



Eidgenössisches Departement für Verteidigung,  
Bevölkerungsschutz und Sport VBS  
Bundeshaus Ost  
3003 Bern

Per Email an:  
vincianne.grundschober@ndb.admin.ch

Bern, 8. September 2022

**Sozialdemokratische  
Partei der Schweiz**

Zentralsekretariat  
Theaterplatz 4  
3011 Berne

Tel. 031 329 69 69

Fax 031 329 69 70

## **SP-Stellungnahme zur Revision des Nachrichtendienstgesetzes**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Amherd  
sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme, die wir gerne nutzen.

### **1. Zusammenfassung der SP-Stellungnahme**

Für die SP ist klar, dass zivile Mittel der Früherkennung polizeilichen oder gar militärischen Mittel der Repression vorzuziehen sind. Da der NDB eine wichtige Rolle bei der Früherkennung von Risiken spielt, ist er unverzichtbar. Gleichzeitig führten die historische Ausrichtung sowie diverse Skandale dazu, dass der Nachrichtendienst in der Schweizer Öffentlichkeit und der Linken mit sehr guten Argumenten bis heute einen denkbar schlechten Ruf hat. Tiefgreifende Reformen des Nachrichtendienstes sind deshalb angezeigt.

Die SP begrüsst, dass die Aufsicht des NDB durch die Fusion der AB-ND (unabhängige Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten) mit der UKI (unabhängige Kontrollinstanz über die Funk- und Kabelaufklärung) verstärkt werden soll. Die Stärkung der unabhängigen Aufsichtsbehörde geht jedoch zu wenig weit. Auch in anderen Bereichen ist die vorgeschlagene NDG-Revision zu wenig ambitioniert oder geht sogar in die falsche Richtung. Deshalb fordert die SP weitergehende Reformen des NDB und äussert sich kritisch zu einigen der vom Bundesrat vorgeschlagenen Gesetzesänderungen:

- *Die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde (AB-ND) muss weiter gestärkt werden, indem das Selektionsverfahren der Mitarbeitenden vom VBS unabhängiger gestaltet wird.*
- *Die zivil-politische Steuerung des Nachrichtendienstes muss ausgebaut werden: Der NDB muss aus dem VBS entfernt und einem zivilen Departement oder der Bundeskanzlei unterstellt werden. An die Spitze des NDB gehört eine bekannte zivil-politische Persönlichkeit, die kommuniziert, worin ihre Prioritäten bestehen, um darüber eine informierte Diskussion zu ermöglichen.*

- *Systemische Analyse durch unabhängige Aufsichtsbehörde:* Die AB-ND muss der politischen Steuerung und der politischen Prioritätensetzung der beaufsichtigten Nachrichtendienste mehr Gewicht schenken und für eine öffentliche Debatte über diese entscheidende Frage mehr Informationen und Empfehlungen zur Verfügung stellen. Ein entsprechender gesetzlicher Auftrag an die AB-ND ist auszuarbeiten.
- *Gegen den Dammbbruch bei der Datenbeschaffung:* Die vom Bundesrat vorgeschlagene Vorlage würde die Datenbearbeitungsschranke umkehren: zuerst würden Daten gesammelt, dann geprüft. Auch fehlen Normen zur Aufbewahrungsfrist dieser gesammelten «Rohdaten». Gegen diese Änderungen wehrt sich die SP.
- Auf Bundesebene soll eine *einheitliche Polizeigesetzgebung* ausgearbeitet werden, u.a. um die Zuständigkeiten zwischen fedpol und NDB klar zu entflechten.
- *Es braucht eine lückenlose Durchsetzung der Archivierungspflicht.* Zur Wahrung der Interessen des Persönlichkeits- und Datenschutzes sollen die Nachrichtendienste nach der Archivierung keinen Zugriff mehr auf ihre eigenen Akten erhalten, es sei denn, es werde auf hoher politischer Ebene (Vorsteher oder Vorsteherin eines Departements) anders entschieden und dafür auch die politische Verantwortung übernommen.
- *Die Einschränkung des Auskunftsrechts und der gerichtlichen Beschwerdemöglichkeiten* ist abzulehnen.
- Die SP unterstützt die unverzichtbare Rolle des Nachrichtendienstes in der *Spionageabwehr*. Sie fordert, dass der NDB die *Exilkreise in der Schweiz besser vor der Bespitzelung durch die Dienste ihrer Herkunftsländer schützt*.
- Der *Terrorismusbegriff* sollte eng gefasst werden und sich idealerweise auf völkerrechtliche Definitionen sowie deren Anwendung beziehen. Vorbildlich ist die Definition von Terrorismus im Nachrichtendienstgesetz. Hier wird der Begriff „Terrorist/in“ allein auf Personen angewendet, die völkerrechtlich einwandfrei auf der Liste des UNO-Sanktionskomitees als solche aufgelistet sind. Diese enge Definition des Begriffs ist in möglichst allen Bundesgesetzen anzuwenden.
- Das *Impulsprogramm 2018–2023* im Rahmen des „Nationalen Aktionsplans gegen Radikalisierung und gewalttätigen Extremismus“ hat sich bewährt und sollte deshalb *weitergeführt* werden.
- *Der Ausbau von Überwachungsmaßnahmen ist für die SP nur nach weitergehenden Reformen akzeptabel:* Der Bundesrat schlägt vor, dass genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahmen neu auch bei gewalttätig-extremistischen Aktivitäten angeordnet werden dürfen: Damit die SP diesen vorgeschlagenen Änderungen zustimmen könnte, müsste der NDB zuerst weitergehend reformiert werden, als dies in der Vorlage dargelegt wird. Insbesondere müssten die Unabhängigkeit des AB-ND weiter gestärkt und die zivil-politische Kontrolle über den NDB ausgebaut werden. Denn die Geschichte hat gezeigt, dass nur eine griffige Kontrolle des NDB dazu führen kann, dass dieser seine Kompetenzen – gerade im Bereich der Aufklärung von gewalttätig-extremistischer Aktivitäten – nicht überschreitet.

- Unhaltbar ist die vorgeschlagene *Überwachung von Journalist:innen, Geistlichen, Rechtsanwält:innen und Ärzt:innen.*
- *Finanzintermediäre sollen nur überwacht werden dürfen, wenn die Transparenzvorschriften ausgebaut werden.*
- *Ausreiseverbote für Demonstrationen* dürfen nur aufgrund belastbarer Beweise ausgesprochen werden.

## 2. Die SP ist von den folgenden Grundsätzen und Zielen nachrichtendienstlicher Tätigkeit überzeugt

*Vorsorgen ist besser als heilen:* Lieber eine Gefahr frühzeitig erkennen, statt zu warten, bis der Schaden eingetroffen ist. Besser mit zivilen Mitteln Früherkennung und Frühwarnung stärken, statt mit polizeilichen oder gar militärischen Mitteln im Nachhinein repressiv vorgehen zu müssen. Repressive Mittel müssen die *ultima ratio* bleiben.

*Prävention geht nicht ohne zivilen Nachrichtendienst:* Das Strafrecht greift erst, wenn die Straftat erfolgt ist oder unmittelbar vorbereitet wird. Die SP hat sich stets dagegen gewehrt, dass das Strafrecht allzu weit ins Vorfeld eingreift. Wo noch keine Straftat erfolgt ist, braucht es also andere Mittel als das Strafrecht, um rechtzeitig, d.h. vor dessen Eintreten, ein Risiko zu erkennen, dieses zu verhüten oder zumindest die Wahrscheinlichkeit dessen Eintreffens zu vermindern, indem die richtigen Massnahmen ergriffen werden. Das geht nur mit einem Nachrichtendienst.

*Es braucht weitergehende Reformen,* damit der Nachrichtendienst und Verfassungsschutz so beschaffen sind, wie es das Gesetz fordert und tatsächlich „zur Sicherung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen der Schweiz und zum Schutz der Freiheitsrechte ihrer Bevölkerung beitragen“ (Zweck-Artikel Nachrichtendienstgesetz, NDG, Art. 2, Abs. 1.)

Aus SP Sicht geht es also darum, dafür zu sorgen, dass der Nachrichtendienst tatsächlich im Dienste der Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit und des Friedens steht, statt diese – was wir in der Vergangenheit immer wieder erlebt haben – auszuhöhlen.

## 3. SP fordert weitergehende Reformen des NDB

Bevor die SP einem Ausbau der Kompetenzen des NDB zustimmen kann, braucht es weitergehende Reformen des Nachrichtendienstes. Die vom Bundesrat vorgeschlagen Änderungen gehen in gewissen Bereichen zwar in die richtige Richtung (insbesondere bei der Zusammenlegung von UKI und AB-ND), insgesamt bleibt die Reform jedoch zu wenig ambitioniert. Die folgenden Forderungen und Reformen sind aus Sicht der SP notwendig, damit der Nachrichtendienst seine tatsächliche Aufgabe erfüllen kann: Er soll als Früherkennungssystem einen Beitrag zur Stärkung der Menschenrechte, zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit und zur Förderung des Friedens leisten.

**a. Weitergehende Stärkung der Unabhängigkeit der unabhängigen Aufsicht über den Nachrichtendienst**

Die geplante Fusion zwischen AB-ND und UKI ist sehr zu begrüssen: Da die Aufsichtskompetenzen der AB-ND grundsätzlich auch jene der UKI abdecken, ist es sinnvoll, die Aufsichtstätigkeiten dieser beiden unabhängigen Stellen in einer einzigen Behörde zusammenzuführen, die bereits eine breite Übersicht über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten hat. Dadurch kann sichergestellt werden, dass die Überprüfung der Funk- und Kabelaufklärung effizient und umfassend erfolgt. Eine weitergehende Stärkung der unabhängigen Aufsicht über den Nachrichtendienst ist jedoch angezeigt.

Wie die SP im Vernehmlassungsverfahren zur Verordnung über die Aufsicht über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten (VAND) angemerkt hat,<sup>1</sup> ist es problematisch, dass die VAND in Artikel 7 vorsieht, dass das VBS dem Bundesrat sämtliche Mitglieder der UKI zur Wahl vorschlägt.<sup>2</sup> Zudem sieht das NDG in Artikel 76 Abs. 2 vor, dass das VBS dem Bundesrat die Leiterin oder den Leiter der unabhängigen Aufsichtsbehörde zur Wahl vorschlägt. Die Unabhängigkeit der AB-ND ist aber nicht gewährleistet, wenn das VBS dem Bundesrat – wie nun Artikel 7 VAND geregelt – auch noch gleich sämtliche Mitglieder der UKI (zukünftig Teil des AB-ND) zur Wahl vorschlägt. Eine Aufsichtsbehörde, deren Mitglieder vom VBS zur Wahl vorgeschlagen werden, ist gegenüber dem VBS nicht unabhängig. Deshalb fordert die SP:

**SP-Reformvorschlag**

Die Unabhängigkeit der AB-ND muss weiter gestärkt werden. Dies kann insbesondere durch eine Verbesserung des Selektionsverfahrens der Leiterin/des Leiters sowie der Mitglieder der AB-ND erfolgen. Deshalb ist Art. 76 Abs. 2 NDG anzupassen.

**SP-Antrag**

Art. 76 Abs. 2 NDG

Er [der Bundesrat] wählt die Leiterin oder den Leiter der unabhängigen Aufsichtsbehörde ~~auf Antrag des VBS~~ für eine Amtsdauer von sechs Jahren.

**SP-Antrag**

Die Mitglieder der UKI (zukünftig Teil der AB-ND) werden nicht auf Antrag des VBS vom Bundesrat gewählt. Stattdessen ist ein vom VBS unabhängiges Selektionsverfahren vorzusehen.

<sup>1</sup> [https://www.sp-ps.ch/sites/default/files/documents/17-332\\_vand\\_aufsicht-ueber-nachrichtendienst\\_sp.pdf](https://www.sp-ps.ch/sites/default/files/documents/17-332_vand_aufsicht-ueber-nachrichtendienst_sp.pdf)

<sup>2</sup> [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2017/497/de#art\\_7](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2017/497/de#art_7)

## b. Zivil-politische Steuerung des Nachrichtendienstes

Die politische Steuerung des Nachrichtendienstes ist bis heute ungenügend. Die politische Ebene ist viel zu wenig involviert und nimmt ihre steuernde und lenkende Aufgabe kaum wahr. Sinnbildlich zeigte sich dies im Bericht der GPDel vom 2. November 2020:

„Der Direktor des neuen Dienstes (Markus Seiler) wurde in seinem ersten Amtsjahr (2010) über die Existenz von ‘schwachen’ Geräten der Crypto AG informiert und zumindest ansatzweise auf die Bezüge zwischen der Crypto AG und den amerikanischen Diensten hingewiesen. In seinem letzten Amtsjahr (2017) wurde ihm auch aufgezeigt, was den Schweizer Nachrichtendienst zur Nutzung dieser ‘schwachen’ Verschlüsselungsverfahren befähigte. Gleichzeitig wurden ihm der Handlungsbedarf für den NDB erläutert und mögliche Handlungsoptionen aufgezeigt. Der Direktor des NDB sah sich jedoch nicht in der Verantwortung und verweigerte die Entgegennahme einer entsprechenden Informationsnotiz.“<sup>3</sup>

Es geht an dieser Stelle nicht um die Crypto-Affäre, sondern um das dahinterstehende Muster: Die grosse Aversion der politisch Verantwortlichen, tatsächlich politische Verantwortung über den Nachrichtendienst zu übernehmen. Sie hoffen, auf diese Weise im Falle von Pannen die Verantwortung auf die nächst untere Stufe abschieben zu können. Eine Stärkung der politischen Steuerung ist der Schlüssel dafür, dass die Prioritäten richtig gesetzt werden und das Ziel – ein Nachrichtendienst und ein Verfassungsschutz im Dienste der Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit und des Friedens – tatsächlich erreicht werden kann. Wir schreiten von Skandal zu Skandal, so lange der NDB nicht sehr eng zivil-politisch gesteuert wird. Ein Nachrichtendienst ist eine hoch politische Angelegenheit, weil er einen äusserst grossen Ermessensspielraum hat zu definieren, was eine Gefahr sei und was nicht. Deshalb fordert die SP:

### **SP-Reformvorschlag**

An die Spitze des Nachrichtendienstes des Bundes gehört eine bekannte zivil-politische Persönlichkeit, die kommuniziert, worin ihre Prioritäten bestehen, um darüber eine informierte Diskussion zu ermöglichen. Der NDB muss ferner aus dem VBS entfernt und einem zivilen Departement oder der Bundeskanzlei unterstellt werden.

---

<sup>3</sup> Fall Crypto AG. Bericht der Geschäftsprüfungsdelegation der Eidgenössischen Räte vom 2. November 2020, <https://www.parlament.ch/centers/documents/layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=DOCID-1-10177>, Seite 21.

### c. Systemische Analyse durch unabhängige Aufsichtsbehörde

Die Errichtung einer starken unabhängigen Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten war bei der Erarbeitung des NDG eine Kernforderung. Der Nachrichtendienst soll ausreichend griffige Instrumente und einen gewissen Ermessensspielraum haben, um arbeiten zu können. Im Gegenzug sei aber eine ebenso griffige und unabhängige Aufsicht einzurichten.

Die unabhängige Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten AB-ND nahm 2017 ihre Arbeit auf. 2020 führte der AB-ND insgesamt 17 Prüfungen bei den Nachrichtendiensten durch und erliess 55 Empfehlungen.<sup>4</sup> In der Medienmitteilung hebt der AB-ND drei Bereiche als besonders „verbesserungswürdig“ hervor:

- Die Berichterstattung an den Bundesrat. Diese war Thema bei mehreren Prüfungen;
- Das Zugriffsmanagement auf die Informationssysteme;
- Die ungleiche Behandlung von Auskunftsgesuchen.

„Überrascht“ zeigte sich der AB-ND über den „Umfang der im NDB Aktendepot gelagerten Dokumente“. Deren Abgabe an das Bundesarchiv sei aber eingeleitet. Durch dass der Nachrichtendienst in seiner Prioritätensetzung nicht vermeiden kann, politische Entscheidungen zu treffen, ist auch die Aufsicht durch die AB-ND entsprechend darauf auszurichten.

#### **SP-Reformvorschlag**

Die AB-ND muss der politischen Steuerung und der politischen Prioritätensetzung der beaufsichtigten Nachrichtendienste mehr Gewicht schenken und für eine öffentliche Debatte über diese entscheidende Frage mehr Informationen und Empfehlungen zur Verfügung stellen. Ein entsprechender gesetzlicher Auftrag an die AB-ND ist auszuarbeiten.

### d. Gegen den Dambruch bei der Datenbeschaffung

Fünf Jahre nach Inkraftsetzung des NDG und etwas mehr als 30 Jahren nach dem Fichenskandal will der Bundesrat die Überwachungs- und Datenerfassungs-Kompetenzen des NDG massiv ausbauen.

Gemäss geltendem Art. 5 Abs. 5 NDG beschafft und bearbeitet der Nachrichtendienst keine «Informationen über die politische Betätigung und über die Ausübung der Meinungs-, Versammlungs- oder Vereinigungsfreiheit in der Schweiz», eine eigentlich unmissverständliche Vorgabe. Das aktuelle Gesetz sieht eine Ausnahme dieser Datenbearbeitungsschranke vor, wenn «konkrete Anhaltspunkte» vorliegen, dass diese Rechte nur ausgeübt werden, «um

<sup>4</sup> <https://www.ab-nd.admin.ch/de/jahresbericht-ab-nd.html>

terroristische, verbotene nachrichtendienstliche oder gewalttätig-extremistische Tätigkeiten vorzubereiten oder durchzuführen». Der Bundesrat beteuert im erläuternden Bericht, dass die bisherige nachrichtendienstliche Datenbearbeitungsschranke «unangetastet» bleibe und die Ausnahme bloss «präzisiert» werden soll.<sup>5</sup> Dies ist mehr als kritisch zu hinterfragen, denn mit der Gesetzesrevision werden Grundprinzipien der Bearbeitungstätigkeit des Nachrichtendienstes umgedreht:

*Umkehr der Datenbearbeitungsschranke – zuerst sammeln, dann prüfen:*

Gemäss Art. 5 Abs. 6 Bst. a nNDG soll der Nachrichtendienst auch Personendaten über die Ausübung politischer Grundrechte sammeln können, um zu prüfen, ob eine Ausnahme nach Art. 5 Abs. 6 oder 8 nNDG vorliegt. Falls dies nicht der Fall ist, darf der Nachrichtendienst die Daten dennoch bearbeiten, wenn er sie anonymisiert (Art. 5 Abs. 6 Bst. a i.V.m. Art. 46 Abs. 1 nNDG). Damit wäre es dem Nachrichtendienst zukünftig möglich, Informationen zu zahllosen politischen Ereignissen und Tätigkeiten zu sammeln und abzuspeichern, sofern er diese keiner Person aktiv zuordnet. Besonders problematisch ist dabei, dass die Prüfung für Daten aus öffentlich zugänglichen Quellen und genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen erst erfolgt, wenn diese bereits als Personendaten in die Datenbank gelangt sind.<sup>6</sup> Damit dürfen jegliche öffentliche Aufrufe zu Kundgebungen, politischen Veranstaltungen und Versammlungen als «Rohdaten»<sup>7</sup> fichiert werden. Der Entwurf und der erläuternde Bericht schweigen sich darüber aus, wie lange diese Prüfung dauern soll bzw. wie lange diese Personendaten als Rohdaten aufbewahrt werden und verwendet werden dürfen.

Deshalb fordert die SP:

**SP-Antrag**

Art. 5 Abs. 6 NDG ist in der heute geltenden Form beizubehalten. Auf die in Art. 5 Abs. 6 Bst. a-e nNDG vorgeschlagenen Änderungen ist zu verzichten.

Alternativ zum direkt obenstehenden Antrag, fordert die SP:

**SP-Antrag**

Im nNDG ist festzuhalten, wie lange Personendaten als „Rohdaten“ aufbewahrt und verwendet werden dürfen.

<sup>5</sup> Erläuternder Bericht zur Revision des Bundesgesetzes vom 25. September 2015 über den Nachrichtendienst («erläuternder Bericht») vom Mai 2022, S. 3.

<sup>6</sup> Erläuternder Bericht, S. 19.

<sup>7</sup> Der NDB unterscheidet neu die nachrichtendienstlichen Daten in seiner Datenbank in Roh- und Arbeitsdaten, wobei erst letztere auf Relevanz und Richtigkeit hin geprüft sind, vgl. Erläuternder Bericht, S. 26.

**e. Ausarbeitung einer einheitlichen Polizeigesetzgebung zur besseren Entflechtung der Zuständigkeiten von fedpol und NDB**

Auf einen wichtigen Aspekt weist der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) hin: Aufgrund der wachsenden Anzahl an spezialgesetzlichen Erlassen und Normen zur Regelung der Polizeitätigkeit des Bundes werden „die polizeilichen Daten auf unübersichtliche Weise in mehreren Datenbanken und einer wachsenden Zahl von Anwendungen bearbeitet.“ Diese Problematik werde durch das neue PMT weiter verschärft. „Aus diesen Gründen forderte der EDÖB erneut die Ausarbeitung einer einheitlichen Polizeigesetzgebung auf Bundesebene, so wie sie auch auf Kantonsebene existiert. Er erinnerte auch an die Wichtigkeit einer klaren Trennung der Zuständigkeiten zwischen dem Nachrichtendienst des Bundes (NDB) und fedpol.“<sup>8</sup>

**SP-Reformvorschlag**

Die Forderung des EDÖB muss umgesetzt werden, auf Bundesebene eine einheitliche Polizeigesetzgebung auszuarbeiten und die Zuständigkeiten zwischen fedpol und NDB klar zu entflechten.

**f. Lückenlose Durchsetzung der Archivierungspflicht:  
Archivierung als Schlüssel zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit**

Ohne nachträgliche Überprüfbarkeit der Aktivitäten des Nachrichtendienstes ist das Risiko gross, dass dieser eigenmächtig und ausserhalb des rechtsstaatlich und politisch Zulässigen handelt. Umso wichtiger ist es, dass zumindest nach Ablauf einer Schutzfrist die Akten der Geschichtsforschung übergeben werden und der parlamentarischen Obergericht für allfällige Untersuchungen zur Verfügung stehen. Es besteht jedoch ein Spannungsverhältnis zwischen dem Ziel der vollständigen, nachträglichen Überprüfbarkeit und dem Ziel des Persönlichkeits- und Datenschutzes. Der Datenschutz dringt darauf, personenbezogene Akten seien zu vernichten, sofern der Grund für deren Erstellung hinfällig geworden ist. So schreibt Art. 14 Abs. 2 NDG vor, nicht zulässige Aufnahmen umgehend zu löschen. Das kann auch problematisch sein. Aus Sicht der Überprüfbarkeit durch die parlamentarische Obergericht und die Geschichtsschreibung sollten Akten grundsätzlich nicht vernichtet, sondern unter Wahrung des Persönlichkeitsschutzes archiviert werden.

Das Problem besteht darin, dass im normalen Archivierungsprozess die ursprünglich Akten-produzierende Stelle – in diesem Fall der NDB – auch nach der

---

<sup>8</sup> EDÖB, 26. Tätigkeitsbericht 2018/19, S. 22,  
<https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/de/home/dokumentation/taetigkeits-berichte/26--taetigkeitsbericht-2018-20190/epaper-tb-26.html>

Archivierung im Bundesarchiv jederzeit volle Einsicht in die eigenen Akten behält. Das war anlässlich der Fichen-Archivierung ausgeschlossen, weshalb teilweise die Forderung nach deren Vernichtung aufkam. So wäre aber auch die ganze Geschichte des Fichenstaates entsorgt worden. Diesen Gefallen durfte man den Urhebern des Fichenskandals nicht machen. Deshalb gab es eine Sonderregelung, dass die ursprünglich Akten-produzierenden Stellen im Falle der Fichen selbst keine Einsicht mehr in die archivierten Akten erhielten. Diese Lösung sollte im Falle nachrichtendienstlicher und verfassungsschützerischer Akten systematisch angewendet werden.

In Art. 68 nNDG muss garantiert werden, dass die Nachrichtendienste nach der Archivierung keinen Zugriff mehr auf ihre eigenen Akten erhalten können. Die SP beantragt deshalb, dass sich dies in Art. 68 nNDG widerspiegelt. Dies erfordert insbesondere eine Anpassung von Art. 68 Abs. 3 NDG.

#### **SP-Reformvorschlag**

Aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht und der Geschichtsschreibung und damit der zumindest nachträglichen Überprüfbarkeit von nachrichtendienstlichem Handeln ist die vollständige Archivierung der Akten zentral.

Die Ablieferung an das Bundesarchiv muss gegenüber heute deutlich beschleunigt und der Aufbau obskurer Zwischenarchive vermieden werden.

Zur Wahrung der Interessen des Persönlichkeits- und Datenschutzes sollen die Nachrichtendienste nach der Archivierung keinen Zugriff mehr auf ihre eigenen Akten erhalten, es sei denn, es werde auf hoher politischer Ebene (Vorsteher oder Vorsteherin eines Departements) anders entschieden und dafür auch die politische Verantwortung übernommen. Art. 68 NDG ist entsprechend anzupassen.

#### **g. Gegen eine Einschränkung des Auskunftsrechts und der gerichtlichen Beschwerdemöglichkeit**

Bereits heute ist die Auskunftspraxis des Nachrichtendienstes wenig einheitlich und intransparent.<sup>9</sup> Die bisher geltenden verschiedenen Wege über den Nachrichtendienst, den Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten (EDÖB) und das Verwaltungsgericht sowie die verschiedenen Bestimmungen aus dem NDG und dem Bundesgesetz über den Datenschutz machen die Sache nicht einfacher. Anstatt die Auskunftspraxis transparenter zu machen und zu vereinfachen, will der Bundesrat die Beschwerdemöglichkeit für gewisse Auskünfte und Mitteilungen ganz einschränken (Art. 63a Abs. 8 nNDG).

Im erläuternden Bericht hält der Bundesrat lakonisch fest, dass die «Verfassungs-

<sup>9</sup> Vgl. für die Kritik zur Auskunftspraxis und Empfehlungen, Jahresbericht 2021 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte vom 25. Januar 2022, BBl 2022-513, hier S. 125 ff.

und Völkerrechtskonformität des Verzichts auf ein ordentliches Rechtsmittel» noch umstritten sei und im Verlaufe des Vernehmlassungsverfahrens vertiefter geklärt werde.<sup>10</sup> Bereits heute ist die Auskunftspraxis des Nachrichtendienstes kaum EMRK konform, eine weitere Beschneidung dieser knappen Rechte ist daher ein absolutes No-Go.<sup>11</sup>

### **SP-Antrag**

Art. 63a Abs. 8 nNDG: *Streichung*

## **h. Gegenspionage und Spionageabwehr: Besserer Schutz von Exilkreisen**

Neben Non-Proliferation, Terrorismus und Angriffen auf kritische Infrastrukturen gehört der verbotene Nachrichtendienst zu den vier einzigen Bedrohungslagen des geltenden NDG, bei denen das Verwaltungsgericht invasive und damit bewilligungspflichtige Beschaffungsmassnahmen genehmigen kann.

Klar: Verbotener Nachrichtendienst ist ein strafrechtlich verbotenes Delikt und kann als solcher von der Polizei und den übrigen Justizorganen nach den rechtsstaatlich einwandfrei geregelten Verfahren der Strafprozessordnung geahndet werden. Sie können aber erst aktiv werden, wenn ein begründeter und gerichtlich überprüfbarer Anfangsverdacht vorliegt. Eine blosser Beobachtung im Vorfeld geht allein nachrichtendienstlich. Konkret geht es darum, beispielsweise an Kundgebungen zu beobachten und abzuklären, ob fremde Nachrichtendienste Demonstrationen beschatten, an denen viele Exilkreise teilnehmen. Ausser Beobachten und Weitermelden wird dabei nichts gemacht.

Es stellt sich natürlich die Frage, was mit derart gewonnen Informationen anschliessend passiert? Wann können die Strafverfolgungsorgane auf solche nachrichtendienstlich ermittelten Informationen zurückgreifen? Sind sie in einem strafrechtlichen Verfahren verwertbar? Oder bilden sie die Grundlage, um bestimmte Angehörige des diplomatischen Personals der Türkei, von China oder ähnlichen Staaten zur „Persona non grata“ zu erklären? All diese Fragen können letztlich allein politisch und nachrichtendienstlich beantwortet werden.

### **SP-Forderung**

Die SP unterstützt die unverzichtbare Rolle des Nachrichtendienstes in der Spionageabwehr. Sie fordert, dass der NDB die Exilkreise in der Schweiz besser vor der Bespitzelung durch die Dienste ihrer Herkunftsländer schützt.

<sup>10</sup> Erläuternder Bericht, S. 29.

<sup>11</sup> Vgl. etwa EGMR Urteil *Klass u.a. gegen Deutschland*, 5029/71, Urteil vom 6. September 1978 oder EGMR- Urteil *Leander gegen Schweden*, 9248/81, vom 26. März 1987.

## **i. Schutz vor Terrorismus: Enge, völkerrechtlich abgestützte Definition**

Neben Non-Proliferation, verbotener Nachrichtendienst und Angriffen auf kritische Infrastrukturen gehört der Terrorismus zu den vier einzigen Bedrohungslagen nach geltendem NDG, bei denen das Verwaltungsgericht bewilligungspflichtige invasive Beschaffungsmassnahmen bewilligen kann. Umso wichtiger ist die Frage, wie der Begriff „Terrorismus“ rechtlich definiert wird. Dabei fällt auf, dass verschiedene Bundesgesetze den Begriff „Terrorismus“ unterschiedlich definieren, obschon damit jeweils erhebliche Rechtsfolgen verbunden sind.

Am klarsten ist Terrorismus im NDG definiert. Laut Artikel 74 NDG ist ein Terrorist, wer einer vom UNO-Sicherheitsrat verbotenen Organisation angehört. Die Schweiz setzt sich dafür ein, dass diese Listenversetzung rechtsstaatlichen Anforderungen genügt.<sup>12</sup>

Halbwegs unterstützungswürdig ist die Terrorismusdefinition auch in StGB Artikel 260<sup>quinquies</sup>, weil dieser die Ambivalenz des Begriffs abbildet. Absatz 3 enthält den berühmten „Juraartikel“: „Die Tat gilt nicht als Finanzierung einer terroristischen Straftat, wenn sie auf die Herstellung oder Wiederherstellung demokratischer und rechtsstaatlicher Verhältnisse oder die Ausübung oder Wahrung von Menschenrechten gerichtet ist.“

Unerträglich schwammig ist die Terrorismusdefinition im Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT), das den Begriff des terroristischen „Gefährders“ kaum präzisiert und dessen Interpretation weitgehend dem Ermessen der Verwaltung und des Massnahmen-Einzelrichters überlässt. Dort haben Betroffene aber kaum Rechtsmittel zur Verteidigung. Deshalb fordert die SP, dass der Begriff des «Terrorismus» in möglichst allen Bundesgesetzen einheitlich nach dem Vorbild von Art. 74 NDG definiert wird.

### **SP-Forderung**

Der Terrorismusbegriff sollte eng gefasst werden und sich idealerweise auf völkerrechtliche Definitionen sowie deren Anwendung beziehen. Vorbildlich ist die Definition von Terrorismus im Nachrichtendienstgesetz. Hier wird der Begriff „Terrorist/in“ allein auf Personen angewendet, die völkerrechtlich einwandfrei auf der Liste des UNO-Sanktionskomitees als solche aufgelistet sind. Diese enge Definition des Begriffs ist in möglichst allen Bundesgesetzen anzuwenden.

<sup>12</sup> Die Schweiz setzt sich seit vielen Jahren für die Einrichtung einer UNO-Ombudsstelle ein, damit unschuldig gelistete Personen wieder von der Liste entfernen können. Gestützt auf eine Motion [09.3719](#) Dick Marty hat das Parlament diese Politik stets unterstützt. Es überwies diese Motion 2013 und beschloss seither die Nichtabschreibung.

## j. Schutz vor gewalttätigem Extremismus: Verlängerung des Nationalen Aktionsplans

Je früher Individuen, Gruppen und Milieus mit gewalttätig-extremistischen oder gar terroristischen Neigungen erkannt und identifiziert werden können, desto grösser sind die Chancen, mit gezielten Massnahmen ein Weiterdrehen der Spirale zu verhindern und zu einer Deeskalation beizutragen. Nachrichtendienstliche Erkenntnisse tragen zur Früherkennung und Frühidentifizierung bei.

Dabei setzt der Staatsschutz auf freiwillige Kooperation. In den letzten Jahren hat sich in Anlehnung an das Konzept des *Community Policing* ein ziemlich offenes, auf direkte Ansprache ausgerichtetes Konzept durchgesetzt. Dabei pflegt und unterhält der Staatsschutz viele Kontakte – beispielsweise zu Moscheen. Das ist deklariert und dem Imam bekannt. Falls eine Person als gefährdet oder gar gefährlich gilt, so spricht sie der kantonale Staatsschutzbeamte an. Diese *Gefährdetenansprache* beruht auf der Kooperationsbereitschaft der betroffenen Person und deren Umfeld und ist in der Mehrheit der Fälle zielführend.

Neben den Nachrichtendiensten spielen in der Früherkennung weitere Stellen eine Rolle. Deren Vernetzung hat sich seit 2018 dank dem „Nationalen Aktionsplan gegen Radikalisierung und gewalttätigen Extremismus“<sup>13</sup> stark verbessert. Teil des Aktionsplans ist ein „Impulsprogramm“,<sup>14</sup> mit dem der Bund finanziell während fünf Jahren (2018–2023) Projekte und Programme von Kantonen, Gemeinden, Städten und der Zivilgesellschaft zur Verhinderung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus unterstützt. Der Bundesrat hiess am 16. Mai 2018 die dafür nötige Verordnung gut. Damit kann sich der Bund mit Finanzhilfen an Massnahmen beteiligen und eigene Massnahmen ergreifen. Diese dienen u.a. der Sensibilisierung, Information, Wissensvermittlung, Beratung, Weiterbildung, Kompetenzentwicklung, Forschung, Vernetzung und Zusammenarbeit.<sup>15</sup>

Das Programm läuft Mitte 2023 aus. Pierre-Alain Fridez forderte in einer Interpellation die Evaluation und Verlängerung des Programms.<sup>16</sup> Auf die Frage zu einer allfälligen Verlängerung des Programms antwortete der Bundesrat: «Die Umsetzung und die Wirksamkeit der 26 Massnahmen des Nationalen Aktionsplans zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (NAP), darunter das Impulsprogramm, werden vor Ablauf der Umsetzungsfrist des NAP im November 2022 von einem externen Auftragnehmer evaluiert. Der Bundesrat und die Vertretende der beiden anderen politischen Ebene werden anschliessend vom Evaluationsbericht Kenntnis nehmen, dessen Empfehlungen als Reflexionsgrundlage für die künftige Ausrichtung des NAP und

<sup>13</sup> <https://www.svs.admin.ch/de/themen-/praevention-radikalisierung/praevention-nap.html>

<sup>14</sup> <https://www.svs.admin.ch/de/themen-/praevention-radikalisierung/impulsprogramm.html>

<sup>15</sup> <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2018/335/de>

<sup>16</sup> <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20213305>

eine allfällige Neuauflage eines solchen Finanzierungsprogramms dienen werden.»<sup>17</sup>

### **SP-Forderung**

Das Impulsprogramm 2018–2023 im Rahmen des „Nationalen Aktionsplans gegen Radikalisierung und gewalttätigen Extremismus“ hat sich bewährt. Es soll auf breiterer Grundlage fortgesetzt werden: besser dotiert, unter Einbezug aller Kantone und weniger polizeilich orientiert, sondern unter Einbezug der Stellen für Staatsschutz, Gesundheit, Bildung und Integration. Die Rolle des Staatsschutzes betrifft dabei die Früherkennung und Frühidentifikation in direkter Ansprache gefährdeter Personen.

### **k. Ausbau der Überwachungsmassnahmen: Nur nach weitergehenden Reformen akzeptabel**

Bisher sind «genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahmen», wie die Überwachung der Post und des Telefons oder das Eindringen in Computersysteme strengen Voraussetzungen unterworfen. Sie können nur bei einer «*konkreten Bedrohung der inneren und äusseren Sicherheit*» durch gewisse Tätigkeit (Art. 27 Abs. 1 i.V.m. Art. 19 Abs. 2 Bst. a - d NDG) angeordnet werden. Neu soll die präventive Überwachung von gewalttätig-extremistischen Aktivitäten erlaubt werden, obwohl der Bundesrat und die eidgenössischen Räte bei der Erarbeitung des Nachrichtendienstgesetzes im Jahre 2009 mehrmals bekräftigten, die neu vorgesehen präventive Überwachung würden nicht in diesem Bereich zur Anwendung kommen; denn Gewalttätiger Extremismus sei «näher an politisch-ideologischen Bewegungen angesiedelt, was besondere Zurückhaltung erfordere».<sup>18</sup>

Die SP anerkennt zwar grundsätzlich, dass genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahmen zur Überwachung von gewalttätig-extremistischen Aktivitäten – korrekt und zurückhalten eingesetzt – dazu beitragen können, solche Aktivitäten frühzeitig zu erkennen und ggf. zu unterbinden. Zudem begrüsst es die SP, dass der NDB diese Mittel in den letzten Jahren zurückhaltend und nur in Fällen von schweren Bedrohungen eingesetzt hat (im Jahr 2017 wurden in 4 Fällen Massnahmen angewendet, 2018 waren es 8 Fälle, 2019 in 5 Fällen und 2020 in 4 Fällen).<sup>19</sup> Den vorgeschlagene Änderungen (in Art. 27 i.V.m. Art. 19 nNDG) steht die SP jedoch kritisch gegenüber. Damit die SP diesen vorgeschlagenen Änderungen zustimmen könnte, müsste der NDB zuerst weitergehend reformiert werden als dies in der Vorlage dargelegt wird. Insbesondere müssten die Unabhängigkeit des AB-ND weiter gestärkt und die zivil-politische Kontrolle über den NDB ausgebaut werden. Denn die Geschichte hat gezeigt, dass nur eine

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Erläuterung zu Gewalttätigem Extremismus des VBS, <https://www.vbs.admin.ch/de/sicherheit/nachrichtenbeschaffung/gewaltextremismus.html>

<sup>19</sup> Erläuternder Bericht, S. 11.

griffige Kontrolle des NDB dazu führen kann, dass dieser seine Kompetenzen – gerade im Bereich der Aufklärung von gewalttätig-extremistischer Aktivitäten – nicht überschreitet. Nur wenn in diesem Bereich weitergehende Reformen umgesetzt werden, kann die SP zustimmen, dass genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahmen zur Aufklärung von gewalttätig-extremistischen Aktivitäten angewandt werden können.

Schliesslich fordert die SP, dass die Definition von «gewalttätig-extremistischen Aktivitäten» geschärft wird. Momentan ist dieser Begriff in Art. 19 Abs. 2 Bst. e definiert: «gewalttätig-extremistischen Aktivitäten im Sinne von Bestrebungen von Organisationen, welche die demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen ablehnen und zum Erreichen ihrer Ziele Gewalttaten verüben, fördern oder befürworten.» Diese Definition lässt zu viele Handlungsspielräume offen und sollte präzisiert werden – insbesondere falls genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahmen auf gewalttätig-extremistische Aktivitäten ausgedehnt werden.

### **l. Keine Überwachung von Journalist:innen, Geistlichen, Rechtsanwält:innen und Ärzt:innen**

Unhaltbar ist die Streichung von Art. 28 Abs. 2 NDG: Neu sollen genehmigungspflichtige Massnahmen auch gegenüber Geistlichen, Rechtsanwält:innen, Ärzt:innen und Journalist:innen angeordnet werden dürfen. Erst im Nachhinein soll das Bundesverwaltungsgericht, die vom NDB beschafften Daten aussondern und vernichten. Ein bislang sakrosanktes Berufsgeheimnis (z.B. Arzt- oder Beichtgeheimnis) wird damit ausgehöhlt. Deshalb fordert die SP:

#### **SP-Antrag**

Art. 28 Abs. 2 NDG: *nicht streichen* (beim geltenden Recht bleiben)

### **m. Überwachung von Finanzintermediären: Nur in Kombination mit Transparenzvorschriften**

Der NDB hat heute keine Möglichkeiten, Informationen von Finanzintermediären über die Finanzierung von sicherheitsrelevanten Personen oder Gruppierungen zu erhalten. Mit dieser neuen genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahme, die die Überwachung der über Banken und ähnliche Institutionen abgewickelten Finanzbeziehungen bestimmter Personen ermöglicht, soll eine Lücke in der Datenbeschaffung geschlossen werden.

Die SP steht dieser vorgeschlagenen Änderung ambivalent gegenüber: Einerseits ist es richtig, dass auch Banken und die Finanzbeziehungen bestimmter Personen überwacht werden können – schliesslich hat die Schweiz als international wichtige Finanzdrehscheibe gerade hier einen Hebel. Andererseits könnte dieser Hebel einseitig benutzt werden: Zur Überwachung von NGOs und kirchlich-religiösen Strukturen. Damit dieser Hebel nicht einseitig benutzt wird, fordert die SP eine öffentlich zugängliche Auflistung der auf Finanzintermediäre bezogenen

genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen: Ohne Rückschlüsse auf Individuen oder einzelne Institutionen zuzulassen, soll ersichtlich werden, welche Art von Institutionen durch diese neue Regelung überwacht wurden.

**SP-Forderung**

Ohne Rückschlüsse auf Individuen oder einzelne Institutionen zuzulassen, soll öffentlich ersichtlich gemacht werden, welche Art von Institutionen durch diese neue Regelung im entsprechenden Berichtsjahr überwacht wurden.

**n. Ausweitung des Ausreiseverbots des BWIS für Demonstrationen und Kundgebungen: Nur aufgrund belastbarer Nachweise**

Neu soll eine Ausreisebeschränkung für die Teilnahme an Demonstrationen und Kundgebungen im Ausland eingeführt werden, wenn damit zu rechnen ist, dass es dort zu Gewalttätigkeiten kommt (Art. 24h nBWIS). Wobei «ausnahmsweise polizeiliche Nachweise» für die Annahme einer Gefährlichkeit ausreichen sollen (Art. 24h nBWIS). Dieser Nachweis kann durch polizeiliche Strafanzeigen, polizeilichen Fernhalteverfügungen und Wegweisungsverfügungen erbracht werden oder sich lediglich auf «glaubwürdige Aussagen» der Polizei oder Privatpersonen sowie aufgrund Meldungen ausländischer Behörden stützen.<sup>20</sup> Glaubwürdige Aussagen der Polizei genügen jedoch nicht, um eine Ausreisebeschränkung zu legitimieren. Ein solch starker Eingriff in die Bewegungsfreiheit muss hohen rechtsstaatlichen Ansprüchen gerecht werden, was in Art. 24h Abs. 1 Bst a nBWIS jedoch nicht der Fall ist. Deshalb fordert die SP:

**SP-Antrag**

Art. 24h nBWIS

Abs. 1 Fedpol kann einer Person die Ausreise aus der Schweiz in ein bestimmtes Land für eine bestimmte Zeitdauer untersagen, wenn:

- a. sie dafür verurteilt worden ist, ~~oder ausnahmsweise wenn polizeiliche Nachweise vorliegen~~, dass sie sich an einer Demonstration oder Kundgebung in der Schweiz oder im Ausland an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligt hat; und
- b. ...

<sup>20</sup> Aufgrund der Verwendung des Worts «namentlich» in Art. 24h Abs. 2 nBWIS ist die Aufzählung nicht abschliessend. Der erläuternde Bericht verweist sodann explizit auf Art. 5 VVMH (SR 120.53).



Wir danken Ihnen, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben mit freundlichen Grüßen

Sozialdemokratische Partei der Schweiz

Mattea Meyer  
Co-Präsidentin

Cédric Wermuth  
Co-Präsident

Severin Meier  
Politischer Fachsekretär