

Fichiert und archiviert

Die Staatsschutz-Akten des Bundes 1960–1990

Von Markus Büschi

I. Zeitgeschichtliche Einordnung

«Hoher Himmel – enges Tal»: auf dieses schöne Wort fiel die Wahl für die Präsentation der Schweizer Literatur an der Frankfurter Buchmesse des Jahres 1998. Es flackert darin auch die helvetische Doppelmoral auf: Die weltoffene Schweiz steht dem kleinmütigen Land der geistigen Enge gegenüber. Schweizer Schriftsteller haben immer wieder Gedanken zur sozialen Kontrolle in diesem Land in ihr Werk einfließen lassen. So wies Hugo Loetscher dem Waschküchenschlüssel seinen gebührenden Platz im schweizerischen Alltag zu und folgerte mit nüchternem Gleichmut:

«Wir benutzen die Waschküche wie unsere Demokratie – nicht so sehr als Boden für Freiheiten, dafür um so lieber als Fundament für eine Hausordnung.»¹

Vielleicht trifft auf die Bundesanwaltschaft auch zu, was Peter Bichsel als die typisch schweizerische Ausgrenzung des Andersartigen erkannte:

«So glauben wir auch, ein genaues Bild vom Schweizer zu haben, und ordnen all seine Handlungen positiv oder negativ in typisch und untypisch ein. Halbstarke sind aus diesem Grund keine Schweizer [...]. Nonkonformisten sind keine Schweizer [...]. Dienstverweigerer sind keine Schweizer. Wer ungern arbeitet, ist kein Schweizer. Wer nicht dauernd mit Stolz verkündet: 'Ich bin ein Schweizer', der ist kein Schweizer. Und der 'echte' Schweizer ärgert sich darüber, dass all diese Un-

¹ Loetscher, Hugo, *Der Waschküchenschlüssel und andere Helvetica*, Zürich, 1983, S. 12.

schweizer ein Bürgerrecht haben und so den Fortbestand der typischen Schweiz nicht garantieren.»²

Radikaler noch bilanzierte Friedrich Dürrenmatt, beinahe schon am Ende seines Lebens an die Adresse von Vaclav Havel, der doch unter der Unfreiheit des totalitären Systems gelitten und am eigenen Leib erfahren hatte, was die Bundesanwaltschaft nur im kleinen probte: die Unterwerfung des Individuums.

«Die Schweiz – ein Gefängnis», überschrieb Dürrenmatt eine teils analytische, teils launische Laudatio auf Vaclav Havel.

«Es gibt nur eine Schwierigkeit für dieses Gefängnis, nämlich die, zu beweisen, dass es kein Gefängnis ist, sondern ein Hort der Freiheit [...]. Jeder Gefangene beweist, indem er sein eigener Wärter ist, seine Freiheit. [...]. Das Gefängnis braucht keine Mauern, weil seine Gefangenen Wärter sind und sich selber bewachen [...]»³

Die Geschehnisse in der Schweiz geben solchen Resümees ein Stück weit recht. Aus dem Blickwinkel etwa der Ethnopschoanalyse fände die Sammelwut der Bundesanwaltschaft ihre Entsprechung im ganz normalen helvetischen Alltag: die oft karikierte, peinlich genaue Kontrolle über die Einhaltung der angelernten Verhaltensregeln ist letztlich pure Überwachung.

Doch auch auf politischer Ebene bekundet man in der Schweiz Mühe mit radikaler Opposition, geht man doch davon aus, dass in der halbdirekten Demokratie genügend Beteiligungsmöglichkeiten bestehen. Ausserdem, so die gängige Argumentation der Politikwissenschaft, hätten ja die Partizipationschancen der Bürgerinnen und Bürger gerade zu einem für das politische und soziale Klima in der Schweiz förderlichen Abbau des allgemeinen Konfliktpotentials geführt. Hinzu tritt hier aber auch die allgemeine Ernüchterung in Politik und Wissenschaft über die über die Jahre hinweg zunehmende Stimmabstinenz der Schweizerinnen und Schweizer. Die unpräzise Wahr-

² Bichsel, Peter, *Des Schweizers Schweiz*, Frankfurt a.M., 1997, S. 22 f.

³ Anlässlich der Verleihung des Gottlieb-Duttweiler-Preises an Vaclav Havel am 22. November 1990.

nehmung der radikalen Oppositionsbewegungen in der Schweizer Gegenwart führte deshalb einerseits zu unzureichenden Interpretationen durch Politik und Wissenschaft⁴ und andererseits, bei den Staatsschutzorganen, zur Zuordnung solcher Tendenzen in den Bereich der staatsgefährdenden Aktivitäten. Oppositionsbewegungen wurden kaum als Bereicherung der halbdirekten Demokratie angesehen, und oftmals wurde verkannt, dass die zunehmende Abkehr von der Abstimmungsdemokratie mit einer gesteigerten Aktivität im Bereich der «ausserparlamentarischen Opposition» einherging.⁵ Dass sich in der Schweiz der Staatsschutz auch der kleinsten oppositionellen Regung ausserhalb der Abstimmungslokale annahm, ist deshalb weniger der verbohnten Optik der Bundesanwaltschaft, sondern vielmehr der in der Schweiz vorherrschenden engen Umschreibung von politischer Beteiligung zuzuschreiben.

1989, im Jahre der schweizerischen Fichenaffäre, fiel die Berliner Mauer. Mit dem reihenweisen Sturz der europäischen staatssozialistischen Systeme, dem «Erdrutsch» (Eric Hobsbawm), drang die grosse Welt einmal mehr mit aller Macht in unser Bewusstsein. Der Mauerfall, heute Symbol für das

⁴ Beispielhaft etwa der kritische, auch im Schulunterricht herangezogene Publizist Hans Tschäni, der die üblicherweise angegebenen Gründe für die Stimmbastinenz rezipiert (zu viele Abstimmungen, zu komplexe Fragestellungen, Freizeitverhalten) und als weitere Ursache die «[...] falsche, zu undurchsichtige Anwendung der halbdirekten Demokratie [...]» anführt, ohne den durch vielerlei andere politische Aktivitäten aufgewogenen Verlust zu erkennen. Die Nichtbeteiligung an der Abstimmungsdemokratie erfährt auch bei Tschäni nur staatsbürgerliche Rüge, sieht er doch in der Schweiz ein «[...] in der Grundanlage gutes System» am Werk, «eine optimale Struktur sogar mit Sonderfallcharakter, die wahrhaft keinen Anlass zu Misstrauen geben müsste», in Tschäni, Hans, *Wer regiert die Schweiz? Der Einfluss von Lobby und Verbänden*, München, 1986, S. 13.

⁵ Vgl. auch Kriesi, Hanspeter (Hrsg.), *Bewegung in der Schweizer Politik*, Fallstudien zu politischen Mobilisierungsprozessen in der Schweiz, Frankfurt a.M./New York, 1985. Kriesi eruiert hier zwei gegenläufige Trends. Zum einen jenen der abnehmenden Stimm- und Wahlbeteiligung, andererseits jenen «[...] Trend zu einer Zunahme unkonventioneller politischer Aktivierungsereignisse [Hervorhebung dort] vor allem seit den späten sechziger Jahren» (S. 25). Kriesi meint zwar auch, dass «die beiden Trends sich nicht einfach gegeneinander verrechnen (lassen) [...]» (ebd.). Dennoch muss die Dynamik beachtet werden, die auch durch kleine aktive politische Gruppierungen ausgelöst wird, oft die gesamte politische Öffentlichkeit erfasst und die Diskussion im Lande nachhaltig prägt. Ausserdem ergäbe eine Analyse jener Urnengänge, bei denen über Themen entschieden wird, die durch solche Gruppierungen besetzt werden, ein differenzierteres Bild. Wer wollte bei Abstimmungen wie jener über «eine Schweiz ohne Armee» schon von Stimmbastinenz sprechen?

«Ende des Kommunismus» in Europa, fiel sogar in den gleichen Monat wie die Verkündung des Skandals durch die Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) unter Nationalrat Moritz Leuenberger.⁶ Der November 1989 prägte deshalb die schweizerische Öffentlichkeit in den nachfolgenden Monaten und Jahren wie kaum ein Zeitabschnitt seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Die Fichenaffäre, ausgelöst durch den Sturz der ersten Frau in der Schweizer Landesregierung, Elisabeth Kopp, stand zwar mit dem Umbruch in Europa in keinem Zusammenhang. Die oft zitierte «Ironie der Geschichte» hat aber auch hier ihre Spuren hinterlassen: Mit dem Ende des Kommunismus in Europa ging auch das sang- und klanglose Ende des zügellosen und gleichzeitig antiquierten schweizerischen Staatsschutzes einher. Der Schweizer Staatsschutz teilte sozusagen das Grab mit seinem ärgsten Feind. Eine Frage bleibt deshalb offen: wie hätte der Polizeidienst der schweizerischen Bundesanwaltschaft auf den Umsturz in Osteuropa reagiert? In welche Richtung hätte sich die Überwachungstätigkeit der Bundespolizisten entwickelt? Anhand der heute vorhandenen Akten kann immerhin eine bescheidene These formuliert werden: Der Staatsschutz hätte sich wegen seiner zunehmenden Ineffizienz und den teilweise unbrauchbaren Resultaten seiner Arbeit irgend eines fernen Tages radikal reorganisieren müssen. Das Material aus der Epoche 1960–1990 erweckt den Eindruck, dass sich die Qualität des Staatsschutzes im Laufe der Zeit markant verschlechtert hat. Die Entspannungspolitik hat wohl ganz zuerst in den Köpfen der Beteiligten ihre Spuren hinterlassen und schliesslich eine Entradikalisierung der im Polizeidienst verbreiteten Sichtweisen zur Folge gehabt. Die Überwachungstätigkeit wurde flüchtiger, oberflächlicher und salopper. Die in den späten achtziger Jahren praktizierte Arbeitsweise hätte eine radikale Neuausrichtung auf vielschichtiger Feindbilder kaum überlebt. «Der wirkliche Kalte Krieg endete [...] mit dem Washingtoner Gipfeltreffen 1987 [...]», urteilte Eric Hobsbawm.⁷ Ähnliches kommt, wiewohl es sich hier um die Meinung eines einzelnen Historikers handelt, auch in den Akten der Bundesanwaltschaft zum Ausdruck.

⁶ Am 24. November 1989.

⁷ Hobsbawm, Eric, *Das Zeitalter der Extreme, Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts*, München/Wien, 1995, S. 31. Im Washingtoner Abkommen (Gipfeltreffen vom 7.–10.12. 1987) beschlossen Reagan und Gorbatschow die globale Beseitigung aller landgestützten Mittelstreckenraketen (INF-Vertrag).

Im Grunde handelte es sich bei der Aufdeckung der fragwürdigen Tätigkeiten des Polizeidienstes der Bundesanwaltschaft bereits um den zweiten Schweizer Fichen-Skandal. 1976 waren die sehr verwandten Machenschaften des Graphikers, hohen Milizoffiziers und freisinnigen Politikers Ernst Cincera ans Tageslicht gekommen.⁸ Auch waren polizeistaatlich anmutende Ausprägungen des helvetischen Staatsschutzes seit langem bekannt gewesen. Max Schmid listete bereits im Jahre 1976 in seinem ideologiebelasteten, aber auch faktenreichen und detaillierten Bericht über Repressionen in der Schweiz⁹ nicht nur die Fichierung von Ostreisenden «[...] auf Veranlassung der BUPO auf dem Flughafen Zürich-Kloten [...]» auf. Er konnte auch ausführlich auf die Praxis der Telefonüberwachung von unbescholtenen, politisch links stehenden Bürgerinnen und Bürgern eingehen. Dass in der Schweiz unliebsame politische Tätigkeit ausgehorcht und über Aktivitäten unzähliger Menschen Buch geführt wurde, war für die politisch interessierte Schweiz kein Geheimnis mehr. So wurden Tatsachen und Tätigkeiten im Herbst 1989 in den Rang von Sensationen erhoben, die während Jahrzehnten eine breitere Öffentlichkeit gleichgültig gelassen hatten. Es ist kaum vermessen anzunehmen, dass der mit annähernder Gleichzeitigkeit in Deutschland sich abwickelnde Skandal um die «Stasi»-Akten mit seinen in menschlicher Hinsicht viel tragischeren und erschütternderen Dimensionen auch hierzulande die öffentliche Meinung aufgewühlt und allenthalben als Katalysator gewirkt hat. Einige wollen auch den Beweis erbracht haben, dass das Parlament, als es sich aufgrund der Erkenntnisse der wegen der Affäre Kopp aufgestellten Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) unter Moritz Leuenberger des Skandals im Herbst 1989 urplötzlich gewahr wurde, längst über die Dimensionen des eidgenössischen Staatsschutzes hätte im Bilde sein können. Schon im Mai 1988 sollen die 23 Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission Kenntnis von den damals geschätzten 900'000 Fichen der Bundespolizei erhalten haben.¹⁰ Es wird Sache der historischen Forschung sein, die Genese und die Mäander dieses politischen Skandals rückblickend zu

⁸ Die umfassendste Darstellung in Frischknecht, Jürg et. al., *Die unheimlichen Patrioten, Politische Reaktion in der Schweiz*, Zürich, 1984⁵, S. 239–277.

⁹ Schmid, Max, *Demokratie von Fall zu Fall, Repression in der Schweiz*, Zürich, 1976; hier S. 251, S. 330 ff.

¹⁰ Sonderegger, Gregor/Dütschler, Christian, «Ein PUK-Bericht erschüttert die Schweiz. Der Fichenskandal», in Looser, Heinz et.al. (Hrsg.), *Die Schweiz und ihre Skandale*, Zürich, 1995, S. 209–218.

beurteilen. Der Fichen-Skandal zeigt aber auch vor dem Hintergrund seiner über die Jahrzehnte reichenden Vorgeschichte, dass ein politischer Skandal nicht «ist», sondern «gemacht wird», mithin ohne spezifische Dynamik nicht entstehen kann. Die historische Forschung ihrerseits wird dereinst auf eine Fülle von Material zurückgreifen können. Sie wird aber auch vor der Tatsache stehen, dass jene, die im Zentrum standen, die «Macher», aber auch die bloss Ausführenden, keine persönlichen Zeugnisse hinterlassen haben. Bei aller Intensität der öffentlichen Diskussion ist es doch erstaunlich, dass die Medien nie Kontakt zu jenen gesucht haben, die der Öffentlichkeit all die Munition in die Hände gaben: die Mitarbeiter des Polizeidienstes.¹¹

Es wäre hilfreich, bei künftigen Forschungen die Arbeit des Polizeidienstes der Bundesanwaltschaft von möglichst vielen Seiten zu beleuchten und zu diesem Zwecke die gewohnten Pfade der Geschichtsschreibung zu verlassen. Allein die Heuristik als die Lehre vom richtigen Fragen, als «[...] Bestimmung dessen, was gewusst werden kann [...]» (Richard van Dülmen), wird ein erweitertes Forschungsinteresse nicht befriedigen können. Die Deutung der spezifischen Prozesse wird nicht allein aus den vorliegenden Quellen heraus zu bewerkstelligen sein. Weder die klassische Hermeneutik, die fast vollständig aus den überlieferten Quellen schöpft, noch die historische Analytik, die die Umstände und Verhältnisse in den Vordergrund stellt, in denen sich die Akteure bewegen, werden den schweizerischen Staatsschutz jener Epoche erschöpfend erklären können. Neben weiterführenden historischen Ansätzen wie der Geschichte der Mentalitäten, der Kultur- und Alltagsgeschichte sowie der historischen Anthropologie werden andere, fachfremde Ansätze dabei von Nutzen sein, die Grundlagen der extensiven, ins Unpräzise und Beliebige ableitenden Sammelwut der Bundesanwaltschaft zu erfassen und zu deuten. Als Beispiel sei hier nur die Psychoanalyse angeführt. Diese kann zu vertieften Einsichten in eine doktrinär-konservative Abwehrmentalität verhelfen, welche sich in einer zunehmend unübersichtlichen Gesellschaft, die nicht mehr die bekannten ideologischen Konfliktlinien widerspiegelt, nicht mehr zurechtfindet. Für den radikalen Konstruktivismus etwa entsteht Wirklichkeit durch Kommunikation. Gestörte Kommunikation hin-

¹¹ Der ehemalige Mitarbeiter im Polizeidienst der Bundesanwaltschaft (BA), Willi Wenger, im Gespräch mit dem Autor. Wenger arbeitete später beim Sonderbeauftragten für Staatsschutzakten (SOBE), René Bacher, und bereitete dort die Ablieferung der Staatsschutzakten von 1960–1990 an das Schweiz. Bundesarchiv (BAR) vor.

dert den Menschen daran, ein adäquates Bild der Wirklichkeit zu entwickeln.¹² Eine solcherart gestörte Wahrnehmung legte die Bundesanwaltschaft gegenüber den neueren, eher ideologiefremden Formen des politischen Protests an den Tag. Sie sah sich nunmehr in diesen «Zustand der Ungewissheit» versetzt, der, so der Psychoanalytiker Paul Watzlawik, «[...] von Zuständen leichter Verwirrung bis zu akuter Angst reichen [...]» kann.¹³ Die komplexen Dimensionen der politischen Opposition wurden von der Bundesanwaltschaft nicht mehr erfasst; ihre Botschaften wurden manchmal radikal umgedeutet und das oft harmlose Individuum als Teil eines scheinbar gigantischen, bedrohlichen Puzzles erkannt.

II. Zum politischen Verarbeitungsprozess

Mit dem Abschluss der Tätigkeit des Sonderbeauftragten für Staatsschutzakten (SOBE) hat die Aufarbeitung der Fichenaffäre durch die Behörden ihr vorläufiges Ende gefunden. Der Sinn dieser an den SOBE gebundenen Aufarbeitung hatte darin bestanden, den von der Spitzeltätigkeit gegen unbescholtene Bürgerinnen und Bürger Betroffenen Einsicht in «ihre» Akten zu gewähren und die hierzu über Jahre hinweg bestehenden Defizite zu befriedigen. Die Öffentlichkeit ihrerseits hat mit ihrem deutlichen Nein in der Volksabstimmung über die Initiative «Schweiz ohne Schnüffelpolizei» am 7. Juni 1998 endgültig Stellung genommen.

A. Praxis der Dossiereinsicht

Trotz dem grundsätzlichen Recht der fichierten Personen, in «ihre» Fichen und Akten Einsicht zu nehmen, wurde aus Gründen des Personenschutzes nicht davon abgesehen, gewisse Stellen in den Staatsschutz-Unterlagen abzudecken. Der erste Sonderbeauftragte für Staatsschutzakten, alt Regierungsrat

¹² Vgl. etwa Watzlawik, Paul, *Wie wirklich ist die Wirklichkeit? Wahn, Täuschung, Verstehen*, München, 1978².

¹³ Ebd., S. 13.

Walter Gut, erliess dazu 1990 eine interne Weisung.¹⁴ Darin berief er sich auf Art. 5 Abs. 2 der bundesrätlichen Verordnung über die Behandlung von Staatsschutzakten des Bundes (VBS) vom 5. März 1990 und dekretierte demzufolge, es seien *generell* folgende Einträge abzudecken:

«Hinweise auf Sachbearbeiter¹⁵, Angaben ausländischer Nachrichten- und Sicherheitsdienste, TK [Telefonkontrollen, M.B.] seit 1985, deren Nichtmitteilung vom Präsidenten der Anklagekammer verfügt wurde, sowie Angaben über laufende Ermittlungsverfahren.»

Fallweise abzudecken waren demnach «Namen von Drittpersonen [...], wenn triftige Gründe für die Annahme vorliegen, dass die Offenlegung ihre Persönlichkeitsrechte verletzen würde». Für eine Offenlegung der Namen von Drittpersonen spreche hingegen,

«[...] wenn aus dem Eintrag hervorgeht, dass sie dem Betroffenen aus dem damaligen Anlass ohnehin bekannt sind oder wenn diese in der Öffentlichkeit aufgetreten sind oder wenn wegen Zeitablaufs kein Schutzinteresse der Drittperson mehr bestehen kann [...]».

Besonders heikel war die Offenlegung von Namen privater Informanten. Grundsätzlich galt nach Guts Weisung, diese seien offenzulegen, «[...] es sei denn, dass diese [die Informanten, M.B.] nach den Regeln von Treu und Glauben die Nichtbekanntgabe erwarten durften». Sicherlich wurde in der Öffentlichkeit zu Beginn der «Fichenaffäre» die Anzahl und der Aussagewert privater «Spitzeltätigkeit» krass überschätzt. Tatsächlich kommen solche Meldungen eher selten vor. Auch Kreis hat dazu festgehalten:

«Auf Grund der Akten gewinnt man den Eindruck, dass nur wenige der registrierten Informationen das Ergebnis unaufgefordert zugestellter Anzeigen sind und dass die Bedeutung dieser Quelle in der ‘Fichen-Debatte’ von 1989/90 etwa in der

¹⁴ Weisung vom 7. November 1990, in Handakten Bacher, BAR E 4005, 1996/262, Bd. 2. Eine erste Weisung mit provisorischem Charakter datierte vom 7. August 1990.

¹⁵ Diese erscheinen allerdings auf den Fichen nie mit vollem Namen, sondern mit dem intern gebräuchlichen Kürzel. Hingegen werden in den Akten die Namen von Inspektoren des Aussendienstes generell ausgeschrieben.

Formel, ein 'Volk von Denunzianten' sei am Werk gewesen, stark überschätzt worden ist.»¹⁶

Gestützt auf die Verordnung über die Einsicht in die Akten der Bundesanwaltschaft (VAB) vom 20. Januar 1993 (Art. 9 Abs. 3 lit. b) wurde die Abdeckung privater Informanten schliesslich so gehandhabt, dass «[...] diejenigen Personen, welche nicht selbst die Polizei aufsuchten, sondern von dieser kontaktiert und befragt wurden», zu schützen waren. «Mitteilungen an die Polizei, die erkennbar den Zweck hatten, der anvisierten Person zu schaden, wurden hingegen samt Namen offengelegt.»¹⁷ Angaben über die Polizeitätigkeit wurden in aller Regel offengelegt, ausser wenn «wichtige Erkenntnisse im Bereich der Terrorbekämpfung, der Spionageabwehr oder des organisierten Verbrechens [...]» auf dem Spiel standen.

Natürlich hatte der Polizeidienst schon früher Personendossiers angelegt. Aufgrund welcher Erkenntnisse dies jeweils geschah, ist heute allerdings unklar. Eine klare Regelung gab es hier ganz offensichtlich nicht. Man würde vermuten, dass die Eröffnung eines Dossiers hie und da mit der Erstellung einer Karte in der «Extremistenkartei» einherging. Dies war aber mit Sicherheit keine gängige Praxis und wird auch vom ehemaligen Mitarbeiter der Bundesanwaltschaft, Willi Wenger, klar verneint.¹⁸ Meistens wird es hingegen die besondere Häufung von Ficheneinträgen gewesen sein, die die Sachbearbeiter zur Eröffnung eines Personendossiers bewog.¹⁹ Vorschriften existierten hier keine, und so lag die Erstellung eines besonderen Dossiers zu einer Person im Ermessen des Sachbearbeiters. Hier mögen persönliche «Präferenzen» dann und wann schliesslich zum Tragen gekommen sein (Kommunisten, Pazifisten, jurassische Separatisten usw.). Solche Überlegungen fussen aber ausschliesslich auf der erwiesenen Autonomie der Mitarbei-

¹⁶ Kreis, Georg (Hrsg.), *Staatsschutz in der Schweiz. Die Entwicklung von 1935–1990, Eine multidisziplinäre Untersuchung im Auftrage des schweizerischen Bundesrates*, Bern /Stuttgart/Wien, 1993, S. 236 f.

¹⁷ Schlussbericht über die Tätigkeit des Sonderbeauftragten für Staatsschutzakten des Bundes (Bericht Bacher), Bern, 2.5.1996, S.14.

¹⁸ Im Gespräch mit dem Autor.

¹⁹ So auch eine mit «Erläuterungen» betitelte siebenzeilige Notiz, in Handakten Bacher, BAR E 4005, 1996/262.

ter des Polizeidienstes und entbehren der Belege durch die Quellen vollständig. Nach Ansicht von Willi Wenger war jedenfalls mit der Erstellung eines Personendossiers kein erhöhter Bedarf an Beobachtung der betreffenden Person verbunden.

Wer sich einen Eindruck vom Interesse der Bürgerinnen und Bürger an «ihren» vermeintlichen Fichen und Dossiers verschaffen will, wird möglicherweise bei den 320'000²⁰ Anfragen nach dem Bestehen einer Fiche fündig werden, mit welchen die Behörden während Monaten durch die Bevölkerung eingedeckt wurden.²¹

Ein Charakteristikum in der Aufarbeitung der Fichenaffäre liegt darin, dass es auf der politischen Ebene bei den drei grossen Komplexen Dossiereinsicht, Archivierung und Persönlichkeitsschutz zu teilweise gegenläufigen Entwicklungen kam. Viele Politiker haben in den wichtigsten Fragen, immer wieder vor neue Fakten gestellt und beeinflusst durch die über Jahre hinweg emotionale Diskussion, ihre Meinung geändert. Auch der Bundesrat hat dies getan. Die Frage der Dossiereinsicht ist hier das deutlichste Beispiel. Bei der Frage der Archivierung der Staatsschutzakten lavierte das Parlament und kam schliesslich zu einem eindeutigen Ergebnis. Die Situation in den Kantonen wiederum zeigt sich – typisch schweizerisch – völlig uneinheitlich, und in der Frage des Persönlichkeitsschutzes können kaum die sonst so schnell auszumachenden meinungsbildenden Bruchlinien festgestellt werden. Weder politische Orientierung und Parteibindung, noch Bildung oder Wohnort haben hier die Auffassungen abschliessend geprägt, sondern wohl eher die schwer zu eruierenden Wertvorstellungen und Konstrukte von Staat und Individuum sowie ihrer Beziehung zueinander, die ein jeder in sich trägt.

B. Archivierung

Für die Historikerinnen und Historiker in der Schweiz und für das Bundesarchiv war von Beginn weg klar, dass die Staatsschutzakten archiviert werden mussten. Aus ihrer Sicht konnte nicht sein, dass die Zeugnisse der vielleicht

²⁰ Bericht Bacher, S. 40.

²¹ BAR E 4005, Akzession 1994/79.

grössten Affäre der Nachkriegszeit²² verschwinden und für die Nachwelt unerreichbar bleiben sollten. Dennoch entspann sich eine monatelange Diskussion darüber, ob die Akten der Bundesanwaltschaft mit Rücksicht auf die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen zu vernichten oder aber im Interesse der künftigen historischen Forschung zu archivieren seien. In der «Verordnung über die Behandlung von Staatsschutzakten des Bundes (VBS)» vom 5. März 1990 hatte der Bundesrat schon zu einem frühen Zeitpunkt vorgesehen, nicht mehr benötigte amtliche Akten zu vernichten. Somit wäre der gewichtige Entscheid zur Vernichtung der Dokumente mit der Verordnungskompetenz beim Bundesrat verblieben. Die Frage der Archivierung der Staatsschutzakten war aber eng mit jener der Dossiereinsicht durch die Betroffenen verknüpft. Diese war seit dem Beginn der Affäre das eigentliche Politikum. Die VBS hatte auch hier bereits eine Regelung vorgesehen, die allerdings so liberal war, dass «Befürchtungen über den Umfang und den Aufwand der bevorstehenden Dossiereinsicht [...]»²³ aufkamen. In der Tat wurden die durch die Dossiereinsicht entstehenden Kosten von der Landesregierung als gewichtiges Argument für eine Änderung der vorgesehenen Bestimmungen in die Diskussion eingeführt. Das Einsichtsverfahren würde sich über zehn Jahre hinziehen und bei 449 Arbeitsjahren insgesamt 111 Millionen Franken verschlingen.²⁴ Die Frage verkam vollends zum Politikum, indem die Kostenfrage im Widerstreit mit den Forderungen der Geschichtswissenschaft und den oft zitierten, aber auch interpretationsbedürftigen «Persönlichkeitsrechten» lag. Hinlänglich bekannte Grundsätze der rechtsstaatlich begründeten Überlieferungsidee wie auch die Interessen der Archive und der Historikerinnen und Historiker schienen über lange Zeit hinweg gegenstandslos geworden zu sein. Die Kompetenz des Bundesarchivs über die Vernichtung oder Aufbewahrung von Aktenbeständen der Bundesverwaltung war zwar noch unmittelbar nach dem PUK-Bericht über die Vorkommnisse im EJPD durch das Bundesamt für Justiz und die von dessen Direktor eingesetzte Arbeitsgruppe «Ausgestaltung der Auskunfts- und Einsichtsrechte i. S. Bundesanwaltschaft» anerkannt worden.²⁵ Sie wurde

²² Kreis, Georg, in *Basler Zeitung*, 24. Oktober 1991.

²³ Bericht Bacher, S. 2.

²⁴ *Der Bund*, 19.2.1992.

²⁵ Registratur BAR.

jedoch in der Hitze der politischen Diskussion weitgehend marginalisiert. Das Bundesarchiv seinerseits betrieb eine absichtlich zurückhaltende Informationspolitik, die in Anbetracht der Geschehnisse auf zwei Grundsätzen fusste: einerseits wurde klargestellt, dass ein gegen die Interessen der Archivierung laufender Beschluss des Bundesrats nicht umgangen werden würde, dass man aber andererseits auf dem Standpunkt beharre, «[...] die Vernichtung der Staatsschutzakten stehe im Widerspruch zum geltenden Recht, zur bisherigen Praxis und zu den Interessen der betroffenen Personen sowie der Öffentlichkeit und des Staates»²⁶. In der öffentlichen Diskussion waren kaum befürwortende Stimmen zur Vernichtung der Aktenbestände zu vernehmen. Die Presse ihrerseits nahm über die Parteigrenzen hinweg ziemlich klar gegen die Vernichtung Stellung. Auch in der Zeitungslandschaft wurde aber der Wunsch nach dauernder Aufbewahrung oftmals mit der Forderung nach Offenlegung gegenüber allen Betroffenen verbunden. Historisch-wissenschaftliche Interessen wurden durch die Presse kaum geltend gemacht. Immerhin drang der Ruf der Historikerzunft nur dank der Presse überhaupt bis an die Oberfläche des öffentlichen Bewusstseins. Im politischen Kleinkrieg wären die Argumente der Geschichtsforschung sonst wohl vollends untergegangen. Die Intervention von 18 Professorinnen und Professoren der schweizerischen Universitäten bei Bundesrat Arnold Koller stiess jedenfalls auf taube Ohren: «Wir sind entsetzt, dass mit Bundesrat Arnold Koller kein Gespräch mehr stattfindet», äusserte die Präsidentin der Allgemeinen Geschichtsforschenden Gesellschaft, Beatrix Mesmer.²⁷ Die Professorin war frustriert darüber, dass Koller zwei schriftliche Interventionen der Historikerinnen und Historiker unbeantwortet gelassen hatte. Später wertete Mesmer

²⁶ Schreiben des BAR an den Sonderbeauftragten für Staatsschutzakten (SOBE) W. Gut und an die BA vom 1.6.1990. Die Argumente des BAR für die Archivierung der Staatsschutzakten seien hier verkürzend wiedergegeben: 1. Die Unterlagen sind «historisch wertvoll», 2. Fichen und Dossiers bedingen sich gegenseitig, 3. Das historische Interesse richtet sich nicht in erster Linie auf bestimmte Personen, sondern auf die Tätigkeit der Staatsschutzorgane, die rekonstruierbar sein muss, 4. Solcherart gelagerte historische Forschung liegt im öffentlichen Interesse, 5. Die Archivierung liegt im Interesse der betroffenen Personen wie auch der BA (Wahrung von Rechten und Ansprüchen, Gedächtnis und Beweismitteln), 6. Den betroffenen Personen erwächst kein Nachteil; Persönlichkeitsschutz ist durch Archivreglement und Datenschutzrichtlinien gewährleistet, 7. Umfassende Archivierung ist selbstverständliche Aufgabe eines freiheitlich-demokratischen Rechtsstaats (Brief des BAR an die Arbeitsgruppe «Ausgestaltung der Auskunfts- und Einsichtsrechte in Sachen Bundesanwaltschaft», vom 27.12.1989).

²⁷ *Bündner Zeitung*, 8.2.1991.

das nachhaltige Schweigen Kollers als «Affront»²⁸. Koller setze sich über die bestehende Archivverordnung des Bundes hinweg und betreibe «Rechts-Verwilderung»: ein grimmiger Vorwurf an jenen Magistraten, der gerade für die Wahrung des Rechts zuständig zeichnete. Die Antwort kam nicht, sie kam während des ganzen Jahres 1991 nicht, in welchem die Eidgenossenschaft andererseits doch so krampfhaft auf die Geschichtsschreibung Rückgriff nahm, um das vermeintliche Heldentum der Ahnen von neuem zu erhellten. Schliesslich blieb Mesmer nichts weiter übrig, als «Empörung» zu markieren. Auch die dritte Eingabe der Historikerzunft ist unbeantwortet geblieben, «[...] nicht einmal eine Eingangsbestätigung der Briefe haben wir bekommen». Man sei schlicht auf eine «Mauer des Schweigens» gestossen.²⁹ Dass zur gleichen Zeit schliesslich auch die schweizerischen Archivre «rechtliche, wissenschaftliche und staatspolitische Überlegungen» gegen eine Vernichtung der Staatsschutzakten geltend machten,³⁰ war nur ein geringer Trost. Die Historikerinnen und Historiker waren Ende 1991 so pessimistisch wie zu Beginn des Jahres, als Beatrix Mesmer kühl registrierte, dass sich «der politische Druck auf Aktenvernichtung [...] verstärkt» habe.³¹

Im Bestreben, die Dossiereinsicht abzukürzen und die Kassation von grossen Teilen des aus der Bundesanwaltschaft stammenden Aktenbestandes zu ermöglichen, legte der Bundesrat am 23. Oktober 1991 den Eidgenössischen Räten den Entwurf eines Bundesbeschlusses «über die Einsicht in Akten der Bundesanwaltschaft» vor. Dieser Bundesbeschluss sollte nach dem Willen der Landesregierung dem Sonderbeauftragten für Staatsschutzakten die Kompetenz zuweisen, jene Akten, die für den Staatsschutz nicht mehr von Bedeutung waren, auszuschneiden. Diese Unterlagen wollte der Bundesrat in der Folge vernichten lassen und nur jene Akten im Bundesarchiv einlagern, «[...] die historisch besonders wertvoll sind und deren Archivierung persönlichkeitsrechtlich unbedenklich ist [...]»³². Erstaunlicherweise konnte die Presse nach der Orientierung des Bundesrats sogleich melden, dass 95 % der

²⁸ *Sonntags-Zeitung*, 22.9.1991.

²⁹ *Der Bund*, 30.9.1991.

³⁰ *NZZ*, 28.9.1991.

³¹ *Bündner Zeitung*, 8.2.1991.

³² *Basler Zeitung*, 5.3.1992.

gesicherten Unterlagen «überholt» und für die Bundesanwaltschaft nicht mehr zweckdienlich seien.³³ Diese Menge an Akten wollte nun der Bundesrat in eigener Regie beurteilen und nach eigenem Gutdünken der Vernichtung anheim fallen lassen können. Schon die zuständige Kommission des Ständerats vereitelte aber diese Pläne, indem sie nicht nur gegen die Vernichtungsstrategie der Landesregierung, sondern auch gegen das im Bundesbeschluss vorgesehene Verfahren zur Dossiereinsicht opponierte.³⁴ Die kleine Kammer schliesslich folgte ihrer Kommission und stiess das Vorhaben des Bundesrats erst einmal um. Dennoch blieb der Ständerat dem Schutz der Persönlichkeit weiterhin verpflichtet und ergänzte den Bundesbeschluss nunmehr mit einer von jedem einzelnen Betroffenen zu beurteilenden Vernichtungsoption: «Ausgeschiedenen Akten werden vernichtet, wenn die betroffene Person es verlangt. Der Anspruch auf Vernichtung endet mit ihrem Tod.»³⁵ Der Nationalrat seinerseits schuf in der Folge eine Differenz zum Ständerat, indem er nicht gewillt war, diesen Vernichtungsvorbehalt zu stützen und, wie schon seine vorberatende Kommission, die Archivierung aller Staatsschutzakten verlangte.³⁶ Auf diese kompromisslose Haltung schwenkte schliesslich auch die kleine Kammer ein, und mit deren Entscheid im Differenzbereinigungsverfahren vom 11. Juni 1992 war die Archivierung aller Unterlagen des Polizeidienstes der Schweizerischen Bundesanwaltschaft beschlossene Sache. Die historische Forschung wird den «Bundesbeschluss über die Einsicht in Akten der Bundesanwaltschaft»³⁷ mit gemischten Gefühlen zur Kenntnis genommen haben. Einerseits ist gewährleistet, dass der schweizerische Staatsschutz der Epoche von 1960 bis 1990 auf einer ausreichenden Quellenbasis analysiert werden kann, andererseits trennen uns vom Startschuss jener Forschungen noch Jahrzehnte. Der Bundesbeschluss legte eine Sperrfrist von fünfzig Jahren fest; bis dahin bleiben die Akten im Bundesarchiv für die Verwaltung wie auch für die Öffentlichkeit gesperrt. Das Bundesgesetz über die Archivierung, das im Laufe des Jahres 1999 in Kraft treten soll, übernimmt diese Regelung. Die Sperrfrist rechnet sich ab dem Datum des jü-

³³ *Tages-Anzeiger*, 24.10.1991.

³⁴ *Tagespresse* vom 19.2.1992.

³⁵ *Basler Zeitung*, 5.3.1992.

³⁶ *Tagespresse* vom 2.6.1992.

³⁷ *SR* 172.213.54 v. 9.10.1992

sten Dokuments in einem Dossier. Die Zugangsberechtigung wird demzufolge für jeden einzelnen Fall gesondert zu prüfen sein.

Gewiss war die skeptische Haltung der Historikerinnen und Historiker gegenüber Politikern und anderen Repräsentanten der zeitgenössischen «Öffentlichkeit» auch ausgesprochen ratsam. Das Jubiläumsjahr 1991 mit dem Kern der 700-Jahrfeier der Eidgenossenschaft hatte in aller Deutlichkeit klargemacht, dass sich die Erkenntnisse der schweizerischen Geschichtsforschung nur äusserst spärlich in das öffentliche und veröffentlichte Geschichtsbewusstsein integrieren lassen.

Die Erfahrungen haben gezeigt, dass die Interpretation der Schweizer Geschichte mitnichten der politischen Öffentlichkeit überlassen werden kann und dass jedes fehlende Dokument in der Überlieferung nur jene Lücke schafft, die zur Fallgrube für die wahren Tatsachen wird.³⁸

Abschliessend sei festgehalten, dass der Entscheid zur Archivierung zwar den Interessen der historischen Forschung vollkommen entgegenkommt, andererseits aber die Vernichtungsentscheide in einzelnen Kantonen wiederum die Möglichkeit einer umfassend angelegten zukünftigen Forschung über das Funktionieren und die innereidgenössischen Mechanismen des Staatsschutzes stark eingeschränkt haben. Gerade die bedeutendsten Partner der Bundesanwaltschaft, die Städte Zürich, Basel und Bern, haben ihr Material dem Zugriff künftiger Generationen entrisen.

³⁸ Das Jubiläumsjahr 1991 hat nachdrücklich illustriert, wie wenig die erhellenden Forschungen schweizerischer Historiker (Roger Sablonier, Guy P. Marchal, Hans Conrad Peyer, Bernhard Stettler) von den Festrednern und -schreibern des Jubeljahres zur Kenntnis genommen wurden. Sablonier musste sogar desillusioniert fragen «[...] wozu Schweizer Geschichte im und vor allem nach dem Jubiläumsjahr überhaupt gebraucht wird und wozu wir uns noch wissenschaftlich mit ihr abmühen», in *Die Weltwoche*, 15.8.1991. In all den Jahrzehnten der intensiven mediävistischen Forschung hatte es die Geschichtswissenschaft in der Tat nicht geschafft, die «heroische Urform» (Sablonier) der Eidgenossenschaft nachhaltig in Frage zu stellen. Die Abstimmung über den Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) hat später die frappierende Lebendigkeit des Wilhelm Tell eindrücklich vor Augen geführt. Wer sich die Abstimmungspropaganda von 1992 nochmals ansieht, wird die überwältigende Präsenz dieses imaginären Nationalhelden in den EWR-feindlichen Zeitungsinseraten erstaunt zur Kenntnis nehmen.

C. Die Situation in den Kantonen

Die kantonalen Polizeiorgane haben sowohl im hier behandelten Zeitraum 1960–1990 wie auch früher eng mit der Bundespolizei zusammengearbeitet und die Überwachung von Bürgerinnen und Bürgern wesentlich mitgeprägt. Der Bund entschädigte die kantonalen Polizeidienste für die Zusammenarbeit jeweils grosszügig und ohne eine Kontrollgewalt über die finanziellen Auslagen in Anspruch zu nehmen.³⁹ Im übrigen waren die Bundesorgane aufgrund des Fehlens einer stehenden Bundespolizei-Truppe immer auch auf die Zusammenarbeit mit den Kantonen angewiesen. Der vehemente Widerstand der Kantone und der typisch schweizerische «föderalistische Reflex» haben die Schaffung einer stehenden Bundespolizei aber schon 1934 verhindert.⁴⁰ Einige Kantone haben über die Jahrzehnte ihre eigenen Staatsschutzakten angelegt. Dieser Umstand führte innerhalb der Fichenaffäre auch zu einem Kompetenzgerangel, welches schliesslich durch das Schweizerische Bundesgericht zu beurteilen war. Die «Verordnung über die Behandlung von Staatsschutzakten des Bundes» vom 5. März 1990 (VBS) hatte postuliert, alle von den kantonalen Nachrichten- oder Spezialdiensten für den Bund erstellten Akten gehörten unter die Verfügungsgewalt des Bundes. Diese Norm war in der Folge durch den Kanton Genf mittels einer staatsrechtlichen Beschwerde angefochten worden. Die Bundesbehörden ihrerseits klagten gegen ein anderslautendes Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Basel-Landschaft. Das Bundesgericht stützte die Argumente der Landesregierung,⁴¹ und Walter Gut, der erste Sonderbeauftragte für Staatsschutzakten, empfahl schliesslich den kantonalen Polizeidirektoren mit Schreiben vom 8. Juli 1991, nicht mehr benötigte Staatsschutzakten zu vernichten. Damit waren rechtlich gesehen

³⁹ Die finanziellen Aufwendungen fielen dabei sehr unterschiedlich aus. Im Jahre 1978 etwa standen die Auslagen des Kantons Obwalden mit 1'000 Franken zu Buche, diejenigen des in der Regel äusserst fleissigen Kantons Aargau nur mit fast unverhältnismässigen 12'000, während die Stadt Zürich allein 30'000, der Kanton Zürich 86'000 und der Kanton Bern gar 300'000 Franken geltend machten.

⁴⁰ Schaffroth, Marc, *Staatsschutzentwicklung und «Linksextremismus» in der Schweiz (1848–1939)*, unv. Seminararbeit, Bern, 1983, S. 28 f. Der Autor führt als Gründe für das Scheitern der Pläne aus dem Justiz- und Polizeidepartement das Pochen der Kantone auf ihre ungeteilte Polizeigewalt, die finanziellen Risiken für den Bund und die Angst vor einer Referendums-Niederlage an.

⁴¹ Bundesgerichtsentscheid vom 29.5.1991.

aus den Bundes-Staatsschutzakten in den Kantonen kantonale Akten geworden. Guts Nachfolger René Bacher erkundigte sich schliesslich am 4. November 1993 über die von den Kantonen getroffenen Massnahmen bezüglich der bei ihnen lagernden Bundesakten. Es zeigte sich, dass eine Mehrheit der Kantone (einbezogen wurden auch die Städte Bern und Zürich) vom Recht auf Vernichtung Gebrauch gemacht hatte.⁴²

Für die Erarbeitung dieses Beitrags habe ich die Kantonsarchive gebeten, zum Zwecke einer Übersicht über die Situation in allen Kantonen einige Fragen zum Vorhandensein und zum Umgang mit *kantonalen* Staatsschutzakten zu beantworten. Im Gegensatz zu den weiter oben gemachten Erläuterungen geht es also in der nachstehenden Übersicht um jenes Material, welches die kantonalen Nachrichtendienste in eigener Regie und zum eigenen Nutzen gesammelt haben. Zu folgenden Fragen wurden Antworten erbeten:

1. Wurde in Ihrem Kanton eine Sperrfrist für die Staatsschutzakten der kantonalen Behörden festgelegt?
2. Unter welchen Bedingungen wird in Ihrem Kanton ein Zugang zu den erwähnten Akten gewährt? Welche Behörde ist allenfalls für die Genehmigung eines Einsichtsgesuchs zuständig?
3. Gibt es in Ihrem Archiv ein Konzept zur Erschliessung der Bestände zum kantonalen Staatsschutz?
4. Wurden in Ihrem Kanton Staatsschutzakten aus dem Zeitraum 1960–1990 vernichtet?
5. Bestehen in Ihrem Kanton andere, besondere Bestimmungen über die Archivierung oder Benutzung von Staatsschutzakten?

⁴² Sämtliche Staatsschutzakten des Bundes vernichteten: AI, OW, SZ, Stadt Bern, SO, GL, GR, UR, VD, VS, NW. Teile davon vernichteten die Kantone BE, AG, TG, JU. Archiviert und teilweise versiegelt wurden die nämlichen Unterlagen in den Kantonen ZH, Stadt Zürich, AR, BL, BS, NE, GE, SG, LU, SH, TI, FR, ZG (Registratur BAR).

Staatsschutzakten der kantonalen Polizeiorgarne

Kanton	Sperrfrist	Zugang	Erschliessung	Vernichtung	Bes. Bestimmungen	Gesetzliche Grundlagen	Besonderes
Aargau	50 Jahre; ab 1998 30 Jahre	Bedingung: wissenschaftlich begründetes Interesse; Zuständigkeit beim RR	Grob- konzept	Nein	Nein	Keine Nennung	
Appenzell-AR	35 Jahre	Nötig wäre RRB aufgrund Antrag des StA	Nein	–	–	RRB v. 9.6.1992 ArchivVO Informations- gesetz v. 28.4.1996 Gesetz über das VwV v. 28.4.1985	
Appenzell-IR							Keine kant. Staatsschutz- akten

Kanton	Sperrfrist	Zugang	Erschliessung	Vernichtung	Bes. Bestimmungen	Gesetzliche Grundlagen	Besonderes
Basel-land	Nein	1. «in Analogie zur Praxis des SOBE» 2. Genehmigung v. Einsichtsgesuchen durch den Staatsarchivar.	Nein	Unklar, Lücke ab Beginn der 60er bis anf. 70er Jahre	Ja	-kant. Datenschutzgesetz v. 7.3.1991 -RRB 252 v. 28.1.1992	
Basel-Stadt	30 Jahre (absolute)	Nach Inkrafttreten des Archivgesetzes: generelles Einsichtsrecht. Bisher: Staatsschutzakten v. Einsichtsrecht ausgenommen	Durch Schlussber. der Prüfungskomm. des GR über die Wahrnehmung v. schutzaufgaben im Kt. BS, Nr. 8262, v.5.6.1991	Ja	RRB «ausgesprochen historische Akten» unter Wahrung der Persönlichkeitsrechte bis 1996 der Forschung zugänglich	RRB 15/33 v. 12.4.1994 Archivgesetz v. 11.9.1996 (Inkrafttreten: voraussichtlich Herbst 1998)	Die zum Zeitpunkt der Umfrage geltenden Bestimmungen kommen einer Übergangsregelung gleich

Kanton	Sperrfrist	Zugang	Erschliessung	Vernichtung	Bes. Bestimmungen	Gesetzliche Grundlagen	Besonderes
Bern				Ja, sämtliche Unterlagen auf RRB		RRB v. 14.3.1990 (Sistierung der nachrichtendienstlichen Tätigkeit der KP) RRB v. 14.8.1991 (Vernichtung aller bis 1990 entstandenen kant. Staatsschutzakten) Weisungen des RR v. 9.12.1992	Übt seit 1990 keine kant.-präventive Staatsschutz-tätigkeit mehr aus
Fri-bourg							Keine kant. Staatsschutz-akten vor-handen.

Kanton	Sperrfrist	Zugang	Erschliessung	Vernichtung	Bes. Bestimmungen	Gesetzliche Grundlagen	Besonderes
Genève					Vorgabe für Aufbewahrung v. Personendaten durch die Polizei: nur solange, als für Erfüllung der polizeilichen Aufgaben nötig. Interpretation StA GE:«[...]ce qui suppose la destruction»	«Loi cantonale sur les dossiers de la police» (29.9.1977; Änderungen durch den GR v. 16.12.1988)	Im StA befinden sich ausschliesslich jene Akten, die auf Ersuchen der Bundespolizei erstellt wurden
Glarus keine Antwort							

Kanton	Sperrfrist	Zugang	Erschliessung	Vernichtung	Bes. Bestimmungen	Gesetzliche Grundlagen	Besonderes
Graubünden	Keine	Kein Zugriff möglich	Nein	Ja	Nein		Akten liegen beim Nachrichtendienst der KP unter Verschluss
Jura							Nur Bundesakten (Kopien der BA-Fichen). Vernichtung 5 Jahre nach letztem Eintrag
Luzern							Keine kant. Staatsschutzakten vorhanden (Auskunft Polizeikommandatur)

Kanton	Sperrfrist	Zugang	Erschliessung	Vernichtung	Bes. Bestimmungen	Gesetzliche Grundlagen	Besonderes
Neuchâtel	50 Jahre	Ausnahmeregelungen werden durch den Staatsrat getroffen	–	–	–		
Nidwalden	Keine	Keine besonderen Bedingungen	Nein	Ja	Nein		
Obwalden					Nein		Nach Angaben der Kripo wurden keine kant. Staatsschutzakten angelegt
St. Gallen	50 Jahre	Kein Zugang; Ausnahmen: Vorsteher des Amtes für Kulturpflege, Leiter des StA	–	Nein	Ja	Dienstanweisung über die Archivierung von Staatsschutzakten v. 30.3.1995	

Kanton	Sperrfrist	Zugang	Erschliessung	Vernichtung	Bes. Bestimmungen	Gesetzliche Grundlagen	Besonderes
Schaffhausen	100 Jahre	Entscheide über Akteneinsicht vor Ablauf der Sperrfrist trifft das Departement des Innern	Nein	Nein		1. RRB v. 8.11.1994 2. ArchivVO v. 8.2.1994	
Schwyz	35 Jahre (Verlängerung möglich)	Grundsätzlich kein Zugang. Einsichtsgesuch an: 1. Abliefernde Stelle 2. Staatsschreiber 3. Kant. Datenschutzkomm.	Nein	Nein	Nein	VO über das Archivwesen des Kts. Schwyz (1.7.1994)	Umfang «sehr gering»

Kanton	Sperrfrist	Zugang	Erschliessung	Vernichtung	Bes. Bestimmungen	Gesetzliche Grundlagen	Besonderes
Solothurn	35 Jahre (absolute)	Keine Behördenkompetenz vereinbart	Nein	Ja	–		Bei den abgel. Akten handelt es sich um eine plombierte Schachtel mit 150 Dossiers. Diese Auswahl entspr. 6 % der urspr. Menge an Staatsschutzakten. Rest ist vernichtet
Thurgau							Keine kant. Staatsschutzakten vorhanden (gem. Auskunft RR vor dem GR v. 13.2.1990)

Kanton	Sperrfrist	Zugang	Erschliessung	Vernichtung	Bes. Bestimmungen	Gesetzliche Grundlagen	Besonderes
Ticino	–	–	Ja, vollständig	–	–		
Uri				14 Doss. nach Gewährung der Einsichtnahme auf Anweisung des RR			Keine Staatsschutzakten im StA
Vaud							Keine kant. nachrichtendienstlichen Unterlagen vorhanden. Alle Staatsschutzunterlagen gelangten im Original an Bundesbehörde

Kanton	Sperrfrist	Zugang	Erschliessung	Vernichtung	Bes. Bestimmungen	Gesetzliche Grundlagen	Besonderes
Wallis							keine Staatschutzakten im StA
Zürich	50 Jahre (seit Anlage)	Vorgesehen ist Absprache mit BAR. Entscheidkompetenz bei der kant. Polizeidir.	Nein	Ja	Nein	Vereinbarung zwischen der kant. Polizeidir. und StA «betr. Aufbewahrung von Staatschutzakten des Nachrichtendienstes der KP (ND)» v. 22.11.1993	
Zug	keine Antwort						

Leere Felder: Antwort erübrigt sich

– = Keine Antwort auf diese Frage

«Zugang» bezieht sich auf noch vorhandenen Akten und bedeutet nicht die Regelung der Einsichtnahme vor der Vernichtung von Unterlagen

Abkürzungen: BA = Bundesanwaltschaft / GR = Grosse Rat / KP = Kantonspolizei / RR = Regierungsrat / RRB = Regierungsratsbeschluss / StA = Staatsarchiv / VO = Verordnung / VwV = Verwaltungsverfahren

III. Die Bundespolizei und ihr Material

A. Behördengeschichte, Kompetenzen

Am 10. September 1935 ermächtigte der Bundesrat die Bundesanwaltschaft, im Sinne des Bundesbeschlusses vom 21. Juni 1935, einen Polizeidienst einzurichten. Das hiess, dass der Bundesanwaltschaft «[...] zur einheitlichen Durchführung des Fahndungs- und Informationsdienstes im Interesse der Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit der Eidgenossenschaft [...]» Personal zur Verfügung gestellt wurde. Vorgesehen war schon damals, «[...] in der Regel mit den zuständigen kantonalen Polizeibehörden [...]» zusammenzuarbeiten.⁴³ Der Bundesratsbeschluss vom 29. April 1958 schliesslich konkretisierte die Aufgaben des Polizeidienstes dahingehend, dass er «[...] den Fahndungs- und Informationsdienst im Interesse der Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit der Eidgenossenschaft [...]» zu besorgen hatte. Das umfasste konkret «die Beobachtung und Verhütung von Handlungen, die geeignet sind, die innere und äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft zu gefährden [...]»⁴⁴.

Für den grössten Teil des hier behandelten Zeitraums arbeitete der Polizeidienst der Bundesanwaltschaft mit drei Hauptabteilungen: dem Innendienst, dem Aussendienst und dem für die nachrichtendienstlichen Kontakte mit ausländischen Dienststellen zuständigen Verbindungsbüro.⁴⁵ Der Aussendienst lieferte dabei die konkreten Hinweise. Die Beobachtung von Personen oder das Aushorchen von Veranstaltungen waren hingegen grösstenteils Sache der kantonalen Nachrichtendienste und der übrigen Polizeiorgane. Die aus solcher Überwachung durch die Kantone an die Bundespolizei gelangenden Erhebungsberichte dienten der Bundesanwaltschaft dann dazu, über die weiterführende Beobachtung zu entscheiden und allenfalls zusätzliche Erhe-

⁴³ Aus: Sachsystematische Kompetenzenkartei des BAR.

⁴⁴ Ebd. Für die Frühzeit des Staatsschutzes vgl. auch Grossen, Gaby; Steffen, Therese; Wiedmer, Stefan; Wyss, Stefan, «Die politische Polizei in den ersten Jahrzehnten des Schweizerischen Bundesstaates», in *Studien und Quellen*, Nr. 18, S. 111–158, hrsg. v. Schweiz. Bundesarchiv, Bern, 1992.

⁴⁵ Bei den Akten des Verbindungsbüros handelt es sich um nicht registraturgebundenes Schriftgut: BAR E 4327, 1994/349.

bungen anzufordern.⁴⁶ Hinweise, die Ficheneinträge oder Eröffnungen von Fichen zur Folge hatten, konnten aber durchaus auch durch den Innendienst gesammelt werden, namentlich Informationen dokumentalistischer Natur durch Lektüre von Zeitungen und Zeitschriften. Der Innendienst war aber hauptsächlich mit der Verarbeitung der durch den Aussendienst gewonnenen Erkenntnisse beschäftigt. Zu diesem Zweck wurde er in weitere Dienste unterteilt: Vorauswertung, Auswertung, Spezialdienst, Pikett und Übersetzer.⁴⁷ Die Organisation innerhalb der Bundespolizei erfuhr in den Jahren nach dem Fichenskandal einige Veränderungen. Die Bemühungen um eine effizientere Auswertung zeigten sich darin, dass die hierfür zuständigen Dienste stärker differenziert wurden. Daraus entstanden dann spezialisiertere Organisationseinheiten innerhalb der Auswertung, wie beispielsweise jene Gruppe, welche sich mit Non-Proliferation beschäftigte. In der Epoche, die zum Hauptgegenstand des Fichenskandals wurde, dominierten jedoch Sachgebiete wie Spionageabwehr, Extremismus und Terrorismus.⁴⁸ Drei Dienste sind hier für die Aktenbildung von Interesse:⁴⁹

Die Bedeutung der *Vorauswertung* war diejenige einer zentralen Erfassungs- und Auskunftsstelle. Die einzelnen Aufgaben bestanden demnach in der Bearbeitung eingehender Meldungen, Berichte und aller anderen Informationen, in der sach- und personenbezogenen Eintragung der gewonnenen Erkenntnisse auf der Fiche, in der Zirkulation der Akten und der Zuordnung der Akten zu den Dossiers sowie in der Meldung erkannter Zusammenhänge an den Aussendienst.

Die *Auswertung* sollte der «generellen, sachgebietsbezogenen Auswertung für alle Bereiche der bundespolizeilichen Tätigkeit»⁵⁰ genügen. Insbesondere ist von «Lage- und Sonderberichten» die Rede. Diese Tätigkeit sollte in er-

⁴⁶ Nach Auskunft von Adrian Florian, Mitarbeiter der BA.

⁴⁷ Das dieser Darstellung zugrundeliegende Organigramm in Handakten Bacher, BAR E 4005, 1996/262, Bd. 2.

⁴⁸ Korrespondenz des Autors mit Willi Wenger.

⁴⁹ Zusammenstellung der nachgenannten Aufgabenbereiche in Handakten Bacher, BAR E 4005, 1996/262, Bd 2.

⁵⁰ Zit. nach Handakten Bacher, BAR E 4005, 1996/262, Bd 2.

ster Linie den Bereichen «Spionageabwehr/ABC-Technologie/Nonproliferation/Terrorismus/Extremismus/KMG [«Kriegsmaterialgesetz», M.B.]/org. Verbrechen» zugute kommen.

Der *Spezialdienst* war die «Zentralstelle zur Bekämpfung von Sprengstoffdelikten» und mit der «Registrierung und Auswertung aller Sprengstoffbelange in Anwendung des Sprengstoffgesetzes sowie Photopasskontrolle» betraut.⁵¹

In einem auf die Zeit nach 1989 zu datierenden Dokument taucht auch ein sogenannter *Ausländerdienst* auf, dessen Aufgabe darin liegen sollte, die «Geschäfte der präventiv-polizeilichen Fremdenpolizei» wahrzunehmen und der Prüfung von Einreise-, Einbürgerungs- und Asylgesuchen sowie der Kontrolle über die Redebewilligungen an Ausländer zu dienen. Bei dem beträchtlichen Anteil an Ausländern, welche unter einer grünen Fiche geführt wurden, ist ersichtlich, dass sich die Tätigkeit jener Mitarbeiter, welche die entsprechenden Aufgaben schon früher (in einer anderen Organisationseinheit) ausfüllten, insbesondere auf die quantitative Entwicklung der Karteien ausgewirkt hat. Es gibt viele Fichen über Ausländer, bei denen als einziger Eintrag ein solcher über ein gestelltes Asyl- oder Einbürgerungsgesuch vorkommt. Im Zeitraum, da der Delegierte für das Flüchtlingswesen die früher dem Bundesamt für Polizeiwesen zugewiesenen Aufgaben übernommen hatte, wurde jedes Asylgesuch an die Bundesanwaltschaft gemeldet. Die sehr hohe Zahl an «Ausländerfichen» ist also teilweise auf routinemässige Arbeitsvorgänge zurückzuführen.⁵²

Der konkrete Weg einer Information von ihrem Eintreffen bis hin zu einem Ficheneintrag und der Verbreitung innerhalb der Bundespolizei lässt sich für den grössten Teil des hier behandelten Zeitraums folgendermassen zusammenfassen: Die eingehende Meldung oder Information (kantonaler Nachrichtendienst, Auslandsvertretung, Presse und dergleichen) wird durch die Aus-

⁵¹ Ein- und Ausreisen aus Ländern von besonderem Interesse (z. B. «Ostblock») wurden durch eine fotografische Aufnahme des Reisepasses der betreffenden Personen an den schweizerischen Flughäfen registriert. Alle Aufnahmen auf Mikrofilm für den Zeitraum 1962–1979 in BAR E 4320-01 (C), 1994/156. Die Ein- und Ausreisevermerke bilden auf einem wesentlichen Teil der Ausländer-Fichen den einzigen Eintrag.

⁵² Willi Wenger. Ein ähnliches Beispiel ist die Erfassung einreisender Araber und Angehöriger von «Ostblock»-Staaten auf den Flughäfen.

wertung an den Chef Vorauswertung weitergeleitet. Dieser verteilt die anfallenden Unterlagen auf die Gruppenchefs, unter denen wiederum zwei bis vier Ficheure arbeiten. Die Gruppenchefs teilen die Information jenem Ficheur zu, der für den entsprechenden Bereich verantwortlich zeichnet. Der Ficheur seinerseits hält die wichtigsten Informationen und Einzelheiten auf der Fiche fest oder eröffnet eine neue Fiche. Die Information geht anschliessend weiter an den Chef der Bundespolizei, an den militärischen Sicherheitsdienst, den zuständigen Kommissär oder wiederum an die Auswertung. Anschliessend gelangen die Unterlagen in die Ablage.

B. Hinweise auf wichtige Teilkomplexe

Jura-Akten

Einer der herausragenden Teilkomplexe innerhalb der Staatsschutzakten sind sicherlich die Fichen und Akten zum Jurakonflikt. Jura-Aktivisten beider Seiten, sowohl der separatistischen wie der berrtreuen, sind auf den grünen Fichen verzeichnet. Sie finden sich teilweise ausserdem in der Jura-, der Extremisten- wie auch in der Sprengstoffkartei. Nicht nur ist dieser Teilkomplex von enormem innenpolitischem Interesse und von grosser Bedeutung für die schweizerische Historiographie, er ist überdies ziemlich vollständig. Zu den Jura-Akten existierte ein verwirrender Registraturplan, der von einzelnen Sachbearbeitern der Bundesanwaltschaft in eigener Regie geführt und weiterentwickelt wurde. In der Bundesanwaltschaft selber verstand ausser dem betreffenden Sachbearbeiter niemand die dem Plan zugrunde liegende Logik. Die Vermutung liegt nahe, dass der Bestand schon damals, als er noch laufend ergänzt wurde, für den Polizeidienst aufgrund fehlender Findmittel nur von geringem Interesse war. Zwei Mitarbeiter des Bundesarchivs haben vor Ablieferung der Akten jenen Registraturplan anhand aller noch vorhandenen Dossiers entwickelt, aufgrund dessen die Erstellung eines brauchbaren Abgabeverzeichnisses erst möglich wurde.⁵³ Aus dem geschilderten Umstand wird aber auch klar, dass dieser Teil der Jura-Akten nicht über die Fichen gefunden werden kann. Wäre der Bestand umfang-

⁵³ Hofmann, Peter und Ryser, Anton, 1995.

mässig erheblich grösser,⁵⁴ so ergäben sich hier beträchtliche Schwierigkeiten für die Erforschung eines besonders spannenden, konfliktbeladenen und einzigartigen Themas der neuesten Schweizer Geschichte.

Gegenoperationen

Akten zur geheimdienstlichen Offensivtätigkeit der Schweiz.

Dossiereinsicht, «grosse» und «kleine» Fälle⁵⁵

Hier besteht ein umfangreicher Fundus an Personendossiers, die alle gemäss der grünen Fiche vorhandenen Schriftstücke versammeln.

Schweiz-spezifische Akten⁵⁶

Diese Sachdossiers geben Aufschluss über das Bedrohungsbild der involvierten staatlichen Behörden und dessen Entwicklung im Laufe der Jahrzehnte. Anders als bei denjenigen Akten, die fremde Staaten betreffen, bilden die schweizerischen Akten – bedingt durch die Vertrautheit der Sachbearbeiter mit den Objekten ihrer Beobachtung und ihrer Nähe zu den Geschehnissen – eher eine kompaktere und zugleich differenziertere Grösse, welche mehr Nuancen erkennen lässt und die Veränderungen der Zeitläufte insgesamt wohl besser reflektiert als jede andere Aktengruppe.

C. Erhebungsmethoden der Bundespolizei

Grundsätzlich gab es sechs verschiedene Erhebungsmethoden, die zu Ficheneinträgen (grüne Fichen) führen konnten.⁵⁷

⁵⁴ Umfang der Unterlagen betr. die Jura-Frage unter dem rekonstruierten Ordnungssystem: 9,4 Laufmeter.

⁵⁵ BAR E 4005, 1995/304; 1995/305. Diese Personendossiers wurden durch den SOBE erstellt.

⁵⁶ BAR E 4320 (C), 1995/390; 1995/391; 1995/392.

⁵⁷ Zu den Punkten 2 bis 5 s. Kreis, Georg, «Staatsschutz in der Schweiz...», *op. cit.*, S. 230 ff. Die hier angewendete Reihenfolge entspringt einer Priorisierung von Willi Wenger.

1. Meldungen der kantonalen Polizeidienststellen. Reichten die durch den Kanton gemachten Angaben zur Erstellung einer Fiche nicht aus, so forderte die Bundesanwaltschaft in der Regel einen «Identifikationsbericht» an, welcher die notwendigen Personalien enthielt.
2. Beobachtungen durch den «Aussendienst» der Bundespolizei, die in den sogenannten «Erhebungsberichten» festgehalten wurden. Anschliessend Weiterleitung an den «Innendienst» und Übertragung auf die Fiche durch den Ficheur.
3. Telefon- und Briefkontrolle, deren Verlangen und Abbestellen bei den PTT stets auf der Fiche vermerkt wurde.⁵⁸
4. Ausländische Nachrichtendienste.
5. Meldungen durch die Passkontrolle der schweizerischen Flughäfen über Ein- und Ausreisen vorab von Ausländern.⁵⁹
6. Mitteilungen durch Vertrauenspersonen. Dabei handelte es sich oft um Leute in leitender Stellung ausserhalb der Bundespolizei, aber innerhalb der Verwaltung. So konnte es vorkommen, dass eine Osteuropa-Reise eines Lehrlings in einem Bundesbetrieb dem Polizeidienst gemeldet wurde. Auch die Bestellung von Informationsmaterial bei Botschaften sozialistischer Länder zum Zwecke eines Schülervortrags konnte die gleichen Folgen zeitigen. Seltener gab es auch Vertrauenspersonen in der Privatwirtschaft; es handelte sich dabei vornehmlich um Vertreter von Sicherheitsdiensten.

Die Art der Beschaffung einer Information führte auf der Fiche zu unterschiedlichen Einträgen. Während Schriftstücke des Aussendienstes mit einem Aktenzeichen versehen sind und unter diesem auf der Fiche verzeichnet wurden, gilt dies meistens nicht für Mitteilungen von Privatpersonen. Das Fehlen eines Aktenzeichens weist auf eine Mitteilung in nicht-schriftlicher Form hin, also beispielsweise auf einen Telefonanruf. Man muss sich allerdings fragen, weshalb in solchen Fällen nicht eine Aktennotiz erstellt wurde.

⁵⁸ TAB-Fichen (BAR E 4320-01 (C), 1994/149).

⁵⁹ Das Archiv der Foto-Passkontrolle (BAR E 4320-01 (C), 1994/156).

Die Dossiers erfuhren durch nicht dokumentierte Mitteilungen dieser Art jedenfalls unter Umständen eine empfindliche Lücke. Teilweise ist die Art und Weise, wie eine Information die Bundesanwaltschaft erreichte, nicht mehr zu identifizieren. Informationen aus Telefonabhörungen sind nur zum Teil als solche zu erkennen. Eine Nummer in der Spalte «Akten» der Fiche weist dann auf das entsprechenden Telephonabhör-Protokoll hin. Während eines nicht mehr genau zu umschreibenden Zeitraums hingegen galt beim Polizeidienst die Regel, dass Informationen aus Telefonabhörungen nicht ausdrücklich auf der Fiche genannt werden sollten.⁶⁰ Dabei ist nicht auszuschliessen, dass einzelne Mitarbeiter während der Geltungsdauer dieser Anweisung dennoch Telephonabhör-Nummern aufgeführt haben, wie es auch durchaus denkbar ist, dass sich andere über die Geltungsdauer dieser Regel hinaus daran hielten, den Ursprung des Ficheneintrags unkenntlich zu halten.

Anzumerken wäre auch, dass die in den Akten gesammelten Informationen nicht in jedem Fall deckungsgleich zu den Ficheneinträgen sein müssen. In den Akten finden sich demnach Sachverhalte, welche nicht auf der Fiche eingetragen wurden. Beispielsweise konnte ein Inspektor der Bundespolizei einen Anlass der Partei der Arbeit (PdA) besuchen und in seinem Bericht auf die Anwesenheit verschiedener, bereits fichierter Personen hinweisen, ohne dass sich diese Information auf der Fiche befindet. Gerade bei Personen mit sehr vielen Ficheneinträgen kann davon ausgegangen werden, dass die Sachbearbeiter bewusst etliche mehr oder weniger relevante Informationen aus den Akten nicht auf die Fiche übertrugen. Um ein vollständiges Bild über die fichierten Aktivitäten einer Person zu erhalten, müssen deshalb auch solche Dossiers konsultiert werden, in denen man das Auftauchen des gesuchten Namens lediglich vermuten kann. Dies auch dann, wenn kein Ficheneintrag explizit auf das Dossier verweist.

D. Ein- und Ausblendungen

Ohne Zweifel haben sich die Art und Weise der Fichierung sowie die Qualität der Beobachtungen und deren Verarbeitung im Laufe der Jahrzehnte ver-

⁶⁰ Willi Wenger. Als weitere Ergänzung sei der Vermerk «P» in der Spalte «Akten» der Fiche erwähnt. Dieser verweist auf «Pressebericht(e)», denen die genannte Information entnommen wurde.

ändert. Die Arbeit des Polizeidienstes der Bundesanwaltschaft bietet insofern ein eigenständiges, und, so kann vermutet werden, fruchtbares Forschungsfeld. Eine Forschung aber, die sich mit der Optik der Staatsschutzorgane befasste, müsste auf filigrane Art und Weise versuchen, die Rezeption von Informationen durch den Polizeidienst auf der Grundlage von Analysen der Denkmuster der Beteiligten zu erfassen, ohne die äusseren Faktoren wie welt- und innenpolitische Entwicklungen, mainstream-Haltungen und die sozialisierte Analyse gesellschaftlicher Vorgänge ausser acht zu lassen. Aufgrund von zwangsläufig nur oberflächlichen Recherchen kann immerhin vermutet werden, dass das Auftauchen von neuen sozialen Bewegungen zu einem deutlichen Bruch in der Kontinuität der Beobachtung geführt hat. Schon Kreis hat festgestellt, dass für die Bundesanwaltschaft «mit dem Aufbruch der 'Neuen Linken' [...] die Verhältnisse unübersichtlich (wurden)»⁶¹. Damit verbunden erkannte er «[...] offensichtliche Bewertungs- und Einordnungsschwierigkeiten», deren Ursache er aber nicht in der Unübersichtlichkeit an sich, sondern in der Unfähigkeit ortete, «[...] zwischen politischem Protest, sozialer Unrast, Opposition, Dissidenz einerseits und gezielter revolutionärer Aktion andererseits zu unterscheiden»⁶². Kreis stützt seine diesbezüglichen Beobachtungen auf Quartalsberichte der Bundespolizei; aber auch für die originären Quellen wie Akten und Fichen kann ähnliches festgestellt werden. Von besonderem Interesse ist deshalb die Frage, inwieweit die neuen sozialen Bewegungen die Bundesanwaltschaft überfordert haben und ob damit ein Verlust an Qualität in der Arbeit der Staatsschutzorgane verbunden war. In der Tat haben ja die neuen sozialen Bewegungen in sich jene unterschiedlichen Tendenzen aufgenommen, wie sie von Kreis aufgezählt wurden. Deren Verquickung aber stellte neue Anforderungen an die analytischen Fähigkeiten der Beobachter. Dass die Bundespolizei an dieser Aufgabe scheiterte, soll hier als These festgehalten sein.

Insbesondere während der siebziger Jahre bildeten sich verschiedenste Ausprägungen der Neuen Linken aus: Frauen-, Ökologie-, Quartier-, Friedens-, Drittwelt-, Alternativ- und Kommunebewegung.⁶³ Charakteristisch für diese

⁶¹ Kreis, Georg, *op. cit.*, S. 404.

⁶² Ebd.

⁶³ Levy, René, «Bürger in Bewegung», in Hugger, Paul (Hrsg.), *Handbuch der schweizerischen Volkskultur*, Band 2, Zürich, 1992, S. 925–952 (hier: S. 931).

neuen sozialen Bewegungen waren mithin nicht nur ihre Komplexität und die heterogenen Strukturen, sondern auch die Loslösung von als überkommen empfundenen ideologischen Prämissen und Vorstellungen, die dem Staatsschutz das Entwickeln von Feindbildern leicht gemacht hatten. Die Analyse der gesellschaftlichen Verhältnisse entfernte sich daher auch immer mehr von den theoriegetränkten Konstrukten der vorangegangenen und vorwiegend von Studenten getragenen 68er Bewegung. Das eigentlich «Politische» wurde nicht mehr nur in der Verteilungsproblematik und im Machtgefälle der kapitalistischen Systeme geortet. «Das Innenleben sozialer Bewegungen wird leider selten studiert», bilanziert René Levy.⁶⁴ Genausowenig ging die Bundesanwaltschaft den Dingen auf den Grund. Die Anliegen der Neuen sozialen Bewegungen wurden nicht reflektiert, sondern ihr Wesen nur an ihren als staatsfeindlich eingestuften Exponenten aufgehängt.

Dass die Bundespolizei «auf dem rechten Auge blind» war, ist ein oft wiederholter Topos, welcher dem Bild der Staatsschutzorgane in der Öffentlichkeit entgegenkommt und, selten hinterfragt, eine der Grundmaximen zur Beschreibung einer ihrem Wesen nach anti-liberalen Institution abgibt. Künftige Forscherinnen und Forscher werden hingegen feststellen können, dass Exponenten des rechtsextremen politischen Spektrums zu allen Zeiten observiert worden sind. Diese Tatsache konnte in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen werden, weil die Frontisten und Nazi-Sympathisanten der Kriegszeit grösstenteils nicht mehr am Leben waren und folglich kein Einsichtsgesuch gestellt haben, so dass ihre Fälle verschlossen blieben wie in all den zurückliegenden Jahrzehnten. In neuerer Zeit musste sich die Beobachtung des Rechtsextremismus zunehmend schwieriger gestalten. Eine Eigenheit der rechten Szene liegt gerade darin, dass sie, oft im Gegensatz zur verfassungsmässigen Ordnung eines Staates stehend, ihre Aktivitäten im Geheimen vollzieht. Die neuere Literatur zum Rechtsextremismus hat die rechtsextremen Netze, die sich mittlerweile dank der Computertechnologie über die ganze Welt spannen, sowie die hinter Scheinfirmen, Verlagen, Zirkeln und dergleichen verborgenen Aktivitäten dieser Szene mehrfach herausgestrichen. In neuerer Zeit erreichten vor allem Meldungen über neonazistische Internet-Auftritte sowie sadistische und rassistische Computerspiele die Öffentlichkeit. Die organisatorische Verflechtung der braunen Szene ist seit

⁶⁴ Ebd., S. 941.

Jahren in Ansätzen bekannt,⁶⁵ birgt aber auch für Insider nach wie vor Überraschungen. Der deutsche Journalist Michael Schmidt, der sich in den späten achtziger Jahren in die Neonazi-Szene einschleuste, spricht von einem «gigantischen Extremistenpuzzle» und meint ausserdem:

«Daneben hat sich ein Netzwerk internationaler Rechtsextremisten entwickelt, das die SA-Nostalgiker schon fast zur Dekoration reduziert. Deutlich sichtbar wird dieses Netzwerk nur bei ganz seltenen Gelegenheiten. Da sind plötzlich die Vertreter ansonsten streng voneinander abgegrenzter Organisationen am selben Ort zu sehen.»⁶⁶

Kreis verbleibt in seiner von nur verhaltener Kritik geprägten Darstellung des Problems seinerseits beim *sichtbaren* Rechtsextremismus und führt die krasse Beispiele rechtsextremer Gewalt gegen Ausländer der späten achtziger Jahre an, um die Einordnung des Phänomens wie auch die konkrete Wahrnehmung durch die Bundespolizei zu beleuchten.⁶⁷ Der Polizeidienst der Bundesanwaltschaft war, dies belegt ein Einblick in die Arbeitsweise und eine vernünftige Einschätzung des vorhandenen Potentials, diesen Aktivitäten kaum gewachsen. Einfacher war es in jedem Falle, die offen mit Publikationen, Vereinen, Parteien und öffentlichen Auftritten agierende politische Linke zu observieren. Erst wenn die geschickte Tarnung und die komplizierte Vernetzung des Rechtsextremismus der bescheidenen Analysefähigkeit der Bundesanwaltschaft gegenübergestellt wird, zeigt sich der Kern des Problems, der nicht ausschliesslich durch Absicht, sondern durch Unfähigkeit geprägt ist. Hinzu kommt, dass der Rechtsextremismus nicht selten auf diffusen gedanklichen Konstrukten beruht, die für den Aussenstehenden kaum nachvollziehbar sind. Philofaschisten und gewalttätige Rechtsradikale sind ausserdem weiter voneinander entfernt, als vergleichbare Gruppierungen der linken Szene. Die moderne Rechtsextremismus-Forschung hat nicht zuletzt

⁶⁵ Vgl. auch Hafenecker, Benno, «Die Vernetzung der extremen Rechten in Westeuropa», in Kirfel, Martina; Oswald, Walter (Hrsg.), *Die Rückkehr der Führer, Modernisierter Rechtsradikalismus in Westeuropa*, Wien, 1991², S. 185–200. Ebd. findet sich auch ein «Alphabetisches Verzeichnis radikal rechter Organisationen und Zeitschriften» (S. 336–362).

⁶⁶ Beide Zitate aus: Schmidt, Michael, *Heute gehört uns die Strasse*, Düsseldorf/Wien/New York/Moskau, 1993, S. 287.

⁶⁷ Kreis, Georg, *op. cit.*, S. 486 ff.

die immanente Anpasstheit des rechtsextremen Individuums betont.⁶⁸ Der Kampf gegen das System wird in Westeuropa letztlich nicht durch die Rechte, sondern durch die Linke geführt; diese ist somit auch vom Staatsschutz in viel stärkerem Masse zur Kenntnis genommen worden.

Verblüffende Allianzen kommen dort zustande, wo niemand sie vermuten würde, und gegen welche Ethnie oder Gruppe sich der rassistische Hass wendet, ist nie vorauszusehen. So verbreitet die Abscheu vor Arabern in der französischen extremen Rechten sein mag, so zwanglos paktiert deren Führer Le Pen mit Saddam Hussein. Biologisch motivierter Rassismus kann durchaus anderen Faktoren zuliebe zurückgestellt werden,⁶⁹ und die Verklärung der «Nation Europa» ebenso plötzlich im Vordergrund stehen wie der krude Antiamerikanismus des neonazistischen Fussvolks. Frauenverachtung steht neben dem Kampf gegen die Pornographie und den übergeordneten Moralvorstellungen, homoerotische Freundschaftsbekundungen konkurrieren mit Männlichkeitswahn und demonstrativer Gefühlskälte. Nicht zuletzt stützte sich die Bundespolizei auch immer wieder auf publizistische Vorarbeiten; beim Rechtsextremismus hingegen war wenig solches Material vorhanden. Nicht nur die Bundespolizei, auch die Öffentlichkeit hat die rechtsextreme Szene jahrelang unterschätzt.⁷⁰

In der Tat unterblieb die Suche nach rechtsextremistischen – oder im nach dem Kriege noch gebräuchlicheren Sprachgebrauch «faschistischen» – Beamten fast vollständig, während die mit dem Kommunismus sympathisierenden Angestellten im Bundesdienst systematisch aufgestöbert und bei den höheren Stellen denunziert wurden – mit für die Betroffenen beträchtlichen Folgen bis hin zur Entlassung aus dem Bundesdienst. Die von der Bundespo-

⁶⁸ Vgl. auch Heitmeyer, Wilhelm, *Rechtsextremistische Orientierungen bei Jugendlichen*, Weinheim/München, 1992⁴ und ders., *Die Bielefelder Rechtsextremismus-Studie, Erste Langzeituntersuchung zur politischen Sozialisation männlicher Jugendlicher*, Weinheim/München, 1993⁷.

⁶⁹ Als Beispiel diene die Solidarisierung europäischer Rechtsextremer mit antisemitischen Strömungen unter us-amerikanischen Schwarzen.

⁷⁰ Auch der Journalist Jürg Frischknecht, der sich früher als andere des Themas angenommen hat, stellt fest: «Historische Untersuchungen über den schweizerischen Frontismus enden praktisch ausnahmslos im Jahre 1945», zit. aus: Frischknecht, Jürg, *Schweiz wir kommen, Die neuen Fröntler und Rassisten*, Zürich, 1991, S. 39.

lizei geführten Verzeichnisse über «vertrauensunwürdige Beamte» gingen über den in der Extremistenkartei verzeichneten Personenkreis hinaus.⁷¹ Mitarbeiter der unteren Chargen in der Bundespolizei scheinen von jenen Listen keine Kenntnis gehabt zu haben.⁷² Andererseits wurden neu erstellte oder korrigierte Verzeichnisse ohne Ausnahme den höchsten Chargen zugestellt.⁷³ Die Listen über vertrauensunwürdige Beamte waren klassifiziert; zumeist als «geheim», manchmal aber auch nur als «vertraulich». Von der Absicht, unliebsame Beamte zurückzustufen oder gar zu entlassen, bis zur Realisierung, war ein kurzer Weg: Eine erste diesbezügliche Sitzung fand in den Räumlichkeiten der Bundespolizei am 23. September 1949 in Anwesenheit der Personalchefs aller Verwaltungseinheiten statt. Zwei weitere Zusammenkünfte folgten am 8. Februar und 24. März 1950. Kurz darauf wurde die erste Liste ausgearbeitet. Ihr Titel lautete: «Verzeichnis der in BERN wohnhaften Beamten & Angestellten der eidg. Zentralverwaltung, Regiebetriebe, Bahn, PTT sowie der städt. Verkehrsbetriebe, welche einer *linksextrémistischen* (Hervorhebung M.B.) Organisation angehören». Bereits am 5. September 1950 erliess der Bundesrat die Weisungen «über die Auflösung des Dienstverhältnisses vertrauensunwürdiger Beamter, Angestellter und Arbeiter des Bundes»⁷⁴. Darin war nun kein Wort mehr von einer kommunistischen Gesinnung als Voraussetzung einschlägiger Massnahmen. Die laufend entstehenden Listen konzentrierten sich dennoch ausschliesslich auf Kommunisten und andere Linke. Seit dem Ausgang des Krieges spielten die Rechtsextremisten in den Augen der Bundespolizei keine grosse Rolle mehr. Durch die Tatsache, dass der schweizerische Rechtsextremismus parteipolitisch zerrieben worden war, entgingen dessen auch im Bundesdienst mutmasslich vorhandene Sympathisanten einer Verfolgung durch die Behörden.

⁷¹ Adrian Florian im Gespräch mit dem Autor.

⁷² Willi Wenger.

⁷³ Adrian Florian.

⁷⁴ *BBl*, 1950, II, 789.

E. Akten und Ordnungssysteme

Das Bundesarchiv übernahm bereits seit 1961⁷⁵ in diversen Akzessionen einen Teil der Staatsschutzakten bis und mit 1959, also bis zu jenem Zeitpunkt, als der neue Aktenplan der Bundespolizei in Kraft trat.⁷⁶ Dabei handelt es sich um die sogenannten «C»-Akten. Diese stammen aus der Registraturplan-Generation der Jahre 1931 bis 1959.

Mitte der achtziger Jahre nahm die Bundesanwaltschaft im Fichen-Bestand eine erste Bereinigung unter den Karteikarten aus der Zeit zwischen 1960 und 1990 vor. Ziel war es, nicht mehr benötigte Fichen auszuscheiden und für eine Übergabe an das Bundesarchiv bereitzustellen. Dabei wurden rund 100'000 Karteikarten ausgesondert, die allerdings weiterhin unter dem Zugriff der Bundespolizei verblieben. Davon zeugen Einträge aus jüngster Zeit, die der ursprünglichen Annahme, die Fichen würden nicht mehr gebraucht, entgegenstehen.⁷⁷ Aus der Sicht der Bundesanwaltschaft hingegen mag eine andere Interpretation dieses Faktums Geltung haben. Die Fichen wurden demnach nicht im früheren Sinne weiter «bewirtschaftet», sondern die Eintragungen aus jüngster Zeit wurden nur aus Gründen der Vollständigkeit vorgenommen, seien aber durchwegs harmloser Natur und entsprängen nicht der bis dahin praktizierten Überwachungsstrategie.⁷⁸ Der Arbeitsgruppe Kreis diente eine repräsentative Auswahl aus diesem Bestand zu der ihrem Bericht zugrundeliegenden Analyse. Willi Wenger spricht im Bericht Bacher sogar von «[...] ca. 200'000 Einheiten [...]», die bei dieser Gelegenheit ausgesondert wurden.⁷⁹ Tatsächlich gelangten diese Fichen aber erst im Jahr 1990 ins Bundesarchiv.

⁷⁵ Die Sammelakzession BAR E 4320 (B) /-1 wurde 1961 eröffnet und führt sogar vor das Jahr 1931 zurück. Der grösste Teil der Akten wurde hingegen nach 1968 übernommen.

⁷⁶ BAR E 4320 (B).

⁷⁷ Vgl dazu: *Ergänzungsbericht der parlamentarischen Untersuchungskommission vom 29. Mai 1990*, Vorkommisse im EJPD, S. 10. Kreis, Georg, *op. cit.*, S. 27.

⁷⁸ Willi Wenger im Gespräch mit dem Autor.

⁷⁹ Willi Wenger, Aktenrapport, in Bericht Bacher, S. 40 (Beilage B).

Die gewichtigere Ausscheidung wurde hingegen durch das Team des Sonderbeauftragten selber vorgenommen.⁸⁰ Mit der «Grobauscheidung» wurde Mitte August 1991 begonnen. Diese erste Säuberung betraf Fichen «[...] die jeglicher Aktualität und Brisanz entbehrten [...]». Neun von zehn Fichen wurden in diesem ersten Arbeitsschritt ausgeschieden und blieben von diesem Zeitpunkt an dem Zugriff der Bundesanwaltschaft entzogen. Nächster Arbeitsschritt war die «provisorische Feinausscheidung», mit der Ende 1992 begonnen wurde. Zu diesem Zeitpunkt bestanden zwar Weisungen für die Feinausscheidung, die der Sonderbeauftragte Bacher erlassen hatte, diese waren aber durch den Bundesrat noch nicht genehmigt worden.⁸¹ Resultat dieser Arbeit war, dass von ursprünglich 70'000 an die Bundesanwaltschaft zurückgegebenen Fichen nunmehr 55'000 zurückbehalten und noch deren 15'000 an die BA übergeben wurden. Nach Abschluss der endgültigen Feinausscheidung wurden der BA noch 14'370 Fichen in Form von Kopien überlassen, auf denen weitere Einzelheiten abgedeckt worden waren. Die BA ihrerseits verzichtete auf weitere 8'129 Fichen und behielt schlussendlich 6'241 Fichen zurück. Bei einem ursprünglichen Bestand von 720'413 grünen Fichen entspricht dies 0,8 %.

1. Fichen und Karteien

Zunächst sollte aus der Sicht des Autors eine differenzierende Feststellung zu den Eigenschaften verschiedener Kategorien von Karteikarten gemacht werden. Während in der vorhandenen Literatur oft gleichermassen von Fichen und Karteien wie auch von Registraturen gesprochen wird und dabei oft unklar bleibt, welche Aktengruppen gemeint sind, plädiere ich für eine klare Trennung im besonderen zwischen den beiden Begriffen «Fiche» und «Kartei». Grundsätzlich stehen Fichen immer in Verbindung mit anderen Unterlagen. Neben schriftlichen Dokumenten können dies auch Fotos, Filme und dergleichen sein. Somit sind Fichen in Bezug auf andere Unterlagen als Findmittel verwendbar, was auf Karteien nicht zutrifft. Karteien können zwar – und dies resultiert aus dem individualistischen Charakter der Aktenführung der Bundespolizei – neben Stammdaten auch Vorgangsdaten aufweisen; ohne

⁸⁰ Für die nachstehenden Erläuterungen s. Bericht Bacher.

⁸¹ Die endgültige Fassung dieser Weisung datiert vom 15. Februar 1993, in Handakten Bacher, BAR E 4005, 1996/262, Bd 1.

Dossier-Verweise oder Hinweise auf andere Unterlagen (Fotos, Filme etc.) bleiben sie dennoch als Findmittel gänzlich ungeeignet.

Schon im Bericht Kreis gibt es begriffliche Ungenauigkeiten. Wenn die «roten Fichen» als «Sachkartei» bezeichnet werden,⁸² dann werden nicht nur die Begriffe «Fiche» und «Kartei» vermengt, auch die Charakterisierung der roten Fichen ist falsch. Niemand würde sich unter einer «Sachkartei» eine Kartei vorstellen, in der auch Personen, Organisationen, Vereine und dergleichen verzeichnet sind. Auch von einer «Liste der bestehenden Einreisesperren» zu sprechen, ist unrichtig.⁸³ Es handelt sich nicht um eine Liste, sondern um eine Kartei, auf welche durch die grünen oder roten Fichen verwiesen wird, und die nach Jahren gegliedert ist.

2. Übergabe an das Bundesarchiv

Die Akten des Zeitraums 1960–1990 wurden dem Bundesarchiv nicht durch die Bundesanwaltschaft selber, sondern durch den zwecks Sicherung der Einsichtsrechte vom Parlament eingesetzten Sonderbeauftragten für Staatsschutzakten (SOBE) unter einer generellen Sperrfrist von 50 Jahren abgeliefert. Das hat dazu geführt, dass diese Akten bereits eine gewisse Bearbeitung im Rahmen der Gewährung des Einsichtsrechts erfuhren. Wäre dieses Verfahren anders abgewickelt worden, gäbe es heute bedeutend weniger der für zukünftige Historikerinnen und Historiker besonders anschaulichen Personendossiers.

IV. Die Staatsschutzakten als Forschungsobjekt

A. Zusammenhang von Fiche, Akte und Dossier

Die Fiche erhält ihren Charakter als Findmittel dadurch, dass sie beim grössten Teil der Einträge auf eines oder mehrere Dossiers in der Papierablage verweist. Dies kann bei der weiteren Suche zum Thema den Blick für andere

⁸² Kreis, Georg, *op. cit.*, S. 516.

⁸³ Ebd.

Bereiche und Wege öffnen. Man sieht, dass auch ein ganz anderer, vorher nicht in Betracht gezogener Bereich zum interessierenden Thema weitere wichtige Informationen beisteuern kann. Die Fiche wird deshalb auch für zukünftige Forscherinnen und Forscher von grosser Hilfe sein. In diesem Sinne ist sie auch ein autonomes, forschungsrelevantes Schriftstück, und ihre Funktion erschöpft sich in keiner Weise nur in dem Gebrauch als Findmittel zum gesicherten Aktenbestand. Auch darüber hinaus kann sie, indem sie immer verschiedene thematische Stränge zusammenführt, von grosser Bedeutung für die Entwicklung von zusätzlichen, vorher nicht bedachten Fragestellungen der Forscherinnen und Forscher sein. Wenn es bei Kreis heisst, die Fichen seien «nur Suchmittel»⁸⁴, dann wird diese Feststellung dem wahren Charakter dieser berühmt-berüchtigten Karteikarten nicht gerecht.

Auf den heutigen Aktenbestand übertragen heisst das, dass die Dossiers immer einen unmittelbaren, eng begrenzten Bereich beleuchten, die Fichen hingegen das Netzwerk aller Dossiers darstellen und unbeschränkte Kombinationsmöglichkeiten schaffen. Alle Schnittstellen zwischen thematisch oder personell ausgerichteten Dossiers werden durch die Fichen widerspiegelt. Die Umschreibung von Kreis, «die Fichen, dies sei betont, erwiesen sich [...] als das, was sie hauptsächlich sind: nämlich als ein gutes Findmittel beim Suchen nach bestimmten Dokumenten»⁸⁵, greift in diesem hier beschriebenen Sinne zu kurz.

Die Fiche verweist also auf eines oder mehrere Dossiers. Umgekehrt kann aber ein Dossier, ausgenommen bei Personendossiers, nicht einer bestimmten Fiche zugeordnet werden.

Ausserdem sollte nicht ausser acht gelassen werden, dass der Fiche auch durchaus die Qualität eines Aktenstücks zukommen kann. Man stösst bei der Arbeit mit Fichen immer wieder auf Einträge, zu denen kein Aktenstück angefertigt wurde. Hier handelt es sich um mündliche, meist telefonische Mitteilungen, deren Inhalt – in Abweichung zur logischen Vorgehensweise – direkt auf der Fiche festgehalten wurde. Auch hier zeigt sich deutlich, dass die Sachbearbeiter ihren Teil des Aktenbestandes in weitgehender Auto-

⁸⁴ Kreis, Georg, *op. cit.*, S. 436.

⁸⁵ Ebd., S. 19.

nomie bearbeiteten. Die Anfertigung einer Aktennotiz war in solchen Fällen durchaus nicht selbstverständlich, sondern höchstens das Resultat der individuellen Arbeitsweise im Polizeidienst der Bundesanwaltschaft. Für die Forschung bedeutet das, dass die Dossiers durchaus unvollständig sein können.

B. Verschiedene Kategorien von Fichen und Akten

In der Folge sollen einige Anmerkungen zu den in der Öffentlichkeit bekanntgemachten Fichen, Karteien und Akten, wie sie beispielsweise im Bericht Kreis benannt werden⁸⁶ etwas mehr Übersicht und Klarheit schaffen. Auf diese und andere Bestände hat auch die PUK EJPD hingewiesen.⁸⁷ Gerade hier kommt aber auch die deutliche Überschätzung der Spezialkarteien in der «Frühzeit» des Fichenskandals zum Ausdruck. Die PUK ihrerseits hielt dazu fest:

«Während die Hauptregistratur [die grünen Fichen, M.B.] [...] ausschliesslich alphabetisch nach Namen erschlossen ist, erlauben die Spezialregistaturen den Zugriff auf personenbezogene Informationen nach anderen Kriterien, so zum Beispiel nach Parteizugehörigkeit, bestimmten Berufen, Ereignissen, Arbeitgeber etc.»⁸⁸

Diese Beschreibung könnte man – mit wesentlichen Einschränkungen – nur gerade für die Extremistenkartei gelten lassen. Nach Ereignissen hingegen kann in keiner Spezialkartei geforscht werden, und insgesamt ergab sich aus den zu jener Zeit kursierenden Schilderungen das Bild einer präzisen Verzahnung von Spezialkarteien und Hauptkartei, welches weitab der Realität zu liegen kam. Die Spezialkarteien wurden durch einzelne Sachbearbeiter verwaltet. Selbstredend flossen auch hier persönliche Präferenzen und Arbeitsweisen ein. So wenig kommunikativ die Arbeit unter den Mitarbeitern des Polizeidienstes war,⁸⁹ so minimal korrespondieren einzelne der sichergestell-

⁸⁶ Ebd., S. 516.

⁸⁷ Ergänzungsbericht der parlamentarischen Untersuchungskommission vom 29. Mai 1990, Vorkommnisse im EJPD, S. 5 ff.

⁸⁸ Ebd., S. 9

⁸⁹ Adrian Florian beschreibt den fachlichen Austausch unter den Mitarbeitern als «absolut null».

ten Unterlagen miteinander. Eine Nachforschung mittels einer Spezialkartei zu beginnen, wäre falsch. Jene Karteien können nur ergänzende Angaben bereithalten; sie zeigen uns heute hauptsächlich, welche Zusatzinformationen zu einer gewissen Zeit als wichtig erachtet und welche Nebenzweige aus der Sicht des Staatsschutzes als vielversprechend angesehen wurden.

1. Personendossiers

Die Arbeit des SOBE hat – aus der Sicht späterer Forschung sicher erfreulicherweise – auch zu einer Konzentration der personenbezogenen Informationen geführt. Die Gewährung der Einsicht in Fichen und Dossiers und die damit verbundene Erstellung von Personendossiers hat in diesem Bereich den Bestand übersichtlicher und besser erschliessbar werden lassen. Auf die Staatsschutzakten vieler bekannter Persönlichkeiten des schweizerischen öffentlichen Lebens kann nun vollständig und ohne aufwendiges Zusammensuchen zurückgegriffen werden. Somit gibt es für Personendossiers zwei verschiedene Provenienzen: zum einen die Bundespolizei, soweit sie überhaupt solche Dossiers erstellt hat, zum andern den SOBE, unter dessen Obhut die Dossiers für die Einsichtnahme zusammengestellt wurden. Dazu wurden die Akten der betreffenden Personen aus den verschiedenen sachbezogenen Dossiers entnommen. Die Schriftstücke wurden zu diesem Zweck nicht etwa aus dem Dossier als ursprünglichem Aufbewahrungsort entfernt, sondern kopiert.⁹⁰ Unterschieden wurde zwischen «grossen» und «kleinen» Fällen.⁹¹ Bei den «grossen» Fällen erlaubt die Einsicht in das Personendossier, welches sogar mehrere Schachteln umfassen kann, einen kompletten Überblick über alle zu dieser Person gesammelten Staatsschutzakten. Das heisst, in diesem Dossier befindet sich sowohl eine Kopie der Fiche ohne Abdeckungen, wie auch eine solche mit den Abdeckungen. Zudem sind alle Schriftstücke darin abgelegt, einschliesslich der Protokolle aus Telefonabhörungen, welche kein Aktenzeichen tragen. Keinen Aufschluss gibt das Personendossier hingegen darüber, ob die Person in anderen Karteien (Extremisten, Jura,

⁹⁰ Die Akten zu den Personendossiers wurden dem Bestand SOBE, BAR E 4005 zugeordnet und befinden sich in den Akzessionen 1995/304 und 1995/305.

⁹¹ Diese Unterscheidung erfolgte lediglich aufgrund der Menge der vorhandenen Akten. Eine Korrelation zwischen Aktenmenge und Bekanntheitsgrad der fichierten Person ist dabei durchaus gegeben.

Sprengstoff etc.) verzeichnet war. Schliesslich ist den Personendossiers auch die der Einsichtnahme vorangehende Korrespondenz der Betroffenen mit dem SOBE beigelegt. Die Frage der Dossiereinsicht, der Umfang der zur Verfügung gestellten Unterlagen und die Preisgabe von abgedeckten Informationen bargen in den Jahren 1989 und 1990, dem Wirkungszeitraum des vom Bundesrat eingesetzten Ombudsmanns für die Staatsschutzakten, einigen Zündstoff. Aus der Forscherperspektive müsste eigentlich bedauert werden, dass der Ombudsmann, mit bescheidenen Kompetenzen ausgestattet, seine dem Wissensdurst der Öffentlichkeit geschuldeten Anliegen zumeist nicht durchsetzen konnte. Eine noch liberalere Einsichtspraxis hätte die Schaffung von noch mehr und noch umfangreicheren Personendossiers zur Folge gehabt. Die künftige Forschung hätte diese Tatsache mit Freude zur Kenntnis nehmen können. Die Bürgerinnen und Bürger konnten verständlicherweise kaum zwischen den Funktionen des Ombudsmanns und jenen des Sonderbeauftragten für Staatsschutzakten unterscheiden. So erhielt der Ombudsmann denn auch zahllose Briefe mit inhaltlichen Fragen, etwa, ob ein Telefon abgehört worden sei und welche Informanten im jeweiligen persönlichen Umfeld vorhanden seien. Dabei bestand der eigentliche Auftrag des Ombudsmanns nur in der Prüfung, ob der Verordnung des Bundesrats über die Behandlung von Staatsschutzakten Genüge getan worden sei. Gegenüber dem SOBE hatte der Ombudsmann nur die Möglichkeit, Empfehlungen abzugeben.

2. Zum Verhältnis von «Hauptfichier» und Spezialkarteien⁹²

Grundsätzlich kann eine Person sowohl im «Hauptfichier» (grüne Fichen) wie auch in einer oder mehreren Spezialkarteien verzeichnet sein. Anhand der Extremistenkartei hat Kreis in wenigen Fällen festgestellt, dass dort verzeichnete Personen nicht in jedem Fall mit einer grünen Fiche vertreten sind.⁹³ Es empfiehlt sich deshalb bei der Suche nach Personen in jedem Fall, nicht nur die grünen Fichen, sondern auch alle in Frage kommenden kleine-

⁹² In der Folge werden nur einige wenige, vieldiskutierte Spezialkarteien kurz besprochen. Eine grosse Anzahl weiterer Karteien von teilweise nur geringem Umfang befindet sich in BAR E 4320-01 (C), 1994/149.

⁹³ «Eine stichprobeweise Überprüfung hat ergeben, dass die in der Extremistenkartei aufgeführten Personen *in der Regel* [Hervorhebung M.B.] auch in der Hauptregistratur verzeichnet sind». Kreis, Georg, *op. cit.*, S. 69.

ren Registraturen durchzukämmen. Bei den Spezialkarteien ist dies oft ohne grossen Zeitaufwand möglich.

Generelle Annahmen, dass der Informationsgehalt von Spezialkarteien höher sei als jener der Hauptkartei (grüne Fichen), halten einer genaueren Überprüfung kaum stand. Zur Extremistenkartei bemerkt Wenger: «In dieser Kartei ist nie eine Erkenntnis, die nicht aus der Hauptfiche hervorgeht.»⁹⁴ Kreis hingegen hielt dazu fest: «Wie die Verdächtigenkartei die Extremistenkartei ersetzt, sollte diese den fehlenden Informationsgehalt der Hauptkartei ausgleichen.»⁹⁵ Zumindest was die Karteneinträge betrifft, kann dem nicht zugestimmt werden. Darüber hinaus unterlief Kreis hier ein Fehler: keineswegs ersetzte die Verdächtigenkartei die Extremistenkartei; die Verdächtigenkartei war älter und wurde ihrerseits durch die Extremistenkartei abgelöst. Hier handelt es sich auch nicht lediglich um eine semantische Spielerei, sondern um eine inhaltliche Ungenauigkeit: mit der Ablösung der Verdächtigenkartei ging nämlich auch ein radikaler Paradigmenwechsel im Umgang mit diesem «Verzeichnis» einher. Die Verdächtigenkartei wurde von ca. 1950 bis 1972 geführt, deckte also ziemlich genau die heisse Phase des Kalten Krieges ab. Den Nutzen der Verdächtigenkartei erkannten die Staatsschützer darin, die hier versammelten Personen im Ernstfall zu isolieren. Die Extremistenkartei hingegen war im Vergleich dazu nach Willi Wenger «völlig harmlos»⁹⁶. Gerade die Führung der diversen Spezialkarteien durchbricht für den Ausenstehenden in gewisser Weise die «Logik» der Staatsschutzakten. Letztlich war es immer ein auf einer individuellen Beurteilung durch den Sachbearbeiter beruhender Entscheid, ob eine Person beispielsweise in die Extremistenkartei aufgenommen wurde oder nicht.⁹⁷ Dabei wäre eigentlich vorgesehen gewesen, bei jenem Eintrag, der zur Aufnahme führte, einen Stern anzubringen, um genau diese Identifikation herbeizuführen. Aber auch diese Regel wurde nicht konsequent – sogar nur sehr selten – angewendet. Jedenfalls gab es keine formalisierten Entscheidungsprozesse darüber, wer in welche Kartei Eingang fand. Damit wurde letztlich auch der eigentliche Sinn einer Extre-

⁹⁴ Wenger, Willi, «Versuch einer Rekonstruktion betr. unsere ehemalige 'Extremistenkartei'», in Handakten Bacher, BAR E 4005, 1996/262, Bd. 1.

⁹⁵ Kreis, Georg, *op. cit.*, S. 70.

⁹⁶ Im Gespräch mit dem Autor.

⁹⁷ s. auch Kreis, Georg, *op. cit.*, S. 71.

mistenkartei hintertrieben. Einerseits versuchte man, nach grossen Städten und Kantonen die wichtigsten Extremisten zu definieren, um allenfalls schnell auf sie zurückgreifen zu können. Andererseits finden sich Personen mit ausführlicher Fiche und Zugehörigkeit zu einer eindeutig als «extremistisch» eingestuftem Partei oder Organisation nicht in dieser Kartei. Man würde überdies vermuten, dass auch gründlich fichierte Personen, die sogar verdeckt fotografiert worden waren, in der Extremistenkartei zu finden wären; dem ist aber nicht so.

3. Grüne Fichen

In den grünen Fichen, dem grössten Kartei-Bestand der Bundesanwaltschaft, sind folgende «Objekte» verzeichnet:

Personen

Organisationen wie Parteien, Gewerkschaften und andere Interessenverbände

Firmen

Vereine

Zeitschriften, Publikationen

Ereignisse wie z. B. Demonstrationen, Appelle u.ä.

Besonders für die Personen-Fichen sind die «Entstehungsgründe» auch heute noch undurchsichtig. Jeder Versuch, das Auftauchen einer bestimmten Person mit nachvollziehbaren, im Kollektiv der Mitarbeiter des Polizeidienstes gleichermaßen anerkannten Kriterien in Verbindung zu bringen, verlief unbefriedigend. Zu gross ist die Zahl jener, deren politische Aktivität von der Bundespolizei nicht nachgezeichnet wurde, zu gross auch die Menge der anderen, kaum in Erscheinung getretenen Menschen, deren bescheidene politische oder gesellschaftliche Aktivität ihren Niederschlag bei den Staatsschützern fand. Die Vorstellung einer in allen Einzelheiten geregelten Überwachung durch die Bundespolizei hiesse auch die Unabhängigkeit der einzelnen Mitarbeiter zu verkennen. Sicherlich haben die Kantone mit der Auswahl der beobachteten Ereignisse und Personen und ihrer Meldung an die Bundespolizei bereits eine Art Selektion vorgenommen. Danach blieb es aber Sache der Bundespolizei, eine Fichierung vorzunehmen oder nicht. Einzelne Mitarbeiter mögen unterschiedslos fichiert haben; andere hingegen legten ihrer Tätigkeit klarere, wenn auch persönlich gefärbte Konzepte über die

Gefahr und die Ausstrahlung zugrunde, welche aus ihrer Sicht von einzelnen Persönlichkeiten ausgehen konnten. Intelligenz, Charisma, politisches Potential und allgemeine Beliebtheit waren einsichtige Grössen, an denen sich Art und Ausmass der Fichierung orientierten.⁹⁸

4. Rote Fichen

Die roten Fichen bildeten für den Polizeidienst der Bundesanwaltschaft die eigentliche «Geschäftskontrolle». Zu allen durch den Polizeidienst bearbeiteten Gebieten gab es eine Anzahl roter Fichen, welche Aufschluss darüber erlaubten, welche *sach- oder personenebezogenen Dossiers* zu einem Bereich bereits existierten. So verfügte jeder Sachbearbeiter in seiner unmittelbaren Nähe über jenen Teil der roten Fichen, welcher seinem Arbeitsgebiet entsprach (also beispielsweise die schweizerische Innenpolitik oder die UdSSR usw.). War nun ein Aktenstück abzulegen, so konnte der Ficheur leicht eruiieren, in welchem bereits eröffneten Dossier dieses Schriftstück sinnvollerweise aufbewahrt werden musste. War kein passendes Dossier zu finden, so veranlasste der Sachbearbeiter die Eröffnung eines Dossiers. Die roten Fichen zeigten auch, welche Personen-Dossiers unter einer fortlaufenden Nummer bereits existierten. Somit war ersichtlich, ob über eine reichlich fichierte Person ein neues Dossier angelegt werden musste. Anschliessend an die Übersicht über die fortlaufend nummerierten Dossiers wurden rote Fichen zu den bereits belegten Positionen aus dem Registraturplan angefügt. Der Sachbearbeiter konnte, dem Registraturplan folgend, somit schnell eruiieren, ob zu einer bestimmten Position aus dem Plan Unterlagen existierten. Die roten Fichen waren also in der Bundesanwaltschaft nicht als einheitlicher Aktenkörper vorhanden. Die Zusammenführung erfolgte erst anlässlich der Ablieferung an das Bundesarchiv. Jeder Teilbereich der roten Fichen unterlag somit auch den individuellen Arbeitsgewohnheiten der Sachbearbeiter. So kam es oft vor, dass der Ficheur den richtigerweise auf der grünen Fiche anzubringenden Eintrag aus Bequemlichkeit auf der entsprechenden roten Fiche eintrug. Für die Forschung ergibt sich daraus die Notwendigkeit, auch die roten Fichen auf Einträge hin zu untersuchen. Einzelne wichtige Schriftstücke könnten sonst übersehen werden.

⁹⁸ Willi Wenger.

Für die Forschung erleichtern die roten Fichen vor allem die Orientierung darüber, zu welchen Sachgebieten aus dem Registraturplan über bestimmte Länder Unterlagen vorhanden sind bzw. Dossiers angelegt wurden. Richtet sich also das Forschungsinteresse primär auf die staatliche Ebene aus, um von dort aus tiefer zu gehen und Fragestellungen später allenfalls anhand einzelner Personen zu beleuchten, so bildet die Durchforschung der roten Fichen einen ersten gangbaren Weg.

5. Gegenoperationen (GO)

Die GO-Akten reflektieren die geheimdienstliche Offensivtätigkeit der Schweiz. Sie sind in der Bundesanwaltschaft stets unter Verschluss gehalten worden. Auch in Obhut des SOBE wurden die GO-Akten getrennt von allen übrigen Akten gelagert. Die Bundesanwaltschaft begann im November 1993, nicht mehr benötigtes GO-Schriftgut auszusortieren. Diese Triage wurde im September 1994 abgeschlossen, und der SOBE erhielt in der Folge Akten sowie einen Fichenkasten von 0,3 Laufmetern. Für den Zeitraum 1960 bis 1990 verblieb hingegen rund ein Viertel der GO-Akten in der BA, da sie aktuelle Bezüge ermöglichten und als unverzichtbar für die weitere Arbeit eingestuft wurden.

Die GO-Fichen geben teilweise Auskunft über vorhandene Tarnnamen von Agenten oder Operationen, teilweise verweisen sie auf einzelne Schriftstücke oder Personendossiers, manchmal auch auf Dossiers ohne Aktenzeichen, die unter einem frei erfundenen Namen liefen. Findet sich auf einer Fiche ein Eintrag, welcher einer Gegenoperation zuzurechnen ist, etwa durch explizite Nennung der spezifischen Aktivität, ist dies keine Garantie dafür, dass die Person auch auf einer GO-Fiche verzeichnet ist. Zwischen Einträgen auf grünen Fichen und Einträgen auf GO-Fichen besteht keine Kongruenz.

Nicht mit den Gegenoperationen zu verwechseln sind die sogenannten «Aktionen». Heute würde man sie vielleicht «Projekte» nennen, obwohl sie oft nicht terminiert waren. Ausgehend von der Vorstellung, dass die Menge der vorhandenen Informationen letztlich darüber entscheidet, ob grössere Zusammenhänge richtig erkannt werden können, wurden «Aktionen» vor allem dazu ins Leben gerufen, um Informationen zu erhalten, welche man im

normalen «Geschäftsablauf» nicht bekam. Aktion «MA»⁹⁹ zum Beispiel setzte sich zum Ziel, alle Ostreisenden zu erfassen, und ergab schliesslich mehr als die Hälfte der 1989 gesicherten grünen Fichen.¹⁰⁰

6. Diplomatenkartei

Während der Fichenaffäre verteidigte die Bundesanwaltschaft mit Vehemenz die Führung einer Diplomatenkartei und wehrte sich gegen die in den Medien aufgetauchten Behauptungen, es handle sich hier um eine Kartei mit relevanten personenbezogenen Meldungen. Auch die aufgetauchten Vermutungen über die Zahl der «fichierten» Diplomaten wies die Bundesanwaltschaft zurück.¹⁰¹ Insbesondere wurde festgehalten, dass die Kartei «keine Einträge über Meldungen von Diplomatenfahrzeugen» beinhaltet; Fahrzeugmeldungen würden nur bezüglich gewisser Länder und nicht personengebunden erfasst. Als Meriten dieser Kartei wurde indes die Abwehr von diversen Spionagetätigkeiten durch ausländische Diplomaten herausgestrichen. Dies scheint dem Beobachter dann doch etwas zu weit gegriffen, waren doch zu diesem Zweck allem voran die oft aufwendigen «Aktionen» ins Leben gerufen worden. In der Tat bestanden innerhalb des Polizeidienstes keine Zweifel über den Zweck jener Karteien, welcher einzig darin lag, die einschlägigen Anfragen des Verbindungsbüros, welches die Kontakte zu ausländischen Nachrichtendiensten unterhielt, beantworten zu können. Ausserhalb des Verbindungsbüros war hingegen niemand in der Lage, den Sinn von entsprechenden Anfragen zu erkennen; die geheimdienstliche Tätigkeit blieb über die Jahrzehnte auch für Mitarbeiter des Polizeidienstes undurchschaubar.¹⁰²

⁹⁹ Der Name der Aktion leitet sich von ihrem Initiator, Maurer, ab.

¹⁰⁰ Willi Wenger.

¹⁰¹ Pressemitteilung der BA vom 1. Mai 1991.

¹⁰² Willi Wenger. Anderer Meinung ist Adrian Florian, demzufolge es keine «Informationsschranken» innerhalb der BA gab.

Die Diplomatenkartei besteht im Grunde genommen aus fünf Teilen:¹⁰³

1. *Diplomaten und Angestellte von ausländischen Vertretungen in der Schweiz, 1930–1960*
2. *Fahrzeuglisten von Diplomaten in der Schweiz, 1960–1990*
3. *UNO Personal und Vertretungen, 1960–1990*
4. *Diplomaten und Angestellte von ausländischen Vertretungen mit Fotos, 1960–1990*
5. *Einreisesperren, 1919–1981*

7. Extremistenkartei

Laut Wenger¹⁰⁴ handelt es sich bei der Extremistenkartei

«[...] nicht um eine selbständige Kartei, sondern um ein Arbeitsinstrument parallel zur Hauptregistratur. Alle Einträge auf den weissen Karten [Extremistenkartei, M.B.] sind auf der grünen Hauptfiche nachvollziehbar».

Die Idee war, die grünen Fichen der «Extremisten» mit einem roten Stern zu versehen. Dies geschah beileibe nicht immer. Möglicherweise sollte ursprünglich zur Kennzeichnung des entscheidenden Ficheneintrags, der zur Aufnahme in die Extremistenkartei führte, ein roter Stern angebracht werden.¹⁰⁵ Wäre dies mit Regelmässigkeit so geschehen, hätte Kreis nicht bedauernd festhalten müssen:

«Leider haben die Ficheure nicht das Datum angegeben, an dem eine Fiche die Voraussetzungen für eine Aufnahme in die Extremistenkartei erfüllt hat. Deshalb ist es nicht möglich, beim Durchsehen der Referenzfiche der Hauptkartei das spezielle Ereignis oder das Zusammentreffen von Tatsachen zu bestimmen, die die Aufnahme in die Extremistenkartei bewirkten.»¹⁰⁶

¹⁰³ BAR E 4320-01 (C), 1994/149.

¹⁰⁴ Aktennotiz Wenger vom 15.2.1990, (BAR E 4005, 1996/262, Bd. 1).

¹⁰⁵ «Die Fiche beginnt beim Code zu stinken», in *Die Wochenzeitung*, 21. Dezember 1990.

¹⁰⁶ Kreis, Georg, *op. cit.*, S. 71.

Es dürfte jedoch eine stattliche Zahl von Fällen geben, in denen der rote Stern auf das entscheidende Ereignis zur Aufnahme in die Extremistenkartei hinweist. Dennoch sucht man bei mindestens ebenso vielen «Extremisten» vergeblich nach dieser Information. Bei anderen Personen sind es dann wieder mehrere Einträge, die mit einem Stern versehen worden sind. Wohl kann man beobachten, dass diese Einträge auf der grünen Fiche wiederum ihren Niederschlag in ganz kurzen, oft mit Abkürzungen versehenen handschriftlichen Notizen auf der Extremisten-Karte haben. Diese Feststellung ist aber nicht allgemein gültig.

Eine Kartei über Extremisten wurde durch den Polizeidienst von 1950 bis 1983 geführt. Dabei ist zwischen zwei Zeitabschnitten zu unterscheiden, denen auch divergierende Auffassungen über die inhaltlichen Qualitäten zugrunde lagen. Die heute unter diesem Namen geläufige «Extremistenkartei» wurde zwischen 1950 und 1972 als «Verdächtigenkartei» geführt. In dieser waren zusätzlich Fotos angefügt, die später wieder entfernt und in die Fotokartei integriert wurden. Insgesamt beinhaltete die Verdächtigenkartei wesentlich mehr Informationen als später die Extremistenkartei. Die ersten Richtlinien über die Führung von Verzeichnissen der Verdächtigen vom 16. Januar 1950 enthielten noch die Order, nur zwischen zwei Kategorien zu unterscheiden: Gefährliche und Verdächtige, weitere Gradunterschiede seien unzweckmässig. Elf Jahre später war man hingegen anderer Meinung. Wie schon 1950 stützte man sich wiederum auf die bundesrätliche Verordnung «über die Wahrung der Sicherheit des Landes» vom 12. Januar 1951 ab. Nun erkannte man aber aufgrund der in dieser Verordnung festgelegten Massnahmen (Internierung, Zwangsaufenthalt, polizeiliche Aufsicht oder Bewachung, polizeiliche Meldepflicht) die Notwendigkeit, mehrere Abstufungen vorzunehmen, um auch die adäquaten Massnahmen besser bestimmen zu können. Neu wurden die Verdächtigen in fünf Kategorien eingeteilt.¹⁰⁷ Zwischen 1972 und 1983 wurde sie unter dem bereits erwähnten Namen «Extremistenkartei» weiter bearbeitet. Zum Schluss bestand

¹⁰⁷ 1. Extremisten, von denen auf Grund ihrer bisherigen politischen Tätigkeit zu erwarten war, dass sie im Falle eines militärischen Angriffs auf unser Land oder im Falle innerer Unruhen die politische Führung im Interesse einer fremden Macht übernehmen würden, 2. Extremisten, die höhere leitende Funktionen übernehmen könnten, 3. Extremisten, von denen angenommen werden musste, dass sie in für die Landesverteidigung wichtigen Unternehmungen Spionage oder Sabotage ausüben könnten, 4. Mitglieder in- oder ausländischer extremistischer Organisationen, 5. Alle übrigen Extremisten.

diese Kartei aus etwa 10'000 Karten. Wenn Kreis schreibt: «Die Extremistenkartei wurde anfangs der siebziger Jahre geschaffen»¹⁰⁸, so lässt er sich eine kleine, aber auch an anderer Stelle bestätigte Ungenauigkeit zuschulden kommen.¹⁰⁹ Im übrigen legt er auch im Zusammenhang mit der hier zitierten Feststellung keinen Wert auf eine inhaltliche Differenzierung zwischen den diesen beiden Bezeichnungen zugrundeliegenden Denkmustern. Die Einträge in der Extremistenkartei scheinen nämlich die Interpretation Wengers zu stützen, dass mit dem Beginn der siebziger Jahre analog zu den weltpolitischen Entwicklungen auch bei der Führung der Extremistenkartei eine Art «Entspannung» eintrat. Die präziseren, auch bedrohlicher wirkenden Einträge der Frühzeit wurden durch beliebigeren, den Charakter einer reinen «Gesinnungskartei» (Wenger) stützende Formulierungen abgelöst.

Auch bezüglich der faktischen Aufhebung der Extremistenkartei finden sich bei Kreis andere Angaben. Insbesondere verweist er auf die empirisch erhobene (auf einer Stichprobe von 694 Karten basierende) Tatsache, dass «[...] 41,4 % der Fichen noch Informationen enthalten, die aus dem Jahre 1980 und später stammen und auf 7 % stehen Einträge von 1989»¹¹⁰. Das würde darauf hindeuten, dass die Kartei sehr wohl auch in ihren letzten Jahren noch von beträchtlichem Interesse für die Bundespolizei war. Wenger seinerseits hatte aus eigenem Antrieb «[...] die für mich 'tote [weil sinnlose, M.B.] Kartei'»¹¹¹ in einem Schrank deponiert. Möglicherweise ist sie danach ohne Wissen aller Angestellten der Bundespolizei von einzelnen Sachbearbeitern diskret weitergeführt worden.

Auf den Karten der Extremistenkartei wimmelt es von Doppelspurigkeiten. Einträge wie jene, die auf die Teilnahme an Demonstrationen verwiesen, waren ebenso auf der grünen Fiche zu finden und dienten dem eigentlichen Ziel, eine bestimmte Anzahl von «Extremisten» mit gleicher Partei- oder Gruppenzugehörigkeit im selben Kanton schnell erkennen zu können, in keiner Weise. Nach Wengers Urteil war die Extremistenkartei nichts weniger

¹⁰⁸ Kreis, Georg, *op. cit.*, S. 79.

¹⁰⁹ Kreis bezeichnet an anderer Stelle (S. 70) die Verdächtigenkartei als Nachfolgerin der Extremistenkartei, obwohl es sich gerade umgekehrt verhält.

¹¹⁰ Ebd., S. 79.

¹¹¹ Aktennotiz Wenger vom 20.2.1990 (BAR E 4005, 1996/262, Bd. 1).

als überflüssig: «Erkenntnisse aus dieser Kartei wurden nie benötigt, weder von der Amtsleitung noch vom Aussendienst»¹¹².

Die Extremistenkartei bestand seit Mitte der siebziger Jahre – ganz im Gegensatz zu den grünen Fichen – mehrheitlich aus Karteikarten über Schweizer Bürgerinnen und Bürger. In der Frühzeit dieser Kartei, also in den fünfziger und sechziger Jahren, treten darin als einzige Ausländergruppe fast ausschliesslich italienische Fremdarbeiter auf, in denen man in erster Linie Sympathisanten der Kommunistischen Partei Italiens (KPI) zu erkennen glaubte.¹¹³ Die organisatorische Vernetzung der italienischen Gastarbeiter mit der Heimat und die propagandistischen Aktivitäten der KPI in der Schweiz, die sich im übrigen meist im legalen Rahmen abspielten, hinterliessen bei der Bundespolizei einen nachhaltigen Eindruck, der sich in einer vertieften Auseinandersetzung mit den italienischen Kommunisten niederschlug.

Um sich einen raschen Überblick darüber zu ermöglichen, wo es von welcher Sorte «Extremisten» besonders viele gab, wurde die Kartei nach Städten und Kantonen unterteilt und mittels farbigen Karteireitern die einzelnen Kategorien deutlich gemacht:¹¹⁴

Weiss	Ausländer
Blau	Besetzer-Szene, «Rote Hilfe», Kommunen
Schwarz	Anarchisten, Terrorismus-Sympathisanten
Grün	Revolutionäre Marxistische Liga (RML), hier immer: LMR (frz.)
Rot	Partei der Arbeit (PdA)
Gelb	Chinakenner und -Sympathisanten, Maoisten
Braun	Progressive Organisationen Schweiz (POCH)
Lachs	Angestellte im öffentlichen Dienst
Violett	«Neue Szene» im Nachgang der Zürcher Unruhen 1980 («Chaoten»)

¹¹² Aktennotiz Wenger vom 15.2.1990, ebd.

¹¹³ Willi Wenger im Gespräch mit dem Autor.

¹¹⁴ Recherche des Autors; die Entschlüsselung der nicht identifizierten Teile (Lachs, Violett, Grau) verdanke ich Willi Wenger.

Daneben gibt es durchaus Karteikarten, die gar keinen Reiter tragen. Insgesamt entsteht durch viele Ungenauigkeiten ein Bild des Wirrwarrs. Die scheinbar ausgeklügelte Logik der Informationsverwaltung im Polizeidienst hält einer genaueren Betrachtung nicht stand.

Nach allem, was wir wissen, darf der Wert, den die Zeitgenossen einigen dieser Spezialkarteien zumessen, bestimmt nicht überschätzt werden. Wenger meint in Bezug auf die Telephonabhör-Fichen und die Extremistenkartei, aber auch hinsichtlich anderer Beispiele: «Das grosse Aufräumen war vorgeesehen, musste aber warten. Deshalb 'Karteileichen' in Schränken. Es wäre ein Leichtes gewesen, solche tote Materie zu vernichten. Niemand hätte nach diesen vergessenen Karteien je gefragt.»¹¹⁵ Wie die Weiterführung der Extremistenkartei zeigt, könnte dies zwar eine weitverbreitete, nicht aber von allen Bundespolizisten geteilte Auffassung gewesen sein.

C. Quellenwert

Bereits im Kreis-Bericht wird «das Missverhältnis im Aufwand für Recherchen und Auswertung[...]»¹¹⁶ beklagt. Offenbar wurden die erstellten Dokumente kaum als Arbeitsinstrumente wieder benutzt. Das zeigt besonders der Fall der sogenannten «Wochenrapporte» (auch «Wochenberichte» genannt), welche zwischen 1963 und 1989 abgehalten wurden. Dabei handelte es sich um Besprechungen des Chefs der Bundespolizei mit den Bundespolizisten: Das Protokoll tauchte im Aktenplan der Bundespolizei nicht auf, es wurde offenbar im Büro des Bundespolizeichefs verwahrt.¹¹⁷ Substantiell sollen diese Protokolle nach den Erkenntnissen der Arbeitsgruppe Kreis nichts hergegeben haben. Die Verwahrung im Büro des Chefs Bundespolizei zeigt auch, dass sie nicht als Arbeitsinstrument gebraucht wurden. Im übrigen

¹¹⁵ Aktennotiz Wenger vom 20.2.1990, (BAR E 4005, 1996/262, Bd. 1).

¹¹⁶ Kreis, Georg, *op. cit.*, S. 221 f.; Grundlegendes zur Auswertung innerhalb der Bundespolizei s. S. 519–522.

¹¹⁷ Adrian Florian.

bemerkte die Kreis-Gruppe, dass die Rapporte vor 1963 nicht mehr auffindbar waren und im Zeitraum 1963–1989 überdies grosse Lücken klafften. Auch die zu keiner Zeit personenbezogenen Quartals-, und Monatsberichte¹¹⁸ der Bundespolizei sowie die den Inspektoren am 1. Februar 1952 anbefohlenen Halbjahresberichte wurden nie in den Aktenplan integriert¹¹⁹. Das Problem der mangelhaften Auswertung soll im Polizeidienst wohl erkannt worden sein. Allerdings war man im Kader der Auffassung, dass die Einführung der elektronischen Datenverarbeitung abgewartet werden sollte.¹²⁰ Man hatte über die Vernetzung von Daten und deren elektronische Auswertung diffuse Vorstellungen und verband sie mit der Hoffnung, die Auswertung der gesammelten Informationen rationell und lösgelöst von der persönlichen Färbung und wertbesetzten Analyse einzelner Mitarbeiter durchführen zu können. Das Ziel scheint darin bestanden zu haben, exakte, empirisch erhärtete Grundlagen für die weitere Analyse bereitzustellen. Am Ernst dieser umhergeisternden Vorstellungen muss hingegen gezweifelt werden.

Im übrigen fehlte es im Polizeidienst schon an der elementarsten Voraussetzung, um die Auswertungsarbeit fruchtbar zu gestalten: Es gab unter den Mitarbeitern keinen fachlichen Austausch. Informationen wurden gehütet statt geteilt, und das so entstandene Bild der Wirklichkeit wurde nie weiterentwickelt. Der Prozess der Meinungsbildung unter den Beteiligten war starr, formalisiert und irreversibel, und er wirkte weiter in der Rezeption neuer Informationen, die oftmals quer zur Wirklichkeit stand. So hat denn die Öffentlichkeit nicht nur mit Empörung, sondern zunehmend auch mit Belustigung die verschrobene Welt des Fichierens zur Kenntnis genommen.¹²¹ Unqualifizierte Einträge auf Fichen haben ausserdem dazu beigetragen, dass die fachliche Qualifikation des Mitarbeiterkorps des Polizeidienstes und mit ihr

¹¹⁸ Quartals- und Monatsberichte sind identisch. Lediglich die Frequenz dieser Evaluationen wurde im Laufe der Zeit verlangsamt (Adrian Florian).

¹¹⁹ Die Monatsberichte der Kantone, (BAR E 4320 (C) 1995/392).

¹²⁰ Willi Wenger.

¹²¹ Einige Ficheneinträge brachten es gar zu nationaler Berühmtheit; so etwa die Notiz eines St. Galler Polizisten über die SP-Nationalrätin Menga Danuser: «Trinkt abends gern ein Bier».

die Ernsthaftigkeit der Staatsschutzfähigkeit der schweizerischen Behörden in der Öffentlichkeit in Zweifel gezogen wurden.¹²²

Für den Forscher stellt sich deshalb das Problem, wie die Interpretation der gesammelten Fakten aus der Sicht der Bundespolizei zu beurteilen ist. Er hat es in Dossiers und auf Fichen mit blossen Feststellungen zu tun. Diese können rückblickend und in Kenntnis der besonderen Bedingungen des Entstehungszusammenhangs gewürdigt werden. Wie aber haben die Zeitgenossen über den Gesamtzusammenhang geurteilt, welcher durch die Sammlung unzähliger Fakten – und teilweise Schein-Tatsachen – hergestellt wurde? Diese Frage wäre wohl von besonderem Interesse. Sie bleibt aber aufgrund der zur Verfügung stehenden Quellen weitgehend unbeantwortet. Man kann daraus mit Kreis die Schlussfolgerung ziehen, es habe eine «[...] allgemeine Tendenz [...]» bestanden, «[...] mehr zu observieren und zu dokumentieren als zu analysieren»¹²³. Man kann aber auch festhalten, dass sich in vielen Fällen die gesammelten Informationen aufgrund ihres rudimentären Charakters oder ihrer Banalität für eine vertiefte Beurteilung schlicht nicht eigneten. Nicht vergessen sollte man auch, dass das Sammeln von Informationen oft zum Selbstzweck verkam und an einer genaueren Analyse gar kein Interesse bestand. Hierin liegt – bei aller polizeistaatlich anmutenden Pedanterie – die frappierende Harmlosigkeit eines wesentlichen Teils der gesammelten Informationen und des Umgangs mit ihnen. Wohl legte die Bundespolizei das Instrumentarium für die Drangsalierung und – im Notfall – auch Isolierung unbescholtener Bürgerinnen und Bürger bereit. In den meisten Fällen spielte sich aber diese Überwachung nicht nur im Dunst einer kleinlichen und bornierten Verwaltungstätigkeit ab, sie blieb auch für die überwiegende Mehrheit der Betroffenen ohne jede spürbare Konsequenz. Dies ist zwar ein schlechter Trost, illustriert aber deutlich die eigentliche Ziellosigkeit der polizeidienstlichen Überwachung, die man im Nachhinein als Glück betrach-

¹²² Das Niveau von Fichen- und Kartei-Einträgen ist in der Tat bisweilen bedenklich. So konnte ein linker Aktivist mit der wenig evidenten Qualifizierung «Stänkerer, Protestler» Eingang in die Extremistenkartei finden.

¹²³ Kreis, Georg, *op. cit.*, S. 221 f. An anderer Stelle gibt Kreis weitere Gründe für die fehlende Auswertung an: «1. Es gab kaum präzise Fragestellungen, die über das allgemeine Interesse hinausgingen. 2. Es bestand keine Absicht, die Beobachteten aktiv zu verfolgen, d. h. mit den gewonnenen Erkenntnissen unter Druck zu setzen. 3. Das analytische Interesse dürfte nicht sehr gross gewesen sein, glaubte man doch, mit den (selbstredenden) Fakten das Wichtigste bereits gesagt zu haben» (s. S. 515).

ten muss. Zu bedenken bleibt schliesslich, dass die konsequente Verwendung der durch die Bundesanwaltschaft erworbenen Kenntnisse im demokratischen System früher oder später zu deren Blossstellung hätte führen müssen. Das Tun der Bundespolizei spielte sich mithin in einem Raum ab, dessen Grenzen nicht überschritten werden durften, wollte man nicht riskieren, die gesamte Tätigkeit und das angesammelte Wissen und Pseudowissen der Entdeckung preiszugeben.

Mit Recht kann auch in aller Schärfe die Frage nach der Ergebnis-Orientierung der Arbeit des Polizeidienstes als Gesamtheit gestellt werden. Wo die Notwendigkeit fehlt, über die eigene Arbeit Rechenschaft abzulegen, fehlt auch eine wirkungsvolle Kontrolle. Es ist nicht sichtbar, ob der Chef der Bundespolizei überhaupt in der Lage war, die Arbeit seiner Organisationseinheit auf ihren Erfolg hin zu überprüfen. Auch die teilweise eisigen zwischenmenschlichen Beziehungen unter den Mitarbeitern¹²⁴ und die diesen Beziehungen zugrundeliegenden Konkurrenzverhältnisse dürfen nicht ausser acht gelassen werden.

Historikerinnen und Historiker werden trotz der vollständigen Archivierung auf Bundesebene bei ihrer Forschung gegen den föderalistischen Sonderfall anzukämpfen haben und teilweise auf ergänzende Unterlagen aus Kantonen verzichten müssen, da auch dort, wo Staatsschutzakten vom Archiv übernommen wurden, die lückenlose Überlieferung nicht sichergestellt werden konnte. Bemerkenswerte Teilkomplexe werden dennoch zu erschliessen sein. Nicht nur die Jura-Frage gehört dazu, sondern auch die Beschäftigung der Bundespolizei mit «Verdächtigen» und «Extremisten» sowie mit den in den sechziger Jahren auftretenden neuen sozialen Bewegungen. Dazu wird es vonnöten sein, die Zusammenhänge zwischen verschiedenen Kategorien von Unterlagen (Fichen, Karteien, Dossiers) wie auch die Arbeitsweise der Bundespolizei zu kennen. Es handelt sich hier um ein Wissen, welches nirgendwo schriftlich festgehalten ist und oft nur durch ehemalige Mitarbeiter rekonstruiert werden kann.

¹²⁴ Willi Wenger und Adrian Florian im Gespräch mit dem Autor.

Résumé

Il a longtemps semblé que les documents établis par le Service de police du Ministère public de la Confédération pour assurer la sécurité de l'Etat n'échapperaient pas à la destruction. L'intérêt qu'ont manifesté très tôt les Archives fédérales et les historiens pour un archivage complet de ces documents s'est heurté d'une part à l'argument du coût trop élevé de l'opération, avancé par le Conseil fédéral, et d'autre part aux conflits liés à la protection des droits de la personnalité. Le Parlement finit pourtant par imposer son point de vue, en dépit de l'avis du Conseil fédéral, et il opta, après quelques hésitations, pour un archivage intégral de ces documents, qui sont à l'origine d'un des scandales les plus retentissants de l'histoire de la Suisse moderne.

Les documents relatifs à la sécurité de l'Etat datant des années 1960 à 1990 et conservés aux Archives fédérales constituent des fonds d'une grande richesse pour toutes les recherches historiques à venir. Le travail du préposé spécial au traitement des documents établis pour assurer la sécurité de l'Etat a par ailleurs contribué à faciliter aux historiens l'accès à ces documents. En effet, un grand nombre de dossiers personnels ont été établis par le préposé spécial pour répondre aux demandes des particuliers dans le cadre de la procédure mise en place pour la consultation des «fiches». Ces dossiers constituent une source intéressante, pouvant être aisément exploitée par l'historien.

A l'époque où l'affaire des fiches a éclaté au grand jour, le grand public n'a pas vraiment pris conscience du fait que nombre de documents relatifs à la sécurité de l'Etat n'ont pas été établis sous l'autorité de la Confédération, mais bien sous celle des cantons, ces derniers ayant en la matière tenu leurs propres registres. Une enquête effectuée par les Archives fédérales auprès des Archives d'Etat de divers cantons a montré que dans bien des cantons, des documents relatifs à la sécurité de l'Etat ont été détruits.

Ainsi, malgré un archivage complet au niveau fédéral, les historiens se heurteront, dans leurs recherches, aux particularités du système fédéral et devront se passer de certains documents complémentaires établis par les cantons; en effet, même dans les cas où les documents relatifs à la sécurité de l'Etat ont trouvé leur place dans les archives, le versement intégral des fonds n'a pas pu être assuré. Des thèmes importants pourront néanmoins être mis en valeur, parmi lesquels, par exemple, la question jurassienne, mais aussi les activités de la police fédérale visant à surveiller les «suspects» et les «extrémistes»,

ainsi que les «nouveaux mouvements sociaux» qui apparaissent dans les années 1960. Pour tirer le maximum de ces documents, il faudra connaître les liens entre différentes catégories de documents (bordereaux de versement, fiches, dossiers) et tenter d'apprécier les méthodes de travail de la police fédérale.

Compendio

Per molto tempo sembrò che gli incartamenti sulla protezione dello Stato del servizio di polizia del Ministero pubblico della Confederazione svizzera non si sarebbero salvati dalla distruzione. Sia la questione dei costi, argomento sollevato proprio dal Consiglio federale, sia i conflitti sulla protezione della sfera privata degli interessati, si contrapponevano alla richiesta, avanzata dall'Archivio federale e dagli storici in modo tempestivo e articolato, di una completa archiviazione. Il Parlamento si impose infine sul Consiglio federale e, dopo alcuni tentennamenti, optò per un'archiviazione completa di tutta la documentazione, la quale aveva pur sempre provocato uno degli scandali di maggior eco nella storia della Svizzera moderna.

I fondi sulla protezione dello Stato svizzero dei decenni tra il 1960 e il 1990, depositati oggi presso l'Archivio federale, costituiscono una ricca documentazione per la futura ricerca storica. L'attività dell'incaricato speciale per gli atti sulla protezione dello Stato ha tra l'altro contribuito a facilitare agli storici l'accesso futuro a questi materiali scottanti. Nell'ambito della procedura di consultazione dei dossier, una gran quantità di schede personali è già stata elaborata dall'Incaricato speciale. Questi costituiscono una fonte di facile accesso ed molto interessante per la ricerca sulle attività di sorveglianza da parte della polizia federale, improntate sul controllo della persona.

Nel corso dell'affare delle schedature, l'opinione pubblica non era praticamente al corrente che una considerevole parte della documentazione allestita sulla protezione dello Stato non era stata elaborata esclusivamente sotto la competenza della Confederazione, ma anche sotto quella dei cantoni, che avevano messo a punto anch'essi dossier sulla protezione dello Stato. Un sondaggio presso gli archivi statali condotto dal Archivio federale ha messo in evidenza che in parecchi cantoni gli atti cantonali sulla protezione dello Stato sono stati distrutti.

Nonostante l'archiviazione completa a livello federale, nelle loro ricerche gli storici verranno a scontrarsi con il particolare sistema federalista e dovranno rinunciare in parte alla documentazione supplementare dei cantoni, poichè anche nel caso degli atti sulla protezione dello Stato presi in consegna dall'Archivio, non se ne è potuta assicurare una trasmissione completa.

Significative parti di incartamenti saranno comunque consultabili. Essi riguardano la questione del Jura, ma anche le attività della polizia federale nei confronti dei «sospetti» e degli «estremisti», nonché dei «nuovi movimenti sociali», apparsi nel corso degli anni Sessanta. Per la consultazione sarà necessario conoscere i nessi tra le diverse categorie di documenti (schede, schedari, dossier) come pure le modalità di lavoro della polizia federale.

Fichert und archiviert. Die Staatsschutz-Akten des Bundes 1960-1990

In	Studien und Quellen
Dans	Etudes et Sources
In	Studi e Fonti
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	24
Volume	
Volume	
Autor	Büschi, Markus
Auteur	
Autore	
Seite	319-380
Page	
Pagina	
Ref. No	80 000 231

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.