«Genehmige ich nicht, kann es fatale Konsequenzen haben»

6. September 2017

Markus Häfliger und Thomas Knellwolf, TagesAnzeiger

Wer wird nun vom NDB wie überwacht? Salome Zimmermann entscheidet fast im Alleingang, wo der Nachrichtendienst sein neues Arsenal anwenden kann.

Die Öffentlichkeit soll nicht erfahren, wie oft der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) Telefone anzapft, Computer hackt, Räume verwanzt oder das Internet nach bestimmten Suchbegriffen scannt. Diese Überwachungsmethoden darf der schweizerische Geheimdienst seit vergangener Woche anwenden - sofern das Bundesverwaltungsgericht eine Überwachungsoperation genehmigt. Doch wie oft das geschieht, bleibt geheim.

Das Bundesverwaltungsgericht hat im Frühjahr eigens wegen der Überwachungsoperationen sein Informationsreglement geändert, was unbemerkt blieb. Die Geheimdienst-Entscheide «werden nicht veröffentlicht», heisst es neu. Zuvor sind alle Richtersprüche konsequent im Internet aufgeschaltet worden.

Das Gericht will nun aber nicht einmal die Anzahl der abgelehnten und erlaubten Überwachungsgesuche kommunizieren. «Alles, was wir vom Nachrichtendienst bekommen, ist geheim», sagt Richterin Zimmermann. Sie werde, so kündigt sie an, Zahlen über Gutheissungen und Ablehnungen einzig der parlamentarischen Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) mitteilen - deren Aufsichtstätigkeit ebenfalls geheim ist.

Massenüberwachung

Im Abstimmungskampf um das Nachrichtendienstgesetz spielte das Ausmass der Überwachung eine zentrale Rolle. Der frühere Verteidigungsminister Ueli Mauer wiederholte fast gebetsmühlenhaft, die neuen technischen Möglichkeiten kämen jährlich nur in «etwa zehn» Fällen zur Anwendung. Die tiefe Zahl war eines der Hauptargumente der Befürworter. Ob das Versprechen, es komme zu keiner Massenüberwachung, eingehalten jetzt wird, lässt sich nicht prüfen. Nur die National- und Ständeräte aus der GPDel, die den Geheimdienst beaufsichtigen, könnten Alarm schlagen. Aber eine Garantie dafür oder eine gesetzliche Verpflichtung zur Transparenz gibt es nicht.

Geheimhaltung wird bei der Umsetzung des Nachrichtendienstgesetzes allgemein gross geschrieben. Das Bundesverwaltungsgericht hat in St. Gallen einen gesicherten Raum eingerichtet, in dem die Fälle bearbeitet werden. Nicht einmal das Putzpersonal hat Zutritt.

Interview mit Salome Zimmermann

In der Schweiz gibt es keine Geheimjustiz. Nun fällen Sie geheime Entscheide, die massiv in die Privatsphäre Betroffener eingreifen. Kein Problem für Sie?

Dessen bin ich mir bewusst. Ich war letzte Woche in Berlin in einer Ausstellung über Kafkas

«Der Prozess». In Franz Kafkas Buch weiss der Betroffene nicht, wessen er beschuldigt wird. Ich überlegte mir: Bei uns weiss er nicht einmal, dass er in einem Prozess steckt. Ich spüre die grosse Verantwortung, die auf mir lastet.

Wie gehen Sie damit um? Sie entscheiden, ob der Geheimdienst in Computer eindringen, abhören und Räume verwandern darf.

Ich habe grossen Respekt vor der beschuldigten Person, aber auch vor dem Rechtsstaat, der sich bedroht fühlt und vielleicht bedroht ist. Wichtig ist mir ein Grundsatz: so viel Überwachung wie nötig, so wenig wie möglich.

Führen solche Massnahmen überhaupt zum Ziel?

Es ist sicher gut, wenn der Staat solche Möglichkeiten hat. Ob er sie dann nutzt oder nicht, ist eine andere Frage.

Darüber entscheiden nun Sie allein. Konzentriert sich da nicht gar viel Macht bei Ihnen?

Es ist eine Riesenverantwortung. Ganz allein bin ich aber nicht. Ich habe einen Stellvertreter, der der FDP angehört. Wir werden uns die Fälle des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) ungefähr fifty-fifty aufteilen und die Entscheide regelmässig miteinander diskutieren. Zudem muss der Vorsteher des Verteidigungsdepartements die Überwachungsmassnahme freigeben, nachdem er die Vorsteher des Aussen- und Justizdepartements angehört hat. Damit liegt die politische Kontrolle beim Bundesrat. Uns obliegt nur die rechtliche Kontrolle.

Speziell ist, dass man sich gegen Ihre Entscheide nicht wehren kann.

Es gibt im Nachhinein eine gewisse Kontrolle: Nach Abschluss der Massnahmen informiert der NDB die Überwachten.

Was bringt es, wenn man erfährt, dass der Staat alles Private weiss - unter Umständen ohne dass sich ein Verdacht erhärten liess?

Nachträglich können Betroffene Beschwerde bis ans Bundesgericht führen. Dann wird beurteilt, ob die Überwachung rechtmässig war. War sie rechtswidrig, müsste der Staat dafür haften.

Hand aufs Herz: Sie sind doch das rechtsstaatliche Feigenblatt für die massiven Massnahmen?

Das glaube ich nicht. Ich schliesse dies aus dem Kontakt mit dem Nachrichtendienst, als wir uns vorbereiteten.

Wie war das?

Es gab ein Treffen, eine sogenannte Tischübung: Wir haben simuliert, was passiert, wenn ein Antrag kommt. Ich hatte den Eindruck, dass auch der NDB das Ganze sehr seriös angeht. Er hat in der Vorbereitungsphase sicher auch gemerkt, dass er uns nicht einfach etwas unterjubeln kann. Er scheint auch nicht darauf erpicht, möglichst viele Beschaffungsmassnahmen umzusetzen oder oft bei uns abzublitzeln.

Rechtsstaatlich problematisch ist und bleibt, dass Sie nur die Position des NDB anhören. Die Überwachten vertritt niemand.

Ich komme nur zum Einsatz, weil der Betroffene nichts weiss. Meine Aufgabe ist es, die Interessen beider Seiten wahrzunehmen. Mir ist es klar, dass schwere Eingriffe in die Persönlichkeitsrechte zur Diskussion stehen. Deshalb braucht es eine sorgfältige Abwägung.

Trotzdem liegt Ihnen nur die eine Version vor. Das ist einseitig.

Wenn der NDB etwas behauptet, heisst das lange nicht, dass er etwas bekommt. Alles muss nachgewiesen werden.

Wie haben Sie sich auf Ihre Aufgabe vorbereitet?

Nicht nur mit unzähligen Sitzungen und nur technisch, rechtlich und organisatorisch. Ich las auch viel über Demokratie und Rechtsstaat. Stark beeindruckt hat mich das Buch «Gegen den Hass» der deutschen Philosophin und Politologin Carolin Emcke, die dafür letztes Jahr den Friedenspreis des Deutschen Buchhandels erhalten hat. Sie schreibt: «Demokratiefeindlichkeit lässt sich nur mit demokratischen, rechtsstaatlichen Mitteln bekämpfen. Wenn die liberale, offene Gesellschaft sich verteidigen will, dann kann sie das nur, indem sie liberal und offen bleibt.» Das ist mein philosophisches Motto für meine neue Aufgabe.

Haben Sie für das Nachrichtendienstgesetz gestimmt?

Das sage ich nicht.

Es ist seit Anfang Monat in Kraft. Wie viele Anträge sind eingegangen?

Das darf ich nicht beantworten. Alles, was wir vom NDB bekommen, ist geheim.

Mit wie vielen Anträgen pro Jahr rechnen Sie?

Uns liegen keine anderen Angaben vor als jene im Vorfeld der Abstimmung. Dort hiess es: zehn Operationen. Danach wurden etwas höhere Zahlen publik. Wir erledigen, was kommt.

Schlagen Sie Alarm, wenn es zu zu vielen Anträgen kommt?

Das ist nicht unsere Aufgabe. Ich lege jährlich in einem - wiederum geheimen - Bericht Rechenschaft ab an die Geschäftsprüfungsdelegation des Parlaments. Dort werde ich Zahlen über Gutheissungen und Ablehnungen offenlegen. Es ist dann Aufgabe dieser politischen Instanz, das allenfalls zu tun, was Sie Alarmschlagen nennen.

Wie muss man sich ein Verfahren bei Ihnen vorstellen?

In einem Antrag des NDB kann es heissen: Wir wollen in Operation X eine Wanze in Raum Y einsetzen, um beschuldigte Person Z zu überwachen.

Was machen Sie dann?

Wir fragen uns: Sind die nicht bewilligungspflichtigen Massnahmen ausgeschöpft? Ergeben sich daraus genügend Anhaltspunkte, die eine eingehendere Überwachung rechtfertigen? Gibt es eine terroristische Bedrohung? Ist eine kritische Infrastruktur bedroht? Etc. Dann führen wir eine Anhörung durch.

In jedem Fall?

Im Gesetz steht «kann». In der Anfangsphase werden wir es in jedem Fall tun. Wenn nötig, laden wir auch technische Fachleute aus Bern vor, denn ich möchte wissen, was technisch möglich ist. Vielleicht machen wir Auflagen. Wir können Anträge aber auch zurück- oder abweisen. Ob Auflagen eingehalten werden, kontrolliert die unabhängige Aufsicht.

Wo finden die Anhörungen statt?

Wir haben bei uns in St. Gallen einen gesicherten Raum eingerichtet, zu dem nur wenige Personen Zutritt haben. Wir reinigen den Raum sogar selber.

Können Sie überhaupt Gesuche ablehnen? Wenn dann doch ein Terroranschlag passiert ...

... vergessen Sie vor lauter Terror nicht den Bereich der Atom-, Bio- und Chemiewaffen. Das ist ein ganz wichtiges Thema, siehe Nordkorea.

Sie haben bei Radio SRF gesagt, sie wollten sich «nicht vereinnahmen lassen von der Terrordiskussion». Wie meinten Sie das?

Die Zugehörigkeit zu einer Religion allein begründet keinen Terrorverdacht. Wie bei jedem anderen Entscheid muss ich meine Entscheide unabhängig fällen und meine Beweggründe nach juristischen Kriterien hinterfragen.

Wenn Sie Überwachungen ablehnen, und Atomwaffenteile ins Ausland gehen oder es ein Attentat gibt, heisst es schnell: Das war die Richterin, die geschlafen hat ...

Vor den Entscheiden habe ich grossen Respekt, aber ich fälle sie nach bestem Wissen und Gewissen. Auch Richterinnen und Richter sind nicht unfehlbar.

Sie gehören der SP an, die das Nachrichtendienstgesetz bekämpft hat. Beeinflusst die Parteizugehörigkeit Ihre Arbeit?

Überhaupt nicht. Es gehört zum Schweizer System, dass man nur Richter werden kann, wenn man Parteimitglied ist. Ich selber bin ein völlig unabhängiger Mensch - so sehr, dass sich viele über mich nerven. Ich habe auch kein Problem, Entscheide zu fällen, die meiner Partei nicht gefallen.

Sie haben einen unkonventionellen Lebenslauf. So haben Sie als junge Sozialdemokratin freiwillig Militärdienst geleistet. War das kein Widerspruch?

Das hat mit meiner jüdischen Herkunft zu tun. Als ich jung war, sagte man uns: Hitler kam nicht, weil es die Schweizer Armee gab. Ich hatte als junge Frau das Gefühl, ich könne etwas zurückgeben.

Sie haben früher auch bei einer Privatbank gearbeitet. Auch nicht gerade SP-Mainstream.

Nach dem Anwaltspatent brauchte ich eine Stelle. Und diese war auch noch gut bezahlt.

Eine linke Frau im Militär, bei der Bank und anschliessend lange bei einer Zürcher Wirtschaftskanzlei: Sie brechen Klischees konsequent.

Ich breche alle Klischees. Mir geht es immer um den Menschen. Das ist das Zentrale meines

Engagements.

Wollten Sie früh RichterIn werden?

Nein. Ich war zehn Jahre lang Wirtschaftsanwältin, dann zehn Jahre in der Geschäftsleitung des Dachverbandes der Baugenossenschaften und kam erst dann als Quereinsteigerin ans Gericht. Insofern unterscheidet sich meine Laufbahn grundlegend von den meisten meiner Richterkolleginnen und -kollegen.

Warum übernehmen von allen 72 Bundesverwaltungsrichtern gerade Sie das Geheimdienstossier?

Das Gesetz legt fest, dass die Präsidentin oder der Präsident der Abteilung I des Bundesverwaltungsgerichts dafür zuständig ist. Ich habe die Aufgabe also nicht gewählt, sondern sie wurde mir kraft meiner Funktion zugeschrieben.

Hat Sie das gefreut?

Es hat zwei Seiten. Die eine: Die Vorbereitung war sehr spannend. Ich habe das Projekt mit Leuten aus anderen Teilen der Bundesverwaltung sehr gerne gemacht. Nur schon die Technik war eine grosse Herausforderung.

Und die andere Seite?

Es ist eine unheimliche Verantwortung. Genehmige ich fast immer oder immer, könnte man es gerade so gut bleiben lassen. Genehmige ich nicht, kann es fatale Konsequenzen haben - wie man etwa auf dem Berliner Weihnachtsmarkt sah.

Wir haben den Eindruck, dass Sie sich trotzdem etwas freuen.

Mir gefällt die Managementaufgabe beim Aufbau. Und ich bin auch ein wenig stolz, dass eine linke Frau aus einer religiösen Minderheit eine solche Aufgabe übernehmen kann und nicht jemand aus der Elite mit Beziehungen in die oberen Kreise der Gesellschaft. Ich glaube, wir dürfen alle stolz sein, dass so etwas in der Schweiz möglich ist.