



Wie der Schweizer Geheimdienst Unverdächtige fichiert

Grüne, Amnesty, Jugendverbände: Der Nachrichtendienst des Bundes hat unzählige Daten von Parteien, Organisationen und Politikern gesammelt und damit gegen das Gesetz verstossen. Er selbst bestreitet dies – und ändert trotzdem seine Praxis.

Von [Lukas Häuptli](#) (Text) und AHAOK (Illustration), 01.06.2022

Als Edward Snowden 2013 den Skandal um die Datenbeschaffungen des amerikanischen Geheimdienstes NSA enthüllte, sagte dessen Direktor Keith Alexander den bemerkenswerten Satz: «Man braucht die Daten, man braucht den Heuhaufen, um die Nadel zu finden.»

Die Nadel, das war der Terrorist, die Extremistin, der Staatsfeind der USA. Und für den Heuhaufen hatte die NSA unter Keith Alexander während Jahren alles gesammelt, was sie sammeln konnte. Entstanden war ein

Überwachungsapparat: In den Datenbanken des Geheimdienstes häuften sich Milliarden von Informationen über Amerikanerinnen.

Nun ist der Schweizer Geheimdienst nicht die NSA.

Aber auch der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) hat in den letzten Jahren stattliche Heuhaufen zusammengetragen. Bis in die Gegenwart hat er unzählige Daten gesammelt von Parteien, Organisationen und Politikern, die in keinem Zusammenhang mit seinen Aufgaben stehen. Dass er sie gesammelt hat, verstösst deshalb gegen das Gesetz.

Das zeigen Recherchen der Republik, die rund zwei Dutzend Schreiben des Nachrichtendienstes ausgewertet hat. Der NDB hatte diese zwischen 2019 und 2022 an Fichierte verschickt, die um entsprechende Auskünfte ersucht hatten.

So beschaffte der Nachrichtendienst während Jahren Informationen über politische Parteien wie die Grünen Schweiz, das Grüne Bündnis Bern oder die Alternative Linke Bern. Über Organisationen wie Amnesty International, die Gruppe für eine Schweiz ohne Armee, Humanrights.ch, Grundrechte.ch, Solidarité sans frontières oder Augenauf. Über Nationalratsmitglieder wie Balthasar Glättli, Manuela Weichelt oder Marionna Schlatter von den Grünen. Über Anwältinnen aus dem Asyl- und Migrationsbereich.

Aber auch über unpolitische Vereinigungen wie die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände. Sie ist die Dachorganisation von rund 60 Jugendvereinen, unter ihnen Pro Juventute, die Pfadibewegung Schweiz und der Schweizer Jugendmusikverband.

In den Fichen finden sich beispielsweise folgende Informationen:

- **Grüne Schweiz:** Die Partei ist in den Datenbanken des Nachrichtendienstes mehr als 2300-mal verzeichnet. Aufgeführt sind Sitzungen, Versammlungen, Anlässe, Parolen und Stellungnahmen der Grünen, aber auch Auftritte von Parteivertreterinnen sowie Demonstrationen, zu denen die Partei aufgerufen hatte. Daneben sammelte der Nachrichtendienst zahlreiche Medienbeiträge über die Grünen, etwa eine Reportage der «Schweizer Illustrierten» von 2017 über eine Nepal-Reise der damaligen Parteipräsidentin Regula Rytz.
- **Amnesty International:** Rund 80-mal taucht Amnesty International in den Datenbanken auf. Bei den meisten Einträgen handelt es sich um Zeitungsberichte. Daneben hat der NDB aber auch Stellungnahmen der Nichtregierungsorganisation gespeichert, etwa zu Menschenrechtsfragen.
- **Humanrights.ch:** Über Humanrights.ch, eine Organisation, die sich um die Einhaltung der Grundrechte kümmert, hat der Nachrichtendienst rund 50 Dokumente abgelegt. Darunter befinden sich zahlreiche Einträge zu Einbürgerungen, Asyl- und Auslieferungsverfahren. «Die Fiche des Nachrichtendienstes über Humanrights.ch enthält sehr viele Informationen über unsere politische Betätigung und Informationsarbeit im Bereich der Menschenrechte», sagt Valentina Stefanović von der Nichtregierungsorganisation. «Es erweckt den Eindruck, dass der Nachrichtendienst mit der schieren Datenmenge, die er beschafft, nicht zurechtkommt.»
- **Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA):** Über sie gibt es in den Datenbanken mehr als 1200 Einträge. Aufgeführt sind darin zahlreiche Initiativen und Petitionen, Aktionen und Demonstrationen sowie Ostermärsche der Gruppe. Der Nachrichtendienst hat die GSoA aber auch mindestens viermal im Kontext von Linksextremismus erfasst, mindestens zweimal von Gewaltextremismus und mindestens einmal

von Terrorismus. Was in den Einträgen dazu steht, ist nicht bekannt; der Nachrichtendienst legte in seinem Schreiben die meisten dieser Inhalte wegen «Geheimhaltungsinteressen» nicht offen.

- **Nationalrätin Manuela Weichelt:** Die Grünen-Politikerin taucht mehrmals in den sogenannten sicherheitsrelevanten Datenbanken des Nachrichtendienstes auf. Darin verzeichnet ist unter anderem, dass die heutige Nationalrätin und frühere Zuger Regierungsrätin Mitglied des Organisationskomitees einer Demonstration gegen Glencore war, dass sie an einer Videokonferenz des Zuger Gewerkschaftsbunds teilnahm und als Regierungsrätin eine Angestellte brieflich über eine Zulage informierte. Dies, obwohl der NDB Weichelt am 12. Mai 2022 mitteilte, sie sei «kein Ziel der nachrichtendienstlichen Beschaffungsaktivitäten» und werde «nicht als Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit eingeschätzt». Weichelt sagt dazu: «Ich erachte es als bedenklich, dass 30 Jahre nach der Fichenaffäre noch immer solche Daten gesammelt werden. Ich frage mich, ob der NDB seine Ressourcen richtig einsetzt – und ob er in dieser Form überhaupt eine Existenzberechtigung hat.»
- **Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände:** Der NDB hat die Arbeitsgemeinschaft rund 30-mal erfasst, unter anderem mit Angaben dazu, bei welchen politischen Vorhaben diese zur Vernehmlassung eingeladen worden war. «Der Nachrichtendienst hat offenbar sehr selektiv – und in unseren Augen willkürlich – Informationen über uns beschafft», sagt Geschäftsleitungsmitglied Aina Waeber.

Es gibt in den Datenbanken des Nachrichtendienstes aber nicht nur Daten zu Personen und Organisationen der politischen Linken, sondern auch zu solchen der politischen Rechten. Zu diesen weiss man jedoch wenig, und zwar aus dem einfachen Grund, dass die Betroffenen kaum je Einsicht in ihre Fichen verlangten.

Aber auch in den Antworten des NDB auf die Auskunftsgesuche von Linken bleiben viele Fragen offen. Teils sind ganze Seiten geschwärzt, teils sind Angaben aufgeschoben (wie es das Gesetz erlaubt). Das habe man, so der Dienst, aus Geheimhaltungsgründen oder zum Schutz Dritter gemacht.

Je höher der Heuhaufen ...

Der Schweizer Geheimdienst sammelte in den letzten Jahren also Daten ganz nach dem Mantra von Ex-NSA-Direktor Keith Alexander: Je höher der Heuhaufen, desto grösser die Wahrscheinlichkeit, eine Nadel zu finden.

Damit hat der Nachrichtendienst des Bundes wahrscheinlich jahrelang gegen geltendes Recht verstossen. Konkret geht es um das Gesetz zur Wahrung der inneren Sicherheit, das seit 2007 in Kraft ist, und um das Nachrichtendienstgesetz, das seit 2017 gilt. Beide verbieten ausdrücklich die Beschaffung und Bearbeitung von «Informationen über die politische Betätigung und über die Ausübung der Meinungs-, Versammlungs- oder Vereinigungsfreiheit in der Schweiz». Rechtlich spielt es keine Rolle, ob es sich dabei um öffentlich zugängliche Informationen handelt oder nicht.

Daneben fragt sich, ob das anscheinend wahllose Datensammeln dem Nachrichtendienst überhaupt nützt. Oder ob es ihm nicht vielmehr im Weg steht, weil er so den Fokus auf reale Gefahren verliert. Schliesslich ist seine Aufgabe, wie es im Nachrichtendienstgesetz heisst, die «demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen der Schweiz» zu sichern sowie die «Freiheitsrechte der Bevölkerung» und deren «Sicherheit» zu schützen.

Dass die Fichen des Geheimdienstes über unverdächtige Parteien, Organisationen und Personen jetzt bekannt werden, ist brisant. Vor rund zwei Wochen hat der Bundesrat nämlich ein neues Nachrichtendienstgesetz in die

Vernehmlassung geschickt. Dieses sieht zwar vor, dass der rechtliche Rahmen fürs Datensammeln genauer bestimmt wird. Man habe sich in dieser Hinsicht an die Vorgaben des Datenschutzgesetzes gehalten, sagte die verantwortliche Bundesrätin Viola Amherd. Gemäss dem neuen Gesetz soll der Geheimdienst aber auch mehr Kompetenzen erhalten, vor allem zur Überwachung von gewalttätigen Links- und Rechtsextremen.

Der Chilling-Effekt

Viktor Györfly beschäftigt sich seit Jahren mit dem Nachrichtendienst und dessen Datenbanken. Er ist Anwalt in Zürich, steht dem Verein Grundrechte.ch vor, und er wägt, wenn er spricht, jedes Wort sorgfältig ab.

Zu den Fichen, die sein Verein zusammengetragen hat und die der Republik vorliegen, sagt er: «Der Nachrichtendienst hat grundrechtswidrig zahllose Daten von Parteien, politischen Organisationen und Personen gesammelt. Damit verletzte er die Meinungs- und Versammlungsfreiheit der Betroffenen sowie deren Anspruch auf die sogenannte informationelle Selbstbestimmung.»

Auffallend sei, wie oft der Dienst politische Äusserungen zusammengetragen und in den Fichen Kommentare dazu angefügt habe. Györfly folgert: «Von aussen betrachtet scheint es, dass der Nachrichtendienst an der Praxis festhalten will, sehr breit Daten zu sammeln. Offenbar müssen politisch progressive Kräfte in der Schweiz einfach davon ausgehen, dass sie vom Nachrichtendienst erfasst werden.»

Kritik äussert auch Balthasar Glättli, Nationalrat und Präsident der Grünen Schweiz. «Der Nachrichtendienst hätte ganz viele Daten gar nicht erfassen dürfen», sagt er. Störend sei vor allem, dass der Dienst verschiedentlich Informationen über die Grünen in seinen sicherheitsrelevanten Datenbanken abgelegt habe. «Hier dürften die Grünen vom Nachrichtendienst aber nur dann erfasst werden, wenn ihre demokratische politische Tätigkeit ein Deckmantel für Terrorismus wäre – was ja offensichtlich nicht der Fall ist.»

Für Glättli ist klar: «Die Erfassung von Parteien und Nichtregierungsorganisationen durch den Nachrichtendienst bewirkt einen Chilling-Effekt. Das heisst, dass Menschen davon abgeschreckt werden, sich politisch zu betätigen und zu äussern, weil sie befürchten müssen, sonst fichiert zu werden.»

Aus der Geschichte lernen?

Ein Blick in die Geschichte des Schweizer Geheimdienstes zeigt, dass das Problem des rechtlich fragwürdigen oder gar widerrechtlichen Datensammelns ein altes ist.

Noch im Kalten Krieg beschafften verschiedene Stellen von Bund und Kantonen Informationen zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit – viele nötige, aber noch mehr unnötige. Die berüchtigtste dieser Stellen war die Geheimorganisation P 27.

Diese flog Ende der 1980er-Jahre auf – zusammen mit dem Fichenskandal. Es zeigte sich, dass der Nachrichtendienst, der damals noch politische Polizei hiess, fast eine Million Fichen über Personen, politische Organisationen und Parteien angelegt hatte. Viele von ihnen waren völlig unverdächtig.

Die damit beauftragte parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) hielt dazu 1989 und 1990 fest: «Im Bereich der politischen Polizei herrschte weitgehend Konzeptionslosigkeit. (...) Dies führte zu unsachgemäßen und teilweise sogar willkürlichen Informationsbeschaffungs- und -verarbeitungsmethoden. (...) Der Begriff des blossen Dilettantismus wird diesem Phänomen nicht mehr gerecht.»

Bis dahin gab es kaum rechtliche Grundlagen für die Beschaffung nachrichtendienstlicher Informationen. Eine erste, die diesen Namen auch verdiente, entstand 2007 mit dem Gesetz zur inneren Sicherheit.

Doch der Nachrichtendienst des Bundes sammelte weiter Daten, als ob es das Gesetz nicht gäbe.

2010 veröffentlichte die Geschäftsprüfungsdelegation des Parlaments, die den Geheimdienst beaufsichtigte, ihren Untersuchungsbericht zu dessen sogenannter Isis-Datenbank. Der Dienst hatte zu dieser Zeit noch immer Informationen von nahezu 300'000 Personen gespeichert. Die Bilanz der politischen Aufsicht war denn auch vernichtend: «Dieser Ist-Zustand der Isis-Daten stellt auch die Zweckmässigkeit des Staatsschutzes grundlegend in Frage. Die Beschaffung, Bearbeitung und Aufbewahrung von falschen und unnötigen Daten beeinträchtigen eine wirksame Arbeit zugunsten der inneren Sicherheit. Sie können zu Fehlleistungen und Pannen führen, welche letztlich die Sicherheit des Landes gefährden.»

Doch die Kritik des Parlaments verhallte einmal mehr im Nichts. Der Geheimdienst sammelte uneingeschränkt weiter Daten, und so musste die Geschäftsprüfungsdelegation 2020 in einem weiteren Bericht festhalten: «Die Mehrheit der Zeitungsartikel und Meldungen von Nachrichtenagenturen sowie die Texte von Internetseiten, welche beim Nachrichtendienst ediert wurden, hätten vom Dienst weder beschafft noch bearbeitet werden dürfen.» Und sie fragte sich, «warum der NDB Tausende von Pressemeldungen beschafft, für deren Bearbeitung offensichtlich niemand Zeit hat». Damals soll es in den Datenbanken des Geheimdienstes 7,7 Millionen Dokumente gegeben haben.

Aus der Geschichte lernen? Das war weniger die Art des Nachrichtendienstes.

Rechtfertigen, rechtfertigen, rechtfertigen

Im Gegenteil: Im August 2017 erliess der Nachrichtendienst unter seinem damaligen Direktor Markus Seiler (der drei Monate später Generalsekretär von Aussenminister Ignazio Cassis werden sollte) verschiedene Weisungen. Mit diesen legalisierte er scheinbar seine Fichen über Parteien, Organisationen und Personen. Deren Daten würden, argumentierte der NDB, verstreut in ganz verschiedenen Datenbanken abgelegt. Deshalb seien sie nicht «personenbezogen erschlossen» und fielen nicht unter die Bestimmungen des Nachrichtendienstgesetzes.

Falsch, hielten später sowohl die Geschäftsprüfungsdelegation des Parlaments als auch das Bundesamt für Justiz fest. Alle erfassten Daten des Nachrichtendienstes seien sehr wohl «personenbezogen erschlossen» – aus dem einfachen Grund, weil sie per Suchmaschine und Suchbegriffe über die verschiedenen Datenbanken hinweg gefunden werden könnten. Darum habe der NDB zu Unrecht Informationen über unverdächtige Parteien, Organisationen und Politiker gesammelt und gespeichert.

In der Folge löschte der Nachrichtendienst zwar mehr als drei Millionen Einträge in seinen Datenbanken. Er verteidigte aber weiter die Beschaffung von Informationen über unverdächtige Parteien, Organisationen und Personen.

So schrieb er in praktisch allen Antworten auf die Auskunftsgesuche der letzten zwei Jahre: «Der Nachrichtendienst arbeitet nach den gesetzlichen Vorgaben.» Es gehe ihm in keiner Weise um die Überwachung der politischen Betätigung oder um Informationen über die Ausübung der Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit in der Schweiz.

Man weiss nicht, ob er das mehr aus Überzeugung, aus Trotz oder aus Unvorsichtigkeit schrieb.

Ausführlicher, aber grundsätzlich nicht anders, rechtfertigt der Nachrichtendienst heute seine Beschaffung von Informationen und den Umgang mit ihnen. Nämlich so: Er sammle nur Daten, die er sammeln dürfe. Gemäss Gesetz sind das solche, die «dem frühzeitigen Erkennen und Verhindern von Bedrohungen der inneren oder äusseren Sicherheit» dienen, Bedrohungen etwa durch Terrorismus, gewalttätigen Extremismus oder die Weiterverbreitung nuklearer, biologischer oder chemischer Waffen.

Er lösche alle Daten, die keinen Bezug zu dieser Aufgabe hätten, spätestens nach einem Jahr.

Er gebe Interessierten Auskunft über die gesammelten Daten, wie es das Gesetz vorschreibe. Schliesslich kritisieren viele Fichierte auch das: dass der Nachrichtendienst in seinen Antworten auf ihre Auskunftsgesuche unverhältnismässig viele Passagen «aus Geheimhaltungsgründen und zum Schutz Dritter» schwärzte oder deren Offenlegung auf einen späteren Zeitpunkt aufschob (was gemäss Gesetz möglich ist).

Die Stellungnahme des Nachrichtendienstes:

Er überwache keine Parlamentarier, politischen Gruppierungen oder Parteien, hält der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) auf Anfrage der Republik fest. Dass er das Gesetz «immer vollumfänglich eingehalten» habe, sei vom Bundesrat bereits in der Stellungnahme zu einer Interpellation festgehalten worden. Dort heisst es, es sei mit dem Nachrichtendienstgesetz vereinbar, dass Dokumente aus öffentlichen Quellen oder Meldungen zu Demonstrationen mit Gewaltpotenzial abgelegt werden, «wenn die Information einen Bezug zu den gesetzlichen Aufgaben des NDB aufweist».

In der Antwort des Bundesrates auf eine andere Interpellation heisse es, der Nachrichtendienst beschaffe keine Medienartikel über Parlamentsmitglieder oder lege diese in seinen Systemen ab. Er dürfe aber Artikel, die das Aufgabengebiet des NDB betreffen, beschaffen und «im Hinblick auf die integrale Lagebeurteilung» auswerten.

Seine Informationsbeschaffung diene «dem frühzeitigen Erkennen und Verhindern von Bedrohungen der inneren und äusseren Sicherheit», hält der NDB weiter fest. Informationen über Parteien, politische Gruppierungen oder Parlamentarier würden nicht beschafft, «da diese keine Bedrohung für die innere und äussere Sicherheit darstellen. Nur wenn sich der NDB in Erfüllung seiner Aufgaben für eine Person oder Organisation interessiert, beschafft er Informationen aus öffentlich und nicht öffentlich zugänglichen Informationsquellen.»

Der Vorwurf, der Nachrichtendienst missachte die Empfehlungen der Geschäftsprüfungsdelegation (GPDeI) des Parlaments, sei unberechtigt. Die 20 Massnahmen, welche die GPDeI in ihrem im Januar 2020 veröffentlichten Tätigkeitsbericht vorgeschlagen habe, seien «ausnahmslos umgesetzt oder sind in Umsetzung».

Unabhängig von der öffentlichen Diskussion habe der ehemalige NDB-Direktor Jean-Philippe Gaudin zudem zahlreiche Massnahmen beschlossen, um sicherzustellen, dass der Datenbestand «auf ein notwendiges Minimum reduziert» und die Vorgaben des Nachrichtendienstgesetzes eingehalten würden.

In diesem Zusammenhang sei die maximale Aufbewahrungsfrist für unstrukturiert abgelegte Pressemeldungen von 15 Jahren auf 2 Jahre verkürzt und seien bis Ende 2020 3 bis 4 Millionen Daten gelöscht worden. Der NDB prüfe zudem derzeit, «ob es noch weitere Datenbestände gibt, die zwar rechtlich zulässig sind, aber ebenfalls reduziert werden können».

Nach der Kritik der GPDeI an der Datenhaltung des NDB habe man weitere umfangreiche Datenbestände gelöscht. Die zuständigen Mitarbeiter seien zudem geschult worden, die eingehenden Meldungen daraufhin zu prüfen, ob sie keinen Aufgabenbezug haben oder unter die Datenbearbeitungsschranke fallen. Sei dies der Fall, habe man Anonymisierungen vorgenommen.

Ebenfalls unberechtigt sei der Vorwurf, der NDB beantworte Auskunftsgesuche nur selektiv, schwärze unverhältnismässig viele Passagen und verfüge unverhältnismässig oft Aufschübe. 2019 und 2020 habe man weit über tausend Auskunftsgesuche erhalten, während es in den Vorjahren jeweils weniger als hundert Gesuche gewesen seien. Das übersteige die Kapazitäten der Datenschutzberatung bei weitem. Man habe daher zusätzliche Mitarbeiterinnen zur Bearbeitung der Auskunftsgesuche hinzugezogen.

Der NDB hält fest, er sei in allen Fällen seiner Auskunftspflicht nachgekommen und werde das auch in Zukunft tun. Schwärzungen würden nicht nur aus Geheimhaltungsinteressen, sondern auch zum Schutz Dritter vorgenommen.

Im Grundsatz alles richtig, im Grundsatz alles gut, sagt also der Geheimdienst.

Doch: Wegen der Kritik von parlamentarischer Aufsicht, von Nichtregierungsorganisationen und von Medien hat er in den letzten zwei Jahren weitere Daten gelöscht. «Der Nachrichtendienst unternahm 2020 und 2021 grosse Anstrengungen, um seine Datenbestände zu bereinigen», sagt eine Sprecherin.

Und im letzten September hat der Nachrichtendienst neue Weisungen zu seinen Datenbanken erlassen. Seither würden die zuständigen Mitarbeiterinnen vor der Abspeicherung einer Information prüfen, ob diese einen «Aufgabenbezug» aufweise und für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben des NDB tatsächlich benötigt werde, sagt die Sprecherin. Inhalte, die diesen «Aufgabenbezug» nicht hätten, würden anonymisiert oder, wo das noch nicht geschehen sei, einer Verwendungssperre unterstellt.

Er kennt uns alle

Noch ist nicht klar, ob dadurch die Heuhaufen des Schweizer Geheimdienstes wirklich kleiner werden. Klar ist ebenso wenig, wie gross sie heu-

te sind. «Diese vertraulichen Kennzahlen sind nicht für die Öffentlichkeit bestimmt», sagt die NDB-Sprecherin.

So scheint bis auf weiteres der Satz zu gelten, den Keith Alexander 2013 gesagt hat: «Man braucht die Daten, man braucht den Heuhaufen, um die Nadel zu finden.»

Alexander ist übrigens längst nicht mehr NSA-Direktor. Nach seiner Absetzung trat er in verschiedenen Late-Night-Shows auf und wurde Unternehmensberater für Datensicherheit. Für eine der Shows wurde der ehemalige Direktor des Geheimdienstes wie folgt angekündigt: «Schalten Sie ein, um ihn kennenzulernen. Er selbst kennt Sie schon.»