.

[35] Folgende Möglichkeiten stehen zur Verfügung: «Einreise», «Ausreise» und «undefiniert».

[36] Art. 5 Abs. 4 VIS-NDB

[37] Quelle: www.kaspersky.de/resource-center/definitions/what-is-facial-recognition, zuletzt eingesehen am 22.11.2021

Mit dem Gesichtserkennungssystem werden nach Ansicht der AB-ND biometrische Daten bearbeitet. Solche Daten werden gemäss dem revidierten (noch nicht in Kraft gesetzten) Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG)[38] als besonders schützenswerte Personendaten eingeordnet. Gemäss Art. 47 Abs. 2 NDG legt der Bundesrat für jedes Informationssystem den Katalog der bearbeiteten Personendaten fest. Er hat dies in der VIS-NDB getan, aber in keinem der dort erwähnten Informationssystemen ist die Bearbeitung biometrischer Daten vorgesehen.

Weiter können mit dem Gesichtserkennungssystem Bilderprofile erstellt werden, die zudem mit Metadaten angereichert werden können. Dies führt nach Ansicht der AB-ND zur Erstellung von Persönlichkeitsprofilen. Gestützt auf diese Überlegungen erliess die AB-ND mehrere Empfehlungen, welche u. a. auch den Einbezug des EDÖB in die weiteren rechtlichen Abklärungen des NDB betrafen.

21-18 Datenschutz im MND

In ihrer Prüfung 20-17 hatte die AB-ND die nachrichtendienstlich relevanten Informatiksysteme des MND untersucht. Im Berichtsjahr überprüfte sie im Rahmen der Prüfung 21-18 die Rechtmässigkeit der Bearbeitung von Personendaten in zwei Systemen, und zwar anhand von Befragungen, Einsichtnahme in Dokumente und Stichproben. Unter den diversen Informationssystemen, Untersystemen und zulässigen Sonderapplikationen hat die AB-ND ihren Schwerpunkt auf die Informatiksysteme gelegt, die vom MND betrieben und verantwortet werden. Dies ist einerseits sein Hauptarbeitsinstrument, das Informatiksystem Militärischer Nachrichtendienst (IK MND), und andererseits das System zum sicheren Informationsaustausch mit ausländischen Staaten BICES[39]. Gemäss Einschätzung der AB-ND stellen diese Systeme in Sachen Datenschutz das potenziell grösste Risiko dar. Dies aufgrund der Menge, der Art und der Empfänger der Daten sowie der möglichen Auswirkungen von Persönlichkeitsrechtsverletzungen für betroffene Personen.

Die AB-ND stellte fest, dass der MND im Rahmen seiner gesetzlichen Aufgaben Personendaten bearbeitet und dass auch die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten oder die Erstellung von Persönlichkeitsprofilen erforderlich sein kann. Allerdings ist die AB-ND bei der Prüfung der Stichproben auf keine derartigen Fälle gestossen. Die AB-ND hat festgestellt, dass in bestimmten Produkten des MND zwar Personendaten vorhanden sind, diese jedoch nicht im Zentrum des Interesses des MND stehen. Dieser konzentriert sich auf seine Aufgaben, nämlich die Beschaffung und Auswertung von für die Armee bedeutsamen Informationen über das Ausland (insbesondere im Hinblick auf die Verteidigung des Landes), den Friedensförderungsdienst und den Assistenzdienst im Ausland. Die Informationsbeschaffung ist vor allem auf das Ausland ausgerichtet. Sie zielt nicht auf Personen in der Schweiz ab, und diese sind in den Systemen des MND nicht strukturiert erfasst. Personendaten von Schweizer Staatsangehörigen, die im Rahmen eines Assistenzdiensts in der Schweiz (z. B. für das World Economic Forum) erhoben werden, werden den zuständigen inländischen Behörden weitergeleitet und dürfen nicht im Zusammenhang mit militärischen nachrichtendienstlichen Tätigkeiten verwendet werden.

Werden Personendaten bearbeitet, handelt es sich um Namen von Persönlichkeiten aus der Politik, von ausländischen Führungspersonen, von Exponenten bewaffneter Netzwerke oder Gruppierungen. Dies ermöglicht dem MND die Beobachtung und Bewertung von militärstrategischen Entwicklungen sowie der Streitkräfte. Der Fokus liegt hierbei auf bestimmten Ländern oder militärischen Bedrohungen und bewaffneten Konflikten sowie auf den Einsatzgebieten der Schweizer Armee im Ausland.

[38] SR 235.1

[39] Battlefield Information Collection and Exploitation System, Internationales Kommunikationsnetzwerk der North Atlantic Treaty Organisation (NATO)

Bei jedem im Rahmen der Stichprobenprüfung untersuchten Fall konnte eine Verbindung zu den Tätigkeiten des MND festgestellt werden. Des Weiteren liess sich die AB-ND die Zugangsrechte der Nutzerinnen und Nutzer sowie die Prozesse für die Archivierung und Löschung von Dokumenten erklären. Sie stellte fest, dass der Zugang auf solche Mitarbeitende beschränkt ist, die ihn zur Ausführung ihrer Aufgaben benötigen. Die Produkte in den untersuchten Systemen werden dem Bundesarchiv angeboten und nicht über die gesetzliche Frist hinaus aufbewahrt. Die vom MND genutzten Systeme sind gut dokumentiert. Zudem sind sie nicht über gemeinsame Schnittstellen, die einen automatischen Datenaustausch ermöglichen würden, miteinander verbunden. Dies schränkt das Missbrauchsrisiko ein.

Bei ihrer Prüfung hat die AB-ND keine Punkte festgestellt, die sie an der Rechtmässigkeit der Bearbeitung von Personendaten durch den MND in irgendeiner Phase zweifeln lassen. Zudem wurde auch keine gemäss Gesetzgebung oder Datenschutzrecht missbräuchliche oder unverhältnismässige Verwendung der gesammelten Personendaten entdeckt.

Die AB-ND hat weiter festgestellt, dass sich der MND auf spezifische Bestimmungen für die Weitergabe von Personendaten ins Ausland stützen kann. Im Allgemeinen betreffen die Produkte, die ins Ausland übermittelt werden, Situationsanalysen (militärischer, politischer oder militärpolitischer Natur). Es kann zwar nicht ausgeschlossen werden, dass Personendaten gelegentlich in den Produkten des MND erscheinen, doch es erfolgt kein Datenaustausch über eine bestimmte Person. Zudem werden die Produkte des MND nur an die Dienste solcher Länder übermittelt, die westliche Werte teilen und über eine Datenschutzgesetzgebung verfügen.

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. Die Interviews konnten trotz bestehender Pandemieeinschränkungen in nützlicher Frist geplant und durchgeführt werden. Zusätzliche Fragen wurden so rasch wie möglich beantwortet.

Die AB-ND verzeichnete im Berichtsjahr eine markante Zunahme von informell zugespielten Informationen und Hinweisen, die sich mehrheitlich auf die Unzufriedenheit der Mitarbeitenden des NDB zurückführen lassen. Die Informationen wurden soweit als nötig und möglich analysiert und in die Prüfhandlungen eingebaut oder führten zu Einzelabklärungen. Die Chefin VBS wurde am 13. Juli 2021 und am 22. Oktober 2021 schriftlich über diese Entwicklungen in Kenntnis gesetzt. Dieses Thema ist noch nicht abgeschlossen und wird die AB-ND auch in Zukunft beschäftigen.

5.4 Controlling der Empfehlungen

Die Überprüfung der Umsetzung von Empfehlungen ist nicht ausdrücklich durch die nachrichtendienstlichen Rechtsgrundlagen geregelt. Im Einvernehmen mit dem VBS und den beaufsichtigten Behörden wurde vereinbart, dass letztere das Departement schriftlich über die Umsetzung der Empfehlungen informieren. Die AB-ND erhält eine Kopie. Für 66 Empfehlungen erfolgte 2021 eine Meldung der Umsetzung. Beim MND und ZEO sind per Ende Jahr keine Empfehlungen mehr offen. Mitte Jahr fand zudem mit allen beaufsichtigten Diensten und im Beisein des nachrichtendienstlichen Beraters der Chefin VBS ein Treffen für den Abgleich der offenen und umgesetzten Empfehlungen statt.

Überprüfung von Empfehlungen – ein konkretes Beispiel

Mit dem Inkrafttreten des NDG hat der NDB eine ausdrückliche Rechtsgrundlage dafür erhalten, eigene Mitarbeitende, zur Förderung von internationalen Kontakten in schweizerischen Vertretungen im Ausland einzusetzen.[40] Der NDB nutzt diese Möglichkeit und setzt sogenannte nachrichtendienstliche Verbindungspersonen (NDVP) ein. Die AB-ND prüfte deshalb 2019 das nachrichtendienstliche Informationsmanagement zwischen dem Sensor Verteidigungsattachés (VA) und dem NDB.

Mit den VA verfügt die Schweiz über ein Instrument, welches die Umsetzung ihrer aussen- und sicherheitspolitischen Interessen unterstützt. Obwohl die VA Angehörige der Armee sind, ist vorrangig der NDB für den Einsatz der VA als Sensor und somit für deren nachrichtendienstliche Führung verantwortlich.

Als Folge dieser Prüfung empfahl die AB-ND dem NDB die Erstellung eines strategischen Konzepts, welches den Einsatz des Mittels NDVP und dessen Schnittstelle zu den VA besser definieren sollte. Damit sollte die Zweckmässigkeit und Wirksamkeit in diesem nachrichtendienstlichen Bereich verbessert werden.

Im Berichtsjahr führte die AB-ND die Prüfung «21-1 Einsatz von Mitarbeitenden des NDB in schweizerischen Vertretungen im Ausland» durch. Ein wesentliches Element der Prüfung war die Überprüfung der damaligen Empfehlung zur Erstellung eines strategischen Konzepts für den Einsatz von NDVP.

Ausgesprochene Empfehlungen werden bei der AB-ND in ein Monitoring-System eingetragen und mit vom NDB erhaltenen Vollzugsmeldungen zu deren Umsetzung überprüft. Anschliessend entscheidet die AB-ND, ob die beschriebene Umsetzung genügt oder ob sie einer vertieften Überprüfung bedarf. Kommt sie zu letzterem Schluss, wird die zu prüfende Umsetzung entweder in eine geplante Prüfung integriert, oder es entsteht, wie im oben beschriebenen Fall, eine eigene Prüfung.

«Die AB-ND verzeichnete im Berichtsjahr eine markante Zunahme von informell zugespielten Informationen und Hinweisen, die sich mehrheitlich auf die Unzufriedenheit der Mitarbeitenden des NDB zurückführen lassen.»

[40] Art. 12 Abs. 2 NDG

6. Innensicht

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

6.1 Personal und Weiterbildungen

Die AB-ND weist nach wie vor einen Bestand von 10 Mitarbeitenden aus, verteilt auf 9,1 Vollzeitäquivalente (FTE). Zwei Prüfungsleitende und die Office-Managerin entschlossen sich auf Ende 2021, neue Herausforderungen anzunehmen und die AB-ND zu verlassen. Per Ende November 2021 konnte die Nachfolge teilweise geregelt werden, und im ersten Halbjahr 2022 wird die AB-ND wieder komplett sein.

Die Weiterbildungsmöglichkeiten wurden 2021 genutzt. Mitarbeitende absolvierten anspruchsvolle Weiterbildungen auf Master- und CAS-Niveau[41] im technischen und Managementbereich. Der bereits 2020 geplante Stage beim Comité R in Belgien musste nochmals verschoben werden.

Das wegen der Covid-19-Massahmen verstärkt genutzte Homeoffice hat grundsätzlich gut funktioniert. Es stösst an seine Grenzen, wenn klassifizierte Informationen bearbeitet werden müssen. Über die Wochen und Monate im Homeoffice machte sich der Mangel an direktem Kontakt und Austausch negativ bemerkbar. Die technischen Hilfsmittel können den Mangel an direktem Informationsaustausch nicht auffangen. Für die Einarbeitung von neuen Mitarbeitenden ist das Homeoffice ungünstig und dürfte die Möglichkeit für den Prüfungseinsatz merklich verzögern.

6.2 Revision des NDG

Der Entwurf des revidierten NDG war 2021 in Ämterkonsultation. Die AB-ND konnte ihre Interessen einbringen, namentlich im zweiten Abschnitt des sechsten Kapitels, das die AB-ND selbst betrifft. Das Projekt steht unter der Federführung des VBS.

6.3 Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ)

Bei der AB-ND sind im Berichtsjahr keine Gesuche um Zugang zu amtlichen Dokumenten eingegangen.

6.4 Besuche

Die C VBS besuchte die AB-ND im September in deren Räumlichkeiten und liess sich an drei Arbeitsstationen kurz über die Arbeit und die Möglichkeiten der AB-ND orientieren.

Zudem stellte die AB-ND der GPDel im Januar 2021 eine Einladung zu einem Besuch in ihren Räumlichkeiten zu. Ziel war es, der GPDel Einblick in die praktische Arbeit der AB-ND zu verschaffen. Die GPDel folgte dieser Einladung nicht.

6.5 Rechtsprechung

Die AB-ND verfolgt die Rechtsprechung auf nationaler als auch internationaler Ebene. Im Berichtsjahr wurden Entscheide des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte intern analysiert und im Team besprochen. Weiter erhielt die AB-ND während der European Oversight Conference in Rom wichtige Inputs zur Rechtsprechung auf europäischer Ebene.

[41] Certificate of Advanced Studies, berufsbegleitende Weiterbildungsabschlüsse auf Hochschulniveau

7. Koordination

Die AB-ND koordiniert ihre Tätigkeit mit den parlamentarischen Aufsichtstätigkeiten sowie mit anderen Aufsichtsstellen des Bundes und der Kantone.[42] Diese Koordination wurde jedoch auch im Jahr 2021 von der Pandemie und den damit einhergehenden Massnahmen und Reiseeinschränkungen beeinflusst.

7.1 Nationale Kontakte

Konferenz mit den kantonalen Aufsichtsbehörden

Am 18. August 2021 hat die AB-ND ihre zweite Tagung mit den kantonalen Aufsichtsbehörden in der Mannschaftskaserne der Berner Truppen durchgeführt. An diesem Anlass nahmen fünfzehn kantonale Aufsichtsbehörden, Vertreterinnen und Vertreter des NDB sowie zwei Leiter der KND teil. Die Tagung diente der Weiterbildung und Vernetzung der Teilnehmenden sowie dem Erfahrungsaustausch.

Zuerst sprachen die Vertreterinnen und Vertreter zweier kantonaler Aufsichtsbehörden (Solothurn und Freiburg) über ihre Ergebnisse, Herausforderungen und Erwartungen. Anschliessend präsentierten zwei Mitarbeitende des NDB ihre Perspektive, was insbesondere die Qualitäts- und Sicherheitskontrolle sowie die Kontrolle der allgemeinen Administration angeht. Auch die beiden Leiter der KND Basel-Stadt und Freiburg ergriffen das Wort und zeigten auf, wie die Aufsicht ihre Arbeit beeinflusst. Im letzten Vortrag stellte der Leiter der AB-ND die Tätigkeiten seiner Organisation seit der letzten Tagung im Jahr 2018 vor. Am Nachmittag ermöglichte es eine Podiumsdiskussion mit vier Teilnehmenden, Grundsatzfragen zu behandeln und Denkanstösse für die künftige Aufsicht über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten zu geben.

Die Erkenntnisse aus der Tagung sind:

Für die kantonalen Aufsichtsbehörden liegt das Hauptaugenmerk auf der Rechtmässigkeit der Tätigkeiten der KND. Insbesondere der Einsatz von Quellen, die Aufsichtslisten, das Bild der Bedrohungslage und die Abgrenzung zur Arbeit der Polizei stellen konstante Herausforderungen dar. Transparenz, Dialog und Nähe wiederum sind Schlüsselelemente des Vertrauens.

Für den NDB steht die gegenseitige Orientierung sowie die Koordination mit den KND im Vordergrund. Der NDB stellt fest, dass seit Inkrafttreten des NDG im September 2017 grosse Fortschritte erzielt worden sind. Allerdings bestehen zwischen den verschiedenen KND nach wie vor unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich der Datenbearbeitung und Zusammenarbeit. Der NDB fordert eindringlich, dass Unregelmässigkeiten auf allen Stufen schnellstmöglich gemeldet werden. Laut dem NDB gilt: «Gemeinsam sind wir stark, und gemeinsam gewährleisten wir die Sicherheit der Schweiz.»

In den Augen der KND ist die Entmystifizierung der nachrichtendienstlichen Tätigkeit oberstes Ziel der Aufsicht. Der Austausch mit den Aufsichtsbehörden verläuft im Allgemeinen auf konstruktive Art und Weise. Er stellt eine Möglichkeit zur Bedarfsanmeldung dar, stärkt Transparenz und Vertrauen und birgt echtes Potenzial für Weiterentwicklungen und Verbesserungen. Es wurde allerdings festgestellt, dass die Anzahl der Prüfungen, die ein KND durch alle kantonalen und nationalen Aufsichtsinstanzen über sich ergehen lassen muss, ausserordentlich hoch ist (bis zu einer Prüfung pro Monat im Fall eines bestimmten KND) und dass eine bessere Planung der Prüfungen zwischen den verschiedenen Behörden wünschenswert wäre. Zudem wurde hervorgehoben, dass für genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahmen erhebliche rechtliche Hindernisse bestehen. Dies hat zur Folge, dass die Informationsbeschaffung über menschliche Quellen weiterentwickelt wird.

Die AB-ND erachtet die Prüfungen, die seit Inkrafttreten des NDG durchgeführt wurden, die Zusammenarbeit mit sämtlichen Akteuren des Aufsichtsbereichs, den Informationsfluss sowie das Engagement der KND als eindeutig positive Punkte. Sie stellt jedoch Verbesserungspotenzial bei der Datenbearbeitung, dem Umgang mit den Ressourcen und dem Gebrauch der technischen Mittel fest. Erklärtes Ziel ist zweifelsohne, den Wert der nachrichtendienstlichen Tätigkeiten zu erhöhen und gleichzeitig das Vertrauen zu stärken.

[42] Art. 78 Abs. 2 NDG

Nach einer langen Zeit der Unsicherheit und Verschiebung der Konferenz aufgrund der COVID-19 Pandemie war diese Tagung ein Erfolg. Die nächste Ausgabe soll im Jahr 2023 stattfinden.

Bundesverwaltungsgericht (BVGer)

Die AB-ND hat sich am 10. September 2021 mit Vertretern des BVGer über diverse Themen, darunter die genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen, neueste Entwicklungen in der Rechtsprechung und die Revision des NDG, ausgetauscht.

Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)

Am 21. Mai 2021 diskutierte und koordinierte die Leitung der AB-ND mit zwei Vertretern der EFK u. a. mögliche Prüfthemen.

Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel)

Die Leitung der AB-ND und ein Mitarbeiter wurden einzig zu einer Anhörung am 20. Januar 2021 eingeladen. Dabei hat die AB-ND über den Prüfbericht «20-13 Operative Abklärungen (OPAB)» berichtet. Wir erachten die Berichterstattung der GPDel zur AB-ND als einseitig und unausgewogen. Die AB-ND hat zum Entwurf des Jahresberichts der GPDel in einem vierseitigen Schreiben Stellung genommen. Unsere Änderungsanträge wurden durch die GPDel mehrheitlich ohne Rückmeldung nicht berücksichtigt. Diese Art der Berichterstattung ist aus unserer Sicht weder im Sinne der Sache noch in der Aussenwirkung zielführend. In Bezug auf die Aufsicht der nachrichtendienstlichen Tätigkeiten muss endlich ein vernünftiger Dialog zwischen den zuständigen Aufsichtsbehörden stattfinden können.

Interne Revision VBS (IR VBS)

Anlässlich eines telefonischen Austauschs wurde zwischen der Leitung der AB-ND und der IR VBS am 22. Januar 2021 u. a. besprochen, wie die IR allenfalls von Vorwissen der AB-ND profitieren könnte, inwiefern mit der Aufsichtstätigkeit für die Dienste auch Mehrwert generiert werden kann und dass allenfalls eine Art Peer-Review zur Kontrolle der AB-ND in Frage käme. Letzteres würde bedeuten, dass z. B. die Prozesse einer Aufsichtsbehörde von einer anderen Aufsichtsbehörde auf ihre Zweckmässigkeit überprüft würden.

Kantonales Dienstaufsichtsorgan Basel-Stadt (KDAO BS)

Der Leiter der AB-ND hat sich zusammen mit zwei Prüfungsleitenden am 15. Juli 2021 mit den Vertretern des KDAO BS getroffen, um sich über die Themen Prüfung im Bereich gewalttätiger Rechtsextremismus, die Jahresberichte der AB-ND und des KDAO BS, die Auswirkungen des Bundesgesetzes über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus, über Methoden der Aufsicht sowie über den Prüfbericht 21-6 «KND Basel-Stadt» auszutauschen.

Unabhängige Kontrollinstanz über die Funk- und Kabelaufklärung (UKI)

Mit der Revision des NDG soll die bereits bei der Entstehung des NDG diskutierte Fusion der UKI mit der AB-ND umgesetzt werden. Zu diesem Zweck haben der Präsident der UKI und der Leiter der AB-ND vereinbart, dass die AB-ND die UKI bei ihren regelmässig stattfindenden Prüfungssitzungen begleitet. Je ein Vertreter nahm daher im Wechsel an den UKI-Sitzungen vom 26. Juni, 17. September, 22. Oktober und 18. November 2021 teil.

Ziel war es, sich einen Überblick über das Prüfgeschehen zu verschaffen und so in technischer und nachrichtendienstlicher Hinsicht das Know-how aufzubauen, das für die Übernahme der Tätigkeiten der UKI durch die AB-ND notwendig ist. Aus Gründen der Zuständigkeit verzichtete die AB-ND auf eine aktive Rolle im Prüfprozess der UKI. Die UKI berichtet ihrerseits jährlich an die GPDel, und die AB-ND erhält den Bericht jeweils zur Kenntnisnahme.

Zusätzlich nahm die AB-ND an der K-Werkstatt teil, zu der die UKI in regelmässigem Abstand Vertreter des NDB, des ZEO, des BVGer und der AB-ND einlädt. Ziel ist der gegenseitige Informationsaustausch hinsichtlich der Kabelaufklärung. Dieses Jahr wurden Themen zum Ausbau der technischen Infrastruktur, zur besonderen Herausforderung bei der Steuerung des Sensors Kabelaufklärung sowie zu rechtlichen Hürden bei der Verlängerung von Kabelaufklärungsaufträgen diskutiert.

Klausur der AB-ND mit der Direktion NDB

Im Gutachten Koller vom März 2013 zum Thema «Aufgaben-, Organisation- und Leistungsüberprüfung der Nachrichtendienstlichen Aufsicht (ND-Aufsicht) des VBS» ist in einer Empfehlung unter anderem festgehalten, dass eine jährliche Klausur zwischen der Aufsicht und dem NDB der Anfang einer längerfristigen Strategieentwicklung und der Identifikation der politischen (Gross-) Risiken sein könnte.[43]

Nach rund vier Jahren Erfahrung des NDB mit der AB-ND und umgekehrt ist diese Empfehlung auch im zwischenzeitlich veränderten Umfeld nach wie vor aktuell und wurde auch vom NDB unterstützt. Am 2. November 2021 traf sich die erweitere Geschäftsleitung des NDB mit der AB-ND. Der nachrichtendienstliche Berater der Chefin VBS hat an der Klausur ebenfalls teilgenommen. Ziel der ersten Veranstaltung war es, das gegenseitige Verständnis und die Akzeptanz zu fördern, und über das weitere Vorgehen zu beschliessen. Als Fazit wurde festgehalten, dass es eine nützliche Veranstaltung war und eine Wiederholung im Beisein des neuen Direktors des NDB sinnvoll sein könnte.

Die Leitung der AB-ND traf sich im Jahr 2021 mindestens einmal mit den folgenden Personen zum Austausch:

- Chefin des VBS
- Generalsekretär des VBS
- Direktor/Stv. Direktor des NDB
- Chef des MND
- Chef des ZEO
- Mitarbeitende des EDÖB

Das Treffen mit den Referenten aus dem EDA, Eidgenössisches Departement für Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und VBS (Einsitz im Sicherheitsausschuss des Bundesrates) musste aufgeschoben werden und hat 2021 nicht stattgefunden.

[43] Gutachten «Aufgaben-, Organisations- und Leistungsüberprüfung der Nachrichtendienstlichen Aufsicht des VBS», erstellt durch Prof. Dr. iur. et lic. oec. Heinrich Koller, S. 55

Bürgerinnen und Bürger

Die AB-ND erhielt im Jahr 2021 elf Anfragen von Bürgerinnen und Bürgern, die sie bearbeitet und beantwortet hat.

7.2 Internationale Kontakte

Die AB-ND kann die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten der Schweiz nach wie vor nur bis zu den Landesgrenzen beaufsichtigen. Eine entsprechende rechtliche Grundlage für den inhaltlichen Austausch mit Partnerbehörden existiert aktuell nicht. Sie kann sich mit diesen jedoch über Aufsichtsmethoden, -prozesse und -erfahrungen austauschen.

Virtuelles Meeting, 20. September 2021: Intelligence Oversight Working Group (IOWG)

Die IOWG traf sich vor der Pandemie zweimal jährlich zu einem Austausch. Da diese Art des Austauschs aufgrund der COVID-19-bedingten Einschränkungen zuletzt im Januar 2020 möglich war, traf sich die Arbeitsgruppe ein erstes Mal wieder im virtuellen Raum, um den Kontakt aufrechtzuerhalten und Fragen zur Weiterführung der Arbeitsgruppe zu klären.

Rom, 7. und 8. Oktober 2021: European Oversight Conference

Die Generalstaatsanwaltschaft von Italien lud zu einem internationalen Austausch insbesondere über diverse nationale und internationale Gerichtsurteile ein. Es wurde vor allem darüber diskutiert, welche Auswirkungen diese auf die jeweiligen Nachrichtendienste, aber auch auf die dazugehörigen Aufsichtsorgane haben. Anwesend waren neben Vertretern italienischer Aufsichtsorgane auch Delegierte aus Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Luxemburg, Norwegen, den Niederlanden, Österreich, Portugal und der Schweiz.

8. Aussensicht

Im Tätigkeitsbericht findet jeweils auch eine Aussensicht im Zusammenhang mit dem Tätigkeitsfeld der AB-ND Platz. Passend zum diesjährigen Tätigkeitsberichtsschwerpunkt «Informationssysteme» legt Adrian Lobsiger seine persönliche Sicht der Dinge dar.

Chancen und Risiken des «digitalen Umdenkens»

Im Zuge des «Fichenskandals» kam es 1989 in der Schweizer Bevölkerung zu einem abrupten Vertrauensverlust gegenüber dem Staatsschutz. Nach Aufarbeitung der als «Fichierung» bezeichneten Datenbearbeitung durch die damals unter dem Kürzel «BUPO» bekannte Bundespolizei verlangte die Politik eine Entflechtung der vielfältigen Aufgaben dieser Sicherheitsbehörde. Bundesrat und Parlament setzten im Widerstreit mit den Verfechtern einer Initiative zur gänzlichen Abschaffung des bis dahin nur rudimentär geregelten Staatsschutzes einen Prozess zu dessen Kodifizierung in Gang. Eine erste Volksabstimmung im Jahr 1998 erlaubte zunächst die Weiterführung der fortan formell-gesetzlich geregelten Staatsschutztätigkeit. Mit einem zweiten Plebiszit wurde dann 2016 das heutige Nachrichtendienstgesetz des Bundes (NDG) angenommen und der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) ermächtigt, die in aller Regel verdeckt erfolgende Beschaffung von Personendaten neu auch unter Einsatz von Zwangsmitteln durchzuführen. Diese Abkehr vom ursprünglichen Zwangsanwendungsverbot bewog den Gesetzgeber u. a. dazu, eine unabhängige Fachaufsichtsbehörde zu schaffen, die sich ausschliesslich dem NDB widmet.

Auch wenn sich an der nachrichtendienstlichen Überwachung bis heute die Geister scheiden, müssen auch Kritiker einräumen, dass sich die Datenbearbeitung durch den Staatsschutz seit Inkraftsetzung des NDG auf eine rechtssystematisch übersichtliche und hinreichend bestimmte Gesetzesgrundlage stützt. Demgegenüber liegt die bürgerverständliche Kodifizierung der ebenfalls hochsensiblen Bearbeitung von Personendaten, die von anderen Sicherheitsbehörden des Bundes ausgeht, noch in weiter Ferne. So leitet sich die Datenbearbeitung durch das fedpol und das Grenzwachtkorps aus einer rechtssystematisch mangelhaft abgestimmten Vielzahl von Spezialbestimmungen ab, die weiter anwächst. Zusätzlich erschwert wird die bürgerverständliche Abbildung der Personendatenbearbeitung im Gesetz durch umfassende Projekte zur digitalen Transformation, die in den Sicherheitsbehörden des Bundes inzwischen an die Hand genommen wurden. Weil diese Projekte weitreichende Veränderungen der Bearbeitungsprozesse von Personendaten nach sich ziehen können, wirkt die Datenschutzaufsicht des Bundes darauf hin, dass diese Prozesse bereits im Stadium der Planung mittels sog. Datenschutz Folgenabschätzungen vollständig erfasst und hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Privatsphäre der Bevölkerung analysiert werden.

In seiner Strategie zur digitalen Transformation der Verwaltung fordert der Bundesrat ein «Umdenken», das traditionelle Formen des Zusammenlebens und Wirtschaftens in Frage stellt und digitale Kompetenzen aufbaut, welche die Vernetzung sowie das Teilen von Daten zwischen allen Akteuren ermöglichen. Worte erzeugen Bilder, und so sehen manche Promotoren des digitalen Wandels vor ihrem inneren Auge eine Cloud, aus der sich Polizeien, Grenzwachtbehörden und Nachrichtendienste zum Wohle aller Rechtsgetreuen, die nichts zu verbergen haben, bedienen.

Adrian Lobsiger (*1959)
Adrian Lobsiger, geb. am 27.12.1959, hat nach seinem Studium an den Universitäten in Bern und Basel ein Masterstudium in Europarecht in Exeter (GB) absolviert. 1992 trat der promovierte Jurist in den Bereich Internationales Privatrecht des Bundesamtes für Justiz (BJ) ein, bevor er 1995 ins Bundesamt für Polizei (fedpol) wechselte, wo er zuletzt als stellvertretender Direktor amtierte.

Adrian Lobsiger wurde im November 2015 vom Bundesrat zum EDÖB gewählt und im März 2016 vom Parlament bestätigt. Er ist seit Juni 2016 im Amt. An seiner Sitzung vom 10. April 2019 hat der Bundesrat die Wiederwahl von Adrian Lobsiger für eine zweite Amtsperiode bis Ende 2023 als Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) bestätigt.

Die Antipode zu dieser Vision erkennen deren Anhänger in der verpönten Haltung von Daten in sog. «Silos», in denen sie die Relikte eines überholten Denkens sehen, das manche von ihnen gerne dem Stereotyp eines Datenschutzes zuschreiben, der Täter begünstigt, statt Bürger zu schützen. Dass die Kantone Polizeikorps unterhalten, welche die dort anfallenden Personendaten eigenverantwortlich bearbeiten und mit anderen Sicherheitsbehörden in der Regel erst auf Anfrage hin teilen, führt bei diesen Visionären ebenso zu Kopfschütteln, wie die Tatsache, dass der Bund seine Polizeimacht auf drei Ämter aufteilt. Als eingeschworene Gegner von Datensilos sehen sie in dieser Realität einen Missstand, zu dessen längst überfälligen Beseitigung sie die Vernetzung aller Sicherheitsbehörden nach Massgabe des technisch Machbaren vorantreiben.

Wer geschichtliche Ereignisse ausblendet, welche Verfassungsgeber dazu bewogen haben, Gemeinwesen föderal zu organisieren und zentralstaatliche Macht aufzuteilen, mag in der Tat Mühe bekunden, die Komplexität sicherbehördlicher Datenflüsse rational zu deuten. Historische Reflexion hingegen macht nachvollziehbar, dass das System der Inneren Sicherheit der Schweiz aus einer Abfolge von Entscheidungen ihrer politischen Institutionen hervorgegangen ist, die das Volk durch Plebiszite unmittelbar mitzuprägen pflegt. So geschehen z.Bsp. im Jahre 1978 mit dem erfolgreichen Referendum gegen die Schaffung einer Bundessicherheitspolizei, das bis heute als nie widerrufenes Veto gegen eine zentrale Sicherheitsbehörde auf Stufe des Bundes verstanden werden kann.

Ein «neues Denken», das die digitale Verfügbarmachung von Personendaten als Mass aller Dinge betrachtet und politische Konzepte zur Begrenzung staatlicher Macht ausblendet, ist nicht fortschrittlich, sondern rückständig. Es führt zurück in den Polizeistaat, der mit Überwindung der absolutistischen Aristokratien durch die bürgerlichen Revolutionen des 18. und 19. Jahrhunderts abgeschafft wurde. Die Aufspaltung der generalzuständigen Herrschaftsapparate des Ancien Régime in fachlich spezialisierte Ämter trug wesentlich dazu bei, dass aus dem Polizeistaat ein Service Public und aus Untertanen selbstbewusste Bürgerinnen und Bürger wurden, die von Fachämtern für die geleisteten Abgaben professionelle und diskrete Leistungen einfordern.

Zu der von der Leistungsverwaltung eingeforderten Professionalität gehört seither, dass deren Fachämter die bei ihnen anfallenden Bürgerdaten nur nach Massgabe gesetzlicher Verfahren mit anderen Stellen teilen. Als Ausdruck von Professionalität kann auch gewertet werden, dass die Bundesverwaltung heute Sachdaten maschinenlesbar aufbereitet und bereichsübergreifend nutzbar macht. Das gleiche gilt, wenn sie Stammdaten und Personenattribute nach dem sog. Once-Only-Prinzip erfasst und unter Verwendung einheitlicher Identifikatoren wie der AHV-Nummer verwaltet. Solchen Digitalisierungsschritten zur Effizienzsteigerungen des Service Public steht der Datenschutz nicht entgegen, zumal sie auch zur Anhebung der Datenqualität beitragen können.

Auf Kollisionskurs mit dem Datenschutz segeln würde hingegen, wer über den Weg intransparenter Vernetzungen eine Art Cloud zu schaffen suchte, aus der die Sicherheitsbehörden, die Steuerfahndung und weitere Stellen der Eingriffsverwaltung alle Daten abfischen könnten, die beim Verkehr der Bevölkerung mit der Leistungsverwaltung anfallen. Ein solcher Datenfang würde bald zum Himmel stinken und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die dienende Rolle des Staates als Service Public und Garant von Rechtsstaatlichkeit vergiften. Um dem vorzubeugen, verlangt die Datenschutzaufsicht des Bundes von den Verantwortlichen digitaler Transformationsprojekte, dass sie in den Datenschutz Folgenabschätzungen den Umfang und die Intensität einer zukünftigen Datenbearbeitung sowie den Kreis zugangsberechtigter Stellen deklarieren und mit dem Status quo vergleichen. Werden Erweiterungen und Intensivierungen der bisherigen Personendatenbearbeitung angestrebt, sind diese zu begründen.

Die Bundesämter halten dem Beauftragten zuweilen entgegen, digitale Transformationsprojekte seien aufgrund des rasant voranschreitenden technischen Fortschritts «agil» zu planen. Zukünftige Bearbeitungen liessen sich demzufolge weder abschliessend eingrenzen noch mit einem Status quo vergleichen. Solche Argumentationen sind unhaltbar. Sie laufen auf eine Generalermächtigung der Verwaltung heraus, da weder die politischen Organe, welche behördliche Eingriffe in die Privatsphäre der Bevölkerung politisch zu verantworten haben, noch die breite Öffentlichkeit «agile» Risiken einschätzen können. Der Beauftragte sieht sich in seiner Praxis denn auch immer wieder veranlasst darauf hinzuwirken, dass Datenschutz Folgenabschätzungen präzisiert und ergänzt werden, ehe deren Ergebnisse in die Botschaften einfliessen, mit denen der Bundesrat dem Gesetzgeber die Anpassung von sicherheitsrechtlichen Erlassen beantragt.

Angesichts der geschilderten Herausforderungen schätzt sich der Beauftragte glücklich, dass seine Arbeit im nachrichtendienstlichen Bereich durch die unabhängige Aufsichtsbehörde über den NDB in zielführender Weise ergänzt wird.

9. Kennzahlen Stichtag 31.12.2021

Mitarbeitende

1.1.2021	**10**
31.12.2021	**9**
Kündigungen	**4**

Prüfungen

Geplante Prüfungen	**18 (18)**
Unangekündigte Prüfungen	**0 (1)**
Durchgeführte Prüfungen	**18 (17)**

Anzahl durchgeführter Interviews 2021

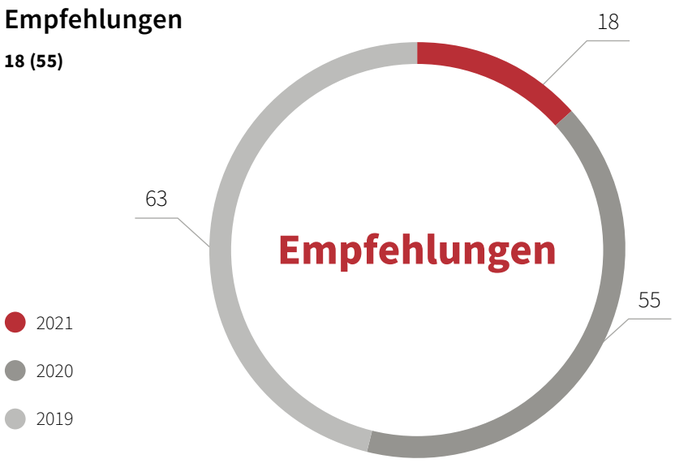
90 (102)

Budgetierter Personalbestand

10 Stellen

Empfehlungen

18 (55)



10. Anhang

10.1 Prüfplan 2021

Nr.	Prüfungstitel	Geprüfte Stelle
Strategie und Planung		
21–1	Einsatz von Mitarbeitenden des NDB[1] in schweizerischen Vertretungen im Ausland	NDB
Organisation		
21–2	Schutz kritischer Infrastrukturen / Cyber-Abwehr	NDB / ZEO[2]
21–3	Sicherheit im NDB	NDB
21–4	Gewalttätiger Rechtsextremismus	NDB
Zusammenarbeit		
21–5	Qualitätssicherung des NDB bei den kantonalen Nachrichtendiensten (KND)	NDB
21–6	Prüfung KND Basel-Stadt	NDB / KND
21–7	Prüfung KND Basel-Landschaft	NDB / KND
21–8	Prüfung KND Appenzell Ausserrhoden	NDB / KND
21–9	Prüfung KND Appenzell Innerrhoden	NDB / KND
21–10	Prüfung KND Aargau	NDB / KND
21–11	Prüfung KND Waadt	NDB / KND
21–12	Prüfung KND Neuenburg	NDB / KND
Beschaffung		
21–13	Risikomanagement für Auslandeinsätze	NDB
21–14	Operationen	NDB
21–15	HUMINT[3]	NDB
Ressourcen		
	Keine Prüfung vorgesehen	
Datenbearbeitung / Archivierung		
21–16	Telekomdienstleistungen	NDB
21–17	Ausgewähltes Informationssystem des NDB (Quattro P[4])	NDB
21–18	Datenschutz im MND[5]	MND

1 Nachrichtendienst des Bundes
2 Zentrum elektronische Operationen
3 Human Intelligence, Informationsbeschaffung durch menschliche Quellen
4 Artikel 55 des Bundesgesetzes über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstgesetz, NDG; SR 121)
5 Militärischer Nachrichtendienst

10.2 Abkürzungsverzeichnis

AB-ND
Unabhängige Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten

Abs.
Absatz

Art.
Artikel

BeoListe
Beobachtungsliste des NDB

BBl
Bundesblatt

BS
Basel Stadt

BURAUT Fileablage
Datenablage des NDB

BVGer
Bundesverwaltungsgericht

bzw.
Beziehungsweise

Cyber
Synonym für Datenwelten und Internet

DSG
Bundesgesetz über den Datenschutz (SR 235.1)

DezAP
Dezentraler Arbeitsplatz

EDA
Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten

EDÖB
Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter

EFK
Eidgenössische Finanzkontrolle

FA KND
Fachanwendung der kantonalen Nachrichtendienste

fedpol
Bundesamt für Polizei

ff.
fortfolgende

FTE
Full Time Equivalent, Vollzeitäquivalent, Hilfsgrösse bei der Messung von Arbeitszeit

GeBM
Genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahmen

GEVER
System zur Geschäftsbearbeitung und -kontrolle

GPDel
Geschäftsprüfungsdelegation

GS
Generalsekretariat

GEX
Gewalttätiger Extremismus

HUMINT
Human Intelligence, Informationsbeschaffung durch menschliche Quellen

IK MND
Informatiksystem Militärischer Nachrichtendienst

IASA NDB
Integrales Analysesystem des NDB

IOWG
Intelligence Oversight Working Group

IR VBS
Interne Revision VBS

JCTAC
Joint Cyber Technical Analysis Center

KDAO
Kantonales Dienstaufsichtsorgan

KND
Kantonale Nachrichtendienste

MELANI OIC
Melde- und Analysestelle Informationssicherung

MND
Militärischer Nachrichtendienst

NDB
Nachrichtendienst des Bundes

NDBA
Direktionsbereich Auswertung des NDB

NDG
Bundesgesetz über den Nachrichtendienst des Bundes (SR 121)

NDVP
Nachrichtendienstliche Verbindungsperson

OPAB
Operative Abklärungsbedürfnisse

OSINT
Open Source Intelligence, Bereitstellung von Daten aus öffentlich zugänglichen Quellen

QS NDB
Qualitätssicherungsstelle des NDB

Quattro P
Informationssystem des NDB zur Identifikation von besonderen Kategorien von Ausländern, die in die Schweiz einreisen

REX
Gewalttätiger Rechtsextremismus

SR
Systematische Rechtssammlung

SiLAN Fileablage
Datenablage im sicheren Netzwerk des NDB

TB
Tätigkeitsbericht

u. a.
unter anderem

UKI
Unabhängige Kontrollinstanz für die Funk- und Kabelaufklärung

VA
Verteidigungsattaché

VBS
Eidgenössisches Departement für Bevölkerungsschutz, Verteidigung und Sport

VIS-NDB
Verordnung über die Informations- und Speichersysteme des Nachrichtendienstes des Bundes (SR 121.2)

z. B.
Zum Beispiel

ZEO
Zentrum für elektronische Operationen

Ziff.
Ziffer

Unabhängige Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten
Maulbeerstrasse 9, 3003 Bern
Telefon +41 58 464 20 75
www.ab-nd.admin.ch