

VORKOMMNISSE IM EMD

BERICHT DER PARLAMENTARISCHEN UNTERSUCHUNGSKOMMISSION (PUK EMD)

VOM 17. NOVEMBER 1990

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht über unsere Abklärungen betreffend Vorkommnisse von grosser Tragweite im Eidgenössischen Militärdepartement mit dem Antrag, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen und die parlamentarische Initiative sowie die Motionen und Postulate gemäss Teil V. zu überweisen.

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Carlo Schmid

Der Vizepräsident: Werner Carobbio



I.	AUFTRAG, ORGANISATION UND VERFAHREN.....	1
1.	Auftrag.....	1
1.1	Bundesbeschluss vom 12. März 1990.....	1
1.2	Eingrenzung des Auftrages.....	2
1.2.1	Gegenstand der Untersuchung.....	2
1.2.2	Untersuchungseinschränkung.....	4
1.2.3	Die PUK EMD als parlamentarische Kommission.....	4
1.2.4	Amtsstellen ausserhalb des EMD.....	5
1.2.5	Privatpersonen und privatrechtliche Institutionen.....	5
2.	Organisation.....	6
3.	Verlauf der Arbeiten.....	8
3.1	Allgemeines.....	8
3.2	Vorsorgliche Massnahmen.....	8
3.3	Vertraulichkeit.....	9
3.4	Unabhängigkeit der PUK EMD.....	10
3.5	Einvernahmen.....	11
4.	Fragen zum Verfahren mit anderen Behörden, Amtsstellen und Privaten.....	11
4.1	Bundesrat.....	11
4.1.1	Allgemeines.....	11
4.1.2	Entbindung der Zeugen und Auskunftspersonen vom Amtsgeheimnis und von der Pflicht zur militärischen Geheimhaltung.....	12
4.1.3	Herausgabe von Akten.....	14
4.1.4	Teilnahme des Bundesrates an den Sitzungen.....	15
4.2	Sonderbeauftragter des EMD.....	16
4.2.1	Auftrag.....	16
4.2.2	Abgrenzung zur Arbeit der PUK EMD.....	17
4.2.3	Aktensicherung.....	17
4.3	Sonderbeauftragter des EJPD.....	17
4.4	Bundesverwaltung.....	18
4.4.1	Bundesverwaltung im allgemeinen.....	18
4.4.2	Die Gruppe für Generalstabsdienste im besonderen.....	18

4.4.3	Die Eidgenössische Finanzkontrolle und das Sekretariat der Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte.....	19
4.5	Gerichte.....	19
4.6	Kantonale Amtsstellen.....	19
4.7	Privatpersonen.....	20
4.7.1	Hinweise von Privatpersonen.....	20
4.7.2	Befragungen und Aktenherausgabe.....	20
4.8	Rechtliches Gehör.....	21
4.8.1	Einsichtsrechte gemäss Artikel 63 Absatz 1 GVG.....	21
4.8.2	Anhörungsrechte gemäss Artikel 63 Absatz 3 GVG.....	21
5.	Weitere Verfahren.....	22
5.1	Allgemeines.....	22
5.2	Disziplinarverfahren von Bundesrichter Pfisterer.....	22
5.2.1	Der gemeinsame Untersuchungsgegenstand.....	22
5.2.2	Abgrenzungsfragen.....	23
5.2.2.1	Frage der Untersuchungspriorität.....	23
5.2.2.2	Frage der Ausschliesslichkeit der Untersuchung.....	24
5.2.2.3	Vertrauensschutz.....	25
5.3	Administrativuntersuchung Professor Voyame.....	27
5.3.1	Der gemeinsame Untersuchungsgegenstand.....	27
5.3.2	Abgrenzungsfragen.....	28
5.3.2.1	"Rechtlich geordnetes Verfahren".....	28
5.3.2.2	Untersuchungspriorität.....	28
5.4	Würdigung.....	29
II.	UNTERGRUPPE NACHRICHTENDIENST UND ABWEHR (UNA).....	30
1.	Auftrag, Organisation und Tätigkeit der UNA.....	30
1.1	Einleitung.....	30
1.2	Auftrag.....	30
1.3	Organisation und Tätigkeit.....	31
1.3.1	Uebersicht.....	31
1.3.2	Stab und direkt unterstellte Sektionen.....	32
1.3.2.1	Stab.....	32
1.3.2.2	Technische Sektion.....	32
1.3.2.3	Militärprotokoll.....	33
1.3.2.4	Dienststelle Informatik.....	33

1.3.3	Abteilung Nachrichtendienst.....	34
1.3.3.1	Auftrag und Organisation im allgemeinen.....	34
1.3.3.2	Sektion Beschaffung.....	35
1.3.3.3	Sektion Auswertung.....	35
1.3.3.4	Sektion Truppennachrichtendienst.....	36
1.3.3.5	Methoden der Nachrichtenbeschaffung.....	36
1.3.3.6	Informationsquellen und Zusammenarbeit mit Dritten...	37
1.3.3.6.1	Schweizerische Verteidigungsattachés.....	37
1.3.3.6.2	Informanten.....	38
1.3.3.6.3	Schweizerische Verwaltungsstellen.....	40
1.3.3.6.4	Ausländische Nachrichtendienste.....	42
1.3.3.6.5	Ausserordentlicher Nachrichtendienst.....	43
1.3.3.6.6	Privatorganisationen.....	43
1.3.3.6.7	Abteilung Elektronische Kriegführung.....	46
1.3.3.6.8	Sektion Flieger- und Fliegerabwehrnachrichtendienst...	47
1.3.3.6.9	Der Armeestabteil "Beschaffung".....	48
1.3.3.7	Würdigung.....	48
1.3.4	Die Abteilung Abwehr.....	50
1.3.4.1	Auftrag und Organisation im allgemeinen.....	50
1.3.4.2	Die Sektion Geheimhaltung.....	51
1.3.4.2.1	Die Aufgaben der Sektion Geheimhaltung.....	51
1.3.4.2.2	Geheimschutzverfahren, Geheimchutzvereinbarungen und Sicherheitsbescheinigungen.....	52
1.3.4.3	Die Sektion MSD.....	54
1.3.4.3.1	Der Sicherheitsdienst der Armee.....	54
1.3.4.3.2	Dienststelle Heerespolizei.....	55
1.3.4.3.3	Dienststelle Prävention.....	56
1.3.4.4	Würdigung.....	57
1.4	Führung der UNA.....	61
1.4.1	Die Führung im allgemeinen.....	61
1.4.2	Die Führung im besonderen.....	62
1.5	Personal	64
1.5.1	Auswahl des Unterstabschefs Nachrichtendienst und Abwehr.....	64
1.5.2	Auswahl und Führung der schweizerischen Verteidigungs- attachés.....	65
1.6	Finanzen.....	66
1.6.1	Höhe und Herkunft der Mittel.....	66
1.6.2	Finanzkontrolle und Finanzaufsicht.....	67

1.7	Parlamentarische Kontrolle.....	69
2.	Inlandaktivitäten des Nachrichtendienstes.....	71
2.1	Allgemeines.....	71
2.2	Grundlagen.....	72
2.3	Nachrichtendienstliche Behandlung der Frontorganisa- tionen.....	74
2.3.1	Die Bedeutung der Frontorganisationen aus der Sicht der Abteilung Nachrichtendienst.....	74
2.3.2	Die Bearbeitung der Frontorganisationen durch die UNA.....	76
2.3.3	Die von der Abteilung Nachrichtendienst gewonnenen Er- kenntnisse.....	78
2.4	Nachrichtenbeschaffung im Inland.....	80
2.4.1	"Vertraulicher Schweizer Brief".....	80
2.4.2	Konferenz "Frieden in Gerechtigkeit" in Basel, 15. bis 21. Mai 1989.....	81
2.4.3	Konferenz der Internationalen Anwaltsunion in Inter- laken, August 1989.....	83
2.5	"Fall Murten".....	83
2.5.1	"Rundschau"-Sendung vom 20. Februar 1990.....	83
2.5.2	Disziplinarverfahren.....	84
2.5.3	Chronologie der Ereignisse.....	85
2.5.4	Schlussfolgerungen.....	90
2.6	Würdigung der Inlandaktivitäten.....	92
3.	Beobachtungs- und Abhörtätigkeiten der UNA.....	93
3.1	Allgemeines.....	93
3.2	Optische Beobachtungen.....	93
3.3	Abhörungen.....	94
3.4	Telefonüberwachungen.....	95
3.5	Einzelfälle.....	96
4.	Sicherheitsüberprüfungen im militärischen Bereich.....	99
4.1	Definition und Zweck.....	99
4.2	Rechtsgrundlagen.....	100
4.3	Ueberprüfte Personen.....	101
4.3.1	Angehörige der Armee.....	101
4.3.1.1	Verfahren.....	101

4.3.1.2	Behandlung, Verwendung und Aufbewahrung der Daten; Rechtsschutz.....	103
4.3.1.3	Das Verfahren nach altem Recht.....	104
4.3.2	Dritte.....	108
4.3.2.1	Verfahren.....	108
4.3.2.2	Behandlung, Verwendung und Aufbewahrung der Daten; Rechtsschutz.....	110
4.3.3	Bedienstete des EMD.....	110
4.3.3.1	Verfahren.....	110
4.3.3.2	Behandlung, Verwendung und Aufbewahrung der Daten; Rechtsschutz.....	111
4.4	Würdigung.....	111
4.4.1	Hauptkritik: Anliegen des Datenschutzes nicht berücksichtig- tigt.....	112
4.4.2	Das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage.....	113
4.4.3	Unklare Bestimmung der Kompetenzen.....	114
4.4.4	Überprüfung nach sachfremden Kriterien.....	114
4.4.5	Das Fehlen von Entscheidungskriterien.....	115
4.4.6	Mehrfache Registrierung der Ergebnisse.....	115
4.4.7	Die neue Verordnung des Bundesrates.....	115
5.	Spezialfragen.....	116
III.	PERSONENDATEN IM EIDENÖSSISCHEN MILITÄRDEPARTEMENT.....	120
1.	Einleitung.....	120
1.1	Untersuchungsgegenstand.....	120
1.2	Die Informationspolitik des EMD im Zusammenhang mit den Personendaten der Abteilung Abwehr.....	121
1.2.1	Die "Sprachregelung" vom 20. Dezember 1989.....	121
1.2.2	Chronologie der Ereignisse.....	122
1.2.3	Schlussfolgerungen.....	125
1.2.4	Würdigung.....	126
2.	Datensammlungen der Abteilung Abwehr.....	127
2.1	Datensammlungen der Sektion MSD.....	127
2.1.1	Personenkartei.....	127
2.1.1.1	Entstehung.....	127
2.1.1.2	Informationsquellen.....	128

2.1.1.3	Aufbau und Inhalt.....	131
2.1.2	Sachkartei.....	133
2.1.3	Truppenkartei.....	135
2.1.4	Weitere Datensammlungen.....	138
2.1.4.1	Datensammlung "LISTER".....	138
2.1.4.2	Meldungen über persönliche Kontakte zu Angehörigen diplomatischer Missionen des Auslandes.....	139
2.1.4.3	Meldungen über visumpflichtige Reisen von Be- diensteten des EMD.....	140
2.1.4.4	Geschäftskontrolle Anwärterüberprüfungen.....	140
2.2	Datensammlungen der Sektion Geheimhaltung (heute Zentralstelle EMD für Schutz und Sicherheit, ZES)....	141
2.2.1	Datensammlung Sicherheitsüberprüfungen.....	141
2.2.2	Karteien Geheimnisverletzungen und Ausweisverluste...	142
2.3	Würdigung.....	142
3.	Die militärischen Verdächtigenlisten.....	144
3.1	Entstehung.....	144
3.2	Rechtliche Grundlagen.....	145
3.3	Aufbau.....	146
3.4	Inhalt.....	148
3.5	Vorgesehene Massnahmen.....	149
3.6	Vernichtung der Listen.....	152
4.	Armeefeindliche Umtriebe.....	154
4.1	Massnahmen der Armeeführung zur Abwehr armeefeind- licher Aktionen.....	154
4.2	Datenfluss und Verwertung der Meldungen.....	155
4.2.1	Frühere Regelung.....	155
4.2.2	Heutige Regelung.....	156
4.3	Inhalt der Meldungen.....	157
5.	PISA.....	158
5.1	Untersuchungsanlass.....	158
5.2	Beschreibung des Systems PISA.....	159
5.3	Datenbestand.....	160
5.4	Bearbeitungs- und Einsichtskompetenz.....	161
5.5	Verbot des Verbundes von PISA mit anderen Datenver- arbeitungssystemen.....	161

5.6	Sensible Daten in PISA.....	161
6.	Uebrige Sammlungen von Personendaten.....	164
6.1	Uebersicht.....	164
6.2	Personendaten in den Gruppen, Untergruppen und Aemtern des EMD.....	164
6.3	Personendaten bei kantonalen Militärverwaltungen.....	166
6.4	Personendaten in hohen Kommandostellen der Armee.....	167
7.	MIDONAS.....	169
7.1	Untersuchungsanlass.....	169
7.2	Beschreibung des Systems MIDONAS.....	169
7.3	Die Angelegenheit MIDONAS - "Archiv Cincera".....	170
7.4	Das Verbot der Aufnahme von persönlichen Daten in MIDONAS.....	171
IV.	DIE GEHEIMEN DIENSTE.....	175
1.	Widerstandsorganisation.....	175
1.1	Ausgangssituation und Arbeitsweise der PUK EMD.....	175
1.2	Die Anfänge des organisierten Widerstandes.....	176
1.2.1	Postulat Jaeckle 1956 und Auftrag de Montmollin.....	176
1.2.2	Die Widerstandsorganisation in den siebziger Jahren..	180
1.2.2.1	Der Spezialdienst vor 1976.....	180
1.2.2.2	Der Bericht über die Sicherheitspolitik 1973.....	183
1.2.2.3	Der Spezialdienst zur Zeit von Oberst Bachmann.....	183
1.2.3	Der "Ausschuss REWI": Widerstand im Rahmen der Ge- samtverteidigung.....	185
1.2.4	Orientierung des Bundesrates.....	186
1.2.5	Die Angelegenheit Bachmann/Schilling.....	187
1.3	Die Vorbereitung des Widerstandes ab 1981.....	189
1.3.1	Das Grundlagendokument des Generalstabschefs von 1981.....	189
1.3.2	Die Konzeption des Widerstandes.....	190
1.3.2.1	Uebersicht.....	190
1.3.2.2	Einsatzszenarien.....	191
1.3.2.3	Die Aktivierung der Organisation.....	192
1.3.2.4	Die Auslösung der Widerstandsaktivitäten.....	193

1.3.2.5.	Die Formen des Widerstandes.....	193
1.3.2.6	Die zentrale Führung des Widerstandes.....	195
1.3.3	Das Projekt 26 ("P-26").....	197
1.3.3.1	Auftrag.....	197
1.3.3.2	Die Verfügungsmacht über die Organisation.....	198
1.3.3.3	Struktur.....	200
1.3.3.4	Bestand und Rekrutierung.....	202
1.3.3.5	Bewaffnung.....	204
1.3.3.6	Anlagen.....	204
1.3.3.7	Ausbildung.....	205
1.3.3.8	Finanzierung.....	205
1.3.3.8.1	Höhe und Herkunft der Mittel.....	205
1.3.3.8.2	Finanzkontrolle und Finanzaufsicht.....	208
1.3.3.9	Der Beirat / "Gruppe 426".....	210
1.3.3.9.1	Zusammensetzung und Bestellung des Beirates.....	210
1.3.3.9.2	Aufgabe und Tätigkeit des Beirates.....	210
1.4	Eingliederung der Organisation.....	213
1.4.1	Die Unabhängigkeit von Armee und Verwaltung.....	213
1.4.2	Der Zweck der Unabhängigkeit.....	213
1.4.3	Die rechtlichen Konsequenzen der Unabhängigkeit.....	215
1.4.3.1	Staatsrechtliche Konsequenz: Mangelnde Rechtsgrund- lage.....	215
1.4.3.2	Völkerrechtliche Konsequenz.....	220
1.4.3.3	Rechtliche Unvereinbarkeiten.....	221
1.5	Verantwortungen.....	224
1.5.1	Verantwortung des Parlamentes.....	224
1.5.1.1	Die Verantwortung im allgemeinen.....	224
1.5.1.2	Finanzaufsicht.....	226
1.5.2	Verantwortung des Bundesrates.....	228
1.5.3	Verantwortung des Generalstabschefs.....	230
1.5.4	Verantwortung der Organe der Finanzkontrolle.....	230
1.6	Gesamtwürdigung.....	231
2.	Ausserordentlicher Nachrichtendienst.....	233
2.1	Ausgangssituation.....	233
2.2	Historischer Rückblick.....	233
2.2.1	Geheime Nachrichtendienste im Zweiten Weltkrieg.....	233
2.2.2	Aufbau eines ausserordentlichen Nachrichtendienstes durch Oberst Bachmann.....	234

2.2.2.1	Auftrag an Oberst Bachmann.....	234
2.2.2.2	Information der Militärdelegation des Bundesrates....	236
2.2.2.3	Anonyme Studie für einen geheimen Nachrichtendienst..	237
2.2.2.4	Projekte PANA und PEGASUS.....	238
2.2.2.5	Die Schaffung des ausserordentlichen Nachrichten- dienstes.....	239
2.2.3	Bericht der Arbeitsgruppe Bachmann der Geschäfts- prüfungskommission des Nationalrates 1980/1981.....	240
2.3	Das Projekt P-27 in seiner Grundkonzeption.....	242
2.3.1	Die Grundkonzeption "Der ausserordentliche Nachrich- tendienst" (Projekt 27) vom 1. Februar 1982.....	242
2.3.2	Der Auftrag des Generalstabschefs vom 25. Okto- ber 1985.....	243
2.4	Der ausserordentliche Nachrichtendienst 1982 bis 1990.....	245
2.4.1	Auftrag.....	245
2.4.2	Die Stellung der Organisation im Staatsgefüge.....	245
2.4.3	Aufbau, Organisation, Bestand und Ausrüstung.....	245
2.4.3.1	Aufbau.....	245
2.4.3.2	Organisation.....	246
2.4.3.3	Bestand, Arbeitsgeräte etc.....	247
2.4.3.4	Anstellung und Besoldung der Mitarbeiter der Organi- sation.....	247
2.4.4	Tätigkeit.....	248
2.4.4.1	Vorbemerkung.....	248
2.4.4.2	Funkabhörung.....	249
2.4.4.3	Berichtswesen.....	249
2.4.4.4	Operative Einsätze.....	250
2.4.4.5	Zusammenarbeit zwischen dem ausserordentlichen Nach- richtendienst und der UNA.....	251
2.5	Finanzierung.....	253
2.5.1	Höhe und Herkunft der Mittel.....	253
2.5.2	Finanzkontrolle und Finanzaufsicht.....	253
2.6	Der Konsultativrat ("Konrat").....	254
2.6.1	Zusammensetzung und Bestellung.....	254
2.6.2	Aufgabe und Tätigkeit.....	255
2.7	Die Rechtslage.....	257
2.7.1	Staats- und verfassungsrechtliche Aspekte.....	257

2.7.2	Die völker- und strafrechtliche Problematik der aktiven Spionage.....	261
2.8	Verantwortungen.....	263
2.8.1	Verantwortung des Parlamentes.....	263
2.8.1.1	Verantwortung bei der Entstehung der Organisation P-27.....	263
2.8.1.2	Verantwortung im Rahmen der Aufsicht über die Organisation P-27.....	264
2.8.2	Verantwortung des Bundesrates.....	265
2.8.3	Verantwortung der Verwaltung.....	266
2.8.3.1	Verantwortung der Generalstabschefs.....	266
2.8.3.2	Verantwortung der Organe der Finanzkontrolle.....	266
2.9	Politische Würdigung.....	267
2.10	Die Idee eines strategischen Nachrichtendienstes....	269
V.	ANTRÄGE DER PUK EMD.....	272
	Parlamentarische Initiative.....	272
	Motion 1.....	272
	Motion 2.....	273
	Motion 3.....	273
	Motion 4.....	274
	Postulat 1.....	274
	Postulat 2.....	274
	Postulat 3.....	274
	Postulat 4.....	275
	Postulat 5.....	275
	Postulat 6.....	275
	Postulat 7.....	276
	Postulat 8.....	276
	Empfehlungen an das EMD.....	276
	Abkürzungsverzeichnis.....	XI

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AOND	Ausserordentlicher Nachrichtendienst
Art.	Artikel
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMD	Eidgenössisches Militärdepartement
GGST	Gruppe für Generalstabsdienste
GVG	Geschäftsverkehrsgesetz
MIDONAS	Militärisches Dokument-Nachweis-System
MSD	Militärische Sicherheitsdienste (Sektion)
PISA	Personal-Informationen-System der Armee
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
SDA	Sicherheitsdienst der Armee
UNA	Untergruppe Nachrichtendienst und Abwehr
vgl.	vergleiche
ZES	Zentralstelle EMD für Schutz und Sicherheit



I. AUFTRAG, ORGANISATION UND VERFAHREN

1. Auftrag

1.1 Bundesbeschluss vom 12. März 1990

Am 12. März 1990 beschlossen der Ständerat und der Nationalrat, je eine parlamentarische Untersuchungskommission gemäss den Artikeln 55 - 65 Geschäftsverkehrsgesetz (GVG, SR 171.11) einzusetzen. Als Mitglieder dieser Untersuchungskommissionen bestimmte das Büro des Ständerates die Ständerätin und die Ständeräte Carlo Schmid (Präsident), Esther Bühner, Robert Ducret, André Gautier und Bernhard Seiler; das Büro des Nationalrates wählte die Nationalräte Werner Carobbio (Präsident), Max Dünki, Anton Keller, Willy Loretan und Hanspeter Thür.

Gemäss Bundesbeschluss vom 12. März 1990 über die Einsetzung von parlamentarischen Untersuchungskommissionen zur besonderen Klärung von Vorkommnissen von grosser Tragweite im Eidgenössischen Militärdepartement (EMD) (BB1 1990 I 1620) erhielten die Untersuchungskommissionen (nachfolgend PUK EMD genannt) folgenden Auftrag:

"Artikel 2

¹Gegenstand der parlamentarischen Untersuchung bildet die Tätigkeit jener Gruppen, Untergruppen und Aemter des Eidgenössischen Militärdepartementes, die sich mit dem Nachrichtendienst, mit der Abwehr, mit der Vorbereitung von Notstandsmassnahmen und mit der Führung von Personaldateien befassen oder befasst haben.

²Im Rahmen dieses Auftrages umfasst die Untersuchung auch die Tätigkeit von Aemtern und anderen Stellen innerhalb und ausserhalb des Eidgenössischen Militärdepartementes.

³Die Untersuchung ergänzt und vertieft frühere Abklärungen der Geschäftsprüfungskommissionen.

⁴Von der Untersuchung ausgeschlossen ist das Verhalten von Personen, soweit es von schweizerischen Gerichten rechtskräftig beurteilt worden ist.

Artikel 3

Die Kommissionen erstatten den beiden Räten Bericht über ihre Untersuchungen sowie über allfällig festgestellte Verantwortlichkeiten und institutionelle Mängel. Sie unterbreiten Vorschläge für Massnahmen organisatorischer und rechtlicher Art.

Artikel 4

Die Kommissionen erstatten den beiden Räten spätestens für die Herbstsession 1990 Bericht."

1.2 Eingrenzung des Auftrages

1.2.1 Gegenstand der Untersuchung

In den Ratsverhandlungen standen sich ursprünglich zwei Auffassungen gegenüber. Die eine zielte darauf ab, generell die Amtsführung des gesamten EMD einer parlamentarischen Untersuchung zu unterziehen. Die andere Auffassung ging dagegen davon aus, dass ein solcher weitgefasster Auftrag den Rahmen von Artikel 55 Absatz 1 GVG überschreiten würde, da nach der genannten Gesetzesbestimmung parlamentarische Untersuchungskommissionen nur dann einzusetzen sind, wenn Vorkommnisse von grosser Tragweite in der Bundesverwaltung einer besonderen Klärung bedürfen. Diese Auffassung setzte sich durch und band die PUK EMD, die sich darauf zu beschränken hatte, im Rahmen dieses Auftrages ihre Untersuchungen durchzuführen.

Die PUK EMD untersuchte in Nachachtung des Bundesbeschlusses folgende drei Bereiche:

- Nachrichtendienst und Abwehr

Im Bereich des Nachrichtendienstes liess sich die PUK EMD über die Arbeitsweise der nachrichtendienstlichen Organe der Untergruppe Nachrichtendienst und Abwehr (nachfolgend UNA genannt) orientieren und untersuchte dabei insbesondere die Frage, ob Organe des Nachrichtendienstes "innenpolitischen oder gesellschaftspolitischen Nachrichtendienst" betrieben. Sie machte in diesem Zusammenhang von der ihr in Artikel 2 Absatz 2 Bundesbeschluss erteilten Ermächtigung ausgiebig Gebrauch und beschränkte sich nicht auf die Untersuchung von Amtsstellen des EMD und von Kommandostellen der

Armee, sondern zog auch ausserhalb des EMD stehende Institutionen, Personen und Amtsstellen in diese Untersuchung mit ein, bei denen Anhaltspunkte dafür bestanden, dass sie zugunsten des EMD beziehungsweise der Armee nachrichtendienstliche Tätigkeiten im Inland entfalteten.

In diese Abklärungen schloss sie auch den sogenannten "ausserordentlichen Nachrichtendienst" mit ein, welcher zu den sogenannten "geheimen Diensten" (vgl. Teil IV. Ziff. 2 hiernach) zählt.

Im Bereich der Abwehr ging sie der Frage nach, ob sich die Organe der Abwehr auf die rechtssatzmässig abgestützten Aufgaben beschränkten oder darüber hinaus Aktivitäten gegen Personen im Inland entfalteten beziehungsweise noch entfalten. Auch in diesem Bereich zog die PUK EMD Stellen ausserhalb des EMD und der Bundesverwaltung in die Abklärungen mit ein.

- Vorbereitung von Notstandsmassnahmen

In diesem Bereich untersuchte die PUK EMD insbesondere - und dies in Nachachtung von Artikel 2 Absatz 3 Bundesbeschluss - die Frage, welche "geheimen Dienste", von denen die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates im Zuge der Abklärungen der "Angelegenheit Oberst Bachmann" berichtet hatte (vgl. "Angelegenheit Oberst Bachmann, Bericht der Arbeitsgruppe der Geschäftsprüfungskommission an den Nationalrat über ihre zusätzlichen Abklärungen" vom 19. Januar 1981), heute noch existieren, welche Aufgaben sie haben, wie ihre Organisation ausgestaltet ist, mit welchen Mitteln sie ausgerüstet sind und wie die Ausbildung organisiert ist. Ein besonderes Schwergewicht legte sie dabei auf die Abklärung der Gesetzmässigkeit solcher Organisationen und der Beachtung des Primates der politischen Führung.

- Führung von Personendateien

Ein dritter Untersuchungsbereich umfasste die Personendateien im EMD. Die PUK EMD behandelte dabei die Frage der gesetzlichen Grundlagen solcher Dateien, die Aspekte des Informationsflusses,

des Persönlichkeitsschutzes, der Archivierung und der Vernichtung solcher Akten. Dem Problem der Informatisierung solcher Datenbanken wurde besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

1.2.2 Untersuchungseinschränkung

Die PUK EMD hatte sich an die Einschränkung gemäss Artikel 2 Absatz 4 Bundesbeschluss zu halten und "das Verhalten von Personen, soweit es von schweizerischen Gerichten rechtskräftig beurteilt worden ist" nicht zu untersuchen. Diese Untersuchungseinschränkung, welche in einem gewaltenteiligen Rechtsstaat selbstverständlich ist, bezog sich - wie den Voten im Parlament anlässlich der Beratungen des Bundesbeschlusses zu entnehmen ist - namentlich auf das Verhalten des am 17. Juni 1977 vom Divisionsgericht 2 verurteilten ehemaligen Brigadiers Jean-Louis Jeanmaire.

Die PUK EMD erhielt während ihrer Arbeit allerdings einen zusätzlichen Auftrag. An ihren Sitzungen vom 1. Juni beziehungsweise 30. August 1990 beschlossen die Büros des National- beziehungsweise des Ständerates, der PUK EMD die Petition des "Aktionskomitees für eine parlamentarische Neubeurteilung des Falles Jeanmaire" vom 3. Februar 1990 zur Behandlung zu überweisen. Das Gerichtsverfahren im Fall Jeanmaire durfte zwar durch die PUK EMD nicht beurteilt werden. Sie untersuchte indessen ohne Einschränkung, welche Rolle die UNA und die Bundesanwaltschaft in diesem Zusammenhang gespielt hatten und ob die Orientierungen, die Vertreter des Bundesrates und der Verwaltung damals gegenüber der Öffentlichkeit, dem Parlament und den in diesem Zusammenhang eingesetzten parlamentarischen Kommissionen abgegeben hatten, zutreffend gewesen waren. Die PUK EMD wird zu dieser Petition einen besonderen Bericht erstatten.

1.2.3 Die PUK EMD als parlamentarische Kommission

Die PUK EMD ist, wie bereits die Parlamentarische Untersuchungskommission zur Abklärung von besonderen Vorkommnissen im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (nachfolgend PUK EJPD

genannt) festgestellt hat, eine parlamentarische Kommission, kein Strafgericht und kein polizeiliches Untersuchungsorgan. Sie ist ein, wenn auch mit besonders weitgehenden Untersuchungskompetenzen ausgestattetes Organ der parlamentarischen Obergewalt im Sinne von Artikel 85 Ziffer 11 der Bundesverfassung. Die PUK EMD hatte, wie Artikel 3 Bundesbeschluss festhält, "Verantwortlichkeiten und institutionelle Mängel" festzustellen und "Massnahmen organisatorischer und rechtlicher Art" vorzuschlagen.

Sie würdigte das festgestellte Verhalten von Stellen und einzelnen Personen ausschliesslich unter politischen Gesichtspunkten. Im Interesse des Persönlichkeitsschutzes verzichtete die PUK EMD grundsätzlich auf die Nennung von Namen, abgesehen von Fällen, wo diese ohnehin bekannt sind. Die Anhandnahme von strafrechtlichen oder disziplinarischen Massnahmen ist Sache der Exekutive und der gerichtlichen Organe. Die Massnahmen dürfen aber nach Ansicht der PUK EMD die Arbeit einer parlamentarischen Untersuchungskommission nicht behindern (vgl. Ziff. 5.4).

1.2.4 Stellen ausserhalb des EMD

Im Rahmen des Untersuchungsauftrages wurden nicht nur Stellen des EMD und ihm unterstellte Kommandostellen, sondern auch kantonale Stellen insoweit in die Untersuchung miteinbezogen, als letztere im Auftrag des EMD Vollzugsaufgaben wahrnehmen oder mit dem EMD und seinen Stellen in anderer Weise zusammenarbeiten.

1.2.5 Privatpersonen und privatrechtliche Institutionen

Auch privatrechtliche Institutionen und Privatpersonen wurden in den Abklärungen erfasst, soweit dies der Untersuchungszweck erforderte. Die PUK EMD stützte sich dabei auf die Artikel 59 Absatz 3 und Artikel 60 GVG.

2. Organisation

Am 20. März 1990 beschloss die ständerätliche PUK EMD, gestützt auf Artikel 57 GVG, der nationalrätlichen den Zusammenschluss zu beantragen. Die nationalrätliche PUK EMD fasste am 22. März 1990 einen gleichen Beschluss. Am 23. März 1990 traten die beiden Kommissionen zusammen und beschlossen einstimmig den Zusammenschluss, wobei - der Prioritätsordnung der Räte entsprechend - der Präsident der ständerätlichen PUK EMD den Vorsitz und der Präsident der nationalrätlichen PUK EMD dessen Stellvertretung übernahm (vgl. Art. 57 Abs. 2 GVG).

Die PUK EMD organisierte sich wie folgt:

- Präsidium;
- drei Sektionen;
- Sekretariat (zwei Kommissionssekretäre: Karl Hausmann, Jean-Philippe Walter; drei Uebersetzer: Willy Dinkelman, Yvonne Mäder-Bogorad, Piero Zanetti; eine der PUK EMD fest zugeweilte Sekretärin: Brigitte Maurer; sowie teilzeitlich für die PUK EMD tätige Protokollführerinnen: Barbara Abbühl, Laura Friedrich, Christine Güdel, Ingrid Häni, Theres Schenk, Elisabeth Stierli);
- vier dem Plenum beziehungsweise den Sektionen zugeweilte Untersuchungsrichter (Hans Baumgartner, Bezirksanwalt bei der Bezirksanwaltschaft Zürich; Pierre Cornu, kantonaler Untersuchungsrichter I in Neuenburg; Irène Fischer, Gerichtspräsidentin im Amtsbezirk Bern; Hanspeter Kiener, juristischer Sekretär am Richteramt III Bern); die Untersuchungsrichterin und -richter standen der PUK EMD teilzeitlich zur Verfügung;
- ausserdem zog die PUK EMD für die Bearbeitung grundlegender Rechtsfragen die Professoren Etienne Grisel (Universität Lausanne) für staatsrechtliche Fragen und Daniel Thürer (Universität Zürich) für völkerrechtliche Fragen bei.

Es wurde darauf geachtet, dass in den drei Sektionen sowohl Mitglieder des Ständerates als auch Mitglieder des Nationalrates vertreten waren. Alle Kommissionsmitglieder hatten das Recht, an den Sitzungen aller Sektionen teilzunehmen, und hatten Zugang zu allen Akten. Dagegen konnten sie sich nicht vertreten lassen (vgl. Art.

5 Bundesbeschluss). Seitens eines Zeugen wurde seine Einvernahme durch eine Sektion mit der Begründung gerügt, nach Geschäftsverkehrsgesetz habe er Anspruch auf die Einvernahme durch die Gesamtkommission. Diese Rüge ist unbegründet, sieht Artikel 56 Absatz 2 GVG doch ausdrücklich vor, dass für einzelne Untersuchungsaufgaben Subkommissionen gebildet werden können.

Wie schon die PUK EJPD war auch die PUK EMD darauf angewiesen, eine eigene Infrastruktur aufzubauen. Der Kommissionssekretär deutscher Sprache und eine Sekretärin, die die Administration sicherstellte, wurden von ihren übrigen Aufgaben im Rahmen der Parlamentsdienste vollständig entlastet.

Bedauerlicherweise verzögerte sich die Bestellung des Kommissionssekretärs französischer Sprache bis zum 16. Mai 1990. Die Verwaltungskommission des Parlamentes wurde von der PUK EMD mit dem Begehren angegangen, ihr aus der Reihe der Mitarbeiter der Parlamentsdienste eine geeignete Persönlichkeit zu bewilligen. Die Verwaltungskommission weigerte sich, diesem Begehren nachzukommen, was namentlich die anfängliche Mitarbeit der französischsprachigen Kommissionsmitglieder erheblich behinderte.

Die PUK EMD sah sich daher gezwungen, die Bundeskanzlei um die notwendige personelle Unterstützung anzugehen. Seitens der zuständigen Stelle wurde der PUK EMD zunächst ein Kandidat präsentiert, von dem diese Stelle selbst sehr wohl wusste, der PUK EMD aber nicht mitteilte, dass er militärisch in einem der UNA zugehörigen Armeestabteil eingeteilt war. Die Ueberprüfung dieser Person durch die PUK EMD brachte diesen Umstand zutage, was zu einer un erfreulichen Auseinandersetzung zwischen der PUK EMD und dieser Verwaltungsstelle führte. Die PUK EMD lehnte den in Vorschlag Gebrachten ab. Sie ist dem Vorsteher des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements zu Dank verpflichtet, dass er der PUK EMD einen französischsprachigen Sektionschef seines Departements zur Verfügung stellte.

Die PUK EMD benützte die Parlamentarierbüros im Bundeshaus West, die schon von der PUK EJPD für ihre Arbeiten in Beschlag genommen worden waren, was für die Parlamentarierinnen und Parlamentarier

eine unerwünschte weitere Beeinträchtigung in ihrer praktischen Arbeit zur Folge hatte.

Aus Gründen der Diskretion wurden Einvernahmen und Anhörungen an verschiedenen Orten innerhalb und ausserhalb des Bundeshauses durchgeführt.

3. Verlauf der Arbeiten

3.1 Allgemeines

Die PUK EMD trat als Plenum vom 23. März 1990 bis zum 17. November 1990 zu 58 Sitzungen, die Sektionen traten zusätzlich zu 78 Sitzungen zusammen. Die PUK EMD befragte insgesamt 130 Personen als Zeugen oder Auskunftspersonen, einige davon mehrmals. Sie inspizierte ausserhalb der Bundesverwaltung 4 kantonale Militärverwaltungen sowie 14 Kommandostellen Grosser Verbände (Armeekorps, Divisionen, Territorialzonen und Brigaden).

Am 27. September 1990 unterbreitete die PUK EMD einen Zwischenbericht.

Die PUK EMD erstattet nun den beiden Räten den vorliegenden Schlussbericht über ihre Untersuchungen sowie über festgestellte Verantwortlichkeiten und institutionelle Mängel. Ausserdem unterbreitet sie Vorschläge für Massnahmen organisatorischer und rechtlicher Art.

3.2 Vorsorgliche Massnahmen

Die Ueberprüfung der Personenkarteien des EMD und die Ueberprüfung von Inlandaktivitäten der UNA bildeten einen Hauptgegenstand der Untersuchung. Die beiden Präsidenten ordneten deshalb noch vor dem Zusammenschluss der beiden Kommissionen in einem gemeinsam unterzeichneten Brief vom 15. März 1990 an den Bundespräsidenten vorsorgliche Massnahmen an, wonach keine Akten betreffend nachrichtendienstliche Tätigkeiten oder Akten mit Informationen über Per-

sonen vernichtet werden durften. Dieses Aktenvernichtungsverbot wurde vom EMD über alle ihm unterstellten Gruppen und Aemter verhängt und auf alle höheren Kommandostellen (Armeekorps, Divisionen, Territorialzonen, Brigaden) sowie auf die kantonalen Militärverwaltungen ausgedehnt. Ebenso wurde untersagt, an Elektronischen Datenverarbeitungsanlagen (EDV-Anlagen) und -programmen mit militärischen Daten Aenderungen vorzunehmen oder solche Daten zu löschen; namentlich wurden dabei das Personal-Informationssystem der Armee (PISA) und das Militärische Dokument-Nachweis-System (MIDONAS) sowie weitere amtsinterne EDV-Systeme bezeichnet.

Aufgrund eines besonderen Verdachtes wurde ausserdem angeordnet, dass allfällige Abhöreinrichtungen bei Telefonanlagen im Militärbereich, aber auch im Parlamentsgebäude nicht entfernt werden dürften.

Die PUK EMD bestätigte diese vorsorglichen Massnahmen am 23. März 1990.

Am 9. April 1990 wurden in einem Berner Sortierwerk klassifizierte Personendossiers von Unteroffiziers- und Offiziersanwärtern aus dem Bundesamt für Artillerie gefunden. Diese Dossiers waren zuvor im Altpapiercontainer des Verwaltungszentrums des EMD gelagert. Die vom Vorsteher des EMD angeordnete militärgerichtliche Untersuchung ergab, dass diese Akten zur Vernichtung verbracht worden waren, nachdem die Weisung der PUK EMD betreffend das Verbot der Vernichtung von Personenakten den EMD-Amtsstellen bekanntgegeben worden war. Um den angeordneten vorsorglichen Massnahmen Nachachtung zu verschaffen, verfügte die PUK EMD im Anschluss an dieses Vorkommnis die Vorladung der Direktoren der grösseren Bundesämter mit Truppen.

3.3 Vertraulichkeit

Im Interesse einer wirksamen Untersuchungsarbeit legte die PUK EMD grosses Gewicht auf die Wahrung der Vertraulichkeit. Sie nahm zudem alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die nicht zur Bundesverwaltung gehörten, förmlich in Pflicht.

Die PUK EMD beschloss, die Räumlichkeiten, die bereits die PUK EJPD für ihre Arbeiten benützt hatte, zu beziehen und diese einer strengen Zutrittskontrolle zu unterstellen.

Die von der PUK EMD erstellten und von dritter Seite beigezogenen Akten wurden in Sicherheitsschränken und in Tresoren aufbewahrt. Die Kommissionsmitglieder, die Sekretäre und die Untersuchungsrichter erhielten in einer ersten Phase laufende Auswertungen der Untersuchungsarbeiten in Form eines persönlichen Exemplars, das mit einem persönlichen Identifikationscode versehen war. Nach den Verhandlungen in den eidgenössischen Räten über den vorliegenden Schlussbericht wird die PUK EMD entscheiden, ob die Akten, soweit sie nicht zurückgegeben werden müssen, im Archiv der Parlamentsdienste oder direkt im Bundesarchiv aufzubewahren sind.

Die Kommissionsmitglieder und die von der Untersuchungskommission beauftragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unterstehen gemäss Artikel 61 Absatz 5 GVG der Amtsverschwiegenheit, die auch nach Abschluss der Untersuchung weitergilt. Die Kommission muss gemäss Artikel 61 Absatz 5 GVG nach Anhörung des Bundesrates entscheiden, wie die Geheimhaltung zu handhaben ist. Die PUK EMD beschloss, dass für die Mitglieder und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Amtsverschwiegenheit umfassend weiter gelte. Sie dürfen gegenüber Dritten und auch im Rahmen der parlamentarischen Beratungen nur diejenigen Informationen aus Akten und Beratungen bekanntgeben, die im vorliegenden Bericht schriftlich veröffentlicht sind.

Es bleibt darauf hinzuweisen, dass die PUK EMD alle befragten Personen angewiesen hat, über ihre Einvernahme bei der PUK EMD Stillschweigen zu bewahren.

3.4 Unabhängigkeit der PUK EMD

Die Mitglieder der PUK EMD legten bereits an der ersten Sitzung dar, keiner geheimen Beratergruppe oder keinem geheimen Beirat des EMD, der Armee oder einer vom EMD beauftragten geheimen Organisation anzugehören; sie bestätigten auch, keiner solchen geheimen

Organisation selbst anzugehören. Ausserdem gaben alle Mitglieder über ihre militärische Funktion Aufschluss; ein Mitglied der PUK EMD liess sich zudem gemäss Artikel 51 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Militärorganisation (MO) zur Disposition stellen. Die Mitarbeiter der PUK EMD wurden ebenfalls auf mögliche Interessenbindungen hin überprüft.

3.5 Einvernahmen

Die PUK EMD beschloss, im Interesse der Wahrheitsfindung die einzuvernehmenden Personen soweit als möglich - unter Hinweis auf die Strafandrohungen von Artikel 307 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (falsches Zeugnis) - als Zeugen zu befragen. Sie bezweckte damit ein Doppelpes. Zunächst hielt sie es nach den Erfahrungen der PUK EJPD für unerlässlich, die zu befragenden Personen der jeden Zeugen treffenden Wahrheitspflicht zu unterstellen. Andererseits wollte sie mit diesem Beschluss kundtun, dass sie keinerlei Disziplinar- oder Strafverfolgungen an die Hand zu nehmen gedachte. Einziger Zweck der PUK EMD war die Wahrheitsfindung und die Feststellung von Verantwortlichkeiten und institutionellen Mängeln, nicht aber die Verfolgung von Einzelpersonen.

4. Fragen zum Verfahren mit anderen Behörden, Amtsstellen und Privaten

4.1 Bundesrat

4.1.1 Allgemeines

Das Anhörungs- und Teilnahmerecht des Bundesrates gemäss den Artikeln 59, 61 und 62 GVG wurde durch regelmässige Kontakte zwischen der PUK EMD und dem Bundesrat gewahrt.

Der Bundesrat bestimmte den Vorsteher des EMD, Bundesrat Kaspar Villiger, zu seinem Vertreter gegenüber der PUK EMD. Bundesrat Villiger bezeichnete einen Beamten seines Departementes als Verbindungsperson. Ueber diesen Beamten wurden Akteneditionsbegehren

an die Amts- und Kommandostellen des EMD, besondere Entbindungen von der militärischen Geheimhaltungspflicht, spezielle Zeugenvorladungen und administrative Angelegenheiten erledigt. Nachdem die Untersuchungen im wesentlichen abgeschlossen waren, gestattete die PUK EMD dem Vorsteher des EMD, sein Einsichtsrecht gemäss Artikel 62 GVG durch diesen Beamten auszuüben.

4.1.2 Entbindung der Zeugen und Auskunftspersonen vom Amtsgeheimnis und von der Pflicht zur militärischen Geheimhaltung

Nach Artikel 61 Absatz 4 GVG ist zuvor der Bundesrat anzuhören, sofern Beamte über Tatsachen befragt werden sollen, die der Amtsverschwiegenheit oder der militärischen Geheimhaltung unterliegen. Besteht der Bundesrat auf der Wahrung des Geheimnisses, so entscheidet die Untersuchungskommission.

Diese Regelung räumt dem Bundesrat das Recht ein, hinsichtlich jedes einzelnen zu befragenden Beamten und hinsichtlich jedes einzelnen von diesem zu eröffnenden Geheimnisbereiches zum voraus angehört zu werden. Ein solches Verfahren wäre gerade im Falle dieser Untersuchung, die sich durchwegs mit militärisch klassifizierten, d.h. der militärischen Geheimhaltung unterworfenen Informationen befassen musste, für eine speditive Kommissionsarbeit ausserordentlich hinderlich gewesen.

Die PUK EMD ersuchte den Bundesrat daher bereits an ihrer ersten Sitzung vom 23. März 1990, er möge generell alle in Frage kommenden Personen von der Amtsverschwiegenheit und von der Pflicht zur militärischen Geheimhaltung entbinden.

Der Vorsteher des EMD verfügte als Vertreter des Bundesrates mit Datum vom 30. März 1990, dass "heutige und ehemalige Beamte und Angestellte des Eidg. Militärdepartementes, die von der PUK EMD als Auskunftspersonen, Zeugen oder Sachverständige befragt werden, (...) vom Amtsgeheimnis und von der Pflicht zur militärischen Geheimhaltung entbunden" sind (Art. 1 Abs. 1 der Verfügung vom 30. März 1990). Von dieser generellen Entbindung verfügte der

Vertreter des Bundesrates indessen verschiedene Ausnahmen (Art. 2 der Verfügung). Gemäss Artikel 2 Absätze 3 und 4 der Verfügung galt in diesen Ausnahmereichen das durch Artikel 61 Absatz 4 GVG vorgezeichnete Verfahren.

Die PUK EMD konnte sich mit diesen Anordnungen einverstanden erklären, da sie eine erhebliche Erleichterung ihrer Arbeiten darstellten. Sie kam im weiteren auch ohne grössere Probleme zu Informationen, die den Ausnahmereich betrafen; so wurden ihr insbesondere die von ihr verlangten "STRENG GEHEIM" klassifizierten Dokumente vom Vorsteher des EMD in keinem Falle vorenthalten. Eines Beschlusses der PUK EMD zur Kassierung eines Geheimhaltungsentscheides des Vorstehers des EMD bedurfte es in keinem Fall. Sie begegnete dagegen im Bereiche der sogenannten "geheimen Dienste" (vgl. Teil IV.) einer Reihe von Problemen, die mit dem Schutz der in diesen Diensten tätigen Personen zusammenhängen. Nachdem sich die Chefs der geheimen Dienste geweigert hatten, unter Preisgabe der Identität vor der PUK EMD überhaupt zu erscheinen, wurden sie auf Vorschlag des Bundesrates von der PUK EMD anonym befragt. Sie begnügte sich damit, dass die Identitäten der Chefs lediglich einer Delegation der PUK EMD bekanntgegeben wurden. In der Folge verzichtete die PUK EMD auf eine Offenlegung der Identitäten im Plenum.

In einer schriftlichen Weisung vom 4. April 1990 befahl der Generalstabschef seinen Unterstellten, sich im Geheimbereich nach der Verfügung des Vorstehers des EMD zu verhalten und jede nicht autorisierte Aussage zu verweigern. Ausserdem wurden die Unterstellten verpflichtet, diese Frage einer Verbindungsperson zuhanden des Vorstehers des EMD vorzulegen und gemäss dessen Entscheid dann auszusagen. Diese Weisung widersprach sowohl dem GVG als auch der Verfügung des Vorstehers des EMD vom 30. März 1990, da die Befragten über die Einvernahme Stillschweigen zu wahren hatten und die Anfrage an den Vorsteher des EMD zur Offenlegung eines Geheimnisses von der PUK EMD, nicht aber vom Befragten auszugehen hatte. Ausserdem lag, wie auch der Vorsteher des EMD in seiner Verfügung vom 30. März 1990 ausdrücklich, das Gesetz wiederholend, festhielt; der endgültige Entscheid über die Offenlegung von Geheimnissen nicht beim Vorsteher des EMD, sondern ausschliesslich bei

der PUK EMD. Die PUK EMD beanstandete diese Weisung des Generalstabschefs beim Vorsteher des EMD, der in der Folge für eine Richtigstellung sorgte.

4.1.3 Herausgabe von Aktsakten

Gemäss Artikel 59 Absatz 1 GVG sind der Kommission auf ihr Begehren alle einschlägigen Aktsakten der Bundesverwaltung herauszugeben. Handelt es sich um geheime Aktsakten, ist Artikel 61 Absatz 4 GVG sinngemäss anwendbar (vgl. Art. 59 Abs. 2 GVG).

Die PUK EMD richtete alle ihre Aktenedititionsbegehren über den Vertreter des Bundesrates beziehungsweise über dessen Verbindungsperson an die betreffenden Aktsstellen. Eine Ausnahme bildeten jene Fälle, in denen die PUK EMD anlässlich von Inspektionen, die ihrerseits dem Vertreter des Bundesrates zum voraus angezeigt worden waren, Akten aus den Aktsräumen der inspizierten Stellen behändigte oder sich Kopien von solchen Akten erstellen liess.

Soweit es sich um Akten handelte, die in den Ausnahmehereich fielen, erhob der Vertreter des Bundesrates keine förmlichen Einwendungen. Aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes konnte sich die PUK EMD in einigen Fällen damit einverstanden erklären, sich zunächst Akten unter Unkenntlichmachung von Personennamen und Standortbezeichnungen geben zu lassen, um zu entscheiden, ob die Offenlegung der verdeckten Namen und Bezeichnungen für den Untersuchungszweck notwendig war.

In einigen wenigen Fällen beanspruchten Personen unter Berufung auf das Berufsgeheimnis das Recht zur Verweigerung des Zeugnisses beziehungsweise der Aktenherausgabe. Diese Personen stellten sich auf den Standpunkt, dass die gesetzlichen Befugnisse der parlamentarischen Untersuchungskommission nicht die Kompetenz beinhalten, das Berufsgeheimnis zu durchbrechen. Die PUK EMD schloss sich in den nachfolgend darzustellenden Fällen dieser Rechtsauffassung an:

Im Bundesamt für Sanität wurde der PUK EMD der Einblick in die medizinischen Akten und Krankengeschichten, die in diesem Bundesamt

in grosser Zahl verwahrt werden, verweigert, was die PUK EMD akzeptierte. Im Sinne einer Stichprobe erhielt sie vom Oberfeldarzt Einblick in dessen eigenes Dossier.

Im Stab der Gruppe für Ausbildung befasst sich der Psychologisch-Pädagogische Dienst (PPD) unter anderem mit der psychologischen Betreuung von Angehörigen der Armee. Zu diesem Zwecke werden externe Psychologen herangezogen, welche die Wehrmänner beraten und betreuen. Auf dem Waffenplatz Thun ist diese Aufgabe einem Bundesbeamten mit abgeschlossener Psychologieausbildung anvertraut. Die von den Psychologen erstellten Handakten und Fallberichte enthalten hochsensible Personendaten. Die PUK EMD erhielt keinen Einblick in diese Akten, mit Ausnahme eines Dossiers, dessen Betroffener die PUK EMD hierzu ermächtigt hatte.

Ein Anwalt, der als Zeuge einvernommen wurde, weigerte sich unter Berufung auf das Anwaltsgeheimnis, der PUK EMD die gewünschten Auskünfte zu geben. Er bezeichnete den ganzen Fragenkomplex auch in jenen Bereichen als anwaltliche Tätigkeit, in denen die PUK EMD die grössten Bedenken hatte, sie als solche zu qualifizieren. Gestützt auf die neueste rechtswissenschaftliche Lehre unterliess es die PUK EMD, den Anwalt wegen Zeugnisverweigerung dem Strafrichter zu überantworten.

4.1.4 Teilnahme des Bundesrates an den Sitzungen

Gemäss Artikel 62 Absatz 1 GVG hat der Bundesrat das Recht, den Befragungen von Auskunftspersonen und Zeugen beizuwohnen und in einverlangte Akten, Gutachten, Expertenberichte und Einvernahmeprotokolle der Untersuchungskommission Einsicht zu nehmen.

Anlässlich der ersten Kommissionssitzung erklärte der Vertreter des Bundesrates, an den Sitzungen der PUK EMD in der Regel nicht teilnehmen zu wollen; denn er hegte die wohl nicht von der Hand zu weisende Befürchtung, dass Zeugen und Auskunftspersonen in Anwesenheit des Departementsvorstehers nicht mit der notwendigen Unbefangenheit aussagen könnten.

Der Vertreter des Bundesrates benutzte indessen die ihm eingeräumte Befugnis, in den Räumen der PUK EMD im Beisein eines Kommissionssekretärs die Akten entweder selbst oder durch einen von ihm beauftragten Beamten einsehen zu lassen.

Zur Diskussion anstehender Verfahrensfragen, ungelöster Fragen im Zusammenhang mit der Offenlegung von Geheimnissen und weiterer Probleme traf die PUK EMD in einigen wenigen Fällen mit dem Vorsteher des EMD zusammen.

In unregelmässigen Abständen orientierte der Kommissionspräsident - teils zusammen mit dem Vizepräsidenten, teils zusammen mit dem Kommissionssekretär - den Bundesrat über den Stand des Verfahrens.

Ausserdem befragte die PUK EMD im Zusammenhang mit der Widerstandsorganisation (vgl. Teil IV.) die ehemaligen Vorsteher des EMD Celio, Chevallaz, Delamuraz und Koller als Zeugen.

4.2 Sonderbeauftragter des EMD

4.2.1 Auftrag

Am 6. April 1990 verfügte der Vorsteher des EMD die Einsetzung eines Sonderbeauftragten zur Auskunftserteilung und Einsichtsgewährung in das Personendaten-Register der Sektion Militärische Sicherheitsdienste (MSD). Als Sonderbeauftragten bezeichnete der Departementvorsteher alt Nationalratspräsident Dr. Franz Eng.

Gemäss Artikel 4 dieser Verfügung hat der Sonderbeauftragte des EMD alle im Register der Sektion MSD verzeichneten Personen unter Ausnahme derjenigen, gegen die Ermittlungsverfahren hängig sind, zu orientieren. Er hat Einsicht in die Karteikarten und Dossiers zu gewähren, wobei er an Artikel 5 der Verordnung vom 5. März 1990 über die Behandlung der Staatsschutzakten des Bundes gebunden ist.

4.2.2 Abgrenzung zur Arbeit der PUK EMD

Die PUK EMD hatte den Auftrag, unter anderem die Personendateien der Sektion MSD zu untersuchen und sie einer politischen Würdigung zu unterziehen. Einen darüber hinausgehenden Auftrag hatte die PUK EMD nicht. Insbesondere hatte sie keine Akteneinsicht zu gewähren. Sie hatte auch nicht als Rechtsmittelinstanz gegen Verfügungen des Sonderbeauftragten zu fungieren.

Zur Erfüllung dieses Auftrages genügte es, wenn die PUK EMD jederzeit uneingeschränkter Zutritt zu allen Akten der Sektion MSD hatte. Dies war gewährleistet; die PUK EMD ist dem Sonderbeauftragten für seine bereitwillige Zusammenarbeit mit ihr zu Dank verpflichtet.

4.2.3 Aktensicherung

Ein Problem ergab sich, als die PUK EMD zu Beginn ihrer Arbeiten, bevor sie eine eingehende Inspektion der Karteien der Sektion MSD vornehmen konnte, beim Vorsteher des EMD die Versiegelung der Räume beantragte, in denen sich diese Karteien befanden. Der Vorsteher des EMD bewilligte dies unverzüglich, worauf unmittelbar danach ein Beamter der Stadtpolizei Bern unter Aufsicht des Präsidenten und des Sekretärs der PUK EMD diese Versiegelung vornahm. Diese Massnahme verunmöglichte es jedoch dem Sonderbeauftragten, seine Arbeit vertragsgemäss aufzunehmen. Eine Aussprache zwischen dem Sonderbeauftragten und dem Kommissionspräsidenten brachte indessen eine Klärung der Angelegenheit.

4.3 Sonderbeauftragter des EJPD

Mit Verordnung vom 5. März 1990 beschloss der Bundesrat auf Antrag des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), einen Sonderbeauftragten einzusetzen, dem die Obhut über die Fichen der Bundespolizei anvertraut und die Eröffnung der Fichen an die Betroffenen aufgetragen wurde.

Die PUK EMD inspizierte die Räumlichkeiten mit den Akten, die sich in der Obhut des Sonderbeauftragten des EJPD befanden, da sie vermutete, dass sich in jenen Räumlichkeiten militärische Akten befinden könnten, was sich bestätigte.

4.4 Bundesverwaltung

4.4.1 Bundesverwaltung im allgemeinen

Gemäss Artikel 59 und folgende GVG kann die Kommission von Amtsstellen und Beamten schriftliche und mündliche Auskünfte einholen und einschlägige Akten herausverlangen.

Die PUK EMD hat insgesamt 84 heutige und ehemalige Beamte des Bundes ohne Ausnahme als Zeugen einvernommen.

Sie zog eine erhebliche Anzahl Akten von verschiedenen Amtsstellen des Bundes bei. Ausserdem liess sie sich von mehreren Amtsstellen Berichte zu Einzelfragen oder ganzen Fragenkomplexen erstellen.

4.4.2 Die Gruppe für Generalstabsdienste im besonderen

Entsprechend ihrem Auftrag hatte sich die PUK EMD insbesondere mit der Gruppe für Generalstabsdienste, näherhin mit der Stabsabteilung des Stabes der Gruppe für Generalstabsdienste und mit der UNA, zu befassen.

Sie befragte die Generalstabschefs, die für den Zeitraum der Untersuchung zuständig waren, nämlich Korpskommandant Senn (1977 - 1980), Korpskommandant Zumstein (1981 - 1985), Korpskommandant Lüthy (1986 - 1989) und Korpskommandant Häsler (seit 1990), sodann die Chiefs der Stabsabteilung des Stabes der Gruppe für Generalstabsdienste, Gantenbein und Froidevaux, die ehemaligen Unterstabschefs Nachrichtendienst und Abwehr, nämlich Divisionär Weidenmann (1969 - 1977), Divisionär Ochsner (1978 - 1980), Divisionär Petitpierre (1981 - 1988) und Divisionär Schlup (1989 - 1990), sowie zahlreiche Beamte.

4.4.3 Die Eidgenössische Finanzkontrolle und das Sekretariat der Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte

Im Zuge der Untersuchung der Widerstandsorganisation und des ausserordentlichen Nachrichtendienstes (vgl. Teil IV.) stellte sich heraus, dass die Finanzierung dieser geheimen Dienste besondere Probleme aufwirft. Die PUK EMD beschloss daher, dieser Frage, insbesondere auch der Finanzkontrolle und der Finanzhoheit der eidgenössischen Räte wie auch der gesetzlichen Finanzierungsgrundlagen für geheime Dienste, besonders nachzugehen.

Sie hörte den Direktor der Eidgenössischen Finanzkontrolle, Gottlieb Schläppi, und den ehemaligen Sekretär der Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte, Fritz Bucher, sowie Mitarbeiter der Eidgenössischen Finanzkontrolle an.

Die PUK EMD befragte in diesem Zusammenhang auch ehemalige Mitglieder der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte.

4.5 Gerichte

In einem für ihre Abklärungen wesentlichen Falle zog die PUK EMD Strafgerichtsakten vom Bezirksgericht Zürich bei.

In weiteren Fällen sah sie die Gerichtsakten militärgerichtlicher Verfahren beim Obergericht der Armee ein. Im Falle Jeanmaire zog sie die gesamten Verfahrensakten bei.

4.6 Kantonale Amtsstellen

Die PUK EMD führte - unter Anzeige an den zuständigen kantonalen Departements- beziehungsweise Direktionsvorsteher - Inspektionen bei den kantonalen Militärverwaltungen der Kantone Neuenburg, Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Appenzell Ausserrhoden durch und besichtigte die Personenkarteien in den Kreiskommandos.

Ausserdem veranlasste die PUK EMD in einem Falle die militärische Beschlagnahmung von Akten aus einem Nachlass, die sich wegen einer laufenden strafrechtlichen Untersuchung bei einem kantonalen Polizeikorps in Verwahrung befanden. Die PUK EMD hegte den Verdacht, in diesen Akten könnten für sie bedeutende Informationen enthalten und dem Zugriff durch Unbefugte ausgesetzt sein.

4.7 Privatpersonen

4.7.1 Hinweise von Privatpersonen

Privatpersonen gaben der PUK EMD rund ein Dutzend Hinweise, die sich insbesondere mit Ueberwachungstätigkeiten militärischer Stellen im Inland befassten. Zum Teil wandten sich Bürger auch mit dem Begehren an die PUK EMD, Einsicht in ihre persönlichen Fichen beim EMD zu erhalten.

Die PUK EMD ging diesen Hinweisen in allen Fällen nach. Die Einsichtsbegehren überwies sie dem dafür zuständigen Sonderbeauftragten des Bundesrates für die Fichen im EMD, alt Nationalratspräsident Franz Eng.

Die PUK EMD wurde auch vom Komitee zur Rehabilitierung von Brigadier Jean-Louis Jeanmaire ("Association pour la réhabilitation du brigadier Jean-Louis Jeanmaire") mit einer umfangreichen Dokumentation bedient.

4.7.2 Befragungen und Aktenherausgabe

Gemäss Artikel 59 Absatz 3 und Artikel 60 GVG sind auch Privatpersonen und private Institutionen verpflichtet, vor einer Untersuchungskommission als Auskunftspersonen oder als Zeugen auszusagen und ihr Akten herauszugeben.

Die PUK EMD befragte 37 Privatpersonen als Zeugen. Sie liess sich von Privatpersonen auch Akten herausgeben.

4.8 Rechtliches Gehör

4.8.1 Einsichtsrechte gemäss Artikel 63 Absatz 1 GVG

Gemäss Artikel 63 Absatz 1 GVG steht Personen, die durch die Untersuchung in ihren Interessen unmittelbar betroffen sind, das Recht zu, den Befragungen von Auskunftspersonen und Zeugen beizuwohnen und dabei Ergänzungsfragen zu stellen sowie in die herausgegebenen Akten und in die Gutachten, Expertenberichte und Einvernahmeprotokolle der Untersuchungskommissionen Einsicht zu nehmen. Die Untersuchungskommissionen können ihnen nach Artikel 63 Absatz 2 GVG die Anwesenheit bei Befragungen und die Akteneinsicht insoweit verweigern, als es im Interesse der laufenden Untersuchung unerlässlich ist.

In diesem Fall kann auf die betreffenden Beweismittel nur abgestellt werden, wenn deren wesentlicher Inhalt den betroffenen Personen mündlich oder schriftlich eröffnet und ihnen Gelegenheit geboten worden ist, sich dazu zu äussern und Gegenbeweismittel zu bezeichnen.

Dieses Verfahren musste nicht durchgeführt werden.

4.8.2 Anhörungsrechte gemäss Artikel 63 Absatz 3 GVG

Gemäss Artikel 63 Absatz 3 GVG ist nach Abschluss der Ermittlungen und vor der Berichterstattung an die Räte jenen Personen, denen gegenüber Vorwürfe erhoben werden, Gelegenheit zu geben, sich dazu vor der Untersuchungskommission zu äussern.

Die PUK EMD gab 18 Personen Gelegenheit, sich schriftlich vernehmen zu lassen. Zwei Personen verlangten die Vorladung vor die Gesamtkommission zur Stellungnahme. Diesen Begehren kam die Kommission nach.

5. Weitere Verfahren

5.1 Allgemeines

Gemäss Artikel 65 Absatz 2 GVG hindert die Einsetzung parlamentarischer Untersuchungskommissionen die Durchführung anderer rechtlich geordneter Verfahren, insbesondere jener gemäss Verantwortlichkeitsgesetz, nicht.

Die PUK EMD war zu Beginn ihrer Tätigkeit mit zwei Verfahren konfrontiert, die parallel zu ihren eigenen Arbeiten Teilbereiche ihres Untersuchungsauftrages betrafen.

5.2 Disziplinarverfahren von Bundesrichter Pfisterer

5.2.1 Der gemeinsame Untersuchungsgegenstand

In der "Rundschau"-Sendung des Fernsehens DRS vom 20. Februar 1990 erhob der Journalist Andreas Kohlschütter gegenüber einem Beamten der UNA (nachfolgend UNA-Beamter genannt) den Vorwurf, er habe ihn anlässlich eines gemeinsamen Mittagessens in einem Hotel in Murten am 22. März 1989 dazu gewinnen wollen, bestimmte Organisationen im Inland zu überwachen.

Am 21. Februar 1990 verfügte der Vorsteher des EMD die Eröffnung eines Disziplinarverfahrens gegen diesen UNA-Beamten. Mit dessen Durchführung wurde Bundesrichter Thomas Pfisterer beauftragt (vgl. hinten Teil II. Ziff. 2.5.2).

Der am 12. März 1990 der PUK EMD erteilte Auftrag beinhaltet unter anderem auch die Abklärung des Vorwurfes, wonach die UNA unerlaubte Tätigkeiten gegenüber Schweizern im Inland entfaltet haben soll.

5.2.2 Abgrenzungsfragen

5.2.2.1 Frage der Untersuchungspriorität

Anlässlich einer Anhörung am 29. März 1990 besprach sich die PUK EMD mit Bundesrichter Pfisterer über die Frage der Priorität. Er erklärte sich damals ausserstande, der PUK EMD ohne Weisung des Vorstehers des EMD die bei ihm erhobenen Akten zur Verfügung zu stellen. Ausserdem ersuchte er die PUK EMD, den in das Disziplinarverfahren gezogenen UNA-Beamten nicht einzuvernehmen, bis das Verfahren abgeschlossen sei - zumindest sollte der UNA-Beamte nicht über den Fall "Murten" befragt werden. Er verwies sodann darauf, dass er den Verlauf möglichst beschleunigen wolle, um dem Bundesrat seinen Bericht unverzüglich abliefern zu können. Da dieser Rapport geheim sei, müsse die PUK EMD ein Editionsbegehren an den Bundesrat stellen; er könne die Akten nicht herausgeben.

Die von Bundesrichter Pfisterer an die PUK EMD gestellten Ersuchen gründeten auf der Auffassung, dass ein bereits vor Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission eröffnetes Disziplinarverfahren gegenüber dem später eingeleiteten parlamentarischen Untersuchungsverfahren den Vorrang genießt.

Das Gesetz schweigt sich in dieser Frage aus. Artikel 65 Absatz 2 GVG gestattet eine Parallelität der Verfahren, nimmt aber zur Frage der Priorität keine Stellung.

Da Bundesrichter Pfisterer der PUK EMD in Aussicht stellte, seine Untersuchung möglichst rasch zu Ende zu bringen, verzichtete die PUK EMD darauf, diese Frage abschliessend zu entscheiden, und erklärte sich mit einer vorläufigen Zurückhaltung einverstanden.

Die PUK EMD hält indessen mit allem Nachdruck fest, dass nach ihrer Auffassung eine parlamentarische Untersuchungskommission die Untersuchungspriorität für sich beanspruchen können muss. Im Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 12. Februar 1966 und noch deutlicher im Votum des Kommissionspräsidenten im Ständerat (Stenographisches Bulletin des Ständerates, 1966, 128) wird die Erwartung geäussert, dass die zuständigen Behörden

Verantwortlichkeitsprozesse oder andere Rechtsverfahren sistieren oder nicht einleiten, solange eine parlamentarische Untersuchung im Gange ist. Dies offensichtlich deswegen, weil Verfahren dieser Art, zu denen auch ein Disziplinarverfahren zu zählen ist, die Arbeiten einer parlamentarischen Untersuchungskommission behindern können.

5.2.2.2 Frage der Ausschliesslichkeit der Untersuchung

Ein Gutachten des Bundesamtes für Justiz, das im Auftrag des Vorstehers des EMD erstellt worden war, kam zum Schluss, dass das Bestehen eines Disziplinarverfahrens die Untersuchungskommission daran hindern würde, auf die Akten dieses Disziplinarverfahrens zu greifen oder den in das Verfahren gezogenen UNA-Beamten zu befragen. Aus dem Willen des Gesetzgebers, beide Verfahren parallel laufen zu lassen, ergebe sich auch, dass die Gewähr dafür bestehen müsse, dass jedes für sich rechtmässig und sachgerecht durchgeführt werden könne. Eine gegenseitige Koordination sei angebracht, doch müssten beide Verfahren unabhängig voneinander laufen können. Das schliesse es aus, dass eine parlamentarische Untersuchungskommission noch vor Abschluss des Disziplinarverfahrens auf die dabei entstandenen Akten greife. Zweifellos habe eine parlamentarische Untersuchungskommission umfassende Einsichtsrechte und könne ihren Willen auch gegen jenen des Bundesrates durchsetzen. Das Einsichtsrecht könne jedoch nicht so weit gehen, dass der Bundesrat beziehungsweise ein Departement in der Wahrnehmung seiner Kompetenzen, namentlich jener zur Führung und Beaufsichtigung der Verwaltung, gehindert oder gar blockiert werde. Daher habe die parlamentarische Untersuchungskommission mit der Einsicht in Protokolle des laufenden Disziplinarverfahrens auf jeden Fall zu warten, bis die Untersuchung abgeschlossen sei. Dieser Auffassung konnte sich die PUK EMD nicht anschliessen.

Diese Rechtsauffassung widerspricht offenkundig Wortlaut und Sinn von Artikel 65 Absatz 2 GVG. Die PUK EMD hat sich denn auch nicht davon abhalten lassen, den UNA-Beamten als Zeugen einzuvernehmen. Sie muss indessen den Umstand rügen, dass der Zeuge sich in der ersten Einvernahme weigerte, zum Vorfall "Murten" auszusagen, mit

der Begründung, Bundesrichter Pfisterer habe ihm dies untersagt, da dies "geheim" sei. Es brauchte eine zweite Einvernahme, um auch über diesen Vorfall den Zeugen befragen zu können. Bundesrichter Pfisterer sagte vor der PUK EMD aus, solche Weisungen habe er dem UNA-Beamten nicht erteilt. Er habe dem UNA-Beamten bloss gesagt, die Entbindung von der Geheimhaltungspflicht im Disziplinarverfahren gelte nur gegenüber dem Untersuchungsbeauftragten, seinem Sekretär und dem Vorsteher des EMD. Er sei nicht befugt, die Geheimhaltungspflicht gegenüber der PUK EMD aufzuheben.

5.2.2.3 Vertrauensschutz

Die PUK EMD deponierte am 30. März 1990, am Tage nach der Unterredung mit Bundesrichter Pfisterer, beim Vorsteher des EMD das Begehren, es seien die Akten aus dem Disziplinarverfahren unverzüglich zu edieren. Der Vorsteher des EMD sagte dies zu; er machte in der Folge indessen den Vorbehalt, dass sich die Aktenedition verzögern könne, da Bundesrichter Pfisterer den Zeugen versichert habe, ihre Aussagen würden nur ihm selbst, dem Gerichtsschreiber und dem Departementsvorsteher zur Kenntnis gelangen. Nach Darstellung des Vorstehers des EMD hatten offenbar mehrere Zeugen unter diesen Bedingungen auf die Geltendmachung des Zeugnisverweigerungsrechts verzichtet, das ihnen nach Artikel 16 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren in Verbindung mit Artikel 42 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess zugestanden hätte. Der Vorsteher des EMD veranlasste daraufhin, dass die Zeugen um ihr Einverständnis zur Verwendung ihrer Aussagen durch die PUK EMD angefragt wurden. Aber drei Zeugen verweigerten ihr Einverständnis, und die PUK EMD sah sich gezwungen, zwei dieser Zeugen erneut vorzuladen und eine eigene Einvernahme durchzuführen.

Bei der Einsichtnahme in die Einvernahmeprotokolle stiess die PUK EMD auf keine Vertraulichkeitszusicherungen von Bundesrichter Pfisterer; es musste angenommen werden, dass diese nicht protokolliert worden waren, wollte man nicht unterstellen, dass solche Zusicherungen nur gegenüber der PUK EMD behauptet worden waren. In einer nachträglich angeordneten Einvernahme als Zeuge bestritt je-

doch Bundesrichter Pfisterer vor der PUK EMD, gegenüber den Zeugen des Disziplinarverfahrens irgendwelche Vertraulichkeitszusicherungen erteilt zu haben. Der Vorsteher des EMD wurde mit dieser Aussage konfrontiert. Er beharrte darauf, dass ihm Bundesrichter Pfisterer die Gewährung der Vertraulichkeitszusicherungen bestätigt hatte. Dabei muss es sich um den Hinweis gehandelt haben, dass die Entbindung von der Geheimhaltungspflicht nur gegenüber dem Untersuchungsbeauftragten, seinem Sekretär und dem Vorsteher des EMD gelte. Daraus ergebe sich kein Recht, Dritten gegenüber zu reden.

Die PUK EMD ist der Auffassung, dass - unabhängig davon, ob sie tatsächlich abgegeben worden sind - derartige Vertraulichkeitszusicherungen rechtlich nicht zulässig wären. Denn sie hätten zur Folge, dass solche Zeugenaussagen in einem anderen Untersuchungs- oder Beschwerdeverfahren nicht verwendet werden dürften und gegebenenfalls wiederholt werden müssten.

Ein Gutachten des Bundesamtes für Justiz kommt zum Schluss, eine solche Zusicherung müsse, wenn sie einmal - wenn auch allenfalls rechtswidrig - abgegeben worden sei, nach dem Verfassungsgrundsatz des Vertrauensschutzes eingehalten werden. Das Bundesamt für Justiz folgerte daraus, dass die Protokolle nur mit Zustimmung der Befragten an die PUK EMD herausgegeben werden dürfen.

Die PUK EMD sieht in einem solchen Vorfall eine erhebliche Beschränkung ihrer Rechte. Zwar ist richtig, dass es ihr unbenommen ist, die gleichen Personen wieder als Zeugen einzuvernehmen. Damit ist allerdings das grundlegende Problem nicht gelöst, welches darin besteht: dass der Bundesrat - wenn gegenüber einer parlamentarischen Untersuchungskommission Vertrauensschutz geltend gemacht werden kann - das durchgreifende Informationsrecht, wie es Artikel 61 Absatz 4 GVG einer solchen Kommission gewährt, schlankweg unterlaufen kann. Der Bundesrat wäre nämlich in der Lage, Informationen, die er unter dem Titel des Amtsgeheimnisses oder der militärischen Geheimhaltung der Kommission gegenüber nicht zurückhalten könnte, dem Zugriff der Kommission zu entziehen, indem er in Verbindung mit diesen Informationen einen Vertrauensschutztatbestand schaffen würde.

Es wäre unter dieser Voraussetzung zum Beispiel für eine parlamentarische Untersuchungskommission unmöglich, Akten einzusehen, die von ausländischen Nachrichtendiensten eingehen und die dem Bundesrat zur ausschliesslichen Kenntnisnahme durch den schweizerischen Nachrichtendienst anvertraut worden wären. Der Bundesrat könnte sich darauf berufen, zur Aktenherausgabe nicht ermächtigt zu sein, es sei denn, der betreffende ausländische Dienst willige ein.

Eine solche Vorstellung ist unerträglich. Entsprechende Praktiken von Untersuchungsorganen sind für die Zukunft zu verhindern. Auf alle Fälle erscheint es angezeigt, die Geltendmachung des Vertrauensschutzes zum Zwecke der Verweigerung von Informationen gegenüber einer parlamentarischen Untersuchungskommission gesetzlich auszuschliessen.

5.3 Administrativuntersuchung Professor Voyame

5.3.1 Der gemeinsame Untersuchungsgegenstand

Nach den Enthüllungen vom Februar dieses Jahres über sensible Personendaten im EMD ordnete der Vorsteher des EMD mit Verfügung vom 1. März 1990 die Durchführung einer Administrativuntersuchung an. Er beauftragte Professor Joseph Voyame, ehemaliger Direktor des Bundesamtes für Justiz, abzuklären, weshalb der Vorsteher des EMD nicht - oder nicht vollständig oder nicht rechtzeitig - über die in der UNA heute und früher geführten, personenbezogenen Dateien mit sensiblen Eintragungen informiert worden war.

Dieser Untersuchungsgegenstand liegt im Rahmen des der PUK EMD in Artikel 2 Absatz 1 Bundesbeschluss (über die Einsetzung von parlamentarischen Untersuchungskommissionen zur besonderen Klärung von Vorkommnissen von grosser Tragweite im Eidgenössischen Militärdepartement vom 12. März 1990) erteilten Auftrages.

5.3.2 Abgrenzungsfragen

5.3.2.1 "Rechtlich geordnetes Verfahren"

Anlässlich einer Aussprache vom 29. März 1990 stellte sich die Frage, ob die Administrativuntersuchung Voyame parallel mit den Arbeiten der PUK EMD laufen solle oder nicht. Es musste geklärt werden, ob eine Administrativuntersuchung zu den "rechtlich geordneten Verfahren" gehört, deren Durchführung durch die Einsetzung parlamentarischer Untersuchungskommissionen gemäss Artikel 65 Absatz 2 GVG nicht gehindert wird.

Administrativuntersuchungen sind, im Gegensatz zu Strafverfahren, Verantwortlichkeitsprozessen und Disziplinarverfahren, nicht gesetzlich geregelt. Indessen hat der Bundesrat am 18. November 1981 Richtlinien über Administrativuntersuchungen erlassen, die - wenn auch auf tiefer Rechtsstufe - Verfahrensbestimmungen enthalten und damit die Administrativuntersuchung rechtlich ordnen. Die PUK EMD ist daher zur Auffassung gelangt, dass Administrativuntersuchungen grundsätzlich als "rechtlich geordnetes Verfahren" im Sinne von Artikel 65 Absatz 2 GVG zu gelten haben, deren Durchführung durch die Einsetzung parlamentarischer Untersuchungskommissionen nicht gehindert wird.

5.3.2.2 Untersuchungspriorität

Da die PUK EMD die durch die Administrativuntersuchung zu prüfenden Tatbestände nicht zu den zentralen Problemen ihrer eigenen Untersuchungen rechnete, stimmte sie der Aufnahme dieser Untersuchung durch Professor Voyame zu. Die PUK EMD verknüpfte damit die Erwartung, dass die Administrativuntersuchung zu einem Zeitpunkt abgeschlossen sein werde, in welchem sie ohne Behinderung oder Verzögerung ihrer Arbeit auf deren Ergebnisse werde greifen können. In der Tat schloss Professor Voyame die Untersuchung am 30. April 1990 ab; er stellte dem Bundesrat seinen Bericht zu. Die PUK EMD ersuchte den Vorsteher des EMD, ihr die entsprechenden Akten zuzustellen, was am 30. Mai 1990 denn auch geschah.

5.4 Würdigung

Die gegenwärtige Rechtslage ist ungenügend. Die Parallelität der Verfahren nach Artikel 65 Absatz 2 GVG kann im Extremfall dazu führen, dass die Exekutive den Zweck einer parlamentarischen Untersuchung durch die Anordnung und rücksichtslose Durchführung von Disziplinarverfahren oder Administrativuntersuchungen vereiteln kann. Die Exekutive hat es in ihrer Gewalt, mit der Anordnung eines solchen Verfahrens oder einer solchen Untersuchung die - den gleichen Untersuchungsgegenstand betreffenden - Arbeiten der parlamentarischen Untersuchungskommission sozusagen nach Belieben zu verzögern. Auch ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, dass solche Verfahren oder Untersuchungen geradezu dazu durchgeführt werden könnten, um Auskunftspersonen und Zeugen so zu "präparieren", dass die Untersuchungskommission ins Leere läuft.

Die PUK EMD empfiehlt, das GVG dahingehend zu ändern, dass Verfahren, die den gleichen Gegenstand betreffen, der einer parlamentarischen Untersuchungskommission zur Abklärung zugewiesen wird, sistiert werden sollen. Eine entsprechende Regel findet sich im Beamtenrecht, die hier als Vorbild gelten kann. Nach Artikel 30 Absatz 3 des Beamtengesetzes vom 30. Juni 1927 und Artikel 18 Absatz 2 des Verantwortlichkeitsgesetzes vom 14. März 1958 wird ein Disziplinarverfahren in der Regel sistiert, wenn gegen den Beamten wegen der gleichen Tatsache ein Strafverfahren eröffnet wird.

II. **UNTERGRUPPE NACHRICHTENDIENST UND ABWEHR (UNA)**1. **Auftrag, Organisation und Tätigkeit der UNA**1.1 **Einleitung**

Gegenstand der Untersuchungen der PUK EMD war gemäss Artikel 2 Absatz 1 des Bundesbeschlusses vom 12. März 1990 die Tätigkeit der Untergruppe Nachrichtendienst und Abwehr (UNA) im allgemeinen. Die PUK EMD überprüfte im besonderen, ob und allenfalls in welchem Ausmass die UNA Informationen über Personen und Organisationen in der Schweiz beschaffte, sammelte und verwertete.

1.2 **Auftrag**

Unterstellung, Organisation und Aufgaben der UNA sowie ihrer Abteilungen und Sektionen sind in der Geschäftsordnung des Stabes der Gruppe für Generalstabsdienste enthalten, die der Generalstabschef mit Genehmigung des Departementsvorstehers, gestützt auf Artikel 5 der Verordnung des EMD vom 1. Februar 1968 zur Dienstordnung (SMA 88 120), am 15. Mai 1987 erliess. Erlasse höherer Stufe, die sich mit der UNA befassen, existieren nicht.

Divisionär Schlup, Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr bis zum 30. Mai 1990, umschrieb die Aufgabe seines Dienstes als Zeuge vor der PUK EMD folgendermassen:

"Ich ermittle mit meinem Amt Gefahren und Bedrohungen militärischer Art und stelle die rechtzeitige Warnung der Entscheidungsträger sicher. Zudem ermittle ich mit meinem Amt Erkenntnisse für die zutreffende Planung und Rüstung sowie Ausbildung unserer Armee. Das ist der Bereich Nachrichtendienst. Im Bereich Abwehr schütze ich die Armee vor schädigenden Einflüssen oder Einwirkungen."

Der Auftrag der UNA erweist sich in dieser Formulierung als ein streng militärischer; insbesondere ist die Nachrichtenbeschaffung auf militärisch relevante Erkenntnisse beschränkt. Demgegenüber ist der "örtliche" Zuständigkeitsbereich der UNA in dieser Lesart

keiner Beschränkung unterworfen; militärisch relevante Nachrichten könnten somit auch im Inland über Inländer beschafft werden.

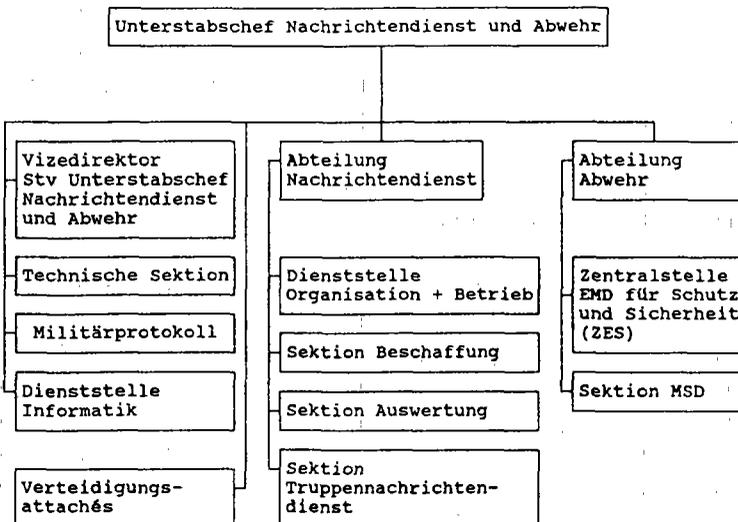
Die Arbeitsgruppe Bachmann der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates stellte zu dieser Problematik in ihrem Bericht vom 19. Januar 1981 fest, dass die Bekämpfung der Subversion in der Schweiz nicht in den Aufgabenbereich der UNA falle, sondern zum Aufgabenbereich der Bundespolizei gehöre (vgl. Ziff. 26 des Berichtes der Arbeitsgruppe).

1.3 Organisation und Tätigkeit

1.3.1 Uebersicht

Die UNA ist Teil des Stabes der Gruppe für Generalstabsdienste. Ihr Chef (der Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr) ist dem Generalstabschef direkt unterstellt. Er verfügt über einen Stab und zwei Abteilungen, nämlich die Abteilung Nachrichtendienst einerseits und die Abteilung Abwehr andererseits.

Die UNA ist folgendermassen aufgebaut:



1.3.2 Stab und direkt unterstellte Sektionen

1.3.2.1 Stab

Der Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr verfügt über einen Stab; dieser Stab befasst sich namentlich mit administrativen, personellen und finanziellen Belangen. Dem Stellvertreter des Unterstabschefs - als Vizedirektor der UNA - sind die Technische Sektion, das Militärprotokoll und die Dienststelle Informatik direkt unterstellt. Er ist für den administrativen, technischen und personellen Bereich sowie für die militärische Planung und die Kriegsvorbereitungen der UNA verantwortlich. Ferner koordiniert er den Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung in der UNA und im Rahmen des Truppennachrichtendienstes.

1.3.2.2 Technische Sektion

Die Technische Sektion ist die Fachstelle der für die Nachrichtenbeschaffung und Abwehr erforderlichen technischen Hilfsmittel. Sie gewährleistet die technische Ausbildung der UNA-Mitarbeiter in den Bereichen Nachrichten- und Sicherheitsdienst und Uebermittlung. Sie hat technische Probleme der Bundespolizei sowie kantonaler und kommunaler Polizeikorps zu lösen und bauliche Fragen der UNA zu bearbeiten.

Die Technische Sektion verfügt über Abhör- und Beobachtungsmaterial (zu dessen Verwendung vgl. Ziff. 3).

Zur Lösung anspruchsvoller technischer Probleme hat sich die Sektion die Unterstützung des Wissenschaftlichen Forschungsdienstes der Stadtpolizei Zürich (WFD) gesichert. Am 30. November 1970 schlossen die Eidgenossenschaft und die Stadt Zürich einen Vertrag ab, wonach der Wissenschaftliche Forschungsdienst namentlich in den Bereichen Nachrichtenbeschaffung, Spionageabwehr, Spurensicherung bei Sprengstoffdelikten und Anlage von Dokumentationen wissenschaftliche Forschung im Auftrag der Technischen Sektion betreibt. Ein vom Chef der Technischen Sektion der UNA am 15. Dezember 1978 erlassenes Pflichtenheft präzisiert den Auftrag dieses

Dienstes im Rahmen des Vertrages. Fallweise erteilt der Chef der Technischen Sektion dem Wissenschaftlichen Forschungsdienst auch einzelne Forschungsaufträge. Für die vom Wissenschaftlichen Forschungsdienst gegenüber dem Stab der Gruppe für Generalstabsdienste erbrachten Leistungen bezahlt der Bund der Stadt Zürich jährlich rund 290'000 Franken. Dieser Betrag wird im Voranschlag der Eidgenossenschaft nicht gesondert ausgewiesen; er ist in der Rubrik "Abteilungsarbeiten" des Stabes der Gruppe für Generalstabsdienste enthalten (vgl. Ziff. 1.6).

Die PUK EMD stellte fest, dass die Technische Sektion auch für die "geheimen Dienste" (vgl. Teil IV.) eine Unterstützungstätigkeit im technischen Bereich entfaltetete: So kontrollierte sie die Räume, die der ausserordentliche Nachrichtendienst (P-27) benutzte, auf ihre Sicherheit hin und beschaffte für diesen geheimen Dienst fallweise auch Material. Zugunsten der geheimen Widerstandsorganisation (P-26) bearbeitete sie Übermittlungs- und andere technische Fragen und kontrollierte auch deren Räume in technischer Hinsicht. Ausserdem waren verschiedene Aufträge, welche die Technische Sektion dem Wissenschaftlichen Forschungsdienst übertrug, für die geheime Widerstandsorganisation bestimmt.

1.3.2.3 **Militärprotokoll**

Das Militärprotokoll leitet den Verkehr mit dem Ausland in allen militärischen Angelegenheiten. Es organisiert Besuche und Akkreditierungen und führt diese durch.

1.3.2.4 **Dienststelle Informatik**

Seit knapp einem Jahr verfügt die UNA über eine neue Dienststelle: die direkt dem Vizedirektor unterstellte Dienststelle Informatik. Diese Dienststelle "NA-IK" (Nachrichten-Informatik) befasst sich in Zusammenarbeit mit anderen Stellen der eidgenössischen Verwaltung mit der Entwicklung der Informatiksysteme der UNA. Sie bearbeitet Fragen der Datenübertragung und überwacht die Sicherheit von EDV-Anlagen.

Würdigung

Die Organisation des Stabes und der direkt unterstellten Sektionen und Dienststellen geben der PUK EMD zu keinen besonderen Bemerkungen Anlass.

1.3.3 Abteilung Nachrichtendienst

1.3.3.1 Auftrag und Organisation im allgemeinen

Der Chef der Abteilung Nachrichtendienst ist dem Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr direkt unterstellt und für die nachrichtendienstlichen Belange der Kriegsvorbereitung dem Unterstabschef Front zur Zusammenarbeit zugewiesen. Gemäss der Geschäftsordnung des Stabes der Gruppe für Generalstabsdienste leitet er die konzeptionellen und organisatorischen Belange des strategischen, des operativen und des Truppennachrichtendienstes; die Beschaffung und Auswertung von Informationen und Nachrichten sowie die Verbreitung von Erkenntnissen und Beurteilungen zur sicherheitspolitischen Lage und der Bedrohung; die Beschaffung der Grundlagen über Bedrohung und Umwelt im Rahmen der militärischen Gesamtplanung.

Der Chef der Abteilung Nachrichtendienst verfügt - neben der administrativen Dienststelle - über die Sektion Beschaffung, die Sektion Auswertung und die Sektion Truppennachrichtendienst. Er sorgt für die Zusammenarbeit mit der Abteilung Elektronische Kriegführung des Bundesamtes für Übermittlungstruppen und mit der Sektion Flieger- und Fliegerabwehrnachrichtendienst des Kommandos der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen.

Im Rahmen ihrer Untersuchung legte die PUK EMD besonderes Gewicht auf die Abklärung der Frage, ob die Abteilung Nachrichtendienst "innenpolitischen" oder "gesellschaftspolitischen" Nachrichtendienst betreibt oder betrieben hat.

1.3.3.2 Sektion Beschaffung

Die Sektion Beschaffung erwirbt relevante Nachrichten nach den Prioritäten, die der Chef der Sektion Auswertung festlegt.

1.3.3.3 Sektion Auswertung

Die Sektion Auswertung gewährleistet die nachrichtendienstliche Permanenz und die rechtzeitige Vorwarnung der obersten Führungs- und Entscheidungsinstanzen. Sie beurteilt laufend: die sicherheitspolitische Lage, deren Entwicklung und Perspektiven; die Mittel, Fähigkeiten und Absichten aktueller und potentieller Konfliktparteien, potentieller Gegner oder Verbündeter; die Bedrohung der Schweiz und ihrer Interessen.

Ihr Chef legt unter anderem die Nachrichtenbedürfnisse und -beschaffungsbegehren nach Prioritäten fest. In bestimmten allgemeinen Bereichen erteilt er schriftlich einen permanenten Beschaffungsauftrag; in spezifischen Bereichen vergibt er Sonderaufträge zur kurzfristigen Nachrichtenbeschaffung.

Der Chef der Sektion Auswertung umschreibt den Bedarf an Nachrichten entweder von sich aus oder aufgrund von Anfragen, die ihm von der Bundesverwaltung, den Verteidigungsattachés oder von ausländischen Nachrichtendiensten zugehen.

In Berichten zuhanden übergeordneter politischer und militärischer Behörden schildert die Sektion Auswertung in grossen Zügen die internationale Lage. Dabei stützt sie sich auf die Nachrichten, die sie von der Sektion Beschaffung und über andere Kanäle (Massenmedien, Nachrichten der Presseagenturen, verschiedene Publikationen, elektronische Beobachtung durch die Übermittlungstruppen, direkt vom ausserordentlichen Nachrichtendienst eingehende Informationen etc.) erhält.

Die Sektion Auswertung leitet ferner das Indikations- und Warnzentrum (IWZ), wo alle verfügbaren Informationen gesammelt werden.

1.3.3.4 Sektion Truppennachrichtendienst

Die Sektion Truppennachrichtendienst betreut die Aus- und Weiterbildung der Nachrichtenoffiziere, -unteroffiziere und -soldaten, die in den Stäben und Stabseinheiten der Truppenkörper und Heereseinheiten Dienst leisten, und stellt ihnen Arbeitsgrundlagen zur Verfügung.

1.3.3.5 Methoden der Nachrichtenbeschaffung

Die PUK EMD versuchte, einen allgemeinen Ueberblick über die Sektion Beschaffung zu erhalten; sie legte dabei ein besonderes Gewicht auf die Frage der Methoden der Nachrichtenbeschaffung. Darüber spricht sich die Geschäftsordnung des Stabes der Gruppe für Generalstabsdienste nicht aus. Der PUK EMD sind auch sonst keine einschlägigen Weisungen oder Erlasse bekannt geworden, die diesen Aspekt ausdrücklich regeln würden.

Aufgrund der verfügbaren Grundlagen und ohne Vorliegen gegenteiliger Hinweise ist die PUK EMD zu folgenden Feststellungen gekommen:

- Die Beamten der UNA betreiben zweifellos nicht "Spionage" im üblichen Sinn des Wortes. In der Abteilung Nachrichtendienst sind keine Agenten beschäftigt, wie man sie in ausländischen Diensten finden kann (in der neuesten Zeitgeschichte stösst man auf zahlreiche Beispiele). Wegen des beschränkten Personalbestandes der Abteilung Nachrichtendienst wäre eine solche Art von Tätigkeit auch nicht systematisch zu betreiben.
- In der Regel bezieht der schweizerische Nachrichtendienst - abgesehen von den Informationen, die er aus öffentlichen Quellen, von den Verteidigungsattachés oder von ausländischen Diensten erhält - Auskünfte von Informanten. Solche Informanten setzen sich bei der Nachrichtenbeschaffung nur einer kleinen oder gar keiner Gefahr aus (eine solche könnte beispielsweise entstehen, wenn Dokumente - obwohl es untersagt ist - aus einem Drittland

herausgeschmuggelt würden oder wenn in einem Drittland ein Fotografierverbot missachtet würde).

- Es ist schwer festzustellen, auf welche Weise die Partner der Informanten, die sogenannten "sekundären Quellen" (vgl. Ziff. 1.3.3.6.2), die für die Sektion Beschaffung bestimmten Informationen erwerben. Der PUK EMD sind die Beschaffungsmethoden dieser "sekundären Quellen" nicht bekannt. Die Art der Nachrichten lässt indessen eine sogenannte "operative" Tätigkeit - d.h. eine Nachrichtenbeschaffung unter Bruch fremden Rechts - nicht als ausgeschlossen erscheinen. In einem solchen Fall kann kein Zweifel darüber bestehen, dass die "sekundären Quellen" wegen ihrer Beschaffungstätigkeit bestimmte Risiken eingehen.

1.3.3.6 Informationsquellen und Zusammenarbeit mit Dritten

Es obliegt der Sektion Beschaffung, die notwendigen Informationsquellen zu erschliessen, um den Nachrichtenbedürfnissen der Sektion Auswertung möglichst nachzukommen. Diese Informationsquellen können öffentliche oder nicht öffentliche sein. Die Informationen stammen von den Verteidigungsattachés, von Informanten, von anderen Stellen der Bundesverwaltung und von den ausländischen Nachrichtendiensten.

1.3.3.6.1 Schweizerische Verteidigungsattachés

Die Schweiz hat im Ausland 13 Verteidigungsattachés, darunter vier höhere Stabsoffiziere, sechs Instruktionsoffiziere und drei Milizoffiziere. Sie befinden sich auf Schweizer Botschaften in aller Welt (die höheren Stabsoffiziere in London, Washington, Bonn und Paris, die anderen, in der Regel im Rang eines Obersten auf den Posten Wien, Rom, Moskau, Stockholm, Warschau, Budapest, Ankara, Kairo und Tokio) und sind jeweils in mehreren Ländern der entsprechenden Region, insgesamt in 41 Staaten, akkreditiert. Eine 14. Stelle wird 1991 in New Delhi eröffnet werden.

Schweizerische Verteidigungsattachés haben die ständige Aufgabe, in den Ländern ihrer Region jene Nachrichten zu beschaffen, die Gegenstand des "Verzeichnisses der permanenten Nachrichtenbedürfnisse" bilden: Nachrichten über die Streitkräfte, die Militär-, Wirtschafts- und Sicherheitspolitik, die innere Lage und die Rüstungs- und Ausrüstungsprobleme in den anvisierten Ländern. Sie haben fallweise Sonderfragen zu bearbeiten; die Sektion Beschaffung übermittelt ihnen solche Sonderfragen entweder aus eigenem Antrieb oder im Auftrag einer anderen Dienststelle des EMD (kürzliche Beispiele: Gliederung von Streitkräften in Ländern des Mittleren Ostens, Entwicklung der Lage in der DDR). Des weitern verfassen sie monatliche Berichte über Themen ihrer Wahl.

Damit die Verteidigungsattachés ihre Aufgaben erfüllen können, erhalten sie bei der UNA eine Sonderausbildung. Zur Hauptsache geht es dabei um eine Vertiefung ihrer Kenntnisse über die Regionen, in denen sie ihre Tätigkeit entfalten sollen, sowie um eine Einführung in die Art und Weise, wie Nachrichten aus offen zugänglichen Quellen beschafft werden.

1.3.3.6.2 Informanten

Eine weitere Kategorie von Informationsquellen (in diesem Bericht kurz "Informanten" genannt) bilden Personen, die ausserhalb der UNA stehen und keine nachrichtendienstlichen Fachleute sind. Es handelt sich in der Mehrzahl der Fälle um schweizerische Staatsangehörige mit Beziehungen zum Ausland. Für die Kontakte mit den Informanten sorgen innerhalb der Sektion Beschaffung Nachrichtendienstfachleute, indem sie als Führungsoffiziere wirken.

Ein Berner Journalist behauptete dem Medienmagazin "Klartext" zufolge, er habe 1980 im Verlaufe eines Interviews mit dem inzwischen verstorbenen Direktor der Eidgenössischen Finanzkontrolle, Eduard Lehmann, eine Liste betreffend Zahlungen der UNA an diverse Informanten gesehen. Auf die Frage, wofür diese Personen Geld bekämen, soll Lehmann geantwortet haben: "Zum Beispiel für Berichte aus Pressehäusern." Die PUK EMD konnte die erwähnte Liste nicht auffinden. Bei der Befragung erinnerte sich der Journalist aber an

einen Namen auf der Liste, unter welchem er einen Berufskollegen zu erkennen glaubte. Die PUK EMD stellte fest, dass ein Journalist gleichen Namens von etwa 1975 bis heute als Quelle für die UNA tätig gewesen ist und von 1985 bis Mitte 1989 - frühere Unterlagen existieren nicht mehr - jährlich gleichbleibende Zahlungen von rund 6'000 Franken erhalten hat.

Nach Angaben der Abteilung Nachrichtendienst handelt es sich um einen Marinespezialisten für Fragen und Probleme aussereuropäischer Seestreitkräfte. Nach Erkenntnissen der PUK EMD befasste sich dieser Journalist publizistisch auch mit Front- und Einwirkorganisationen (vgl. 2.3) und war auch in der Schweiz politisch aktiv. Der zuständige Beamte der UNA gab an, dies nicht gewusst zu haben. Der Journalist teilte der PUK EMD mit, nie Nachrichten über Personen, Organisationen und Vorgänge im Inland geliefert zu haben.

In einem weiteren der PUK EMD zur Kenntnis gelangten Fall versuchte die Sektion Beschaffung, einen Journalisten als Informanten zu gewinnen. Jener hätte für die UNA im Rahmen einer Berufsreise Informationen über die an einem Konflikt in Afrika beteiligten Parteien sowie über deren Bewaffnung sammeln sollen.

Weitere Fälle, in denen die Sektion Beschaffung Journalisten zur Informationsbeschaffung hätte heranziehen wollen, sind der PUK EMD nicht bekannt geworden.

Die PUK EMD ging auch der Frage nach, ob Informanten für die UNA tätig sind, ohne dass ihre Arbeitgeber davon Kenntnis haben. Nach den angehörten Zeugen handelt es sich bei den Informanten häufig um Selbständigerwerbende, für die sich dieses Problem nicht stellt; in den anderen Fällen werde der Arbeitgeber im Prinzip unterrichtet, unter früheren Generalstabschefs manchmal durch diesen selbst.

In der Regel werden Informanten nur für die Beschaffung von Nachrichten eingesetzt, die im Verzeichnis der permanenten Nachrichtenbedürfnisse aufgeführt sind (vgl. Ziff. 1.3.3.3). Zur Beschaffung spezieller Nachrichten im Rahmen von Sonderaufträgen - deren

Beantwortung häufig dringend ist - sind solche Informanten in der Regel nicht geeignet.

In zahlreichen Fällen beschaffen die Informanten die Nachrichten nicht selbst, sondern holen die von ihrem Führungsoffizier verlangten Auskünfte bei Drittpersonen ein, namentlich bei ausländischen Staatsangehörigen, mit denen sie in Kontakt stehen (sogenannte "sekundäre Quellen", vgl. Ziff. 1.3.3.5). Dem Führungsoffizier ist die Identität dieser Drittpersonen nicht unbedingt bekannt. Die Quellen wissen ihrerseits vielfach nicht, dass ihre Nachrichten für die UNA bestimmt sind.

Gewisse Informanten werden für ihre Spesen entschädigt (Reisen, Hotelunterkünfte, Mahlzeiten, Übermittlungskosten etc.), ohne indessen für die gelieferten Nachrichten bezahlt zu werden. Andere Informanten werden pauschal abgefunden und/oder erhalten unterschiedliche Beträge für ihre Berichte, die sie abliefern. Die Auszahlungen an die Informanten werden von der UNA zu Lasten der Rubrik "Abteilungsarbeiten" verbucht (vgl. Ziff. 1.6). Der Rechnungsführer der UNA übergibt den Führungsoffizieren das benötigte Geld aufgrund von "getarnten" Rechnungen, welche die Identität des eigentlichen Empfängers nicht offenlegen. Die Führungsoffiziere zahlen das Geld gegen eine - ebenfalls "getarnte" - Quittung aus, die sie anschliessend dem Rechnungsführer der UNA zustellen. Nach seinen Aussagen fordert der Rechnungsführer der UNA von Zeit zu Zeit einen von den betreffenden Informanten erstellten Bericht an, um zu kontrollieren, ob das Geld korrekt verwendet wird.

1.3.3.6.3 Schweizerische Verwaltungsstellen

- Bundespolizei

Zwischen der Abteilung Nachrichtendienst und der Bundespolizei fand ein gegenseitiger Informationsaustausch statt, welcher aufgrund der Personalunion Chef Bundespolizei und Chef der Abteilung Abwehr vereinfacht wurde. Gemäss den Ermittlungen der PUK EMD beschlossen der Generalstabschef und der Bundesanwalt in einem Gespräch am 15. August 1978 die Durchführung von jährlichen Sitzun-

gen der Verantwortlichen der Bundespolizei und der Sektion Beschaffung. Diesem Beschluss wurde nachgelebt; die Verantwortlichen der Bundespolizei und der Sektion Beschaffung kamen jedes Jahr zusammen.

Die PUK EMD verlangte die Protokolle dieser Sitzungen heraus, erhielt diese jedoch nur unvollständig, da nicht immer Protokolle erstellt wurden und einige Protokolle heute nicht mehr vorhanden sind. Aus den vorliegenden Unterlagen geht indessen klar hervor, dass zwischen der Bundespolizei und der Sektion Beschaffung ein Nachrichtenaustausch stattfand; über die Anzahl der ausgetauschten Informationen wurden Statistiken geführt. Die beiden Dienste stimmten ihre Beziehungen zu jenen ausländischen Nachrichtendiensten, mit denen sie beide zusammenarbeiteten, aufeinander ab und führten gemeinsam die Verzeichnisse der permanenten Nachrichtenbedürfnisse nach. Die Bundespolizei stellte der Sektion Beschaffung Unterlagen, die aus Telefonüberwachungen stammten, und ihre Quartalsberichte zur Verfügung. Umgekehrt leitete die Sektion Beschaffung der Bundespolizei die monatlichen Berichte der schweizerischen Verteidigungsattachés sowie - gemäss Aussagen der Verantwortlichen - die von ausländischen Nachrichtendiensten eingehenden Informationen über innerschweizerische Angelegenheiten weiter.

Nach Aussagen eines ehemaligen Beamten der Bundespolizei richtete die Abteilung Nachrichtendienst wiederholt Anfragen an die Bundespolizei, welche Einwohner der Schweiz betrafen. Der befragte Beamte gab an, Antworten seien in solchen Fällen nur selten gegeben worden. Das Militär habe nur einen Anspruch auf eine Antwort, wenn militärische Interessen betroffen seien. Für den Staatsschutz sei die Bundespolizei zuständig.

In einem konkreten Falle, welcher der PUK EMD bekannt wurde, gelangte die Abteilung Nachrichtendienst mit einer Anfrage bezüglich eines eidgenössischen Parlamentariers an die Bundespolizei; sie wollte Informationen über dessen persönliche und berufliche Beziehungen erhalten. Die Bundespolizei erstellte darüber, wie dem Dossier "UNA" der Bundespolizei zu entnehmen ist, einen kurzen Be-

richt, welcher der anfragenden Stelle allerdings nicht zugestellt worden sein soll.

- Andere Verwaltungsstellen

Nach Aussagen eines massgeblichen Mitarbeiters soll die UNA über Informanten auf allen Ebenen des EMD verfügen. Es scheint, dass verschiedene Instanzen der UNA eigene "Informantennetze" innerhalb des Departements haben. Gemäss den Äusserungen eines Zeugen kann es der Glaubwürdigkeit der UNA schaden, wenn sich diese "Netze" überschneiden.

1.3.3.6.4 Ausländische Nachrichtendienste

Für den Verkehr mit den ausländischen Nachrichtendiensten besteht in der Sektion Beschaffung ein Verbindungsbüro. Dank dessen Übermittlungsmittel kann der Verkehr mit den ausländischen Nachrichtendiensten auch dann aufrechterhalten werden, wenn die gewöhnlichen Mittel versagen, d.h. insbesondere in Krisenfällen.

Die ausländischen Nachrichtendienste, mit denen regelmässige Kontakte unterhalten werden, werden "benachbarte Dienste" genannt. Dieser Begriff wurde 1988 vom Generalstabschef und vom Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr dem früheren Begriff "befreundete Dienste" vorgezogen, da der Begriff "befreundete Dienste" unter dem Gesichtspunkt der schweizerischen Neutralität als fragwürdig erachtet wurde. Die Kontakte mit diesen Diensten bestehen namentlich in diskreten Begegnungen in der Schweiz oder im Ausland.

Bei der Prüfung der Beschaffungsaufträge, welche die Sektion Beschaffung in den Jahren 1989 und 1990 von der Sektion Auswertung erhielt, stellte die PUK EMD einen hohen Anteil an Anfragen von ausländischen Diensten fest. Das kann damit erklärt werden, dass die Nachrichtendienste ihre Informationen auf der Grundlage des Reziprozitätsprinzips ("do ut des") austauschen und die schweizerischen Dienste für die von ihnen benötigten Informationen zu einem grossen Teil auf die ausländischen Dienste angewiesen sind. Verschiedene Mitarbeiter der UNA unterstrichen die sich daraus er-

gebende Abhängigkeit von ausländischen Diensten, die ihren Ursprung in den geringen Mitteln unserer Dienste - im Vergleich zum bestehenden Nachrichtenbedarf - habe.

Die Zusammenarbeit mit benachbarten Nachrichtendiensten ist nicht schriftlich geregelt. Schriftliche Vereinbarungen bestehen hingegen in bezug auf die Geheimhaltungsvorschriften (vgl. Ziff. 1.3.4.2.2).

1.3.3.6.5 Ausserordentlicher Nachrichtendienst

Zusätzlich zu ihrem offiziellen Dienst verfügt die Schweiz über einen ausserordentlichen Nachrichtendienst, eine Geheimorganisation (deren Beziehungen zum ordentlichen Nachrichtendienst werden in Teil IV. geschildert).

1.3.3.6.6 Privatorganisationen

Die PUK EMD ging auch der Frage nach, ob die UNA einen Teil ihrer Aufgaben im Bereich der Nachrichtenbeschaffung - namentlich hinsichtlich schweizerischer Personen, Organisationen und Ereignisse - Privatorganisationen übertragen hat. Diese Möglichkeit einer "Privatisierung" der Nachrichtenbeschaffung, insbesondere von Inlandinformationen, erschien nicht von vornherein als ausgeschlossen. Die PUK EMD hat daher die nachfolgend aufgeführten Institutionen einer Ueberprüfung unterzogen.

- "Büro Ha"

Das "Büro Ha" (Hausamann) wurde seinerzeit von Oberst Albert Bachmann übernommen (vgl. Teil IV. Ziff. 2.2.1). Dieser betonte gegenüber der PUK EMD, die Organisation werde "schlafend" gehalten. Nach den Erkenntnissen der PUK EMD bestehen heute keine Beziehungen mehr zwischen dem "Büro Ha" und der UNA. Oberst Bachmann unterhält gegenwärtig noch persönliche Kontakte zu Angehörigen der UNA, zu anderen Stellen des EMD sowie zur Armee. Ob sich diese Be-

ziehungen auf den rein privaten Bereich beschränken, wie gegenüber der PUK EMD allseits behauptet wurde, muss von der PUK EMD indessen offengelassen werden.

- Die Firma INSOR AG

Die Firma INSOR AG wurde 1976 ins Handelsregister des Kantons Zürich eingetragen. Eine ihrer Aktivitäten war die Herstellung sogenannter "integraler Sicherheitssysteme".

Die Arbeitsgruppe Bachmann der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates unterzog diese Firma einer Ueberprüfung. Sie kam zu folgenden Ergebnissen (vgl. Ziff. 44 ihres Berichtes): Oberst Bachmann beabsichtigte 1976, eine Tarnfirma für den ausserordentlichen Nachrichtendienst zu gründen. Er versuchte, die Firma INSOR AG für diese Zwecke einzuspannen, der Versuch scheiterte aber, da die Firma auf dem Gebiet der Sicherheitsberatung eine echte Marktlücke ausfüllte und sich daher zur Verwendung als Tarnfirma nicht eignete.

Die Abklärungen der PUK EMD, insbesondere die Anhörung mehrerer Zeugen, führten zu keinen neuen Erkenntnissen. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass in der Bundesanwaltschaft vor etwa zehn Jahren - unter bis heute ungeklärten Umständen - Dokumente betreffend die Firma INSOR AG verschwanden. Es war der PUK EMD deshalb nicht möglich, diese Dokumente einzusehen.

Die PUK EMD stellte fest, dass zwischen Verantwortlichen der Ex-Organisationen rund um Oberst Bachmann und Spitzenleuten der Firma INSOR AG sowie einer weiteren, mit jener unter einem Dach untergebrachten Gesellschaft auch persönliche Beziehungen bestanden.

Sie fand indessen keinen Hinweis, der auf eine Zusammenarbeit zwischen der ehemaligen Firma INSOR AG und der Abteilung Nachrichtendienst und/oder den geheimen Organisationen (Widerstandsorganisation und ausserordentlicher Nachrichtendienst; vgl. Teil IV.) schliessen liesse. Die Firma wurde zufolge Liquidation im Handelsregister am 21. April 1988 gelöscht.

- Schweizerisches Ost-Institut (SOI)

Diese Institution verfolgt die wirtschaftliche und politische Entwicklung in den Ländern Osteuropas und veröffentlicht die Ergebnisse ihrer Recherchen in der Schweiz und anderen westlichen Ländern in Form von Periodika und Monografien. Unter ihren, der breiten Öffentlichkeit in der Regel offenstehenden Publikationen, findet man Periodika wie "Zeitbild" und "SOI-Bilanz".

Die PUK EMD konnte feststellen, dass das Schweizerische Ost-Institut und einige seiner Mitarbeiter mehr oder weniger regelmässig Fragen von Beamten der UNA (z.B. über Aspekte der Gesetzgebung in den kommunistischen Ländern) - im Prinzip kostenlos - beantworten. Ferner übte der Leiter des Instituts eine gewisse Zeit lang gegen eine bescheidene Vergütung eine Tätigkeit als Referent für die UNA aus. Die Abteilung Nachrichtendienst hat Publikationen des Ost-Instituts abonniert.

Die Frage, ob Personen, die beim Schweizerischen Ost-Institut lediglich eine Teilzeitbeschäftigung innehaben, gleichzeitig auch für die UNA arbeiten, konnte nicht geklärt werden. Die PUK EMD stellte hingegen fest, dass Mitarbeiter des Schweizerischen Ost-Instituts gegen Bezahlung einzelne Aufträge für die UNA ausführen. Gegenwärtig sind zwei frühere Mitarbeiter der Abteilung Nachrichtendienst beim Schweizerischen Ost-Institut angestellt. Da diese beiden Mitarbeiter keine Beamten mehr sind, ist die Ausübung dieser Tätigkeit nicht zu beanstanden.

In einem "Nachrichtenbulletin" (Nr. 1/87) kündigte der Chef der Sektion Auswertung für 1987 die Schaffung eines internationalen Aufklärungszentrums (Centrale internationale de clearing) innerhalb des Schweizerischen Ost-Instituts an; es werde sich mit den "Sowjetischen 'Aktiven Massnahmen'" befassen. Gemäss einem Verantwortlichen des Schweizerischen Ost-Instituts sollten Informationen über diese "Aktiven Massnahmen" (insbesondere "Massnahmen zur Desinformation") zusammengetragen und in der Folge gegen Bezahlung an interessierte Personen und Institutionen weitergeleitet werden.

Nach einer etwa einjährigen Versuchsphase wurde dieses Projekt aus finanziellen Gründen aufgegeben. Während dieser Versuchsphase hat sich die Abteilung Nachrichtendienst nach ihren eigenen Angaben nie um diesbezügliche Informationen aus dem Schweizerischen Ost-Institut bemüht und auch nie welche erhalten.

Nach den Abklärungen der PUK EMD erhält das Schweizerische Ost-Institut von der UNA keine Nachrichten. Die PUK EMD stellte jedoch fest, dass die UNA dem Institut im Austausch gegen Publikationen des Instituts gelegentlich nichtklassifizierte Schriften gratis abgibt.

- Institut für politische Zeitfragen (IPZ)

Die Untersuchung der PUK EMD ergab, dass Robert Vögeli, Leiter dieses Instituts, gelegentlich Fragen von Mitarbeitern der Sektion Beschaffung beantwortete. Von Zeit zu Zeit hielt er bei der UNA Referate zum Thema der indirekten Kriegführung. Für diese Leistungen wurde er entschädigt. Die Abteilung Nachrichtendienst hat gewisse Publikationen des Instituts abonniert.

Die PUK EMD stellte keine besonderen Verbindungen zwischen der UNA und dem Institut für politische Zeitfragen oder Robert Vögeli fest.

1.3.3.6.7 Abteilung Elektronische Kriegführung

Zwei Mitarbeiter der Sektion Auswertung stellen die Verbindung mit der Abteilung Elektronische Kriegführung (EKF) des Bundesamtes für Übermittlungstruppen sicher. Die Einrichtungen der Abteilung Elektronische Kriegführung ermöglichen es ihr, in einem grossen Umkreis Funksprüche aufzufangen und so in gewissen Zonen den militärischen Funkverkehr zu verfolgen. Aufgrund von Nachrichten, die auf diesem Wege eingehen, kann die Sektion Auswertung ihre Lagekarten über militärische Konzentrationen und Bewegungen à jour halten.

Die PUK EMD stellte fest, dass die Abteilung Elektronische Kriegführung mit dem ihr zur Verfügung stehenden Material auch Gespräche zwischen Privatpersonen empfangen kann. Nach ihren Verantwortlichen begnügt sie sich aber damit, die Intensität des Funkverkehrs zu überwachen, und hört die privaten Gespräche von Dritten nicht ab. Die Verantwortlichen erklärten gegenüber der PUK EMD, die gesetzlichen Bestimmungen, insbesondere das Verbot des Abhörens und Aufnehmens fremder Gespräche gemäss Artikel 179bis des Schweizerischen Strafgesetzbuches, würden eingehalten. Es ist darauf hinzuweisen, dass jedermann in der Schweiz Geräte auf dem freien Markt erwerben kann, um derartige Funkverbindungen mitanzuhören.

Die PUK EMD fand keine Hinweise auf eine unerlaubte Tätigkeit der Abteilung Elektronische Kriegführung.

1.3.3.6.8 Sektion Flieger- und Fliegerabwehrnachrichtendienst

Die Flieger- und Fliegerabwehrtruppen verfügen über einen eigenen Nachrichtendienst (Sektion Flieger- und Fliegerabwehrnachrichtendienst), der ihrem Kommandanten direkt unterstellt ist.

Dieser Nachrichtendienst beschafft Informationen über ausländische Luftstreitkräfte, einschliesslich Fliegerabwehr und Raumfahrt, wertet sie aus und verbreitet sie. Ausserdem analysiert er die Bedrohung aus der Luft gegen die Schweiz. Dabei hat er in Abstimmung mit der UNA zu arbeiten und deren Nachrichtenbedürfnissen Rechnung zu tragen.

Die Sektion Flieger- und Fliegerabwehrnachrichtendienst tauscht - unabhängig von der UNA - Informationen mit den ausländischen Nachrichtendiensten aus und pflegt direkte Kontakte mit der Bundespolizei. Sie schickt regelmässig Mitarbeiter ins Ausland, um Nachrichten anlässlich von Kongressen, Konferenzen etc. zu beschaffen. Ferner bearbeitet er die indirekte Kriegführung (Subversion und Desinformation).

Zur Rechtfertigung für das Nebeneinanderbestehen der Sektion Flieger- und Fliegerabwehrnachrichtendienst und der Abteilung Nachrichtendienst führten die Verantwortlichen vor der PUK EMD aus, die Informationsbedürfnisse der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen seien besonderer Art. Es sei nötig, dass diese Truppen die zweckdienlichen Nachrichten direkt erhielten und auswerten könnten.

1.3.3.6.9 Der Armeestabsteil "Beschaffung"

Bestimmte Mitarbeiter der Sektion Beschaffung - als Teil der Bundesverwaltung - treten im Falle einer Mobilmachung in einen besonderen Armeestabsteil ("Beschaffung") über. Dort sind bereits in Friedenszeiten weitere für die Nachrichtenbeschaffung geeignet scheinende Offiziere, die nicht UNA-Beamte sind, eingeteilt. Obwohl ein Einsatz - grundsätzlich - nur für den Mobilmachungsfall vorgesehen ist, werden die Offiziere in Friedenszeiten auf ihre Aufgaben vorbereitet; sie leisten ihren Militärdienst im Nachrichtenwesen, wo sie verschiedene Funktionen ausüben. So betätigen sie sich als gelegentliche Mitarbeiter der Sektion Beschaffung oder als Informanten, indem sie Nachrichten direkt beschaffen oder aufgrund eines eigenen Beziehungsnetzes erwerben.

1.3.3.7 Würdigung

- zur Zusammenarbeit mit der Bundespolizei

Die Zusammenarbeit mit der Bundespolizei ist problematisch. Bundespolizei und militärischer Nachrichtendienst haben prinzipiell getrennte Aufgabenbereiche: die Abteilung Nachrichtendienst beschafft Auslandsnachrichten, die Bundespolizei bearbeitet Nachrichten über die innere Sicherheit der Schweiz und nicht-militärische Bedrohungen im In- und Ausland. Wenn auch die Abgrenzung nicht immer eindeutig ist (vgl. Ziff. 2.2), so muss doch festgehalten werden, dass sich die Abteilung Nachrichtendienst nicht um die politischen Verhältnisse im Inland zu kümmern hat. Nachrichtendienstliche Erkenntnisse der Bundespolizei über Vorgänge im Inland dürfen daher nach Auffassung der PUK EMD der Abteilung Nachrichten-

dienst nicht übergeben werden. Namentlich hat die Abteilung Nachrichtendienst keine Befugnis, der Bundespolizei "Beschaffungsaufträge" im Inland zu erteilen, und die Bundespolizei darf solche Aufträge nicht ausführen.

Die Armeeführung muss sich - mit Blick auf die Vorbereitungen der Mobilmachung, des Aufmarsches und des Einsatzes der Armee - ein treffendes Bild nicht nur über die Verhältnisse im Ausland, sondern auch über die Situation im Inland machen können. Die Beschaffung der Inlandinformation ist jedoch nicht Sache der Abteilung Nachrichtendienst, sondern hauptsächlich der Bundesanwaltschaft beziehungsweise der Bundespolizei (bezüglich der Information durch die Abteilung Abwehr siehe Ziff. 1.3.4).

- zur Zusammenarbeit mit den ausländischen Nachrichtendiensten

Die Zusammenarbeit mit ausländischen Nachrichtendiensten bedarf einer Rechtsgrundlage. Der Bundesrat hat im Rahmen der Aussen- und Militärpolitik Kompetenzen für den Abschluss sogenannter Geheimenschutzvereinbarungen und braucht hierzu keine zusätzlichen verfassungsmässigen Grundlagen. Er hat von diesen Kompetenzen Gebrauch gemacht und Vereinbarungen hinsichtlich der Geheimhaltung ausgetauschter Informationen mit anderen Staaten abgeschlossen. Nach den Feststellungen der PUK EMD betreffen diese Geheimschutzvereinbarungen allerdings den Nachrichtenaustausch nicht (vgl. Ziff. 1.3.4.4). Die (mündlichen) Abmachungen der Unterstabschefs Nachrichtendienst und Abwehr mit ihren ausländischen Partnern über den Nachrichtenaustausch vermögen indessen fehlende Abkommen des Bundesrates oder andere Rechtsgrundlagen nicht zu ersetzen. Bereits die PUK EJPD stellte fest, dass zwischenstaatliche Abkommen auf unterer Verwaltungsebene ohne entsprechende Grundlage unzulässig sind.

Der Nachrichtenaustausch mit ausländischen Diensten ist neutralitätspolitisch heikel. Er setzt eine ständige Kontrolle durch die politische Führung voraus. Unser Nachrichtendienst ist zudem von ausländischen Diensten zu stark abhängig (vgl. Ziff. 1.3.3.6.4). Auch wenn ein Kleinstaat gewissen Beschränkungen in materieller und personeller Hinsicht unterliegt, darf er sich nicht aufgrund

dieser Beschränkungen in die Abhängigkeit von Dritten begeben. Ziel müsste es daher sein, den Anteil der eigenen Leistungen unseres Nachrichtendienstes zu erhöhen.

- zur Zusammenarbeit mit der Sektion Flieger- und Fliegerabwehrnachrichtendienst

Die Zusammenarbeit zwischen der Abteilung Nachrichtendienst und der Sektion Flieger- und Fliegerabwehrnachrichtendienst (vgl. Ziff. 1.3.3.6.8) müsste verbessert werden. Insbesondere sollte dafür gesorgt werden, dass die beiden Dienste Doppelspurigkeiten bei der Bearbeitung ihrer Aufgaben vermeiden. Es ist zu überprüfen, ob die Sektion Flieger- und Fliegerabwehrnachrichtendienst in die UNA integriert werden könnte.

- zu den Methoden der Nachrichtenbeschaffung

In Uebereinstimmung mit den Verantwortlichen des EMD beziehungsweise der UNA lehnt die PUK EMD eine "operative" Nachrichtenbeschaffung der UNA im strategischen Normalfall, d.h. in Friedenszeiten, ab (vgl. Ziff. 1.3.3.5). Der gezielte Einsatz von Mitarbeitern zur aktiven Beschaffung von Nachrichten unter Inkaufnahme des Bruchs fremden Rechts rechtfertigt sich erst bei Auftreten einer aktuellen Bedrohung. Die Vorbereitung solcher Massnahmen schon in Friedenszeiten ist indessen nicht ausgeschlossen.

1.3.4 Die Abteilung Abwehr

1.3.4.1 Auftrag und Organisation im allgemeinen

Die Abteilung Abwehr hat die Aufgabe, für den Schutz des militärischen Geheimnisses zu sorgen und beeinträchtigende Einwirkungen auf Militärpersonen oder Armeenanlagen zu verhindern beziehungsweise abzuklären; ausserdem ist sie für die zentrale Bearbeitung von Fällen armeefeindlicher Umtriebe zuständig.

Dem Chef der Abteilung Abwehr stehen zur Erfüllung seiner Aufgabe die Sektion Geheimhaltung (neu: Zentralstelle EMD für Schutz und

Sicherheit, nachfolgend ZES genannt) und die Sektion MSD zur Verfügung.

Seit dem Jahre 1969, als der damalige Chef der Bundespolizei, André Amstein, auch Chef der Abteilung Abwehr wurde, bestand zwischen diesen beiden Funktionen eine Personalunion. Nach der Beurlaubung des jetzigen Amtsinhabers aus seinen Funktionen im Februar 1990 wurden sowohl die Bundespolizei als auch die Abteilung Abwehr je einem Beamten der Bundespolizei beziehungsweise der Abteilung Abwehr vertretungsweise unterstellt.

1.3.4.2 Die Sektion Geheimhaltung

1.3.4.2.1 Die Aufgaben der Sektion Geheimhaltung

Mit Inkrafttreten der bundesrätlichen Verordnung vom 9. Mai 1990 über die Personensicherheitsüberprüfung im militärischen Bereich - die PUK EMD hatte ihre Arbeiten bereits aufgenommen - wurde die Sektion Geheimhaltung in "Zentralstelle EMD für Schutz und Sicherheit" (ZES) umbenannt. Ihre Aufgaben wurden mit Wirkung ab 1. Januar 1991 in der Verordnung des EMD vom 29. August 1990 über Organisation und Verantwortung im Bereich der Schutz- und Sicherheitsmassnahmen umschrieben. Bis zum 1. Januar 1991 gilt weiterhin die Verfügung des EMD vom 18. März 1965 betreffend die Organisation zur Wahrung des militärischen Geheimnisses. Der Bericht der PUK EMD steht auf der Grundlage der noch geltenden Verfügung vom 18. März 1965.

In der Sektion Geheimhaltung werden die Geheimhaltungs- und Sicherheitsmassnahmen in der Armee, bei den Verwaltungszweigen des EMD und bei den kantonalen Militärverwaltungen sowie bei Dritten (private Auftragnehmer im Rahmen des Geheimschutzverfahrens) bearbeitet, die entsprechende Ausbildung der Armeekader und der Beamten des EMD geleitet und die Erledigung aller diesen Bereich beschlagenden Rechtsfragen besorgt. Die Sektion ist auch für die Sicherstellung der EDV-Sicherheit bei militärischen Geheimhaltungs- und Sicherheitsmassnahmen verantwortlich.

1.3.4.2.2 Geheimschutzverfahren, Geheimschutzvereinbarungen und Sicherheitsbescheinigungen

Die PUK EMD hat sich - nach einem summarischen Überblick über die Tätigkeit dieser Sektion - insbesondere mit den nachfolgenden Tätigkeitsbereichen befasst.

- Geheimschutzverfahren

Auf die Geheimschutzverfahren wird im Berichtspunkt "Sicherheitsüberprüfungen durch die ZES" eingegangen (vgl. Ziff. 4.3.2).

- Geheimschutzvereinbarungen

Die Geheimschutzvereinbarungen wurden bereits im Jahre 1977 von der gemeinsamen Arbeitsgruppe der Geschäftsprüfungs- und Militärkommissionen bei den Abklärungen im Zusammenhang mit dem Verrat von Jean-Louis Jeanmaire (77.073 Bericht vom 21. Oktober 1977, Ziff. 72) und im Jahre 1989 von der PUK EJPD (Ziff. 9.3, S. 182) einer Prüfung unterzogen. Die PUK EMD kann die dort gewonnenen Erkenntnisse bestätigen.

Geheimschutzvereinbarungen sind Verträge zwischen den Sicherheitsbehörden zweier Staaten beziehungsweise den hierfür zuständigen Regierungsstellen: Mit solchen Vereinbarungen verpflichten sich die beteiligten Parteien gegenseitig, der Geheimhaltung unterstehende Informationen des jeweiligen Partners den eigenen Geheimhaltungsvorschriften zu unterstellen. In der Regel werden die von den Vereinbarungen erfassten Informationen definiert, womit zugleich der Anwendungsbereich der Vereinbarungen festgelegt wird. Ueblicherweise beziehen sich die Vereinbarungen auf Informationen, die für den Kauf militärischer Ausrüstung und Bewaffnung notwendig sind. Eine solche Vereinbarung enthält typischerweise auch Bestimmungen über den Ausschluss des Kontrollrechtes des einen Partners auf dem Territorium des anderen. Der PUK EMD wurde ein Abkommen bekannt, das von diesem Schema abweicht, indem es - nach seinem Wortlaut -

"auf jede Zusammenarbeit und auf jeden Informationsaustausch auf jedem Gebiet zwischen den Streitkräften der beiden Partner" Anwendung finden soll (vgl. Ziff. 1.3.4.4).

Bis vor kurzem wurden die Geheimschutzvereinbarungen in der Regel durch den Chef der Sektion Geheimhaltung unterzeichnet. Er stützte sich dabei auf die Geschäftsordnung des Stabes der Gruppe für Generalstabsdienste. Diese Praxis erfuhr mittlerweile eine Aenderung, indem der Bundesrat am 2. November 1988 zwei Vereinbarungen guthiess. In einem Fall wurde das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten, im anderen Fall das EMD ermächtigt, die entsprechende Vereinbarung zu unterzeichnen. Die Verordnung des EMD vom 29. August 1990 über Organisation und Verantwortung im Bereich der Schutz- und Sicherheitsmassnahmen betraut die ZES nur noch mit der Federführung, nicht mehr mit dem Abschluss von Geheimschutzvereinbarungen.

Mit diversen Staaten bestehen Geheimschutzvereinbarungen. Der Bundesrat wird eingeladen, die Namen dieser Staaten zu veröffentlichen.

- Sicherheitsbescheinigungen

Schweizer, die im Ausland Zugang zu klassifizierten Informationen erhalten sollen, benötigen in der Regel aufgrund des ausländischen Rechts und, wo Geheimschutzvereinbarungen bestehen, gestützt auf diese eine Sicherheitsbescheinigung der schweizerischen Sicherheitsbehörden. Diese Bescheinigungen erklären zuhanden des ausländischen Staates, dass der betreffende Schweizer aufgrund eines entsprechenden Überprüfungsverfahrens berechtigt sei, Informationen bis zu einer bestimmten Geheimhaltungsstufe zur Kenntnis zu nehmen beziehungsweise zu bearbeiten. Weisungen der Sektion Geheimhaltung regeln das Verfahren und die Zuständigkeit zur Ausstellung solcher Sicherheitsbescheinigungen. Umgekehrt legen die Weisungen fest, dass Ausländer, welchen Zugang zu klassifiziertem Material in der Schweiz gewährt werden soll, eine Sicherheitsbescheinigung ihres Herkunftslandes benötigen. Wird die ausländische Sicherheitsbescheinigung für in Ordnung befunden, so erteilt die

Sektion Geheimhaltung der Besuchsinstanz die sicherheitsmässige Besuchsbewilligung.

1.3.4.3 Die Sektion MSD

Diese Sektion besteht in ihrer heutigen Form seit 1985 und umfasst vier Dienststellen: die Dienststelle Sicherheitsdienst der Armee, die Dienststelle Heerespolizei, die Dienststelle Technik und die Dienststelle Prävention. Die beiden ersten Dienststellen betreuen administrativ den gleichnamigen Armeestabteil beziehungsweise Dienstzweig, während der Dienststelle Prävention keine Truppen zur Verwaltung zugewiesen sind.

1.3.4.3.1 Der Sicherheitsdienst der Armee

Der Bundesratsbeschluss vom 19. Mai 1971 über den Sicherheitsdienst der Armee weist dem Armeestabteil "Sicherheitsdienst der Armee" als Aufgabe die Sicherung der Armee gegen Spionage und Sabotage sowie die Abwehr anderer rechtswidriger Handlungen gegen die militärische Landesverteidigung oder die Neutralität zu. In Friedenszeiten werden die Aufgaben des Sicherheitsdienstes der Armee durch die Polizei des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sowie, soweit es sich um vorbeugende Massnahmen im Armeebereich handelt, vom Stab der Gruppe für Generalstabdienste besorgt. Die Ausbildung des Sicherheitsdienstes der Armee erfolgt im Rahmen von Fachkursen und in Ausbildungsdiensten bei der Truppe. Der Sicherheitsdienst der Armee rekrutiert sich aus aktiven Polizeibeamten der Kantone und der Gemeinden, ergänzt durch wenige Beamten der Bundespolizei.

Die administrative Betreuung des Dienstzweiges obliegt der Dienststelle Sicherheitsdienst der Armee. Sie führt zusammen mit anderen Dienststellen das Personelle, behandelt Organisations- und Mobilisierungsfragen, erstellt in Zusammenarbeit mit dem betreffenden Kommando die erforderlichen Ausbildungsunterlagen, beschafft beziehungsweise bewirtschaftet das Material und bearbeitet Einsatzprobleme. Die zivilen Mitarbeiter der Dienststelle Sicherheits-

dienst der Armee sind nicht notwendigerweise im Armeestabteil Sicherheitsdienst der Armee eingeteilt.

Zum Material, welches von der Dienststelle Sicherheitsdienst der Armee beschafft und verwaltet wird, gehören Waffen, insbesondere Pistolen und Maschinenpistolen. Die PUK EMD hat einige Pistolen und Maschinenpistolen, die üblicherweise in den Zeughäusern gelagert sind, in den Kellerräumen der Sektion MSD festgestellt. Im übrigen verfügt der Sicherheitsdienst der Armee über Abhör- und Beobachtungsmaterial: drahtlose und drahtgestützte Abhöreranlagen (Wanzen), Tonbandgeräte (mit der Möglichkeit, diese an Telefonleitungen anzuschliessen), Funkfrequenzscanner und optisches Beobachtungsmaterial. Der Einsatz dieser Mittel erfolgt entweder im Rahmen der Ausbildung oder bei Einsätzen durch den Sicherheitsdienst der Armee selbst beziehungsweise durch Ausleihen.

Die Einsätze des Sicherheitsdienstes der Armee sind in der Regel Ausbildungsdienste, während welchen dessen Mitglieder insbesondere an den Observationsgeräten geschult werden.

Eine weitere Einsatzform des Sicherheitsdienstes der Armee war früher der Personenschutz namentlich von Repräsentanten ausländischer Staaten und ausländischer Streitkräfte, die die Schweiz besuchen.

1.3.4.3.2 Dienststelle Heerespolizei

Die Verordnung vom 29. Juni 1983 über die Heerespolizei weist dem Dienstzweig Heerespolizei die Aufgabe einer Kriminal- und Sicherheitspolizei bei der Truppe zu. Die Heerespolizei wird in der Regel auf Anordnung des zuständigen Truppenkommandanten beziehungsweise eines militärischen Untersuchungsrichters oder des EMD tätig. Sie rekrutiert sich aus aktiven und ehemaligen Beamten der zivilen Polizeikorps. Als militärischer Verband ist sie - über den Kommandanten der Heerespolizei - dem Generalstabschef unterstellt.

Die administrative Betreuung des Dienstzweigs obliegt der Dienststelle Heerespolizei; sie ist in ihren Aufgaben der Dienststelle

Sicherheitsdienst der Armee vergleichbar. Die zivilen Mitarbeiter dieser Dienststelle sind nicht notwendigerweise im Dienstzweig Heerespolizei eingeteilt. Die Heerespolizei nimmt kriminalpolizeiliche sowie sicherheits- und verkehrspolizeiliche Aufgaben wahr. Observationsmaterial akustisch-elektronischer Art fehlt in ihren Materialsätzen vollständig. Ueber diesen Dienstzweig beziehungsweise diese Dienststelle sind von der PUK EMD keine besonderen Feststellungen zu machen.

1.3.4.3.3 Dienststelle Prävention

Rechtsgrundlage der Arbeiten der Dienststelle Prävention ist Artikel 1 Absatz 2 des Bundesratsbeschlusses vom 19. Mai 1971 über den Sicherheitsdienst der Armee, wonach in Friedenszeiten "vorbeugende Massnahmen im Armeebereich" vom Stab der Gruppe für Generalstabsdienste besorgt werden; gemäss Geschäftsordnung des Stabes der Gruppe für Generalstabsdienste fällt diese Aufgabe in den Zuständigkeitsbereich des Chefs der Abteilung Abwehr, der sie der Dienststelle Prävention übertragen hat.

Die Dienststelle Prävention betreut keinen Truppenteil. Ursprünglich in der Dienststelle Sicherheitsdienst der Armee integriert und mit einer Personalstelle dotiert, wurde sie im Jahre 1985 geschaffen und sukzessive mit zwei weiteren Personalstellen versehen. Die Absicht war, mindestens für jedes Korps und für die Flieger- und Fliegerabwehrtruppen je einen Mitarbeiter zur Verfügung zu haben.

Die Aufgabe der Dienststelle Prävention besteht im wesentlichen in der Durchführung der Personensicherheitsüberprüfungen von Bediensteten der Gruppe für Generalstabsdienste, im besonderen von Mitarbeitern der UNA. Zu diesem Zwecke werden die zu überprüfenden Personen beim Schweizerischen Zentralpolizeibüro und anhand der Fichen der Bundespolizei "nachgeschlagen" und, sofern sich keine negativen Anhaltspunkte ergeben, in der Regel zu einem "Sicherheitsgespräch" aufgeboten und dabei nochmals befragt. Eine weitere Aufgabe dieser Dienststelle besteht in der Bearbeitung von besonderen Fragen im Zusammenhang mit armeefeindlichen Umtrieben.

Die Tätigkeit der Dienststelle Prävention wird besonders dargestellt unter dem Berichtspunkt "Personendaten im Eidgenössischen Militärdepartement" (vgl. Teil III. Ziff. 2.), da in dieser Dienststelle die sogenannten "EMD-Fichen" erstellt und verwaltet wurden, sowie im Berichtspunkt "Sicherheitsüberprüfungen im militärischen Bereich" (vgl. Teil II. Ziff. 4.), da ihr in diesem Bereich zusammen mit der Sektion Geheimhaltung eine zentrale Aufgabe zukommt.

1.3.4.4 Würdigung

- Personalunion Chef Abteilung Abwehr/Chef Bundespolizei

Die PUK EMD stellte sich die Frage, ob an der Personalunion Chef Abteilung Abwehr/Chef Bundespolizei festgehalten werden kann.

Diese Personalunion wurde im Jahre 1969 geschaffen. Einer der Gründe hierfür lag nach den Aussagen des damaligen Chefs der Bundespolizei, André Amstein, insbesondere in den Verhältnissen während des Zweiten Weltkrieges. Damals bestanden zwei Organisationen, die sich mit der Spionageabwehr befassten: nämlich die militärische Spionageabwehr einerseits und die Bundespolizei andererseits. Die Koordination zwischen den beiden Diensten war ungenügend, der Informationsfluss zwischen ihnen teilweise prekär, und die beiden Abteilungschefs unterhielten ein persönlich gespanntes Verhältnis miteinander. Das Ergebnis dieser mangelhaften Zusammenarbeit war unbefriedigend. Es wurden Beispiele bekannt, in denen die zivile Abwehr militärische Massnahmen behinderte oder durchkreuzte, weil sie von der militärischen Abwehr darüber nicht informiert worden war. Funktionäre der Bundespolizei sollen Angehörige des militärischen Nachrichtendienstes überwacht, ja sogar verhaftet haben. Es ging bei der Personalunion mithin um die koordinierte Führung von zwei im gleichen Gebiete tätigen zivilen und militärischen Diensten.

Die Personalunion erlaubte es dem Chef der Bundespolizei, als Chef der Abteilung Abwehr mit dem anderen Abteilungschef innerhalb der

UNA, dem Chef der Abteilung Nachrichtendienst, in direkten Kontakt zu treten, wodurch die Beziehungen der Bundespolizei zur Abteilung Nachrichtendienst in organisatorischer Hinsicht verbessert wurden und der Verkehr zu den ausländischen Diensten mit der Abteilung Nachrichtendienst koordiniert werden konnte.

Ein weiterer Vorteil der Personalunion wurde darin gesehen, dass der Chef der Bundespolizei als Chef der Abteilung Abwehr in der Lage war, den militärischen Nachrichtendienst auf direktem Wege über die innenpolitische Lage und über gewisse Gefahren im Innern zu orientieren.

Letzten Endes wies diese Personalunion den Vorteil auf, dass der Chef der Abteilung Abwehr - als Vorgesetzter der entsprechenden militärischen Formationen - in der Lage war, die Mitglieder der Bundespolizei - als Chef dieser Polizei - für die entsprechende militärische Verwendung zu rekrutieren.

Den erwähnten Vorteilen, die für eine Personalunion sprechen, sind die Nachteile gegenüberzustellen, die diese Stellenkumulation mit sich bringt. Die beiden bisherigen Amtsinhaber in dieser Funktion erklärten übereinstimmend, dass durch die Personalunion eine gewisse Überbeanspruchung des Amtsinhabers eingetreten sei mit der Folge, dass er den Mitarbeitern ein grösseres Mass an Verantwortung und Selbständigkeit habe überlassen müssen, als dies normalerweise der Fall gewesen wäre.

Die PUK EMD überprüfte die von den befragten Zeugen vorgebrachten Vorteile auf ihre Gewichtung hin. Sie stellte fest, dass die mangelnde Koordination zwischen Bundespolizei und Abteilung Abwehr in Kriegszeiten auch auf anderem Wege gelöst werden kann. Da die meisten Mitglieder der Bundespolizei ohnehin in einem besonderen Armeeabteil eingeteilt sind und im Falle des Aktivdienstes militarisiert werden, da zudem die Mitarbeiter der Nachrichtendienste der kantonalen Polizeikorps in der Regel im Sicherheitsdienst der Armee eingeteilt sind, dürfte sich mindestens während den Phasen des Aktivdienstes eine eindeutige Gewichtsverlagerung in den abwehrpolizeilichen Aktivitäten von der Bundespolizei hin zur mili-

tärischen Abwehr ergeben, so dass ein Koordinationsbedarf nur in untergeordnetem Masse als notwendig erscheint.

Das Erfordernis der Koordination des Verkehrs mit gemeinsamen Quellen der Bundespolizei und des militärischen Nachrichtendienstes, namentlich mit ausländischen Diensten, wurde von Vertretern des militärischen Nachrichtendienstes gegenüber der PUK EMD ebenfalls stark relativiert. Nach ihren Aussagen trifft es zwar zu, dass die meisten ausländischen Dienste sowohl in Kontakt zur UNA als auch zur Bundespolizei stehen, da viele ausländische Dienste sowohl militärische als auch nicht-militärische Nachrichten bearbeiten; doch habe es keine wesentlichen Koordinationsbedürfnisse gegeben und entsprechende Kontakte zwischen der Bundespolizei und dem militärischen Nachrichtendienst seien nicht von unverzichtbarer Bedeutung gewesen, da innerhalb des Bundes der Nachrichtenbereich klar abgegrenzt sei.

Was die Orientierung der militärischen Führung hinsichtlich der innenpolitischen Situation betrifft, bringt die Personalunion zwar eine gewisse Vereinfachung. Diese fällt aber nicht derart ins Gewicht, dass die Personalunion deswegen als geboten erscheinen würde. Im übrigen muss die Rekrutierung von Polizeibeamten für den Sicherheitsdienst der Armee und weitere polizeiliche Formationen des Militärs auch ohne Personalunion möglich sein.

Die Personalunion war schliesslich auch ein massgeblicher Grund für die von der PUK EMD beanstandete Fichierung von Angehörigen der Armee und von Privatpersonen, sowohl bei der Bundespolizei als auch bei der Sektion MSD (vgl. Teil III. Ziff. 2.).

Die PUK EMD sieht aus diesen Gründen kein Erfordernis, an der Personalunion Chef Bundespolizei/Chef der Abteilung Abwehr festzuhalten, und gelangt zur Auffassung, diese sei aufzuheben.

- Geheimschutzvereinbarungen

Die Geheimschutzvereinbarungen sind - ihrem Anlass und auch ihrem Inhalt nach - typischerweise Instrumente, die es einem Staate

erlauben, geheime Informationen im Zusammenhang mit Rüstungsgütern an einen Drittstaat weiterzugeben, ohne befürchten zu müssen, seine legitimen Geheimhaltungsinteressen würden vom anderen Staate nicht hinreichend gewahrt. Im Rahmen dieses engen Anwendungsbereiches sind solche Abkommen notwendig und nicht zu beanstanden. Allerdings sprengt eine Vereinbarung, deren Inhalt durch eine Generalklausel bestimmt ist (vgl. Ziff. 1.3.4.2.2), diesen Anwendungsbereich. Dieser Vertrag deckt mit seinem offenen Wortlaut insbesondere auch den Austausch von nachrichtendienstlichen Geheiminformationen ab. Die befragten Zeugen zeigten sich erstaunt, als sie zur Kenntnis nehmen mussten, dass die PUK EMD diese Generalklausel auf den Nachrichtenaustausch bezog, und gaben an, daran sei bei der Abfassung dieser Geheimschutzvereinbarungen nie gedacht worden. Solche Formulierungen, die über das beabsichtigte Ziel hinausgehen, gehen jedoch aus grundsätzlichen Überlegungen zu weit. Dieser Vertrag ist daher zu revidieren.

Die Kompetenz zum Abschluss von Geheimschutzvereinbarungen, die heute vom Bundesrat ausgeübt wird, ist nicht zu beanstanden. Die auf unterer Verwaltungsstufe getroffenen Vereinbarungen sind hingegen vom Bundesrat zu revidieren beziehungsweise aufzuheben.

- Sicherheitsbescheinigungen

Die PUK EMD hält das Institut der Sicherheitsbescheinigungen für notwendig. Sie ist aber der Auffassung, dass Inhalt, Zuständigkeit und Verfahren der Sicherheitsbescheinigungen unzureichend geregelt sind. Heute besteht bloss eine Kompetenznorm in der Geschäftsordnung des Stabes der Gruppe für Generalstabdienste; Inhalt und Verfahren werden durch eine Weisung der Sektion Geheimhaltung geregelt. In diesem Bereich sind durch eine bundesrätliche Verordnung, analog zu den Personensicherheitsüberprüfungen, Regeln aufzustellen, wobei dem Daten- und Rechtsschutz Rechnung zu tragen ist.

1.4 Führung der UNA

In ihrem Bericht vom 19. Januar 1981 über die Angelegenheit Oberst Bachmann wies die Arbeitsgruppe der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates auf gravierende Führungsprobleme in der UNA hin. Die PUK EMD stellte im Laufe ihrer Untersuchung fest, dass die Führung der UNA - im Bereich Nachrichtendienst wie im Bereich Abwehr - auch in der nachfolgenden Zeit eine schwierige Aufgabe war.

1.4.1 Die Führung im allgemeinen

Wie erwähnt, obliegt es dem Generalstabschef, mit Einverständnis des Vorstehers des EMD reglementarische Vorschriften betreffend Auftrag, Organisation und Tätigkeiten der UNA zu erlassen (vgl. die Geschäftsordnung des Stabes der Gruppe für Generalstabsdienste). Nach den Feststellungen der PUK EMD übt der Generalstabschef keinen direkten Einfluss auf die Aktivitäten der Untergruppe aus.

Der Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr kann die ihm unterstellten Dienste weitgehend autonom leiten. Die Geschäftsordnung des Stabes der Gruppe für Generalstabsdienste sagt beispielsweise weder etwas zur Methode, wie Nachrichten zu beschaffen sind, noch legt sie Grundprinzipien fest, die im Informationsaustausch mit Nachrichtendiensten von Drittstaaten anzuwenden wären.

Die Abteilungs- und Sektionschefs können ebenfalls in grossem Ausmasse selbst über die Aktivitäten ihrer Dienststellen entscheiden, wobei auch sie an die Geschäftsordnung des Stabes der Gruppe für Generalstabsdienste, die allerdings nur einen sehr allgemeinen Rahmen absteckt, gebunden sind.

1.4.2 Die Führung im besonderen

Die PUK EMD stellte insbesondere folgendes fest:

- Im Bereich des Nachrichtendienstes mangelt es bei der Definition der Methoden zur Nachrichtenbeschaffung an der nötigen Klarheit. In einem Schreiben an die vorgesetzten Stellen beklagten sich Mitarbeiter der UNA im Jahre 1983 darüber, dass ein einheitliches Konzept über die Methode der Nachrichtenbeschaffung fehle, und verwiesen beispielshalber auf die seinerzeitige Diskussion über die "operative" Beschaffung: Im Jahre 1980 habe der damalige Generalstabschef explizit eine "operative" Beschaffungstechnik mit hohem Risiko postuliert, während im Jahre 1983 der Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr eine rein rezeptive Beschaffungstechnik ohne Eingehen jeglichen Risikos vorgeschrieben habe. Der Chef der Sektion Auswertung habe aber gleichzeitig Nachrichtenbedürfnisse formuliert, deren Erfüllung eindeutig rein "operative" Beschaffungstechniken erforderte. Die UNA-Beamten beklagten sich auch über die Fülle nicht definierter Begriffe, die in der UNA in diesem Zusammenhang verwendet würden, wie "offene Beschaffung", "geheime rezeptive Beschaffung", "operativ-rezeptive Beschaffung", "aggressiv-rezeptive Beschaffung", "geheime operative Beschaffung", "vorsichtig aggressive Beschaffung", "relativ risikolose Beschaffung in der Grauzone".
- Die Formulierung der Nachrichtenbedürfnisse wird nach der Erkenntnis der PUK EMD auf relativ tiefer Stufe vorgenommen. Es war festzustellen, dass die oberste Führung, der Vorsteher des EMD, über bestimmte Nachrichtenbeschaffungsbedürfnisse der UNA nicht einmal informiert war, als er im Frühjahr dieses Jahres gegenüber der Öffentlichkeit erklärte, das EMD erfülle "keinen Informationsauftrag im Sinne der politischen Polizei" (Pressedokumentation des EMD vom 14. Februar 1990). Die Tätigkeit der UNA im Bereich der "Frontorganisationen" kam jedoch dieser der Bundespolizei zustehenden Aufgabe zumindest sehr nahe (vgl. Ziff. 2.3). Der Entschluss, auf die Bearbeitung der Frontorganisationen zu verzichten, erfolgte bei der Abteilung Nachrichten-

dienst einen Tag nach der Pressekonferenz des Vorstehers des EMD, d.h. am 15. Februar 1990 (vgl. Ziff. 2.3.1 und 2.5.3).

- Im Bereich Abwehr wusste der Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr wenig über die Tätigkeiten der Prävention; insbesondere auch nicht in bezug auf die Personenkartei bei der Sektion MSD. Wie aus den Aussagen des Sekretärs der Geschäftsprüfungskommissionen hervorgeht, versicherten die Verantwortlichen der Bundespolizei und der Abteilung Abwehr gegenüber den Geschäftsprüfungskommissionen stets, dass eine klare Abgrenzung zwischen Bundespolizei und Abteilung Abwehr bestehe. Die Abteilung Abwehr betreibe in Friedenszeiten keine Nachrichtenbeschaffung im Inland, Ausnahmen seien Straffälle in der Armee sowie Sicherheitsüberprüfungen über Angehörige der Armee und des EMD. Die UNA habe in diesem Bereich lediglich die Geheimhaltung als Abwehrmassnahme zu betreuen; alle Akten über Verhältnisse im Inland seien in den Händen der Bundespolizei.

Von der gleichen Auffassung ging auch der Vorsteher des EMD aus, als er am 14. Februar 1990 vor der Presse erklärte, militärische Stellen seien nicht zuständig für das "Sammeln von Daten, das Observieren von Personen sowie andere Ueberwachungsmassnahmen auf dem Gebiet des Staatsschutzes" (Pressedokumentation des EMD vom 14. Februar 1990). Als eine Delegation der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte am 16. Februar 1990 die Karteien der Sektion MSD in Augenschein nahm, präziserte Divisionär Schlup, dass die Sektion MSD gegenüber der früher gegebenen Darstellung in der Tat eine erweiterte Aufgabenstellung erhalten und auch Zugriff zu den Karteien der Bundespolizei gehabt habe, dass dieser Auftrag aber am Vortag, d.h. am 15. Februar 1990, gestoppt worden sei.

Würdigung

Es hat sich gezeigt, dass die UNA während Jahren Aktivitäten entfaltet hat, von denen der Bundesrat wenig wusste. Es kann in der Regel nicht verlangt werden, dass ein Departementsvorsteher oder ein Amtsdirektor bis hinab in die Dienststellen jeden Auftrag ge-

nau kennt. Die politische und militärische Führung hat sich aber im sensiblen Bereich der UNA über sämtliche Tätigkeitsbereiche Kenntnis zu verschaffen. Insbesondere hat sie sich über Nachrichtenbeschaffungsmethoden und -konzepte zu informieren. Dass solche Konzepte auf unterer Ebene formuliert werden, ist nicht zu beanstanden, solange die Führung hierzu Direktiven erteilt, die Konzepte zur Kenntnis nimmt und diese, wenn auch nur stillschweigend, genehmigt. Die Führung hat sich auch über die Einhaltung der festgelegten Grundsätze zu vergewissern. Der Departementsvorsteher und der Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr verfügten jedoch nur über einen geringen Kenntnisstand.

Die Führung der UNA wird unter anderem dadurch erschwert, dass der Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr seinen Arbeitsplatz nicht bei den ihm unterstellten Abteilungen und Sektionen hat und diese zudem auf verschiedene Standorte zerstreut sind. Die Führung könnte erleichtert werden, wenn die Untergruppe räumlich zusammengefasst würde.

1.5 Personal

1.5.1 Auswahl des Unterstabschefs Nachrichtendienst und Abwehr

In ihrem Bericht vom 19. Januar 1981 über die Angelegenheit Oberst Bachmann führte die Arbeitsgruppe der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates die Führungsschwierigkeiten in der UNA teilweise darauf zurück, dass leitende Aufgaben Instruktionsoffizieren übertragen würden, die für "die Aufgabe zu wenig vorbereitet" seien und ihre Funktion "nur für wenige Jahre auf ihrem Karriereweg" ausübten. Dem damaligen Unterstabschef warf sie vor, er habe die UNA "zu wenig geführt und kontrolliert".

Mehrere von der PUK EMD angehörte Zeugen wiesen darauf hin, dass es in der UNA einen Unterstabschef brauche, der über gewisse Erfahrungen in diesem Bereich verfüge, namentlich was den Nachrichtendienst betreffe. Ansonsten könne er schweizerischen und ausländischen Fachleuten nicht als gleichwertiger Gesprächspartner

gegenübertreten und habe er Schwierigkeiten, seinen Dienst so zu leiten, wie es sich gehöre.

Im Zusammenhang mit der Auswahl des Unterstabschefs Nachrichtendienst und Abwehr wurde gegenüber der PUK EMD wiederholt darauf hingewiesen, dass nicht nur hohe Offiziere die nötigen Voraussetzungen für diesen Posten mitbringen, sondern auch Leute aus andern Bereichen.

1.5.2 Auswahl und Führung der schweizerischen Verteidigungsattachés

Als Verteidigungsattachés werden meist Stabsoffiziere und höhere Stabsoffiziere ernannt, welche am Ende ihrer militärischen Karriere stehen. Verantwortliche der UNA wiesen darauf hin, dass es gelegentlich schwierig sei, diese für die Nachrichtenbeschaffung zu führen. Auch würden die Bedürfnisse der UNA bei der Wahl der Attachés nicht gebührend berücksichtigt. Die PUK EMD hat von einer vertieften Abklärung dieses Sachverhaltes abgesehen, da die Problematik vom EMD bereits erkannt worden war und sich Konzepte zur Verbesserung der Auswahl und Ausbildung in Bearbeitung befinden.

Würdigung

Vor seinem Amtsantritt als Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr am 1. Januar 1989 konnte sich Divisionär Schlup nur während fünf Monaten - und dies nur teilzeitlich - auf seine neue Aufgabe vorbereiten. Als früherer Oberkriegskommissär brachte er die nötige Erfahrung auf diesem Gebiet nicht mit. Die PUK EMD erachtet aus diesem Grund die Wahl von Divisionär Schlup zum Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr - ohne dabei die von diesem Offizier in seinen früheren Funktionen bewiesenen Fähigkeiten in Zweifel ziehen zu wollen - als problematisch. Es hätte eine interimistische Lösung getroffen werden müssen, solange kein Kandidat zur Verfügung stand, der auch die militärischen Beförderungsbedingungen erfüllte.

Die Stelle des Unterstabschefs Nachrichtendienst und Abwehr muss mit einer Person besetzt werden, die aufgrund ihrer Ausbildung und beruflichen Erfahrung allen Anforderungen genügt. Die militärische Karriere darf dabei nicht ausschlaggebend sein.

Die Verteidigungsattachés müssen gemäss den echten Bedürfnissen der UNA und nicht nach den Kriterien des Alters oder des Ranges ausgewählt werden.

1.6 Finanzen

1.6.1 Höhe und Herkunft der Mittel

Die Personalkosten der UNA sind in der Rubrik 501.211.01 der Staatsrechnung ("Personalbezüge") enthalten, welche für einen grossen Teil des Personals des EMD bestimmt ist. Die Ausgaben für Räumlichkeiten, Mobilien usw. figurieren in verschiedenen Rubriken der Staatsrechnung. Für die besonderen Bedürfnisse des Nachrichtendienstes steht der Kredit 511.311.01 mit dem Titel "Stab der Gruppe für Generalstabdienste, Abteilungsarbeiten" zur Verfügung. Im gedruckten Voranschlag für 1990 waren in dieser Rubrik 4 Millionen Franken eingesetzt. Dieser Betrag wird teilweise für Reisen, Einladungen, Beschaffung von Unterlagen, Honorare für Informanten etc. verwendet. Ein anderer Teil dieses Kredites ist für den ausserordentlichen Nachrichtendienst (vgl. Teil IV.) sowie für den Beitrag an den Wissenschaftlichen Forschungsdienst der Stadtpolizei Zürich vorgesehen. Das besondere nachrichtendienstliche Material, wie Funkgeräte etc., wird aus dem "Dispositionscredit" im Rahmen der Kredite für persönliche Ausrüstung und Erneuerungsbedarf finanziert (541.557.10; vgl. Teil IV. Ziff. 1.3.3.8.1).

Normalerweise kann eine Dienststelle des Bundes am Schluss des Jahres nicht über die nicht beanspruchten Kredite verfügen. Für die Rubrik "Abteilungsarbeiten" erliess die Eidgenössische Finanzverwaltung im Jahre 1967 im Einverständnis mit dem Vorsteher des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes eine Ausnahmeregelung in dem Sinne, dass Kreditreste bis zu einem Betrag von 1 Mil-

lion Franken auf ein unverzinsliches Depotkonto überwiesen werden können. Diese Ausnahme wurde mit den "besonderen Umständen" begründet. Mit dieser Sonderlösung soll es den Mitarbeitern der UNA ermöglicht werden, in Krisenzeiten zum Beispiel zusätzliche Reisen zur Nachrichtenbeschaffung unternehmen zu können.

1985 wurde die Reservebildung erweitert, indem Kreditreste aus der Rubrik "Abteilungsarbeiten" zusätzlich bis zu 2 Millionen Franken auf ein verzinsliches Bankkonto des ausserordentlichen Nachrichtendienstes überwiesen werden. Dies ergibt sich aus einer "Aktennotiz" vom 24. April 1985, die vom Generalstabschef, vom stellvertretenden Direktor der Eidgenössischen Finanzverwaltung, vom Direktor der Eidgenössischen Finanzkontrolle und dem Rechnungsführer der UNA unterzeichnet sowie vom Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr und dem Sekretär der Finanzkommissionen zur Kenntnis genommen wurde. Die Reserve von 1 Million Franken ist im vertraulichen internen Bericht des Eidgenössischen Finanzdepartementes zur Kapitalrechnung erwähnt, allerdings ohne Hinweis auf eine Rechtsgrundlage oder Begründung. Die Reserve von 2 Millionen Franken für den ausserordentlichen Nachrichtendienst ist nicht verbucht.

1.6.2 Finanzkontrolle und Finanzaufsicht

Aufgrund eines Schreibens der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte vom 21. September 1967 an den Vorsteher des EMD wurden die Zahlungsbelege der zu Lasten der Rubrik "Abteilungsarbeiten" erfolgten Zahlungen durch den Direktor der Eidgenössischen Finanzkontrolle und den Sekretär der Finanzdelegation alle zwei Monate kontrolliert. Nach dem gleichen Schreiben konnten nach erfolgter Revision die Zahlungsbelege unverzüglich vernichtet werden. Der Sekretär der Finanzdelegation nahm bis ins Jahr 1981 an den Revisionen teil. Nachdem der Direktor der Eidgenössischen Finanzkontrolle für diese Revisionen aufgrund des umfangreichen Belegmaterials einen Mitarbeiter der Finanzkontrolle zugezogen hatte, wurde die Teilnahme des Sekretärs der Finanzdelegation an den Revisionen nicht mehr als notwendig erachtet. Dieser beschränkte sich in der Folge auf die sporadische Teilnahme an Schlussbesprechungen des

Direktors der Eidgenössischen Finanzkontrolle mit dem sogenannten vorgeschobenen Inspektorat der UNA, welches die Abrechnung der Rubrik "Abteilungsarbeiten" im Auftrag der Eidgenössischen Finanzkontrolle überprüfte (gemäß Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle heissen die "vorgeschobenen Inspektorate" "besondere Inspektions- und Revisionsdienste", Art. 11).

Würdigung

Die Finanzierung des ordentlichen Nachrichtendienstes über die verschiedenen, vorstehend dargestellten Rubriken ist gesetzeskonform. Die Einsetzung eines vorgeschobenen Inspektorates bei der UNA durch die Eidgenössische Finanzkontrolle ist nicht zu beanstanden; diese vorgeschobenen Inspektorate bestehen auch bei anderen Amtsstellen und funktionieren zufriedenstellend.

Die Bildung von Reserven aus Kreditresten hingegen entsprach nicht dem Finanzhaushaltgesetz, welches vorsah, dass Rückstellungen zur Deckung künftiger Ausgaben der gesetzlichen Grundlage bedürfen (Art. 11 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 18. Dezember 1968 über den eidgenössischen Finanzhaushalt).

Die PUK EMD beanstandet zudem, dass die neue Reserve von 2 Millionen Franken, welche mit Aktennotiz vom 24. April 1985 über die ursprüngliche Reserve von 1 Million Franken hinaus gebildet wurde, im Bericht zur Kapitalrechnung nicht enthalten ist.

Die Vernichtung der Belege unmittelbar nach der Revision, welche durch Schreiben der Finanzdelegation vom 21. September 1967 für zulässig erklärt wurde, widerspricht dem geltenden Finanzhaushaltsrecht des Bundes (Art. 36 Abs. 4 der Finanzhaushaltsverordnung vom 15. Januar 1986).

1.7 Parlamentarische Kontrolle

Zwischen dem Anspruch der Nachrichtendienste auf Geheimhaltung ihrer Aktivitäten und der demokratischen Forderung nach Transparenz, namentlich einer parlamentarischen Kontrolle, besteht ein Interessengegensatz. Die Aktivitäten der Abteilung Nachrichtendienst und die von ihr bearbeiteten Informationen dürfen der Öffentlichkeit nicht zugänglich gemacht werden. Indessen muss die politische Behörde in der Lage sein zu kontrollieren, wie dieser Dienst seine Aufgaben erledigt.

In der Schweiz ist diese Kontrolle, allerdings in unterschiedlichem Ausmasse, durch folgende Institutionen wahrzunehmen:

- von den Geschäftsprüfungskommissionen des National- und des Ständerates, welche beschränkte Kontrollbefugnisse haben;
- von den Finanzkommissionen und der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte; die Finanzdelegation hat, soweit sie es zur Erfüllung ihrer Aufgaben als notwendig erachtet, "das unbedingte Recht, jederzeit und ohne Rücksicht auf das Amtsgeheimnis in die mit dem Finanzhaushalt im Zusammenhang stehenden Akten Einsicht zu nehmen und von den Behörden und den Verwaltungseinheiten aller Stufen die zweckdienlichen Auskünfte zu verlangen" (Art. 14 des Reglementes vom 8. November 1985 für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte).

Die Militärkommissionen beider Räte haben keine Kontrollpflicht. Allerdings können die Mitglieder der Militärkommission des Nationalrates die Beantwortung von Fragen verlangen (Art. 5 des Reglementes vom 4. Oktober 1966 für die Militärkommission des Nationalrates).

Im Ausland stösst man auf sehr unterschiedliche Lösungen:

- auf der einen Seite eine auf die Exekutive beschränkte Kontrolle (Kanada und mit einigen unbedeutenden Abweichungen Frankreich) oder die offizielle Weigerung, sogar das Vorhandensein eines nach aussen gerichteten Nachrichtendienstes auch nur zuzugeben oder abzustreiten (Grossbritannien);

- auf der anderen Seite eine erschöpfende Kontrolle der Tätigkeiten dieser Dienste durch Ausschüsse, die sich aus Parlamentariern aller Kammern zusammensetzen, mit der Verpflichtung der Nachrichtendienst-Verantwortlichen, die Ausschüsse über alle laufenden und geplanten Nachrichtentätigkeiten zu informieren, und mit der Befugnis der Ausschussmitglieder und deren Assistenten, sich alle Dokumente im Zusammenhang mit diesen Tätigkeiten geben zu lassen und in der Praxis die Akten dieser Dienste zu konsultieren (Vereinigte Staaten von Amerika);
- als Zwischenlösung findet man Organisationsformen, die eine parlamentarische Kontrolle mit einem beschränkten Zugang zu Informationen zulassen (BRD, Italien).

Das Fehlen einer wirksamen parlamentarischen Kontrolle wird von der betroffenen Verwaltung selbst keineswegs immer als Vorteil empfunden. So zeigt u.a. ein als vertraulich klassifizierter Bericht des Unterstabschefs Nachrichtendienst und Abwehr vom Januar 1990, der sich mit der parlamentarischen Aufsicht über die Nachrichtendienste in anderen westlichen Staaten befasste, dass regelmässige Kontrollen durchaus im Interesse des Nachrichtendienstes (ND) sein können:

"Kontrollen, regelmässig und weise ausgeübt, sind durchaus im Interesse der UNA. Interessiert sind wir auch daran, dass die bisher bestehenden Regelungen und Kontrollen im gesamten Parlament und auch der Öffentlichkeit aufgezeigt und bekannt gemacht werden. Eine auf regelmässigeren Kontakte abzielende Erweiterung der parlamentarischen Kontrolle dürfte auch bessere Kenntnis darüber versprechen, was man von unserem ND realistisch erwarten kann. Gleichzeitig dürfte das Bewusstsein dafür geschärft werden, dass höhere Erwartungen auch immer höhere Kosten sowie personelle und materielle Mehraufwendungen zur Folge haben werden. Erweiterte und regelmässigeren Kontrollen dürften auch das Verständnis für die Notwendigkeit eines effizienteren ND wecken und der Erkenntnis zum Durchbruch verhelfen, dass ein gut funktionierender ND eines der wesentlichsten Mittel, wenn nicht gar Voraussetzung, zur Gewährleistung der eigenen Sicherheit ist und dass in Zeiten schnellen Wandels die Bedeutung des ND wächst."

Würdigung

Die parlamentarische Kontrolle über die Organe, die sich mit der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz befassen, ist ungenü-

gend oder besteht überhaupt nicht. Die Mittel - namentlich der Geschäftsprüfungskommissionen - reichen für eine effektive Ausübung der parlamentarischen Kontrolle nicht aus; die Tätigkeit der Finanzdelegation ist auf die Ueberprüfung finanzieller Fragen beschränkt. Die PUK EMD befürwortet daher die Schaffung einer ständigen Delegation, bestehend aus einer gleichen Anzahl von National- und Ständeräten, die die Verwaltungstätigkeit im Bereich der inneren und äusseren Sicherheit zu überwachen hat (vgl. Teil V. Anträge der PUK EMD). Alle Fraktionen sollten in ihr vertreten sein. Die Delegation, welcher der Bundesrat jährlich Bericht zu erstatten hat, soll das Recht haben, Einsicht in Akten, die der Geheimhaltung unterstehen, zu nehmen und Beamte als Zeugen oder Auskunftspersonen über Sachverhalte einzuvernehmen, die der Amtsverschwiegenheit oder der militärischen Geheimhaltungspflicht unterliegen. Mitglieder, Sekretäre und Protokollführer dieser Delegation sollen ihrerseits zur Geheimhaltung verpflichtet sein.

2. Inlandaktivitäten des Nachrichtendienstes

2.1 Allgemeines

Der Geschäftsordnung des Stabes der Gruppe für Generalstabsdienste zufolge ist es Aufgabe der Abteilung Nachrichtendienst, "Auslandnachrichten" zu beschaffen und auszuwerten. Dadurch soll der politischen und militärischen Führung eine zutreffende Lagebeurteilung ermöglicht und die Vorwarnzeit verlängert werden. Der Sektion Beschaffung obliegt dabei die Beschaffung von Auslandnachrichten. Bei seinem Entscheid, ein Verfahren gegen einen Beamten der UNA einzuleiten - dem zum Vorwurf gemacht wurde, er habe versucht, Informationen über Vorkommnisse und Personen in der Schweiz zu beschaffen -, ging der Vorsteher des EMD von der Idee aus, dass ein solches Verhalten die geltenden Vorschriften verletze und gegen die Dienstpflichten verstosse. Bundesrichter Pfisterer, der das Verfahren durchführte, teilte diese Auffassung (vgl. Ziff. 2.5).

Die PUK EMD hat die Abteilung Nachrichtendienst einer Prüfung auf Inlandaktivitäten hin unterzogen. Dabei begegnete sie im Bereich der Finanzen, welche oftmals über die wirklichen Tätigkeiten einer

Institution am zuverlässigsten Aufschluss geben können, einer besonderen Schwierigkeit. Da die Buchhaltungsbelege der UNA nach jeder vierteljährlichen Revision vernichtet werden, war es der PUK EMD unmöglich, die finanziellen Aspekte einer erschöpfenden Prüfung zu unterziehen (vgl. Ziff. 1.6; zur "Tarnung" der Rechnungen von Informanten vgl. Ziff. 1.3.3.6.2). Trotzdem konnte sie hinreichende Erkenntnisse gewinnen.

2.2 Grundlagen

Der PUK EMD gegenüber wurde von den zuständigen Organen der UNA erklärt, dass Inlandaktivitäten der Abteilung Nachrichtendienst zwar bestünden, dass diese aber differenziert zu betrachten seien. Einerseits sei die Nachrichtenbeschaffung über Ausländer in der Schweiz als zulässig anzusehen, andererseits sei es auch zulässig, schweizerische Frontorganisationen (vgl. Ziff. 2.3) nachrichtendienstlich zu behandeln. Dabei gehe es nicht darum, Informationen über diese schweizerischen Frontorganisationen als solche zu gewinnen, sondern darum, über Absichten und Strategien der "Zentrale" im Ostblock orientiert zu sein.

Die PUK EMD liess sich die Verzeichnisse der Nachrichtenbedürfnisse vorlegen, um zu prüfen, wieweit sie inlandnachrichtendienstliche Bedürfnisse formulieren. Die PUK EMD nahm insbesondere Einblick: in den permanenten Nachrichtenbeschaffungsauftrag E 01 (vom Februar 1979), in die allgemeine Übersicht der Nachrichtenbedürfnisse (1981 oder 1982 erstellt) sowie in das provisorische Verzeichnis der permanenten Nachrichtenbedürfnisse, (das heute als Grundlage dient und vermutlich aus dem Jahr 1983 stammt).

Das heute geltende Verzeichnis beinhaltet eine Rubrik "subversive Tätigkeit". In diesem Bereich sollen "destabilisierende Trends" festgestellt und dabei insbesondere Erkenntnisse über die "neue Einmischung in gesellschaftspolitische Vorgänge", über "neue Formen und Methoden der Einflussnahme" sowie über die "psychologische Kampfführung" gewonnen werden. Zu diesem Zweck soll eine "Erfassung der Organisationen" stattfinden, wobei unterschieden wird in: "Frontorganisationen", "östliche Geheimdienste" und "Tarnorganisa-

tionen". Zur Erhellung der Subversionsaktivitäten sollen die "Unterwanderungsformen/-methoden" erfasst werden. Dabei interessieren vor allem "Ziele", "Steuerung/Hintermänner", "Kommunikationsmittel/-arten", "Finanzierungsmittel/-formen", "Infiltrationsbereiche", "Infiltrationswege/-mittel" und "Ausbildung".

Dass im Rahmen dieser Nachrichtenbedürfnisse auch die Nachrichtenbeschaffung über Inländer Teil des Auftrages war, ergibt sich klar aus dem permanenten Nachrichtenbeschaffungsauftrag von 1979. Er lautete: "Erfassung und kontinuierliche Überwachung der Intensität sowie Kenntnis von Ort und Zeit, Ziel und Art von HUMINT-Operationen (Human-Intelligence-Operationen), (...) von landeseigenen kommunistischen oder sympathisierenden Organisationen in der Schweiz."

Im Auftrag heisst es weiter, die Aufklärung habe "nur mit den dafür zuständigen staatlichen Organisationen und Mitteln zu erfolgen". Der Chef der Abteilung Nachrichtendienst erklärte gegenüber der PUK EMD, damit sei gemeint, dass die Bundespolizei mit den in der Schweiz vorzunehmenden Beobachtungen zu beauftragen sei (zur Problematik einer solchen Beauftragung vgl. Ziff. 1.3.3.6.3). Die PUK EMD musste aber feststellen, dass es durch Organe der UNA in einigen wenigen Fällen auch zu Nachrichtenbeschaffungen über Personen und Organisationen im Inland gekommen ist, wobei nach Aussage der betreffenden UNA-Mitarbeiter allerdings nur öffentlich zugängliche Informationen beschafft worden sein sollen (vgl. Ziff. 2.3 und 2.4).

Die PUK EMD forderte von der Sektion Beschaffung sämtliche Sonderbeschaffungsaufträge an, welche die Sektion Auswertung in den Jahren 1989 und 1990 erteilt hatte und die spezifische Nachrichtenbedürfnisse enthielten. Diese Aufträge werden durchgehend nummeriert. In den ihr überlassenen Dokumenten fand die PUK EMD keinen einzigen Sonderbeschaffungsauftrag mit Bezug auf Frontorganisationen. Aufgrund der lückenhaften Reihenfolge musste die PUK EMD jedoch feststellen, dass einzelne Aufträge fehlten. Auf Befragung behauptete der Chef der Sektion Beschaffung zunächst, bei den fehlenden Aufträgen handle es sich um mündlich erteilte. In der Folge kamen noch zwei schriftliche Aufträge zum Vorschein, die irrtüm-

lich bei einem Sachbearbeiter abgelegt gewesen seien. Sie wurden der PUK EMD nachgeliefert.

Mit dieser Nachlieferung wurden auch die mündlichen Aufträge erläutert und dokumentiert. Einer dieser mündlichen Aufträge, der dokumentiert werden konnte, ist der "Auftrag Nr. 37" vom 10. Februar 1989, der zwar zu wenig klar umrissen ist, als dass man endgültige Folgerungen aus ihm ziehen könnte, der aber ein mögliches Interesse der UNA an der Tätigkeit gewisser schweizerischer Organisationen nicht ausschliesst (vgl. Ziff. 2.4.1).

2.3 Nachrichtendienstliche Behandlung der Frontorganisationen

2.3.1 Die Bedeutung der Frontorganisationen aus der Sicht der Abteilung Nachrichtendienst

Die nachrichtendienstliche Behandlung der Frontorganisationen ist seit dem 15. Februar 1990 Geschichte. An diesem Tag ordnete der Chef der Abteilung Nachrichtendienst nämlich an, auf die weitere Bearbeitung der Frontorganisationen zu verzichten. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass diese Anordnung am Tag nach der Pressekonferenz erfolgte, an welcher der Vorsteher des EMD erklärt hatte, militärische Stellen seien für den Staatsschutz nicht zuständig (vgl. auch Ziff. 1.4.2).

Die Bedeutung der Frontorganisationen ist mit dem politischen Wandel in den Ländern des Warschauer Paktes kleiner geworden. Wenn sich die PUK EMD dennoch eingehend mit den Frontorganisationen auseinandersetzte, so hat das seinen Grund darin, dass anhand dieser Organisationen der "innenpolitische Nachrichtendienst" und seine Gefahr der mangelnden Differenzierung exemplarisch dargestellt werden können.

Frontorganisationen sind laut dem Chef der Abteilung Nachrichtendienst "von Moskau ferngesteuerte, für die Realisation sowjetischer Ziele nutzbare Organisationen". Daneben existieren nach Auffassung des Chefs der Abteilung Nachrichtendienst sogenannte Ein-

wirkorganisationen, welche er wie folgt definierte: "Geflecht von neuartigen 'Initiativen', Einflusskanälen und Einwirkungsadressaten, die nicht als sowjetisch gesteuerte Frontorganisationen qualifiziert werden können und über die, als gesellschaftliche Multiplikatoren, gerade deshalb unverfänglicher und glaubwürdiger Einfluss im sowjetischen Sinne auf das Meinungs- und politische Klima vor allem im Westen genommen werden kann." Genannt werden Komitees für den Frieden, Bürgerinitiativen, ökologische Gruppierungen, religiöse Kreise, Massenmedien usw.

In einem "Nachrichtenbulletin" vom Februar 1987 - über die von den Sowjets getroffenen "aktiven Massnahmen" ("Sowjetische 'Aktive Massnahmen': Problemkomplex und Ziele") - schrieb die Abteilung Nachrichtendienst, die "aktiven Massnahmen" zielten in erster Linie darauf ab, die westliche Verteidigungsfähigkeit zu schwächen, die antiamerikanischen Strömungen zu verstärken und den Handlungsspielraum westlicher Staaten einzuengen: durch Diskreditierung kritischer Politiker und Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, mit Schwergewicht auf gemässigte Liberale, Sozialdemokraten und Sozialisten, sowie durch Unterminierung westlicher Grosstechnologieprojekte (Kernkraftwerke, chemische Industrie). Als Mittel zur Erreichung dieses Zweckes werden der Einsatz von "Frontorganisationen" und die Verwendung "nützlicher Idioten" genannt.

Zielgruppen dieser Strategie seien unter anderem die antiimperialistischen, friedensliebenden, realistisch gesinnten Kräfte, d.h. nationale Befreiungsbewegungen, die blockfreie Bewegung, andere Dritt-Welt-Organisationen, nichtstaatliche internationale Organisationen, Umweltschutz- und Friedensbewegungen, Fremdarbeiterorganisationen, sozialistische und sozialdemokratische Parteien, religiöse, kulturelle, gewerkschaftliche und soziale Bewegungen, insbesondere Berufs- und Fachvereinigungen, sowie wissenschaftliche Institute.

Der Bericht schliesst mit der Folgerung, dass die "in jüngster Zeit zu beobachtende quantitative Zunahme" und weitere Hinweise auf einen "wahrscheinlich erhöhten Stellenwert von 'Aktiven Massnahmen' in der sowjetischen Strategie" hindeuteten.

Zu den schweizerischen Organisationen, die diesem Einfluss - direkt oder indirekt - ausgesetzt sind, zählte die UNA namentlich die Schweizerische Friedensbewegung, die Partei der Arbeit, die Agentur Nowosti, die "Physicians for Social Responsibility", die POCH, die SAP, die OFRA, die Demokratischen Juristen der Schweiz, das Komitee für Frieden und Abrüstung u.a.

Auf internationaler Ebene qualifizierte die UNA als Frontorganisationen: den Internationalen Studentenbund (ISB), die Internationale Organisation der Journalisten (IOJ), die Internationale Demokratische Frauenföderation (IDFF), das Internationale Institut für den Frieden (IIF), die Christliche Friedens-Konferenz (CFK), die Weltföderation der Wissenschaftler (WFW), die Internationale Vereinigung Demokratischer Juristen (IVDJ) und die Internationale Radio- und Fernsehorganisation.

2.3.2 Die Bearbeitung der Frontorganisationen durch die UNA

Ein Teil der Verantwortlichen der UNA machte geltend, dass das Thema "Frontorganisationen" die UNA schon seit einigen Jahren nicht mehr interessiere. Einer der Befragten behauptete sogar, man könne in der Schweiz ohnehin keine brauchbaren Informationen zu diesem Thema erhalten. Die PUK EMD stellte beim Anhören von Zeugen und bei der Prüfung von entsprechenden Dokumenten indessen fest, dass die Wirklichkeit anders aussieht. Abgesehen davon, dass die Frontorganisationen Gegenstand der allgemeinen Nachrichtenbedürfnisse bildeten, wurde diesem Auftrag offensichtlich Bedeutung zugemessen.

Ein Mitarbeiter der Sektion Beschaffung widmete auf ausdrückliche Anordnung des Sektionschefs einen Teil seiner Arbeitszeit Nachforschungen auf diesem Gebiet. Nach seinen Angaben befasste er sich mit dem Aufbau solcher schweizerischer Vereinigungen, um herauszufinden, inwieweit diese von ausländischen, vor allem östlichen Entscheidungen abhingen. Die Grundlage dazu bildete ein interner Bericht aus dem Jahre 1985, der ein Verzeichnis der Frontorganisationen enthielt. Organisationen, die mit solchen im Verzeichnis vergleichbar waren oder deren Bezeichnung einer solchen im Ver-

zeichnis ähnlich war (z.B. "Frauen für den Frieden" und "Generale für den Frieden"), konnten als verdächtig klassiert werden. Es habe, so die Aussagen des betreffenden Beamten, zu seiner Arbeit gehört, sowohl Informationen aus erschlossenen Quellen zu beschaffen als auch Informanten für diesen Bereich zu gewinnen.

Die PUK EMD stiess bei ihrer Untersuchung auf folgende Fälle solcher Nachforschungen:

- "International Physicians for the Prevention of Nuclear War"

In einer von der Sektion Beschaffung zusammengetragenen Dokumentation über die Vereinigung "International Physicians for the Prevention of Nuclear War" (IPPNW) finden sich u.a. Unterlagen über die im Jahre 1981 erfolgte Gründung der PSR-Schweiz ("Physicians for Social Responsibility", schweizerische Sektion der IPPNW), in denen die Aktivitäten und die Ziele der schweizerischen Vereinigung beschrieben werden. Die Statuten sind beigelegt; und man stösst zudem auf ein Dokument vom Januar 1989 über die Aktivitäten der IPPNW in der Schweiz, mit den Namen der Komiteemitglieder, mit den lokalen Sektionen etc. Zweifellos stammt dieses für die Allgemeinheit bestimmte Dokument von der PSR-Schweiz selbst. Gemäss einem Informanten der UNA ist die IPPNW als Frontorganisation anzusehen, da sie zur "Weltföderation der Wissenschaftler" gehöre.

- "Ärzte für den Frieden"

Anhand eines von der schweizerischen Vereinigung der "Ärzte für den Frieden" herausgegebenen Prospektes, der das Mitgliederverzeichnis dieser Vereinigung enthielt, erstellte die Abteilung Nachrichtendienst ein Verzeichnis der Militärärzte, die dieser Vereinigung angehörten. Der Chef der Abteilung Nachrichtendienst unterhielt sich darüber mit einem Arzt eines Feldarmekorps sowie mit zwei oder drei seiner Kollegen. Er machte sie auf den eigentlichen Zweck dieser Vereinigung aufmerksam, worauf sie gemeinsam das Mitgliederverzeichnis durchgingen, um festzustellen, ob sich andere Ärzte von Feldarmekorps oder Divisionen darunter befanden.

- Demokratische Juristen der Schweiz

Der Mitarbeiter der Sektion Beschaffung, der die Frage der Frontorganisationen bearbeitete, wurde von seinem Chef mit einer Studie über die Demokratischen Juristen der Schweiz beauftragt. Man wollte herausfinden, ob diese Vereinigung - mehr oder weniger direkt - von den Sowjets gesteuert werde. Der Mitarbeiter erklärte vor der PUK EMD, er habe sich auf das Einholen von öffentlich zugänglichen Informationen über diese Vereinigung beschränkt. Ende 1989 habe er jedoch festgestellt, dass auf diese Weise und unter nur teilzeitlicher Bearbeitung dieses Problems keine Schlussfolgerung möglich sei. Er habe daher beschlossen, auf die Instruktionen des neuen Chefs der Abteilung Nachrichtendienst zu warten.

Als Quelle für Informationen über Frontorganisationen im allgemeinen dienten der UNA auch ausländische Nachrichtendienste; von diesen erhielt sie zu den interessierenden Organisationen Berichte, so z.B. über Tätigkeiten des Weltfriedensrates. Es wurden der UNA auch Zusammenfassungen von Befragungen von Agenten und Funktioniären kommunistischer Staaten, die sich in den Westen abgesetzt hatten, zugehalten, sofern die Befragungen diesen Bereich betrafen.

2.3.3 Die von der Abteilung Nachrichtendienst gewonnenen Erkenntnisse

Im November 1989 verfasste der Mitarbeiter der Sektion Beschaffung, der mit den Nachforschungen über die Frontorganisationen beauftragt war, einen Bericht mit dem Titel "Analyse zu den Frontorganisationen". In diesem Bericht wird die ganze Problematik, die mit dieser Art Organisationen verbunden ist, abgehandelt. Nach der Darstellung des Verfassers verbergen diese Organisationen ihre wahren Absichten hinter einer Fassade und stehen im Dienst der sowjetischen "Politik der friedlichen Koexistenz"; diese Politik sucht die Gefahren eines bewaffneten Konflikts auszuräumen und gilt als Uebergangsphase zur endgültigen Auflösung des kapitali-

stischen Systems. Der ideologische Kampf im Westen - insbesondere die Agitation und die Propaganda - soll zum Zusammenbruch dieses Systems beitragen. Ein besonderes Gewicht legte der Verfasser auf die Dichtigkeit des Netzes der Tarnorganisationen und auf die Einflussmöglichkeiten, über die der sowjetische Staat verfüge (Propagandaapparat der KPdSU im Ausland, ausländische moskautreue KP, Auslandnachrichtendienst und -vertretungen der Warschauer-Pakt-Staaten, internationale kommunistische Frontorganisationen). Der Verfasser führt etwa zehn Beispiele an, um zu belegen, dass es Frontorganisationen für fast alle Bereiche beruflicher Tätigkeiten und beinahe jede soziale Schicht gebe (Gewerkschafter, Junge, Studenten, Frauen, Mitglieder religiöser Gemeinschaften, Pazifisten, Ökologen, Wissenschaftler, Juristen, Journalisten, Aerzte und andere wichtige Berufsgruppen sowie Drittweltaktivisten).

Ein Kapitel im Bericht vom November 1989 ist den Zielen und Methoden der fraglichen Organisationen gewidmet. Darin wird die Vermutung ausgesprochen, dass sich in den kommenden Jahren wichtige "Gefechte" im Rahmen wissenschaftlicher Kongresse abwickeln würden: die UdSSR habe das vorbereitet, indem sie 1979 den Wissenschaftsrat für die Forschung über Frieden und Abrüstung gegründet habe.

Der Bericht belegt, dass bis ins Jahr 1989 ein offenkundiges Interesse an Nachforschungen über die fraglichen Organisationen bestand. Ende 1989 stellte sich die Frage, ob diese Tätigkeit seriös weiterbetrieben, d.h. ausgebaut, oder aber ganz eingestellt werden sollte. Der Chef der Sektion Beschaffung beschloss, bis zum Amtsantritt des neuen Chefs der Abteilung Nachrichtendienst anfangs 1990 zu warten, um die "Marschrichtung" festzulegen. Am 15. Februar 1990 wurde, wie bereits erwähnt, auf die weitere Bearbeitung der Frontorganisationen verzichtet.

2.4 Nachrichtenbeschaffung im Inland

2.4.1 "Vertraulicher Schweizer Brief"

Am 10. Februar 1989 erliess die Sektion Auswertung einen "Auftrag Nr. 37" (vgl. Ziff. 2.2), mit dem eine "Hintergrund Info über 'Vertraulicher Schweizer Brief'" der "Vereinigung für staatspolitische Mitverantwortung" verlangt wurde. Die Ausgabe Nr. 482 dieser Publikation behandelte Themen wie Waffenhandel, ausländische Investitionen in Angola, Aktivitäten der "Schweizerischen Journalistinnen- und Journalistenunion" (SJU) und den Kalender der Manifestationen und Aktivitäten, welche die "Schweizerische Friedensbewegung" für das Jahr 1989 plante, wobei namentlich das Veranstellen einer ökumenischen Friedenskonferenz Mitte Mai in Basel erwähnt wurde.

Gemäss den Aussagen der Verantwortlichen führte die Sektion Beschaffung diesen Auftrag nicht aus; es wurde kein Grund angegeben, weshalb dies unterlassen wurde.

Ein Teil der im "Vertraulichen Schweizer Brief" behandelten Themen betrafen exakt jene Bereiche der schweizerischen Innenpolitik (SJU, Friedensbewegung), über die sich der Chef der Sektion Beschaffung anlässlich der inzwischen allgemein bekanntgewordenen Begegnung in Murten im März 1989 (vgl. Ziff. 2.5) mit dem Journalisten Andreas Kohlschütter unter anderem unterhalten hat. Da dieses Treffen in Murten nur etwas mehr als einen Monat nach Erteilung des Auftrages Nr. 37 erfolgte, lag der Schluss nahe, hier sei ein Auftrag zur Beschaffung von Nachrichten über inländische Organisationen erfolgt.

In der Stellungnahme des Bundesrates zum Berichtsentwurf der PUK EMD wird dazu bemerkt: "Der Chef der Abteilung Nachrichtendienst führte dazu aus, der Inhalt dieses Auftrages Nr. 37 habe darin bestanden, herauszufinden, wer hinter dem "Vertraulichen Schweizer Brief" stehe, und nicht darin, Nachrichten über Organisationen zu beschaffen, die im "Vertraulichen Schweizer Brief" kommentiert wurden. Der Auftrag Nr. 37 sei im übrigen von der Sektion Beschaffung nicht selber ausgeführt, sondern an die Bundespolizei weiter-

geleitet und von dieser am 24. Februar 1989 beantwortet und in der Folge ad acta gelegt worden."

Die PUK EMD konnte diese neue Sachverhaltsdarstellung nicht mehr überprüfen, da ihr die entsprechenden Unterlagen erst am 14. November 1990 zugestellt wurden. Selbst wenn die von der UNA angegebene Absicht, die Urheber dieser Publikation zu eruieren, zutrifft, schliesst dies ein Interesse der Abteilung Nachrichtendienst am Inhalt dieses Briefes nicht aus.

2.4.2 Konferenz "Frieden in Gerechtigkeit" in Basel, 15. bis 21. Mai 1989

Die UNA interessierte sich seit Februar 1988 für die Vorbereitungen für die "Weltfriedensversammlung Seoul 1990" ("Weltversammlung für Gerechtigkeit, Frieden und Bewahrung der Schöpfung") der christlichen Kirchen. Von besonderem Interesse war dabei die Strategie der Kirchen des Ostens, die ökumenischen Veranstaltungen für den "Friedenskampf" der Kommunisten zu nutzen; im einzelnen:

"Welche politisch-ideologischen Inhalte suchen die Kirchen des Ostens einzubringen, um Kritiken gegenüber den östlichen Regimes vorzubeugen?

Wer nimmt - insbesondere aus dem Osten - an den Vorbereitungstreffen teil?

Wie und durch wen beeinflusst die Orthodoxe Kirche den Meinungsbildungsprozess?

Welche Vernetzungen und Verflechtungen personeller und organisatorisch-institutioneller Art bestehen zwischen den Vorbereitungsgremien und den 'Frontorganisationen'?"

Für den europäischen Raum fand eine vorbereitende ökumenische Versammlung unter dem Motto "Frieden in Gerechtigkeit" vom 15. bis 21. Mai 1989 in Basel statt. Der Chef der Sektion Beschaffung beauftragte einen seiner Mitarbeiter mit der Teilnahme; der Auftrag soll mündlich erfolgt sein. Der Mitarbeiter verbrachte eine Woche in Basel, wo er öffentliche Konferenzen und Seminare besuchte. Er diskutierte mit Teilnehmern und suchte im besonderen den Kontakt mit Kongressbesuchern aus östlichen Ländern, aller-

dings ohne grossen Erfolg. Ausserdem sammelte er verschiedene Unterlagen (Teilnehmerlisten, Resolutionsentwürfe etc.) zusammen.

In seinem Tätigkeitsbericht erwähnt der Mitarbeiter organisatorische Probleme, die während der Konferenz zutage getreten sein sollen. Auch hält er fest, dass Teilnehmer, welche Äusserungen von Ostvertretern kritisiert hätten, häufig unterbrochen worden seien. Er konnte sich - anlässlich von Zufallsbegegnungen - mit rumänischen, ungarischen, ostdeutschen und sowjetischen Geistlichen unterhalten. Er erzielte keine Erfolge, da sich, wie er vermerkte, die Sprachkenntnisse seiner Gesprächspartner erstaunlicherweise verschlechtert hätten, sobald er kritische Fragen gestellt habe. Der Mitarbeiter fasst ferner die Diskussionen an den von ihm besuchten Veranstaltungen zusammen. Er hebt die allgemein verbreitete Tendenz, sich für die Abrüstung - v.a. im Westen - einzusetzen, hervor.

Mit Blick auf die Teilnehmer führt er aus: "Entsprechend der allgemeinen Themengebung war die Mehrheit der Besucher/innen tendenziell der rot-grün-alternativen Szene zuzuordnen. Der Grossteil dieser für den alternativen Umweltschutz, gegen die AKW's und das Militär, für die freie Asylgewährung und dergl. eingestellten Besucher konnte sich während der Versammlung ideologisch aufdatieren lassen und mit aktiver Desinformation eindecken. Das relativ tiefe Durchschnittsalter und der intellektuelle Hintergrund (Schüler, Studenten, Lehrer ...) werden einen Schneeballeffekt auf breitere Bevölkerungskreise ausüben."

Im Anhang des erwähnten Tätigkeitsberichtes findet man ein Verzeichnis der Delegierten (darunter auch die schweizerischen) sowie ein Verzeichnis der Mitglieder des lokalen Veranstaltungskomitees.

Die Nachrichtenorgane der UNA konnten sich auf diesen Kongress vorbereiten, da sie von einer Person, die mit den Veranstaltern Kontakt hatte, zum voraus Informationen erhalten hatten; diese wurden am 10. März 1989, noch vor der Konferenz in Basel, in einem Arbeitsbericht zusammengestellt. Der Bericht erwähnt die Richtung, in welche die Diskussionen ("nach internen Aussagen") gehen könnten, die an der Konferenz in Basel konkret anzugehenden Probleme

sowie die Resolutionsentwürfe. Der Verfasser legt ein besonderes Gewicht auf die Diskussionsthemen, welche die Schweiz berühren (Möglichkeiten der Schweiz, um zur Verbesserung der Situation der Entwicklungsländer beizutragen; Stellung der Flüchtlinge und der Saisoniers; Armut in der Schweiz, spezielle Frauenarmut; Energiepolitik etc.).

2.4.3 Konferenz der Internationalen Anwaltsunion in Interlaken, August 1989

Im August 1989 entsandte die Sektion Beschaffung einen Informanten an die Jahreskonferenz der Internationalen Anwaltsunion, die in Interlaken stattfand. Der Informant hatte ein Verzeichnis der Teilnehmer aus den Ostblockländern bei sich. Er konnte bestimmte dieser Teilnehmer kontaktieren und mit ihnen Gespräche über die politische Lage in Polen und im jugoslawischen Kosovo führen. Die PUK EMD fand in den ihr zur Verfügung stehenden Unterlagen keine Hinweise auf Aktivitäten von schweizerischen Staatsangehörigen.

2.5 "Fall Murten"

2.5.1 "Rundschau"-Sendung vom 20. Februar 1990

Am 20. Februar 1990 widmete das Magazin "Rundschau" des Fernsehens der deutschen Schweiz (DRS) einen Teil seiner Sendung dem sogenannten "Fall Murten".

Der Journalist Andreas Kohlschütter, der als Offizier in einem mit der UNA verbundenen Armeestabteil eingeteilt ist, gab bekannt, dass ihn ein UNA-Beamter am 22. März 1989 in ein bekanntes Restaurant in Murten zum Essen eingeladen habe. Während der Mahlzeit soll er ihn gebeten haben, Informationen über die "Schweizerische Journalistinnen- und Journalistenunion" und die "Friedensbewegung" zu beschaffen, indem er selbst am Vereinsleben teilnehmen würde. Beim Verlassen des Restaurants habe der Beamte der UNA hinzugefügt, dass für das Erstellen von Berichten Honorare bezahlt werden könnten.

Anlässlich der gleichen Fernsehsendung erklärte der frühere Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr, Divisionär Petitpierre, ein solches Verhalten eines seiner Untergebenen wäre vorschriftswidrig.

2.5.2 Disziplinarverfahren

Am der Fernsehsendung folgenden Tag - am 21. Februar 1990 - verfügte der Vorsteher des EMD die Einleitung eines Disziplinarverfahrens gegen den fraglichen UNA-Beamten. Er vertraute die Untersuchung Bundesrichter Thomas Pfisterer an und gab ihm folgenden Auftrag: "Im Rahmen eines Disziplinarverfahrens ist abzuklären, ob Herr ... Hptm Andreas Kohlschütter für die Bespitzelung von inländischen Organisationen zu gewinnen trachtete." Der Vorsteher des EMD ging offensichtlich vom Grundsatz aus, dass die Aufgabe der UNA nicht darin bestehe, Informationsbeschaffung über inländische Organisationen im Sinne der politischen Polizei zu betreiben.

Bundesrichter Pfisterer hörte Zeugen an, holte schriftliche Erklärungen ein, trug Unterlagen zusammen und machte einen unangekündigten Besuch in den Räumen der UNA.

Aufgrund eines Berichtentwurfes von Bundesrichter Pfisterer beschloss der Vorsteher des EMD am 19. April 1990, das Disziplinarverfahren gegen den UNA-Beamten einzustellen.

Mit Datum vom 30. April 1990 legte Bundesrichter Pfisterer seinen Schlussbericht vor, der folgert, dass die gegen den Beamten der UNA in der Sendung "Rundschau" des Fernsehens DRS erhobenen Vorwürfe unbegründet seien. Gemäss Bundesrichter Pfisterer wurde mit dem Treffen von Murten lediglich ein Gespräch über einen Vortrag bezweckt. Diesen Vortrag sollte Kohlschütter vor Offizieren halten, die im vom betreffenden UNA-Beamten geleiteten Armeestabteil eingeteilt waren.

Am 2. Mai 1990 legte der Vorsteher des EMD in einer Pressemitteilung dar, das Ergebnis der Untersuchung habe die Vorwürfe gegen

den UNA-Beamten nicht bestätigt und das Disziplinarverfahren sei eingestellt worden.

2.5.3 Chronologie der Ereignisse

Die PUK EMD prüfte diese Angelegenheit eingehend, indem sie zahlreiche Zeugen befragte, namentlich den betreffenden UNA-Beamten und Andreas Kohlschütter (die beiden wurden einander auch gegenübergestellt); sie studierte verschiedene Dossiers, insbesondere jenes der Untersuchung Pfisterer.

Die PUK EMD stellte folgendes fest:

- Kohlschütter war seit dem 1. Januar 1974 in einem der UNA zugehörigen Armeestabsteil eingeteilt;
- er war allem Anschein nach im Rahmen dieser Einteilung nicht tätig;
- er arbeitete als Auslandkorrespondent einer Deutschschweizer Zeitung;
- 1984 wurde eine Sicherheitsüberprüfung bezüglich Kohlschütter durchgeführt, wie das üblicherweise für die Stabsmitglieder gehandhabt wird (Anfrage vom 18. April 1984, "grünes Licht" ohne weiteren Kommentar am 20. Juni 1984);
- am 3. Oktober 1984 überreichte der Verantwortliche des fraglichen Armeestabsteils (nicht der betreffende UNA-Beamte) Kohlschütter eine Frageliste: Der Journalist sollte fünfzehn bis zwanzig Fragen beantworten, nachdem er die dazu notwendigen Informationen anlässlich einer beruflich bedingten Reise beschafft hätte; es handelte sich um gezielte Fragen; der Verantwortliche wies diesbezüglich auf ein früheres Gespräch mit Kohlschütter hin (vgl. Ziff. 1.3.3.6.2);

- Kohlschütter weigerte sich, die Fragen zu beantworten, und beantragte in der Folge eine Umteilung (in einen anderen Armee-stabsteil);
- die Umteilung wurde geprüft; dem Antrag wurde nicht stattgeben; am 20. Dezember 1985 teilte der Verantwortliche des Armeestabs-teils Kohlschütter schriftlich mit, dass die Sachlage Anfang 1986 nochmals überprüft werde, und zwar im Sinne einer Neuzuteilung, die seinen Begehren besser entspreche; er wünsche sich aber trotzdem mit ihm gelegentlich zu unterhalten;
- in der Folge wurde Kohlschütter nicht umgeteilt; er hielt auch nicht weiter daran fest;
- an einem nicht mit Sicherheit feststehenden Datum (wahrscheinlich des Jahres 1988) trafen sich Kohlschütter und der betreffende UNA-Beamte in Bern, nachdem der Beamte die Leitung jenes Armeestabsteils übernommen hatte, in dem Kohlschütter eingeteilt ist;
- am 10. Februar 1989 übermittelte die Sektion Auswertung der Sektion Beschaffung die Ausgabe Nr. 482 des "Vertraulichen Schweizer Briefes"; zu den in dieser Publikation angesprochenen Themen gehörte auch die "Schweizerische Journalistinnen- und Journalistenunion" sowie die Friedensbewegung (vgl. Ziff. 2.4.1);
- anlässlich eines Telefongesprächs sagte Kohlschütter dem UNA-Beamten zu, vor den Mitgliedern des Armeestabsteils in Grindelwald einen Vortrag darüber zu halten, wie sich ein Journalist in Krisenlagen Informationen verschaffen kann;
- anlässlich eines weiteren Telefongesprächs lud der UNA-Beamte Kohlschütter für den 22. März 1989 in ein Restaurant in Murten zum Essen ein; was den Grund dieses Treffens betrifft, so unterscheiden sich die Versionen der Betroffenen: Kohlschütter behauptet, dass ihm der UNA-Beamte einfach gesagt habe, er wünsche ihn zu sehen; der Beamte gibt an, dass Kohlschütter zusätzliche Informationen, seinen Vortrag betreffend, habe einholen wollen, namentlich über die Teilnehmer der Zusammenkunft (da es sich um

eine als geheim klassifizierte Veranstaltung handelte, hätten die Auskünfte nicht telefonisch gegeben werden können); der UNA-Beamte behauptet im weitern, dass Murten als Treffpunkt gewählt worden sei, weil sich Kohlschütter am Nachmittag nach Moudon habe begeben müssen, Kohlschütter hingegen erklärt, dass der Beamte darüber gar nicht orientiert gewesen sei, als er ihm Murten als Treffpunkt vorgeschlagen habe;

- der UNA-Beamte und Kohlschütter trafen sich am 22. März 1989 vor dem Restaurant in Murten und liessen sich später an einem Tisch im Speisesaal nieder; ihr Gespräch bezog sich auf die Weltpolitik; aufgrund der übereinstimmenden Zeugenaussagen der beiden ist erwiesen, dass sie sowohl über die "Schweizerische Journalistinnen- und Journalistenunion" als auch über die "Friedensbewegung" sowie auch über die Frontorganisationen im allgemeinen sprachen; Kohlschütter erklärt, der Beamte habe ihm gegenüber im Sinne eines Herantastens das Ansinnen geäussert, ob er (Kohlschütter) sich thematisch für die Sektion Beschaffung mit den beiden Organisationen befassen könnte, u.a. indem er an deren Zusammenkünften teilnähme; er (Kohlschütter) habe sich jedoch geweigert; der Beamte bestreitet, dass er Kohlschütter irgendeinen Auftrag habe erteilen wollen oder ihm irgendeinen Vorschlag in diesem Sinne gemacht habe; der geplante Vortrag von Kohlschütter in Grindelwald wurde nur kurz gestreift;
- der UNA-Beamte bezahlte das Essen; die Rechnung betrug um die 120 bis 160 Franken; diesen Betrag liess er sich von der UNA nicht zurückerstatten;
- Kohlschütter gibt an, der Beamte habe ihm beim Verlassen des Restaurants gesagt, er (der Beamte) könne ihm für die Berichte, die er über die Organisationen erstelle, Honorare bezahlen; er (Kohlschütter) habe aber so getan, als habe er nichts gehört; der Beamte bestreitet, davon gesprochen zu haben;
- Kohlschütter und der Beamte verabschiedeten sich in Murten voneinander; Kohlschütter behauptet, der Vorschlag habe ihn in eine schlechte Laune versetzt; nach dem UNA-Beamten soll Kohlschütter

aber nicht verärgert ausgesehen haben, als er sich von ihm trennte;

- am 24. August 1989 hielt Kohlschütter im Beisein des UNA-Beamten in Grindelwald seinen Vortrag vor den Offizieren, die im gleichen Armeestabteil eingeteilt waren wie er; die Teilnehmer lobten den Vortrag, der Beamte bedankte sich bei Kohlschütter;
- am 1. September 1989 schrieb Kohlschütter dem Beamten, wobei er im wesentlichen festhielt, er sei erfreut, dass er den Vortrag habe halten können, und er wünschte, ein Mittel finden zu können, um in seiner Einteilung nützlich mitzuarbeiten; dazu führte er folgendes aus: "Es hat mich sehr gefreut, in Grindelwald dazuzugehören, neue Gesichter kennenzulernen und auch einige altbekannte wiederzusehen. Gerne tue ich wieder mit, wenn sich Gelegenheit dazu bietet. Lassen Sie uns doch beim nächsten Zusammentreffen gemeinsam nachdenken, ob und wie ich Ihrer Arbeit nützlich sein könnte - ohne dass mein Journalistengewissen daran Schaden nähme. Sie haben diese Perspektive in Grindelwald angesprochen. Ich hätte grosses Interesse, meine über zweieinhalb Jahrzehnte angehäuften Ost-West- und Nord-Süd-Erfahrungen über die rein journalistische Ebene hinaus in einen seriösen 'Denk-Tank' und analytischen Prozess einzubringen.";
- im Dezember 1989 erwähnte Kohlschütter gegenüber Balz Hosang, Redaktor beim Fernsehen DRS, im Anschluss an eine "Rundschau"-Sendung, in der ein Dokument von a. Nationalrat Müller-Marzohl "Zum Fall Bachmann" angesprochen wurde, dass er eine ähnliche Erfahrung gemacht habe, und erzählte vom Geschehen in Murten;
- am 14. Februar 1990 veranstaltete der Vorsteher des EMD jene Pressekonferenz, an der er unter anderem erklärte, das EMD erfülle "keinen Informationsauftrag im Sinne der politischen Polizei, wie er der Bundesanwaltschaft aufgetragen" sei; es führe auch keine entsprechende Kartei; eine "Schnüffelorganisation" gebe es im EMD nicht; gemäss Kohlschütter soll dies der Moment gewesen sein, da er begriffen habe, dass der Vorschlag des UNA-Beamten unzulässig gewesen sei, während er die vorgeschlagene

Tätigkeit zuvor nur als seiner Berufsethik zuwiderlaufend betrachtet habe;

- gleichentags gelangte Balz Hosang an Kohlschütter und fragte ihn, ob er mit seinem Erlebnis in Murten an die Öffentlichkeit treten wolle;
- am 15. Februar 1990 erfuhren die Verantwortlichen der UNA, dass das Thema "Nachrichtendienst" anlässlich der Fernsehsendung "Rundschau" vom 20. Februar 1990 zur Sprache kommen sollte;
- ebenfalls am 15. Februar 1990 wies der Chef der Abteilung Nachrichtendienst den Chef der Sektion Beschaffung (den betreffenden UNA-Beamten) und dessen Stellvertreter an, es seien keine Informationen mehr über die Frontorganisationen zu beschaffen (der betreffende UNA-Beamte behauptete gegenüber der PUK EMD, die beiden Vorkommnisse des gleichen Tags würden in keiner Weise zusammenhängen);
- innerhalb der UNA versuchte man herauszufinden, welcher Offizier in der Fernsehsendung auftreten würde; u.a. wurde Kohlschütter genannt; der betreffende UNA-Beamte betrachtete es als ausgeschlossen, dass Kohlschütter dieser Offizier sei, und teilte das auch seinen Vorgesetzten mit;
- der UNA-Beamte zeigte in der Folge seinem Vorgesetzten das Schreiben Kohlschütters vom 1. September 1989; später unterbreitete dieser Vorgesetzte das Schreiben - neben anderen Unterlagen - Divisionär Petitpierre, dem früheren Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr, der das EMD anlässlich der Fernsehsendung vertreten sollte;
- am Sonntag, 18. Februar 1990, versuchte der UNA-Beamte gegen 21 Uhr, Kohlschütter telefonisch zu Hause zu erreichen; dieser war abwesend, aber seine Gattin beantwortete den Anruf; der Beamte hinterliess keine Botschaft (ihm zufolge telefonierte er, weil der Chef der Abteilung Nachrichtendienst ihn noch einmal gefragt habe, ob Kohlschütter in der Fernsehsendung auftreten werde);

- am 20. Februar 1990 wurde die Fernsehsendung "Rundschau" ausgestrahlt;
- am 21. Februar 1990 leitete der Vorsteher des EMD ein Disziplinarverfahren gegen den UNA-Beamten ein;
- am 19. April 1990 beschloss er die Einstellung des Disziplinarverfahrens;
- Bundesrichter Pfisterer präsentierte vorerst einen Berichtentwurf; mit Datum vom 30. April 1990 legte er seinen Schlussbericht vor.

2.5.4 Schlussfolgerungen

Die Aussagen der beiden Betroffenen weichen in den Hauptpunkten voneinander ab: nämlich in bezug auf den Vorschlag, den der UNA-Beamte Kohlschütter gegenüber gemacht haben soll, sowie in bezug auf das damit verbundene finanzielle Angebot. Das betreffende Gespräch wurde von keiner Drittperson mitverfolgt; die PUK EMD unterzog unter diesen Voraussetzungen den Sachverhalt in seiner Gesamtheit einer eingehenden Prüfung, um dennoch brauchbare Schlüsse ziehen zu können.

Folgende Elemente erachtet die PUK EMD als besonders wichtig:

- Die Zeugenaussagen von Andreas Kohlschütter und des UNA-Beamten stimmen insofern überein, als beide erklärten, sie hätten anlässlich ihres Treffens in Murten miteinander über die "Schweizerische Journalistinnen- und Journalistenunion" und die "Friedensbewegung" gesprochen.
- Der UNA-Beamte erteilte laut seinen Aussagen Kohlschütter keinen Auftrag im eigentlichen Sinn; Kohlschütter behauptete dies auch nie.

- Im Rahmen ihrer Untersuchung hörte die PUK EMD einen Zeugen an, dem sich derselbe UNA-Beamte im Zusammenhang mit einem Auftrag zur Beschaffung von Auslandsnachrichten in einer Art und Weise genähert hatte, die sich mit derjenigen gegenüber Kohlschütter durchaus vergleichen lässt: Einladung zum Essen in einem Hotel ausserhalb von Bern; indirekte und vorsichtig schrittweise Annäherung an den potentiellen Informanten, wobei im Laufe des Gesprächs gewisse Themen, die auf ein Interesse der UNA hinwiesen, angeschnitten wurden, ein eindeutiger Nachrichtenbedarf jedoch nicht geltend gemacht wurde.
- Der UNA-Beamte hatte als Chef der Sektion Beschaffung den Auftrag, Auskünfte über Frontorganisationen zusammenzutragen ("permanente Bedürfnisse", die, 1983 formuliert, im Zeitpunkt des Treffens noch in Kraft waren) und sich in diesem wie in den anderen Bereichen mit Informationsquellen zu versehen (vgl. Ziff. 1.3.3.6, Ziff. 2.2 und Ziff. 2.3.2).
- Die Behauptung betreffend den Zusammenhang zwischen dem Treffen in Murten in einem Hotel der gehobenen Klasse (beziehungsweise dem Essen, welches der betreffende Beamte Kohlschütter offerierte) einerseits und dem Zweck des Gesprächs, wie er vor der PUK EMD von diesem Beamten dargestellt wurde, andererseits vermag nicht zu überzeugen, zumal der Vortrag in Grindelwald nur kurz gestreift wurde.

Nach Würdigung sämtlicher Elemente, insbesondere der oben dargelegten, gelangt die PUK EMD zur Auffassung, dass der UNA-Beamte anlässlich des Treffens in Murten Andreas Kohlschütter keinen Auftrag im strengen Sinn des Wortes erteilte, dass Kohlschütter aber annehmen durfte, dass der UNA-Beamte ihn mit Andeutungen für eine Informationstätigkeit anzuwerben versuchte.

Die PUK EMD würdigt damit den Sachverhalt anders als Bundesrichter Pfisterer. Sie hebt im weiteren hervor, dass die Verhaltensweise des UNA-Beamten die Einstellung des Disziplinarverfahrens nach Auffassung der PUK EMD gerechtfertigt hat, da der Beamte im Rahmen eines bestehenden Nachrichtenbeschaffungsauftrages gehandelt hat.

2.6 Würdigung der Inlandaktivitäten

Die Abteilung Nachrichtendienst ist für die Beschaffung und die Auswertung von Auslandsnachrichten, die zur Beurteilung der sicherheitspolitischen Lage dienen, verantwortlich. Es stellt sich die Frage, ob Auslandsnachrichten auf dem Weg der Beschaffung und Auswertung von Nachrichten über Personen und Organisationen in der Schweiz erhoben werden dürfen.

Die von der PUK EMD befragten Mitarbeiter der Abteilung Nachrichtendienst vertraten einhellig die Meinung, die Informationsbeschaffung über Schweizer Bürger sei nicht zulässig; demgegenüber schlossen sie ein Tätigwerden ihres Dienstes im Inland nicht aus. Im weitem wurde die Auffassung vertreten, eine nachrichtendienstliche Bearbeitung von Informationen über Schweizer sei dann erlaubt, wenn nicht deren Verhalten als solches Gegenstand der Ermittlungen sei, sondern wenn dieses dazu diene, über ausländische Personen, Organisationen, Institutionen oder Ereignisse relevante Erkenntnisse zu gewinnen. Daraus wurde abgeleitet, dass die Beobachtung von ausländischen Teilnehmern an Veranstaltungen in der Schweiz sowie die Nachrichtenbeschaffung über schweizerische Frontorganisationen erlaubt seien.

Die sich hier stellende Frage ist in keinem Erlass ausdrücklich geregelt. Bereits die Arbeitsgruppe Bachmann stellte aber in ihrem Bericht fest, dass die Beschaffung von Nachrichten über Schweizer nicht in den Zuständigkeitsbereich der UNA falle. Die PUK EMD teilt diese Auffassung vollumfänglich. Die von den Vertretern der Abteilung Nachrichtendienst vorgenommene Differenzierung zwischen Ziel und Mittel der Erkenntnisgewinnung mag zwar auf den ersten Blick einleuchten, führt aber in der Praxis zu unlösbaren Abgrenzungsproblemen. Es bedarf einer aussergewöhnlichen Disziplin, bei der Beobachtung ausländischer Personen im Inland das Verhalten ihrer inländischen Kontaktpersonen ausser acht zu lassen oder bei der Auswertung von Erkenntnissen über schweizerische Organisationen nur diejenigen Informationen zu berücksichtigen, die sicherheitsrelevante Aufschlüsse über ausländische Organisationen vermitteln. Die PUK EMD hält es für undenkbar, dass eine solche Dif-

ferenzierung in der Praxis eingehalten werden kann. Die in der Abteilung Nachrichtendienst vorgefundenen Arbeiten über die Frontorganisationen in der Schweiz belegen dies.

Die nachrichtendienstliche Ueberwachung innenpolitischer Aktivitäten kann einen Eingriff in die verfassungsmässig garantierten politischen und persönlichen Grundrechte darstellen und ist daher ohne gesetzliche Grundlage unzulässig. Da diese fehlt, ist die Ueberwachung für die Zukunft zu unterlassen.

3. Beobachtungs- und Abhörtätigkeiten der UNA

3.1 Allgemeines

Wie bereits erwähnt, verfügen sowohl die Technische Sektion als auch die Sektion MSD über Abhör- und Beobachtungsmaterial (vgl. Ziff. 1.3.2.2 und Ziff. 1.3.4.3.1). Die PUK EMD ging der Frage nach, ob dieses Material für Einsätze verwendet wird, die ausserhalb des rechtlichen Rahmens liegen. Sie war sich dabei bewusst, dass das Vorhandensein von entsprechendem Material allein noch keinen Hinweis auf rechtswidrige Aktivitäten darstellt, da namentlich der Sicherheitsdienst der Armee nach der Mobilisierung Staatsschutzaufgaben zu übernehmen hat und für diese Zwecke auch ausgebildet werden muss. Die PUK EMD war sich umgekehrt aber auch bewusst, dass Beobachtungs- und Abhöraktivitäten nicht nur dann möglich sind, wenn solche Geräte, wie sie die beiden Dienste haben, zur Verfügung stehen. Geräte dieser Art können heute auf dem freien Markt erstanden werden, und die Gefahr eines Missbrauchs durch Private ist, wie die PUK EMD im Zuge ihrer Untersuchung feststellte, augenfällig.

3.2 Optische Beobachtungen

Die Technische Sektion und die Sektion MSD (welcher die Technische Sektion zum Teil Material zur Verfügung stellt) besitzen Beobachtungsmaterial - insbesondere Foto- und Filmkameras, teilweise Infrarotkameras - , welches Nachtaufnahmen erlaubt. Ueberdies haben

diese Dienste Tarnmaterial, in welches die Geräte eingebaut werden können und welches ein unauffälliges Aufnehmen erlaubt. Solches Material wird teils im Handel erworben, teils von den Mitarbeitern der Technischen Sektion selbst hergestellt.

Es wird, soweit es von der Sektion MSD stammt, von den Angehörigen des Sicherheitsdienstes der Armee zu Ausbildungszwecken, aber auch bei der Abschirmung von Truppenübungen eingesetzt. Der PUK EMD wurde weder ein Fall zugetragen, noch gewann sie selbst entsprechende Erkenntnisse, dass optisches Material von militärischen Stellen in unzulässiger Weise zur Beobachtung von politischen Veranstaltungen oder von Einzelpersonen eingesetzt worden wäre.

Dagegen sind Ausleihungen dieses Materials sowohl durch die Dienststelle Sicherheitsdienst der Armee als auch durch die Technische Sektion an zivile Polizeibehörden möglich.

3.3 Abhörungen

Die Sektion MSD wie auch die Technische Sektion verfügen über drahtlose und drahtgestützte Abhöreranlagen, allgemein unter dem Namen "Wanzen" bekannt. Auch diese Geräte werden entweder von der Technischen Sektion selbst hergestellt oder im Handel erworben. Die Technische Sektion und die Sektion MSD führen keine Abhörungen durch. Dagegen überlässt die Sektion diese Geräte dem Sicherheitsdienst der Armee zu Übungs- und Ausbildungszwecken.

Die Befragungen der PUK EMD ergaben, dass sowohl die Sektion MSD als auch die Technische Sektion solche Geräte den zivilen Polizeibehörden zur Verfügung stellen. Die Bundespolizei setzte bei Ueberwachungseinsätzen verschiedentlich Material des Sicherheitsdienstes der Armee ein; es wurde vom für den Einsatz verantwortlichen Kommissär der Bundespolizei in direkter Absprache mit der Sektion MSD bezogen und auch wieder zurückgegeben. Die PUK EMD konnte feststellen, dass auch die kantonalen Polizeikorps im Rahmen ihrer gerichtspolizeilichen Tätigkeit fehlendes Material bei der Sektion MSD ausliehen. Gleiches gilt für die Technische Sek-

tion; der Sektionschef oder ein Chef einer Dienststelle ist für die Ausleihe zuständig.

Gelegentlich hilft ein Beamter der Technischen Sektion mit, die Geräte am Verwendungsort zu installieren. Dies erweist sich jedoch selten als notwendig, da die für die Ueberwachung eingesetzten Polizeibeamten üblicherweise im Sicherheitsdienst der Armee eingeteilt sind, wo sie entsprechend ausgebildet wurden.

Die PUK EMD ging der Frage nach, ob die Ueberwachungen jeweils von einem Untersuchungsrichter oder einer anderen zuständigen Behörde bewilligt wurden. Dabei stellte sie fest, dass sich die Verantwortlichen der Technischen Sektion oftmals sehr rasch mit einer mündlichen Zusicherung des Antrag stellenden Polizeibeamten zufrieden gaben und das Vorlegen einer richterlichen Verfügung nicht verlangten. Die befragten Personen vertraten die Auffassung, dass die Angelegenheit manchmal zu dringend sei, als dass eine schriftliche Verfügung abgewartet werden könne.

Die Geräte werden gegen eine Empfangsbescheinigung abgegeben; die Technische Sektion führt jedoch kein Register, so dass es schwerfällt, die Anzahl der Fälle, in denen Material ausgeliehen wurde, zu ermitteln. Immerhin konnte der Sektionschef angeben, dass die Bundespolizei, die Polizeikorps der Kantone Bern und Freiburg sowie der Stadt Bern zwischen 1975 und 1990 etwa zwanzigmal von solchen Ausleihungen profitiert hätten. 1990 habe die Technische Sektion der Berner Polizei zweimal Geräte abgegeben, im einen Fall für eine Untersuchung in einem Mordfall und im andern Fall für eine Untersuchung im Zusammenhang mit Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz. In der Regel dauert die Ausleihe nicht länger als einige Tage.

3.4 Telefonüberwachungen

- mit Material der UNA

Nach den Feststellungen der PUK EMD verfügt die Technische Sektion nicht über Geräte, die für das Abhören von Telefongesprächen ge-

eignet wären. Allerdings könnten solche Geräte mit entsprechendem technischem Wissen und der erforderlichen Geschicklichkeit von der Technischen Sektion ohne weiteres selbst hergestellt werden; auch könnten sie auf dem freien Markt erworben werden.

Im Korpsmaterial des Sicherheitsdienstes der Armee sind solche Geräte vorhanden. Laut Zeugenaussagen der Verantwortlichen soll der Sicherheitsdienst der Armee sie nur für Uebungs- und Ausbildungszwecke benützen. Andere militärische Stellen haben keinen Zugriff auf diese Geräte, da diese nur auf Anweisung der Dienststelle Sicherheitsdienst der Armee von den Zeughäusern abgegeben werden.

- durch die PTT

Aufgrund der Einvernahme des für Telefonabhörungen bei der PTT zuständigen Beamten schliesst die PUK EMD aus, dass die UNA versuchte, bei der PTT Telefonüberwachungsaufträge zu plazieren. Im Zuge der Untersuchung ergab sich allerdings, dass bei der Bundesanwaltschaft auch der Stellvertreter des Bundesanwaltes - der Chef der Bundespolizei - für die Erteilung solcher Telefonüberwachungsaufträge zuständig war. Angesichts dessen Doppelfunktion als Chef Bundespolizei und Chef Abteilung Abwehr hatte die UNA damit einen direkten Weg zur Telefonüberwachung durch die PTT. Der beurlaubte Chef der Bundespolizei, Peter Huber, verneinte jedoch gegenüber der PUK EMD als Zeuge eine solche Tätigkeit ausdrücklich: "Von militärischer Seite wurden mit meinem Wissen sicher keine solchen Kontrollen durchgeführt." Es steht indessen fest, dass die Abteilung Abwehr vom Ergebnis von Telefonüberwachungen, die der Bundesanwalt mit Zustimmung des Präsidenten der Anklagekammer des Bundesgerichtes angeordnet hatte, Kenntnis erhielt und die entsprechenden Informationen auch Eingang in die Karteien der Sektion MSD fanden (vgl. Teil III. Ziff. 2.1.1.2).

3.5 Einzelfälle

Ein ehemaliger Beamter der Technischen Sektion liess der PUK EMD den Hinweis zugehen, dass seine Sektion Telefongespräche im Bundeshaus, insbesondere im Parlamentsgebäude, abgehört habe. An-

lässlich seiner Zeugenaussage kam indessen ein anderer Sachverhalt zum Vorschein: Er habe Aeusserungen zweier anderer Mitarbeiter der Technischen Sektion entnommen, dass die Sektion vor einigen Jahren in einem Saal der eidgenössischen Räte eine Abhöreinrichtung, bestehend aus Mikrofonen und Aufzeichnungsgeräten, plaziert habe. Genauer konnte der Zeuge der PUK EMD zu diesem Vorfall nicht mitteilen.

Es trifft nach den Erkenntnissen der PUK EMD zu, dass die Technische Sektion gelegentlich in den Räumen des Parlamentes Tätigkeiten verrichtet. So hatte sie unter anderem bei Schlussbesprechungen von Gesamtverteidigungsübungen, die im Nationalratssaal stattfanden, sicherzustellen, dass diese Rapporte nicht abgehört oder nach aussen übertragen wurden. Dass sie in den Räumen des Parlamentes Abhöreinrichtungen installiert hätte, hält die PUK EMD hingegen für unwahrscheinlich. Da die Debatten - mit Ausnahme eines Sonderfalles in der Sommersession 1990 - seit dem 6. Dezember 1944 stets öffentlich waren und von den Medien wiedergegeben wurden, wäre das heimliche Abhören einer Plenumsdebatte ohnehin sinnlos. Wollte man die Gespräche einzelner Parlamentarier abhören, so hinge der Erfolg aufgrund der zur Verfügung stehenden technischen Mittel (die Richtmikrophone sind nur leistungsfähig, wenn sich keine Lärmquelle zwischen ihnen und der zu beobachtenden Person befindet) vom Zufall ab, oder das Unternehmen wäre zu riskant (Ausmasse der Richtmikrophone und Mikrophone, die man z.B. unter dem Pult eines Volksvertreters anbringen müsste!). Alle betroffenen Personen und weiteren angehörten Zeugen wiesen die Behauptung des erwähnten Beamten zurück. Die PUK EMD fand keinen weiteren Hinweis, der sie beweisen könnte.

Der PUK EMD wurde im Rahmen ihrer Untersuchungen bekannt, dass eine untersuchungsrichterliche Instanz mit Billigung des Präsidenten des Militärkassationsgerichtes vor kurzem gegen ein Mitglied der eidgenössischen Räte eine Telefonüberwachung verfügt hatte. Die PUK EMD überprüfte diesen Fall im einzelnen und stellte fest, dass diese Telefonüberwachung keiner Genehmigung der Ratspräsidenten bedurfte. Denn der Sachverhalt, der Anlass zu der zwischen zwei Sessionen von Organen der PTT durchgeführten Ueberwachung

bildete, war schon vor der Wahl des betreffenden Parlamentariers in die Bundesversammlung abgeschlossen worden.

Würdigung

Der Sicherheitsdienst der Armee und die Technische Sektion verfügen im Rahmen ihrer - durch die Geschäftsordnung des Stabes der Gruppe für Generalstabdienste und den Bundesratsbeschluss über den Sicherheitsdienst der Armee - zugewiesenen Aufgaben über Beobachtungs- und Abhörgeräte. Im Einsatz dieser Mittel durch die beiden Amtsstellen stellte die PUK EMD keine Kompetenzüberschreitungen fest.

Bei der Ausleihe von Beobachtungs- oder Abhörmaterial an zivile Polizeibehörden ist es unerlässlich, dass sich die Verantwortlichen der Technischen Sektion und der Dienststelle Sicherheitsdienst der Armee über die Rechtmässigkeit des Einsatzes der von ihnen zur Verfügung gestellten Mittel vergewissern.

Die Personalunion des Chefs der Bundespolizei und des Chefs der Abteilung Abwehr weckt auch im Bereich der Telefonüberwachung Bedenken. Auch wenn die PUK EMD keinen Anhaltspunkt fand, der einen Missbrauch dieser Doppelfunktion zugunsten der UNA nahelegen würde (die Transferierung der Telefonüberwachungsnotizen aus der Kartei der Bundespolizei in die Kartei der Sektion MSD steht in einem anderen Zusammenhang), muss doch schon die blosse Möglichkeit zu einem solchen missbräuchlichen Verhalten institutionell verhindert werden: Die Doppelfunktion Chef Bundespolizei/Chef Abteilung Abwehr ist auch aus diesem Grund aufzuheben.

Die Telefonüberwachung eines Mitgliedes der eidgenössischen Räte ist aufgrund der Verhältnisse im konkreten Fall in immunitätsrechtlicher Hinsicht nicht zu beanstanden.

4. Sicherheitsüberprüfungen im militärischen Bereich

4.1 Definition und Zweck

Im Rahmen einer Sicherheitsüberprüfung werden persönliche Angaben bei der betroffenen Person, bei Amtsstellen und bei Drittpersonen erhoben mit dem Zweck, allfällige Sicherheitsrisiken beim Kontakt mit klassifiziertem Material, klassifizierten Informationen und Sachverhalten sowie militärischen Anlagen minimalisieren zu können.

Die Sicherheitsüberprüfung stand in den letzten Jahren mehrfach im Mittelpunkt des Interesses. Zunächst ist auf den Bericht der Arbeitsgruppe Jeanmaire vom 21. Oktober 1977 hinzuweisen, in welchem unter Ziffer 8.11 festgestellt wurde: "Für Beamte, die Aufgaben mit einem besonderen Sicherheitsrisiko zu übernehmen haben, ist eine Sicherheitsprüfung vorzusehen." Im weiteren ist an den Bericht vom 29. Mai 1979 der Geschäftsprüfungs- und der Militärkommission des Nationalrates über zusätzliche Abklärungen betreffend Konsequenzen aus dem Fall Jeanmaire zu erinnern, in dem die beiden Kommissionen in ihrer Empfehlung Nr. 2 (Ziff. 32 jenes Berichtes) den Bundesrat einluden, "die Verbesserung der Sicherheitsüberprüfungen nicht ausser acht zu lassen". Sodann unterzog die PUK EJPD das Verfahren der Sicherheitsüberprüfung von Bewerbern um eine Stelle innerhalb der Bundesverwaltung einer kritischen Prüfung (Bericht der PUK EJPD vom 22. November 1989, S. 174 ff.). Schliesslich unterbreitete der Bundesrat mit der Botschaft vom 28. Juni 1989 der Bundesversammlung einen Entwurf betreffend die Teilrevision des Bundesgesetzes über die Militärorganisation (Militärorganisation) und die Totalrevision des Bundesbeschlusses über die Offiziersausbildung. Im Entwurf für die Aenderung der Militärorganisation war vorgesehen, in Artikel 148bis die Sicherheitsüberprüfung im militärischen Bereich gesetzlich zu verankern. Diese Bestimmungen wurden 1989 im Ständerat und 1990 im Nationalrat gestrichen, weil man die Ergebnisse der PUK EJPD und der Beratungen über das Datenschutzgesetz abwarten wollte.

In der UNA führen die Sektion MSD und die ZES die im militärischen Bereich anfallenden Sicherheitsüberprüfungen durch. Die Untersu-

chung der PUK EMD betraf denn auch nur diesen Kreis von Sicherheitsüberprüfungen. Es ist allerdings nicht zu übersehen, dass die beim Verfahren aufgedeckten Probleme zu einem wesentlichen Teil bereits aus früheren Untersuchungen, namentlich denen der PUK EJPD über die zivilen Sicherheitsüberprüfungen, bekannt sind.

Die Inkraftsetzung der Verordnung vom 9. Mai 1990 über die Personensicherheitsüberprüfung im militärischen Bereich (vgl. Ziff. 4.2) hatte zur Folge, dass die Sicherheitsüberprüfungen der Angehörigen der Armee und der Personen aus Geheimschutzverfahren in verschiedener Hinsicht völlig neu geordnet wurden.

4.2 Rechtsgrundlagen

Seit dem 9. Mai 1990 ist die Verordnung des Bundesrates "über die Personensicherheitsüberprüfung im militärischen Bereich" in Kraft (SR 510.418). Sie regelt die Ueberprüfung von Angehörigen der Armee und Personen, die im Rahmen des Geheimschutzverfahrens überprüft werden müssen (sog. "Dritte", vgl. Ziff. 4.3.2). Die Ausführungsbestimmungen sind in den Weisungen des Generalstabschefs vom 22. August 1990 (Inkraftsetzung auf den 1.10.1990) festgelegt. Eine gleichwertige Regelung für Bedienstete des EMD oder des Bundes fehlt noch.

Die Verordnung ist als Uebergangslösung vorgesehen und befristet. Sie ersetzt die früheren völlig ungenügenden Rechtsgrundlagen, nämlich die Verfügung des EMD vom 15. Juli 1965 betreffend das Einholen von Auskünften über die Wehrmänner und - soweit Personensicherheitsüberprüfungen betreffend - die Verordnung des EMD vom 31. Oktober 1979 über das Geheimschutzverfahren bei Aufträgen mit militärisch klassifiziertem Inhalt.

In der Verordnung vom 9. Mai 1990 erfolgt eine abschliessende Aufzählung der Fälle, in denen im militärischen Bereich Sicherheitsüberprüfungen überhaupt angeordnet werden können. Diese Aufzählung stimmt mit den Verordnungen des Geheimhaltungskonzepts, in denen Personensicherheitsüberprüfungen verlangt werden, überein (Verordnung des Bundesrates vom 2.5.1990 über den Schutz militärischer

Anlagen und die Verordnung des EMD vom 1. Mai 1990 über den Schutz militärischer Informationen).

Nachdem der Bundesrat entschieden hatte, dass für die Bediensteten des EMD keine Sondervorschriften mehr gelten sollten, wurde eine Verordnung des Bundesrates über die Personensicherheitsüberprüfung von Bediensteten des Bundes in Auftrag gegeben. Diese ist aber bis heute noch nicht in Kraft gesetzt worden. Für die Bediensteten des EMD gelten deshalb formell nach wie vor die ungenügenden alten Bestimmungen, die im Bereich der Angehörigen der Armee und der Personen, die dem Geheimschutzverfahren unterstehen, aufgehoben worden sind. Es handelt sich dabei namentlich um die Verfügung des EMD vom 18. März 1965 betreffend die Organisation zur Wahrung des militärischen Geheimnisses (SMA 1988 1318) und die Weisungen des Generalstabschefs vom 22. Mai 1967 betreffend Sicherheitsüberprüfungen der Bediensteten der Militärverwaltung des Bundes (unveröffentlicht).

4.3 Ueberprüfte Personen

4.3.1 Angehörige der Armee

4.3.1.1 Verfahren

Artikel 2 der bundesrätlichen Verordnung vom 9. Mai 1990 zählt abschliessend auf, welche Angehörigen der Armee überprüft werden dürfen. Es sind dies Anwärter für die Weiterausbildung zum höheren Unteroffizier, zum Offizier oder zum Träger einer entsprechenden Funktionsstufe; Personen, die zur Einteilung in besondere Formationen vorgesehen sind (Fernspäher, Funküberwachung, Bedienung klassifizierter Uebermittlungsgeräte); Angehörige der Armee, die Zutritt zu den Schutzzonen 2 und 3 von militärischen Anlagen oder Zugang zu GEHEIM klassifiziertem Armeematerial oder GEHEIM oder VERTRAULICH klassifizierten Informationen haben.

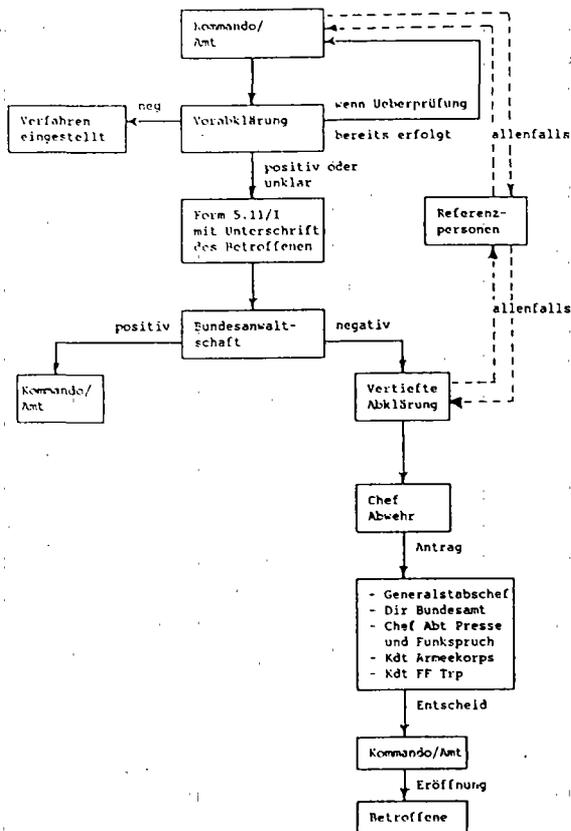
Im Unterschied zur alten, vor dem 9. Mai 1990 geltenden Regelung fällt insbesondere auf, dass eine Sicherheitsüberprüfung erst auf Stufe höherer Unteroffizier notwendig wird. Nach altem Recht waren

auch Rekruten, Soldaten und Gefreite für allfällige Beförderungsdienste einer Sicherheitsüberprüfung unterzogen worden. Zudem wird nicht mehr für sämtliche Anwärterinnen für den Militärischen Frauendienst eine Sicherheitsüberprüfung durchgeführt, sondern nur noch dann, wenn die Frauen für eine entsprechende Einteilung oder Funktion vorgesehen sind.

Die ersuchende Stelle klärt vorerst ab, ob der Angehörige der Armee die Voraussetzungen für die vorgesehene Verwendung erfüllt. Darunter fällt z.B. die Nachschlagung der über den Betroffenen vorhandenen Daten im PISA (Personal-Informationen-System der Armee, vgl. Teil III. Ziff. 5.), wo u.a. auch Urteile bürgerlicher Strafgerichte verzeichnet sind. Liegen Vorgänge oder Eintragungen vor oder ergeben sich bei der Vorabklärung Unklarheiten, so können mit schriftlicher Einwilligung des Betroffenen auf dem Formular 5.11/I via Bundesanwaltschaft zusätzliche Auskünfte bei Referenzpersonen, Betreibungs- und Konkursbehörden, Polizeibehörden des Bundes und der Kantone sowie Strafjustizbehörden eingeholt werden.

Liegen keine Vorgänge und Eintragungen vor, so sendet die Bundesanwaltschaft die Anfragen an die ersuchende Stelle zurück. Diese trifft den Entscheid und eröffnet ihn dem Betroffenen. Liegen Vorgänge oder Eintragungen vor, so sendet die Bundesanwaltschaft die bei der Sicherheitsüberprüfung erhobenen Unterlagen dem Chef der Abteilung Abwehr zu, der einen Antrag zur vorgesehenen Ausbildung oder Verwendung des Angehörigen der Armee verfasst und die Akten je nach Einteilung dem Direktor des zuständigen Bundesamtes, dem Chef der Abteilung Presse und Funkspruch, den Kommandanten der Armeekorps und dem Kommandanten der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen zum Entscheid überweist. Diese Personen teilen den Entscheid der ersuchenden Stelle mit, die ihn dem Betroffenen eröffnet.

Das Verfahren kann schematisch wie folgt dargestellt werden:



4.3.1.2 Behandlung, Verwendung und Aufbewahrung der Daten; Rechtsschutz

Gemäss der Verordnung vom 9. Mai 1990 über die Personensicherheitsüberprüfung im militärischen Bereich dürfen alle Daten nur im Zweckbereich dieser Verordnung verwendet werden. Sie sind durch das entsprechende Bundesamt, die Abteilung Presse und Funkspruch, den Generalstabschef oder die Kommandanten der Grossen Verbände

während fünf Jahren aufzubewahren und anschliessend zu vernichten (Art. 5 Abs. 1 - 3 Verordnung).

Registrierten Personen steht das Recht zu, Einsicht in die über sie eingeholten Daten zu verlangen. Die Einsicht kann mit Verfügung verweigert, eingeschränkt oder aufgeschoben werden, wenn damit

- Aufschluss über laufende Ermittlungsverfahren oder über Erkenntnisse im Bereich der Terrorbekämpfung, der Spionageabwehr oder des organisierten Verbrechens gegeben würde;
- überwiegende schutzwürdige Interessen Dritter verletzt würden;
- Geheimhaltungsverpflichtungen verletzt würden;
- eine weniger als zehn Jahre zurückliegende Ueberwachung des Telefon- und Postverkehrs bekanntgegeben würde (Art. 6 Abs. 3 Verordnung).

Die betroffene Person kann ferner die Berichtigung falscher Daten verlangen. Die Verfügung über die Einschränkung des Einsichtsrechts oder die Ablehnung der Berichtigung ist mittels Beschwerde in Anlehnung an Artikel 12 der Kontrollverordnung PISA anfechtbar (Schreiben EMD/Bundesrat vom 12. April 1990 betreffend Verordnung über die Personensicherheitsüberprüfung im militärischen Bereich, Ziff. 2.1).

4.3.1.3 Das Verfahren nach altem Recht

Grundlage des früheren Verfahrens bildete die unveröffentlichte Verfügung des EMD vom 15. Juli 1965 betreffend das Einholen von Auskünften über die Wehrmänner. Sie ist durch die Verordnung vom 9. Mai 1990 über die Personensicherheitsüberprüfung im militärischen Bereich aufgehoben worden. Weil die PUK EMD bei ihren Untersuchungen hauptsächlich auf Sachverhalte stiess, die ihren Ursprung im früheren Verfahren hatten, rechtfertigt sich an dieser Stelle eine kurze Darstellung der alten Regelung.

Nach der oben erwähnten Verfügung des EMD vom 15. Juli 1965 hatten die Truppen-, Kurs- und Schulkommandanten einen polizeilichen Füh-

rungsbericht bei der zuständigen kantonalen Polizeibehörde des Wohnsitzkantons des betreffenden Wehrmannes einzuholen und private Erkundigungen bei Personen, die diesen näher kannten, einzuziehen.

Der polizeiliche Führungsbericht war mit dem Formular 5.11 einzuholen. Damit wurde bei kantonalen Polizeistellen Auskunft über folgende Fragen verlangt:

1. polizeiliche und strafrechtliche Vorgänge;
2. Betreibungen und Verlustscheine;
3. extreme politische Betätigung;
4. Besonderes.

Die Berechtigung der Fragen nach polizeilichen und strafrechtlichen Vorgängen sowie nach Betreibungen und Verlustscheinen wurde gegenüber der PUK EMD mit dem Hinweis auf Artikel 16 - 18bis der Militärorganisation und Artikel 27 und 28 der Verordnung des Bundesrates vom 21. Dezember 1981 über die Beförderungen und Mutationen in der Armee begründet. Diese Bestimmungen sehen Einschränkungen für eine Beförderung vor, wenn ein Anwärter in einer Strafuntersuchung steht, eine nicht gelöschte Verurteilung zu einer Gefängnis- oder Zuchthausstrafe aufweist, in Konkurs fällt oder fruchtlos ausgepfändet wird.

Für die Frage 3 der Führungsberichte fand sich keine analoge Erklärung wie für die Fragen 1 und 2. In seiner Antwort auf die einfache Anfrage Carobbio (77.634 vom 16.3.1977; Amtl. Bull. NR 1972, 952) definierte der Bundesrat den Begriff wie folgt: "Als extrem politisch tätig gilt, wer die Weiterentwicklung unserer Staatsordnung auf nicht demokratischen Wegen anstrebt und dabei gegebenenfalls Gewaltanwendung in Kauf nimmt. Es sollen keine Wehrmänner mit verantwortungsvollen Funktionen betraut werden, deren Ziel in der Beseitigung der Armee liegt." Der Bundesrat versicherte weiter, es gebe bei der Armee kein Verzeichnis mit politischen Angaben zur Person. Auf das Einholen von polizeilichen Führungsberichten könne auch in Zukunft nicht verzichtet werden (lit. d und f der Antwort des Bundesrates).

Die Frage 3 des Formulars 5.11 fand die besondere Aufmerksamkeit der PUK EMD, da diese Frage von vornherein geeignet schien, sensible Daten über die Ueberprüften enthalten zu können. Die PUK EMD stützte sich bei ihren diesbezüglichen Kontrollen einerseits auf die Ergebnisse einer Umfrage der Eidgenössischen Militärverwaltung vom 12. März 1990, in der sämtliche bei den Bundesämtern mit Truppen liegenden Anwärter- und Rekrutendossiers auf Einträge unter Ziffer 3 des polizeilichen Führungsberichtes zu kontrollieren waren. Andererseits führte die PUK EMD im Rahmen ihrer Besichtigungen bei Bundesämtern und bei den Truppen selbst stichprobenweise Kontrollen durch.

Nach diesen Untersuchungen wiesen die wenigsten der überprüften Formulare 5.11 unter Ziffer 3 einen Eintrag durch die kantonalen Polizeiorgane auf. Die wenigen vorhandenen Einträge waren sehr unterschiedlicher Natur. So fanden sich z.B. folgende Bemerkungen zu "extremer politischer Betätigung":

- "Il est militant au sein du parti radical."
- "X est inscrit au parti 'Social démocratique' de Y."
- "Gemäss Auskunft seiner Mutter hat X. eine völlig antimilitärische Haltung. Dies zum Leidwesen seiner Eltern. Auch in der Asylantenfrage teilt X. absolut nicht die Meinung seiner Eltern. Er ist auch eifriger Leser der WoZ. Dieser Sinneswandel sei im Verlaufe der Lehre, welche er in Y. absolvierte, gekommen."
- "ND-Akten positiv (Funkkontakt mit Radio Moskau)."
- "Betätigt sich nicht extrem politisch. Wie mir bekannt ist, betätigt er sich in einer Religionsgemeinschaft (Sekte)."
- "Extrem engagierter Umweltschützer. Politische Richtung unklar."
- "Vater war Mitbegründer und Präsident der politischen Gruppierung 'Colonia italiana libera' in der Schweiz."
- "X. geniesst eine gut vaterländische Einstellung."

Unter Ziffer 4 "Besonderes" fanden sich die verschiedensten Bemerkungen. Teilweise wurden die unter Ziffer 3 gemachten Erklärungen verdeutlicht. So heisst es z.B. über den bei der Sozialdemokratischen Partei eingeschriebenen Angehörigen der Armee: "L'intéressé est honorablement connu dans notre région".

Andererseits wurden auch militärische Eignungen beurteilt: "...Zudem käme nur ein waffenloser Dienst in Frage", oder: "...wegen seiner extremen Erziehungsmethoden musste sich die Behörde einschalten. (...) Ob er sich als Vorgesetzter eignet, kann ich nicht beurteilen."

Das ausgefüllte Formular sollte anschliessend an die anfragende Stelle zurückgesandt werden, wo es im entsprechenden Personaldossier eingereiht wurde. "Im Zweifelsfall" bei den Fragen 1 und 3 sollten die Formulare via Zentralpolizeibüro bzw. via Bundesanwaltschaft retourniert werden. Ein Doppel des Fragebogens blieb bei den Akten der kantonalen Polizeistelle.

Die Bundesanwaltschaft überprüfte anhand ihrer Register, ob gegen die vorgesehene Verwendung des Armeeingehörigen ein Einwand zu erheben war oder nicht. War der durch die kantonale Polizeibehörde gemeldete Vorgang noch nicht bekannt, so wurde er registriert. Anschliessend wurde das Formular zum Entscheid an die anfragende Stelle zurückgesandt.

Unter dem wachsenden Bewusstsein des Datenschutzes machten verschiedene Kantone bereits seit 1983 auf die ungenügende rechtliche Regelung des Datenflusses zwischen Kantonen und Bund aufmerksam. Nachdem vorderhand keine Aenderung der Situation absehbar war, begannen einige Kantone, die Auskunftserteilung an militärische Behörden aufgrund des Formulars 5.11 einzustellen. In einem Kanton trat ein Datenschutzgesetz in Kraft, das die Auskunftserteilung im Sinn des bisherigen polizeilichen Führungsberichtes verunmöglichte. Andere kantonale Regierungen wiesen darauf hin, dass der Bund seinerseits nicht Gegenrecht halte und z.B. unter Hinweis auf Artikel 151 Absatz 3 Militärorganisation den Kantonen keine militärischen Auskünfte über Polizeibewerber abgebe.

Am 8. August 1988 wies der Stab der Gruppe für Ausbildung die Bundesämter mit Schulen an, ab sofort sämtliche polizeilichen Führungsberichte, die nicht mehr von den kantonalen Polizeistellen beantwortet wurden, an die Sektion MSD zu richten. Die Antworten der Sektion MSD lauteten "Nichts Nachteiliges" oder "Nicht geeignet".

Bei der Sektion MSD war die Dienststelle Prävention für die Bearbeitung der Sicherheitsüberprüfung zuständig. Sie nahm die Prüfung vorerst lediglich gestützt auf das Zentralstrafregister und die Register der Bundespolizei vor. Bei Unklarheiten gelangten die Sachbearbeiter - meist nur telefonisch - an die Polizeikommandos der Kantone oder der Städte Bern und Zürich für weitere Informationen. Ausserdem wurden in Einzelfällen kantonale Betreibungs- und Konkursämter angefragt, ob über einen Betroffenen Betreibungen, Verlustscheine oder Lohnpfändungen beständen.

In der Sektion MSD wurde jede Sicherheitsüberprüfung mit negativer Empfehlung fichiert. Bestand kein Einwand, so hing die Registrierung des Ueberprüften vom Einzelfall ab. Bei den Anwärtern wurde eine Geschäftskontrolle auf EDV über alle Sicherheitsüberprüfungen geführt mit dem Vermerk "Geeignet", "Ungeeignet" oder "Zurückgestellt" (vgl. Teil III. Ziff. 2.1.4.4). Problemfälle wurden dem damaligen Chef Abteilung Abwehr zur Beurteilung und zum Entscheid unterbreitet. Ueber solche Fälle erfolgte in der Regel zusätzlich eine Registrierung in den Akten der Bundespolizei.

4.3.2 Dritte

4.3.2.1 Verfahren

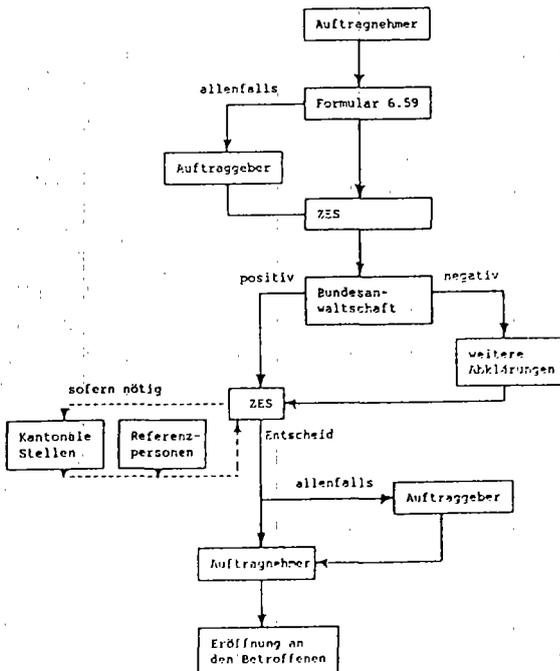
Der Auftragnehmer (z.B. ein Industriebetrieb) meldet die Personen, denen er militärisch klassifizierte Informationen zur Bearbeitung übertragen will oder Zutritt zu einer militärischen Anlage der Schutzzonen 2 oder 3 zu verschaffen hat, mit Formular 6.59 direkt oder über den Auftraggeber (Bundesamt) der ZES, welche die Akten zur Abklärung der Bundesanwaltschaft weiterleitet.

Dort wird beim Zentralpolizeibüro vorerst ein Auszug aus dem Strafregister eingeholt. Erfordert der Inhalt dieses Auszugs oder die vorgesehene Tätigkeit weitere Abklärungen, gehen die Akten an die Bundespolizei. Liegen in deren Registern keine Vorgänge oder Eintragungen vor, so sendet die Bundespolizei die Anfrage an die ZES zurück, die nun ihreseits Auskünfte bei Referenzpersonen und

kantonalen Stellen (Betreibungs-, Konkurs-, Polizei- und Strafjustizbehörden) einholen kann. Sind bei der Bundespolizei Vorgänge oder Eintragungen vorhanden, so werden die Daten bei den kantonalen Stellen durch die Bundespolizei erhoben, welche die bei der Sicherheitsüberprüfung erhobenen Unterlagen der ZES übergibt. Diese trifft anschliessend den Sicherheitsentscheid und eröffnet ihn dem Auftragnehmer und gegebenenfalls dem Auftraggeber. Der Auftragnehmer ist verpflichtet, der betroffenen Person den Entscheid innert zehn Arbeitstagen seit Erhalt zu eröffnen unter Hinweis auf das Recht der Akteneinsicht und der Berichtigung sowie zum Anbringen von Bestreitungsvermerken.

Die Sicherheitsüberprüfung bedarf der vorgängigen Zustimmung der betroffenen Person.

Das Verfahren kann schematisch wie folgt dargestellt werden:



4.3.2.2 Behandlung, Verwendung und Aufbewahrung der Daten; Rechtsschutz

Nach der Verordnung vom 9. Mai 1990 über die Personensicherheitsüberprüfung im militärischen Bereich sind alle Daten von der ZES aufzubewahren und nach 5 Jahren zu vernichten. Bei Fortdauer der Beschäftigung ist eine erneute Überprüfung durchzuführen (Art. 11 Abs. 2 und 3 Verordnung).

Den überprüften Dritten steht ein Einsichts- und Berichtigungsrecht zu, das wie auch das Beschwerderecht auf den gleichen Grundlagen wie die entsprechenden Rechte der Angehörigen der Armee beruht (Art. 12 und 13 der Verordnung vom 9.5.1990).

4.3.3 Bedienstete des EMD

4.3.3.1 Verfahren

Das Verfahren lebt den in Ziffer 4.2 erwähnten Rechtsgrundlagen nicht mehr in jeder Beziehung nach. In der Praxis meldet die ersuchende Stelle eine zu überprüfende Person der ZES. Diese holt beim Zentralpolizeiregister einen Auszug über Vorstrafen des zu überprüfenden ein und leitet die Anfrage anschliessend an die Bundespolizei weiter. Der dort zuständige Sachbearbeiter führt aufgrund der Register der Bundespolizei die eigentliche Überprüfung durch und meldet der ZES seine Beurteilung mit dem Vermerk "geeignet", "nicht geeignet" oder "bedingt geeignet". Eine Begründung für diese Beurteilung wird von der Bundespolizei nicht geliefert. Die ZES eröffnet den Entscheid anschliessend der ersuchenden Stelle.

Der Entscheid, ob ein Einwand gegenüber einer Person besteht, fällt hier in erster Linie bei der Bundespolizei. Erhebt sie keinen Einwand, liegen aber Vorstrafen vor, so entscheidet die ZES nach ihrem Ermessen.

Bewerber für Stellen mit besonders hohen Risiken (wie z.B. im Stab der Gruppe für Generalstabsdienste) unterliegen ausserdem einem besonderen Verfahren. Ein Stellenbewerber hat vorerst einen zehn-

seitigen Fragebogen auszufüllen, in dessen Rahmen ihm im wesentlichen Fragen zur Person, zu den familiären und finanziellen Verhältnissen und zu Auslandsaufenthalten gestellt werden. Anschließend findet ein Gespräch mit einem Beamten der Sektion MSD statt, in dem die Antworten des Fragebogens besprochen werden. Der Bewerber wird dabei ferner über die verschiedenen Methoden und Möglichkeiten der Unterdrücksetzung und Erpressung und die möglichen Folgen orientiert.

Eine schriftliche Bestätigung über dieses Sicherheitsgespräch wird dem zuständigen Personaldienst zur Aufbewahrung im Personal-dossier übergeben.

4.3.3.2 Behandlung, Verwendung und Aufbewahrung der Daten; Rechtsschutz

In diesem Bereich bestehen keine Vorschriften. In der Praxis wird die Frage der Neuüberprüfung von Fall zu Fall entschieden. Sie wird z.B. bei Sicherheitsüberprüfungen von Angestellten des EMD dann angeordnet, wenn über eine Person Tatsachen bekannt werden, die an deren sicherheitsmässiger Zuverlässigkeit Zweifel aufkommen lassen.

Die bei der ZES gesammelten Daten wurden bisher nicht vernichtet. Die ZES verfügt denn auch über Unterlagen betreffend Sicherheitsüberprüfungen (Strafregisterauszüge und Meldungen des Ergebnisses der Ueberprüfung durch die Bundespolizei) bis ins Jahr 1965 zurück (vgl. Teil III. Ziff. 2.2.1 und 2.3).

4.4 Würdigung

In der Armee und in der Militärverwaltung fallen zahlreiche Aufgaben an, die nur unter Zugang zu klassifiziertem Material (Anlagen, Akten etc.) erfüllt werden können. Dabei besteht naturgemäss ein Risiko, dass die zugangsberechtigten Personen die bei ihrer Tätigkeit erworbenen Kenntnisse in irgendeiner Weise missbrauchen. Aus der Sicht der Geheimhaltung ist deshalb der Zugang zu klassifi-

ziertem Material auf Personen zu beschränken, "die sicherheitsmäßig überprüft worden sind und Gewähr für eine korrekte Auftrags- und Aufgabenerfüllung bieten" (Botschaft betreffend die Teilrevision der Militärorganisation und die Totalrevision des Bundesbeschlusses über die Offiziersausbildung vom 28.6.1989). Dieses Sicherheitsbedürfnis ist zweifellos berechtigt.

Die PUK EMD beanstandet denn auch die Sicherheitsüberprüfungen als Institut grundsätzlich nicht; dagegen kritisiert sie die Art und Weise, wie diese Ueberprüfungen bis heute im militärischen Bereich durchgeführt worden sind und teilweise immer noch durchgeführt werden, aus den nachfolgend dargestellten Gründen.

4.4.1 Hauptkritik: Anliegen des Datenschutzes nicht berücksichtigt

Bei den Sicherheitsüberprüfungen stehen die Bedürfnisse der Verwaltung nach effizienter Kontrolle und Minimierung des Sicherheitsrisikos und die Anliegen des Datenschutzes der Ueberprüften in einem Spannungsverhältnis. Die PUK EMD rügt zur Hauptsache den Umstand, dass bei der Sicherheitsüberprüfung bis in die jüngste Zeit die Anliegen des Datenschutzes zuwenig gewichtet worden sind.

Immerhin begann sich in den letzten Jahren auch im EMD die Einsicht durchzusetzen, dass dem Datenschutz bei den Sicherheitsüberprüfungen vermehrt Raum zu geben sei. Diese Entwicklung kommt in zwei Beispielen deutlich zum Ausdruck: Noch in der Antwort auf die Einfache Anfrage Carobbio vom 16. März 1977 (vgl. Ziff. 4.3.1.3) hatte der Bundesrat diesen Interessenkonflikt so geschildert: "Das Bedürfnis des Staates nach Sicherheit und Selbstschutz verlangt, dass Wehrmänner, die für Kaderstellen oder besondere Funktionen in der Armee vorgesehen sind, auf ihre Zuverlässigkeit und ihre zivilen Verhältnisse überprüft werden. Auf das Einholen von polizeilichen Führungsberichten kann auch in Zukunft nicht verzichtet werden." Von den Interessen der Ueberprüften war nicht die Rede. Von anderem Geist geprägt ist demgegenüber die neue Verordnung vom 9. Mai 1990 über die Personensicherheitsüberprüfung im militärischen Bereich. Sie hält im Zweckartikel ausdrücklich fest, dass diese

Verordnung den Staatsschutz sicherzustellen und die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen zu gewährleisten habe (Art. 1 Abs. 2 Verordnung vom 9.5.1990).

Die Vorarbeiten zum Reformprojekt von Artikel 148bis Militärorganisation gehen zudem bis ins Jahr 1985 zurück. In einem Botchaftsentwurf vom 18. April 1985 zu einem Bundesgesetz betreffend Sicherheitsüberprüfungen im militärischen Bereich wird dazu ausgeführt, die bestehenden Rechtsgrundlagen für Sicherheitsüberprüfungen genügten nicht. Mit der Reform von Artikel 148bis Militärorganisation gehe es u.a. darum, den Grundsätzen des Datenschutzes Rechnung zu tragen.

4.4.2 Das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage

Es bedarf keiner besonderen Begründung, dass das Sammeln von Personendaten die Persönlichkeitsrechte der überprüften Person tangieren kann. Dem legitimen Interesse des Staates nach möglichst umfassender Kontrolle durch das Erheben von möglichst vielen Personendaten stehen deshalb die Interessen der Ueberprüften am Schutz ihrer Persönlichkeit entgegen.

Eingriffe durch den Staat in wesentliche Persönlichkeitsrechte bedürfen nach heute einhelliger Rechtsauffassung einer klaren gesetzlichen Grundlage in einem formellen Gesetz. Es genügt nicht, die Durchführung von Sicherheitsüberprüfungen in einer Verordnung des Bundesrates oder gar nur in einer Verwaltungsverordnung zu regeln. Eine solche Regelung mag zur Not als Uebergangslösung angehen, auf die Dauer stellt das Fehlen eines Gesetzes im formellen Sinn einen gravierenden Mangel dar. Die Arbeiten an einem Erlass auf Gesetzesstufe (evtl. im Rahmen einer Revision der MO) sind zwingend und dringend geboten.

Unhaltbar ist der Zustand bei der Sicherheitsüberprüfung des Bediensteten des EMD. Klare Vorschriften über Eröffnung, Beschwerde- und Berichtigungsmöglichkeiten sowie über die Aufbewahrung und Vernichtung der Daten sind unerlässlich.

4.4.3 Unklare Bestimmung der Kompetenzen

Besteht bei einer konkreten Ueberprüfung kein Einwand, so liegt die Kompetenz zur Einstellung oder Ausbildung des Ueberprüften zweifellos bei der ersuchenden Stelle. Besteht dagegen ein Einwand, so ist nicht klar, ob die ersuchende Stelle den Ueberprüften trotzdem einstellen kann (so z.B. ausdrücklich Ziff. 4 der Weisungen des Generalstabschefs vom 22. Mai 1967 betreffend Sicherheitsüberprüfungen der Bediensteten der Militärverwaltung des Bundes) oder ob der Entscheid der Sektion MSD oder der ZES für die ersuchende Stelle bindend ist. Der PUK EMD ist ein Fall bekannt, in dem ein Schulkommandant einem Unteroffiziers-Anwärter trotz einem Einwand auf eigene Verantwortung den Vorschlag erteilte.

Klarheit bringt in dieser Hinsicht die neue Verordnung vom 9. Mai 1990 über die Personensicherheitsüberprüfung im militärischen Bereich, die die beiden erwähnten Möglichkeiten verfahrensmässig auseinandehält (Art. 4 und 10 Verordnung).

4.4.4 Ueberprüfung nach sachfremden Kriterien

Die Auskunftserteilung über polizeiliche und strafrechtliche Vorgänge erweckt Bedenken. Nicht jedes Verfahren endet schliesslich mit einem Schuldspruch. Auskünfte über hängige Verfahren sind geeignet, die Unschuldsvermutung zu unterlaufen.

Bereits im Jahre 1977 hatte ein parlamentarischer Vorstoss auf die Problematik des Begriffs der "Extremen politischen Betätigung" in Ziffer 3 des Formulars 5.11 für den polizeilichen Führungsbericht hingewiesen. Tatsächlich ist der Begriff einer hinreichend genauen Definition nicht zugänglich. Die unter dieser Ziffer vorgefundenen Einträge belegen eindrücklich die Untauglichkeit des Begriffs. Damit geht die Gefahr einher, dass auch die im Rahmen der Rechtsordnung vorgenommene Wahrnehmung von verfassungsmässigen Rechten je nach politischem Standort des Prüfers dazu führen kann, dass Personen in ihrem beruflichen und militärischen Fortkommen ungerechtfertigt behindert werden.

Die PUK EMD nimmt mit Befriedigung davon Kenntnis, dass die bei der Sicherheitsüberprüfung von Angehörigen der Armee verwendeten neuen Formulare 5.11/I und 5.11/II auf Nachforschungen im Bereich der "Extremen politischen Betätigung" verzichten.

4.4.5 Das Fehlen von Entscheidkriterien

Es fehlt - auch in den neuesten Erlassen - an schriftlich niedergelegten und damit nachvollziehbaren Kriterien für einen Entscheid, ob bei einer Sicherheitsüberprüfung ein Einwand anzubringen sei oder nicht. In diesem Bereich muss den entscheidenden Stellen ein Ermessensspielraum zugestanden werden. Eine abschliessende Regelung scheint deshalb nicht möglich. Zumindest Richtlinien zur Handhabung des erwähnten Ermessensspielraumes sind dagegen notwendig.

4.4.6 Mehrfache Registrierung der Ergebnisse

Die Sicherheitsüberprüfungen führten nach der früher praktizierten Regelung dazu, dass die daraus entstandenen Daten teilweise gleichzeitig bei mehreren Stellen (Bundespolizei, Sektion MSD, kantonalen Polizeistellen) registriert wurden, was unhaltbar ist (vgl. zur Kritik an der Registrierung und Datenaufbewahrung im einzelnen Teil III. Ziff. 2.3).

4.4.7 Die neue Verordnung des Bundesrates

Die Verordnung vom 9. Mai 1990 über die Personensicherheitsüberprüfung im militärischen Bereich entspricht in weiten Teilen den Anforderungen, die die PUK EMD an den Inhalt einer gesetzlichen Grundlage stellt. Zu begrüssen ist der Grundsatz, dass nicht mehr jede Beförderung in der Armee von einer Sicherheitsüberprüfung abhängig gemacht wird. Sie ist nur noch ab Stufe Unteroffizier notwendig. Auch haben sich nicht mehr alle Frauen einer Sicherheitsüberprüfung zu unterziehen, sondern nur noch diejenigen, bei denen

sie aufgrund der Einteilung oder der Funktion notwendig ist. Die Verordnung besagt im weiteren klar, welche Personen einer Sicherheitsüberprüfung zu unterziehen sind, welche Daten erhoben werden dürfen und welches Verfahren einzuhalten ist. Sie macht das Einholen von besonders sensiblen Daten vom schriftlichen Einverständnis der Ueberprüften abhängig. Ausserdem regelt sie auf praktikable Weise das Einsichts- und Berichtigungsrecht.

Problematisch erscheint dagegen die Möglichkeit, bei den Strafjustizbehörden weitere Auskünfte über abgeschlossene und hängige Strafverfahren einzuziehen.

Zu prüfen ist schliesslich, ob die Eröffnung eines negativen Entscheids in Form einer anfechtbaren Verfügung geschehen soll. Innerhalb der Beschwerdefrist könnten Einsichts- und Berichtigungsrechte ausgeübt werden (vgl. Teil III. Würdigung zu Ziff. 2).

5. **Spezialfragen**

Nachdem sich bereits die PUK EJPD mit der Iran-Contra-Affäre beschäftigt hatte, wurden auch an die PUK EMD Informationen herangebracht, wonach die UNA an diesem umstrittenen Geschäft "Waffen gegen Geiseln" zwischen den USA und dem Iran beteiligt gewesen sei. Diese Informationen stützten sich unter anderem auf die Ergebnisse eines Strafverfahrens in der Bundesrepublik Deutschland, in welchem ein deutscher Staatsangehöriger im Zusammenhange mit einem geplanten Waffengeschäft zwischen Israel und dem Iran verurteilt worden war. Die in diesem Prozess zur Beurteilung angestandenen Sachverhalte liegen zeitlich vor dem "Waffen-gegen-Geiseln-Geschäft"; die beiden Geschäfte stehen nach den Erkenntnissen der PUK EMD in keinem ersichtlichen Zusammenhang.

Die PUK EMD befasste sich gestützt auf Artikel 2 Absatz 1 des Bundesbeschlusses vom 12. März 1990 mit den folgenden, die Beteiligung der Schweiz beziehungsweise der UNA an diesem "Waffen-gegen-Geiseln-Geschäft" nahelegenden Behauptungen:

- Der Chef der Sektion Geheimhaltung habe - entgegen der Annahme im Bericht der PUK EJPD (vgl. Kapitel VI. S. 181ff.) - nicht nur eine Sicherheitsgarantie für einen schweizerischen Verhandlungspartner abgegeben, sondern am Treffen zwischen Shimon Peres und Hamid Nagashian vom 14. März 1986 in Kloten teilgenommen, wobei ihm das wirkliche Geschäft "Waffen gegen Geiseln" bekannt gewesen sei.

Die PUK EMD stellt dazu fest: Der Chef der Sektion Geheimhaltung hielt bereits in einem vertraulichen Schreiben vom 3. März 1988 fest, er sei ersucht worden, für den Rechtsanwalt - dies entgegen der Meinung der Informanten, die an eine Bescheinigung für den Checküberbringer glaubten - eine Sicherheitsbescheinigung abzugeben. Er habe sich über das Bedürfnis einer solchen Bestätigung versichert. Es sei ihm erklärt worden, es gehe um ein Geschäft im EDV-/Computersektor. Darauf habe er die verlangte Bescheinigung ausgestellt, nach welcher diese Person sicherheitsmässig überprüft worden sei und berechtigt sei, klassifizierte Informationen zu bearbeiten. Der frühere Chef der Sektion Geheimhaltung stellte mit Brief vom 26. August 1988 in Abrede, mit dem Treffen Peres/Nagashian in irgendeiner Form etwas zu tun gehabt zu haben. Vor der PUK EJPD erklärte er am 19. August 1989 als Auskunftsperson, es treffe in keiner Weise zu, dass die Schweiz beziehungsweise die UNA bei den Iran-Contra-Verhandlungen eine aktive Rolle gespielt habe. Er selbst habe auch an keinen Verhandlungen teilgenommen. Die zeitliche Koinzidenz zwischen seinem Aufenthalt im Hotel Hilton in Kloten zwecks Abgabe der Sicherheitsgarantie und dem Treffen Peres/Nagashian in der VIP-Lounge im Flughafen Kloten sei rein zufällig gewesen. Die Sicherheitsgarantie habe eine "geheime Angelegenheit im Bereich der Beschaffung von EDV-Geräten" betroffen. Das Geschäft selbst sei für ihn kein Thema gewesen, allerdings seien die Umstände in diesem Falle, die er nicht gekannt habe, sehr dringlich gewesen. Der Befragte hielt es für ausgeschlossen, bei dem "Waffen-gegen-Geiseln-Geschäft" als Sicherheitsüberprüfer eingespannt worden zu sein, ohne es zu merken. Er könne sich nicht vorstellen, dass der Geprüfte damit zu tun gehabt hätte.

Der Chef der Sektion Geheimhaltung erklärte zudem: "Solche Sicherheitsgarantien geben wir sehr häufig ab. Bei solchen Sicherheitsgarantien kann es auch um Waffengeschäfte gehen und geht es oft um Waffen, z.B. um die schweizerische Rüstungsbeschaffung."

- An diesem Treffen habe ein weiterer Schweizer teilgenommen; man vermutete, es habe sich dabei um den heutigen Bundesrat und damaligen Nationalrat Koller gehandelt. Die PUK EMD stellt dazu fest: Am fraglichen Datum, dem 14. März 1986 leitete Herr Koller in seiner Eigenschaft als Präsident des Kantonsgerichts von Appenzell I.Rh. während des ganzen Tages Sitzungen dieses Gerichts in Appenzell. Im fraglichen Zeitraum war Bundesrat Delamuraz Vorsteher des EMD. Er empfing am 4. März 1986 den israelischen Verteidigungsminister Jitzchak Rabin. Gegenüber der PUK EMD erklärte Bundesrat Delamuraz, bei diesem Treffen vom 4. März 1986, an das er sich gut erinnern könne, sei von der Angelegenheit "Waffen gegen Geiseln" mit keinem Wort gesprochen worden. Eine Teilnahme am Treffen vom 14. März 1986 zwischen Peres und Nagashian in der VIP-Lounge in Kloten stellte er entschieden in Abrede. Zudem erklärte er, über diesen Vorgang keinerlei Kenntnisse zu besitzen.

- An diesem Treffen zwischen Peres und Nagashian hätten zwei weitere Schweizer teilgenommen, die beide mit der UNA verbunden seien. Bei der einen Person habe es sich um jene gehandelt, der die Sicherheitsbescheinigung gegolten habe; diese habe aktiv am Geschäft "Waffen gegen Geiseln" mitgewirkt, sie sei nach Israel geflogen, um die Fotos der Geiseln in Empfang zu nehmen, und habe einem in der BRD verurteilten Waffenhändler zwei Checks über US\$ 36 Millionen und 27,5 Millionen übergeben.

Der andere Schweizer, ein Rechtsanwalt mit Wohnsitz im Tessin, habe ebenfalls aktiv am Geschäft "Waffen gegen Geiseln" mitgewirkt. Er verfüge zudem zusammen mit der vorgenannten Person über eine Firma in Zürich, die dem israelischen Geheimdienst zur Verfügung stehe.

Die PUK EMD stellt dazu fest: Die Teilnahme dieser beiden Schweizer am Geschäft "Waffen gegen Geiseln" wird auf das eingangs erwähnte Strafverfahren in der Bundesrepublik Deutschland abgestützt. Aus den Unterlagen dieses Prozesses geht hervor, dass zwischen dem erwähnten deutschen Staatsangehörigen und der sicherheitsüberprüften Person eine Verbindung bestand. Die Person figurierte im Adressverzeichnis des Verurteilten. Sie soll im Verlauf des Verfahrens namentlich genannt worden sein, allerdings ohne dass ihre Rolle beim Waffengeschäft genau definiert worden wäre. Ebenfalls beruht die behauptete Mitwirkung des zweiten Schweizer auf derselben Quelle. Aus den der PUK EMD vorliegenden Unterlagen geht jedoch hervor, dass der Prozess ein geplantes Waffengeschäft zwischen Israel und dem Iran zum Gegenstand hatte, das dem bekanntgewordenen Geschäft "Waffen gegen Geiseln" zeitlich vorangegangen und nicht zum Abschluss gebracht worden war; einen Zusammenhang zwischen diesen beiden Geschäften konnte die PUK EMD nicht erkennen.

Bezüglich der Verbindungen der beiden erwähnten Schweizer zur UNA teilte der stellvertretende Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr mit Brief vom 5. Oktober 1990 mit, "dass der heutigen UNA-Führung keine Vertragsverhältnisse zwischen den aufgeführten Personen und dem EMD bekannt sind".

- Ueber die Iran-Contra-Affäre hinaus wurde in sehr allgemeiner Form die Behauptung an die PUK EMD herangetragen, ehemalige Mitarbeiter der UNA seien in Waffen- und Drogengeschäfte, insbesondere in Geldwäschereigeschäfte, verwickelt gewesen. Die UNA wurde ebenfalls in pauschaler Form verdächtigt, als Schutzherrin des Drogenhandels aufgetreten zu sein.

Die sehr allgemeinen Behauptungen betreffend Waffen- und Drogengeschäfte konnten mangels direkten Anknüpfungspunkten nicht zum Gegenstand von Untersuchungshandlungen der PUK EMD gemacht werden. Die Einvernahmeprotokolle der Informanten sowie die eingereichten Unterlagen werden an die Bundesanwaltschaft überwiesen, die über die Notwendigkeit von Ermittlungen zu entscheiden haben wird.

III. PERSONENDATEN IM EIDGENÖSSISCHEN MILITÄRDEPARTEMENT

1. Einleitung

1.1 Untersuchungsgegenstand

Das EMD beschäftigt ca. 15'000 Zivilbedienstete und verwaltet ein Milizheer mit 700'000 eingeteilten Armeeingehörigen. In seinen Bundesämtern, bei den unterstellten Kommandostellen und bei den kantonalen Militärbehörden werden zahlreiche personenbezogene Daten gesammelt, verarbeitet, weitergegeben und gespeichert.

Es war nicht Auftrag der PUK EMD, alle personenbezogenen Datenbanken dieser Stellen einer eingehenden Untersuchung zu unterziehen. Die PUK EMD betrachtete es als ihre Aufgabe, die Datenbanken zu überprüfen, von denen anzunehmen war, dass sie "besonders schützenswerte" Personendaten enthielten. Sie traf ihre Auswahl aufgrund der Erkenntnisse, die zu ihrer Einsetzung geführt hatten, von Hinweisen, die ihr zusätzlich von Privatpersonen und durch die Medien gegeben wurden und von Resultaten ihrer eigenen Untersuchungen.

Die PUK EMD ordnete Personendaten als besonders schützenswert ein, wenn - wegen ihrer Bedeutung, wegen der Art ihrer Bearbeitung oder wegen ihrer Verknüpfung mit anderen Daten - eine besondere Gefahr einer Persönlichkeitsverletzung besteht. Dazu gehörten unter anderem Daten:

- welche politische, gesellschaftliche oder die Privatsphäre berührende Wertungen über die registrierte Person enthalten; oder
- welche in keinem direkten sachlichen Zusammenhang mit der betreffenden Datensammlung stehen.

War für bestimmte Bereiche das Registrieren personenbezogener Wertungen als sachlich begründet anzusehen, so hatte die PUK EMD zu überprüfen, ob eine hinreichende Regelung für die Datensammlung und -bearbeitung bestand, und insbesondere, ob den Betroffenen gegenüber der Datenschutz gewahrt wurde.

1.2 Die Informationspolitik des EMD im Zusammenhang mit den Personendaten der Abteilung Abwehr

1.2.1 Die "Sprachregelung" vom 20. Dezember 1989

Die Informationspolitik des EMD im Zusammenhang mit den Personendaten der Abteilung Abwehr (vgl. nachfolgend Ziff. 2.1) bildete bereits Gegenstand der Administrativuntersuchung von Prof. J. Voyame (vgl. Teil I, Ziff. 5.3). In seinem Schlussbericht vom 30. April 1990 kam Prof. Voyame im wesentlichen zum Schluss, der Umstand, dass der Vorsteher des EMD über die in der Abteilung Abwehr vorhandenen Personendaten unzureichend informiert gewesen sei, sei einerseits darauf zurückzuführen, dass er von Divisionär Schlup, Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr, auf seine entsprechenden Fragen hin unvollständig Auskunft erhalten habe, und andererseits darauf, dass die von Peter Huber, Chef der Abteilung Abwehr, verfasste "Sprachregelung", die als Grundlage zur Beantwortung verschiedener Journalistenanfragen bezüglich Personenkarteien im EMD diene, die Wahrheit nur teilweise wiedergegeben habe.

Die PUK EMD befasste sich im Laufe ihrer Untersuchung ebenfalls mit der Frage, unter welchen Umständen die erwähnte "Sprachregelung" zustande kam und weshalb der Vorsteher des EMD in diesem Zusammenhang unzureichend informiert wurde. Es ging der PUK EMD nicht darum, die Schlussfolgerungen der Administrativuntersuchung von Prof. Voyame in Frage zu stellen. Die Kommission versuchte vielmehr, aufgrund ihrer gesamten, umfassend durchgeführten Ermittlungen im Bereich der Personendaten des EMD noch mehr Licht in die umstrittene Angelegenheit der Entstehung und der Verwendung der sog. "Sprachregelung" zu bringen. Die PUK EMD führte in diesem Zusammenhang mehrere Zeugenbefragungen durch; es standen ihr zudem die Akten der Administrativuntersuchung von Prof. Voyame zur Verfügung.

1.2.2 Chronologie der Ereignisse

- Am 24. November 1989 wurde der Bericht der PUK EJPD veröffentlicht;
- in der Folge erkundigte sich der Vorsteher des EMD wiederholt bei seinen Mitarbeitern, ob in seinem Departement auch sensible Personenkarteien beständen;
- unter mehreren Malen fragte er insbesondere auch Divisionär Schlup (Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr) sowie Hans-Ulrich Ernst (Direktor der Eidgenössischen Militärverwaltung) an, ob innerhalb des EMD "Fichen" existierten;
- diese Fragen des Vorstehers des EMD, welche er laut Zeugenaussagen in der Zeit zwischen dem 24. November und dem 20. Dezember 1989 - u.a. auch bei den Morgenrapporten - wiederholt stellte, wurden von den erwähnten Beamten verneint;
- im Dezember 1989 wurde vom Tages-Anzeiger im Hinblick auf ein Zeitungsinterview mit dem Vorsteher des EJPD ein Fragenkatalog eingereicht, in welchem auch nach dem Bestehen einer Personenkartei im EMD gefragt wurde;
- der Pressechef des EJPD leitete diese das EMD betreffende Frage zur Bearbeitung an den Chef der Abteilung Abwehr, Peter Huber, weiter;
- am 20. Dezember 1989 arbeitete Huber einen Antwortentwurf mit folgendem Text (später "Sprachregelung" genannt) aus:

"Die UNA hat keinen Informationsdienst im Sinne der politischen Polizei zu betreiben, wie er der Bundesanwaltschaft aufgetragen ist. Sie führt daher auch keine entsprechende Kartei."
- in einem weiteren Satz hielt Huber laut seinen Aussagen fest, dass bestimmte Vorgänge im Zusammenhang mit Personensicherheitsüberprüfungen bei der Abteilung Abwehr registermässig bearbeitet und festgehalten würden;

- nach Erstellung des Entwurfes durch Huber fand ein Zusammentreffen zwischen Huber, Schlup und Ernst statt; die Aussagen der drei Beteiligten über den Zeitpunkt dieses Treffens und über den Inhalt des dabei geführten Gespräches gehen auseinander:

Huber sagt aus, er habe Ernst am 20. Dezember 1989 aufgesucht, um diesem den Antwortentwurf für das Tages-Anzeiger-Interview vorzulegen; in Anwesenheit von Schlup habe Ernst darauf bestanden, dass der dritte Satz des Textes, in welchem die bei der Abteilung Abwehr geführte Registratur erwähnt wurde, gestrichen werde;

Schlup gibt an, Huber habe ihm am 20. Dezember 1989 den Textentwurf gebracht, worauf sie beide zu Ernst gegangen seien; das Gespräch mit Ernst sei nur kurz gewesen; er könne sich nicht daran erinnern, dass dieser die Streichung einer Textpassage verlangt habe;

Ernst erklärt, der betreffende Text sei ihm am 21. Dezember 1989 von Schlup vorgelegt worden; möglicherweise sei auch Huber dabei gewesen; über den Inhalt des Textes sei nicht diskutiert worden;

- nach dem Zusammentreffen mit Schlup und Ernst nahm Huber telefonisch Kontakt auf mit dem Pressechef des EJPD und erklärte diesem, es bestünde bei der UNA eine Registratur, die aber in der von ihm ausgearbeiteten Antwort nicht erwähnt werde; der Text enthalte "das Maximum von dem, was er sagen könne, weil das EMD nicht weiter gehen wolle" (Zeugenaussage Pressechef EJPD);
- der Pressechef EJPD empfahl Huber in der Folge, in einer separaten Notiz zuhanden des Chefs EJPD auf diesen Umstand hinzuweisen;
- am 20. Dezember 1989 um 17.00 Uhr wurde der mit "Fragen Tagesanzeiger" überschriebene Text Hubers an den Pressedienst des EJPD gefaxt; er enthielt neben dem weiter oben bereits zitierten ersten Absatz einen Zusatz folgenden Wortlauts:

"Zu Ihrer persönlichen Orientierung

Bei der Abteilung Abwehr werden bekanntlich die Sicherheitsüberprüfungen für den militärischen Bereich (Armee, militärische Bundesverwaltung, Auftragnehmer klassifizierter Aufträge) durchgeführt. Die Abklärungen basieren wesentlich auf den Akten der Bundesanwaltschaft, doch werden bei militärischen Stellen fallweise zusätzliche Abklärungen durchgeführt. Abklärungsergebnisse bzw. Entscheide werden registermässig festgehalten.";

- da es sich um eine das EMD betreffende Angelegenheit handelte, wurde je eine Kopie des Textes auch Divisionär Schlup und Direktor Ernst zugestellt;
- am 21. Dezember 1989 ging im EMD eine vom 19. Dezember 1989 datierte persönliche Anfrage eines Journalisten des Tages-Anzeigers an den Vorsteher des EMD ein, in welcher sich der Journalist erkundigte, ob im militärischen Nachrichtendienst auch Personenkarteien geführt würden;
- ebenfalls am 21. Dezember 1989 brachte Direktor Ernst auf der ihm zugestellten Kopie des Textes von Huber den handschriftlichen Vermerk "Sprachregelung Bupo/UNA, 21.12." an und beauftragte einen Mitarbeiter, die erwähnte persönliche Anfrage des Journalisten anhand dieses Textes zu beantworten;
- mit Datum vom 22. Dezember 1989 ging ein vom Vorsteher des EMD unterzeichnetes Schreiben an den betreffenden Journalisten, in welchem die beiden Sätze des ersten Absatzes der "Sprachregelung" wörtlich wiedergegeben wurden; die Registratur bei der Abteilung Abwehr wurde hingegen nicht erwähnt;
- der Vorsteher des EMD erhielt vom Originaltext von Huber, insbesondere vom Inhalt des zweiten Absatzes "Zu Ihrer persönlichen Orientierung", keine Kenntnis;
- am 31. Dezember 1989 äusserte sich der Vorsteher des EMD in einer Fernsehsendung des Fernsehens DRS wie folgt: "...darum hat das EMD nie eine vergleichbare Kartei <wie bei der Bupo> anlegen müssen, weil es ja auf die gleichen Daten Zugriff gehabt hat";

- am 12. Januar 1990 empfahl Direktor Ernst dem Vorsteher des EMD anlässlich einer Besprechung, einen (zu einem früheren Zeitpunkt bereits geplanten) persönlichen Besuch bei der Abteilung Abwehr vorzunehmen zur Abklärung der Frage, ob dort sensible Personendaten vorhanden seien;
- am 1. Februar 1990 führte der Vorsteher des EMD diese Besichtigung durch und erhielt dabei Kenntnis von der Personenkartei der Sektion MSD;
- an einer Pressekonferenz vom 14. Februar 1990 wies der Vorsteher des EMD darauf hin, dass der Abteilung Abwehr verschiedene Aufgaben übertragen seien, die mit dem Bearbeiten und Erfassen von Personendaten verbunden seien, und dass Ergebnisse von Sicherheitsüberprüfungen registermässig festgehalten würden.

1.2.3 Schlussfolgerungen

Die Umstände, unter welchen der Text der sog. "Sprachregelung" vom 20. Dezember 1989 zustandekam, konnten auch durch die Untersuchung der PUK EMD nicht restlos abgeklärt werden. Da die Aussagen der Beteiligten sich widersprechen, muss offenbleiben, ob von Peter Huber tatsächlich in einem ersten Textentwurf auf eine Registratur bei der Abteilung Abwehr hingewiesen, der betreffende Satz dann aber auf Anweisung von Direktor Ernst entfernt wurde.

Aufgrund ihrer Abklärungen kann die PUK EMD die folgenden wesentlichen Feststellungen machen:

- In der endgültigen Textfassung der "Sprachregelung" vom 20. Dezember 1989 wurde in einer persönlichen, an den Vorsteher des EJPD gerichteten Notiz auf das Bestehen einer Registratur bei der Abteilung Abwehr hingewiesen.
- Sowohl Divisionär Schlup als auch Direktor Ernst gelangten in den Besitz einer Kopie des vollständigen Textes der "Sprachregelung".

- Direktor Ernst datierte diese am 21. Dezember 1989 und übergab sie einem Mitarbeiter zur Beantwortung der persönlichen Anfrage eines Journalisten des Tages-Anzeigers an den Vorsteher des EMD, welche gleichentags beim EMD eingegangen war.
- Dem Vorsteher des EMD wurde am 22. Dezember 1989 der Antwortbrief an den betreffenden Journalisten zur Unterzeichnung vorgelegt. Der Brief enthielt keinen Hinweis auf eine Registratur. Der Vorsteher des EMD wurde über den Inhalt der der "Sprachregelung" beigefügten persönlichen Notiz nicht orientiert.

1.2.4 Würdigung

Dem Chef der Abteilung Abwehr, Peter Huber, kann nicht der Vorwurf gemacht werden, er sei als Verfasser der "Sprachregelung" dafür verantwortlich, dass der Vorsteher des EMD über die vorhandenen Personendaten der Abteilung Abwehr unzureichend informiert worden sei. Huber verfasste den betreffenden Text im Auftrag des Pressedienstes des EJPD im Hinblick auf ein Interview des Tages-Anzeigers mit dem Vorsteher des EJPD. Nach Rücksprache mit dem Pressechef des EJPD wies Huber in einer persönlichen Notiz auf die bei der Abteilung Abwehr bestehende Registratur hin. Huber wusste nicht, dass die "Sprachregelung" für die Beantwortung der Anfrage eines Journalisten an das EMD verwendet wurde und dass dem Vorsteher des EMD in diesem Zusammenhang die beigefügte persönliche Notiz nicht zur Kenntnis gelangte.

Anders stellt sich die Situation in bezug auf Divisionär Schlup und Direktor Ernst dar. Beide erhielten aufgrund der ihnen in Kopie zugestellten "Sprachregelung" Kenntnis davon, dass in der Abteilung Abwehr im Zusammenhang mit Personensicherheitsüberprüfungen eine Registratur geführt wurde. Nach der Publikation des Berichtes der PUK EJPD und nachdem sie wussten, dass der Vorsteher des EMD daran interessiert war, das Vorhandensein sensibler Personendaten im EMD abzuklären, hätten sie aufgrund des klaren Hinweises in der beigefügten persönlichen Notiz reagieren und den Vorsteher des EMD entsprechend informieren müssen. Insbesondere hätte Direktor Ernst erkennen müssen, dass der Vorsteher des EMD

im Zusammenhang mit dem ihm am 22. Dezember 1989 zur Unterzeichnung vorgelegten Antwortschreiben an den Tages-Anzeiger-Journalisten unvollständig, ja falsch informiert wurde. Schon allein aus diesem Grund hätte er dem Vorsteher des EMD vom Inhalt der von Huber beigefügten persönlichen Orientierung Kenntnis geben müssen. Der Umstand, dass der 22. Dezember 1989 der letzte Arbeitstag vor den Feiertagen war, lässt es zwar als verständlich erscheinen, dass damals ein gewisser Zeitdruck herrschte, kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass offensichtlich eine erstaunlich geringe Sensibilisierung in bezug auf die aktuelle Frage nach sensiblen Personendaten im EMD vorhanden war.

2. Datensammlungen der Abteilung Abwehr

2.1 Datensammlungen der Sektion MSD

2.1.1 Personenkartei

2.1.1.1 Entstehung

Soweit es sich zurückverfolgen lässt, bestand seit Ende der sechziger Jahre bei der damaligen Dienststelle Sicherheitsdienst der Armee (Vorläuferin der heutigen Sektion MSD, vgl. Teil II. Ziff. 1.3.4.3) eine Kartei mit Informationen über Angehörige der Armee, Bedienstete des EMD und Privatpersonen. Die Informationen gelangten insbesondere anlässlich von Sicherheitsüberprüfungen oder im Zusammenhang mit Meldungen von armeerfeindlichen Umtrieben zu dieser Dienststelle. Diese Personenkartei wurde Mitte der achtziger Jahre neu erstellt, ältere Einträge wurden nicht mehr aufgenommen. Nach Aussagen der zuständigen Personen vernichtete man die alten Karteikarten.

Für die Errichtung dieser Personenkartei bestand bis vor kurzem keine Rechtsgrundlage. Der Bundesratsbeschluss vom 19. Mai 1971 über den Sicherheitsdienst der Armee erwähnt lediglich, dass die Aufgaben des Sicherheitsdienstes der Armee, soweit es sich um "vorbeugende Massnahmen im Armeebereich handelt", durch den Stab der Gruppe für Generalstabsdienste besorgt würden (Art. 1 Abs. 2

Bundesratsbeschluss). Der Geschäftsordnung des Stabes der Gruppe für Generalstabsdienste vom 15. Mai 1987 ist zu entnehmen, der Chef der Sektion MSD leite "die Beschaffung und Bearbeitung von Informationen über Bedienstete des EMD und Angehörige der Armee, die ein Sicherheitsrisiko darstellen könnten". Hingegen wurde in keinem Erlass eine Personenkartei ausdrücklich erwähnt, und Grundsätze zur Führung dieser Kartei wurden nicht normiert. Mit der am 9. Mai 1990 in Kraft getretenen Verordnung des Bundesrates über die Personensicherheitsüberprüfung im militärischen Bereich sowie den dazugehörigen Weisungen des Generalstabschefs vom 22. August 1990 sind nun die Rechtsgrundlagen für die Errichtung von Datensammlungen im Zusammenhang mit Personensicherheitsüberprüfungen geschaffen worden.

Bei seinem Amtsantritt am 9. April 1990 verfügte der Sonderbeauftragte des EMD, dass die Datensammlung der Sektion MSD ab sofort weder bewirtschaftet noch sonstwie benutzt werden dürfe. Sie diene fortan ausschliesslich dem Sonderbeauftragten zur Information der betroffenen Personen sowie der PUK EMD für ihre Untersuchung.

2.1.1.2 Informationsquellen

Die Daten, welche in der Personenkartei der damaligen Dienststelle Sicherheitsdienst der Armee (später der Sektion MSD) registriert wurden, stammten aus verschiedenen Quellen - je nach Anlass der Eintragung. Hauptinformationsquelle war die Bundespolizei; sie liess der Sektion MSD entweder auf konkrete Anfrage hin oder im Sinne einer allgemeinen Orientierung personenbezogene Meldungen zukommen. Nach deren Auswertung wurden solche Meldungen, soweit sie als sicherheitsrelevant galten, in die Personenkartei aufgenommen. Häufig erschlossen sich die Mitarbeiter der Sektion MSD diese Quelle, indem sie selbst in den Registern der Bundespolizei Nachschau hielten. Sie konnten jederzeit in die Fichen der Bundespolizei Einblick nehmen. Zur Einsichtnahme in die Dossiers der Bundespolizei mit den Originalberichten benötigten sie dagegen im Normalfall die schriftliche Zustimmung des Chefs Abteilung Abwehr/Bundespolizei oder eines seiner Stellvertreter bei der Bun-

despolizei. In gewissen Fällen wurde auf der Fiche der Bundespolizei der Stempelaufdruck "Dem SDA interessierende Neueingänge bekanntgeben!" angebracht und damit ausdrücklich vorgesehen, dass die Bundespolizei der Sektion MSD über die betreffende Person weitere Informationen zukommen lassen würde.

Konkrete Anfragen der Sektion MSD an die Bundespolizei ergingen insbesondere im Rahmen der Sicherheitsüberprüfungen (vgl. Teil II. Ziff. 4.). Bestanden bei der Bundespolizei bereits Aufzeichnungen über die zu überprüfende Person, so kam es vor, dass man von Fichen der Bundespolizei Abschriften in Stichworten erstellte und direkt in die Datensammlung der Sektion MSD übernahm. Ausnahmsweise wurden Fichen und Aktenstücke der Bundespolizei auch fotokopiert. Auf diesem Wege sind ca. 1'200 bis 1'300 Fichen in die Kartei der Sektion MSD aufgenommen worden.

Im Sinne einer allgemeinen Orientierung gelangte die Datensammlung "LISTER" über "der Terroristenszene nahestehende Personen" von der Bundespolizei zur Sektion MSD (vgl. Ziff. 2.1.4.1), ebenso wie die bis Ende der siebziger Jahre von der Bundespolizei erstellten "Verdächtigenlisten". Letztere bildeten Grundlage für die Errichtung von militärischen Verdächtigenlisten (vgl. Ziff. 3). Angaben aus diesen Datensammlungen wurden - soweit man es als zweckmässig erachtete - in die Personenkartei der Sektion MSD aufgenommen.

Neben der Bundespolizei waren im Rahmen der Sicherheitsüberprüfungen auch die kantonalen Polizeistellen Informationsquellen für die Sektion MSD (vgl. Teil II. Ziff. 4.3.1.3). Bis 1989 wurden bei Sicherheitsüberprüfungen von Bundesbediensteten und Personen, die für besondere Funktionen in der Armee vorgesehen waren, polizeiliche Führungsberichte eingeholt. Die darin enthaltenen sicherheitsrelevanten Angaben registrierte die Sektion MSD ebenfalls in der Personenkartei.

Eine weitere Informationsquelle bildeten die Schul- und Truppenkommandanten. Sie hatten, gestützt auf die Reglemente für die Ausbildung und Organisation in Schulen (AOS) und in Truppen (AOT), armeefeindliche Umtriebe dem Stab der Gruppe für Generalstabsdienste zu melden (vgl. Ziff. 4). Soweit in diesen Meldungen der

Name des Urhebers der armeefeindlichen Umtriebe genannt und das Vorkommnis als sicherheitsrelevant erachtet wurde, verzeichnete man die betreffende Person in der Kartei. In Einzelfällen liessen Schul- und Truppenkommandanten der Sektion MSD auch direkt Informationen über Wehrmänner zukommen, welche teilweise ebenfalls registriert wurden.

Weitere Informationsquellen waren einzelne Dienststellen des EMD (dies insbesondere im Zusammenhang mit den Meldungen über visumpflichtige Reisen von Bediensteten des EMD, vgl. Ziff. 2.1.4.3) und in Einzelfällen auch andere eidgenössische oder kantonale Amtsstellen sowie Private; sie machten der Sektion MSD über ein bestimmtes Ereignis Meldung.

Exkurs

Nach den Feststellungen der PUK EMD war die Bundespolizei nicht nur Hauptinformationsquelle der Sektion MSD, sondern umgekehrt liess auch die Sektion MSD der Bundespolizei Informationen zukommen. Die Fichen der Kartei der Bundespolizei enthalten beispielsweise Hinweise auf Meldungen der Sektion MSD über Wehrmänner, die von ihren Kommandanten - anlässlich von Truppenbesuchen - gegenüber Funktionären des Sicherheitsdienstes der Armee als suspekt erwähnt wurden (vgl. Ziff. 2.1.3), sowie über Personen, die wegen armeefeindlicher Umtriebe erfasst worden waren (vgl. Ziff. 4.2.1). Weiter finden sich auf den Fichen der Bundespolizei Vermerke wie "fig. sur liste officiers suspects, connus du SSA" oder "wurde auf der Liste der verdächtigen Offiziere gestrichen". Davon hatte die Bundespolizei ebenfalls aufgrund von Mitteilungen der Sektion MSD erfahren. Auf verschiedenen Fichen der Kartei der Bundespolizei sind Mitteilungen der Sektion MSD registriert, welche sich auf die militärische Einteilung oder auf die Erfüllung der Dienstpflicht beziehen ("WK ab 11. April 1983 mit Einheit", "Dienstleistung vom 5.10.-24.10.81 bei seiner Einheit"). Ausserdem lieferten Truppenkommandanten der Bundespolizei direkt Informationen über Wehrmänner. Auch einzelne Beamte von Bundesämtern hielten der Bundespolizei Informationen über Angehörige der ihren Aemtern unterstellten Formation zu. Dies war namentlich bei der Abteilung für Sanität der Fall, in welcher ein Mitarbeiter in den siebziger Jahren eine ausgedehnte Meldetätigkeit entfaltete.

2.1.1.3 Aufbau und Inhalt

Die Personenkartei der Sektion MSD ist in eine Stammkartei und zwei Nebenkarteien unterteilt. Die Stammkartei enthält 7994 Karteikarten. Die eine Nebenkartei umfasst die Bediensteten des EMD, die andere die Armeeangehörigen nach Truppeneinteilung. Mittels farbigen "Reitern" - die auf den einzelnen Karteikarten angebracht sind - werden die registrierten Personen der Stammkartei in die Kategorien "Armee Personal", "Auskunftspersonen", "verdächtige Personen", "Beziehungen nach kommunistischen Staaten", "andere Beziehungen und Kontakte" und "Rückwanderer" eingeteilt. In der Rubrik "verdächtige Personen" bestehen die Unterkategorien "ND" (Nachrichtendienst), "Terror/Sabotage", "Subversion/Politik", "Rechtsextrem", "Verschuldet" und "Abartige Veranlagungen".

Nach den Feststellungen der PUK EMD besteht in der Personenkartei der Sektion MSD keine besondere Rubrik für Rauschgiftsüchtige oder Rauschgiftdelinquenten, und es wird auch keine spezielle Kartei unter dieser Bezeichnung geführt.

Bei den in der Kartei der Sektion MSD verzeichneten Personen handelt es sich zum grössten Teil entweder um Angehörige der Armee oder um Bedienstete des EMD, die einer Sicherheitsüberprüfung unterzogen oder über die Informationen gesammelt wurden, um das Bestehen eines militärischen Sicherheitsrisikos abzuklären. Daneben wurden Aufzeichnungen über Privatpersonen in die Kartei aufgenommen, sofern diese Informationen nach Auffassung des zuständigen Beamten für die Armee oder das EMD sicherheitsrelevant waren. So wurden beispielsweise im Zusammenhang mit der Einreichung der Armeeabschaffungs-Initiative im Bundesblatt publizierte Mitglieder der GSoA in die Kartei der Sektion MSD eingereiht. Zirka 750 Karteikarten betreffen Frauen, wovon der weitaus grösste Teil aufgrund der obligatorisch vorgesehenen Sicherheitsüberprüfung für Bewerberinnen des Frauenhilfsdienstes (FHD) beziehungsweise des Militärischen Frauendienstes (MFD) und des Rotkreuzdienstes verzeichnet wurde; die restlichen Eintragungen beziehen sich vorwiegend auf weibliche Bedienstete des EMD.

In einigen Fällen tätigte die Sektion MSD auch Abklärungen über Personen, die weder zur Armee noch zum EMD in irgendeiner Beziehung standen. Ende 1987 gelangte beispielsweise der Hinweis an die Sektion MSD, die Ehefrau eines Hoteliers in einer Kantonshauptstadt sei höchstwahrscheinlich für den KGB tätig. Die Sektion MSD ermittelte in der Folge, dass bei der Bundespolizei bereits seit Jahren in dieser Angelegenheit Abklärungen getroffen und Akten angelegt worden waren, ohne dass der Verdacht gegen die Frau hätte konkretisiert werden können. Sowohl die Frau als auch deren Ehemann wurden in der Folge in die Personenkartei der Sektion MSD aufgenommen, mit dem Hinweis auf die bei der Bundespolizei bestehenden Akten und dem Vermerk "Affaire à suivre".

Ueber rund 2920 der in der Kartei verzeichneten Personen bestehen persönliche Einzeldossiers. In diesen Akten befinden sich die gesamten Unterlagen zu den jeweiligen auf den Karteikarten verzeichneten Informationen und Vorkommnissen.

In den beiden Kategorien "Armee Personal" und "Auskunftspersonen" sind die Ergebnisse von Sicherheitsüberprüfungen festgehalten, die in bezug auf Angehörige der Armee sowie in bezug auf Vertrauenspersonen der Armee oder des EMD (z.B. Sicherheitsbeauftragte, Chefbeamte, Quellen der UNA) vorgenommen wurden. In den meisten dieser Fälle findet sich nur der Vermerk, dass gegen die überprüfte Person keine Einwände bestehen, oder es wird auf bestehende Akten bei der Bundespolizei verwiesen, ohne dass materielle Eintragungen vorliegen. Als Grund für einen Einwand wurde beispielsweise angegeben "Berner Linksszene", "Unterzeichner Demokratisches Manifest" oder "Links-Aktivist & Verkäufer der Parteizeitung 'Oktober'".

In der Kategorie "verdächtige Personen" findet man solche, die sich in irgendeiner Form aktiv gegen die Armee betätigt oder armeekritisch geäußert hatten, z.B. wer sich für den Zivildienst, gegen den Waffenplatz Rothenthurm oder für die Initiative "Für eine Schweiz ohne Armee" eingesetzt hatte, Mitglied oder Anhänger einer entsprechenden Organisation war, armeekritische Flugblätter verteilt oder sonstwie öffentlich seine armeegegnerische Einstel-

lung bekundet hatte. Auch die Teilnahme an politischen Veranstaltungen, die politische Gesinnung oder sogar die Zugehörigkeit zu einer religiösen Gemeinschaft wurden registriert. So finden sich z.B. die Vermerke "Linker", "Angeblich gegen Staat und Armee eingestellt", "AKW-Gegner", "Zeugen Jehovas", der Verweis auf die Teilnahme an einer Antisemitismus-Demonstration oder auf die Beziehung zu einem Rechtsanwalt der linken Szene (mit dem Zusatz "Plakatkleber") sowie der Vermerk: "Ueberraschend als parteiloser Kandidat (Armeekritiker) in den Stadtrat von U. gewählt."

Die Rubrik "abartige Veranlagungen" erfasste Homosexuelle; die Registrierung erfolgte in diesen Fällen, da diese Personen als erpressbar und daher als Sicherheitsrisiko angesehen wurden.

In der Kategorie "Beziehungen nach kommunistischen Staaten" wurden die Bediensteten des EMD aufgenommen, welche Reisen in ein visumpflichtiges Land unternommen hatten; wobei in den letzten Jahren nur noch Ostreisen erfasst wurden (vgl. Ziff. 2.1.4.3).

In der Kategorie "Rückwanderer" figurieren Angehörige der Armee oder Bedienstete des EMD, die herkunftsmässig aus einem "Ostblock"-Staat stammen oder in einem solchen gewohnt haben.

2.1.2 Sachkartei

Bei der Sachkartei der Sektion MSD handelt es sich um ein alphabetisch geführtes Stichwortverzeichnis. Dieses dient als Hilfsmittel zur Auffindung von Akten oder Dokumentationen zu verschiedenen politischen Themen oder Sachfragen. Hauptsächlich sind in dieser Kartei die verschiedenen Organisationen und Gruppierungen verzeichnet, über welche die Sektion MSD Dokumentationen in Einzeldossiers (z.B. über die GSoA) oder in Sammeldossiers (z.B. unter dem Titel "linksextreme", "rechtsradikale" oder "paramilitärische Organisationen") besitzt.

Neben den Verweisen auf Organisationen und Gruppierungen sind in der Kartei Hinweise auf die verschiedensten Sachgebiete und die dazu bestehenden Akten enthalten. Zu verschiedenen Themen verfügt

die Sektion MSD über Dokumentationen in Einzeldossiers. Als Beispiele sind zu erwähnen: eine Sammlung von Berichten kantonaler Polizeistellen über Veranstaltungen im Zusammenhang mit der Abstimmung über die Initiative "Für eine Schweiz ohne Armee", eine Sammlung von Unterschriftenlisten der Initiativgruppe "Für einen Schweizer Appell für Frieden, gegen den Atomtod", Dokumentationen über die Zivildienst-Initiative, über den Waffenplatz Rothenthurm, über die Initiative "Für eine Schweiz ohne Armee", über das Referendum gegen die Aenderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes sowie eine Sammlung von "Flugblättern armeefeindlichen Inhalts". Die PUK EMD stellte in den Dokumentations-sammlungen nur wenige Personendaten fest. Als Beispiele seien erwähnt eine Liste mit Namen von Offizieren, die sich im Jahre 1983 für die Zivildienst-Initiative eingesetzt hatten, und eine Liste mit Namen von Rekruten einer Sommerrekrutenschule 1988, bei welchen ein Leibchen mit dem Aufdruck "GSoA" konfisziert worden war.

Bezüglich der "GSoA-Leibchen-Liste" überprüfte die PUK EMD bei einem Teil der betreffenden Rekruten, ob diesen wegen der Verzeichnung in irgendeiner Form Nachteile in ihrer beruflichen Laufbahn erwachsen waren. Aufgrund der Antworten der Betroffenen ergaben sich keine Anhaltspunkte dafür, dass die Namensliste in irgendeiner Weise von zivilen Stellen zum Nachteil der darauf Verzeichneten benützt worden wäre.

Obschon als reines Stichwortverzeichnis verstanden, wurden in der Sachkartei in einzelnen Fällen auch Vorkommnisse aller Art registriert: Beispielsweise ist ein Hinweis auf ein Zürcher Fotogeschäft zu finden, aus dessen Fahrzeug ein Unbekannter die Militärkaserne in Bern fotografiert habe. Diese Meldung wurde an die Bundespolizei weitergeleitet; die Sektion MSD erstellte keine weiteren Akten. Ein anderer Hinweis betrifft die Gründung einer "Sicherheitsfirma": Dieses Unternehmen soll Privatpersonen gegen Bezahlung "bewaffnete Supermänner für Sicherheitsaufgaben" zur Verfügung gestellt haben. Die Information wurde einem Zeitungsartikel der Boulevardpresse entnommen. Verzeichnet wurde auch eine Firma aus Genf, die Import und Export von Waren aller Art betreibt und sich beim Informationsdienst des EMD um die Zustellung einer

Lieferantenliste für Offiziersmützen bemühte, da sie ähnliche Mützen zu bestellen beabsichtigte.

Unter der Rubrik "Spinner" führte die Sachkartei Personen auf, welche mit sogenannten "wirren" Schreiben oder Telefonanrufen an das EMD oder an die Armee gelangt waren. Teilweise wurde in den Aufzeichnungen der Inhalt der Mitteilungen wiedergegeben, teilweise wurden nur die Personalien der betreffenden Leute festgehalten. Diese Personen wurden nur vereinzelt auch in der Personenkartei registriert.

2.1.3 Truppenkartei

In dieser, der Ordre de bataille folgenden, nicht personenbezogenen Kartei hielt man besondere Vorkommnisse bei den jeweiligen Truppen fest. Die registrierten Ereignisse wurden der damaligen Dienststelle Sicherheitsdienst der Armee entweder im Zusammenhang mit den Meldungen über armeefeindliche Aktionen oder aufgrund persönlicher Informationen der Truppenkommandanten bekannt.

In den Jahren 1981 und 1983 hatten Inspektoren und Kommissäre des Sicherheitsdienstes der Armee im Rahmen ihrer Dienstleistung Besuche bei den Truppen vorzunehmen. Anlässlich dieser Besuche wurden die Kommandanten über die Aufgaben des Sicherheitsdienstes der Armee orientiert und bei ihnen gleichzeitig Informationen über sicherheitsrelevante Vorgänge in der Truppe eingeholt. Ziel dieses Einsatzes war aus der Sicht des Sicherheitsdienstes der Armee einerseits, die Kommissäre und Inspektoren vermehrt mit den Belangen der Armee vertraut zu machen. Andererseits wollte man Dokumente und Karteien für einen Ernstfall-Einsatz des Sicherheitsdienstes der Armee vorbereiten, wie aus einer Orientierung des Chefs des Sicherheitsdienstes der Armee vom Januar 1983 an die Funktionäre hervorgeht. Die Truppenkommandanten mussten anlässlich von Gesprächen insbesondere über auffällige, vor allem über linksextreme Truppenangehörige Auskunft geben. Die Truppenbesuche und die Namen der dabei erwähnten Wehrmänner vermerkte man in der Truppenkartei. Sofern es als notwendig erachtet wurde, fichtete die damalige Dienststelle Sicherheitsdienst der Armee die betreffenden Wehrmänner

ner auch in ihrer Personenkartei. In gewissen Fällen erhielt auch die Bundespolizei die Informationen. Die Bundespolizei erstellte dann ebenfalls eine Fiche über den Betreffenden.

Die PUK EMD ist einigen Fällen, in denen Wehrmänner in der Truppenkartei namentlich erwähnt werden, nachgegangen. Sie ist auf folgende Beispiele gestossen:

Anlässlich eines Truppenbesuches am 25. April 1983 wurde gegenüber den Funktionären des Sicherheitsdienstes der Armee der Fall eines Hauptmannes erwähnt; diesen Offizier habe man wegen "son appartenance au Parti socialiste et ses idées politiques" keine Kompanie mehr führen lassen. Diese Mitteilung fand in der Folge Eingang auf der entsprechenden Truppenkarte, und zwar mit dem Hinweis "fiche séparée établie". In der heutigen Personenkartei der Sektion MSD ist der Betreffende allerdings nicht (mehr) verzeichnet. Hingegen wurde er am 29. April 1983 aufgrund der Mitteilung des Sicherheitsdienstes der Armee bei der Bundespolizei fichiert. Auf der Fiche heisst es: "Vertrauliche Meldung aus der Trp des X. In einem Wiederholungskurs gab X zu, ein 'Sozialist' zu sein. - Anmerkung: Diese Information ist abwehrintern zu behalten."

In einem weiteren Fall findet sich in der Truppenkartei der folgende Eintrag: "Am 7.10.1981 besuchte Insp Y einen HEPO-Posten und vernahm in einem Gespräch von Sdt Z." Am 27. Oktober 1981 wurde über den betreffenden Soldaten bei der damaligen Dienststelle Sicherheitsdienst der Armee eine Fiche mit folgendem Inhalt errichtet: "Z hat negative Einstellung zur Armee. Aeusserte sich nachteilig (Bericht Insp Y). Bupo unbek." In diesem Fall erfolgte in der Kartei der Bundespolizei kein Eintrag.

Am 16. November 1983 meldete ein Oberleutnant den beiden Funktionären des Sicherheitsdienstes der Armee anlässlich eines Truppenbesuches, Soldat X sei Vorstandsmitglied des Friedensrates. Ein entsprechender Hinweis auf X wurde hierauf in der Truppenkartei notiert. Auch die Bundespolizei sowie der Nachrichtendienst der zuständigen Kantonspolizei erhielten die Information. Auf der Fiche der Bundespolizei ist mit Datum vom 24. November 1983 vermerkt: "Hinweis aus der Truppe. Vertrauliche Meldung betr. X, der

im WK 1983 ein Gesuch zur Teilnahme zu einer Sitzung des Schweiz. Friedensrat (SFR) eingereicht hatte. Ueber X ist bis jetzt nichts Nachteiliges bekannt." Erst am 1. Dezember 1983 erfolgte auch in der Personenkartei der damaligen Dienststelle Sicherheitsdienst der Armee eine Registrierung über X; er hatte gemäss einer ergänzenden Meldung des Truppenkommandanten 5 Tage scharfen Arrest wegen Befehlsverweigerung erhalten.

Auf einer andern Truppenkarte findet man den Vermerk, dass beim Truppenbesuch eines Inspektors des Sicherheitsdienstes der Armee das Gespräch auf den Truppenangehörigen Y gekommen sei, ohne dass näher auf den Inhalt des betreffenden Gesprächs eingegangen wird. Auf der heute bei der Sektion MSD vorhandenen Fiche dieses Mannes findet sich kein entsprechender Eintrag, da Aufzeichnungen über ihn dort erst seit 1985 gemacht wurden. Die Fiche der Bundespolizei vermerkt indessen mit Datum vom 25. November 1981 eine Meldung des Sicherheitsdienstes der Armee, wonach Y bei Vertretern des Soldatenkomitees Basel 60 Ex. des 'Panzerknacker' bestellt haben soll.

Anlässlich eines Truppenbesuches zweier Inspektoren des Sicherheitsdienstes der Armee am 26. April 1983 machte der Kommandant u.a. auf einen Hauptmann aufmerksam. Der Grund des Hinweises und die registermässigen Folgen, welche sich hieraus ergaben, sind den nachfolgenden Ficheneinträgen zu entnehmen:

- 26. April 1983 Eintrag in der Truppenkartei: "Durch Kdt wird auf folgendes aufmerksam gemacht: Hptm Z, whft Basel, ist mit einer ehemaligen polnischen Staatsangehörigen verheiratet. SDA und Bupo bisher unbekannt. Separater Bericht."
- 29. April 1983 Eintrag in der Personenkartei der damaligen Dienststelle Sicherheitsdienst der Armee: "Ist mit einer Polin verh. Gute mil Qual. SDA/Bupo unbek."
- 29. April 1983 Eintrag in der Kartei der Bundespolizei: "Bericht betr. Z, Abklärung der persönlichen Verhältnisse. Z ist mit einer Polin verheiratet. Militärische Qualifikationen sind tadellos. Details über seine Beziehungen zu Polen sind nicht bekannt. Er arbeitet als Chemiker in Firma XY. Z ist nicht zu kontaktieren."

Erwähnenswert ist schliesslich, dass auch eine armeefreundliche Gesinnung dazu führen konnte, dass ein Wehrmann in der Personenkartei der damaligen Dienststelle Sicherheitsdienst der Armee eine Fiche erhielt: Im Herbst 1983 meldete der Kommandant einer Aufklärungskompanie dem Sicherheitsdienst der Armee, ein Korporal seiner Truppe bekomme wegen seiner befürwortenden Haltung gegenüber dem Waffenplatz Rothenthurm im Militärdienst Drohbriefe. Diese Meldung führte zu einem Eintrag in der Truppenkartei sowie zur Errichtung einer Fiche über den Wehrmann mit dem Wortlaut: "'Pro Rothenthurm'. Erhielt Drohungen im Mil Dienst. Zivilangelegenheit. Bupo unbek. Weiterbehandlung durch Pko GR." Der Sicherheitsdienst der Armee meldete diese Angelegenheit auch der Bundespolizei, wo der Betreffende wegen des Vorkommnisses ebenfalls noch eine Fiche erhielt.

2.1.4 Weitere Datensammlungen

2.1.4.1 Datensammlung "LISTER"

Unter dem Namen "LISTER" erstellte die Bundespolizei Ende der siebziger Jahre eine Datensammlung über "Personen, welche der Terroristenszene nahestehen". Einem vom Oktober 1978 datierten Schreiben der Bundespolizei an die Empfänger der Datensammlung ist zum Zweck folgendes zu entnehmen:

"Anlass zur Anfertigung von LISTER bot uns der Umstand, dass dafür seitens der kantonalen und städtischen Polizeidienste ein ausgewiesenes Bedürfnis besteht. Die gemeinsam mit diesen Diensten erarbeiteten Erkenntnisse bilden die Grundlage des vorliegenden Albums. Wir haben LISTER so gestaltet, dass es den Nachrichten- und Spezialdiensten hauptsächlich als aktuelles Informationsinstrument, in zweiter Linie aber auch als Fahndungsmittel dienen soll."

In "LISTER" sollten laut dem Schreiben der Bundespolizei vom Oktober 1978 grundsätzlich all jene in der Schweiz lebenden Personen einbezogen werden, "von denen wir wissen oder annehmen müssen, dass sie mit der internationalen Terroristenszene in irgendeinem Zusammenhang stehen". Insbesondere sollten auch Sympathisanten und Unterstützer von Terroristen in die Sammlung aufgenommen werden,

welche sich in dem für die Polizei am schwersten erfassbaren Bereich der Illegalität aufhielten. Dazu wird folgendes ausgeführt:

"Gruppierungen derartiger Elemente kennen wir seit Jahren auch in der Schweiz. Sie stellten zu keiner Zeit eine geschlossene Organisation dar, weshalb es noch heute schwer hält, sie in ihrer Gesamtheit zu erfassen. Wir haben trotzdem nach einer entsprechenden Lösung gesucht und wännen uns mit der Herausgabe von LISTER doch in der Nähe des gesteckten Zielbereichs."

"LISTER" wurde den kantonalen und städtischen Polizeikommandos zugestellt; ein Exemplar ging zudem an die Sektion MSD. Für jede registrierte Person erstellte man ein Einzelblatt, auf welchem die Personalien, die möglichen Aufenthaltsorte, Angaben über die Grösse und Augenfarbe sowie, falls vorhanden, eine Fotografie der betreffenden Person enthalten waren. Die einzelnen Blätter in A4-Format sollten laut Empfehlung der Bundespolizei entweder in einem Ringheft als "Album" oder auf A5-Format gefalzt in bestehenden Registraturen aufbewahrt werden. Es war vorgesehen, laufend Erneuerungen und Ergänzungen vorzunehmen.

Bei der Inspektion der Sektion MSD stellte die PUK EMD fest, dass bei der Dienststelle Prävention ein solches Dossier "LISTER" heute noch vorhanden ist. Es beinhaltet Einzelblätter mit den erwähnten Angaben über insgesamt 28 Schweizer Bürger. Die Aufzeichnungen wurden ab 1980 nicht mehr nachgeführt, das Dossier hingegen weiterhin aufbewahrt. Die erfassten Personen sind - mit einer Ausnahme - in der Personenkartei der Sektion MSD ebenfalls registriert, mit jeweiligem Hinweis auf die Verzeichnung in "LISTER". Die "LISTER"-Kopie der Sektion MSD umfasst nur Männer; Sachbearbeiter der Sektion MSD haben die Blätter über Frauen entfernt.

2.1.4.2 Meldungen über persönliche Kontakte zu Angehörigen diplomatischer Missionen des Auslandes

Gemäss der Verordnung des EMD vom 20. Juli 1977 über persönliche Kontakte zu Angehörigen diplomatischer Missionen des Auslandes hatten die Bediensteten des EMD und die in Uniform auftretenden Militärpersonen ihre Kontakte zu Angehörigen diplomatischer Missionen des Auslandes anlässlich von Einladungen dem Militärproto-

koll zu melden. Bis zum Jahre 1987 leitete das Militärprotokoll die eingegangenen Meldungen jeweils der Sektion MSD weiter, wo sie alphabetisch, nach den Namen der Meldepflichtigen, abgelegt wurden. Anhand dieser Akten war es der Sektion MSD jederzeit möglich, die Kontakte, welche ein einzelner Beamter oder Offizier pflegte, auf einen Blick zu überprüfen (was z.B. im Falle eines Verdachtes wegen Landesverrats nützlich sein konnte). Ab 1987 erfolgte die Ablage der Meldungen beim Militärprotokoll. Am 22. März 1990 hob das EMD diese Meldepflicht auf.

2.1.4.3 Meldungen über visumpflichtige Reisen von Bediensteten des EMD

Gestützt auf die Verordnung des EMD vom 20. Juli 1977 hatten Bedienstete des EMD alle nicht-dienstlichen Auslandsreisen, die sie in ein Land mit vorgeschriebener Visumpflicht unternahmen, vor Antritt der Reise der Abteilung Abwehr zu melden. Bis anfangs der achtziger Jahre wurden diese Meldungen bei der Bundespolizei ausgewertet und archiviert; danach gelangten sie zur Sektion MSD. Dort wurde anfänglich jede einzelne Person nach einer solchen Reise in der Personenkartei registriert und über sie ein separates Dossier angelegt. Später wurden die eingegangenen Meldungen in nach Ländern aufgeteilten Dossiers chronologisch abgelegt und in der Regel nur noch diejenigen Personen in die Personenkartei aufgenommen, welche eine Reise in einen "Ostblock"-Staat unternommen hatten. Bei Ostreisen ging ausserdem eine Kopie der Meldung an die Bundespolizei. Am 22. März 1990 hob das EMD auch diese Meldepflicht auf.

2.1.4.4 Geschäftskontrolle Anwärterüberprüfungen

In einem weiteren Dossier sind die Namen sämtlicher Anwärter für eine militärische Weiterausbildung, die einer Sicherheitsüberprüfung unterzogen wurden, auf einer Liste alphabetisch verzeichnet. Es handelt sich um eine reine Geschäftskontrolle; aufgeführt sind der Eingang/Ausgang des polizeilichen Führungsberichts sowie der Vermerk "Einwand", "kein Einwand" oder "zurückgestellt".

2.2 Datensammlungen der Sektion Geheimhaltung (heute Zentralstelle EMD für Schutz und Sicherheit, ZES)

2.2.1 Datensammlung Sicherheitsüberprüfungen

Im Zusammenhang mit den von ihr vorgenommenen Sicherheitsüberprüfungen führt die Sektion Geheimhaltung eine Registratur mit sämtlichen überprüften Personen sowie eine Sammlung von Unterlagen über Personen, für die keine Sicherheitserklärung abgegeben wurde.

Bis ca. 1982 erfasste man alle überprüften Personen in einer Kartei auf Einzelkarten, wobei jeweils nur die Personalien und der Vermerk, ob die betreffende Person akzeptiert wurde oder nicht, aufgeführt wurden. Seit 1982 werden diese Angaben in einer Geschäftskontrolle auf EDV erfasst. Die aufgenommenen Personen werden dort mit AHV-Nr., Namen, Adresse, Geburtsdatum, Datum der letzten Sicherheitsüberprüfung und dem Vermerk, ob Zugang zu klassifizierten Akten bestehe, registriert. Das gleiche EDV-System umfasst die Firmen, die einen militärisch klassifizierten Auftrag ausführen.

Die für die Sicherheitsüberprüfungen eingeholten Strafregisterauszüge des Schweizerischen Zentralpolizeibüros und die Rückmeldungen der Bundespolizei an die Sektion Geheimhaltung werden in den Fällen, in denen keine Sicherheitsbescheinigung ausgestellt werden konnte, in Jahresordnern alphabetisch abgelegt. Die Meldungen der Bundespolizei erfolgen auf einem speziellen Formular; es enthält ohne weitere Angaben den Vermerk, ob der Betreffende akzeptiert, bedingt akzeptiert oder nicht akzeptiert wird. Die Sektion verfügt heute noch über solche Unterlagen bis ins Jahr 1965 zurück. Dagegen konnte die PUK EMD bei der Sektion Geheimhaltung keine Kartei feststellen, in welcher die Gründe der Ablehnung registermässig festgehalten werden. Bei Vorliegen eines Einwandes würde allerdings bei der Bundespolizei regelmässig eine Fiche über die betreffende Person errichtet.

2.2.2 Karteien Geheimnisverletzungen und Ausweisverluste

Nebst der Datensammlung betreffend sicherheitsüberprüfte Personen verfügt die Sektion Geheimhaltung über zwei weitere Karteien kleinen Umfangs mit Personendaten: in der einen sind Personen registriert, die eine Widerhandlung im Geheimbereich (Geheimnisverletzung, Verlust geheimer Akten) begangen haben, in der andern Personen, die einen militärischen Ausweis verloren haben. Die Eintragungen enthalten jeweils die Personalien und die Schilderung des Vorkommnisses.

2.3 Würdigung

- Datensammlungen der Sektion MSD

Die Datensammlungen der Sektion MSD wurden ohne klare rechtliche Grundlage und ohne hinreichende Weisungen seitens der vorgesetzten Instanzen aufgebaut. In der Folge blieb es weitgehend dem einzelnen Sachbearbeiter überlassen, aufgrund seiner persönlichen Bewertung zu entscheiden, ob und nach welchen Kriterien Informationen in die Datensammlungen der Sektion MSD aufzunehmen waren. Daraus ergab sich eine uneinheitliche und inhaltlich teilweise fragwürdige, ja geradezu diskriminierende Registrierungspraxis. Diese war zudem insoweit rechtswidrig, als sie politische Aktivitäten von Personen ausserhalb des Truppenbereiches erfasste und Informationen über die politische Einstellung von Angehörigen der Armee aufzeichnete, ohne dass hierfür - z.B. im Rahmen einer Personensicherheitsüberprüfung - ein hinreichender Grund vorhanden gewesen wäre. Stossend und den allgemeinen Richtlinien der Armeeführung nicht entsprechend sind insbesondere auch Registrierungen, die die Zugehörigkeit zu einer sich den demokratischen Regeln unterziehenden Partei betreffen (vgl. Ziff. 2.1.3).

Seit Inkrafttreten der Verordnung des Bundesrates vom 9. Mai 1990 über die Personensicherheitsüberprüfung im militärischen Bereich ist die Sektion MSD nicht mehr mit der sicherheitspolizeilichen "Nachschlagung" von zu überprüfenden Personen befasst. Damit hat die Personenkartei der Sektion MSD keine Funktion mehr zu erfül-

len, die ihren Weiterbestand rechtfertigen würde. Soweit sicherheitsbedrohende Vorfälle zu bearbeiten sind, war die Registratur der Sektion MSD ohnehin kaum brauchbar, da sie weder systematisch auf solche Vorfälle hin angelegt noch konsequent auf den neuesten Stand gebracht worden war.

- Datensammlungen der Zentralstelle EMD für Schutz und Sicherheit (ZES)

Die auf EDV erfasste Registratur der Zentralstelle EMD für Schutz und Sicherheit, in welcher festgehalten wird, für welche Personen eine Sicherheitsüberprüfung durchgeführt und eine Sicherheitserklärung abgegeben wurde, sieht die PUK EMD als zweckmässig an, zumal in dieser Datensammlung keine Informationen enthalten sind, die Rückschlüsse auf den Inhalt der Akten, welche Grundlage für den Sicherheitsentscheid bildeten, zulassen würden.

- Datenaufbewahrung

Die PUK EMD beanstandet, dass bislang Daten von Sicherheitsüberprüfungen unterzogenen Personen während Jahren bei den entsprechenden Stellen aufbewahrt wurden; so wurden u.a. bei der Zentralstelle EMD für Schutz und Sicherheit Strafregisterauszüge von Personen, für die keine Sicherheitserklärung ausgesprochen wurde, jahrelang aufbewahrt, womit allfällige Löschungen von Strafen völlig unbeachtet blieben. Die Verordnung des Bundesrates vom 9. Mai 1990 über die Personensicherheitsüberprüfung im militärischen Bereich sieht für die Datenaufbewahrung eine Frist von fünf Jahren vor. Die PUK EMD anerkennt dies als einen Schritt in die richtige Richtung. Sie weist aber darauf hin, dass auch mit dieser Regelung über Jahre hinweg sensible Personendaten über dieselbe Person bei verschiedenen Amtsstellen aufbewahrt werden können. Die bei Sicherheitsüberprüfungen erhobenen Daten, namentlich die Auskünfte der Bundespolizei und der kantonalen Polizeikorps sowie die Strafregister- und Betreibungsregisterauszüge, sollten bei der entscheidenden Instanz nur so lange aufbewahrt werden, als der Entscheid über die Sicherheitserklärung noch nicht rechtskräftig ist. Mit Eintreten der Rechtskraft des Entscheides sollten die erhobenen Akten durch die entscheidende Stelle vernichtet werden.

- Kompetenzabgrenzung

Kritisch zu würdigen ist im weitern die unklare Kompetenzabgrenzung in gewissen Bereichen zwischen der Sektion MSD und der Bundespolizei. Als Beispiele seien hier nochmals erwähnt der direkte Zugriff, der Sachbearbeitern der Dienststelle Prävention und dem Chef der Sektion MSD zur Personenregistratur der Bundespolizei gewährt wurde, das Erstellen von Abschriften und Kopien von Akten der Bundespolizei zuhanden der Sektion MSD (und umgekehrt) sowie die Ermittlungen der Sektion MSD im rein zivilen Bereich (Fall des Hotelierehepaars, vgl. Ziff. 2.1.1.3). Diese Kompetenzübergriffe ergaben sich offensichtlich aus der Personalunion der Funktionen Chef Bundespolizei/Chef Abteilung Abwehr und der Unterbringung der beiden Dienste im gleichen Haus, zumindest wurden sie durch diese Umstände begünstigt. In dieser Hinsicht sind klare Richtlinien für die gegenseitige Kompetenzabgrenzung Bundespolizei/Sektion MSD zu schaffen, und der Problematik der Personalunion der beiden Funktionen Chef Bundespolizei/Chef Abteilung Abwehr ist gebührend Rechnung zu tragen (vgl. auch Teil II. Ziff. 1.3.4.4).

3. Die militärischen Verdächtigenlisten

3.1 Entstehung

Erste Massnahmen zur Erstellung einer Verdächtigenliste über "Extremisten in der Armee" wurden im Jahre 1950 getroffen. Anlass dazu bildete die Befürchtung, es könnte innerhalb der Armee zu Spionage- oder Sabotageakten durch Extremisten kommen. Dies führte dazu, dass sowohl die Bundespolizei als auch der Sicherheitsdienst der Armee mit der Vorbereitung von Massnahmen gegen Extremisten in der Armee begannen. An einer Besprechung vom 7. Dezember 1950 orientierten der Chef der Bundespolizei und der Chef des Sicherheitsdienstes der Armee hohe Vertreter der Armee über den Stand der Vorbereitungen. Aus der damaligen Besprechungsnotiz ergibt sich deutlich, was man unter Extremisten verstand: "Jedes Mitglied der P.d.A. ist als militant zu betrachten. Die Tätigkeit der P.d.A. als 5. Kolonne steht im Vordergrund."

Die militärische Verdächtigenliste sollte in Friedenszeiten folgenden Zweck erfüllen: Verdächtige Wehrmänner müssten auf Posten versetzt werden, "auf welchen keine unerwünschten Einblicke und Gelegenheiten zu Propaganda, zersetzender Tätigkeit usw. möglich sind; daher Eliminierung aus den Stäben, als Spezialisten, aus den Mat.fassungsdet., isolierte Verteilung auf die Einheiten, Fernhalten von geheimen und wichtigen Apparaten und Einrichtungen, keine Instruktionen in Sachgebieten, deren Beherrschung sich auch zugunsten extremistischer Tätigkeit auswirken könnte" (vgl. Besprechungsnotiz vom 7. Dezember 1950). In Kriegszeiten sollte die Kategorie der "gefährlichen" Extremisten möglichst noch vor der Kriegsmobilmachung verhaftet und den Territorialdiensten zur Bewachung übergeben werden. Falls eine Verhaftung nicht beschlossen würde, sollten die Betroffenen sowie die Kategorie der "verdächtigen" Extremisten im Militärdienst überwacht werden (vgl. Schreiben des Bundesanwaltes an Bundesrat Feldmann vom 23. Oktober 1952).

3.2 Rechtliche Grundlagen

Rechtsgrundlage für die Erstellung einer Verdächtigenliste bildete die vom Bundesrat vorsorglich genehmigte, aber formell nicht in Kraft gesetzte geheime Verordnung vom 12. Januar 1951 über die Wahrung der Sicherheit des Landes: Sie sah in Zeiten besonderer Gefahr polizeiliche Meldepflicht, polizeiliche Aufsicht oder Bewachung, Zwangsaufenthalt oder Internierung - letztere nur auf Beschluss des Bundesrates - für verdächtige Personen vor. Mit dem Vollzug der Internierungen wurde die Bundesanwaltschaft, in Zusammenarbeit mit den kantonalen Polizeistellen, beauftragt.

Im Januar 1971 arbeitete das EMD für das "Kriegsbuch" (eine Sammlung von vorbereiteten Erlassen für den Kriegsfall) eine Verordnung aus, die vom Bundesrat beschlossen und diejenige vom 12. Januar 1951 gegebenenfalls hätte ersetzen sollen. In diesem Entwurf sind für Personen, die eine Gefahr für die Landesicherheit bilden, die polizeiliche Meldepflicht, die Präventivhaft (höchstens 14 Tage) oder die Internierung vorgesehen. Für

die Anordnung der Meldepflicht und der Präventivhaft hätte der Bundesanwalt oder das für das Polizeiwesen zuständige kantonale Regierungsmitglied, für die Internierungen der Bundesrat zuständig sein sollen.

Die Verordnung vom 12. Januar 1951 wurde am 21. Februar 1990 durch den Bundesrat aufgehoben.

3.3 Aufbau

Im Sommer 1951 wurde die Erstellung einer ersten militärischen Verdächtigenliste, welche eine heute nicht mehr feststellbare Anzahl von Namen nach Truppeneinteilung enthielt, abgeschlossen. Das Verzeichnis wurde den Kommandanten der Armeekorps und den Chefs der Dienstabteilungen ausgehändigt; diese hatten die unterstellten Kommandanten über die Namen der ihnen zugeteilten Extremisten zu orientieren, wobei es in ihrem Ermessen lag, wie weit nach unten die Information gehen sollte. Da die Orientierung durch die einzelnen Kommandanten in der Folge unterschiedlich erfolgte, legte der Generalstabschef im Jahre 1967 verbindlich fest, dass bis hin zu den Einheitskommandanten zu informieren sei.

Zuständig für die Erstellung der Verdächtigenliste war die Bundesanwaltschaft. Sie verfasste die Liste gestützt auf die Meldungen der kantonalen Polizeistellen. Die Grundliste - sie wurde periodisch erneuert - umfasste Männer und Frauen, die aus Gründen des Staatsschutzes als gefährlich oder verdächtig beurteilt wurden. In Zusammenarbeit mit dem Sicherheitsdienst der Armee wurden auf dieser Grundlage über die militärisch eingeteilten Verdächtigen Namensauszüge nach Truppeneinteilung erstellt. Auf diese Weise entstanden jeweils 7 militärische Listen: je eine für die drei Feldarmeeekorps, eine für das Gebirgsarmeekorps, die Flieger- und Fliegerabwehrtruppen, die Armeetruppen sowie eine Liste für "Diverse".

Bereits am 16. Januar 1950 hatte die Bundesanwaltschaft Richtlinien erlassen: Sie unterschied zwei Kategorien von Extremisten, die "Gefährlichen" und die "Verdächtigen". Laut der Besprechungsnotiz vom 7. Dezember 1950 umfasste die erste Kategorie "faktisch

führende Extremisten, Kryptokommunisten, ausländische Emissäre", während die zweite "weitere Mitläufer" betraf.

Bis zum Jahre 1961 wurden auch die auf den militärischen Listen verzeichneten Personen in die Kategorien der "Verdächtigen" und der "Gefährlichen" unterteilt; es gab die sogenannten "V-Listen" und "G-Listen". Mit Weisung des Bundesanwaltes vom 9. Januar 1961 wurde dann zwischen den folgenden fünf Kategorien unterschieden:

"1. Extremisten, von denen aufgrund ihrer bisherigen politischen Tätigkeit zu erwarten ist, 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. (Von einem von der PUK EMD befragten Zeugen wurden in diesem Zusammenhang die Namen Vincent, Woog, Brunner genannt.)

2. Extremisten, die höhere leitende Funktionen übernehmen könnten.

3. Extremisten, von denen angenommen werden muss, dass sie in für die Landesverteidigung wichtigen Unternehmungen Spionage oder Sabotage ausüben könnten.

4. Mitglieder in- und ausländischer extremistischer Organisationen.

5. Alle übrigen Extremisten."

Im Jahre 1972 reduzierte sich die Einteilung der Verdächtigen wiederum auf drei Kategorien (Führungsspitze, Stabsfunktionäre und übrige). Gleichzeitig wurde beschlossen, bei den militärischen Auszügen auf eine Einteilung in diese Kategorien zu verzichten.

Mit den Weisungen des Generalstabschefs vom 15. Juni 1967 betreffend Verdächtige in der Armee wurde der Begriff der Verdächtigen näher umschrieben wie folgt:

"Unter den Begriff "Verdächtige" im Sinne dieser Weisungen fallen Wehrmänner, die auf Grund ihrer Einstellung, ihres Verhaltens und ihrer Verbindungen als fähig betrachtet werden müssen, zersetzend zu wirken, Geheimnisse zu verletzen, Spionage oder Sabotage zu betreiben oder solchen Handlungen aktiv oder passiv Vorschub zu leisten." (Ziff. 1.1)

"Verdächtige Wehrmänner sind so einzusetzen, dass eine Tätigkeit im Sinne von Ziffer 1.1 so weitgehend als möglich ausgeschlossen wird." (Ziff. 1.2)

3.4 Inhalt

Da die noch vorhandenen Unterlagen zu den militärischen Verdächtigenlisten wegen der in den Jahren 1976/77 durchgeführten Vernichtungsaktion unvollständig sind, können zur Anzahl der errichteten Listen und deren Inhalt heute nur noch fragmentarische Angaben gemacht werden.

Eine erste militärische Verdächtigenliste wurde - wie erwähnt - erstmals im Jahre 1951 erstellt. In den Jahren 1955 und 1957 entstanden neu bearbeitete und ergänzte Listen. Weitere Listen datierten von 1963, 1965, 1966, 1967 und 1973.

Bezüglich der Anzahl der auf den Listen enthaltenen Namen ergibt sich aufgrund diverser Unterlagen folgende Statistik:

Jahr	Kategorie					total
	1	2	3	4	5	
1963	45	118	146	287	262	858
1965	27	84	112	249	237	709
1966	20	69	92	215	194	590
1967	19	46	71	189	144	469

Am 1. Februar 1973 wurde eine militärische Verdächtigenliste, die gegenüber den früheren vollständig umgestaltet war, erstellt, und zwar aufgrund der Neueinteilung in drei Kategorien gegenüber den früheren fünf. Sie enthielt offenbar im Vergleich mit den früheren Listen merklich weniger Namen (genaue Zahlen sind nicht mehr vorhanden).

Die PUK EMD erkundigte sich anlässlich ihrer Inspektionen und Zeugenbefragungen bei den verschiedenen Truppenverbänden, Bundesämtern und kantonalen Militärverwaltungen jeweils danach, ob heute noch militärische Verdächtigenlisten vorhanden seien, was von den Verantwortlichen stets verneint wurde.

Bei der Durchsicht von Dossiers der Bundesanwaltschaft fand die PUK EMD in deren Archiv zwei militärische Verdächtigenlisten aus den Jahren 1972 und 1976 sowie eine Liste mit Namen Verdächtiger aus dem Kanton Neuenburg, datiert vom 1. Dezember 1961. In den drei Listen finden sich Namen von Personen, die heute nach den Kenntnissen der PUK EMD beruflich in führender Stellung tätig sind. Die Liste aus dem Jahre 1972, betitelt mit "Offiziere, die extrem politisch tätig sind", enthält die Namen von 5 Offizieren (3 Oberleutnants, 2 Leutnants), welche als aktive Linksextremisten beschrieben werden. Ausserdem sind die Namen von vier weiteren Offizieren (1 Oberleutnant, 3 Leutnants) aufgeführt: Sie wurden (z.T. von den zuständigen Truppenkommandanten) als Sympathisanten von extremen Linkskreisen gemeldet; über sie waren aber polizeilich keine konkreten Tatbestände festgestellt worden. Bei den Verzeichneten handelt es sich ausschliesslich um Akademiker. Auf der Liste von 1976, überschrieben mit "Verdächtige Offiziere, bekannt beim SDA", sind insgesamt 38 Namen registriert (2 Hauptleute, 25 Oberleutnants, 8 Leutnants und 3 ohne Gradbezeichnung). Als Grund für die Aufnahme in der Liste wird erwähnt, es handle sich um Offiziere, die aus verschiedenen Gründen (politische Gründe, Verdacht der Spionage etc.) dem Sicherheitsdienst der Armee bekannt seien. Berufsbezeichnungen sind in dieser Liste nicht enthalten. In der Liste aus dem Kanton Neuenburg sind die Namen von 14 Armeeangehörigen enthalten, wobei einer der Kategorie 1, einer der Kategorie 2, zwei der Kategorie 3, fünf der Kategorie 4 und fünf der Kategorie 5 des Verdächtigengrades zugeordnet wurden.

Ausser bei der Bundesanwaltschaft fand die PUK EMD keine weiteren alten Verdächtigenlisten.

3.5 Vorgesehene Massnahmen

In Friedenszeiten bestanden die für die verzeichneten Verdächtigen vorgesehenen Massnahmen darin, die betreffenden Wehrmänner so einzusetzen oder umzuteilen, dass eine gefährdende Tätigkeit weitgehend verhindert werden konnte (vgl. Ziff. 3.1).

Für den Fall der "bewaffneten Neutralität" oder des "staatlichen Notstandes" waren für die Verzeichneten die erwähnten Massnahmen der polizeilichen Meldepflicht, der polizeilichen Aufsicht oder Bewachung, des Zwangsaufenthaltes (Verbleiben am Wohnort) oder der Internierung (auf Beschluss des Bundesrates) vorgesehen.

Bei der ursprünglichen Einteilung der Listen in "Gefährliche" und "Verdächtige" kam die Internierung nur für die erstgenannte Kategorie in Frage. Unter der Regelung nach fünf Kategorien war eine Internierung für alle in den Kategorien 1 bis 3 aufgeführten Verdächtigen vorgesehen. Wie aus einer Orientierung des Chefs des Sicherheitsdienstes der Armee an der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten vom 14. September 1967 in Basel hervorgeht - die PUK EMD verfügt über eine Abschrift - , lagen für diese Personen bei der Bundesanwaltschaft Hausdurchsuchungs- und Haftbefehle bereit. In der bereinigten Grundliste der Bundesanwaltschaft vom 1. Juni 1967 waren damals insgesamt 2'002 Namen enthalten, davon entfielen 469 auf militärische Verdächtige. Zur Internierung waren total 499 Personen vorgesehen. Diese sollten zuerst in Strafanstalten untergebracht und danach - innerhalb von drei bis vier Wochen - in Internierungslager im Innern des Landes verbracht werden. Der Territorialdienst sollte die Internierungslager vorbereiten. Wie die Verteilung der zu internierenden 499 Frauen und Männer geplant war, ergibt sich aus der folgenden Darstellung (entnommen aus der Orientierung des Chefs des Sicherheitsdienstes der Armee vom 14. September 1967):

<u>Kanton</u>	<u>Männer</u>	<u>Frauen</u>	<u>Strafanstalt</u>
Zürich-Kanton	14		Lenzburg
Zürich-Stadt	52	11	M: Luzern F: Lenzburg
Bern-Kanton	15	2) M: Witzwil F: Bellechasse
Bern-Stadt	14	1	
Luzern	2		Luzern
Uri	1		Altdorf
Schwyz	1		Kaltbach
Obwalden			
Nidwalden			
Glarus	1		Glarus
Zug			
Freiburg	1		Bellechasse
Solothurn	4		Oberschöngrün
Basel-Stadt	72	9) M: Thorberg F: Bellechasse
Basel-Land	17	1	
Schaffhausen	1		Zug
Appenzell A.-Rh.	2		Gmünden/Niederteufen
Appenzell I.-Rh.			
St.Gallen	6	1	Glarus
Graubünden			
Aargau	1		Lenzburg
Thurgau	2		Zug
Tessin	37	2	Bez.Gef. Bellinzona, Lugano & Locarno
Vaud	73	12	M: Bez.Gef. Morges, Nyon und Aubonne F: Bellechasse
Valais	5		Sitten
Neuchâtel	24	3	M: Witzwil F: Bellechasse
Genève	97	15	M: Lausanne, Bois-Mermet F: Bellechasse
Total	442	57	

Ob tatsächlich Internierungslager vorbereitet wurden, konnte die PUK EMD nicht eruieren. Nach Aussagen eines ehemaligen Chefs der Bundespolizei bestanden keine Pläne für besondere Internierungslager.

Im "Kriegsbuch" (vgl. Ziff. 3.2) ist ein Entwurf des EMD vom Januar 1973 für einen "Bundesratsbeschluss über den Sicherheitsdienst der Armee im aktiven Dienst" zu finden. Der Entwurf sieht vor, dass der Kommandant und führende Offiziere des Armeestabsteils "Sicherheitsdienst der Armee" in bestimmten Fällen Haftbefehle erlassen können.

Die Regierung des Kantons Jura unterbreitete der PUK EMD die Frage, ob eine besondere militärische Liste von Jurassiern, die durch Truppen der Armee hätten verhaftet werden sollen, bestehe. Die PUK EMD hat die Person, von welcher die Regierung des Kantons Jura diese Information erhalten hatte, einvernommen. Nach deren Zeugenaussagen habe ein Verantwortlicher der entsprechenden militärischen Formation ihr gegenüber erklärt, Ende der sechziger Jahre habe eine Liste von rund 60 jurassischen Personen bestanden, die von diesem Truppenkörper gegebenenfalls zu verhaften gewesen seien. Entsprechende Uebungen hätten stattgefunden. In den Befehlssammlungen dieses Verbandes lässt sich indessen kein Hinweis darauf finden. Allfällige Unterlagen von Uebungen aus dieser Zeit bestehen nicht mehr. Generalstabsoffiziere dieser militärischen Formation, die von ihrer Funktion her davon Kenntnis hätten haben müssen, können sich weder an eine solche Liste noch an entsprechende Vorbereitungen oder Uebungen erinnern.

3.6 Vernichtung der Listen

Laut seinen Zeugenaussagen hat der Chef der damaligen Dienststelle Sicherheitsdienst der Armee die militärischen Verdächtigenlisten in den Jahren 1976/1977 bei den Grossen Verbänden und bei den Territorialzonen selbst eingezogen und sie zusammen mit der bei der damaligen Dienststelle Sicherheitsdienst der Armee bestehenden Grundliste vernichtet. Der betreffende Beamte erklärt, dem Chef der Abteilung Abwehr dieses Vorgehen vorgeschlagen zu haben, da

die Listen wenig sinnvoll mehr gewesen seien, und dieser sei damit einverstanden gewesen. Der ehemalige Chef der Abteilung Abwehr - auch ihn befragte die PUK EMD als Zeuge - kann sich an eine solche Vernichtungsaktion nicht mehr erinnern und erachtet diese eher als unwahrscheinlich. Ueber die Vernichtungsaktion wurde kein Protokoll erstellt, auch wurde keine Kontrolle durchgeführt, ob tatsächlich alle Listen an die damalige Dienststelle Sicherheitsdienst der Armee zurückgesandt worden waren. Der Dienstchef einer Territorialzone hat gemäss seinen Zeugenaussagen die Verdächtigenliste selbst vernichtet.

Würdigung

Die Erstellung von Listen über Schweizer Bürger, die der Subversion verdächtigt wurden, ist vor dem Hintergrund des Kalten Krieges zu sehen. Aus heutiger Sicht stellt sie einen massiven Eingriff in die Persönlichkeit der Betroffenen dar. Die Schwere dieses Eingriffs liegt vor allem darin, dass für den Krisenfall einschneidende Massnahmen wie die Verhaftung oder die Internierung der Registrierten bis ins Detail vorbereitet waren. Genügende Rechtsgrundlagen bestanden - mit einer nicht einmal in Kraft gesetzten geheimen Verordnung - weder für diese Präventivmassnahmen noch für die Registrierung an sich. Aus heutiger Sicht müsste die Schaffung solcher Rechtsgrundlagen aus rechtsstaatlichen Gründen allerdings als nicht vertretbar bezeichnet werden.

Nach den Feststellungen der PUK EMD wurden seit 1976/1977, als die militärischen Verdächtigenlisten durch die Dienststelle Sicherheitsdienst der Armee eingezogen und vernichtet wurden, keine neuen militärischen Listen mehr errichtet. Die PUK EMD stiess bei ihren Untersuchungen auf keine Anhaltspunkte, die darauf hindeuten würden, dass heute noch solche Listen erstellt oder verwendet würden. Sie weist jedoch darauf hin, dass beispielsweise mit der durch die Sektion MSD geführten Personenkartei jederzeit eine aktuelle militärische Verdächtigenliste erstellt werden könnte, sofern die Kennzeichnung der entsprechenden Karten durch "Reiter" hinreichend genau vorgenommen und die Kartei unter diesem Gesichtspunkt und durch die Nachführung der Adressen à jour gehalten

würde. Auch aufgrund der Fichen der Bundespolizei, in denen die Karten jener Personen, die auf der Verdächtigenliste figurierten, mit einem grossen "V" gekennzeichnet sind, könnte jederzeit eine Verdächtigenliste rekonstruiert werden. Die Frage, ob tatsächlich alle militärischen Verdächtigenlisten vernichtet wurden oder nicht, erweist sich unter diesem Gesichtspunkt als bedeutungslos. Die PUK EMD erkennt hier ein Problem, das sich generell bei Personendatensammlungen stellt - vor allem bei elektronischen. Durch geeignete Kennzeichnung von Daten und Schaffung entsprechender Suchbegriffe können aus jeder Datensammlung Listen erstellt werden, die eine spezielle Personenkategorie umfassen. Der Definition solcher Suchbegriffe ist daher besondere Beachtung zu schenken, zumal das Recht der Betroffenen, in die persönlichen Daten Einsicht zu nehmen und gegebenenfalls eine Berichtigung zu verlangen, mittels solcher Vorkehren umgangen werden könnte.

4. Armeefeindliche Umtriebe

4.1 Massnahmen der Armeeleitung zur Abwehr armeefeindlicher Aktionen

Ende der sechziger/anfangs der siebziger Jahre machte sich eine Opposition gegen die Armee bemerkbar: Sie manifestierte sich in der Gründung der sogenannten "Soldatenkomitees", die offen gegen die Armee, für die Dienstverweigerung und für die Störung des Militärdienstes durch Wehrmänner eintraten. Die Armeeleitung befasste sich in der Folge intensiv mit diesen als "armeeefeindliche Aktionen" oder "armeeefeindliche Umtriebe" bezeichneten Vorkommnissen und suchte nach geeigneten Abwehrmassnahmen. In den Jahren 1970 bis 1988 ergingen die Verordnung des EMD vom 1. Februar 1976 über die Abwehr armeefeindlicher Umtriebe sowie insgesamt vier Weisungen des Generalstabschefs in gleicher Sache.

Die heute geltenden Vorschriften des Generalstabschefs vom 30. Juni 1988 über die Meldung, Orientierung und Warnung betreffend Sicherheitsbedrohungen und -ereignisse in der Militärverwaltung und der Armee (SIME-Vorschriften) verfügen, dass die meldepflichtigen Dienst- und Kommandostellen dem Indikations- und Warnzentrum

(IWZ) bei der Abteilung Nachrichtendienst der UNA Bericht zu erstatten haben.

4.2 Datenfluss und Verwertung der Meldungen

4.2.1 Frühere Regelung

Gemäss den Vorschriften des Generalstabschefs vom 4. Dezember 1974 betreffend Meldungen über armeefeindliche Aktionen bei der Truppe hatten diese Meldungen u.a. an die Abteilung Abwehr zu erfolgen, wo sie die Dienststelle Prävention (Sektion MSD) auswertete. Das gemeldete Ereignis wurde in der Truppenkartei registriert. Enthielt die Meldung den Namen des Urhebers der armeefeindlichen Aktion, so wurde der Betreffende in der Regel in der Personenkartei fichiert. Die Bundespolizei erhielt über das Ereignis ebenfalls eine Meldung, was auch dort zu einem Eintrag in der Hauptkartei führte. Die Meldeformulare wurden chronologisch in Ordnern abgelegt.

Weitaus die meisten Meldungen kamen aus den Schulen und gelangten somit zum Ausbildungschef der Armee. Der Chef des Informations- und Dokumentationsdienstes der Gruppe für Ausbildung bearbeitete die eingegangenen Meldungen, indem er diese auf einer Liste mit Laufnummer, Datum, Herkunft und Kurzvermerk über die Thematik handschriftlich aufführte. Die Formulare wurden anschliessend chronologisch abgelegt und archiviert. Der Chef des Informations- und Dokumentationsdienstes erstellte weder Namensauszüge der in den Meldungen als Urheber armeefeindlicher Aktionen genannten Personen noch eine Personenregistratur. Die PUK EMD verifizierte diese Tatsache durch einen Augenschein beim Informations- und Dokumentationsdienst und durch die Zeugenbefragung von dessen Chef.

Anhand der eingegangenen Meldungen verfasste die Gruppe für Ausbildung periodisch Berichte über die vorgefallenen armeefeindlichen Umtriebe. Darin wurden Anzahl, Ort und Art der gemeldeten Ereignisse zusammenfassend dargestellt und die allgemeine Entwicklung festgehalten. Letztmals erstellte man einen solchen Orientierungsbericht im Jahre 1985 bezüglich der Jahre 1983 und 1984. Dar-

aus geht hervor, dass im Jahre 1983 insgesamt 35 Meldungen über armeefeindliche Umtriebe erfolgten, 1984 deren 28. Zum Schluss wird im Bericht folgendes ausgeführt: "In Anbetracht des geringen Ausmasses der Agitation (es sei daran erinnert, dass allein in den Sommer-RS 1974 total 173 Fälle hatten registriert werden müssen!), der stets wiederkehrenden gleichen Themen und der Tatsache, dass wesentliche Entwicklungen der armeefeindlichen Agitation im politischen Bereich (Rothenthurm, CH ohne Armee) aus den Medien zu erfahren sind, haben wir beschlossen, die 'Orientierungen' bei gleichbleibender Lage vorläufig einzustellen."

Der Chef des Informations- und Dokumentationsdienstes führt im übrigen eine Sammlung von diversen Unterlagen (Zeitungsberichte, amtliche Berichte, Flugblätter), die nach Sachgebieten geordnet sind. Darin finden sich u.a. die Themenkreise Subversion, Linksextremismus, Rechtsextremismus, pazifistische Organisationen, Gruppen der ausserparlamentarischen Opposition. Anlässlich ihres Augenscheins konnte sich die PUK EMD davon überzeugen, dass es sich um eine rein sachbezogene Dokumentation und keine Sammlung von Personendaten handelt.

4.2.2 Heutige Regelung

Nach den geltenden Vorschriften sind die Meldungen über armeefeindliche Umtriebe an das Indikations- und Warnzentrum der Abteilung Nachrichtendienst zu senden. Wie die PUK EMD feststellte, wird die neue Regelung allerdings (noch) nicht von allen Meldepflichtigen eingehalten. Die Meldungen erfolgen teils an das Indikations- und Warnzentrum, teils noch an die früheren Adressaten. Sowohl bei der Dienststelle Prävention als auch bei der Gruppe für Ausbildung gehen heute noch vereinzelt solche Meldungen ein. Sie werden indessen bei der Dienststelle Prävention nicht mehr bearbeitet, sondern als Irrläufer an das Indikations- und Warnzentrum weitergeleitet.

Das Indikations- und Warnzentrum wertete bisher die eingegangenen Meldungen aus Schulen und Kursen nicht weiter aus. Mit der Begründung, es seien nicht genügend eigene Mittel vorhanden, liess man

die Bearbeitung der Meldungen durch einen privaten Sicherheitsingenieur vornehmen, welcher quartalsweise zusammenfassende Darstellungen über die gegen Objekte, Güter und Einrichtungen des EMD verübten Ereignisse verfasste und statistisch auswertete. Bei der Abteilung Abwehr wurden zwei neue Stellen geschaffen, deren Inhaber sich inskünftig mit dieser Aufgabe befassen werden.

4.3 Inhalt der Meldungen

Im heute verwendeten Meldeformular werden verschiedene Kategorien von möglichen Ereignissen und Täterschaften aufgezählt. Bei den Ereigniskategorien finden sich neben strafrechtlichen Tatbeständen sowie Naturereignissen unter der Rubrik "Uebrige" die Ereignisarten Agitation, Aufruhr, Demonstration, Besetzung, Desinformation und Flugblattaktion. Als mögliche Täterschaften werden aufgezählt: "ND, Terroristen, Separatisten, Oeko-Militante, Anarchisten, Rocker, Dieb, Diebesbande, Lausbube(n), Frustrierter, Rächer, Geistesgestörter, Trp Angehöriger, EMD-Angestellter, ehem. EMD-Angestellter, Kinder, Unbekannt."

Weitaus der grösste Teil der Meldungen betrifft die Verteilung von armeekritischen Schriften und Flugblättern, wobei auch Verteilungen erfasst wurden, die nicht unmittelbar auf militärischem Areal, sondern z.B. vor der Kaserne oder in Bahnhöfen stattgefunden hatten. Weitere Meldungen bezogen sich auf Sachbeschädigungen, Materialdiebstähle, Schusswaffengebrauch sowie auf eine Unterschriftensammlung für die Armeeabschaffungs-Initiative.

Würdigung

Nach den Feststellungen der PUK EMD wurden die Meldungen über armeefeindliche Umtriebe bei der Sektion MSD nicht nach festgelegten Grundsätzen, sondern nach Ermessen (oder der zur Verfügung stehenden Zeit) des bearbeitenden Beamten ausgewertet und entweder in der Truppenkartei und/oder in der Personenkartei registriert. Empfehlungen der PUK EMD in dieser Hinsicht erübrigen sich indessen, da die Sektion MSD beziehungsweise die Dienststelle Prävention

nach der heute geltenden Regelung keine solchen Meldungen mehr zu bearbeiten hat.

Das heute in Gebrauch stehende Meldeformular 38.55/11 ist in bezug auf die geradezu groteske Aufzählung der möglichen Täterschaften unakzeptabel. Die Qualifikation der Urheber armeefeindlicher Aktionen als "Frustrierter", "Geistesgestörter", "Rächer", "Oeko-Militante" etc. ist unsachlich und beleidigend. Die PUK EMD fordert eine Neugestaltung dieses Formulars. Meldungen über armeefeindliche Aktionen von Zivilpersonen ausserhalb des Truppenbereichs erachtet sie im übrigen als unzulässig.

Schliesslich ist auf die unter der früher geltenden Regelung erfolgte Bearbeitung der Meldungen durch Oberst Peter Flückiger, Chef des Informations- und Dokumentationsdienstes der Gruppe für Ausbildung, einzugehen. Die Auswertung und die Archivierung der Meldungen durch Oberst Flückiger erfolgten in Wahrnehmung seiner dienstlichen Aufgaben und sind nach den Feststellungen der PUK EMD nicht zu beanstanden. Die Untersuchungen der PUK EMD haben im weitem gezeigt, dass Oberst Flückiger weder eine Personenkartei noch Listen mit Personendaten im Zusammenhang mit den gemeldeten armeefeindlichen Umtrieben führte. Es kann daher festgestellt werden, dass ein "Archiv Flückiger", wie es anfangs 1990 in den Medien als Personendatei dargestellt wurde, nicht existiert.

5. PISA

5.1 Untersuchungsanlass

PISA (Personal-Informationen-System der Armee) ist die umfangreichste elektronische Personendatensammlung innerhalb der Armee und des EMD. Eine eingehende Prüfung dieses Systems durch die PUK EMD war geboten wegen:

- der Anzahl der in diesem Informationssystem erfassten Personen (zwischen 1,2 und 1,3 Millionen Personen);
- der grossen Menge der in PISA gespeicherten und geführten Daten (es werden 96 verschiedene Daten von der Matrikelnummer bis hin zum Gefallenen- und Vermisstendienst bearbeitet); und

- der Vielzahl der Stellen, die zur Einsichtnahme, zum Ausdruck und zur Bearbeitung von Daten berechtigt sind (Sektionschefs, Kreiskommandanten, kantonale Militärdirektionen und -departemente als Korpskontrollführer, verwaltende Bundesämter, Schul- und Truppenkommandanten).

Diese Prüfung war zudem angezeigt, weil in PISA sensible Personendaten wie rechtskräftige Gefängnis- und Zuchthausstrafen gespeichert werden.

Die PUK EMD hat sich einlässlich mit den in der Kontrollverordnung PISA vom 29. Oktober 1986 aufgestellten Grundsätzen befasst und - durch Inspektionen beim Bundesamt für Adjutantur, beim Rechenzentrum des EMD und bei verschiedenen kantonalen Militärverwaltungen - untersucht, ob der Betrieb des Systems den Anforderungen der Verordnung entspricht. Sie hat sich ausserdem umfassend dokumentieren lassen; u.a. hat sie den Bericht des Dienstes für Datenschutz (Bundesamt für Justiz) vom April 1990, welcher das System PISA im Jahre 1989 untersucht hatte, beigezogen.

5.2 Beschreibung des Systems PISA

Die personelle Kontrollführung der Stellungspflichtigen und der Angehörigen der Armee obliegt nach Artikel 151 Militärorganisation den Kantonen, den truppenverwaltenden Bundesämtern sowie den Truppenkommandanten; für diesen Zweck steht ihnen PISA zur Verfügung. Dieses elektronische Datenverarbeitungssystem enthält, nach Namen geordnet, alle notwendigen Daten, die zur Erfassung der Wehrpflichtigen vor der Aushebung, zur Kontrolle über die Erfüllung und die Ausübung der Wehrpflicht beziehungsweise der Dienstpflicht der weiblichen Angehörigen der Armee, zur Kontrolle über die Bestände der Formationen und der Personalreserven sowie dem Gefallenen- und Vermisstendienst der Armee dienen.

Im Rahmen der Kontrollverordnung PISA vom 29. Oktober 1986 trägt das Bundesamt für Adjutantur die Systemverantwortung, während das Rechenzentrum des EMD für die technische Realisierung von PISA verantwortlich ist. Systemänderungen werden vom Rechenzentrum des

EMD ausschliesslich auf Anordnung des Bundesamtes für Adjutantur ausgeführt.

Am System sind rund 90 Benutzer (kantonale Militärverwaltungen und truppenverwaltende Bundesämter) angeschlossen. Eine Vielzahl von Sektionschefs und Truppenkommandanten, die Ausdrücke erhalten, werden zu den "regelmässigen Datenempfängern" gezählt. Für jeden einzelnen Systembenutzer (Terminal) ist festgelegt, wieweit seine Zuständigkeit zur selbständigen Bearbeitung (Aufnahme, Mutation oder Löschung) von Daten reicht; ebenso ist bestimmt, wieweit Systembenutzer und regelmässige Datenempfänger berechtigt sind, in bestimmte Daten Einsicht zu nehmen und entsprechende Ausdrücke vorzunehmen beziehungsweise zu veranlassen. Die Uebernahme von Daten aus PISA auf andere Datenverarbeitungssysteme der kontrollführenden und truppenverwaltenden Stellen oder der Armeeführung bedarf der Bewilligung des EMD; ausserdem ist der Verbund von PISA mit anderen Datenverarbeitungssystemen untersagt.

5.3 Datenbestand

Der in PISA aufzunehmende Datenbestand ist - gestützt auf Artikel 8 Absatz 1 Kontrollverordnung PISA - im Anhang 2 dieser Verordnung abschliessend aufgezählt. Anlässlich ihrer Inspektion im Rechenzentrum des EMD stellte die PUK EMD fest, dass die technische Möglichkeit zur Aufnahme anderer Daten als der verordnungsmässig festgelegten durch die Systembenutzer nicht gegeben ist: das System stellt nur für die zulässigen Daten entsprechende Datenfelder zur Verfügung. Auch das Datenfeld "Geschäftskontrolle" - die PUK EMD stufte es in dieser Hinsicht als besonders sensibel ein - ist so strukturiert, dass nur vorgegebene Codes verwendet werden können, die bezüglich ihres Inhaltes genau definiert sind. Für die Schaffung der technischen Voraussetzungen zur Aufnahme zusätzlicher Daten in PISA ist für das Rechenzentrum des EMD ein Auftrag des Bundesamtes für Adjutantur erforderlich; das Bundesamt ist seinerseits an die Vorschriften der Kontrollverordnung gebunden.

5.4 Bearbeitungs- und Einsichtskompetenz

Die Bearbeitungs- und Einsichtskompetenz ist für jeden Systembenutzer geregelt. Anlässlich der Inspektionen bei verschiedenen kantonalen Militärverwaltungen konnte die PUK EMD feststellen, dass das System Kompetenzüberschreitungen grundsätzlich nicht zulässt: Die Systembenutzer der entsprechenden Kantone konnten, nebst den für alle Systembenutzer offenen Grunddaten, nur die Daten jener Personen einsehen, die in ihrem Kanton Wohnsitz haben beziehungsweise in einer ihrer Kontrollführung unterstehenden Formation eingeteilt sind.

5.5 Verbot des Verbundes von PISA mit anderen Datenverarbeitungssystemen

Die Kontrollverordnung PISA vom 29. Oktober 1986 legt fest, das System PISA dürfe nicht mit anderen Datenverarbeitungssystemen verbunden werden. Diese Anordnung ist wesentlich und verhindert, dass Unbefugte in PISA eindringen können. Im Rahmen der Inspektion einer kantonalen Amtsstelle erhielten Mitglieder der PUK EMD vom PISA-Sachbearbeiter die Biorhythmen für den Monat Juli aus dem Terminal PISA ausgedruckt. Dies führte die PUK EMD zur Frage, ob PISA noch weitere "verborgene" Anwendungen zulasse, was jedoch anlässlich der Inspektion beim Rechenzentrum des EMD verneint wurde. Die PUK EMD wurde folgendermassen informiert: Durch den Rechner des Rechenzentrums des EMD - welcher neben PISA noch weitere Anwendungen zur Verfügung stellt, PISA dabei aber von den übrigen abschottet - sei die Applikation "BIO" (Biorhythmus) zum System PISA zugeschaltet worden, da diese Applikation zu Test- und Schulungszwecken diene.

5.6 Sensible Daten in PISA

PISA enthält eine Vielzahl von sensiblen Personendaten wie Informationen über Strafen, über Bevormundungen und über Insolvenz. Die Gründe hierfür liegen in den Bestimmungen der Artikel 16 - 19 Militärorganisation, wonach Armeeeunwürdigkeit, Anordnung der Vor-

mundschaft, Verurteilung durch ein bürgerliches Strafgericht wegen Verbrechen oder Vergehen, Insolvenz und Funktionsunfähigkeit zum Ausschluss von der persönlichen Dienstleistungspflicht führen können. Ausserdem sehen die Vorschriften für die Beförderungen und Mutationen in der Armee vor, dass bei Vorliegen gewisser Strafen oder vormundschaftlicher Massnahmen sowie bei Insolvenz keine Beförderung vorgenommen werden darf.

Die Rechtsgrundlage für die Aufnahme dieser Daten bilden die Artikel 118 - 121 der Kontrollverordnung PISA. Danach haben die Vormundschaftsbehörden sowie die Beteiligungs- und Konkursämter unverzüglich alle Unteroffiziere, Offiziere und Angehörigen der Armee der Funktionsstufen 5 - 1a (Hilfsdienstpflichtige mit qualifizierten Funktionen), die entmündigt beziehungsweise in Konkurs fallen oder fruchtlos ausgepfändet werden, zu melden. Das Schweizerische Zentralpolizeibüro hat zudem dem Bundesamt für Adjutantur über männliche Schweizer Bürger vom 15. bis 55. Altersjahr die rechtskräftigen Gefängnis- und Zuchthausstrafen und die freiheitsentziehenden Massnahmen sowie den Widerruf des bedingten Strafvollzuges zu melden.

Würdigung

Das Personal-Informationen-System der Armee (PISA) stellt aufgrund der Anzahl der erfassten Personen, der Menge der bearbeiteten Daten sowie der Zahl der Systembenutzer und direkten Informationsempfänger ein heikles Informationssystem dar, welches einer eingehenden, periodisch durchzuführenden Kontrolle aufgrund der geltenden Rechtsgrundlagen bedarf. Auf der Ebene der Systembetreiber sind die Voraussetzungen der Datenaufnahme sowie die Zugriffs- und Bearbeitungsberechtigung laufend zu überprüfen, und das Prinzip der Abschottung von PISA gegenüber anderen Systemen ist konsequent durchzusetzen. Auf der Ebene der einzelnen Benutzer liegt indessen die Verantwortung dafür, dass mit dem verfügbaren Datenmaterial kein Missbrauch getrieben wird.

Die PUK EMD stellt fest, dass die Handhabung von PISA vom Gesichtspunkt des Datenschutzes aus im allgemeinen nicht zu beanstanden ist.

Ein Problem bedarf indessen besonderer Erwähnung: Die Armee kann - gestützt auf die Militärorganisation - einzelne Personen aus bestimmten Gründen von der persönlichen Dienstleistung ausschliessen. Von daher ergibt sich für die Armee ein Interesse, die zur Beurteilung dieser Frage nötigen Angaben über strafrechtliche Urteile bürgerlicher Gerichte direkt in PISA einfliessen zu lassen. Nach Artikel 363 Absatz 1 des Schweizerischen Strafgesetzbuches ist gerichtlichen und andern Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden auf Ersuchen ein amtlicher Auszug aus dem Strafregister zu verabfolgen. Diese Bestimmung betrifft jedoch nur den einzelnen, ganz konkreten Fall ("auf Ersuchen") und kann nicht auf die - viel weiter gehende - automatische Weitergabe aller Daten des Zentralpolizeiregisters an PISA angewendet werden. Mithin bleibt mit der Kontrollverordnung PISA als Rechtsgrundlage für diesen Datenfluss lediglich eine Verordnung. Ob dies genügt, ist zumindest im Lichte des Entwurfs zu einem Bundesgesetz über den Datenschutz (Botschaft vom 23. März 1988) fraglich. Die Daten über Strafurteile stellen nach diesem Gesetzesentwurf "besonders schützenswerte Personendaten" dar (Art. 3 lit. e DSG-E). Nach Artikel 14 Absatz 2 und 16 des Gesetzesentwurfs dürfen solche Personendaten nur bearbeitet oder bekanntgegeben werden, wenn es ein formelles Gesetz ausdrücklich vorsieht.

Der Umstand, dass dem System PISA die Applikation "BIO" zugeschaltet wurde, ist nach Auffassung der PUK EMD an sich nicht von erheblicher Bedeutung. Die Zuschaltung einer in der Kontrollverordnung PISA nicht vorgesehenen Anwendung zum System PISA stellt aber prinzipiell einen Verstoss gegen eine Grundnorm der Verordnung dar und kann auch mit den angeführten Gründen (Test- und Schulungszwecke) nicht gerechtfertigt werden. In diesem fundamentalen Punkt der Datensicherheit sind keinerlei Ausnahmen zu dulden.

6. Uebrige Sammlungen von Personendaten

6.1 Uebersicht

Im EMD besteht neben den in diesem Bericht bereits dargestellten Datensammlungen eine Vielzahl weiterer Sammlungen von Personendaten. Zum grössten Teil sind diese im "Register der Sammlungen von Personendaten" - es wurde im Jahre 1986 vom Bundesamt für Justiz herausgegeben und steht gegenwärtig in Uebersicht - aufgeführt. Die PUK EMD hat sich durch Einvernahmen von Direktoren von Bundesämtern des EMD sowie durch Inspektionen in Aemtern des Bundes, bei kantonalen Militärverwaltungen und bei hohen Kommandostellen der Armee einen stichprobenweisen Ueberblick über diese Datensammlungen verschafft und ist dabei zu den nachfolgend aufgeführten Feststellungen gelangt.

6.2 Personendaten in den Gruppen, Untergruppen und Aemtern des EMD

Die truppenführenden Bundesämter verfügen über eine überwältigende Menge von Unterlagen, Daten, Informationen, Karteien und Listen der zu ihren Formationen gehörenden Angehörigen der Armee: Die PUK EMD konnte feststellen, dass die bestehenden Verordnungen und Verfügungen des EMD sowie die Weisungen und Reglemente des Ausbildungschefs und weiterer Instanzen eine derartige Datenmenge geradezu provozieren.

Im Stab der Gruppe für Ausbildung sowie in verschiedenen Bundesämtern werden Instruktorendossiers geführt, die alle Ereignisse vom Amtsantritt bis zur Pensionierung beziehungsweise zum Ausscheiden eines Instructors enthalten. Die PUK EMD stellte in diesem Bereich keine Besonderheiten fest, die zu Bemerkungen Anlass geben würden.

Im weitem prüfte die PUK EMD die Führung und Aufbewahrung von Rekruten- und Anwärterdossiers, von Dienstetats der Offiziere und der Korpskontrollen. Hinsichtlich der Dienstetats sind keine besonderen Feststellungen zu machen; bezüglich der Korpskontrollen kann darauf verwiesen werden, dass sie nach der Einführung von

PISA ihre Funktion verloren haben. Auf die Rekruten- und Anwärterdossiers ist im Zusammenhang mit den polizeilichen Führungsberichten eingegangen worden (vgl. Teil II. Ziff. 4.3.1.3).

Nebst den genannten Dossiers und Datensammlungen finden sich in den Bundesämtern zahlreiche Hilfskarteien und Sonderlisten zu administrativen Zwecken, wie Anwärterkontrollen (Vorschlagskärtchen), alphabetische Suchkarteien aller Angehörigen einer bestimmten Truppengattung (Formular 1.13), Mutationsunterlagen, Offiziersetats der betreffenden Truppengattungsformationen, medizinische Akten von Anwärtern für höhere Offiziersfunktionen, Zusammenstellungen der Eignungsprüfungen für Motorfahrer und Listen von Angehörigen der Armee mit Ostsprachenkenntnissen. Diese Aufzählung ist nicht vollständig; sie vermag einen Eindruck von der Menge des verfügbaren Personendatenmaterials in den verschiedenen Bundesämtern zu vermitteln.

Von besonderer Bedeutung sind die folgenden Datensammlungen:

Militärärztliche Dossiers:

Ueber jeden Stellungspflichtigen wird bei der Aushebung ein Dossier mit medizinischen Angaben erstellt. Diese Dossiers enthalten je nach Fall ausführliche Informationen über die Betroffenen und ihre Krankheiten und Störungen, wobei Fälle psychischer und psychosomatischer Störungen nach den Angaben des Direktors des Bundesamtes für Sanität recht häufig sind. Die militärärztlichen Dossiers liegen im Archiv der Sektion Militärärztlicher Dienst. Erkrankte Angehörige der Armee während einer Dienstleistung, so erhält der zuständige Truppenarzt das ganze Dossier zur Einsicht. Sofern der Betroffene sein Einverständnis gibt, wird auch zivilen Aerzten Einsicht in das Dossier gewährt. Nach einer internen Anweisung des Amtsdirektors sind die militärärztlichen Dossiers als Krankengeschichten zu behandeln, was bedeutet, dass das Bundesamt für Sanität den Betroffenen auf Anfrage hin Einsicht in das Dossier gewährt, mit Ausnahme der Handnotizen der Aerzte, die auch im zivilen Bereich nicht offengelegt werden.

Personendossiers des PPD:

Der Psychologisch-Pädagogische Dienst (PPD) des Stabes der Gruppe für Ausbildung steht den Kommandanten, Instruktoren, Truppenkadern und Militärärzten in militärischen Schulen und Kursen als Fachdienst zur Verfügung. Seine Aufgaben sind die Beratung der Kader bei Führungsproblemen im Zusammenhang mit einzelnen Angehörigen der Armee, die Unterstützung der Militärärzte bei der Beurteilung der Diensttauglichkeit, die Leistung von Hilfe zur Selbsthilfe für Angehörige der Armee mit persönlichen, diensterschwerenden Problemen sowie die Erteilung von Führungsunterricht. Die Beratung der Angehörigen der Armee in persönlichen, familiären oder finanziellen Problemen durch Psychologen des Psychologisch-Pädagogischen Dienstes wird begleitet durch die Anlage eines Beratungsdossiers, welches nebst den Personalien eine Schilderung des Falles, der Beratung und der Massnahmen enthält. Nach Darlegung des Chefs des Psychologisch-Pädagogischen Dienstes werden privaten Dritten (z.B. Arbeitgebern) keine Auskünfte erteilt, hingegen erhalten Amtsstellen, wie z.B. der militärische Untersuchungsrichter, Akteneinsicht, wenn eine entsprechende Entbindung vom Arztgeheimnis vorliegt.

Personendossiers der Soldatenfürsorge:

Die unter der Verantwortung des Bundesamtes für Adjutantur stehende Zentralstelle für Soldatenfürsorge befasst sich mit der Linderung und Behebung wirtschaftlicher Nöte von Angehörigen der Armee. Die Mitarbeiter dieses Dienstes versuchen solche Probleme zusammen mit den Betroffenen zu lösen. Ueber jede Hilfestellung wird ein Dossier angelegt, das nach Auskunft der Verantwortlichen im Bundesamt für Adjutantur zentral archiviert und für Dritte nicht einsehbar ist.

6.3 Personendaten bei kantonalen Militärverwaltungen

Die kantonalen Militärverwaltungen gliedern sich üblicherweise in mehrere Abteilungen: Kreiskommando (militärisches Kontroll- und Meldewesen), Militärpflichtersatzverwaltung und Zeughausverwaltung. Für die Arbeit der PUK EMD war nur das militärische Kon-

troll- und Meldewesen von Bedeutung. Sie hat daher eine Anzahl von Kreiskommandos in verschiedenen Kantonen einer Inspektion unterzogen.

Das Hauptarbeitsinstrument der kantonalen Verwaltungen ist heute das Personal-Informationssystem der Armee (PISA; vgl. Ziff. 5.). Daneben sind nach wie vor grosse Bestände an Mannschaftskontrollkarten vorhanden. Von einiger Bedeutung sind die Strafurteile der Divisionsgerichte über Angehörige der Armee, die der Kontrollführung durch den entsprechenden Kanton unterstehen; diese werden bei den kantonalen Korpskontrollführern gesammelt und aufbewahrt.

6.4 Personendaten in hohen Kommandostellen der Armee

Die PUK EMD hat die Büros der drei Feldarmeekorps, des Gebirgsarmeekorps, verschiedener Divisionen, Zonen und Brigaden inspiziert.

Bei diesen Kommandostellen werden u.a. aufbewahrt: die Dienstetats der Offiziere der entsprechenden Stäbe und Stabseinheiten, die Offizieretats des betreffenden Grossen Verbandes sowie Personalplanungsunterlagen für die Besetzung von Kommandostellen und für die Ausbildung zu Generalstabsoffizieren.

In einer Heereseinheit stiess die PUK EMD auf ein Dossier "Schwierige Offiziere". Darin finden sich zum Teil sehr alte Aktensammlungen über Offiziere, die sich wegen Nichtbeförderung beschwert oder aus anderen Gründen als "schwierig" gegolten haben. Die jeweiligen Heereseinheitskommandanten versahen diese Akten zum Teil mit persönlichen Qualifikationsbemerkungen. Aus der Zeit des gegenwärtig amtierenden Kommandanten finden sich keine entsprechenden Vorgänge, doch hat er die bestehenden Akten nicht vernichtet.

Bei einer Kommandostelle fanden die Dossiers über abgelehnte Generalstabsanwärter das spezielle Interesse der PUK EMD. Diese Dossiers enthalten unter anderem einen Fragenkatalog für ein Gespräch mit den Anwärtern. Der betreffende Kommandant berührt auch einen

Fragenteil von ausschliesslich politischer Natur. Die von den Anwärtern gegebenen Antworten fehlen in den Dossiers.

Die PUK EMD überprüfte insbesondere den Fall eines auf der militärischen Verdächtigenliste von 1976 (vgl. Ziff. 3.4) figurierenden Offiziers: In dessen Personalakten waren keine Bemerkungen (mehr) enthalten, die auf die politische Beurteilung des betreffenden Offiziers hinweisen würden.

Würdigung

Der PUK EMD wurde kein Fall bekannt, in welchem Personendaten von Bundesämtern, kantonalen Verwaltungsstellen oder Kommandostellen der Armee zweckwidrig aufgezeichnet oder weitergegeben worden wären. Hingegen stellte die PUK EMD fest, dass in verschiedenen Bundesämtern klare Vorschriften hinsichtlich der Aktenaufbewahrung nicht eingehalten werden. So fand sie bei einem Bundesamt Rekruten- und Anwärterdossiers vor, die entgegen den bestehenden Vorschriften - wonach diese Dossiers während fünf Jahren aufzubewahren und danach zu vernichten sind - bis ins Jahr 1978 (Rekrutendossiers) beziehungsweise bis ins Jahr 1956 (Anwärterdossiers) zurückreichen. Nach den Abklärungen der PUK EMD wird zudem bei der Aktenvernichtung vielerorts nicht die erforderliche Sorgfalt aufgewendet. In diesem Zusammenhang stellt der Vorfall im Frühling 1990, als Anwärterdossiers des Bundesamtes für Artillerie aus den siebziger Jahren unkontrolliert als Altpapier zur Vernichtung in ein Sortierwerk in Bern gegeben wurden, ein besonders gravierendes Beispiel dar.

Die militärärztlichen Dossiers, die Personendossiers des Psychologisch-Pädagogischen Dienstes und die Personendossiers der Soldatenfürsorge stellen Datensammlungen besonders sensiblen Inhalts dar. Die PUK EMD erachtet es als unumgänglich, dass in diesem Bereich - bis zum Vorliegen entsprechender Gesetzesbestimmungen - einlässliche Vorschriften über den Datenschutz auf Verordnungsebene geschaffen werden.

7. MIDONAS

7.1 Untersuchungsanlass

Das System MIDONAS (Militärisches Dokument-Nachweis-System) erregte erstmals im Jahre 1978 das Interesse einer breiteren Öffentlichkeit, als publik wurde, dass Dokumente aus dem Archiv der "Informationsgruppe Schweiz" - bekanntgeworden unter dem Namen "Archiv Cincera" - in MIDONAS aufgenommen worden waren. Anfangs 1990 griffen die Medien erneut die Frage auf, ob in MIDONAS heute noch Daten aus dem "Archiv Cincera" gespeichert seien oder allenfalls andere sensible Personendaten Eingang gefunden hätten. Die PUK EMD erhielt in diesem Zusammenhang den Hinweis, ein Student sei - als Verfasser einer Seminararbeit über die Anfänge der antimilitaristischen Soldatenkomitees - durch MIDONAS zu Dokumenten gelangt, in welchen eine bestimmte Person der antimilitaristischen Agitationen während den siebziger Jahren beschuldigt werde.

Diese Umstände veranlassten die PUK EMD, MIDONAS einer eingehenden Ueberprüfung zu unterziehen.

7.2 Beschreibung des Systems MIDONAS

Die EMD-Dokumentensammlung MIDONAS wird von der Eidgenössischen Militärbibliothek betrieben und steht dem Kader der Armee, der Forschung und der Wissenschaft zur Verfügung. MIDONAS erschliesst militärwissenschaftliche, militärhistorische sowie militärpolitische Literatur, die von längerdauerndem Interesse ist. Das System ermöglicht gestützt auf Suchbegriffe - namentlich nach Autoren, Titeln und Sachgebieten - den Zugriff auf die entsprechende, in MIDONAS selbst nicht gespeicherte Literatur. Die in MIDONAS verzeichneten Dokumente (Bücher, Zeitschriften etc.) sind in der Regel in der Eidgenössischen Militärbibliothek vorhanden oder können über sie bezogen werden. Ein grosser Teil der durch MIDONAS nachgewiesenen Dokumente ist auf Mikrofilm aufgenommen worden, so dass die Militärbibliothek den Benützern Auszüge daraus kopieren und abgeben kann.

7.3 Die Angelegenheit MIDONAS - "Archiv Cincera"

Die PUK EMD ging zunächst der Frage nach, ob heute noch Daten aus dem "Archiv Cincera" in MIDONAS gespeichert sind und ob heute noch Kopien des Mikrofilms, der seinerzeit von den Dokumenten aus dem "Archiv Cincera" sowie von den entsprechenden Erschliessungsblättern angefertigt worden war, vorhanden sind, die es erlauben würden, jene Dokumente nachträglich wieder in MIDONAS zugänglich zu machen.

Als Grundlage ihrer Arbeit zog die PUK EMD die Akten der 1978 angeordneten militärgerichtlichen Untersuchung bei. Aufgabe jener Untersuchung war, die Zusammenarbeit zwischen MIDONAS und dem "Archiv Cincera" zu prüfen. In den Akten der von Oberst Morger geführten Untersuchung befindet sich ein Papierausdruck der in der betreffenden Mikrofilmkassette (es handelt sich in der laufenden Numerierung der MIDONAS-Mikrofilme um die Nr. 84) verfilmten Dokumente des "Archivs Cincera" sowie der dazu gehörenden Erschliessungsblätter. Anhand dieser Erschliessungsblätter überprüfte die PUK EMD, ob die fraglichen Dokumente heute in MIDONAS enthalten sind. Sie stellte fest, dass dies nicht der Fall ist. Dieser Befund deckte sich mit den Erkenntnissen der Untersuchung Morger, wonach nur wenige Dokumente aus dem "Archiv Cincera" im System MIDONAS versuchsweise erschlossen und in der Folge wieder gelöscht worden seien.

Im Zuge der Untersuchungen der PUK EMD ergab sich hingegen der Verdacht, dass heute noch eine Kopie der Mikrofilmkassette Nr. 84 bestehen müsse, welche nach Abschluss des militärgerichtlichen Verfahrens nicht vernichtet worden war:

Der Untersuchungsrichter hatte am 7. April 1978 die Originalkassette Nr. 84 samt 15 Kopien beschlagnahmt, das Original und 13 Kopien bei der Eidgenössischen Staatskasse deponiert und eine Kopie dem Bundesanwalt übergeben. Eine weitere Kopie überliess er dem Zentralen Dokumentationsdienst des EMD zur Erstellung der Papierkopien zuhanden der militärgerichtlichen Untersuchung. Am 20. Februar 1985, 5 1/2 Jahre nachdem Oberst Morger seinen Schlussbe-

richt erstattet hatte (!), schickte der Oberauditor dem Zentralen Dokumentationsdienst des EMD 14 Exemplare der Mikrofilmkassette Nr. 84 zurück. Wie der zuständige Beamte der PUK EMD bei seiner Einvernahme als Zeuge bestätigte, wurden in der Folge sämtliche der beim Dokumentationsdienst vorhandenen Kassetten Nr. 84 vernichtet. Diese Vernichtungsaktion erfasste die 14 zurückgesandten und offenbar auch die eine beim Zentralen Dokumentationsdienst zurückbelassene Kassette.

Aus den militärgerichtlichen Akten ging hingegen nicht hervor, was mit der dem Bundesanwalt übergebenen Kopie geschehen war. Bei ihren weiteren Nachforschungen fand die PUK EMD diese fünfzehnte Kopie samt dem Begleitformular des Oberauditorates an den Bundesanwalt aus dem Jahre 1978 in den Kellerräumen der Bundesanwaltschaft. Anhand eines Ausdruckes dieser Kassette und des Vergleichs mit den Papierkopien der militärgerichtlichen Untersuchung liess sich die Identität des Inhalts feststellen.

7.4 Das Verbot der Aufnahme von persönlichen Daten in MIDONAS

Artikel 1 Absatz 4 der Verordnung vom 29. Dezember 1989 über das Militärische Dokument-Nachweis-System (MIDONAS) untersagt ausdrücklich die Aufnahme persönlicher Daten in MIDONAS. Dieses Verbot kann sich offensichtlich nicht auf die Namen der Autoren der erschlossenen Schriften oder auf die Namen von Personen, die in den Titeln der erschlossenen Dokumente erscheinen, beziehen. Diese Angaben sind notwendigerweise in MIDONAS aufzunehmen, da sie als Suchbegriffe zur Auffindung des entsprechenden Dokumentes dienen. Autoren, die ein militärisch relevantes Dokument verfasst und veröffentlicht haben, müssen mithin ganz selbstverständlich damit rechnen, dass ihr Name in MIDONAS gespeichert wird. Das gilt für militärfreundliche, wissenschaftlich neutrale und für militärfeindliche Publikationen gleicherweise. Desgleichen muss es erlaubt sein, Namen von Personen, die im Titel eines öffentlich publizierten, militärisch relevanten Dokumentes enthalten sind, im System als Suchbegriff aufzunehmen.

Nicht zulässig gemäss Artikel 1 Absatz 4 der Verordnung MIDONAS wäre hingegen die Aufnahme von persönlichen Daten in MIDONAS, welche sich aus dem Inhalt einer bestimmten Publikation ergeben: d.h. die Registrierung von Personen, über die ein Dokument in irgendeinem (militärisch relevanten) Zusammenhang berichtet. So wäre es beispielsweise unzulässig, die in MIDONAS erschlossenen Dokumente thematisch nach Begriffen wie "Mitglied Soldatenkomitee" oder "Urheber armeefeindlicher Umtriebe" auszuwerten und Angaben über in diesem Zusammenhang erwähnte Personen systematisch zu registrieren.

Die PUK EMD hat den Datenbestand von MIDONAS unter dem Aspekt des Verbotes von Artikel 1 Absatz 4 der Verordnung MIDONAS stichprobenweise überprüft. Sie konnte keine unzulässigen Personendaten im dargelegten Sinn feststellen.

In der Oeffentlichkeit wurde im weitern darauf hingewiesen, die Autoren von militärkritischen und militärfeindlichen Publikationen seien in MIDONAS möglicherweise speziell als solche gekennzeichnet und registriert. In der Tat wäre es theoretisch denkbar, dass durch Schaffung geeigneter Suchbegriffe wie z.B. "armeefeindliche Autoren" die Bibliotheksdatenbank zur verkappten Verdächtigenregistratur gemacht werden könnte. Die PUK EMD unterzog den Datenbestand von MIDONAS unter diesem Aspekt einer stichprobenweisen Ueberprüfung, konnte aber keine Anhaltspunkte für das Vorhandensein von solchen sensiblen Suchbegriffen finden.

Die PUK EMD ging schliesslich der Frage nach, ob der Name des ehemaligen Soldatenkomitee-Aktivisten in dem ihr bekanntgewordenen Fall (vgl. Ziff. 7.1) in MIDONAS gespeichert ist. Ueberprüfungen anhand mehrerer Suchbegriffe liessen den Namen des Betreffenden im System nicht erscheinen. Sein Name ist indessen - zusammen mit ausführlichen Beschreibungen und Wertungen der ihm zugeschriebenen Aktivitäten - in einem Dokument enthalten, das im Jahre 1973 von einem ehemaligen Mitarbeiter des Bundesamtes für Sanität in der von ihm herausgegebenen Reihe "AGIT-Informationen" verfasst und als Orientierungsbericht über armeefeindliche Agitationen den Truppenkommandanten der Sanitätsformationen und verschiedenen Bundesstellen zugestellt wurde. Das Bundesamt für Luftschutztruppen

liess dieses, nicht für die breite Öffentlichkeit bestimmte Dokument durch MIDONAS erschliessen.

Würdigung

- Angelegenheit MIDONAS - "Archiv Cincera"

Die PUK EMD konnte keine Hinweise dafür finden, dass heute noch Dokumente aus dem "Archiv Cincera" in MIDONAS erschlossen sind. Die militärgerichtliche Untersuchung von 1978 und die Erhebungen der PUK EMD lassen zudem den Schluss zu, dass heute weder bei der Eidgenössischen Militärbibliothek noch bei einer der an MIDONAS angeschlossenen Dokumentationsstellen weitere Exemplare der Mikrofilmkassette Nr. 84 mit Dokumenten aus dem "Archiv Cincera" bestehen.

- Verbot der Aufnahme persönlicher Daten in MIDONAS

Bezüglich des Verbotes der Aufnahme von persönlichen Daten in MIDONAS erscheint Artikel 1 Absatz 4 der Verordnung MIDONAS als zu absolut formuliert; Personennamen, die sich auf den Autor oder den Titel eines Dokumentes beziehen und als Suchbegriffe zur Erschliessung des Dokumentes dienen, müssen notwendigerweise in das System aufgenommen werden. Nach den Feststellungen der PUK EMD entsprechen die heute in MIDONAS enthaltenen Personendaten diesem Zweck und sind unbedenklich.

In einem elektronischen Informationssystem kommt der Formulierung der Suchbegriffe eine zentrale Bedeutung zu. So ist es, wie dargelegt (vgl. Ziff. 7.4), möglich, mit der Schaffung geeigneter Suchbegriffe - wie z.B. "armeefeindliche Autoren" - eine auf durchaus zulässige Weise aufgebaute Bibliotheksdatenbank zum Instrument einer Personenregistratur politisch-ideologischen Inhalts umzugestalten, was, wenn auch nicht dem Buchstaben, so doch dem Sinne nach, dem Verbot in Artikel 1 Absatz 4 der Verordnung MIDONAS zuwiderlaufen würde. Dieser Problematik ist bei allen Personendatenbanken die notwendige Beachtung zu schenken. Die Kriterien für die

Schaffung von Suchbegriffen sind zu normieren, und die Einhaltung der entsprechenden Normen ist zu überprüfen.

- Erschliessung von "grauer Literatur"

Als sogenannte "graue Literatur" werden Schriften bezeichnet, die nach dem Willen ihres Verfassers nur einem beschränkten Leserkreis zugänglich gemacht werden sollen. Die Erschliessung solcher Literatur in MIDONAS ist problematisch, sofern Personenbeschreibungen mit nicht allgemein bekannten Angaben über die dargestellte Person oder subjektive Wertungen des Autors Gegenstand dieser Schriften sind. In diesem Bereich ist der Kreis der zugriffsberechtigten Stellen möglichst klein zu halten.

IV. DIE GEHEIMEN DIENSTE

1. Widerstandsorganisation

1.1 Ausgangssituation und Arbeitsweise der PUK EMD

Gegenstand der parlamentarischen Untersuchung bildet unter anderem die Tätigkeit jener Gruppen, Untergruppen und Aemter des EMD, die sich mit der Vorbereitung von Notstandsmassnahmen befassen oder befasst haben (Art. 2 Abs. 1 des Bundesbeschlusses vom 12. März 1990 über die Einsetzung von parlamentarischen Untersuchungskommissionen zur besonderen Klärung von Vorkommnissen von grosser Tragweite im Eidgenössischen Militärdepartement). In der öffentlichen Diskussion im Vorfeld der Einsetzung der PUK EMD wurde in den Medien behauptet, es existiere eine Geheimarmee beziehungsweise eine Widerstandsorganisation. Wiederholt wurde dabei ein Bezug zu dem von Oberst Bachmann geleiteten Spezialdienst hergestellt.

In der nicht klassifizierten Verfügung des EMD vom 30. März 1990 (vgl. Teil I. Ziff. 4.1.2), welche die Entbindung der Beamten und Angestellten vom Amtsgeheimnis und von der Pflicht zur militärischen Geheimhaltung gegenüber der PUK EMD sowie die Ausnahmen der Entbindung regelte, wurden sowohl die Existenz eines "ausserordentlichen Nachrichtendienstes" als auch das Bestehen einer "Kaderorganisation für den Widerstand im feindbesetzten Gebiet" offiziell bestätigt. Die PUK EMD legte bei ihrer Untersuchung der Widerstandsorganisation das Schwergewicht auf die Gegenwart. Ein historischer Rückblick erfolgte soweit, als dies für das Gesamtverständnis erforderlich schien und für die Feststellung der politischen Verantwortlichkeit notwendig war. Die historischen Abklärungen sind lückenhaft, weil fast alle Akten der Widerstandsorganisation aus den fünfziger, sechziger und siebziger Jahren um 1980 vernichtet wurden.

Die PUK EMD befragte den heutigen Chef der Organisation sowie zwei frühere Chefs eingehend. Zudem hörte sie den Verbindungsmann des EMD, Vertreter der Finanzkontrolle sowie Kader- und "Feld"-Mitglieder an und liess sich durch das EMD umfassend dokumentieren.

Eine Sektion führte zudem Besichtigungen von Führungs- und Ausbildungsanlagen sowie von Materialdepots durch.

1.2 Die Anfänge des organisierten Widerstandes

1.2.1 Postulat Jaeckle 1956 und Auftrag de Montmollin

Der Gedanke, sich nicht nur militärisch mit einer schlagkräftigen Armee gegen mögliche Feinde zu rüsten, sondern auch den Widerstand für den Fall einer Besetzung der Schweiz vorzubereiten, basiert auf zwei historischen Wurzeln: dem Zweiten Weltkrieg und der Blockbildung nach dessen Beendigung. Der Zweite Weltkrieg hatte gezeigt, wie in einem vorher nicht gekannten Ausmasse mit einer technisch gerüsteten Armee Staaten innert kürzester Zeit besetzt werden konnten. Diese Besetzungen wiederum riefen zahlreiche Widerstandsbewegungen hervor, die sich mit unterschiedlichem Erfolg den Okkupanten entgegenzustellen versuchten. Folgerichtig begann man nach dem Zweiten Weltkrieg in militärisch interessierten Kreisen, sich intensiv mit den verschiedenen nationalen Widerstandsbewegungen auseinanderzusetzen. Die Erfahrungsberichte der Widerstandskämpfer wurden auch in schweizerischen Militärkreisen eingehend studiert.

Die nach dem Sieg über Nazi-Deutschland eingetretene Blockbildung in Ost und West, welche Ende der vierziger und in den fünfziger Jahren ein zunehmend kälteres politisches Klima erzeugte, bestärkte die Angst vor einer militärischen Besetzung der Schweiz. Entsprechende Befürchtungen erfuhren eine Bestätigung, als 1956 der ungarische Volksaufstand von sowjetischen Truppen niedergeschlagen wurde.

Kurz darauf, am 3. Dezember 1956, reichte Nationalrat Jaeckle ein Postulat ein, welches folgenden Wortlaut hatte:

"Der Bundesrat wird im Hinblick auf den ungarischen Aufstand gebeten zu prüfen, welche Vorkehrungen in Organisation und Ausbildung getroffen werden können, um den totalen Volkswiderstand gegebenenfalls über die Feldarmee hinaus aufzunehmen und zu sichern."

An der Sitzung des Nationalrates vom 5. Dezember 1956 begründete Jaeckle sein Postulat (Stenographisches Protokoll, Dezember 1956, S. 71 - 79). Die Antwort des Bundesrates wurde auf eine spätere Session verschoben.

Aehnliche Ueberlegungen wie im Postulat Jaeckle finden sich in einer 1957 vom Schweizerischen Unteroffiziersverein herausgegebenen Schrift "Der totale Widerstand" (Verfasser: Hans von Dach).

Im Rahmen der Vorbereitung der Stellungnahme des Bundesrates zum Postulat äusserte sich der damalige Generalstabschef de Montmollin in einem Schreiben vom 28. August 1957 an den Vorsteher des EMD eher skeptisch. Er fasste seine Vorstellungen wie folgt zusammen:

" - Darauf verzichten, in Friedenszeiten eine Widerstandsorganisation ausserhalb der Armee in allen Teilen vorzubereiten. Mit grosser Wahrscheinlichkeit würde diese im entscheidenden Moment aufgedeckt und funktionsunfähig gemacht.

- Sich darauf beschränken, einzelne Vertrauenspersonen zu bezeichnen, welche den Widerstand organisieren könnten, wenn die Situation es erfordert, und die einen guten Nachrichtendienst zwischen den vom Feind besetzten Gebieten und denen, wo die Armee noch kämpft, organisieren können." (Uebersetzung PUK EMD).

An der Sitzung vom 25. September 1957 gab Bundesrat Chaudet im Nationalrat unter anderem folgende Stellungnahme ab, die zum Teil auch die Ueberlegungen des Generalstabschefs aufnahm:

"Die Ereignisse in Ungarn - rein militärisch betrachtet - haben gezeigt, dass der Kampf einer Widerstandsbewegung allein nicht entscheidend sein kann. ... Dieser Kampf stellt Probleme politischer und militärischer Art sowie juristische aufgrund des Völkerrechts und der Konventionen, denen wir beigetreten sind.

Wir teilen natürlich die Auffassung, dass eine Verstärkung der Fähigkeit zum Widerstand im Rahmen der Armee angestrebt werden muss, das heisst, von Verbänden, die den Kampf führen können, ohne sich dem Vorwurf der Illegalität und dem Risiko der damit verbundenen Repressalien auszusetzen. Wir erinnern in diesem Zusammenhang daran, dass jeder Schweizer verlangen kann, in die bewaffneten Streitkräfte aufgenommen zu werden.

...

Beim Postulat Jaeckle stellt sich die Frage, ob über diesen Rahmen (der Armee) hinausgegangen werden soll und ob die Widerstandsvorbereitungen auf die ganze Bevölkerung und be-

sonders auf den Geheimkrieg ausgedehnt werden sollen. Wenn auch gewisse Massnahmen vom Territorialdienst vorgesehen sind, bleiben die Möglichkeiten in dieser Richtung beschränkt.

...

Ein 'geheimer' Widerstandskampf kann definitionsgemäss nicht vorbereitet werden. Wir haben die Widerstandsbewegungen im und nach dem letzten Krieg eingehend studiert, bevor wir zu diesem Schlusse kamen. Diese Bewegungen in Ländern, die mit dem unsrigen vergleichbar sind, wie die skandinavischen Länder, Holland, Belgien und Frankreich, waren nicht vorher vorbereitet worden. Sie waren eine Bestätigung des Volkswillens und haben unvorbereitet die für den Kampf nötigen Organisationsformen gefunden. Ueber ihre Wirksamkeit besteht kein Zweifel. ... Man kann sich deshalb fragen, ob diese Wirksamkeit verbessert werden könnte, indem in Friedenszeiten eine Widerstandsbewegung vorbereitet wird.

Unsere Abklärungen haben gezeigt, dass dies aus zwei Gründen unmöglich ist:

- Die Wirksamkeit eines Systems für den geheimen Widerstand beruht auf der absoluten Geheimhaltung. ... Eine in Friedenszeiten vorbereitete Organisation läuft Gefahr, bei der Besetzung sofort zerschlagen zu werden.

- Eine - vielleicht erstaunliche - Erfahrung zeigt, dass es nicht möglich ist, von vornherein zu bestimmen, wer sich für die ganz besondere Aufgabe des geheimen Widerstandes eignet. Es ist erstaunlich, wie Leute, deren Mut zuvor nicht besonders aufgefallen ist, oft auch Frauen und Minderjährige, eine grösste Risikobereitschaft gezeigt und schwere Verantwortung übernommen haben, während andere, anscheinend für Heldentaten vorbereitet, sich der brutalen Drohung der Besetzungsmacht beugten - eine Drohung, die oft gegen die Familienangehörigen gerichtet war. ... " (Stenographisches Protokoll 1957, S. 246 - 253, Uebersetzung PUK EMD)

Der Bundesrat nahm das Postulat mit Vorbehalten zur Prüfung entgegen. Eine Diskussion fand nicht statt.

Das Postulat verlangte eine Prüfung der aufgeworfenen Fragen durch die Verwaltung. Am 28. September 1957 äusserte sich der Chef des Rechtsdienstes des damaligen Eidgenössischen Politischen Departements (heute: Departement für auswärtige Angelegenheiten) gegenüber dem Generalstabschef dazu wie folgt:

"Am 25. September 1957 hat der Chef des Eidgenössischen Militärdepartements das Postulat Jaeckle im Nationalrat beantwortet und mitgeteilt, der Bundesrat nehme es zur Prüfung entgegen. Es werde besonders abzuklären sein, wie die Anregungen unter Beachtung des Völkerrechts zu verwirklichen seien.

Wir beehren uns, Ihnen jetzt schon davon Kenntnis zu geben, dass wir gegen die Ideen von Herrn Jaeckle grosse Bedenken haben. ... Eine Teilnahme von Zivilisten an Gewaltakten kann unseres Erachtens kaum in Frage kommen. Das gilt nicht nur im Hinblick auf das Völkerrecht, sondern auch aus aussen- und innenpolitischen Ueberlegungen. Auf jeden Fall bedarf das Problem eingehender Prüfung.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie uns Gelegenheit geben würden, zu dem ganzen Fragenkreis ebenfalls ausführlich Stellung zu nehmen, und jedenfalls keine Entscheide fällen würden, ohne unsere Auffassung zu kennen."

Der Generalstabschef nahm dazu am 17. Oktober 1957 in seinem Antwortschreiben an den Chef des Rechtsdienstes des Eidgenössischen Politischen Departements Stellung:

"... Nachdem der Bundesrat - wenn auch mit Vorbehalten - sich bereit erklärte, das Postulat entgegenzunehmen, haben wir die entsprechenden Vorarbeiten an die Hand zu nehmen.

Es steht bereits jetzt fest, dass die Teilnahme von Zivilpersonen an Gewaltakten als eine primäre Form der Kriegführung unsererseits eindeutig zurückgewiesen wird. Umsomehr aber glauben wir daran, dass abgesprengte und isolierte Truppenteile unter der Begünstigung oder sogar unter Mithilfe der Zivilbevölkerung weiterkämpfen würden. ..."

Das Postulat wurde - weil mehr als vier Jahre alt - mit dem Geschäftsbericht 1961 stillschweigend abgeschrieben.

Aus den der PUK EMD zur Verfügung stehenden Unterlagen muss geschlossen werden, dass Generalstabschef de Montmollin 1957 oder 1958 dem Unterstabschef Territorialdienst, Divisionär Wey, den Auftrag zur Schaffung einer Widerstandsorganisation mit Schwergewicht auf dem Nachrichtendienst erteilte. Wie weit diese Vorbereitungen des Widerstandes betrieben wurden und wie eine entsprechende Organisation, sofern überhaupt bestehend, ausgestaltet wurde, konnte mangels Unterlagen nicht mehr eruiert werden. 1965/66 ging die Verantwortung für die Vorbereitung des Widerstandes vom Territorialdienst auf die UNA über, wo eine Sektion "Spezialdienst" entstand. Die Leitungsorganisation wurde in einem Armeestabsteil untergebracht. Der Stab bestand in jener Zeit aus rund 10 Milizoffizieren sowie einer Equipe von spezialisierten Instruktionsunteroffizieren.

1.2.2 Die Widerstandsorganisation in den siebziger Jahren

1.2.2.1 Der Spezialdienst vor 1976

Ueber den Spezialdienst in der ersten Hälfte der siebziger Jahre gelangte die PUK EMD aufgrund der Aussagen des damaligen Chefs dieser Organisation und von weiteren Unterlagen zu folgenden Erkenntnissen: Es soll ein sehr kurz gefasster schriftlicher Auftrag bestanden haben, unterzeichnet von einem früheren Generalstabschef und von einem Vorsteher des EMD. Dieses Dokument konnte nicht mehr aufgefunden werden. Mehr Einzelheiten enthielt eine sehr wahrscheinlich vom Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr erlassene Weisung vom 23. Juli 1973. Auch dieses Dokument ist nicht mehr auffindbar; nach Angaben eines ehemaligen Generalstabschefs lautete der damalige Auftrag wie folgt:

- "- beschafft Nachrichten über Gegner und Umwelt (im feindbesetzten Gebiet);
- hält moralischen und passiven Widerstand der Bevölkerung aufrecht;
- führt beschränkte Sabotageaktionen und Attentate durch."

Mit dem dritten Punkt (Sabotage und Abwehr) soll damals eine neue Aufgabe der Widerstandsorganisation übertragen worden sein.

Die Organisation bestand aus drei Teilen:

- Einem Armeestabsteil, der für die Führung und Ausbildung der Widerstandsorganisation verantwortlich war. Die Mitglieder der Organisation waren aber diesem Führungs- und Ausbildungsstab nicht namentlich bekannt.
- Einer Anzahl von Vertrauenspersonen in der ganzen Schweiz, welche für die Rekrutierung und Betreuung der Mitglieder der Organisation in der entsprechenden Gegend zu sorgen hatten, im Besetzungsfalle aber keine Funktion mehr gehabt hätten.
- Der eigentlichen Widerstandsorganisation, welche die oben erwähnten Aufgaben hätte erfüllen müssen und vom genannten Armeestabsteil geführt worden wäre.

Die von den Vertrauenspersonen rekrutierten Leute konnten ihrerseits auch eine Anzahl Mitglieder der Widerstandsorganisation anwerben; deshalb ist die genaue Zahl der Angehörigen der Organisation nicht bekannt. Es sollen maximal 1000 gewesen sein, verteilt auf 30 bis 50 Standorte.

Der Befehl zur Aktivierung der Widerstandsorganisation wäre vom General dem Kommandanten des erwähnten Armeestabsteils gegeben worden. Dieser hätte sich auch geographisch in der Nähe des Generals befinden sollen. Es war aber auch vorgesehen, dass bei einem Ueberraschungsangriff auf die Schweiz die Organisation ohne übergeordneten militärischen oder politischen Entscheid aktiv hätte werden können.

Die Mitglieder des Armeestabsteils waren Angehörige der Armee und grundsätzlich uniformiert. Sie leisteten in dieser Funktion auch ihre Instruktionsdienste. Dies scheint auch bei den Angehörigen der Widerstandsorganisation selbst der Fall gewesen zu sein, genauere Angaben dazu fehlen allerdings.

Exkurs:

Tötungsdelikt an einem früheren Mitglied des Spezialdienstes

Mitte April 1990 wurde in Bern ein früheres Mitglied des Spezialdienstes der UNA namens Alboth Opfer eines Tötungsdeliktes. In der Wohnung des Verstorbenen wurden alte Schulungs- und Kursunterlagen, "Uebungsdrehbücher" mit konspirativem Charakter und Adresslisten von Angehörigen des ehemaligen Spezialdienstes sichergestellt. Auf einen Aufruf der Kantonspolizei Bern meldete sich u.a. J.-L. Jeanmaire. Er äusserte die Befürchtung, das Tötungsdelikt könne in einem Zusammenhang mit der geheimen Tätigkeit des Verstorbenen stehen, da Jeanmaire als Bekannter von Alboth wusste, dass sich dieser in einem Brief vom 1. März 1990 an das EMD gewandt und dabei angeboten hatte, als "Insider" bei der Aufdeckung der "ganzen Wahrheit" mitzuhelfen. Die aufgefundenen geheimen Unterlagen, für die die unbekannte Täterschaft keinerlei Interesse gezeigt hatte, sowie weitere Tatumstände sprechen gegen die Annahme eines Zusammenhanges zwischen der Tat und der ehemaligen Tä-

tigkeit des Opfers. Die Untersuchungsbehörde vermutet ein Beziehungsdelikt.

Bei den sichergestellten Unterlagen des Verstorbenen befanden sich private Fotos, auf denen Oberst Bachmann, nach dem Ausscheiden des Verstorbenen Leiter des Spezialdienstes (vgl. Ziff. 1.2.2.3), abgebildet war. Der mit der Abklärung der Bezugspersonen aus dem militärischen Bereich befasste polizeiliche Sachbearbeiter versuchte deshalb, Oberst Bachmann zu kontaktieren. Ohne Kenntnis seines Wohnsitzes war der Sachbearbeiter dabei auf Informationen Dritter angewiesen. Von J.-L. Jeanmaire erhielt er die Telefonnummer des Journalisten Auchlin in Lausanne. Ueber diese Nummer und über weitere Zwischenstationen wurde Oberst Bachmann informiert. Am 10. Mai 1990 meldete sich dieser überraschend beim Sachbearbeiter in Bern. Die polizeiliche Befragung Bachmanns ergab, dass der Verstorbene Oberst Bachmann 1981 in Irland ferienhalber besucht und später kaum mehr Kontakt zu ihm gehabt hatte. Gegen Schluss der Befragung erkundigte sich Oberst Bachmann, wie man auf eine Beziehung zwischen ihm und dem Verstorbenen gekommen sei. Der Sachbearbeiter zeigte ihm darauf eine Serie von Fotografien, die der Verstorbene anlässlich seines Besuches in Irland gemacht hatte. Bachmann veranlasste den Sachbearbeiter, fünf bis sechs der zur Zurückgabe an die Erben des Verstorbenen bestimmte Fotografien zu vernichten.

Laut Aussagen von Oberst Bachmann vor der PUK EMD zeigten die Fotografien Führungspersonen des geheimen Spezialdienstes, deren Bekanntwerden sie hätte gefährden können. Nach der Darstellung des polizeilichen Sachbearbeiters befanden sich auf den vernichteten Fotografien keine Personen, sondern unauffällige Objekte (eine Zufahrt zu einem Hausteil, Gebäude aus Distanz aufgenommen); er habe angenommen, diese Gebäude hätten mit den Exilplänen von Oberst Bachmann für den Bundesrat einen Zusammenhang gehabt. Dieser Widerspruch konnte von der Kommission nicht geklärt werden.

Die PUK EMD sah sich veranlasst, diesen Vorfall in ihren Bericht aufzunehmen. Aufgrund der sichergestellten Akten des Opfers konnte sich die PUK EMD Einblick in die früheren Aktivitäten des Spezialdienstes verschaffen.

1.2.2.2 Der Bericht über die Sicherheitspolitik 1973

Die Idee, den Widerstand bereits in Friedenszeiten vorzubereiten, wurde in allgemeiner Form im Bericht des Bundesrates vom 27. Juni 1973 über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung) erwähnt. Nach Erkenntnissen der PUK EMD äusserte sich der Bundesrat unter Ziffer 426 erstmals seit der Stellungnahme von Bundesrat Chaudet vom September 1957 wieder zum Komplex Widerstand im feindbesetzten Gebiet:

"Eine Besetzung des Landes darf nicht das Erlöschen jeden Widerstandes bedeuten. Ein Gegner soll auch in diesem Fall nicht nur mit Ablehnung, sondern mit aktivem Widerstand rechnen müssen."

Im Parlament wurde dieser Abschnitt nicht besonders diskutiert. Der Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz wurde jedoch ab diesem Zeitpunkt von den verantwortlichen Führungsorganen als Legitimation der Widerstandsorganisation angesehen.

Von den bereits an die Hand genommenen Vorbereitungen erfuhr das Parlament nichts, als es den Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz in den Jahren 1973 und 1974 diskutierte. Dass das Parlament nach 1957 (Postulat Jaeckle) nicht über die getroffenen Massnahmen orientiert wurde, bestätigte auch ein ehemaliger Generalstabschef: "Der Aufbau der Widerstandsorganisation erfolgte gestützt auf die Ueberweisung dieses Postulates, also im Auftrag des Parlamentes. Das Parlament wurde in der Folge aber nicht mehr über die getroffenen Massnahmen orientiert" (siehe Ziff. 1.5.1).

1.2.2.3 Der Spezialdienst zur Zeit von Oberst Bachmann

1976 musste Oberst Bachmann, der damals bereits eine spezielle Nachrichtenorganisation zu planen hatte (vgl. Ziff. 2.2.2), zusätzlich die Führung des Spezialdienstes übernehmen. Nach Angaben Bachmanns - die durch weitere Befragungen verifiziert werden konnten - umfasste die Spezialorganisation ein zahlenmässig sehr kleines Kader, das sich vorwiegend theoretisch mit der Vorbereitung

des Widerstandes beschäftigte. Die Kadermitglieder waren gleichzeitig Angehörige des Armeestabes, fünf Kaderleute zudem Beamte. Die Organisation habe - so Bachmann - über rund 100 ausgebildete Spezialisten für die Bereiche Sabotage und Uebermittlung verfügt. Zudem hätten regionale Chefs und Unterchefs mit gesamtschweizerisch etwa 1'000 Vertrauenspersonen dazugehört. Die Bewaffnung habe sich auf Versuchs- und Ausbildungswaffen in der "Grössenordnung ein bis zwei Dutzend MPs und Pistolen" beschränkt. Waffen gab es nur zu Ausbildungszwecken. Konkret waren die Vorbereitungen mit Bezug auf einen möglichen Exilregierungssitz des Bundesrates auf einem Landgut in Irland.

Nach Angaben des EMD bestehen keine Akten mehr, die Aufschluss über die effektive Grösse der Organisation, die Ausbildung und die Bewaffnung geben könnten. Auch damalige militärische Vorgesetzte Bachmanns konnten keine zuverlässigen Angaben über den wirklichen Bestand des Spezialdienstes machen. Unter anderem wurde geltend gemacht, der Aufbau nach dem "Prinzip der Kirsche" (jeder soll maximal zwei weitere Mitglieder kennen) und das Rekrutierungssystem nach dem "Schneeballprinzip" hätten eine Uebersicht verunmöglicht. Bachmann behauptete, es hätten zahlenmässig keine Rekrutierungsgrenzen bestanden.

Der "Spezialdienst" entsprach der Konzeption, die Bachmann zusammen mit dem Mitverfasser Georges Grosjean in der vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement 1969 herausgegebenen Broschüre "Zivilverteidigung" (S. 273 ff.) dargelegt hatte. Die Autoren gingen davon aus, dass nach erfolgter Besetzung der Schweiz eine Widerstandsarmee aufgebaut werde, wobei "Angehörige der Armee, die den Kampf nicht eingestellt haben", den Grundstock bilden würden (S. 281). Entsprechend wurde der "Dienst zur Vorbereitung des Widerstandes bei einer teilweisen oder ganzen Besetzung der Schweiz" als ein Teil der Armee verstanden.

Auf Antrag Bachmanns wurde der Widerstandsorganisation vom damaligen Generalstabschef ein beratendes Organ, bestehend aus vier Parlamentariern der vier Bundesratsparteien, beigegeben. Dieses reine Konsultativorgan ist in der öffentlichen Diskussion unter dem Namen REWI bekannt geworden und war Vorgänger des heutigen Beirates

426 (vgl. Ziff. 1.3.3.9; nicht identisch mit dem "Ausschuss REWI" s. Ziff. 1.2.3).

Der heutige Chef der Organisation beurteilte die Widerstandsorganisation seines Vorgängers als Scheingebilde, als "Potemkinsche Dörfer"; er habe wenig davon übernehmen können. Allerdings gehörten rund 150 Mitglieder der heutigen Kaderorganisation schon der früheren Organisation an. Zudem wurden die Anlagen (vgl. 1.3.3.6) und verschiedene Mittel sowie Instruktooren und anderes Personal übernommen.

1.2.3 Der "Ausschuss REWI": Widerstand im Rahmen der Gesamtverteidigung

Die Idee "Vorbereitung des Widerstandes" wurde - basierend auf dem Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz - ab 1975 Gegenstand von Diskussionen im Stab für Gesamtverteidigung. Zunächst sollte eine Studiengruppe abklären, "ob der Widerstand im feindbesetzten Gebiet in der Schweiz möglich ist und was allenfalls der Bevölkerung zugemutet werden kann". Die Studiengruppe legte am 25. Oktober 1976 einen Bericht vor, den der Stab für Gesamtverteidigung am 11. November 1976 behandelte. Es wurde beschlossen, einen ständigen Ausschuss des Stabes für Gesamtverteidigung zu bilden, der geeignete Massnahmen für eine koordinierte Vorbereitung des Widerstandes im feindbesetzten Gebiet vorschlagen sollte. Man nannte ihn "Ausschuss REWI". In diesem Zusammenhang erhielt im Jahre 1978 eine private Institution den Auftrag, eine Modellstudie "Besetzte Schweiz" zu erarbeiten. Diese Studie lag 1979 vor. Sie ging aber verschiedenen Mitgliedern der Studiengruppe zu wenig weit.

Innerhalb des Stabes für Gesamtverteidigung standen sich zwei Positionen gegenüber. Seitens des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements wurde eine "harte, expansive Linie" vertreten, die einen hohen Organisationsgrad der Widerstandsbewegung bereits in Friedenszeiten wünschte und von einer starken Bedrohung der Schweiz ausging. Seitens des Eidgenössischen Politischen Departements wurde neben völkerrechtlichen Bedenken vor allem das Prinzip

der Suprematie der Zivilgewalt hervorgehoben. Der Vertreter dieses Departements lehnte eine Neufassung der bundesrätlichen Weisungen aus dem Zweiten Weltkrieg ab, die das Verhalten von Behörden und Zivilbevölkerung im Besetzungsfalle regeln sollten. Er vertrat folgenden Standpunkt: Der entscheidende Satz dieser Weisungen "wenn der Bundesrat oder irgendeine andere Behörde kapituliere, habe man dem keinen Glauben zu schenken" bedeute, wenn er ungeachtet der tatsächlichen militärpolitischen Lage gelten soll, von vornherein den Verzicht des Bundesrates auf einen der wichtigsten Führungsentscheide; der Bundesrat dürfe sich nicht unabhängig von der konkreten Lage auf eine Lösung festlegen. Nach Aussagen eines ehemaligen Mitgliedes des Stabes für Gesamtverteidigung obsiegte letztere Haltung, jedoch erfolgte erst nach personellen Änderungen im Stab im Oktober 1983 die offizielle Auflösung des Ausschusses REWI. Der Stab bezog sich in seinem Schreiben an die Mitglieder des Ausschusses REWI nochmals auf die Ziffer 426 des Berichtes über die Sicherheitspolitik der Schweiz. Bereits dort werde darauf hingewiesen, "dass dem Widerstand im feindbesetzten Gebiet gewisse Grenzen gesetzt sind und er auch nicht in demselben Ausmasse zum voraus organisiert werden könne, wie die militärische und zivile Verteidigung".

Damit war die Idee, den Widerstand (formell) in die Gesamtverteidigung einzugliedern, gescheitert. Der Vorsitzende des Stabes für Gesamtverteidigung - letzterer war nach den verfügbaren Unterlagen über die reale Existenz der Widerstandsorganisation nie ins Bild gesetzt worden - hielt im selben Schreiben fest: "Anlässlich einer Aussprache zwischen dem Generalstabschef und dem Unterzeichneten wurde dazu (Vorbereitung Widerstand) festgestellt, dass heute alle notwendigen Anordnungen für die Vorbereitung des Widerstandes im feindbesetzten Gebiet - soweit dies im Normalfall realistischerweise möglich ist - getroffen worden sind."

1.2.4 Orientierung des Bundesrates

Am 5. September 1979 orientierte Generalstabschef Senn den Gesamtbundesrat über die beiden geheimen Dienste. Als Ziele der Widerstandsvorbereitungen nannte er:

"1. Rekrutierung und Ausbildung geeigneter Kader und Spezialisten, die nach einer Besetzung den Kampf in geeigneter Form fortsetzen und zusätzliche Kerne des Volkswiderstandes bilden können.

2. Bereitstellen des für diesen Kampf notwendigen Spezialmaterials, seine Lagerung und Vorbereitung der rechtzeitigen Verteilung.

3. Schaffung der notwendigen Infrastruktur für die koordinierte Führung des Widerstandes aus noch unbesetzten Teilen unseres Landes oder aus einem allfälligen Exil."

Laut Generalstabschef Senn nahm der Bundesrat die Ausführungen ohne Diskussion zur Kenntnis, und er habe als Generalstabschef dieses Verhalten einer geltenden Praxis entsprechend als "grünes Licht" interpretieren dürfen: "In diesem besonderen Fall war es eindeutig so, dass der Bundesrat sich wegen dem Dogma der Abstreitbarkeit nicht engagieren wollte, aber ich durfte annehmen, dass er mir das grüne Licht für meine Anordnungen durch sein Stillschweigen erteilt hatte, sonst hätte er opponieren müssen."

Die Orientierung des Bundesrates durch Generalstabschef Senn erfolgte im Rahmen eines längeren Referates über Probleme der UNA; sie nahm dabei nur wenig Raum ein (2 von gesamthaft 17 Seiten). Laut den Ausführungen Senns betrug der jährliche Aufwand damals 1 Million Franken. Angaben zum Bestand und zur Bewaffnung wurden nicht gemacht. Der Generalstabschef brachte jedoch seine Hoffnung zum Ausdruck, "die Militärdelegation im Laufe des nächsten Jahres umfassend über die Konzeption und den Stand des Spezialdienstes orientieren zu können". Eine solche Orientierung erfolgte nach den Feststellungen der PUK EMD nie.

1.2.5 Die Angelegenheit Bachmann/Schilling

Ende November 1979 wurde bekannt, dass der Schweizer Kurt Schilling im Auftrag von Oberst Bachmann in Oesterreich Manöver beobachtet hatte und dabei festgenommen worden war. Der "unbeholfene Spionageversuch" erweckte grosses Aufsehen. Eine Arbeitsgruppe der Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Nationalrates unter der Leitung von Nationalrat Delamuraz, dem heutigen Bundesrat, befasste

sich mit zusätzlichen Abklärungen zu dieser Angelegenheit. Sie legte am 19. Januar 1981 ihren Bericht vor. Im Zusammenhang mit der Untersuchung der Angelegenheit Bachmann/Schilling kam es 1979/1980 zu einer Zäsur, teilweise wurde von einem "vollständigen Unterbruch jeder Tätigkeit mit Bezug auf die Widerstandsorganisation" gesprochen. Die militärische Führung befasste sich damit, das Widerstandskonzept Bachmanns zu überprüfen und an die Forderungen der Arbeitsgruppe der GPK anzupassen. Diese Arbeitsgruppe hatte eine personelle Trennung von Widerstandsorganisation und ausserordentlichem Nachrichtendienst verlangt.

Die Arbeitsgruppe Bachmann der GPK setzte sich nur in einem sehr eingeschränkten Sinne mit der Widerstandsorganisation auseinander. Die Mitglieder gingen nach Aussagen des damaligen Präsidenten der GPK und des Kommissionssekretärs vom Bericht von 1973 über die Sicherheitspolitik der Schweiz aus, den sie als Auftrag verstanden und nicht in Frage stellten. Der Spezialdienst wurde nur unter dem Gesichtspunkt der personellen Doppelfunktion Bachmanns (Leitung des Spezialdienstes und des ausserordentlichen Nachrichtendienstes) und der Vermischung mit dem Nachrichtendienst geprüft. Zwar habe man sich vorgestellt, dass die Angehörigen des Widerstandes bewaffnet seien. Auch habe man gewusst, dass Ausbildung betrieben worden sei. Details habe man jedoch keine gekannt, man habe sich "nur für das Risiko, das dadurch entstand, dass Angehörige verschiedener Dienste zusammen ausgebildet worden sein sollten" interessiert. Fragen der Verfassungsmässigkeit, der gesetzlichen Grundlage und der parlamentarischen Kontrolle wurden von der Arbeitsgruppe nicht geprüft.

Dennoch hält die Arbeitsgruppe in Ziffer 55 fest:

"Aufgabe und Stellung der Widerstandsorganisation und des besondern Nachrichtendienstes entsprechen heute den Anforderungen, die vom Standpunkt des Rechtsstaates und der Demokratie zu stellen sind. Die verwaltungsinterne Aufsicht über diese Bereiche war allerdings nicht genügend."

1.3 Die Vorbereitung des Widerstandes ab 1981

1.3.1 Das Grundlagendokument des Generalstabschefs von 1981

Nach der Ablösung von Oberst Bachmann als Chef des Spezialdienstes und der Ernennung eines neuen Chefs Ende des Jahres 1979 begann die Armeeführung im Einvernehmen mit dem damaligen Vorsteher des EMD, Bundesrat Chevallaz, ein neues Konzept für die Vorbereitung des Widerstandes im feindbesetzten Gebiet zu erarbeiten. Am 7. September 1981 erliess der Generalstabschef ein Grundlagendokument zur Vorbereitung des Widerstandes, welches er auf den Bericht des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz von 1973 (Konzeption der Gesamtverteidigung), insbesondere deren Ziffern 426 und 717, abstützte.

Weder Bundesrat Chevallaz noch der Gesamtbundesrat wurden mit diesem Dokument bedient; bis zur Einsetzung der PUK EMD erhielten weder die Vorsteher des EMD noch der Gesamtbundesrat Kenntnis von diesem oder den folgenden Grundlagendokumenten zur Widerstandsorganisation.

In diesem Grundlagendokument formulierte der Generalstabschef die Zielsetzungen: "Endziel des Widerstandes ist die Wiederherstellung der schweizerischen Souveränität in rechtsstaatlicher Freiheit in den heutigen Grenzen." Zur Erreichung dieses Zieles befahl der Generalstabschef die Schaffung einer Organisation, die er mit "Projekt 26" oder kurz "P-26" bezeichnete und der er folgenden Auftrag erteilte:

- "Planung und Vorbereitung der Führung, des Einsatzes, der Ausrüstung und der logistischen Unterstützung der Widerstandsorganisation;
- Rekrutierung und Ausbildung einer Kaderorganisation ergänzt durch Fachspezialisten;
- Sicherstellung von Schutz und Kontinuität der Widerstandsorganisation;
- Aktivieren des Widerstandes im feindbesetzten Gebiet auf Befehl;
- Führen des Widerstandes auf Befehl, ..."

Aus dieser Auftragsformulierung geht hervor, dass der Generalstabschef zwischen zwei Organisationen unterschied: einer Kaderorganisation und einer Widerstandsorganisation. Das EMD legte im

Rahmen der Untersuchung auf diese Unterscheidung erheblichen Wert und wies mit Nachdruck immer wieder darauf hin, dass die heute bestehende Organisation keine Widerstandsorganisation, sondern eine Kaderorganisation sei.

Es rechtfertigt sich daher, zunächst (Ziff. 1.3.2) "die Konzeption des Widerstandes" anhand der Ziele zu beschreiben, die der Generalstabschef im Grundlagendokument der "eigentlichen" Widerstandsorganisation gesetzt hat; im Besetzungsfall würde diese Widerstandsorganisation durch einen Ausbau der heutigen Kaderorganisation entstehen. Anschliessend (Ziff. 1.3.3) soll die bestehende Kaderorganisation P-26 dargestellt werden.

1.3.2 Die Konzeption des Widerstandes

1.3.2.1 Uebersicht

Zur Erreichung des "Endzieles des Widerstandes" (vgl. Ziff. 1.3.1), der "Wiederherstellung der schweizerischen Souveränität in rechtsstaatlicher Freiheit in den heutigen Grenzen", soll der Widerstand gemäss dem Grundlagendokument des Generalstabschefs im feindbesetzten Gebiet "die Besetzungsmacht verunsichern, den Widerstandswillen der Bevölkerung stärken und die Kollaboration unterbinden". Hierfür ist der Widerstandsorganisation aufgetragen, den gewaltsamen Widerstand zu führen und den gewaltlosen Widerstand zu lenken und zu unterstützen. Dabei ist sie selbst und sind ihre Mitglieder nicht autonom, sondern "den aufgrund der Bundesverfassung handelnden politischen Behörden über die von diesen eingesetzten hierarchischen Zwischenglieder unterstellt". Ein zentrales "Zwischenglied" innerhalb dieser Hierarchie ist der Chef der Widerstandsorganisation, dessen Bestellung dem Bundesrat beantragt werden soll, sobald die Lage es als notwendig erscheinen lässt. Bis zur Bezeichnung eines solchen Chefs der Widerstandsorganisation hat der Chef des Projektes 26 (der "auf Befehl" den Widerstand im feindbesetzten Gebiet zu aktivieren und "auf Befehl" den Widerstand zu führen hat) diese Funktion.

Der Chef der Organisation P-26 erstellte, gestützt auf diese Leitideen des Generalstabschefs, die für die Organisation massgebliche Grundkonzeption vom April 1982. Darin definierte er die Grundmöglichkeiten (Szenarien), bei denen die Widerstandsorganisation ganz oder teilweise zum Einsatz kommen sollte, er führte eine Auftragsanalyse durch und bearbeitete die Probleme der Führung des Widerstandes im feindbesetzten Gebiet.

Auf einzelne Aspekte sowohl des Grundlagendokuments als auch der Grundkonzeption wird dieser Bericht bei der Darstellung der Organisation (1.3.3) wiederholt zurückkommen. Die für das Verständnis der "Konzeption des Widerstandes" wichtigen Gesichtspunkte sollen indessen bereits hier einlässlich dargestellt werden.

1.3.2.2 Einsatzszenarien

In der Grundkonzeption vom April 1982 werden unter Ziffer 5 "Grundmöglichkeiten zukünftiger Entwicklungen (Szenarien)" folgende Lagen als denkbar bezeichnet, "bei denen die Widerstandsorganisation ganz oder teilweise zum Einsatz kommt":

"5.1 Fall Durchmarsch

Dieser führt zu einer Teilbesetzung des Landes. Das Ziel dieser Aktion gilt primär nicht der Eroberung der Schweiz.

5.2 Fall Einfall

Dieser führt vorerst zu einer Teilbesetzung. Das Ziel aber ist die Eroberung des Landes. Wird es erreicht, so tritt der dritte Fall ein.

5.3 Besetzung

In diesem Falle wurde die Schweiz militärisch erobert und besetzt. Ob sie anschliessend in ihren heutigen Grenzen bestehen bleibt oder ob sie z.B. nach Sprachen und Kulturen den entsprechend grösseren europäischen Regionen zugeteilt wird, liegt in der Hand der Besetzungsmacht. Sollte das eintreten, so erlischt Zielsetzung und Auftrag an die Widerstandsorganisation nicht. Sie können höchstens dadurch erschwert werden.

5.4 Umsturz

Als letzter Fall erscheint der innere Umsturz durch Erpressung, Unterwanderung und/oder dergleichen möglich. Auch in diesem Falle ist das Ziel eine Besetzung der ganzen Schweiz.

5.5 Europa

Bewusst wurden vorläufig Szenarien im europäischen Raum ausgelassen."

Würdigung

Die PUK EMD hatte nicht die Aufgabe, Szenarien von militärischen Grundkonzeptionen oder Einsatzkonzeptionen für eine Widerstandsbewegung zu beurteilen. Sie kann sich indessen nicht davon dispensieren, politische Ueberlegungen anzustellen.

Mit dem "Umsturz durch Unterwanderung" wird eine Einsatzmöglichkeit definiert, die unter demokratischen Gesichtspunkten nicht annehmbar ist. Dieses Szenario schliesst nicht aus, dass die Organisation auch bei einem in demokratischen Formen zustande gekommenen Machtwechsel eingesetzt werden könnte. Nach Meinung der PUK EMD, die vom Bundesrat geteilt wird, kann es in einer Demokratie nicht Aufgabe der Führung einer Widerstandsorganisation sein zu beurteilen, ob ein politischer Machtwechsel auf Unterwanderung beruht - und daher mit den Mitteln des Widerstandes rückgängig zu machen ist - oder ob ein solcher Machtwechsel das Ergebnis einer freien und durch keine Unterwanderung verfälschten Meinungsbildung der Mehrheit darstellt - und daher zu akzeptieren ist. Dass im übrigen die Bekämpfung der Unterwanderung als solcher keinesfalls Aufgabe einer Widerstandsorganisation, sondern nur der hierfür verantwortlichen politischen Organe sein kann, bedarf keiner weiteren Erwähnung.

1.3.2.3 Die Aktivierung der Organisation

Die Aktivierung der Widerstandsorganisation erfolgt "auf Befehl". Die PUK EMD konnte allerdings nicht eruieren, wer für die Erteilung dieses Befehles als zuständig gilt. Es steht fest, dass der Chef von P-26 in dieser Hinsicht Befehlsempfänger ist und damit keine Kompetenz hat, von sich aus die Organisation zu aktivieren. Eine klare Kompetenzregelung fehlt hingegen. Mit dem Hinweis, die Organisation sei "den aufgrund der Bundesverfassung handelnden

politischen Behörden über die von diesen eingesetzten hierarchischen Zwischenglieder unterstellt", wird in dieser zentralen Frage keine klare Antwort erteilt. Aufgrund des in Friedenszeiten geltenden Unterstellungsverhältnisses (vgl. Ziff. 1.3.3.2) muss angenommen werden, dass, solange kein besonderer Chef der Widerstandsorganisation vom Bundesrat ernannt worden ist, der Generalstabschef die Befehlsgewalt über die Organisation für sich beansprucht. Wie die Unterstellungsverhältnisse nach Wahl eines Chefs der Widerstandsorganisation durch den Bundesrat geregelt wären, ist unklar.

Würdigung

Die PUK EMD hält fest, dass die Konzeption des Widerstandes in einer wesentlichen Kompetenzfrage notwendige Regelungen vermissen lässt. Die Gefahr, dass eine Aktivierung ohne oder sogar gegen den Willen der obersten politischen Landesbehörden ausgelöst werden könnte, macht die Organisation zu einem Machtmittel von Personen, die keiner demokratischen Kontrolle unterstehen.

1.3.2.4 Die Auslösung der Widerstandsaktivitäten

Die Widerstandsorganisation führt den Widerstand "auf Befehl". Die PUK EMD konnte wiederum keine sichere Kenntnis darüber erlangen, wer für sich die Befehlsgewalt beansprucht - und von der Organisation Gefolgschaft erhielt.

Feststellungen und Würdigung entsprechen in diesem Punkt vollumfänglich den Darlegungen unter Ziffer 1.3.2.3.

1.3.2.5 Die Formen des Widerstandes

Der Widerstand ist nach der Vorstellung der Schöpfer der Konzeption in einer ersten Phase gewaltlos. Der Chef P-26 führte in diesem Zusammenhang in der Grundkonzeption vom April 1982 aus: "Zumindest in der Anfangsphase des Widerstandes soll das Schwerge-

wicht auf den Nachrichtendienst, die psychologische Kampfführung und den gewaltlosen Widerstand gelegt werden." Und: "Die Gewichtung zwischen gewaltlosem und gewaltsamem Widerstand kann sich, je näher die Phase der Wiederbefreiung kommt, entsprechend verschieben." Vor der PUK EMD legte der Chef P-26 dar, auch in der Ausbildung der Mitglieder von P-26 werde auf allen Stufen immer wieder hervorgehoben, "dass gewaltsame Einsätze nur unterstützenden Charakter haben; eine Unterstützung kann niemals eine Hauptwaffe sein".

Nicht ausdrücklich erwähnt ist in der Grundkonzeption das Schwergewicht in einer späteren Phase. Aufgrund der Ausbildungsprogramme und der Bewaffnung muss angenommen werden, dass Sabotageaktionen ein grosses Gewicht beigemessen wird. Nach der Grundausbildung weist allein der Geniekurs eine Anzahl von sechs verschiedenen Fachkursen auf, die den "Pionier" befähigen sollen, selbständig spreng-, brand- und waffentechnische Aufträge zu rekonoszieren, zu planen und auszuführen. Der Geniedienst ist der militärische und auch bestandesmässige Hauptteil der Organisation, für den zwei Instruktionsunteroffiziere vollamtlich im Ausbildungseinsatz stehen. Der Geniedienst hat nach der Grundkonzeption einen klar umschriebenen Auftrag: er plant Einsätze, bereitet materiell Anschläge vor und schädigt mit Sabotageaktionen die Besetzungsmacht an Material und Objekten. Es ist der Geniedienst, der den gewaltsamen Widerstand führt, wobei der Einsatz der physischen Mittel mit dem Nahen der Befreiung zunehmen soll. Als geeignete Angriffsobjekte werden z.B. bezeichnet: Wasserversorgungen, Elektrizitätswerke, Bahnbetriebe, Tanklager, Radio, Telegrafie, Fernsehen, Telefon, mittels Aktionen wie: Beschuss, Sprengen, Brandschatzung, Einsatz chemischer oder physikalischer Mittel (Waffen, Spreng-, Brand- und chemische Mittel, wie Säuren, Laugen, Lösungsmittel, Chemikalien).

Als eine besondere Form des Widerstandes ist nach dem Grundlagendokument des Generalstabschefs auch die Unterbindung jeder Kollaboration der Bevölkerung mit der Besetzungsmacht zu verstehen.

Würdigung

Wie weit der gewaltlose Widerstand tatsächlich ausgebildet und geübt werden kann, ist für die PUK EMD schwierig zu beurteilen. Aufgrund der ihr zur Verfügung stehenden Ausbildungsprogramme und auch mit Blick auf die vorhandenen Waffen und verfügbaren Sprengausbildungsmöglichkeiten gewann sie den Eindruck, dass der Ausbildung im gewaltsamen Widerstand erheblich mehr Gewicht beigemessen wird als der Ausbildung im gewaltlosen Widerstand. Namentlich die Ausgestaltung des Geniedienstes führt zur Annahme, dass die Widerstandsorganisation mit Schwergewicht den gewaltsamen Widerstand vorbereitet.

Die Unterbindung der Kollaboration kann zwar gewaltlos, durch Stärkung des Widerstandswillens auf propagandistischem Wege angestrebt werden, doch steht sie nach allen Erfahrungen im Zeichen der Gewalt und war, wie die Geschichte zeigt, oftmals mit exzessiven Reaktionen verbunden. Der Chef von P-26 erklärte vor der PUK EMD, der Einsatz gewaltsamer Mittel gegen Schweizer sei untersagt. Aus den Unterlagen ergibt sich dies allerdings nicht.

1.3.2.6 Die zentrale Führung des Widerstandes

Die Grundkonzeption geht davon aus, dass sich im Falle einer Besetzung automatisch Widerstandsgruppen formieren, die voneinander unabhängig und untereinander ohne Zusammenhalt sind und unter denen Rivalitäten entstehen können. Es sei daher zu versuchen, die Tätigkeit verschiedener Gruppen auf ein Ziel auszurichten. Die ausbildungsmässige, materielle und wirtschaftliche Stärke sowie die notwendige politische Unterstützung könnten einer Gruppe ein Gewicht verleihen, das es ihr erlauben würde, eine führende Rolle zu spielen. Zudem könne die Erklärung, wer für die Führung des Widerstandes verantwortlich sei und wer demzufolge zu entscheiden habe, Rivalitäten unter den Gruppen mindern, unter Umständen sogar zum Teil verhindern.

Im gleichen Sinne äusserte sich auch die Studienkommission für strategische Fragen im Bericht "Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz" vom 14. November 1969 (Ziff. 70):

"Widerstand verfehlt seinen Zweck, wenn er zur unkoordinierten und unüberlegten Abfolge von Gewaltakten degeneriert. Die Aktionen einzelner Widerstandsbewegungen, welche in grosser Entfernung voneinander operieren, erreichen ihre grösste Wirkung dann, wenn sie von einer zentralen Führung aufeinander abgestimmt werden und einer einheitlichen Zielsetzung gehorchen.

...

Für Freund und Feind muss klar sein, dass der Widerstand dem von der legitimen Regierung vertretenen Willen zur Befreiung des Landes entspricht. Wenn diese formelle Anerkennung nicht schon vorsorglich erfolgt ist, muss sie von der aus dem Exil oder versteckt im eigenen Land handelnden Regierung rechtzeitig und unmissverständlich erklärt werden."

Ein ehemaliger Vorsteher des EMD äusserte sich vor der PUK EMD im gleichen Sinne, als er sagte, es bestehe die Gefahr, "dass sich bei Nichtexistenz einer dem Generalstabschef unterstellten, offiziellen Organisation eine private Widerstandsgruppe bilde"; als Beispiel führte er den "Bund junger Offiziere 1939/1940" an (Übersetzung PUK EMD). Die Existenz einer solchen offiziellen Organisation schliesse zwar das Aufkommen einer privaten Widerstandsbewegung nicht aus, "aber sie beseitigt den Grund, eine zu bilden. Ich versetze mich in die Lage eines Invasionsfalls: in der Bevölkerung - in einem grossen Teil der Bevölkerung - wird der Wille bekundet, Widerstand zu leisten. In diesem Augenblick gibt sich die offizielle Organisation - sofern sie besteht - behutsam zu erkennen und organisiert diesen Widerstand. Bei Nichtexistenz dieser offiziellen Organisation bilden sich indessen unkontrollierte Gruppen ..." (Übersetzung PUK EMD).

Würdigung

Die PUK EMD spricht sich nicht darüber aus, ob sich die "offizielle" Widerstandsorganisation im gegebenen Falle mit der notwendigen Autorität und Legitimität durchzusetzen vermöchte. Daran sind zumindest Zweifel erlaubt für den Fall, dass sich die Landesregierung, von der die Organisation ihre Autorität herleiten will, als

Folge einer Besetzung nicht mehr äussern kann oder sich sogar gezwungenermassen gegen die Widerstandsorganisation äussern muss. Die PUK EMD weist auch darauf hin, dass das Risiko eines Scheiterns der Organisation im Ernstfall um so grösser ist, je weiter die Vorbereitungen in Friedenszeiten vorangetrieben werden. Je höher der Organisationsgrad, desto fassbarer wird die Organisation. Je grösser die personelle Vorbereitung, desto anfälliger wird die Organisation im Falle des Versagens dieser Personen im Ernstfall.

1.3.3 Das Projekt 26 ("P-26")

1.3.3.1 Auftrag

Gegenüber der PUK EMD wurde erklärt, die bestehende Organisation sei nicht in der Lage, den Widerstand zu führen. Vielmehr habe sich aus ihr die Widerstandsorganisation zu entwickeln; erst und nur diese sei befähigt, den Widerstand zu führen. Im Bericht vom 13. August 1990 "zur Rechtsgrundlage der Kaderorganisation für den Widerstand im feindbesetzten Gebiet" an die PUK EMD legte das EMD ausführlich diese Auffassung dar:

"Unter dem Namen "Projekt 26" bzw. "P-26" wird die heute bestehende Kaderorganisation für die Vorbereitung des Widerstandes im feindbesetzten Gebiet verstanden. Ihre Mitglieder sind nicht in der Armee eingeteilt und werden erst ab dem 45. Altersjahr rekrutiert. Sie unterscheidet sich wesentlich von der in einem Besetzungsfalle möglicherweise zum Einsatz gelangenden Widerstandsorganisation. (...)

Die Ueberführung der Kaderorganisation in eine einsatzbereite Widerstandsorganisation ist ein langwieriger, mehrstufiger Prozess. Für die Aufnahme des zentralgeleiteten, nationalen Widerstandskampfes sind folgende Hauptphasen zu durchlaufen:

Vorbereitende materielle und organisatorische Massnahmen, wie Dezentralisation der Grundausrüstung, Verlassen der Friedensstandorte, Uebergang zur reinen Feldorganisation. Sie können nur vom Generalstabschef angeordnet werden. Massnahmen im personellen Bereich, z.B. Mobilmachung, können in dieser Phase nicht angeordnet werden.

Erstellung der vollen Bereitschaft. Sie ist erst ab Eintreten des Neutralitätsschutzfalles bzw. des Verteidigungsfalles und auf Anordnung des Oberbefehlshabers der Armee bzw. der politischen Behörden möglich. Diese Phase ist sehr zeitaufwendig, geht es doch in erster Linie darum, die Kaderorganisation auszuweiten und gleichzeitig Mitarbeiter zur Bildung von wei-

teren Kleinstgruppen zu rekrutieren und dezentral auszubilden.

Aufnahme des Widerstandes: sie ist erst im Besetzungsfall und auf Anordnung der politischen Behörden möglich. (...)

Zusammenfassend kann man sagen, dass P-26 eine auf die Friedensverhältnisse ausgerichtete Ausbildungsorganisation ist, deren embryonale, kaderlastige Feldorganisation erst im Zuge eines von der politischen Behörde angeordneten mehrstufigen, langdauernden Aktivierungsprozesses zu einer einsatzbereiten Widerstandsorganisation ausgebaut werden kann."

Würdigung

Die PUK EMD ist aufgrund ihrer Erkenntnisse nicht in der Lage, die heute bestehende Organisation P-26 als reine Ausbildungsorganisation anzusehen, als eine Organisation, die zum jetzigen Zeitpunkt und in der heutigen Struktur nicht zum Einsatz gebracht werden könnte. Sie beurteilt P-26 nicht nach den Absichten ihrer Führung, sondern nach dem effektiven Potential, welches diese Organisation darstellt. P-26 hat bereits jetzt eine Grösse (vgl. Ziff. 1.3.3.4) und betreibt eine Ausbildung (vgl. Ziff. 1.3.3.7), die sie - in Verbindung mit den ihr zur Verfügung stehenden Waffen und Sprengmitteln (vgl. Ziff. 1.3.3.5) - als geeignet erscheinen lassen, nur schon als "Kaderorganisation" einem allfälligen Auftrag zum bewaffneten Widerstand in beachtlichem Umfang nachzukommen; ihr Zerstörungspotential ist erheblich, was um so mehr ins Gewicht fällt, als aus der Sicht der PUK EMD die Kontrolle über die Organisation nicht garantiert werden kann.

1.3.3.2 Die Verfügungsmacht über die Organisation

Der Chef P-26 ist in Friedenszeiten dem Generalstabschef unterstellt. Noch in den sechziger und siebziger Jahren war der Spezialdienst, die Vorgängerorganisation der heutigen Organisation P-26, dem Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr untergeordnet. Diese Unterstellung galt auch noch unter der neuen Konzeption von 1981 und wurde erst durch eine Revision des Grundlagendokuments des Generalstabschefs am 2. August 1983 geändert. In seinem Bericht vom 13. August 1990 bestätigte das EMD der PUK EMD gegenüber

die Unterstellung unter den Generalstabschef. Es wurde allerdings seitens des EMD vermerkt, diese Unterstellung sei mit Wissen des damaligen Departementsvorstehers erfolgt, während der damalige Generalstabschef der Meinung war, er habe den Vorsteher des EMD "vermutlich nicht" orientiert.

Im Grundlegendokument des Generalstabschefs wird P-26 keine eigene Entscheidungsbefugnis hinsichtlich der Aktivierung und des Einsatzes eingeräumt. P-26 aktiviert den Widerstand "auf Befehl" und führt den Widerstand "auf Befehl". Die PUK EMD ging der Frage nach, ob die Organisation auch ohne Befehl oder sogar gegen einen Befehl der zuständigen Instanzen vom Chef P-26 beziehungsweise von der Leitung von P-26 eingesetzt werden könnte oder ob die zuständigen Instanzen die Organisation auch faktisch beherrschen.

Hierzu verwiesen die Befragten primär auf die sorgfältige Auswahl der Verantwortlichen; das sei grundsätzlich die beste Sicherung. Zum zweiten wurde geltend gemacht, niemand könne über die ganze Organisation allein verfügen; vielmehr brauche es das Zusammenwirken verschiedener Teile, und das Zusammenfügen der Teile werde durch den Generalstabschef kontrolliert. Nach den Feststellungen der PUK EMD - und bestätigt durch den gegenwärtigen Chef von P-26 - kann die Widerstandsorganisation ohne Einbezug des Generalstabschefs oder des Bundesrates mit wenigen Vertrauten durch den Chef der Organisation selbständig aktiviert werden. Sämtliche materiellen Voraussetzungen sind hierfür bei der Organisation selbst vorhanden. Der Chef von P-26 gestand ein, dass der Bundesrat weder einen Schlüssel zur Aktivierung von P-26 noch einen zur Desaktivierung der Organisation besitzt. Die Sicherung gegen einen unkontrollierten Einsatz von P-26 sei "eine Frage ad personam". Allerdings würden seit Herbst 1989 Schritte geprüft, "um derart unkontrollierte Schritte zu verhindern, indem das operationelle Material für uns (sc. P-26) nicht zugänglich ist".

Würdigung

Eine geheime, mit Waffen und Sprengstoffen ausgerüstete Organisation stellt - unabhängig von den Angehörigen derselben, denen die

PUK EMD keine staatsgefährdenden Absichten unterstellt - an sich eine potentielle Gefahr für die verfassungsmässige Ordnung dar, wenn sie von den verfassungsmässigen politischen Behörden nicht auch faktisch beherrscht wird. Die PUK EMD muss feststellen, dass diese faktische Beherrschung der Organisation P-26 durch die oberste Landesbehörde nicht gegeben ist. Die Gefahr eines Missbrauches durch Selbstaktivierung besteht. Sie erhöht sich wegen des klandestinen Aufbaus von P-26. Dies bedeutet, dass jedes Mitglied nur einen kleinen Kreis von anderen Mitgliedern und den eigenen Chef, aber keinen weiteren Vorgesetzten kennt. Bei diesem den Anforderungen der Geheimhaltung entsprechenden Prinzip hat das einzelne Mitglied keinen Gesamtüberblick und kann infolge dieser absoluten Abschottung die Rechtmässigkeit ihm erteilter Befehle nur schwer beurteilen.

Das Prinzip des Vertrauens in die Mitarbeiter und Untergebenen (unter Verzicht auf eine Kontrolle) wurde im Zusammenhang mit den geheimen Diensten wiederholt angerufen. Die Untersuchung ergab, dass seitens der politischen Behörde keine Aufsicht erfolgte und dass die Kontrolle von militärischer Seite, die allein ohnehin nicht genügen kann, nur sehr zurückhaltend ausgeübt wurde. Dies deshalb, weil nach dem Prinzip des Need-to-know alle mit dem Geheimdienst befassten offiziellen Militär- und Verwaltungsangehörigen nur ihren spezifischen Ausschnitt im Blick hatten und niemand die Gesamttätigkeiten vollständig überblickte.

1.3.3.3 Struktur

An der Spitze der Organisation steht ihr Chef, der mit einem privatrechtlichen Vertrag durch den Generalstabschef angestellt worden ist. In diesem Vertrag ist der Chef von P-26 mit seinem wirklichen Namen bezeichnet. Im übrigen verdecken sämtliche Unterlagen beim EMD, die sich auf den Chef der Widerstandsorganisation beziehen oder von ihm selbst stammen beziehungsweise unterzeichnet sind, seine wahre Identität; sie ist nur einem kleinen Personenkreis bekannt. Keiner der befragten Bundesräte wusste über die Identität des Chefs Bescheid, nicht einmal sein Deckname war allen befragten Vorstehern des EMD bekannt.

Die Führung von P-26 liegt bei diesem Chef, der gemäss dem Grundlagendokument des Generalstabschefs vom 7. September 1981 auch als Chef der künftigen Widerstandsorganisation fungieren würde, bis ein solcher vom Bundesrat eigens gewählt würde. Dieser neuwählende Chef der Widerstandsorganisation müsste nach den Darlegungen des Chefs P-26 vor der PUK EMD "eine Symbolfigur sein für das Gros der Schweizer Bevölkerung", weswegen er vom Bundesrat auch der Öffentlichkeit dannzumal bekanntgegeben werden müsste.

Der Chef von P-26 gruppiert einen Führungsstab um sich. Im Kriegsfall soll ein nationaler Führungsstab gebildet werden, dessen Zusammensetzung bereits heute feststeht und in einem streng geheimen Dokument enthalten ist. Der Führungsstab im Einsatz (ein zweiter Führungsstab "Ausland" soll bei entsprechendem Bedarf vom Ausland aus tätig werden können) besteht aus einem Führungsteil und einem Teil Dienste. Der Führungsstab umfasst laut den Befragungen ausschliesslich Mitglieder der Widerstandsorganisation. Nach den vorliegenden Unterlagen ist nicht vorgesehen, im Ernstfall an hoher politischer oder militärisch verantwortlicher Stelle stehende Personen in den nationalen Führungsstab zu integrieren.

Der Führungsstab leitet die Ausbildung über ein Instruktionskader, das sich vorwiegend aus Instruktoren der Armee zusammensetzt. Die Verantwortung für die einzelnen Fachbereiche tragen drei Dienst-einheiten: der Nachrichtendienst, ähnlich einem Truppennachrichtendienst, ein Informationsdienst (psychologische Kriegführung, Information der Bevölkerung im feindbesetzten Gebiet) und ein Geniedienst, dem insbesondere die Führung des bewaffneten Widerstandes anvertraut ist.

Das Gebiet der Schweiz ist in verschiedene Widerstandsregionen aufgeteilt, in welchen ein Regionalchef für den Widerstand die Verantwortung trägt.

1.3.3.4 Bestand und Rekrutierung

Die Organisation weist nach den Kenntnissen der PUK EMD einen Sollbestand von rund 800 Personen auf; der Effektivbestand beträgt rund 400 Personen, von denen an die 300 Personen ausgebildet sind. Im Falle einer Besetzung sollen weitere Personen rekrutiert werden, um aus der "Kaderorganisation" die eigentliche "Widerstandsorganisation" aufzubauen, für deren Bestand aus den verfügbaren Unterlagen keine oberen Limiten ersichtlich sind.

Der Führungsstab von P-26 rekrutiert sich zur Zeit zu mehr als der Hälfte aus aktiven (38 Prozent) und pensionierten (28 Prozent) Beamten und Instruktoren des EMD. Mehr als ein Viertel der Mitglieder des Führungsstabes sind über 60 Jahre alt. Von den noch militärdienstpflichtigen Mitgliedern sind rund 40 Prozent Stabsoffiziere (Majore, Oberstleutnants und Obersten). Ein beachtlicher Teil des Führungsstabes hatte seine Funktion schon unter der alten Widerstandsorganisation von Oberst Bachmann inne.

Nach Angaben von Verantwortlichen der Organisation rekrutieren sich die "Feldmitglieder" demgegenüber aus der ganzen Bevölkerung. Altersmässig sind über 85 Prozent der "Feldmitglieder" älter als 46 Jahre. Von den militärdienstpflichtigen "Feldmitgliedern" sind mehr als ein Drittel Subalternoffiziere und Hauptleute (35 Prozent), rund ein Fünftel sind Stabsoffiziere, und ein Viertel sind Unteroffiziere; bei den nicht mehr dienstpflichtigen "Feldmitgliedern" ist der Anteil der Offiziere kleiner.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass nach dem Konzept von P-26 nicht vorgesehen ist, im Ernstfall politisch Verantwortliche oder höhere Offiziere in den nationalen Führungsstab zu delegieren. Die PUK EMD konnte feststellen, dass bereits heute die Rekrutierung von Mitgliedern von P-26 diesem Grundsatz folgt. Mitglieder der Bundesversammlung beziehungsweise Mitglieder der Kantonsregierungen sind in der Organisation P-26 nicht vertreten. Je ein Mitglied des Nationalrates und einer Kantonsregierung gehörten dem Spezialdienst (d.h. der Widerstandsorganisation zur Zeit von Oberst Bachmann) beziehungsweise der Organisation P-26 an; beide schieden nach erfolgter Wahl aus der Organisation aus.

Zwei in der Rekrutierungsphase befindliche Personen wurden nicht berücksichtigt, weil sie Mitglied des Nationalrates beziehungsweise Sekretär eines Regierungsrates waren. Die oben angesprochenen Personen gehören den Bundesratsparteien an. Aus der Spitze der Bundesverwaltung (Staatssekretäre, Amtsdirektoren, Botschafter, Bundesbeamte ab Besoldungsklasse 28) sind keine aktiven Beamten in der Organisation vertreten. Ein Beamter einer Annexanstalt des Bundes war Mitglied des Führungsstabes in der alten Organisation (Spezialdienst). Auch höhere Stabsoffiziere (Brigadiers, Divisionäre und Korpskommandanten) sind in der Organisation nicht vertreten. Ebenfalls finden sich keine Journalisten grosser Tageszeitungen und der Monopolmedien in der Organisation. Mitglieder der Verwaltungsräte und der Geschäftsleitungen bedeutender schweizerischer Grossbanken, Versicherungsgesellschaften und von Gesellschaften der Chemie-, Textil-, Uhren- und Maschinenindustrie usw. - kurz: schweizerischer Unternehmen, "die man kennt" - sind dort ebenfalls nicht zu finden. Demgegenüber figurieren sieben aktive und ehemalige Amtsdirektoren, andere hohe Bundesbeamte und höhere Stabsoffiziere als "Vertrauensleute" des Generalstabschefs für Personal- und Versicherungsfragen, Ausbildungs-, Finanz- und Rechtsfragen. Einzig ein Mitarbeiter des EMD ist Mitglied des Führungsstabes von P-26.

Ueber das Rekrutierungssystem gibt die vom Chef P-26 verfasste Grundkonzeption Aufschluss:

"Rekrutieren kann jedermann des Projektes 26, d.h. jedermann kann der Zentrale in Bern auf dem Dienstweg oder direkt die Personalien geeigneter Personen melden. Erst nach einer polizeilichen Sicherheitsüberprüfung darf aber Kontakt aufgenommen werden.

Ueber die definitive Aufnahme wird nach weiteren Tests (graphologisches Gutachten, Eignungstests) durch die Sicherheitskonferenz, bestehend aus dem Chef P-26, Chef Sicherheit, Chef Personaldienst und Sachbearbeiter Sicherheit, entschieden. Der Stichentscheid liegt beim Chef P-26."

Würdigung

Die Rekrutierung wie auch als deren Folge die Zusammensetzung des Führungsstabes deuten auf ein grundlegendes Problem einer Ge-

heimorganisation hin. Die Uebertragung einer derart wichtigen Staatsaufgabe auf eine geheimgehaltene Organisation lässt sich mit einer demokratisch aufgebauten Rechtsgemeinschaft nicht vereinbaren. Die Gefahr der einseitigen Zusammensetzung dieser Organisation ist nicht von der Hand zu weisen. Die Möglichkeit, dass die Mitglieder einer solchen auf Kooptation gegründeten Gesellschaft gegebenenfalls auch gegen einen Entscheid der Behörden handeln können, besteht.

Bezeichnenderweise besteht ein Unterschied zur regulären Armee darin, dass die Angehörigen der Armee vor einem Aktivdienst vereidigt werden; sie schwören oder geloben, "der Eidgenossenschaft und ihrer Verfassung die Treue zu bewahren". Die Angehörigen der Widerstandsorganisation sind hingegen gemäss "Konvention" vom 1. Februar 1983 lediglich "zu einem vorbehaltlosen Einsatz im Rahmen des allgemeinen Auftrages und zu echter Kameradschaft untereinander" verpflichtet.

1.3.3.5 Bewaffnung

Die Widerstandsorganisation verfügt über einige hundert Maschinenpistolen, über Spezialgewehre, die ein präzises und geräuschloses Schiessen erlauben, sowie über Pistolen. Die Organisation ist ausserdem im Besitze von Hohlpanzerraketen und Sprengstoff. Die Waffen befinden sich in einsatzbereitem Zustand in verschiedenen unterirdischen Lagern unter der Verfügungsgewalt der Widerstandsorganisation. Während der Untersuchungstätigkeit der PUK EMD wurde im Interesse erhöhten Schutzes vor Missbräuchen mit der getrennten Lagerung von Waffen und Verschlüssen sowie von Sprengmitteln und Zündern begonnen.

1.3.3.6 Anlagen

Die Widerstandsorganisation verfügt in verschiedenen Teilen der Schweiz über feste, grösstenteils unterirdische Anlagen. Zum einen Teil handelt es sich dabei um ehemalige Armeenanlagen, zum anderen Teil um neue und in einem Falle um eine gemietete Anlage. Es geht

bei diesen Anlagen um Führungsanlagen, Ausbildungsanlagen, Material- und Munitionsdepots. Eine Sektion der PUK EMD hat mehrere Anlagen besichtigt. Soweit sie es beurteilen kann, befinden sich diese Anlagen in einem technisch modernen Zustand; die Instandhaltung ist tadellos.

1.3.3.7 Ausbildung

Die Ausbildung eines Mitgliedes der Organisation dauert ungefähr fünf Jahre. Während dieser Zeit absolvieren die Mitglieder bis zu neun Kursen von zwei bis vier Tagen, die zum Teil an den Wochenenden stattfinden. Für Kader und Führungsstäbe werden zusätzliche Schulungskurse durchgeführt. Die Ausbildungsprogramme, welche insbesondere konspiratives Verhalten, Uebermittlung, Sprengen und Schiessen sowie psychologische Schulung, umfassen, haben der PUK EMD vorgelegen. Dagegen konnte sie keinen Einblick in "Uebungsanlagen" (im Sinne von Uebungsdrehbüchern) nehmen, da solche nach Aussagen von Vertretern der Organisation nach Verwendung vernichtet werden.

Die PUK EMD hat festgestellt, dass Angehörige der Organisation P-26 zum Teil im Ausland Ausbildungskurse besucht haben. Sie hat in diesem Zusammenhang einen Instruktor von P-26, der an solchen Kursen im Ausland teilgenommen hat, als Zeuge einvernommen. Ausländische Instruktoren haben Ausbildungskurse von P-26 in der Schweiz besucht.

1.3.3.8 Finanzierung

1.3.3.8.1 Höhe und Herkunft der Mittel

Das Projekt 26 wird aus verschiedenen Quellen finanziert, die nach dem Kenntnisstand der PUK EMD ausschliesslich aus Kreditrubriken des EMD bestehen. Die Höhe der für das Projekt 26 zur Verfügung gestellten Mittel betrug 1984: 1,4 Millionen Franken, 1985: 1,2 Millionen Franken, 1986: 2,8 Millionen Franken, 1987: 8,1 Millionen Franken, 1988: 9,2 Millionen Franken, und 1989: 10,7 Millionen

Franken. (In diesen Summen sind die Zahlungen aus dem sogenannten Dispositionskredit nicht enthalten.)

Die laufenden Ausgaben betreffen insbesondere Löhne, Entschädigungen, Mieten, Verpflegung und Unterkunft sowie Anschaffungen kleineren Umfanges. Diese Ausgaben werden zu Lasten verschiedener Rubriken des EMD getätigt. Eine Hauptquelle für die Bestreitung der laufenden Ausgaben der Organisation bilden die Rubriken des Oberkriegskommissariates, namentlich die Rubriken 516.346.10 "Verpflegung (Ausgaben der Truppe)", 516.356.10 "Unterkunft usw." sowie 516.366.10 "Sold, Kleiderentschädigung, Flugentschädigungen usw."; zu Lasten dieser Rubriken wurden im Jahr 1989 rund 3 Millionen Franken verbucht. Die Beschaffung von Waffen, Ausrüstung und Sprengstoff erfolgte zum Teil zu Lasten der Rubriken der Gruppe für Rüstungsdienste (GRD), namentlich der Rubrik 541.557.10 "Persönliche Ausrüstung und Erneuerungsbedarf" (AEB). Diese Rubrik enthält einen Sammelkredit, dessen einzelne Kreditpositionen den Finanzkommissionen in einem Bericht des Leitungsstabes des EMD jährlich mitgeteilt werden; in den letzten Jahren haben die Militärkommissionen begonnen, in die entsprechenden Unterlagen ebenfalls Einblick zu nehmen. Eine dieser Kreditpositionen (AEB-Bezeichnung: 90.14.114) unter dem Titel "Spezialausrüstungen, verschiedenes Korpsmaterial und Unvorhergesehenes" enthält ihrerseits einen "jährlichen Sammelkredit (Dispositionskredit) für unvorhergesehene, dringende, sich im Laufe des Jahres stellende Materialbegehren, wie Sicherstellung von Endbeschaffungen, bedingt durch Fabrikationseinstellungen, Realisierung von Sofortmassnahmen aus Sicherheitsgründen, materielle Anpassungen im Zusammenhang mit neuen Vorschriften, Dienstwagen für Bundesräte etc.". Es handelt sich hier um einen Dispositionskredit, über den zum Teil der Generalstabschef allein verfügen kann. Im Jahre 1989 wurden zu Lasten dieses Kredites 5,2 Millionen Franken für die "Geheimen Dienste", darunter auch für das Projekt 26, verwendet.

Die Investitionszahlungen werden für Bauten und umfangreichere Material- und Waffenbeschaffungen wie folgt getätigt:

Für die Bauten des Projektes 26 wurde die Rubrik 511.508.01 "Bauten" des Stabes der Gruppe für Generalstabsdienste belastet. Dabei

wurden zu Lasten dieser Rubrik Zahlungskredite beansprucht, für die das Parlament keine Verpflichtungskredite beschlossen hatte. Ein Zeuge erläuterte der PUK EMD, es gebe im Bereich der Bauten "verschiedene Rubriken, die dem Parlament beziehungsweise den Kommissionen bekannt sind: z.B. Sperrstellungen, Führungsanlagen, Kampfbauten. Dort wird jeweils nicht jedes einzelne Objekt aufgeführt, so dass der Generalstabschef verfügen kann, was noch gebaut oder nicht gebaut wird im Rahmen der bewilligten Zahlungskredite. Im Jahre 1987, als voraussehbar war, dass wir ausserordentliche Investitionen für die Widerstandsorganisation tätigen mussten, hatte er im Einvernehmen mit dem Direktor der Eidgenössischen Finanzkontrolle verfügt, dass irgendein Betrag, ca. 5 oder 6 Millionen Franken, zugunsten der Widerstandsorganisation reserviert wird, zu Lasten eines mir unbekanntes militärisches Objektes."

Für umfangreichere Materialbeschaffungen wird die Rubrik 541.557.11 "Rüstungsmaterial" der Gruppe für Rüstungsdienste (GRD) herangezogen. Die Beschaffung von Uebermittlungssystemen im Umfange von rund 20 Millionen Franken wurde zu Lasten dieser Rubrik finanziert, ohne dass hierfür ein entsprechender Verpflichtungskredit beschlossen worden wäre.

Eine Beschaffung besonderer Art leitete man im Jahre 1986 in die Wege. Um der Widerstandsorganisation für den Ernstfall finanzielle Mittel zur Verfügung stellen zu können, bewilligte der Generalstabschef einen Betrag von 6 Millionen Franken, für welchen zwischen 1986 und 1992 Goldplättchen angeschafft werden sollten. Die Summe ist bis heute ungefähr zur Hälfte zweckentsprechend verwendet worden. Diese "Kriegskasse" ist bei verschiedenen Banken in der Schweiz deponiert. Gegenüber den Banken ist der Chef der Stabsabteilung des Stabes der Gruppe für Generalstabsdienste zusammen mit dem Finanzchef von P-26 - mit Kollektivunterschrift - verfügungsberechtigt. Die Unterlagen über die Depots sind versiegelt unter der Gewalt des Generalstabschefs, der selbst keine Unterschriftsberechtigung hat. Grundlage dieser Beschaffung bildete eine Vereinbarung zwischen dem Generalstabschef und dem Direktor der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) vom 26. August 1986.

Eine ausserordentliche Finanzierungsquelle stellen die Zinserträge von Kapitalien dar, welche die Gruppe für Rüstungsdienste (GRD) und das Bundesamt für Genie und Festungen (BAGF) dem Projekt 26 abtreten. Der gesamte Zinsertrag, der P-26 auf diese Weise zur Verfügung gestellt wurde, belief sich kumuliert bis zum Jahre 1990 auf Fr. 262'364.--.

1.3.3.8.2 Finanzkontrolle und Finanzaufsicht

Für die Rechnungsführung und die Revision der Abrechnungen von P-26 besteht ein besonderes Reglement des Generalstabschefs vom 17. Juni 1983. Es wurde im Einvernehmen mit dem Direktor der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) erlassen und sieht unter anderem, in Abweichung vom geltenden Finanzrecht des Bundes, vor, dass das Oberkriegskommissariat alle Belege über P-26 nach der Revision zu vernichten habe. Nach Aussagen der zuständigen Personen werden Belege von grösseren Anschaffungen und Bauten während fünf Jahren aufbewahrt.

Dieses Reglement sieht auch vor, dass dem Projekt 26 ein besonderer Inspektions- und Revisionsdienst, ein sogenanntes "vorgeschobenes Inspektorat", wie es die Eidgenössische Finanzkontrolle auch in einigen anderen Aemtern eingerichtet hat, beigegeben ist. Dieser Revisor untersteht dem Chef der Stabsabteilung des Stabes der Gruppe für Generalstabsdienste und hat das Recht zum direkten Verkehr mit dem Direktor der EFK. Die EFK nimmt vierteljährlich eine Ueberprüfung des vorgeschobenen Inspektorates vor. Zudem führt sie eine jährliche Besprechung der Jahresrechnung durch; an dieser Besprechung nahmen bisher jeweils der Direktor der EFK, der Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr oder der Chef der Stabsabteilung des Stabes der Gruppe für Generalstabsdienste teil; sporadisch war auch der Sekretär der Finanzkommissionen anwesend.

Eine parlamentarische Aufsicht über die Finanzen der Organisation P-26 konnte die PUK EMD nicht feststellen. Insbesondere wurden die Finanzkommissionen über die Existenz von P-26 als solcher wie auch über deren Finanzierung nie ins Bild gesetzt. Auch die Finanzdelegation wurde hierüber nicht orientiert. Ansätze zu einer solchen

Orientierung gab es aber offenbar insbesondere durch den Sekretär der Finanzkommissionen, der allerdings, wie er vor der PUK EMD erklärte, wenig "Bereitschaft zur Aufnahme dieser Hinweise" feststellte.

Mindestens zwei Präsidenten der Finanzdelegation wurden über gewisse Fragen betreffend P-26 unterrichtet. Im Sommer 1986 war eine grössere Summe (Kriegskasse) zu beschaffen. Da sich der Direktor der EFK hierfür nicht allein als zuständig erachtete, orientierte er anlässlich von zwei Besprechungen (30. Juni 1986 und 26. August 1986) den Präsidenten der Finanzdelegation, welcher mit dieser Beschaffung einverstanden war. Eine zweite ausserordentliche Beschaffung fand anfangs 1987 statt. Bei dieser Gelegenheit setzte sich der Direktor der EFK mit dem Präsidenten der Finanzdelegation in Verbindung, der am 25. Februar 1987 "grünes Licht" gab. Gleichentags fand über diese Beschaffung, eine Modernisierung des Uebermittlungssystems, auch eine ausführliche Besprechung zwischen dem Generalstabschef und dem Präsidenten der Finanzdelegation im Beisein des Direktors der EFK und des Sekretärs der Finanzkommissionen statt. Der Direktor der EFK deponierte vor der PUK EMD, bei der Besprechung der beiden Grossprojekte die jeweiligen Delegationspräsidenten über die gesamte Prüftätigkeit der EFK in den "Sonderbereichen", die sehr einlässlich und gründlich durchgeführt wird, orientiert zu haben.

Würdigung

Die Zahlungen, welche für die Organisation P-26 seitens des Bundes geleistet wurden, erfolgten ohne hinreichende Beachtung der Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 18. Dezember 1968 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz). Soweit grössere Investitionen getätigt wurden, wäre die Einholung von Verpflichtungskrediten erforderlich gewesen; dies betrifft namentlich die Bereitstellung von Mitteln für die Aeufnung der sogenannten "Kriegskasse" im Betrage von 6 Millionen Franken und die Beschaffung eines Uebermittlungssystems im Betrage von rund 20 Millionen Franken sowie für Bauten. Soweit laufende Ausgaben finanziert wurden, konnte von der Einholung eines Verpflichtungskredi-

tes abgesehen werden, die Einholung eines Voranschlagskreditess hätte genügt; indessen wurde auch dies unterlassen. Die Bestreitung von Auslagen zu Lasten von Voranschlagskreditrubriken ist nur im Rahmen des angegebenen Zweckes statthaft; dies gilt auch für Globalkredite. Die Finanzierung einer Widerstandsorganisation konnte für keine Rubrik als "angegebener Zweck" ausgegeben werden, zumal P-26, wie zu zeigen sein wird, keine gesetzliche Grundlage hat, obwohl sie sie zumindest aus heutiger Sicht benötigt. Diese unzulässige Finanzierungspraxis ergibt sich aus der Absicht des EMD, die Existenz von P-26 geheimzuhalten. Das geltende Finanzrecht des Bundes lässt hierfür indessen keinen Raum.

1.3.3.9 Der Beirat / "Gruppe 426"

1.3.3.9.1 Zusammensetzung und Bestellung des Beirates

Dem Projekt 26 fügte der Generalstabschef einen Beirat hinzu, der in Anlehnung an die Ziffer 426 des Berichtes vom 27. Juni 1973 über die Sicherheitspolitik der Schweiz "Gruppe 426" genannt wurde. Der Gruppe gehörten jeweils vier bis fünf Parlamentarier an, wobei alle vier Bundesratsparteien berücksichtigt werden sollten. Die einzelnen Mitglieder der Gruppe ernannte der Generalstabschef jeweils im Rahmen eines informellen Gespräches. Ein Mitglied des Beirates glaubte, man habe es vermutlich auserkoren, weil man Vertrauen in seine Einstellung zur Armee und zum Land gehabt habe. Ein anderes Mitglied vermutete, seine Mitgliedschaft in der Arbeitsgruppe Bachmann der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates sei ausschlaggebend gewesen.

1.3.3.9.2 Aufgabe und Tätigkeit des Beirates

Die Aufgabe des Beirates war nicht schriftlich festgelegt. Sie wurde von den befragten Personen höchst unterschiedlich verstanden. Verschiedene Personen betonten, die Gruppe 426 habe den Generalstabschef und zum Teil den Chef P-26 zu beraten. Ein gewichtiger Zeuge, der selbst Mitglieder der Gruppe bestellt hatte, hob hervor, es sei darum gegangen, "ein Verbindungsorgan zum Par-

lament zu haben im Falle einer Krisensituation". Die Beiräte selbst bezeichneten sich als "Konsultativpersonen" oder als "Gesprächspartner, denen man ein gewisses Wissen anvertrauen konnte". Zwar habe die Parteizugehörigkeit eine bestimmte Rolle gespielt, doch sei es vor allem ein persönliches Mandat gewesen. So habe der Generalstabschef Wert darauf gelegt, dass auch eine Frau Mitglied der Gruppe sei. Ihr habe er den Zweck des Beirates so erläutert: Es gebe ein paar Leute, die er für Fragen im Zusammenhang mit der Widerstandsorganisation in losen Abständen zu einem Meinungsaustausch treffen wolle; aus seiner Sicht sei es wertvoll, auch eine Frau dabei zu haben. Die Angehörigen des Beirates kamen sporadisch, ungefähr einmal im Jahr, zu einer Sitzung ohne Traktandenliste und ohne Protokoll zusammen. Teilweise war der Chef von P-26 unter seinem Decknamen bei diesen Sitzungen zugegen. Anwesend waren der Generalstabschef und manchmal auch der Chef der Stabsabteilung des Stabes der Gruppe für Generalstabsdienste. Die Gruppenmitglieder nahmen an ein bis zwei Besichtigungen von Anlagen und Übungen teil.

Die Angehörigen der Gruppe 426 wiesen sich in den Befragungen zu P-26 über einen geringen Informationsstand aus. Sie hatten von den Grundlagendokumenten keine Kenntnis; sie wussten auch nicht, dass die Organisation nicht zur Armee und zur Bundesverwaltung gehört. Im Gegenteil: Ein Beirat glaubte, die Organisation sei Bestandteil der Armee. Der Beirat verzichtete insbesondere auf die Behandlung finanzieller Fragen. Betont wurde von den Mitgliedern, dass es sich bei diesem Beirat um keine parlamentarische Kommission gehandelt habe, sondern, wie es ein Mitglied treffend ausdrückte, um "eine Handvoll Parlamentarier (...), die überhaupt noch wissen, dass es diese Organisation gibt und wie sie ungefähr organisiert ist". Die Mitglieder des Beirates erhielten für ihre Tätigkeit keinerlei Entschädigung. Der Chef von P-26 bezeichnete die Wahl "Rat" als unzutreffend. Nach seiner Meinung war es Aufgabe jedes einzelnen Mitgliedes, aus der eigenen Sicht als Politiker dem Generalstabschef gegenüber die Machbarkeit beziehungsweise Vertretbarkeit der Widerstandsorganisation als ganzer wie auch im Detail zu beurteilen.

Würdigung

Im Laufe der Untersuchungen wurde geltend gemacht, die "Gruppe 426" sei auf einen impliziten Auftrag des Parlamentes hin gegründet worden, da sie auf eine Empfehlung der Arbeitsgruppe Bachmann der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates im Jahre 1981 bestellt worden sei. Die parlamentarische Untersuchungskommission fand weder im publizierten noch im geheimen Bericht der Arbeitsgruppe Bachmann eine entsprechende Empfehlung. Die Arbeitsgruppe Bachmann hatte allerdings Kenntnis von der Existenz des seinerzeit der alten Widerstandsorganisation beigegebenen Beirates und kannte auch die Namen seiner Mitglieder. Aus dem Umstand, dass die Arbeitsgruppe Bachmann diesen Beirat stillschweigend zur Kenntnis nahm, kann auch nicht hergeleitet werden, er sei mit stillschweiger Billigung des Parlamentes eingesetzt worden. Bei dieser "Gruppe 426" handelt es sich mithin nicht um ein parlamentarisches Organ im eigentlichen Sinne.

Es kann indessen auch nicht davon gesprochen werden, dass der Mitgliedschaft in dieser Gruppe rein privater Charakter zukäme. Die "Gruppe 426" bestand und besteht ausschliesslich aus Parlamentariern. Das war kein Zufall. Der Generalstabschef verfolgte mit der Einsetzung dieser Gruppe die Absicht, "ein Verbindungsorgan" zum Parlament zu haben. Es besteht daher kein Zweifel, dass die Mitgliedschaft in dieser Gruppe untrennbar mit der amtlichen Tätigkeit und Stellung eines Mitgliedes der Bundesversammlung verbunden war.

Die PUK EMD weist auf die Problematik eines solchen, von Instanzen der Bundesverwaltung eingesetzten, geheimen "parlamentarischen" Rats hin. Volks- und Ständevertreter sind der Oeffentlichkeit für ihre parlamentarische Tätigkeit politisch Rechenschaft schuldig. Das setzt, zumindest aus heutiger Sicht, Transparenz voraus. Diese kann kaum gewährleistet werden, wenn Mandate, die von Mitgliedern der Bundesversammlung im Rahmen ihrer amtlichen Stellung wahrgenommen werden, einer Geheimhaltungspflicht unterworfen werden.

Die "Begleitung" und Kontrolle von Diensten, die einer besonderen Geheimhaltung unterliegen, sollte nach heute wohl einhelliger Auf-

fassung durch parlamentarische Organe im eigentlichen Sinne ausgeübt werden, deren Bestand und Zusammensetzung öffentlich bekannt sind, deren Tätigkeit aber der Amtsverschwiegenheit unterliegen muss.

1.4 Eingliederung der Organisation

1.4.1 Die Unabhängigkeit von Armee und Verwaltung

In der Grundkonzeption vom April 1982 stellte sich der Chef von P-26 die Frage, "ob das Projekt 26 ein Teil der Armee ist oder als Widerstandsbewegung dazu werden wird. Meines Erachtens ist beides zu verneinen." Der PUK EMD lag auch die Verpflichtungserklärung vor, welche die Angehörigen von P-26 jährlich unterschriftlich zu bestätigen hatten ("Konvention" vom 1. Februar 1983). In dieser Konvention wird festgehalten: "Die Organisation ist kein Teil der Armee, sondern eine Organisation für sich, ..." Das EMD bestätigte diesen Sachverhalt in seinem Bericht vom 13. August 1990 "zur Rechtsgrundlage der Kaderorganisation für den Widerstand im feindbesetzten Gebiet" an die PUK EMD: "Das Projekt 26 bzw. die Widerstandsorganisation wurde aufgrund der Erfahrungen mit dem Spezialdienst der Untergruppe Nachrichtendienst und Abwehr und in Uebereinstimmung mit ausländischen Organisationsmodellen bewusst außerhalb der Armee angesiedelt." Verschiedene Zeugen mit massgeblichen Funktionen in der Armee gaben an, die Widerstandsorganisation gehöre weder zur Armee noch zur Verwaltung. Ein früherer Generalstabschef meinte immerhin, die Widerstandsorganisation sei ein Organ der Gesamtverteidigung.

1.4.2 Der Zweck der Unabhängigkeit

Die PUK EMD ist der Frage nachgegangen, welches der Zweck einer derartigen, nicht eben naheliegenden Konstruktion war. Ein Hinweis ergab sich aus der Grundkonzeption des Chefs P-26 vom April 1982:

"Wenn auch die Vorteile augenfällig ins Gewicht fallen, die Parallelitäten offensichtlich erscheinen und die Widerstands-

bewegung als Zelle einer Wiederbefreiungsarmee im Landesinnern betrachtet werden könnte, so wäre sie durch eine solche Unterstellung von Anbeginn an u.U. im höchsten Mass gefährdet. Sollte wider Erwarten einmal die Schweiz durch eine fremde Macht besetzt werden, sei es durch Kapitulation der Armee oder durch inneren Umsturz, so wäre die Widerstandsorganisation als Armeeteil diesen Beschlüssen unterworfen. Ihre Existenzberechtigung verlöre damit die völkerrechtliche Grundlage. Dies wäre offensichtlich von Nachteil, gäbe man doch damit der Besetzungsmacht legale Mittel in die Hand, gegen die nunmehr illegale Widerstandsorganisation vorzugehen.

Deshalb gewinnt die von den Mitgliedern des Projektes 26 zu unterzeichnende 'Konvention' ihre Bedeutung, bildet sie doch die einzige Rechtsgrundlage, auf der die Beziehungen zwischen dem Projekt 26 und seinen Mitgliedern aufgebaut werden können."

Der gleiche Grund gilt zweifellos auch für den Entscheid, die Organisation nicht als einen Teil der Bundesverwaltung zu konstituieren. Wie die Armee ist auch die Bundesverwaltung den Beschlüssen der obersten politischen Landesbehörden unterworfen. Als Teil der Bundesverwaltung wäre die Organisation demnach nicht mehr in der Lage, gegen die Beschlüsse der obersten Landesbehörden den Widerstand auszulösen.

Würdigung

Der Versuch, die Widerstandsorganisation ausserhalb der Armee und der Verwaltung anzusiedeln, führt zu einem doppelten Dilemma. Entweder ist diese Konstruktion eine blosse Fiktion, wofür die formelle Unterstellung unter den Generalstabschef und die materielle Abhängigkeit (vollständige Finanzierung durch den Bund) sprechen, oder sie bedeutet, mit der in diesem Bericht an anderer Stelle beanstandeten Konsequenz der fehlenden gesetzlichen Grundlage, eine unhaltbare Delegation einer wichtigen staatlichen Aufgabe an Private. Ist die Autonomie von P-26 blosse Fiktion, könnte sich der Bundesrat im Ernstfall seiner Verantwortung für das Handeln der Organisation nicht entziehen. Bestünde die Autonomie aber tatsächlich im Sinne der festgestellten Möglichkeit der Selbstaktivierung, so hätte die Regierung bereits in Friedenszeiten pro futuro auf einen Teil ihrer Regierungsgewalt verzichtet, worauf sie nicht zurückkommen könnte, wenn die Organisation im Einsatz ist.

1.4.3 Die rechtlichen Konsequenzen der Unabhängigkeit

1.4.3.1 Staatsrechtliche Konsequenz: Mangelnde Rechtsgrundlage

Die PUK EMD befasste sich von Beginn der Arbeiten an mit der Frage, ob dem Bund die Kompetenz zustehe, für die Vorbereitung und Durchführung des Widerstandes im feindbesetzten Gebiet eine private Organisation zu schaffen und diese unter Ausschluss der parlamentarischen Kontrolle, namentlich der Finanzaufsicht, zu unterhalten, auszurüsten, auszubilden und zu besolden. Sie ersuchte daher bereits am 19. April 1990 den Bundesrat schriftlich, zu dieser Frage Stellung zu nehmen. Das EMD antwortete in seinem Bericht vom 13. August 1990 "zur Rechtsgrundlage der Kaderorganisation für den Widerstand im feindbesetzten Gebiet". Es führte aus, die geltende Verfassung sei "der Rechtsgrund für die Existenz des Staates und darin eingeschlossen für die Vorkehren, die dafür bestimmt sind, dass der Staat Bestand hat, sich behauptet, in Krisenlagen durchhält und die Wiederherstellung sucht und erlangt. Hierfür braucht der Verfassungsstaat keine einzelnen, besonderen Verfassungsbestimmungen." Wollte man trotzdem einzelne Verfassungsbestimmungen namhaft machen, so fielen insbesondere die Artikel 85 Ziffern 6 und 7 Bundesverfassung sowie Artikel 102 Ziffern 9 und 10 Bundesverfassung in Betracht: "Aus diesen Bestimmungen entspringt u.a. eine Staats- oder Staatsteilauflage 'Widerstand'." Das EMD anerkennt, diese Staatsteilauflage "Widerstand" werde "im geltenden Recht nicht ausdrücklich genannt". Es handle sich indes nicht um eine "usurpierte Staatsaufgabe". Das Departement vertritt sodann die Auffassung, der Bericht vom 27. Juni 1973 über die Sicherheitspolitik der Schweiz sei eine hinreichende Grundlage für die Vorbereitung des Widerstandes. Die entsprechenden Erwägungen verdienen, an dieser Stelle ausführlich dargestellt zu werden:

"... Die 'Konzeption der Gesamtverteidigung' vom 27. Juni 1973 ihrerseits nennt die Staatsteilauflage 'Widerstand' relativ ausführlich (vgl. Ziff. 426, 544, 573, 717). Der Bundesrat kennzeichnet sie als gewollte und durchzuführende Aufgabe, nicht einfach als Ideenskizze, als allfällige Möglichkeit oder als Vision. Die Bundesversammlung hat bis anhin weder in ihren Kommissionen noch in Plenarberatungen dazu Bedenken erhoben oder eine besondere rechtliche Einkleidung

verlangt. Mit zustimmender Kenntnisnahme der Konzeption hat das Parlament - das muss und darf man schliessen - die Auffassung und Einstellung des Bundesrates übernommen.

Die 'Konzeption' ist kein Akt der Rechtssetzung, sondern ein 'klassischer' politischer Plan, ein staatsleitender und verwaltungsmässiger Akt. In der Kategorie der Pläne gehört sie vorwiegend zu den imperativen, ausschnittsweise zu den influenzierenden und nur ganz selten zu den indikativen (= bloss aussagenden, nicht steuernden und nicht anordnenden) Plänen. In bezug auf die Staatsteilauflage 'Widerstand' ist der imperative Charakter eindeutig.

Politische oder staatsleitende Pläne imperativen Charakters erheischen Befolgung. Die involvierten Staatsorgane haben sich darnach auszurichten. Verlangen die Pläne ein Handeln irgendwelcher Art, ist es aufzunehmen. Sonst missachten die im Plan angesprochenen oder gemeinten Organe ihre Verpflichtungen.

(...) Es ist selbstverständlich, dass die Staatsteilauflage 'Widerstand' nicht erst an die Hand genommen werden kann, wenn das Land ganz oder teilweise besetzt ist. Wenn schon, gehören Vorbereitungen dazu. Vorbereitungs-handlungen, wie sie die 'Konzeption' voraussetzt und fordert, sind sogenannte Tathandlungen oder Realakte, ganz oder vorwiegend im Innenbereich des Verwaltungsbereichs, mit möglicherweise einigen Aktivitäten mit Aussenwirkungen. Keinesfalls handelt es sich um hoheitliches Handeln mit Verfügungen, Rechtssetzungen oder Justizakten. Das bedeutet, dass das 'Legalitätsprinzip' sich auf Kompetenzfestlegungen zurückzieht und den Inhalt der Handlungen nicht zu bestimmen beansprucht, auch wo es in strengster und doktrinärer Anwendung angerufen wird.

(...) Das soeben Gesagte, das früher weniger ausgeprägte Normbedürftigkeitsverständnis und das sich hier besonders stark manifestierende Geheimhaltungsinteresse erklären, weshalb keine rechtssatzmässigen Festlegungen getroffen worden sind."

Zur Beantwortung der Frage der Notwendigkeit einer Rechtsgrundlage für die Organisation P-26 zog die PUK EMD einen Rechtsexperten bei. Prof. Etienne Grisel, Rechtsprofessor an der Universität Lausanne, erstattete ihr in Kenntnis des Berichtes des EMD vom 13. August 1990 seine Expertise. In Uebereinstimmung mit dem Gutachter kam die PUK EMD zum Schluss, dass die Führung des Widerstandes im feindbesetzten Gebiet zum Zwecke der Wiederherstellung der Souveränität des Landes als Teilaspekt des allgemeinen Bundeszweckes, der Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen (Art. 2 Bundesverfassung), zweifellos eine Staatsaufgabe darstellt, für die der Bund - wie auch das Departement anführt - eine hinreichende Verfassungsgrundlage hat. Davon zu trennen ist die

Frage, ob der Bund befugt sei, ohne besondere Verfassungsgrundlage die Wahrnehmung dieser Staatsaufgabe einer ausserhalb von Bundesverwaltung und Armee stehenden Organisation zu übertragen. Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates prüfte im Rahmen der Inspektion beim Bundesamt für Zivilluftfahrt die Frage, ob die Uebertragung der Flugsicherung an die private Unternehmung "Swisscontrol" einer verfassungsmässigen Grundlage bedürfe. Dabei führte sie in ihrem Bericht vom 25. Januar 1989 über die Inspektion beim Bundesamt für Zivilluftfahrt (enthalten im Bericht vom 6. April 1989 der Geschäftsprüfungskommissionen an die eidgenössischen Räte über die Inspektionen und die Aufsichtseingaben im Jahre 1988) aus:

"Grundsätzlich widerspricht die Befugnis Privater zu hoheitlichem Handeln den Grundsätzen des demokratischen Gesetzesvollzuges, sofern den Privaten ein Ermessens- oder Beurteilungsspielraum eingeräumt wird. (...) Ausnahmen von diesem Grundsatz können dort gemacht werden, wo die polizeiliche Aufgabe rein technischer Natur ist (...) und das formelle Gesetz die Grundsätze der Aufgabenerfüllung selber hinreichend formuliert."

Diese Haltung der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, welche sich auf ein Rechtsgutachten des Bundesamtes für Justiz stützt, lässt mithin nur in einem sehr eingeschränkten Masse die Uebertragung hoheitlicher Befugnisse des Bundes an Private ohne ausdrückliche Verfassungsgrundlage zu.

Der Gutachter, den die PUK EMD beizog, vertritt eine davon abweichende Auffassung, indem er ausführt:

"... der Gesetzgeber hat die generelle Befugnis, einen Teil seiner gesetzgeberischen oder administrativen Tätigkeit zu delegieren. Er kann von diesem Recht zugunsten Dritter Gebrauch machen, ohne dazu ausdrücklich durch die Verfassung ermächtigt zu sein, dies zumindest so lange, als nicht die Gefahr der Verletzung von Grundrechten besteht." (Gutachten Grisel französischer Text S. 23; Uebersetzung PUK EMD)

Zu diesen divergierenden Rechtsauffassungen hinsichtlich der Notwendigkeit einer Verfassungsgrundlage hat die PUK EMD keine Stellung zu beziehen, steht doch fest, dass die Uebertragung hoheitlicher Befugnisse an Dritte auf jeden Fall wenigstens einer Grund-

lage in einem formellen Gesetze bedarf, wozu der Gutachter ausführt:

"In der Tat handelt es sich um eine wesentliche Abweichung vom normalen Ablauf der staatlichen Tätigkeit: Die Erfüllung einer wesentlichen Aufgabe ist Privaten übertragen, welche unter der Befehlsgewalt einer Privatperson stehen. Ob eine solche Abtretung opportun ist, kann nicht von der Exekutive und schon gar nicht von Beamten entschieden werden; es muss dies dem Gesetzgeber vorbehalten bleiben. Ganz offensichtlich steht es der Verwaltung nicht zu, sich aus eigener Initiative von bestimmten, wesentlichen Aufgaben durch Uebertragung an Dritte zu entlasten. Es darf nicht vergessen werden, dass die Bundesverfassung namentlich in den Artikeln 15 und 17 die Landesverteidigung der Armee überträgt, welche ihrerseits durch das Bundesrecht geregelt (Art. 20 Abs. 1) und dem Bundesrat untergeordnet ist (Art. 102 Ziff. 11). Soweit Abweichungen von diesem Verfassungssystem aus zwingenden Gründen des öffentlichen Interesses zulässig sind, ist einzig der Gesetzgeber befugt, einen derart weitreichenden Entscheid zu fällen." (Gutachten Grisel französischer Text S. 25; Uebersetzung PUK EMD).

Die Notwendigkeit einer solchen Delegationsnorm kann auch nicht mit dem Hinweis bestritten werden, dass sich die Vorbereitungsaktivitäten hinsichtlich des Widerstandes im feindbesetzten Gebiet "ganz oder vorwiegend im Innenbereich des Verwaltungsbereiches, mit möglicherweise einigen Aktivitäten mit Aussenwirkungen" hielten. Das Untersuchungsergebnis hat gerade das Gegenteil gezeigt: Die Vorbereitung des Widerstandes ist einer ausserhalb des "Innenbereiches des Verwaltungsbereiches" handelnden Organisation übertragen worden.

Die Notwendigkeit einer solchen Delegationsnorm unterliegt nach Auffassung der PUK EMD im vorliegenden Fall auch keinen Ausnahmen. Insbesondere ist das Geheimhaltungsinteresse kein Grund, auf eine Delegationsnorm zu verzichten. Wie bereits erwähnt, ist schon aus Gründen der Dissuasion die Tatsache, dass der Widerstand vorbereitet wird, als solche nicht geheimzuhalten, während die Einzelheiten der Vorbereitung geheimgehalten werden müssen, sollen die Vorkehrungen einen Sinn haben. Eine Delegationsnorm, die den Bundesrat ermächtigt, den Widerstand vorzubereiten und hierfür eine ausserhalb von Armee und Bundesverwaltung stehende besondere Organisation zu schaffen und zu unterhalten, würde das Geheimhaltungsinteresse wahren. Die PUK EMD vertritt im übrigen die Auffassung, dass eine solche Delegationsnorm in einem Gesetz im formel-

len Sinne zu sehen wäre. Notverordnungsrecht des Bundesrates wäre nicht ausreichend.

Nicht ausreichend ist nach Auffassung der PUK EMD auch die Abstützung der Vorbereitung des Widerstandes auf den Bericht vom 27. Juni 1973 über die Sicherheitspolitik der Schweiz; insbesondere kann die PUK EMD die im Bericht des EMD vom 13. August 1990 geäußerte Auffassung nicht teilen, wonach der Bericht von 1973 einen "staatsleitenden Plan imperativen Charakters" darstelle, vom Parlament in zustimmendem Sinne zur Kenntnis genommen worden sei und daher "Befolgung" erheische. Sie schliesst sich dem Gutachter an, wenn er bemerkt, die Idee, der Bericht von 1973 sei ein imperativer Plan, führe dazu,

"... dass das in der Bundesverfassung festgelegte Gesetzgebungsverfahren mitsamt dem Referendum durch ein zweideutiges System, das jeglicher verfassungsmässiger Legitimation entbehrt, ersetzt wird. Die in einem Regierungsbericht geäußerten Absichten würden im nachhinein zu verbindlichen Weisungen, lediglich weil das Parlament sie vorbehaltlos zur Kenntnis genommen hat. Diese Betrachtungsweise würde die 'Gesamtkonzeptionen' ihrer tatsächlichen Natur, nämlich die Berichterstattung an das Parlament, berauben." (Gutachten Grisel französischer Text S. 33; Uebersetzung PUK EMD)

Die PUK EMD stellt daher fest, dass für die Uebertragung des "Widerstands" auf eine ausserhalb von Bundesverwaltung und Armee stehende Organisation eine gesetzliche Grundlage notwendig gewesen wäre und dass diese gesetzliche Grundlage fehlt. In seiner Antwort vom 13. August 1990 stellte das EMD die Schaffung einer gesetzlichen Delegationsnorm in Aussicht für den Fall, dass am herrschenden Konzept der Vorbereitung des Widerstandes festgehalten werde.

Diese Feststellung der PUK EMD steht im Widerspruch zum Ergebnis der Abklärungen der Arbeitsgruppe Bachmann der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, die in ihrem Bericht vom 19. Januar 1981 in Ziffer 55 festhielt: "Aufgabe und Stellung der Widerstandsorganisation (...) entsprechen heute den Anforderungen, die vom Standpunkt des Rechtsstaates und der Demokratie zu stellen sind." Dieser Widerspruch ist indessen bloss ein scheinbarer. Die Arbeitsgruppe Bachmann konnte sich in ihren Erwägungen nur auf die "alte" Widerstandsorganisation beziehen, deren Struktur von der

heutigen Widerstandsorganisation insofern eine wesentlich andere war, als die Leitung der Organisation einer Bundesstelle, der Sektion Spezialdienst der UNA, näherhin deren Chef, Oberst Bachmann, übertragen war. Die PUK EMD hat sich nicht über die Legalität jener alten Struktur auszusprechen, sondern über jene der neuen Organisation, für welche im Zeitpunkt der Abfassung des Berichtes der Arbeitsgruppe Bachmann noch nicht einmal die Grundlagen geschaffen waren; das Grundlagendokument des Generalstabschefs betreffend P-26 datiert vom 7. September 1981.

1.4.3.2 Völkerrechtliche Konsequenz

Das Konzept von P-26 als einer von der Armee und der Bundesverwaltung völlig losgelösten Organisation gründete - wie bereits festgestellt (Ziff. 1.4.2) - auf der Ueberlegung, dass sie im Falle einer Unterwerfung der obersten Landesbehörden unter eine allfällige Besetzungsmacht den Weisungen der Regierung nicht unterworfen und damit frei wäre, den Widerstand aufzunehmen und zu führen.

Die PUK EMD ersuchte Professor Daniel Thürer, ordentlicher Professor für Völkerrecht an der Universität Zürich, zu dieser Frage gutachterlich Stellung zu nehmen und auch die Frage zu beantworten, ob die Vorbereitung des Widerstandes bereits zu Friedenszeiten bestimmten völkerrechtlichen Einschränkungen unterliege.

Sein Gutachten zeigt, dass bereits heute getätigten Vorbereitungshandlungen für den Widerstand in Kriegszeiten keinerlei völkerrechtliche Schranken entgegenstehen.

Das Gutachten weist indessen nach, dass die Loslösung der Organisation von Armee und Verwaltung im Besetzungsfalle tatsächlich gewisse Vorteile hat.

Stimmt die Landesregierung einem Waffenstillstand zu, so werden dadurch die regulären Streitkräfte und die Kleinkriegsverbände gebunden. Nach dem Grundsatz von Treu und Glauben ist davon auszugehen, dass Waffenstillstandsverträge per definitionem auch die Tä-

tigkeit organisierter Widerstandsbewegungen ausschliessen wollen. Das bedeutet für die Regierung des besetzten Staates, dass sie im Rahmen des ihr faktisch Zumutbaren Widerstandskämpfe unterbinden und die Beteiligten bestrafen soll, weil sie sonst in völkerrechtswidriger Weise den Waffenstillstand bricht. Dasselbe trifft an sich für die Widerstandsorganisation, die den bewaffneten Widerstandskampf nicht aufgibt, ebenfalls zu. Die Widerstandsorganisation hat in diesem Falle allerdings die namentlich den regulären Streitkräften, d.h. der Armee, verschlossene Möglichkeit, sich einem kriegführenden Drittstaat anzuschliessen, der nicht am Waffenstillstand beteiligt ist, womit sie sich den Kombattantenstatus erhalten kann und an den Waffenstillstand nicht gebunden ist.

1.4.3.3 Rechtliche Unvereinbarkeiten

Die Stellung der Organisation ausserhalb von Armee und Verwaltung wirft in rechtlicher Hinsicht weitere zahlreiche Fragen auf, von denen die PUK EMD einige nachfolgend summarisch streift:

- Unterstellung der Angehörigen von P-26 unter die Militärversicherung

Am 8. November 1982 trafen der damalige Generalstabschef und der frühere Direktor des Bundesamtes für Militärversicherung eine Vereinbarung über die Unterstellung der Angehörigen von P-26 unter das Bundesgesetz über die Militärversicherung. Der Bundesrat hatte davon keine Kenntnis.

Diese Vereinbarung wurde im Einvernehmen mit dem Direktor der Eidgenössischen Finanzkontrolle abgeschlossen. Der Direktor des Bundesamtes für Militärversicherung stimmte der Vereinbarung mit Bedenken zu und nur, nachdem zugesichert worden war, die Widerstandsorganisation solle in einem Bundesratsbeschluss eine Rechtsgrundlage erhalten. Gestützt darauf wurden in einem der PUK EMD bekanntgewordenen Fall Leistungen der Militärversicherung für eine Person, die P-26 angehörte, ausgerichtet.

Würdigung

Die Unterstellung der Angehörigen von P-26 unter die Militärversicherung entspricht nicht dem geltenden Recht. Der Vorsteher des Departements des Innern nahm gegenüber der PUK EMD zu diesem Aspekt Stellung und verwies darauf, dass mit der Revision des Bundesgesetzes über die Militärversicherung diesem Problem die notwendige Aufmerksamkeit geschenkt worden sei (Botschaft vom 27. Juni 1990; Art. 1 Abs. 1 Bst. g Ziff. 5).

- Haftpflicht

Das Problem der Haftpflicht der Organisation beziehungsweise deren Mitglieder gegenüber Dritten wurde offenbar nicht erkannt. Eine Regelung besteht nicht. Die PUK EMD stellte fest, dass im Rahmen einer Übung von P-26 bei einem Lastabwurf ab einem Flugzeug sich der Fallschirm, an dem ein Metallcontainer befestigt war, nicht öffnete und der Container "ungebremst" zu Boden ging. Drittschaden entstand nicht. Hingewiesen auf die Möglichkeit eines Drittschadens bei diesem Vorfall erklärte ein Verantwortlicher von P-26 gegenüber der PUK EMD, in einem solchen Falle wäre Bundeshaftung gegeben gewesen, weil die Ausbildung im Auftrage des Bundes erfolge.

Würdigung

Die PUK EMD kann die geäußerte Auffassung nicht teilen. Bei den Angehörigen der Organisation von P-26 handelt es sich weder um Beamte noch um "übrige Arbeitskräfte" des Bundes im Sinne des Verantwortlichkeitsgesetzes vom 14. März 1958, noch sind sie auf gültige Weise "unmittelbar mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben des Bundes betraut" (Art. 1 Abs. 1 Verantwortlichkeitsgesetz), auch handelt ein Angehöriger im Rahmen seiner Tätigkeit für die Organisation P-26 nicht "in Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit" (Art. 3 Verantwortlichkeitsgesetz). Eine Bundeshaftung nach dem Bundesgesetz über die Militärorganisation entfällt ebenfalls, da die Mit-

glieder im Rahmen ihrer Tätigkeit für die Organisation P-26 nicht als Angehörige der Armee handeln.

- Anstellung von Mitarbeitern von P-26

Mit Datum vom 30. Juni 1979 schlossen der Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr als Auftraggeber und eine Privatperson als Auftragnehmer einen Vertrag ab, den sie den Regeln der Artikel 394 und folgende des Obligationenrechtes über den Auftrag unterstellten. Inhalt des Vertrages war die Verpflichtung des Auftragnehmers, "das Projekt Nr. 26 der Untergruppe Nachrichtendienst und Abwehr (zu einem späteren, unbekanntem Zeitpunkt korrigiert in "Generalstabschef") selbständig zu leiten und alle damit verbundenen Dienste zu erbringen". Als Gegenleistung verpflichtete sich der Auftraggeber zur Entrichtung eines Honorars nebst Vergütung der anfallenden - ausserhalb des Vertrages pauschalieren - Spesen. Das Honorar beträgt heute rund Fr. 240'000.-- pro Jahr, was ungefähr der Besoldung eines Korpskommandanten entspricht. Der Vertrag wurde vom Direktor der Eidgenössischen Finanzkontrolle, dem Sekretär der Finanzkommissionen und vom Generalstabschef eingesehen.

Beamte oder Instruktoren, die vollamtlich für P-26 tätig sind, werden gemäss ihrer Funktion als Beamte oder Instruktoren nach der Besoldungsverordnung des Bundes entlohnt.

Die nichtchargierten "Feld-Mitglieder" erhielten ein Taggeld von Fr. 100.-- zuzüglich Spesen.

Würdigung

Weder einzeln noch gemeinsam hatten die handelnden Beamten die Befugnis, eine solche Anstellung, wie jene des Chefs von P-26, vorzunehmen. Bundesrat und Parlament wurden nicht informiert. Für diese Anstellung, insbesondere auch für den Entschädigungsansatz, fehlte eine entsprechende Rechtsgrundlage. Nur nebenbei sei erwähnt, dass der Verweis auf Artikel 394 des Obligationenrechtes

irrig ist, da der Vertrag sich seinem Inhalt nach ohne jeden Zweifel eher als Arbeitsvertrag denn als Auftrag kennzeichnet.

- Kriegsmaterialgesetz, Konkordat über den Handel mit Waffen und Munition sowie Sprengstoffgesetz

Das Bundesgesetz vom 30. Juni 1972 über das Kriegsmaterial schreibt in Artikel 4 vor, dass für die Beschaffung von Kriegsmaterial eine Grundbewilligung des Bundes erforderlich ist.

Das interkantonale Konkordat vom 27. März 1969 über den Handel mit Waffen und Munition verbietet in Artikel 8 den Kauf und Verkauf von Maschinenpistolen und Maschinengewehren.

Das Bundesgesetz vom 25. März 1977 über explosionsgefährliche Stoffe schreibt in Artikel 12 vor, dass "wer als Verbraucher Sprengmittel beziehen will" einen vom Kanton ausgestellten Erwerbsschein haben muss.

Würdigung

Die genannten Vorschriften wurden von der Organisation P-26, die über Waffen und Sprengstoff im erwähnten Sinn verfügt, nicht befolgt.

1.5 Verantwortungen

1.5.1 Verantwortung des Parlamentes

1.5.1.1 Die Verantwortung im allgemeinen

Der Nationalrat hatte im Jahre 1957 das Postulat Jaeckle überwiesen, welches die Prüfung der Frage verlangte, "welche Vorkehren in Organisation und Ausbildung getroffen werden können, um den totalen Volkswiderstand gegebenenfalls über die Feldarmee hinaus aufzunehmen und zu sichern". Die Ueberweisung dieses Postulates wurde

offenbar von der Armeeführung als direkter Auftrag verstanden, die im Postulat enthaltenen Anliegen in die Tat umzusetzen, nicht bloss als Einladung, diese Frage zu prüfen. Dass "im Auftrag des Parlamentes" eine Widerstandsorganisation geschaffen wurde, erfuhr das Parlament allerdings nicht (vgl. Ziff. 1.2.2.2). Als der Bundesrat im Jahre 1973 seinen Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz vorlegte, erwähnte er zwar den "Widerstand im feindbesetzten Gebiet" als eine der strategischen Zielsetzungen (vgl. Ziff. 426 des Berichtes vom 27. Juni 1973 über die Sicherheitspolitik der Schweiz) und erklärte unter den "Sicherheitspolitischen Leitsätzen" (Ziff. 717 desselben Berichtes), "Kleinkrieg und gewaltloser (sic!) Widerstand in besetzten Gebieten werden innerhalb der durch das Kriegsvölkerrecht gezogenen Schranken vorbereitet und nötigenfalls geführt"; von der tatsächlich bereits an die Hand genommenen Vorbereitung des bewaffneten Widerstandes im feindbesetzten Gebiet erwähnte der Bundesrat im Bericht vom 27. Juni 1973 über die Sicherheitspolitik der Schweiz allerdings nichts. Das Parlament erfuhr von solchen Vorbereitungsmaßnahmen erst durch die Arbeitsgruppe Bachmann der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, die in ihrem Bericht vom 19. Januar 1981 unter Ziffer 221 mitteilte: "Der Spezialdienst hat aufgrund der Sicherheitspolitik des Bundes die Aufgabe, günstige Voraussetzungen für den aktiven Widerstand gegen eine Besetzungsmacht in der Schweiz zu schaffen", und erwähnte: "Schon seit den sechziger Jahren war es Aufgabe der Sektion Spezialdienst, den Widerstand für den Besetzungsfall vorzubereiten" (Ziff. 231 des Berichtes der Arbeitsgruppe). Auf welche Weise diese Vorbereitung erfolgte, erwähnte der Bericht nicht. Abgesehen vom Hinweis auf die 1976 erfolgte Ernennung Oberst Bachmanns zum Chef der Sektion Spezialdienst, von Ausführungen über die personelle und organisatorische Verflechtung mit dem ausserordentlichen Nachrichtendienst und wenigen Bemerkungen zur Finanzierung und Kontrolle des Dienstes (Ziff. 251 des Berichtes der Arbeitsgruppe) machte die Arbeitsgruppe weder genauere Angaben zum festgestellten Sachverhalt noch zur Art der Ueberprüfung des Dienstes. Die Existenz einer Organisation, die heute schon den bewaffneten Widerstand auszulösen in der Lage wäre, wurde dem Parlament nie bekanntgegeben.

Die PUK EMD ist der Ansicht, dass das Parlament und damit die Öffentlichkeit über die Tatsache, dass eine solche Organisation im Aufbau begriffen ist, hätten orientiert werden müssen. Dies insbesondere deswegen, weil die Geheimhaltung dieser Tatsache im Interesse der Landesverteidigung keineswegs geboten war, dann aber auch mit Blick darauf, dass eine geheimgehaltene Widerstandsvorbereitung keine Dissuasiationswirkung entfalten kann. Die PUK EMD stellte fest, dass eine solche Orientierung des Parlaments und der Öffentlichkeit nicht erfolgt ist.

Auch (und gerade) bei sorgfältiger Lektüre des Berichtes vom 27. Juni 1973 über die Sicherheitspolitik der Schweiz konnte das Parlament nicht zum Schlusse kommen, dass eine für den bewaffneten Widerstand geeignete Organisation aufgebaut würde. Der Bericht, namentlich dessen Ziffer 717, führte vielmehr zur Auffassung, dass einerseits der Kleinkrieg und andererseits der gewaltlose Widerstand vorbereitet würden. Der Kleinkrieg ist eine Kampfform der Armee (Ziff. 544 des Berichtes 1973) mit dem Ziel, nach Zusammenbruch der operativen Kräfte dem Gegner die völlige Beherrschung besetzter Gebiete zu verunmöglichen und die Befreiung vorzubereiten. Kleinkrieg ist nicht der bewaffnete Widerstand einer nicht zur Armee gehörenden Widerstandsorganisation. Aufgrund des Berichtes vom 27. Juni 1973 über die Sicherheitspolitik der Schweiz war das Parlament nicht in der Lage, den wahren Umfang der Vorbereitung des bewaffneten Widerstandes im feindbesetzten Gebiet zu erkennen.

Der Bericht der Arbeitsgruppe Bachmann der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates wie auch die Debatte im Nationalrat gaben zumindest keinen konkreten Hinweis darauf, dass der Spezialdienst eine eigentliche Widerstandsorganisation für den bewaffneten Widerstand im feindbesetzten Gebiet aufgezogen hatte.

1.5.1.2 Finanzaufsicht

P-26 wurde während Jahren (ausschliesslich) aus Mitteln des Bundes finanziert (vgl. Ziff. 1.3.3.8).

Da für die Uebertragung von staatlichen Aufgaben auf die Organisation, namentlich der Aufgabe der Vorbereitung des Widerstandes im feindbesetzten Gebiet, keine gesetzliche Grundlage besteht - obwohl eine solche erforderlich wäre -, fehlt auch die gesetzliche Grundlage für finanzielle Leistungen des Bundes an dieselbe. Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Ausgaben ist verletzt worden. Die finanziellen Leistungen an die Organisation hätten nicht erfolgen dürfen.

Die Finanzdelegation nahm zu diesen rechtswidrigen Zahlungen nie Stellung. Ein Zeuge sagte vor der PUK EMD aus, er habe gegenüber der Finanzdelegation Andeutungen mit Bezug auf diese Ausgaben gemacht, doch sei er auf kein Interesse gestossen. Fragen kann man sich, ob nicht bereits die Kenntnis der geheimen Dienste Bachmanns hätte Anlass dazu geben können, sich nach der Finanzierung der Nachfolgeorganisation zu erkundigen.

Zwei Präsidenten der Finanzdelegation wurden von der Eidgenössischen Finanzkontrolle über bestimmte Fragen der Organisation orientiert. Sie informierten die übrigen Mitglieder der Finanzdelegation nicht über diese Sonderbereiche und veranlassten keine nähere Prüfung der Rechtmässigkeit der Zahlungen. Sie waren die einzigen Mitglieder des Parlamentes, mit Ausnahme der Mitglieder des Beirates, welche die tatsächliche Möglichkeit hatten, die Organisation einer näheren Prüfung zu unterziehen.

Im Anhörungsverfahren gemäss Artikel 63 Absatz 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes wurde nachträglich geltend gemacht, es seien alle Präsidenten der Finanzdelegation orientiert worden. Aus zeitlichen Gründen konnte die PUK EMD diesen Sachverhalt nicht erneut überprüfen.

Einschränkend ist beizufügen, dass die beiden Präsidenten der Finanzdelegation glaubhaft machten, über die Unterstellung dieser Organisation ein anderes Bild gehabt zu haben als jenes, das die PUK EMD aufgrund ihrer Erhebungen erhielt. Beide Präsidenten glaubten, es handle sich um eine zur Armee oder zum EMD gehörende Organisation.

1.5.2 Verantwortung des Bundesrates

Es steht fest, dass der Bundesrat über die Vorgängerorganisation von P-26 durch Generalstabschef Senn orientiert wurde (vgl. Ziff. 1.2.4). Die Untersuchung ergab auch, dass der seinerzeitige Departementsvorsteher, Bundesrat Chevallaz, über die Reorganisation der Widerstandsorganisation im Nachgang zur Angelegenheit Bachmann/Schilling von den betreffenden Generalstabschefs Senn und später Zumstein informiert wurde und er seine - wenn auch nicht in schriftlicher Form geäußerte - Zustimmung zur Bildung einer neuen Widerstandsorganisation gab: "Ich wurde von den Korpskommandanten Senn und später Zumstein genau über den Auftrag dieser Organisation und deren Struktur informiert. Ich übertrug dem Generalstabschef die Verantwortung, die Organisation aufzubauen und mich zu informieren, wenn sich Vorfälle ereignen. (...) Ich habe keinen schriftlichen Befehl erteilt, bestanden doch schon frühere Weisungen, die ich mündlich erneuerte. (...) Ich könnte, falls nötig, die Einzelheiten abklären. Das Ganze geht weit zurück. Die Organisation wurde 1957 ins Leben gerufen (Generalstabschef de Montmollin). Das ist vielleicht die erste Spur, die gefunden werden kann." (Übersetzung PUK EMD) Die PUK EMD konnte keinen Hinweis darauf finden, dass sich der Gesamtbundesrat mit der Schaffung von P-26 seinerzeit befasst hätte.

Wie aus den Aussagen von Bundesrat Chevallaz hervorgeht, befasste sich der Departementsvorsteher in der Folge nicht mehr eingehend mit der Organisation P-26: Er war darüber orientiert, in welcher Größenordnung sich der Bestand der Organisation bewegen sollte, er wusste auch, dass ein Beirat aus Parlamentariern gebildet worden war, "um eine gewisse Aufsicht über diese Organisation auszuüben" (Übersetzung PUK EMD); Namen von Mitgliedern der Organisation wollte er dagegen keine kennen. Weitere Informationen wollte der Departementsvorsteher nicht erhalten: "Dieser hat zweifellos das Recht, weiter zu gehen, wenn er den Eindruck hat, die Sache funktioniere schlecht. Aber alles deutete darauf hin, dass Generalstabschef Senn und später Generalstabschef Zumstein die Sache seit der Reorganisation (nach dem Ausscheiden Bachmanns) gut in die Hand genommen hatten. Es gab für mich deshalb keinen Grund,

eine weitergehende Prüfung vorzunehmen oder die Untersuchung, die im Zusammenhang mit der Angelegenheit Bachmann erfolgt war, wieder aufzunehmen." (Uebersetzung PUK EMD)

Der Informationsstand der Nachfolger von Bundesrat Chevallaz (denen die Organisation "über die von diesen eingesetzten hierarchischen Zwischenglieder" unterstellt war) erwies sich bei den Befragungen als gering. In der Regel orientierte der Generalstabschef mündlich den Departementsvorsteher über die Existenz von P-26 bei dessen Amtsantritt. Es gab offenbar Departementsvorsteher, die - soweit sich dies aufgrund der Befragungen durch die PUK EMD feststellen liess - annahmen, die Organisation sei Teil der Armee und zur Führung oder Unterstützung des Kleinkrieges bestimmt. Ausnahmslos erachteten es die befragten Departementsvorsteher als richtig, ihren Mitarbeitern unter Führung des jeweiligen Generalstabschef zu vertrauen und selbst über möglichst wenig Kenntnisse der Organisation zu verfügen. So erklärte ein ehemaliger EMD-Vorsteher, er sei vom Generalstabschef - "wahrscheinlich" bei dessen Antrittsbesuch - darauf aufmerksam gemacht worden, "dass es dann auch noch zwei geheime Dienste gebe, von denen es aber aus politischen Gründen besser sei, wenn der Departementschef die Details nicht kenne". Diese Argumentation habe ihm eingeleuchtet. Zusätzliche Informationen seien nicht erfolgt, abgesehen von einer Berücksichtigung und der Zusicherung, die Finanzkontrolle sei gewährleistet. Ähnlich äusserte sich ein anderer EMD-Vorsteher der PUK EMD gegenüber: "Es wurde mir über die Existenz eines P-26, das offenbar Ende 1981 geschaffen wurde, nichts mitgeteilt. Mit einer Ausnahme: ich kannte die Namen der vier oder fünf Mitglieder der beratenden Parlamentariergruppe, weil ich sie einmal treffen konnte. Als neuer Chef des EMD beschränkte sich meine Kenntnis auf diese Personen; zweifellos wollte der Generalstabschef den Politiker nicht kompromittieren."

Der Bundesrat und namentlich die Vorsteher des EMD als Vorgesetzte des Generalstabschefs befassten sich mit dieser Organisation wenig und nahmen die ihnen auch in diesem Bereich obliegende politische Verantwortung lediglich per Delegation wahr. Die Vorsteher des EMD, mit Ausnahme des amtierenden, begnügten sich damit, dass die Generalstabschefs sie nur zurückhaltend informierten, weil man of-

fenbar der Meinung war, es sei "aus politischen Gründen" für die Vorsteher des Departements besser, wenn sie über diese Organisation nicht allzu eingehend orientiert würden.

Die politische Verantwortung für den eigenen Zuständigkeitsbereich entfällt indessen dann nicht, wenn man sich nicht informieren lässt. Die Gründe, die für dieses Verhalten angeführt wurden, vermögen die PUK EMD nicht zu überzeugen. Der Gesamtbundesrat konnte nur soviel wissen, wie ihm der jeweilige Vorsteher des EMD mitteilte. Nach dem 5. September 1979 (vgl. Ziff. 1.2.4) erfolgte keine Orientierung des Gesamtbundesrates mehr.

1.5.3 Verantwortung der Generalstabschefs

Die Generalstabschefs von 1981 bis 1989 tragen die direkte Verantwortung für die Organisation P-26. Auch wenn sie in gutem Glauben handelten und eine Aufgabe an die Hand nahmen, die sich aus ihrer Sicht gebieterisch aufdrängte, kann nicht übersehen werden, dass sie aus Geheimhaltungsgründen den Erfordernissen des gesetzmässigen Verwaltungshandelns nicht die notwendige Beachtung schenkten. Geheimhaltungsbedürfnisse dispensieren nicht von der Beachtung der geltenden Kompetenznormen, die im übrigen ohne Schaden für die Organisation auch in einem öffentlichen parlamentarischen Rechtssetzungsverfahren hätten geschaffen werden können. Es kann auch nicht übersehen werden, dass die Generalstabschefs ihre vorgesetzten Bundesräte nicht mit dem notwendigen Nachdruck auf diese Organisation hinwiesen; insbesondere hätten Auftrag und Konzeption einer solchen Organisation nach Auffassung der PUK EMD den politisch verantwortlichen Departementsvorstehern bekanntgegeben werden müssen.

1.5.4 Verantwortung der Organe der Finanzkontrolle

Die Direktoren der Eidgenössischen Finanzkontrolle und der Sekretär der Finanzkommissionen haben - trotz eingestandener Bedenken - weder die Finanzierung dieser Organisation beanstandet, noch die Mitglieder der Finanzdelegation unterrichtet, mit Ausnahme von

Präsidenten der Finanzdelegation. Es wurde von ihrer Seite auch darauf hingewiesen, dass die Bereitschaft der Mitglieder der Finanzdelegation, solche Informationen aufzunehmen, gering gewesen sei. Wie bei den Generalstabschefs ist auch bei den obersten Beamten der Finanzkontrolle und der Finanzaufsicht nicht zu übersehen, dass sie nicht mit dem notwendigen Nachdruck auf die Information der Finanzdelegation hingewirkt haben. Es steht für die PUK EMD ausser jedem Zweifel, dass in diesem Falle äusserst bewährte und zuverlässige Kontroll- und Aufsichtsbeamte durch das strenge militärische Geheimnis, das die Organisation P-26 umgab, in der rückhaltlosen Wahrnehmung ihrer Aufgaben beeinträchtigt wurden. Soweit keine Sonderregeln Platz greifen, darf auch das militärische Geheimnis die Beachtung der Finanzhaushalt- und der Finanzkontrollnormen nicht verunmöglichen.

Den beiden Beamten ist allerdings zugute zu halten, dass sie eine bereits bestehende Praxis weiterführten und sich dabei auf ein Schreiben des Präsidenten der Finanzdelegation des Jahres 1967 berufen konnten, der für die Kreditrubrik "Abteilungsarbeiten" eine Sonderbehandlung vorsah. Da Ende der sechziger Jahre die Widerstandsorganisation als Spezialdienst der UNA mindestens zum Teil über die Rubrik "Abteilungsarbeiten" finanziert worden war, mochte es naheliegen, dieses Kontroll- und Aufsichtsregime über die Widerstandsorganisation auch weiterhin anzuwenden, als dieser Spezialdienst aufgehoben und die Widerstandsorganisation nicht mehr über die Rubrik "Abteilungsarbeiten" finanziert wurde.

1.6 Gesamtwürdigung

Die PUK EMD bringt durchaus Verständnis dafür auf, dass Vorbereitungen für den Widerstand getroffen wurden, ohne sich damit zur grundsätzlichen Zweckmässigkeit aussprechen zu wollen. Die Vorbereitung des Widerstandes unterliegt jedoch rechtlichen Voraussetzungen, die beachtet werden müssen.

Die Beanstandungen der PUK EMD beziehen sich nicht auf die Mitglieder der Organisation P-26, sondern auf deren Urheber und auf die politisch Verantwortlichen. Diese liessen das gerade in Fragen

der Geheimhaltung besonders notwendige Differenzierungsvermögen vermissen und überschritten in ihrer Sorge um die Geheimhaltung das Mass des unbedingt Notwendigen. So unterwarfen sie die gesamte Organisation, selbst deren Existenz, der striktesten Geheimhaltung. Auf diese Weise versäumten sie es, für die Aufgabe der Organisation die erforderliche gesetzliche Grundlage zu schaffen, und verunmöglichten dem Parlament die Ausübung seiner verfassungsmässigen Aufsichtspflichten, namentlich der Finanzaufsicht.

Die PUK EMD hat nach ihrem Auftrag institutionelle Mängel und Verantwortlichkeiten aufzuzeigen und ist damit ein besonderes Organ der parlamentarischen Aufsicht; eine weitergehende politische Aufgabe kann sie nur mit grosser Zurückhaltung wahrnehmen. Sie enthält sich deshalb jeder Beurteilung der Frage nach der Zweckmässigkeit der Widerstandsvorbereitung im allgemeinen wie auch der Zweckmässigkeit der Organisation P-26 im besonderen; sie verzichtet dementsprechend auch auf jede Empfehlung für die Zukunft.

Sie hat, nachdem die Verantwortlichkeiten dargestellt und der Mangel der erforderlichen gesetzlichen Grundlage für die Tätigkeiten der Organisation P-26 festgestellt worden sind, eine Massnahme vorzuschlagen: Der Bundesrat hat den gesetzlichen Zustand im Bereiche der Vorbereitung des Widerstandes im feindbesetzten Gebiet wiederherzustellen. Das bedeutet zunächst und ohne Präjudiz für künftige Beschlüsse, dass der Bundesrat alle Aktivitäten der Organisation bis zur Entscheidung über die Widerstandsvorbereitungen einzustellen hat; namentlich sind Rekrutierung und Ausbildung zu sistieren, das Material, die Waffen und die Munition der Verfügungsgewalt der Organisation zu entziehen und die Anlagen zu schliessen. Der Vollzug dieser Massnahmen ist sicherzustellen. Der Bundesrat soll noch während der laufenden Legislaturperiode den Entscheid fällen, ob er die Tätigkeiten der Organisation P-26 wieder aufnehmen oder einstellen will. Im ersten Fall soll er dem Parlament die gesetzlichen Grundlagen hierfür bis zur Herbstsession 1991 vorlegen; im anderen Fall soll er dem Parlament innert gleicher Frist über den Vollzug der Auflösung der Organisation P-26 Rechenschaft ablegen.

Da die Mitglieder der Organisation ihrer Tätigkeit im guten Glauben und im Vertrauen auf höchste Repräsentanten der Armee, namentlich die jeweiligen Generalstabschefs, nachgekommen sind, darf die Unterbrechung der Aktivitäten der Organisation P-26 beziehungsweise deren definitive Einstellung den von der Organisation angebotenen Mitgliedern nicht zum Nachteil gereichen.

2. Ausserordentlicher Nachrichtendienst

2.1. Ausgangssituation

Wie bei der Widerstandsorganisation ist auch die Existenz eines ausserordentlichen Nachrichtendienstes durch die Verfügung des Vorstehers EMD vom 30. März 1990 offiziell bestätigt worden (vgl. Ziff. 1.1). Die PUK EMD legte auch hier bei Erfüllung ihres Auftrages gemäss Artikel 2 des Bundesbeschlusses vom 12. März 1990 das Hauptgewicht auf die Abklärung der gegenwärtigen Situation.

2.2 Historischer Rückblick

2.2.1 Geheime Nachrichtendienste im Zweiten Weltkrieg

Im Jahre 1938 erliess der damalige Generalstabschef Labhart "Weisungen für den Neuaufbau des Nachrichtendienstes", die unter anderem auch die Aufgaben und Aktivitäten der damaligen Nachrichtensektion festlegten. Nach diesen Weisungen oblag der Nachrichtensektion der Generalstabsabteilung auch der Geheimdienst im engeren Sinne, d.h. die Nachrichtenbeschaffung mittels Agenten.

Beispiele solcher geheimdienstlicher Aktivitäten des Schweizerischen Nachrichtendienstes während des Zweiten Weltkrieges sind bekannt. So schuf die "Nachrichtensammelstelle 1, Territorialkommando 8" unter Max Waibel in Luzern unter dem Decknamen "Rigi" eine eigene Nachrichtenbeschaffungsorganisation in Deutschland, die über Verbindungen bis zur Spitze der deutschen Wehrmacht verfügte. Berühmtheit erlangte auch die Nachrichtenlinie "Wiking", welche Max Waibel schon vor dem Krieg aufgebaut hatte und die prä-

zise Informationen über die bevorstehenden deutschen Feldzüge nach Skandinavien, Frankreich (1940) und Russland (1941) lieferte.

Neben den von Teilen der Armee betriebenen Geheimdienstnetzen bestanden auf privater Basis errichtete, weitverzweigte nachrichtendienstliche Organisationen, welche die schweizerische Armeeführung mit Informationen aus eigenen Quellen versorgten. Das bekannteste Beispiel einer solchen Organisation ist das "Büro Ha", aufgebaut und geleitet von dem seinerzeit in Teufen wohnhaften Kaufmann Hans Hausmann. Ueber verschiedene Quellen wurde nicht nur die Schweiz, sondern auch die Alliierten (inkl. Sowjetunion) mit wichtigen Informationen über Pläne und Projekte des Deutschen Reichs beliefert. Nach aussen war Hausmann aus Gründen der Abstreitbarkeit privat tätig, er arbeitete aber eng mit den offiziellen Stellen zusammen.

Während sich die geheimen Nachrichtendienste der Armee während und nach dem Zweiten Weltkrieg auflösten, ist über die weitere Existenz und Tätigkeit der privaten geheimen Dienste nichts bekanntgeworden. Eine Ausnahme gilt nur in bezug auf die Organisation Hausmann, von der die Arbeitsgruppe Bachmann der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates in ihrem Bericht 1981 feststellte, sie sei im Jahre 1975 von Oberst Bachmann - im Einvernehmen mit dem Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr - übernommen worden.

2.2.2 Aufbau eines ausserordentlichen Nachrichtendienstes durch Oberst Bachmann

2.2.2.1 Auftrag an Oberst Bachmann

Ende 1973 wurde Oberst Bachmann beauftragt, eine besondere Nachrichtenorganisation zu planen. Der Auftrag wurde als geheim klassifiziert. Gespräche durfte Oberst Bachmann nur mit einem engen Kreis von Personen führen. Am 19. April 1974 legte er eine entsprechende Studie vor. Divisionär Weidenmann erteilte darauf Oberst Bachmann den Auftrag, seine Arbeiten für einen mündlichen Bericht zuhanden des Departementsvorstehers und allenfalls der Mi-

litärdelegation des Bundesrates zusammenzufassen. Oberst Bachmann stellte das Ergebnis seiner Studien in Form eines Vortragsexposés zusammen, welches er am 28. August 1974 Divisionär Weidenmann übergab.

Das Ergebnis der Studien fasste Oberst Bachmann in der Referatsvorlage wie folgt zusammen:

"1. Vorgesehen ist eine Organisation, die ausserhalb der Bundesverwaltung stehen soll. Ihr Chef soll für den Aufbau, die Ausbildung und die Führung verantwortlich sein; er und seine Mitarbeiter sollen nicht im Bundesdienst stehen.

2. Das Projekt sieht zwei Netze vor, die grundsätzlich aus Sicherheitsgründen voneinander getrennt organisiert werden sollen. Ein Netz hätte strategische Nachrichten in den Spannungsfeldern zu beschaffen mit dem Ziel, die rechtzeitige Mobilmachung zu gewährleisten. Als Nachrichtenquellen sind Mitarbeiter der schweizerischen Industrie und Presse im Ausland und die mit diesen in Verbindung stehenden Vertrauensleute aus Politik, Armee und Wirtschaft der Beschaffungsländer. Seine Aufgabe wäre die rechtzeitige Warnung in Krisenfällen und nicht die tagtägliche Sammlung von Informationen. Statt viele Mosaiksteine zu sammeln und zu sieben, wollen wir die entscheidenden Steine in die Hand bekommen. Die weltpolitische Entwicklung und die Möglichkeiten totaler Bedrohung zwingen, nicht nur militärische Informationen zu sammeln, sondern auch politische, wirtschaftliche, technische und wissenschaftliche Faktoren in Rechnung zu stellen.

Das zweite Netz soll operativ-taktische Nachrichten in den grenznahen Räumen für die Bedürfnisse des Armeekommandos und der Kommandanten der Grossen Verbände beschaffen. Seine Nachrichtenquellen wären mehrheitlich Auslandschweizer, die in den betreffenden Beschaffungsräumen wohnen.

3. Diese Organisation muss von Anfang an nach den Prinzipien der höchsten Geheimhaltung arbeiten. Das setzt auch besondere Kanäle der Finanzierung voraus, als unabdingbare Voraussetzung, dass sich Regierung und Armee bei allfälligen Pannen von der Organisation distanzieren können. In Friedenszeiten soll das Risiko grundsätzlich in tragbaren Grenzen gehalten werden."

Das erstgenannte Netz für strategische Nachrichten wurde "Pegasus" genannt. Die entsprechenden Aufträge wurden erst 1978 erteilt. Dieses Netz wurde dann durch den "ausserordentlichen Nachrichtendienst" abgelöst. Das zweite Netz wurde "Argus" genannt und sollte als "Schweigenetz" aufgebaut werden. Diese Idee eines grenznahen "Schweigenetzes" war nicht neu. Bereits im Jahre 1938 hatte der Generalstabschef der Nachrichtensektion den Auftrag gegeben, zum

Zwecke der Sicherung der Schweiz gegen einen Ueberfall in einem 30 - 100 km breiten Streifen jenseits der Schweizergrenze ein Netz schweizerischer Vertrauensleute aufzubauen, mit dem Truppenverschiebungen vor allem im süddeutschen Raum rechtzeitig hätten erfasst werden sollen.

2.2.2.2 Information der Militärdelegation des Bundesrates

Am 25. März 1975 behandelte die Militärdelegation des Bundesrates unter anderem Fragen des Nachrichtendienstes. Im Anschluss an diese Aussprache erhielt Generalstabschef Vischer den Auftrag, ein Arbeitspapier zu diesem Thema auszuarbeiten. Am 4. August 1975 reichte Generalstabschef Vischer ein an den Vorsteher des EMD gerichtetes Memorandum ein über "Lücken im Nachrichtendienst", das neben anderen folgende Anträge enthielt:

"1. Schaffung einer Organisation zur geheimen Beschaffung militärstrategischer und wirtschaftlicher Nachrichten aus den Schwergewichtsbereichen der globalen Strategie."

"2. Schaffung einer Organisation zur geheimen Beschaffung operativer Nachrichten aus dem grenznahen Raum."

Der Generalstabschef wies am 18. August 1975 vor der Militärdelegation ergänzend darauf hin, "dass es eine Ermessensfrage sei, wie weit man in diesem Bereich mit der Einbeziehung der politischen Behörden gehen wolle beziehungsweise gehen müsse. Es sei vielfach besser, dieselben herauszuhalten und nicht direkt mit der Verantwortung zu belasten" (Protokoll der Sitzung vom 18. August 1975). Die Militärdelegation war grundsätzlich mit den Anträgen einverstanden, wollte jedoch prüfen, wie weit das EMD oder der Gesamtbundesrat damit befasst werden müsse.

An der Sitzung vom 28. Juni 1976 genehmigte die Militärdelegation des Bundesrates einen Entwurf vom 4. Juni 1976 für ein Schreiben des EMD an alle Mitglieder des Bundesrates. In diesem Entwurf wurden die "Schaffung einer Organisation zur geheimen Beschaffung militärstrategischer und wirtschaftlicher Nachrichten aus den Schwergewichtsbereichen der globalen Strategie" sowie die "Schaffung einer Organisation zur geheimen Beschaffung operativer Nachrichten aus dem grenznahen Raum" erwähnt. In der letzten Zif-

fer legte der Chef des EMD "Wert darauf, die Erhöhung des Nachrichtenkredites ihrer grundsätzlichen Bedeutung wegen im Bundesrat zur Diskussion zu stellen". In der Folge verzichtete aber das EMD darauf, diesen Brief zu senden. Die Gründe dafür gehen aus den Akten nicht hervor.

Generalstabschef Senn führte vor der PUK EMD aus: "Die Militärdelegation des Bundesrates hat offensichtlich allen Vorschlägen des Generalstabschefs zugestimmt; denn sie wurden in die Tat umgesetzt. Für den besondern Nachrichtendienst kam man offenbar überein, die Verantwortung dafür dem Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr zu überlassen. Bundesrat und Generalstabschef sollten nicht involviert werden, um im Fall einer Panne Landesregierung und Armeeführung heraushalten zu können. Alle Vorbereitungen sollten streng geheim bleiben."

Das Netz "Argus" wurde ab Ende 1976 aufgebaut, 1978 aber aufgegeben, weil sich Probleme mit Nachbarstaaten ergaben.

2.2.2.3 Anonyme Studie für einen geheimen Nachrichtendienst

In den Akten Bachmanns befindet sich eine Studie vom Dezember 1977 mit dem Titel "Grundsätzliche Überlegungen zu einem Geheimen Nachrichtendienst". Aus dem Dokument gehen weder Autor noch Auftraggeber hervor.

Die Studie hatte keine weitere Folge. Sie enthält aber verschiedene Aussagen und Ideen, denen die PUK EMD anlässlich ihrer Untersuchung immer wieder begegnet ist:

- Prinzip der Abstreitbarkeit:

"Der Geheime Nachrichtendienst ist eine Geheimorganisation, folglich existiert er nicht. Seine Existenz wird formell nie zugegeben."

- Ablehnung der parlamentarischen Kontrolle:

"Geheime Nachrichtenangelegenheiten dürfen nie Gegenstand von Diskussionen in öffentlichen oder nicht-öffentlichen Parlamentssessionen sein."

- Neutralisierung der Verwaltungskontrolle:

"... müssen Sonderanordnungen für eine geheime Administration und Finanzierung des Geheimdienstes durch besonders 'indoktrinierte' Sachbearbeiter in den Personal-, Finanz- und Steuerämtern und anderen Zweigen der Verwaltung getroffen werden."

- Einbezug der obersten Exekutivgewalt:

"Angesichts der politischen Auswirkungen ... muss der Geheimdienst seine Legalität vom Bundesrat herleiten. Es genügt keinesfalls, seine Amtsgewalt z.B. im Generalstabschef oder im Chef des EMD zu begründen ohne Vorwissen und Zustimmung des Bundesrates."

- Unter dem Titel "Ein Wort zum Schluss" heisst es:

"Ein Schweizerischer Geheimdienst könnte mit dem grossen Vorteil anfangen, dass die übrige Welt wahrscheinlich der Meinung wäre, die Schweiz befasse sich nicht mit Spionage. Dazu käme noch, dass ein Neutraler im allgemeinen weniger Misstrauen erregt als etwa ein Angehöriger eines NATO-Staates. Die Schweiz hätte überdies Agentenanwärtern einige sehr überzeugende Beweismittel anzubieten: politisches Asyl, Bankgeheimnis und Sicherheit. Bei der Anwerbung könnten dies wichtige Beweggründe sein."

2.2.2.4 Projekte PANA und PEGASUS

Aufgrund eines Auftrages des Unterstabschefs Nachrichtendienst und Abwehr, Divisionär Ochsner, arbeitete Oberst Bachmann zwei Varianten für eine Nachrichtenorganisation aus: die eine trug den Namen "Privater Auslandnachrichtendienst (PANA)", die andere wurde "Organisation PEGASUS", später Organisation "P" genannt. Die Konzeption "PEGASUS" sah vor, dass die Organisation "alle jene Aufträge im In- und Ausland ausführt, die ein besonderes Sicherheitsrisiko bedeuten" (Ziff. 2.12). Nach Ziffer 5.3 sollte der Chef der Organisation "P"

"... Verletzungen von untergeordneten Rechtsgütern dann anordnen, wenn die Erfüllung des Auftrages auf anderem Wege nicht möglich ist".

Mit Brief vom 30. April 1979 erteilte Divisionär Ochsner Oberst Bachmann den Befehl, die Variante "PEGASUS" weiter zu verfolgen und die entsprechenden Unterlagen auszuarbeiten.

2.2.2.5 Die Schaffung des ausserordentlichen Nachrichtendienstes

Bei den im EMD deponierten Handakten von Oberst Bachmann befindet sich ein Entwurf vom 11. Juni 1979 für einen Antrag des "Eidgenössischen Militärdepartementes an den Bundesrat betreffend Schaffung eines ao. Nachrichtendienstes (AOND)". Was mit diesem Entwurf geschah, lässt sich nicht mehr rekonstruieren. Ziffer 1 des Entwurfs lautet:

"1. Gestützt auf Art. 102, Ziffern 9 und 12 der Bundesverfassung und in Ergänzung der Dienstordnung des Militärdepartementes bezüglich der Aufgaben des Generalstabschefs wird ein ausserordentlicher Nachrichtendienst (AOND) geschaffen."

Ein formeller Antrag wurde vom EMD offenbar nicht gestellt (vgl. Ziff. 2.2.2.2). Divisionär Ochsner erliess am 6. August 1979 provisorische Weisungen für den Aufbau und den Betrieb des ausserordentlichen Nachrichtendienstes. Die Organisation "P" wurde aufgelöst beziehungsweise in den ausserordentlichen Nachrichtendienst überführt.

Am 5. September 1979 orientierte Generalstabschef Senn den Gesamtbundesrat mündlich über die Widerstandsorganisation und den ausserordentlichen Nachrichtendienst. In seinem Referatstext "Probleme der Untergruppe Nachrichtendienst und Abwehr" wurde unter Ziffer 5.2. "Der Ausserordentliche Nachrichtendienst (AOND)" ausgeführt:

"Die Beschaffung von Auslandsnachrichten auf militärischem und, soweit strategisch relevant, auf politischem, wirtschaftlichem und technischem Gebiet kann nur bis zu einem durch das Risiko bedingten Masse durch die ordentlichen Nachrichtenbeschaffungsorgane durchgeführt werden.

Wer mehr will, muss auf eine besondere Beschaffungsorganisation ausweichen, deren Eigenarten wie folgt beschrieben werden können:

- Arbeit in völliger Anonymität
- Befähigung zur Uebernahme aussergewöhnlicher Risiken
- Tätigkeit unter Verwendung von unkonventionellen Mitteln und Methoden
- Möglichkeit der Ablehnung einer Verbindung zur Staats- und Armeeführung (Abstreitbarkeit)

...

Nach der prinzipiellen Orientierung der Militärdelegation durch den früheren Generalstabschef im Jahre 1975 wurden die ersten Ausbauschritte gemacht. Heute laufen Ausbildung und Einsatz des Ausserordentlichen Nachrichtendienstes sozusagen im Versuchsbetrieb. Die Angehörigen des getarnten, mehrfach abgeschirmten Beschaffungsapparates arbeiten voll- oder nebenamtlich, im Privatvertragsverhältnis oder unentgeltlich.

Die durch die Eidgenössische Finanzkontrolle überprüften Ausgaben beliefen sich 1977 und 1978 auf Fr. 400'000.-- bzw. Fr. 700'000.--. 1979 ist mit jährlich Fr. 900'000.--, in der Folge ansteigend bis 1984 jährlich ca. 2,4 Mio zu rechnen.

Die einer solchen Organisation innewohnenden Gefahren verlangen besondere Kontrollmassnahmen. Ein Aufsichtsrat hat dafür zu sorgen, dass der AOND im Rahmen seiner Aufträge arbeitet, die Mittel entsprechend einsetzt und die eingegangenen Risiken überschaubar bleiben."

Der Gesamtbundesrat nahm vom Referat ohne Diskussion oder Meinungsäusserung Kenntnis, was gemäss Generalstabschef Senn - und laut anderen hochrangigen Militärs - der Praxis entsprechend als "grünes Licht" interpretiert wurde (vgl. Ziff. 1.2.4).

2.2.3 Bericht der Arbeitsgruppe Bachmann der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates 1980/1981

Vor der PUK EMD erklärte Oberst Bachmann als Zeuge, zu seiner Zeit sei der ausserordentliche Nachrichtendienst operativ, das heisst unter Inkaufnahme höherer Risiken und Bruchs fremden Rechts, tätig gewesen. Vielleicht ein Dutzend mal pro Jahr seien Agenten in seinem Auftrag im Ausland eingesetzt worden.

Ende November 1979 wurde der Einsatz von Kurt Schilling bekannt, der im Auftrag von Oberst Bachmann in Oesterreich Manöver beobachtet hatte und dabei festgenommen worden war (vgl. Ziff. 1.2.5). In der Folge musste Oberst Bachmann die Leitung des ausserordentlichen Nachrichtendienstes abgeben.

Die Arbeitsgruppe Bachmann der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, die sich 1980/1981 intensiv mit der Angelegenheit Schilling/Bachmann auseinandergesetzt hatte, veröffentlichte ihre

Feststellungen und Wertungen in bezug auf den ausserordentlichen Nachrichtendienst im Bericht "Angelegenheit Oberst Bachmann" vom 19. Januar 1981. Im publizierten Bericht wurde der ausserordentliche Nachrichtendienst aus Geheimhaltungsgründen als besonderer Nachrichtendienst bezeichnet. Die wichtigsten Feststellungen dazu sind folgende (Ziff. 232):

"Der besondere Nachrichtendienst bildete eine Parallelorganisation zur Sektion Nachrichtenbeschaffung der UNA. Während diese alle jene Nachrichten beschaffte, die aus öffentlich zugänglichen Quellen oder mit geringem Risiko erhältlich sind, dient der besondere Nachrichtendienst zur Nachrichtenbeschaffung mit erhöhtem Risiko.

Schon in Friedenszeiten wird diese Form der Nachrichtenbeschaffung benötigt, um die letzten und entscheidenden Nachrichtenlücken zu füllen. Wenn die öffentlichen und halböffentlichen Quellen im Krisen- und Kriegsfall versiegen, so kann sich die Bedeutung dieser Nachrichten noch stark erhöhen.

Zwar bringt die besondere Nachrichtenbeschaffung eine beträchtliche Gefahr für die Beteiligten, da nötigenfalls die Verletzung fremder Rechtsordnungen mit allen ihren Folgen in Kauf genommen wird. Sie ist daher nicht leichthin auszuüben. Diese Form der Beschaffung von Nachrichten kann jedoch bei erhöhter Bedrohung für die rechtzeitige Vorwarnung sehr wichtig sein.

Der Bund ist somit zum Teil auf Nachrichten angewiesen, die nur mit erhöhtem Risiko beschafft werden können. Diese Nachrichtenbeschaffung ist notwendiger Bestandteil der Landesverteidigung und steht daher nicht im Konflikt zur Neutralitätspolitik.

Die Funktion des besonderen Nachrichtendienstes wird daher von der Arbeitsgruppe als notwendig und gerechtfertigt angesehen. Die Probleme liegen in der bisherigen Organisation und im Personellen."

Der Bericht zeigt, dass man sich in der Arbeitsgruppe der Problematik des Bruchs fremder Rechtsordnungen bewusst war. Die Arbeitsgruppe wünschte eine noch weitergehende, vollständige Privatisierung des ausserordentlichen Nachrichtendienstes. Mit den Rechtsproblemen, insbesondere der Frage nach der rechtlichen Grundlage, befasste sie sich aber nicht näher. Dies erklärt sich einerseits mit ihrer Aufgabenstellung und Blickrichtung. Hauptstossrichtung waren die personellen und strukturellen Probleme, speziell die Person Oberst Bachmanns und seine Doppelfunktion als Chef beider Geheimdienste. Andererseits glaubte man, durch eine

verstärkte Privatisierung des ausserordentlichen Nachrichtendienstes, durch eine Ausgliederung, durch privatrechtliche Anstellungsverhältnisse und einen Aufbau nach dem Milizprinzip allfällige politische oder rechtliche Konflikte vom Staatswesen fernhalten zu können.

Die Arbeitsgruppe Bachmann übermittelte einen Teil der gewonnenen Erkenntnisse und Schlussfolgerungen in einem geheimen Bericht dem EMD direkt. Laut offiziellem Bericht seien darin zahlreiche geheime und streng geheime Informationen enthalten. Ein Einblick in die Akten offenbarte der PUK EMD jedoch, dass sich diese Informationen praktisch ausnahmslos auf die Erledigung der verschiedenen Verfahren gegen Mitarbeiter der UNA und der als problematisch eingestuften weiteren Arbeitsverhältnisse bezogen. Weitere, insbesondere mündliche Berichte sind dem EMD nach Angaben der Arbeitsgruppe nicht erstattet worden; es ist deshalb davon auszugehen, dass der offizielle Bericht die damals vorhandenen Arbeitsergebnisse enthält.

2.3 Das Projekt P-27 in seiner Grundkonzeption

2.3.1 Die Grundkonzeption "Der ausserordentliche Nachrichtendienst" (Projekt 27) vom 1. Februar 1982

Divisionär Petitpierre erstellte als Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr mit Datum vom 1. Februar 1982 die Grundkonzeption für das Projekt P-27. Gleichzeitig wurden die provisorischen Weisungen von Divisionär Ochsner vom 6. August 1979 aufgehoben. Nebst dem Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr erhielten nur der Vizedirektor der UNA sowie der Chef von P-27 ein Exemplar dieser Grundkonzeption. Der Bundesrat wurde gemäss Verteiler ebensowenig bedient wie der Generalstabschef. In dieser Grundkonzeption ging der Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr davon aus, dass der ordentliche Nachrichtendienst nur bis zu einem gewissen Grade bei der Nachrichtenbeschaffung Risiken eingehen könne. "Der ausserordentliche Nachrichtendienst, als weitgehend selbständige Auslandnachrichtenbeschaffungsstelle, hat diese Lücke zu schliessen. Er steht aus diesen Gründen ausserhalb von Armee

und Verwaltung." Ausserhalb jeglicher Einordnung in die staatlichen Strukturen sei er in der Lage, "erhöhte Risiken zu übernehmen", "auch mit unkonventionellen Mitteln und Methoden Ausländnachrichten zu beschaffen", "in der Anonymität und ausserhalb von Armee und Verwaltung zu arbeiten (Abstreitbarkeit)". Der ausserordentliche Nachrichtendienst wurde dem Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr unterstellt.

Die Einzelheiten der Verbindungen zwischen dem "ordentlichen" und dem "ausserordentlichen" Nachrichtendienst wurden in den "Vorläufigen Weisungen für die Zusammenarbeit des Nachrichtendienstes mit dem Projekt 27" vom 11. Dezember 1980 geregelt, die auch unter der Geltung der Konzeption 1982 in Kraft blieb. Danach hatte das Projekt 27 zwar einen Ermessensspielraum bei der Nachrichtenbeschaffung und konnte insbesondere "aufgrund eigener Beurteilung der Lage" Nachrichten beschaffen. Indessen bestand die klare Weisung: "Auftraggeber bezüglich Beschaffung ist der Nachrichtendienst", der für laufende "allgemeine Nachrichten und Indikatoren (...) in der Regel jährlich anzupassende Bedürfnislisten" zu erstellen hatte oder in Einzelfällen für "besondere" beziehungsweise "besonders vordringliche Nachrichten und Indikatoren" Beschaffungsaufträge erteilen konnte. Zu diesem Zweck wurden in der UNA der Chef der Abteilung Nachrichtendienst sowie die unterstellten Sektionschefs "Beschaffung" und "Auswertung" über diesen Dienst orientiert, die damit in die Lage versetzt wurden, Aufträge an den ausserordentlichen Nachrichtendienst zu formulieren.

Nach derselben Weisung musste vor Inkaufnahme hoher Risiken die Zustimmung der vorgesetzten Stelle, d.h. des Unterstabschefs Nachrichtendienst und Abwehr beziehungsweise des Vizedirektors der UNA, eingeholt werden.

2.3.2 Der Auftrag des Generalstabschefs vom 25. Oktober 1985

Im Hinblick auf den Wechsel des Chefs der Organisation P-27 per 30. April/1. Mai 1986 erliess Generalstabschef Zumstein am 25. Oktober 1985 einen Auftrag, der inhaltlich der vorangehenden Grundkonzeption weitgehend entsprach; neu wurde der Chef P-27 dem Gene-

ralstabschef unterstellt, lediglich "operationell" blieb er weiterhin dem Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr unterstellt. Ausserdem hatte P-27 "ein unabhängiges Uebermittlungssystem im grenznahen in- und ausländischen Bereich aufzubauen und zu unterhalten". Gemäss Verteiler des als streng geheim klassifizierten Auftrages wurden lediglich der neue und der alte Chef P-27, der Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr sowie der Chef der Stabsabteilung des Stabes der Gruppe für Generalstabsdienste bedient - nicht aber der Bundesrat.

Gestützt auf diesen Auftrag des Generalstabschefs erstellte der Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr, Divisionär Petitpierre, mit Datum vom 18. Juni 1986 ein Pflichtenheft betreffend die operationelle Tätigkeit des Chefs Projekt 27.

Danach bedeutet die "operationelle Unterstellung" des Projekts 27 unter den Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr, dass dieser die Nachrichtenbeschaffung zu koordinieren und den Chef des Projekts 27 mit personellen und materiellen Mitteln technisch zu unterstützen habe. Eine Pflicht des Chefs P-27 zur Absprache mit dem Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr wurde nur mit Bezug auf Erstkontakte zu ausländischen Amtsstellen und Diensten vorgeschrieben; ausserdem wurde vorgesehen, dass das Budget dem Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr einzureichen sei. Im übrigen geht diese Weisung von einer weitgehenden Selbständigkeit des ausserordentlichen Nachrichtendienstes aus. Insbesondere hatten nur noch der Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr selbst sowie in Ausnahmefällen der Chef der Abteilung Nachrichtendienst das Recht, dem ausserordentlichen Nachrichtendienst Beschaffungsaufträge zu erteilen. Kontaktpersonen und Verbindungsleute zwischen dem ordentlichen und dem ausserordentlichen Nachrichtendienst waren im Gegensatz zu den "Vorläufigen Weisungen für die Zusammenarbeit des Nachrichtendienstes mit dem Projekt 27" vom 11. Dezember 1980, welche nicht formell aufgehoben wurden, nicht mehr vorgesehen. Es entfiel auch die Verpflichtung, bei Eingehen erhöhter Risiken eine Genehmigung der vorgesetzten Stelle einzuholen.

Beizufügen ist, dass die Organisation den Auftrag, ein Uebermittlungsnetz im grenznahen Ausland aufzubauen, nach den Aussagen des Chefs von P-27 nie ausgeführt hat. Dies ist den vorgesetzten Stellen auch bekannt gegeben worden; eine formelle Entbindung ist allerdings bis zum heutigen Tag nicht erfolgt.

2.4 Der ausserordentliche Nachrichtendienst 1982 bis 1990

2.4.1 Auftrag

Der heute geltende Auftrag ergibt sich aus den Grundkonzeptionen von 1982 und 1985. Der amtierende Generalstabschef bestätigte dies im Bericht vom 10. April 1990 zuhanden der PUK EMD:

"Der ausserordentliche Nachrichtendienst beschafft militärische, politische, wirtschaftliche und technische Nachrichten, welche der Verlängerung der Vorwarnzeit dienen können."

2.4.2 Die Stellung der Organisation im Staatsgefüge

Aus den erwähnten Dokumenten ergibt sich, dass die Organisation P-27, wie P-26, ausserhalb der Armee und der Verwaltung steht. Diese Auffassung ist vor der PUK EMD von allen einschlägig befragten Zeugen bestätigt worden.

2.4.3 Aufbau, Organisation, Bestand und Ausrüstung

2.4.3.1 Aufbau

An der Spitze des ausserordentlichen Nachrichtendienstes steht der Chef, der im Auftragsverhältnis angestellt ist (vgl. Ziff. 2.4.3.4). Nach den Feststellungen der PUK EMD verfügt die Organisation über keinen Stellvertreter, der den Chef bei Ausfall ersetzen könnte.

Der erste Chef trat seine Stelle Mitte 1980 im Zuge der Reorganisation des ausserordentlichen Nachrichtendienstes nach dem

Vorfall Schilling an. Nach seinen Aussagen befand sich der ausserordentliche Nachrichtendienst damals erst im Aufbau. Dieser sei mit der Fall Schilling in der Aufbauphase gescheitert. Er habe eine Papierorganisation übernommen, die über einige wenige, erst kurz vor ihm selbst in den ausserordentlichen Nachrichtendienst eingetretene Mitarbeiter verfügt habe. Ein Agentennetz habe nicht bestanden.

Der gegenwärtige, zweite Chef der Organisation nahm seine Funktion gegen Ende 1985 auf. Er hatte vor diesem Zeitpunkt, abgesehen von einer kurzen Uebergangszeit, in der er die Organisation kennenlernte, keinerlei Kontakt mit der Organisation und von deren Existenz auch keine Kenntnis.

Beide Chefs waren bis zum Zeitpunkt der Funktionsübernahme selbständig in der Privatwirtschaft tätig und hatten dabei weitläufige internationale Beziehungen erworben. Die Identität der Chefs ist einem eingeschränkten Personenkreis bekannt und wird geheimgehalten.

2.4.3.2 Organisation

Seit 1980 wurde in der Schweiz die Infrastruktur des Dienstes aufgebaut. Diese umfasste unter dem ersten Chef einen kleinen administrativen Teil (Sekretariat) und eine "wissenschaftliche" Stelle, die sich besonders mit der computergestützten Auswertung und Aufbereitung von Informationen befasste. Der zweite Chef fügte diesen beiden Stellen eine elektronische Ueberwachungsstelle bei, die ausländische Rundfunkausstrahlungen und den Funkverkehr ausländischer Nachrichtenagenturen aufzeichnet.

Nach Angaben der beiden Chefs der Organisation verfügt der ausserordentliche Nachrichtendienst über keine Agenten. Weder stehen ihm Personen in der Schweiz zur Verfügung, die operativ, das heisst unter Anwendung unkonventioneller Methoden und unter Eingehung erhöhter Risiken sowie unter Inkaufnahme des Bruchs fremden Rechtes, im Ausland geheime Informationen beschaffen, noch hat der Dienst im Ausland Residenten, die eine organisierte und zielgerichtete

Beschaffungsaktivität betreiben. Der Chef des ausserordentlichen Nachrichtendienstes verfügt nach eigenen Angaben über Kontakte zu ausländischen Persönlichkeiten in verschiedenen Stellungen der Kultur, der Wissenschaft, des Militärs und der Politik, die ihm eine gewisse Nähe und Vertrautheit mit den in den betreffenden Ländern vorhandenen politischen und militärischen Lagebeurteilungen vermitteln.

Ein nicht unbeträchtlicher Teil der Organisation erarbeitet strategische Studien (vgl. Ziff. 2.4.4.3), die teils auf geheimen, teils auf öffentlichen Quellen basieren.

2.4.3.3 Bestand, Arbeitsgeräte etc.

Die personell klein dotierte Organisation beschäftigt Ganz- und Teilzeitarbeitskräfte. Ihr Chef unterhält enge persönliche Kontakte mit Personen aus von ihm als wichtig eingestuften Ländern.

Die Organisation verfügt über automatische Lesegeräte (Scanner), Funkabhörempfänger und elektronische Datenverarbeitungsanlagen.

2.4.3.4 Anstellung und Besoldung der Mitarbeiter der Organisation

Der gegenwärtige Chef der Organisation wurde mit einem Vertrag zwischen Generalstabschef Zumstein und dem "Beauftragten" vom 25. Oktober 1985 für das Projekt 27 verpflichtet. Der Vertrag wurde als "streng geheim" klassifiziert. Der Bundesrat wurde gemäss Verteiler weder bedient noch in Kenntnis gesetzt. Obwohl den Regeln der Artikel 394 ff. des Obligationenrechtes ausdrücklich unterstellt, weist der Vertrag alle charakteristischen Merkmale eines Arbeitsvertrages auf.

Der aktuelle Chef P-27 erhält ein Jahressalär von 120'000 Franken (Indexstand 1. Januar 1986, entsprechend 80 Prozent von 150'000 Franken, angeglichen der Besoldung eines Divisionärs der Ueberklasse V; 3'000 Franken werden dabei als "Repräsentationsspesen"

ausbezahlt; der Chef P-27 hat zusätzlich Anspruch auf volle Vergütung der Dienstreisekosten sowie der ausserordentlichen Spesen). Der Vertrag endigt "auf jeden Fall am 30. April 1994, sofern er nicht durch eine der Parteien vorher widerrufen oder gekündigt wird". Der Vertrag sieht vor, dass der Beauftragte bei Endigung des Vertrages nach dem 30. April 1990 eine Abgangsentschädigung entsprechend den letzten 12 "bezogenen Monatssalären" erhält, unabhängig davon, wer kündigt.

Ein Teil der im Inland beschäftigten Mitarbeiter des Projektes 27 steht in einem (Teilzeit-)Angestelltenverhältnis zum Chef der Organisation, sie beziehen für ihre Tätigkeiten einen Lohn; andere Mitarbeiter stehen im Auftragsverhältnis und erhalten eine Entschädigung für entsprechende Aktivitäten.

2.4.4 Tätigkeit

2.4.4.1 Vorbemerkung

Die Ermittlungen der PUK EMD wurden in diesem Bereich durch verschiedene Umstände erschwert. So bringt es die Abhängigkeit der Organisation P-27 von einer einzigen Person mit sich, dass deren Befragungen im Rahmen der Untersuchung ein erhöhtes Gewicht zukommt. Die PUK EMD hat zwar keinen konkreten Anlass, an der Richtigkeit der Angaben der beiden befragten Chefs P-27 zu zweifeln; aus Gründen des Quellenschutzes konnte sie jedoch deren Aussagen im Bereich der Auslandstätigkeit nicht überprüfen. Die PUK EMD hätte zwar aufgrund der Verfügung des Vorstehers des EMD vom 30. März 1990 die Möglichkeit gehabt, auch in diesem Punkt den Quellenschutz zu durchbrechen. Sie verzichtete indessen bewusst auf solche Massnahmen in der Meinung, im Ausland seien durch eine schweizerische parlamentarische Untersuchungskommission kaum brauchbare Erkenntnisse über die Tätigkeit des ausserordentlichen Nachrichtendienstes zu gewinnen. Zudem ist die Finanzierung im Auslandsbereich nur in Globalbeträgen aufgezeichnet, und Belege sind keine verfügbar, weshalb eine Ueberprüfung allfälliger Aussagen von der finanziellen Seite her ebenfalls nicht möglich gewesen wäre.

2.4.4.2 Funkabhörung

Der Chef der Organisation bestimmt, welche Funkemissionen abgehört werden. Im Vordergrund stehen dabei ausländische Presseagenturen.

2.4.4.3 Berichtswesen

Bis zur Einsetzung der PUK EMD im Frühjahr 1990 erstatteten die Chefs P-27 dem Generalstabschef in der Regel jährlich einen mündlichen, teilweise auch einen schriftlichen Jahresbericht über ihre Tätigkeiten. Die Kontakte mit dem Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr waren ungleich häufiger; der Chef der Organisation orientierte den Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr normalerweise jeden Monat mündlich über seine Erkenntnisse. Im Krisenfall hätte der Chef der Organisation den Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr beziehungsweise den Generalstabschef direkt kontaktieren müssen; solche Beispiele sind nicht bekannt.

Die Haupttätigkeit des ausserordentlichen Nachrichtendienstes besteht heute in der Aufarbeitung von Auslandsinformationen, die zum grössten Teil als öffentlich, zu einem kleinen Teil als halböffentlich bis geheim bezeichnet werden können. Diese Informationen werden - z.T. unter Beizug ausländischer Autoren - zu umfangreichen Berichten teils in deutscher, teils in englischer Sprache verarbeitet. Es handelt sich in Einzelfällen um konkrete Länderberichte oder Personenbeschreibungen, in der Masse aber um Hintergrundberichte, die als Grundlage für strategische Lagebeurteilungen dienen können.

Der Nutzen dieser Berichte wurde von den Zeugen sehr unterschiedlich eingestuft. Wer von den Empfängern diese Berichte wirklich benötigt, blieb für die PUK EMD unklar. Der Bundesrat konsultiert sie nicht, der Generalstabschef offenbar höchstens gelegentlich aus allgemeinem Interesse. Ein Offizier verwendet die Berichte im Rahmen seiner militärischen Referentenaktivitäten für Lagebeurteilungen. Ein Mitglied des Konsultativrates (vgl. Ziff.

2.6) anerkannte die Qualität der Berichte, relativierte deren Exklusivität aber mit der Bemerkung, dass man vergleichbare Berichte auch in der Neuen Zürcher Zeitung oder Publikationen des strategischen Büros in London (International Institute for Strategic Studies) lesen könne.

2.4.4.4 Operative Einsätze

Nach der Grundkonzeption vom 1.2.1982 ist der ausserordentliche Nachrichtendienst in der Lage, im Ausland Nachrichtenbeschaffung mit unkonventionellen Methoden und unter Inkaufnahme des Bruchs fremder Rechtsordnungen zu betreiben, mithin operativ tätig zu werden.

Die Mitglieder des Konsultativrates (vgl. Ziff. 2.6) sagten aus, sie seien nie mit operativen Einsätzen konfrontiert worden. Dagegen seien sie - nach den Darstellungen der beiden Chefs der Organisation in Ermangelung echter operativer Einsätze und gewissermassen zur Schulung für den Fall, dass ein solcher wirklich einmal zu beurteilen wäre - mit zwei theoretischen Beispielen konfrontiert worden.

Der gegenwärtige Generalstabschef hielt in seiner schriftlichen Stellungnahme vom 10. April 1990 fest, der ausserordentliche Nachrichtendienst sei "in der Lage, in der Anonymität und ausserhalb der Armee und Verwaltung zu arbeiten, auch mit unkonventionellen Mitteln und Methoden Nachrichten zu beschaffen, erhöhte Risiken zu übernehmen". In der Befragung vor der PUK EMD wies der Generalstabschef darauf hin, der Chef des ausserordentlichen Nachrichtendienstes erstatte jährlich einen Bericht, die Methoden der Nachrichtenbeschaffung würden aber nicht erörtert. Er (der Generalstabschef) sei nicht darüber im Bild, ob der ausserordentliche Nachrichtendienst operativ tätig sei. Die Möglichkeit dazu bestehe jedoch.

Die zahlreichen von der PUK EMD befragten Zeugen, welche die Berichte der Organisation zur Kenntnis erhalten oder auf andere Weise mit dem ausserordentlichen Nachrichtendienst in Kontakt ste-

hen, konnten eine operative Tätigkeit der Organisation nicht bestätigen. Einer der Berichtsadressaten wies darauf hin, dass in diesen Berichten Informationen enthalten seien, die "Anzeichen auf eine operative Tätigkeit" enthielten, während andere jede operative Tätigkeit ausschlossen.

Unter Verweis auf den Fall Schilling erklärten die beiden Chefs der Organisation übereinstimmend, der Einsatz von Agenten in Friedenszeiten sei ausgeschlossen. Als Begründung führten sie aus, der mögliche Schaden für die Schweiz im Falle einer Panne stehe in keinem Verhältnis zum erzielbaren Gewinn aus solchen Aktionen.

Die der PUK EMD verfügbaren Unterlagen und Informationen geben keine Hinweise, dass operative Einsätze von der Organisation zum gegenwärtigen Zeitpunkt mit eigenen Mitteln und eigenem Personal vorgenommen werden; es deutet auch nichts darauf hin, dass die Organisation Aufträge an ausländische Agenten erteilt.

2.4.4.5 Zusammenarbeit zwischen dem ausserordentlichen Nachrichtendienst und der UNA

Der gegenwärtige Chef der Sektion Beschaffung der UNA und ebenso sein Vorgänger hatten - in allerdings sehr eingeschränktem Masse - persönliche Kontakte zum ausserordentlichen Nachrichtendienst. Auf Absprache trafen sich beide je einmal mit einer Kontaktperson, die sich unter einem Decknamen vorstellte, in der Bar eines Berner Hotels. Zudem nahm der jetzige Sektionschef in einem Fall im Rahmen einer militärischen Übung anordnungsgemäss mit dieser Person Führung auf. Ueber die Zweckmässigkeit solcher Kontakte gingen die Meinungen stark auseinander. Während die einen Zeugen die völlige Trennung zwischen UNA und ausserordentlichem Nachrichtendienst betonten und alle direkten Beziehungen als "unerwünscht" bezeichneten, beriefen sich die beiden befragten Chefs der Sektion Beschaffung darauf, auf Anordnung der vorgesetzten Stelle gehandelt zu haben.

In unbestimmten Abständen werden "anonyme gelbe Couverts" (ohne Absender und ohne Adressat) von unbekannter Hand in den Räumlich-

keiten der Sektion Beschaffung deponiert. Von dort werden sie an die Registratur weitergeleitet und anschliessend der Sektion Auswertung zugestellt. Die "gelben Couverts" werden von den Mitarbeitern der UNA dem ausserordentlichen Nachrichtendienst zugeschrieben und ihr Inhalt als Quelle themenbezogen mitverarbeitet. Die bei der UNA direkt mit der Beschaffung und der Auswertung befassten Personen vermochten dieser Quelle allerdings keinen hohen Informationswert zuzuschreiben.

Würdigung

Die Würdigung der Tätigkeit der Organisation P-27 fällt nicht leicht. Die von der PUK EMD festgestellten Tätigkeiten legen die Frage nahe, aus welchen Gründen diese Organisation überhaupt geheimgehalten wird. Das Abhören ausländischer Radioausstrahlungen und der Verbindungen ausländischer Presseagenturen lässt sich ohne weiteres auch von den ordentlichen Nachrichtenbeschaffungsstellen des Bundes bewerkstelligen; hierzu bedarf es keines ausserordentlichen Nachrichtendienstes. Auch die Abfassung von strategischen Hintergrundberichten ist eine Tätigkeit, die keiner geheimen Organisationsform bedarf, sondern im Rahmen der üblichen Tätigkeit eines staatlichen Dienstes geleistet werden kann; nichts hindert dabei den Beizug von ausländischen Sachverständigen.

Die Beziehungen des Chefs der Organisation P-27 zu ausländischen Persönlichkeiten können vor allem dazu dienen, Langzeitentwicklungen aus der Sicht der betreffenden Länder zu beurteilen. Ob sich ein derartiges Beziehungsnetz für die kurzfristige Vorwarnung der Entscheidungsträger im Krisenfall eignet, konnte dagegen nicht an einem Beispiel erhärtet werden. Eine abschliessende Würdigung dieser Beziehungen ist der PUK EMD jedoch nicht möglich, da sie die Kontaktpersonen im Ausland aus bereits erwähnten Gründen (vorne Ziff. 2.4.4.1) nicht kennt.

Die PUK EMD hat dem Chef der Organisation auch die Frage gestellt, ob er Kontakte zu ausländischen Nachrichten- oder Geheimdienstpflege. Dies wurde klar verneint.

Anzumerken bleibt, dass die Abhängigkeit der Organisation von ihrem Chef, dessen Ausscheiden die Funktionstüchtigkeit von P-27 in Frage stellen würde, in keinem Verhältnis steht zur Bedeutung, die verschiedene militärische Spitzen diesem Dienst beimessen. Bei einer allfälligen Fortführung des ausserordentlichen Nachrichtendienstes müsste diese allzu enge Bindung an eine Person gelöst werden.

2.5 Finanzierung

2.5.1 Höhe und Herkunft der Mittel

Der ausserordentliche Nachrichtendienst wird zur Hauptsache aus dem Kredit "Abteilungsarbeiten" des Stabes der Gruppe für Generalstabsdienste (511.311.01) finanziert. Neben einem jährlichen Betrag wurde dem ausserordentlichen Nachrichtendienst eine Reserve von rund zwei Millionen Franken zur Verfügung gestellt, die aus Kreditresten der Rubrik "Abteilungsarbeiten" geäufnet wurde und bei einer Schweizer Bank angelegt ist (vgl. Teil II. Ziff. 1.6.1); die Zinsen werden ebenfalls vom ausserordentlichen Nachrichtendienst vereinnahmt. Diese Reserve soll nach den Absichten der Eidgenössischen Finanzkontrolle in den nächsten Jahren ganz abgebaut werden. Die wichtigsten Ausgaben des ausserordentlichen Nachrichtendienstes sind Löhne und Honorare sowie Mieten für Büros und andere Räumlichkeiten. Grössere Gerätschaften für den ausserordentlichen Nachrichtendienst wurden aus dem "Dispositions-kredit" des Generalstabschefs (Rubrik 541.557.10, AEB; vgl. Ziff. 1.3.3.8.1) finanziert. Die Reserven des ausserordentlichen Nachrichtendienstes sind weder in der Staatsrechnung noch in der dazugehörigen Dokumentation aufgeführt.

2.5.2 Finanzkontrolle und Finanzaufsicht

Die Rechnungskontrolle und Finanzaufsicht sind beim ausserordentlichen Nachrichtendienst gleich organisiert wie bei der Widerstandsorganisation (vgl. Ziff. 1.3.3.8.2). Es bestehen (analog zum Reglement des Generalstabschefs vom 17. Juni 1983 betr. P-26)

Vorschriften für die "Führung und Revision der Abrechnungen über die ausserordentlichen Kredite ND" vom 20. Mai 1988, welche die Unterstellung der Revision unter den Generalstabschef und den Direktor der Eidgenössischen Finanzkontrolle vorsehen. Die wichtigste Abweichung von den sonst gültigen Vorschriften besteht darin, dass die Belege und Abrechnungen nach erfolgter Revision vernichtet werden.

Würdigung

P-27 steht ausserhalb von Verwaltung und Armee. Wie noch zu zeigen sein wird (vgl. Ziff. 2.7.1), fehlt für die Uebertragung der Aufgabe "Nachrichtendienst" an eine private Organisation eine gesetzliche Grundlage. Mithin erfolgten auch die entsprechenden Finanzleistungen des Bundes ohne Rechtsgrundlage. Bezüglich der Finanzierung von P-27 liegt eine analoge Situation wie bei P-26 vor (vgl. Ziff. 1.3.3.8.2).

Die Bildung von Reserven aus Kreditresten und die Vernichtung von Belegen widersprechen dem geltenden Finanzhaushaltgesetz (Art. 11 Finanzhaushaltgesetz vom 18. Dezember 1968; vgl. Teil II. Ziff. 1.6.2).

2.6 Der Konsultativrat ("Konrat")

2.6.1 Zusammensetzung und Bestellung

Aehnlich der Gruppe 426 (vgl. Ziff. 1.3.3.9) wurde auch für den ausserordentlichen Nachrichtendienst ein Beirat, hier abgekürzt "Konrat" genannt, gebildet. Die Mitglieder dieses Beirates wurden 1982 insbesondere von Divisionär Petitpierre, damals Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr, und Oberst Kistler, Chef der Abteilung Nachrichtendienst, ausgesucht und angefragt. Eine schriftliche Ernennung erfolgte nicht. Die erste Sitzung, an welcher Divisionär Petitpierre bekanntgab, dass der Generalstabschef seine Zustimmung zu diesem Gremium und den dazu einberufenen Personen erteilt habe, fand am 9. September 1982 statt. Divisionär

Petitpierre erklärte weiter, er nehme an, dass auch der Vorsteher des EMD orientiert werde. Das Beratergremium sollte gemäss damaliger Instruktion bei allfälligen Spezialeinsätzen des ausserordentlichen Nachrichtendienstes beratend für den Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr tätig werden. Ausdrücklich erklärt wurde, dass der Beirat keine Entscheidungsbefugnisse habe. Der Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr würde lediglich die Meinung des Beratergremiums entgegennehmen und dann persönlich über eine Aktion entscheiden.

Gegenwärtig besteht der "Konrat" aus vier aktiven und ehemaligen Mitgliedern der Bundesversammlung sowie zwei weiteren unabhängigen Beratern. Zusätzlich waren an den Sitzungen, die bisher ein- bis zweimal jährlich stattfanden, Vertreter der Bundespolizei anwesend, einer davon war jeweils der Chef der Spionageabwehr. Auch der Chef des ausserordentlichen Nachrichtendienstes nahm - allerdings unter einem Decknamen - sporadisch an den Sitzungen teil. Die Mitglieder des "Konrats" kannten seine Identität nicht oder sollten sie nicht kennen und sprachen den anonymen Leiter des ausserordentlichen Nachrichtendienstes mit "Chef" oder "Mister 27" an.

2.6.2 Aufgabe und Tätigkeit

Nach der Grundkonzeption für das Projekt 27 vom 1. Februar 1982 sollte der Beirat den Chef P-27 beraten. Nach Meinung der meisten Beiräte sollte ihre Beratung dem Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr zugute kommen. Nach übereinstimmenden Darlegungen gab es jedoch nie einen Fall, in dem der Beirat hätte beratend tätig werden müssen. Der Beirat hatte keinerlei Wissen über operative Einsätze. Weder war ihm bekannt, ob solche erfolgten, noch wusste er - auch nicht theoretisch -, wie solche durchgeführt worden wären. Dazu das Zitat eines Beirates, der seit der Gründung dabei war: "Ueber die Organisation, die Arbeitsweise und schon gar nicht über Nachrichtenquellen habe ich nicht das kleinste Detail erfahren. Die Sitzungen waren nach meiner Meinung für die Teilnehmer äusserst mühsam und unproduktiv, weil nie ein Einsatz oder der Ansatz zu einem Einsatz zur Sprache kamen." Auf die wiederholte Kri-

tik der unzufriedenen Beiräte hin wurden immerhin zwei theoretische Fallbeispiele an Sitzungen besprochen.

Würdigung

Nach Ziffer 7 der Konzeption vom 25. Oktober 1985 betreffend den ausserordentlichen Nachrichtendienst ist "zur Absicherung der konzeptionellen und politischen Aspekte der Tätigkeit des Projektes 27, insbesondere bezüglich der einzugehenden Risiken, ... ein verwaltungsunabhängiger Beirat zu bilden." Ein ausdrücklicher Auftrag der Geschäftsprüfungskommissionen, ein solches Gremium mit Parlamentariern zu schaffen, besteht nach den Erkenntnissen der PUK EMD nicht.

Die eine Aufgabe des Konsultativrates, nämlich die Absicherung der konzeptionellen Aspekte der Tätigkeit von P-27, kam nie zum Tragen. Der "Konrat" sollte vor der Ausführung einer besondern Aktion von P-27 beratend zur Seite stehen. Solche Aktionen wurden aber anscheinend nie durchgeführt. Die "Konsultativräte" wurden jedenfalls nie entsprechend informiert oder um Rat angefragt. Die zweite Aufgabe besteht in der Absicherung der politischen Aspekte für den Fall einer Panne, mit der gerade im Nachrichtendienst mit erhöhtem Risiko stets zu rechnen ist. Mit Hilfe des Beirates sollten in einem solchen Fall mögliche Reaktionen auf der innenpolitischen Ebene aufgefangen werden können, und zwar einerseits durch Verweis auf die Existenz eines parlamentarischen Elements und andererseits durch die Einbindung der hinter diesen Parlamentariern stehenden Parteien oder zumindest durch Ausnützung des Einflusses der betreffenden Parlamentarier in ihren Parteien. Auf die Bedeutung des politischen Aspektes weist ausserdem Ziffer 7 der Grundkonzeption vom 25. Oktober 1985 hin, welche weiter vorschreibt, die Aufgabe des Konsultativrates müsse "so beschränkt werden, dass keine Gefahr für die Geheimhaltung und den Quellenschutz entstehen kann".

Die PUK EMD verzichtet auf eine eingehende Würdigung der Aufgaben und Tätigkeit des "Konrats". Nachdem P-27 seit einigen Jahren keine Nachrichtenbeschaffung mit hohem Risiko betrieb, wurde das

Gremium auch nie beansprucht. Die PUK EMD kann im übrigen auf ihre Ausführungen unter Ziffer 1.3.3.9.2 verweisen. Das dort Gesagte trifft auch für die Parlamentarier im "Konrat" zu.

2.7 Die Rechtslage

2.7.1 Staats- und verfassungsrechtliche Aspekte

Für den ausserordentlichen Nachrichtendienst in der Form der Organisation P-27 besteht weder eine ausdrückliche Verfassungs- noch eine Gesetzesgrundlage. Die PUK EMD beauftragte auch zu dieser Frage Prof. Etienne Grisel mit der Erstellung eines Rechtsgutachtens.

Wie bei der Widerstandsorganisation ist bei P-27 wiederum jeweils zwischen der Aufgabe "ausserordentlicher Nachrichtendienst" an sich und der Uebertragung dieser Aufgabe an die ausserhalb von Armee und Verwaltung (Ziff. 2.4.2) stehende Organisation P-27 zu unterscheiden. Zur Frage der Notwendigkeit einer Verfassungsgrundlage der Aufgabe "ausserordentlicher Nachrichtendienst" verwies der Gutachter auf seine Ausführungen zu P-26:

"Wenn die Widerstandsorganisation ohne ausdrückliche Verfassungsgrundlage geschaffen werden konnte, so gilt dies in noch verstärktem Masse für den ausserordentlichen Nachrichtendienst. Seit jeher ist der Nachrichtendienst jeder Armee unentbehrlich. Dementsprechend genügen die dem Bund zustehenden Militärkompetenzen, um die Errichtung eines ordentlichen oder ausserordentlichen Nachrichtendienstes zu rechtfertigen."
(Gutachten Grisel, französischer Text S. 48; Uebersetzung PUK EMD)

Bei der Frage der Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage der Aufgabe "ausserordentlicher Nachrichtendienst" führte der Gutachter aus:

"Der Auftrag des ausserordentlichen Nachrichtendienstes unterscheidet sich nicht wesentlich von jenem, der dem ordentlichen Nachrichtendienst übertragen ist. Letzterer findet nun aber im Gesetz keine ausdrückliche Grundlage. Man kann sich deshalb fragen, ob es nicht eine Art gewohnheitsrechtlicher Regel gibt, welche es dem Generalstab und seinen Diensten gestattet, ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage Aktivitäten

dieser Art zu veranlassen." (Gutachten Grisel, französischer Text S. 49; Uebersetzung PUK EMD)

Die PUK EMD schliesst sich dieser Auffassung an. Der Nachrichtendienst hat zum Zweck, Bedrohungen gegenüber dem Staat frühzeitig zu erkennen und damit die politischen Behörden zu befähigen, rechtzeitig die angemessenen Massnahmen zur Abwendung der drohenden Gefahr zu treffen. Er dient damit der Erhaltung des Staates und dem Schutz der Bevölkerung. Als Aufgabe "militärischer Nachrichtendienst" kann er auf die Militärartikel der Bundesverfassung abgestützt werden und wird durch die einschlägige Gesetzgebung, insbesondere Artikel 146 ff. Militärorganisation, mitumfasst.

Die Uebertragung der Aufgabe "ausserordentlicher Nachrichtendienst" auf P-27 wäre dann rechtlich unproblematisch, wenn es sich bei P-27 um eine "Quelle" - wenn auch sui generis - des ordentlichen Nachrichtendienstes handelte, die von den Mitarbeitern der UNA wie die übrigen Quellen "abgeschöpft" werden könnte.

Quellen übermitteln aufgrund eines bestimmten Auftrages Nachrichten an den Auftraggeber. Dieser formuliert seine Nachrichtenbedürfnisse und nimmt aufgrund der eingehenden Nachrichten die Auswertung vor.

Bei P-27 verhält es sich indessen anders. Hier ist ein Teil der Staatsaufgabe "Nachrichtendienst" an eine Organisation ausserhalb von Verwaltung und Armee zur selbständigen Erledigung übertragen worden. Der "operative" Teil der Nachrichtenbeschaffung soll nicht von der UNA, sondern vom ausserordentlichen Nachrichtendienst erledigt werden. Zu diesem Zweck wurde P-27 mit einer eigenen Struktur ausgestattet und mit einer eigenen Führung versehen, die mit weitem Ermessensspielraum die Tätigkeit dieser Organisation leitet. Im Unterschied zu einer Quelle bestimmt P-27 die Nachrichtenbedürfnisse im wesentlichen selbst und wertet die Nachrichten selber aus.

P-27 kann deshalb nicht als eine blossе Quelle des ordentlichen Nachrichtendienstes betrachtet werden. Die Frage, ob der ausserordentliche Nachrichtendienst in der Form von P-27 ausdrücklicher

Rechtsgrundlagen bedürfe, stellte sich damit ebenso wie bei der Widerstandsorganisation P-26.

Prof. Grisel schloss in Analogie zu P-26 die Notwendigkeit einer ausdrücklichen Verfassungsgrundlage für die Uebertragung der Aufgabe "ausserordentlicher Nachrichtendienst" auf P-27 aus.

Zur Notwendigkeit einer ausdrücklichen Gesetzesgrundlage führte er aus:

"Andererseits gleicht die für den ausserordentlichen Nachrichtendienst gewählte Form jener der Widerstandsorganisation, indem er private Personen auf Vertragsbasis beschäftigt. Es besteht indes ein wesentlicher Unterschied: Die Organisation ist mit Verteidigungsaufgaben betraut, die normalerweise der Armee obliegen. Ein Nachrichtendienst sichert sich demgegenüber zwangsläufig die Dienste von Privatpersonen, die weder Berufsoffiziere noch Agenten im öffentlichen Dienst sein können. Mit anderen Worten gehört hier die Anstellung von Personen ausserhalb der Armee und der Verwaltung zur Natur der Sache; dieses Vorgehen ist nie angefochten worden, und man kann davon ausgehen, dass auch hier eine gewohnheitsrechtliche Regel besteht, auf die sich diese Art von Aktivitäten stützen kann.

Aus all diesen diversen Gründen erscheint eine gesetzliche Grundlage nicht als absolut unerlässlich. Hingegen müsste der Bundesrat über ein solches Projekt auf dem laufenden gehalten werden, zumindest was die Prinzipien und die wesentlichen Handlungsgrundsätze anbelangt. ..." (Gutachten Grisel, französischer Text S. 49; Uebersetzung PUK EMD).

Die PUK EMD lässt hier - wie bei P-26, vgl. Ziffer 1.4.3.1 - die Frage der Notwendigkeit einer ausdrücklichen Verfassungsgrundlage für die Uebertragung der Aufgabe "ausserordentlicher Nachrichtendienst" auf P-27 offen. Im Gegensatz zum Gutachter erachtet sie jedoch eine ausdrückliche formell-gesetzliche Grundlage für unerlässlich.

Das Legalitätsprinzip gilt nach der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts und der Lehre auch im Organisationsrecht. Artikel 42 Absatz 2 des Verwaltungsorganisationsgesetzes bestimmt dazu, die gesetzliche Zuweisung von Verwaltungsaufgaben an eidgenössische Anstalten und Betriebe sowie an gemischtwirtschaftliche und privatrechtliche Organisationen werde vorbehalten. Dies bedeutet, dass die Uebertragung hoheitlicher Befugnisse auf einen ausserhalb

der Bundesverwaltung stehenden Rechtsträger stets der gesetzlichen Grundlage bedarf.

Gleiches gilt für die Uebertragung der Aufgabe "ausserordentlicher Nachrichtendienst" an die ausserhalb von Armee und Verwaltung stehende Organisation P-27. Die vom Gutachter erwähnten Unterschiede zu P-26 berühren Fragen der Zweckmässigkeit der Uebertragung der Aufgabe an einen Privaten. Tatsächlich ist eine Uebertragung von hoheitlichen Aufgaben auf Private als Ausnahme vom Grundsatz, wonach der Staat seine Aufgaben mit den öffentlichen Diensten erbringt, nur dann statthaft, wenn sie sich als zweckmässig erweist (vgl. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 25. Januar 1989 über die Inspektion beim Bundesamt für Zivilluftfahrt, enthalten im Bericht vom 6. April 1989 der Geschäftsprüfungskommissionen an die eidgenössischen Räte über die Inspektionen und die Aufsichtseingaben im Jahre 1988). Die Frage der Zweckmässigkeit ist jedoch von der Frage nach der Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage zu trennen. In dieser Frage besteht kein Anlass, P-26 und P-27 verschieden zu behandeln. Die Argumente des Gutachters für die Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage von P-26 (vgl. Ziff. 1.4.3.1) treffen deshalb auch für P-27 zu. Im übrigen wurde die Frage der Zweckmässigkeit vorwiegend durch die Möglichkeit der Abstreitung begründet. Wie noch zu zeigen sein wird, lässt sich dieses Prinzip nicht halten (vgl. Ziff. 2.9).

Für die Uebertragung der Aufgabe "ausserordentlicher Nachrichtendienst" auf die Organisation P-27 ist aus diesen Ueberlegungen eine formell-gesetzliche Grundlage notwendig.

Der amtierende Generalstabschef hat sich gegenüber der PUK EMD auf die Ergebnisse der Arbeitsgruppe Bachmann der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates von 1981 berufen. In Ziff. 232 des Berichtes der Arbeitsgruppe wird am Schluss ausgeführt:

"Die Funktion des besonderen Nachrichtendienstes wird daher von der Arbeitsgruppe als notwendig und gerechtfertigt angesehen."

In Ziffer 55 wird geschrieben:

"Aufgabe und Stellung ... des besonderen Nachrichtendienstes entsprechen heute den Anforderungen, die vom Standpunkt des Rechtsstaates und der Demokratie zu stellen sind."

Die PUK EMD kann diese Auffassung nicht teilen: Einmal stellt der Bericht der Arbeitsgruppe keine gesetzliche Grundlage dar. Zudem hatte sich die Arbeitsgruppe seinerzeit über den damals existierenden ausserordentlichen Nachrichtendienst auszusprechen; der wesentliche Unterschied zwischen der heutigen Organisation und deren Vorgängerin besteht indessen gerade darin, dass letztere eine staatliche Struktur und eine beamtete Führung hatte; der Bericht zählte den damaligen "besonderen Nachrichtendienst", das heisst den ausserordentlichen Nachrichtendienst (vgl. 2.2.3), zu den "staatlichen Diensten" (Titel zu Ziff. 251) und stellte ihn einer "privaten Nachrichtenorganisation" (Titel zu Ziff. 252) gegenüber. Ob die Beurteilung der Arbeitsgruppe Bachmann von der Sache her zutreffend war oder nicht, spielt in diesem Zusammenhang keine Rolle; jedenfalls betrachtete sie den ausserordentlichen Nachrichtendienst als staatlichen Dienst, womit sich die Frage der Uebertragung hoheitlicher Aufgaben an Private nicht stellte.

2.7.2 Die völker- und strafrechtliche Problematik der aktiven Spionage

Die PUK EMD beauftragte Professor Daniel Thürer, Universität Zürich, mit der Abklärung der Frage, ob der ausserordentliche Nachrichtendienst in der heutigen Ausgestaltung als geheimer Dienst zur Beschaffung von Nachrichten unter erhöhtem Risiko mit dem Völkerrecht zu vereinbaren sei.

Das Völkerrecht lässt den Staaten mit Bezug auf den Aufbau und Unterhalt eines Nachrichtendienstes im Bereich der inneren Angelegenheiten grundsätzlich volle Handlungsfreiheit. Völkerrechtliche Schranken nachrichtendienstlicher Tätigkeit sind zu beachten, wenn in die Gebietshoheit eines Staates eingegriffen wird, ohne dass dessen Einwilligung oder ein anderer völkerrechtlicher Rechtfertigungsgrund vorliegt. Als Hoheitsakt auf fremdem Staatsgebiet gilt jegliches offene oder heimliche Handeln im Ausland, das im Zusammenhang mit der Erfüllung staatlicher Aufgaben und Funktionen

steht. "Demnach ist auch die geheime Nachrichtenbeschaffung durch staatliche Nachrichtendienstorgane in all ihren tatsächlichen und rechtlichen Erscheinungsformen, die sich im Aufenthaltsstaat in irgendeiner Form schädigend auswirken, als völkerrechtswidriger Hoheitsakt zu qualifizieren." (Gutachten Thürer, S. 24)

Auch Handlungen von Personen, die zur nachrichtendienstlichen Tätigkeit durch ein privates Vertragsverhältnis verpflichtet werden, sind völkerrechtlich relevant, wenn sich aufgrund der Unterstellung und weiterer Umstände (dauernde, berufsmässige Tätigkeit, Einbindung in das staatliche Sicherheitskonzept) eine Zurechnung ihrer Handlungen ergibt. Mit Bezug auf den ausserordentlichen Nachrichtendienst und seine militärische Unterstellung ist davon auszugehen, dass P-27 eine hoheitliche Funktion ausübt.

Kriegsspionage wird vom Völkerrecht als rechtmässige Methode der Kriegführung anerkannt. Die Vorbereitung der Kriegsspionage, sofern sie nicht auf fremdem Territorium hoheitsverletzend erfolgt, ist zulässig. In völkerrechtlicher Hinsicht sind die Aktivitäten der Organisation P-27, sofern sie nicht operativ tätig ist, somit nicht zu beanstanden.

Gemäss Artikel 299 Ziffer 1 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (Verletzung fremder Gebietshoheit) wird mit Gefängnis oder Busse bestraft, "wer die Gebietshoheit eines fremden Staates verletzt, insbesondere durch unerlaubte Vornahme von Amtshandlungen auf dem fremden Staatsgebiete", oder "wer in Verletzung des Völkerrechts auf fremdes Staatsgebiet eindringt". Da alle Staaten ausnahmslos aktive Spionage auf ihrem Gebiet untersagen, wird durch die aktive Nachrichtenbeschaffung im Ausland regelmässig die Gebietshoheit des betroffenen Staates verletzt. Da der Bundesrat jedoch über die Verfolgung von Delikten des Sechzehnten Titels des Schweizerischen Strafgesetzbuches "Störung der Beziehungen zum Ausland" - dazu zählt Artikel 299 - frei entscheidet (Art. 302 Schweizerisches Strafgesetzbuch), lassen sich Konflikte zwischen dem materiellen Strafrecht und den (eigenen) Nachrichtendienstaktivitäten ohne weiteres vermeiden. Tatsächlich wurde Artikel 299 Schweizerisches Strafgesetzbuch bis heute auch praktisch noch nie angewendet. Namentlich unterblieb im Fall

Schilling (vgl. Ziff. 1.2.5) eine Anklage gestützt auf diese Bestimmung.

Die PUK EMD hat aus diesen Gründen von einer Vertiefung dieses Themas abgesehen.

2.8 Verantwortungen

2.8.1 Verantwortung des Parlamentes

2.8.1.1 Verantwortung bei der Entstehung der Organisation P-27

Erstmals wurde das Parlament im Jahre 1981 durch den Bericht der Arbeitsgruppe Bachmann der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates über die Existenz eines ausserordentlichen Nachrichtendienstes orientiert. Bei der Schaffung dieses Dienstes hingegen war das Parlament weder konsultiert worden, noch hatte es einschlägige Beschlüsse gefasst.

Der Bericht der Arbeitsgruppe selbst wie auch die Diskussion im Parlament zeigen deutlich, dass der Existenz eines ausserordentlichen Nachrichtendienstes mehrheitlich keine grundsätzliche Opposition erwuchs: "Wir bejahen aus Gründen, die wir im Bericht näher ausführen, vor allem um die für eine Milizarmee entscheidende Vorwarnzeit zum Zwecke der Mobilmachung zu verlängern, die Notwendigkeit eines besonderen Nachrichtendienstes. Die Probleme liegen in der bisherigen Organisation und im Personellen." (Amtl. Bull. N 1981, 35). In gleicher Weise: "Wir benötigen auch einen besonderen Nachrichtendienst; mindestens die Vorbereitungen dafür müssen soweit geschaffen sein, dass dieser besondere Nachrichtendienst dann im Krisenfall eingesetzt werden kann, wenn es notwendig ist, denn diese dann für uns wichtigen Nachrichten werden wir nicht in der Zeitung lesen können." (Amtl. Bull. N 1981, S.38). Lediglich die PdA/PSA/POCH-Fraktion beantragte Kenntnisnahme des Berichtes in ablehnendem Sinn (Amtl. Bull. N 1981, S. 35 f.). Dieser Antrag wurde mit 146 zu 6 Stimmen abgewiesen (Amtl. Bull., a.a.O., S. 55).

2.8.1.2 Verantwortung im Rahmen der Aufsicht über die Organisation P-27

Die Arbeitsgruppe der Geschäftsprüfungskommission erklärte in ihrem Bericht zur Angelegenheit Oberst Bachmann, die parlamentarische Oberaufsicht über die UNA sei "im Rahmen der Zuständigkeiten der Geschäftsprüfungskommissionen verstärkt auszuüben" (Bericht Arbeitsgruppe Bachmann, Ziff. 54).

Diese Forderung blieb in der parlamentarischen Debatte nicht unwidersprochen. So erklärte ein Nationalrat anlässlich der Debatte vom 3. März 1981 zur Angelegenheit Oberst Bachmann:

"Die im Laufe der letzten Wochen deutlich gewordene Tendenz, den Nachrichtendienst einer direkten parlamentarischen Kontrolle unterstellen zu wollen, ist absurd. Die Nachrichtenbeschaffung muss sich teilweise in der Illegalität bewegen. Das Parlament andererseits ist der Legalität verpflichtet. Nachrichtendienst und Öffentlichkeit schliessen einander aus. Der Nachrichtendienst basiert also auf dem Vertrauen von seiten des Parlaments".

Dieser absolut formulierte Anspruch auf Zurückbindung des Parlamentes kommt in anderer Form auch in den folgenden Worten von Generalstabschef Zumstein zum Ausdruck, der im Zusammenhang mit Fragen nach gesetzlicher Grundlage und parlamentarischer Kontrolle gegenüber der PUK EMD erklärte: "Ich möchte beifügen, dass die Probleme der Kontrolle wie auch jene der Führung dieser Bereiche im Prinzip auf dem Staatsverständnis und auf dem Prinzip von Treu und Glauben basieren".

Die Geschäftsprüfungskommissionen intensivierten nach der Angelegenheit Bachmann/Schilling die Aufsicht über den ordentlichen Nachrichtendienst. Beim ausserordentlichen Nachrichtendienst konnten sie das aber nicht, weil ihnen die nötigen gesetzlichen Mittel dazu fehlten.

Die PUK EMD stellt fest, dass die dem "Konrat" zugewiesene Aufsichtsaufgabe in keiner Weise wahrgenommen wurde. Selbst wenn der "Konrat" dieser Aufgabe in Teilen nachgekommen wäre, könnte wegen der Konstellation als "Geheimkontrolle" nicht von einer rechtsge-

nügenden parlamentarischen Kontrolle gesprochen werden. P-27 existiert - insbesondere auch bezüglich der Finanzen, vgl. Ziffer 2.8.3.2 - ohne jede parlamentarische Aufsicht. Dies kann nicht akzeptiert werden. Auch Prof. Grisel kommt in seinem Gutachten zum Schluss, selbst wenn eine gesetzliche Grundlage für P-27 nicht notwendig sei, dürfe die Organisation der parlamentarischen Kontrolle nicht entzogen werden.

2.8.2 Verantwortung des Bundesrates

Nach den Erhebungen der PUK EMD hatte der Vorsteher des EMD jeweils Kenntnis von der Existenz einer geheimen Nachrichtenorganisation (vgl. Ziff. 2.2.2.2). Ueber deren Tätigkeit unterrichtete man den Bundesrat aber in Befolgung des Prinzips "need-to-know" nicht. Ein Generalstabschef begnügte sich mit der Annahme, der Vorsteher des EMD habe sich zu seiner Zeit zumindest "bezüglich Arbeitsbedingungen eines effizienten Nachrichtendienstes keinen Illusionen hingegeben". Der amtierende Generalstabschef erklärte dazu in ähnlicher Weise, dem Vorsteher des EMD sei die Existenz des ausserordentlichen Nachrichtendienstes bekannt, nicht hingegen die Methoden. Diese könne er (der Departementsvorsteher) sich aber vorstellen.

Der Vorsteher des EMD muss die Aufgaben, Organisation, Tätigkeiten, Finanzquellen und Kontrollen eines ausserordentlichen Nachrichtendienstes zumindest in ihren Grundzügen kennen. Die Kritik zielt in die gleiche Richtung wie im Fall von P-26 (vgl. Ziff. 1.5.2). Sie wird auch von Prof. Grisel aufgenommen (vgl. Ziff. 2.7.1).

Zu dieser mangelhaften Kenntnis haben verschiedene Gründe beigetragen. Die hier vorgetragenen Gründe der Verstrickungsgefahr oder das Prinzip der Abstreitbarkeit überzeugen die PUK EMD nicht.

2.8.3 Verantwortung der Verwaltung

2.8.3.1 Verantwortung der Generalstabschefs

Die mit P-27 befassten Generalstabschefs haben es unterlassen, die jeweiligen Vorsteher des EMD ausführlich über die ihnen unterstellten Organisationen P-27 zu informieren. Im übrigen kann auf die Ausführungen zur Verantwortung der Generalstabschefs im Bereich von P-26 verwiesen werden (vgl. Ziff. 1.5.3).

2.8.3.2 Verantwortung der Organe der Finanzkontrolle

In diesem Zusammenhang kann auf die Ausführungen zu P-26 verwiesen werden (vgl. Ziff. 1.5.4). Auch im Fall P-27 hat die Finanzkontrolle nicht ordnungsgemäss funktioniert.

Der Grossteil der finanziellen Ausgaben von P-27 wurde über die Rubrik "Abteilungsarbeiten" des Stabes der Gruppe für Generalstabsdienste abgewickelt. Dabei handelt es sich um die gleiche Rubrik, über die bereits die Kredite für den ausserordentlichen Nachrichtendienst gelaufen waren, als dieser noch Teil der UNA war. Möglicherweise wurden die seinerzeitigen Regelungen nach der Trennung von der UNA unbesehen weitergeführt, so dass bei den Organen der Finanzkontrolle der Gedanke der fehlenden Rechtsgrundlage gar nicht aufkommen konnte. Die Rubrik "Abteilungsarbeiten" stand zudem seit Ende der sechziger Jahre unter einem Sonderregime mit eingeschränkter Aufsicht und besonderer Behandlung der Belege. Offenbar handelten die Kontrollorgane gemäss Weisungen, die sie bei Amtsantritt unbesehen übernommen und weitergeführt hatten.

Was die Orientierung der Finanzdelegation betrifft, ist auf den Geheimhaltungsdruck zu verweisen, dem die Kontrollorgane ausgesetzt waren. Nachdem sie feststellen mussten, dass die Finanzdelegation einer näheren Untersuchung der Rubrik "Abteilungsarbeiten" wenig Interesse entgegenbrachte, mag das Unterlassen der notwendigen Information verständlich sein.

2.9 Politische Würdigung

Die Notwendigkeit eines ausserordentlichen Nachrichtendienstes wurde gegenüber der PUK EMD hauptsächlich mit drei Argumenten begründet:

Vorerst wurde geltend gemacht, der ordentliche Nachrichtendienst könne einen Teil der Nachrichtenbedürfnisse nicht selber befriedigen. Deswegen müssten die entsprechenden Informationslücken auf operativem Wege, das heisst mit unkonventionellen Methoden, unter Inkaufnahme eines erhöhten Risikos und unter Bruch fremder Rechtsordnungen, kurz durch Spionage, geschlossen werden. Dies gelte namentlich für den Krisenfall, in welchem erfahrungsgemäss der Nachrichtenaustausch zum Erliegen käme.

Die von der PUK EMD hierzu befragten Zeugen äusserten sich zur Notwendigkeit eines ausserordentlichen Nachrichtendienstes für die Schweiz unterschiedlich. Von den Fachleuten innerhalb der UNA wurde der ausserordentliche Nachrichtendienst nicht als absolut notwendig betrachtet. "Nice to have, but no need to have" war eine der Meinungen, die alle Zweifel an der Notwendigkeit zum Ausdruck brachten. Auffallend ist in diesem Zusammenhang, wie wenig Aufträge die UNA dem ausserordentlichen Nachrichtendienst erteilt hat. Die befragten Generalstabschefs hingegen bezeichneten den ausserordentlichen Nachrichtendienst als lebenswichtig, zumindest als notwendige Ersatzorganisation beim Ausfall der übrigen Nachrichtenverbindungen.

Angesichts der von der PUK EMD festgestellten Tätigkeiten von P-27 in Friedenszeiten ist ein ausserordentlicher Nachrichtendienst ausserhalb von Verwaltung und Armee nicht notwendig (vgl. Ziff. 2.4.4). Es liessen sich zudem keine Beispiele finden, die eine direkte oder auch nur indirekte Umsetzung der beschafften Informationen in politische oder militärische Entscheide zur Folge gehabt hätten.

Eine Beurteilung, ob die bestehende Organisation im Krisenfall den ihr gestellten Aufgaben gewachsen wäre, erscheint der PUK EMD als spekulativ, weshalb sie darauf verzichtet. Immerhin kann aufgrund

der Erfahrungen während des Zweiten Weltkrieges nicht ausgeschlossen werden, dass sich ein Nachrichtendienst ausserhalb von Armee und Verwaltung als nützlich erweisen könnte.

Ferner wurde zur Rechtfertigung des ausserordentlichen Nachrichtendienstes ausgeführt, die aktive Spionage beziehungsweise die operativen Einsätze müssten aus politischen Gründen von einem geheimen Dienst ausserhalb der Verwaltung und Armee besorgt werden, damit im Falle des Bekanntwerdens einer solchen Aktion die politische Verantwortung bestritten werden könne.

Was die Möglichkeit der Abstreitbarkeit betrifft, ist bereits darauf hingewiesen worden, dass sie sich heute nicht mehr halten lässt (vgl. Ziff. 2.8.2). Damit entfällt die Begründung für die Uebertragung der Aufgabe "ausserordentlicher Nachrichtendienst" auf eine Organisation ausserhalb von Verwaltung und Armee.

Schliesslich wurde argumentiert, wenn die Schweiz auf operative Aktivitäten verzichte, so sei sie in einem Uebermass auf den "Austausch" mit "benachbarten Diensten" angewiesen.

Nachdem P-27 keine operativen Tätigkeiten entfaltet, entbehrt diese Begründung für die Existenz von P-27 in Friedenszeiten der Grundlage.

Es ist festzustellen, dass keines der drei angeführten Argumente die Existenz der Organisation zwingend rechtfertigt.

Ursprünglich stand hinter der Idee eines ausserordentlichen Nachrichtendienstes die Vorstellung, damit erhöhte Risiken bei der Beschaffung eingehen zu können, ohne dass der Staat das entsprechende Risiko, zur Verantwortung gezogen zu werden, tragen müsse. Bei dieser Konzeption sollte der ausserordentliche Nachrichtendienst die UNA bei der ordentlichen Nachrichtenbeschaffung unterstützen, wobei die Auswertung stets Sache der UNA sein sollte. Die UNA sollte dem ausserordentlichen Nachrichtendienst ihre Nachrichtenbedürfnisse, die sie nicht selbst zu befriedigen vermochte, melden und gleichzeitig als Auftraggeberin und Empfängerin auftreten.

Nach den Feststellungen der PUK EMD ging die Entwicklung jedoch in eine ganz andere Richtung. Der ausserordentliche Nachrichtendienst operiert losgelöst von der UNA und deren Aktivitäten und bestimmt seine Nachrichtenbedürfnisse selbst. Er beschränkt sich auch nicht auf die Beschaffung von Informationen, sondern legt ein Hauptgewicht auf die Auswertung. Die Haupttätigkeit des ausserordentlichen Nachrichtendienstes besteht heute in der Aufarbeitung von zu einem grossen Teil öffentlichen und zu einem kleineren Teil halböffentlichen bis geheimen Informationen zu umfangreichen Berichten (vgl. Ziff. 2.4.4.3). Der ausserordentliche Nachrichtendienst erweckt den Anschein, Selbstzweck geworden zu sein.

2.10 Die Idee eines strategischen Nachrichtendienstes

Die Tätigkeit eines militärischen Nachrichtendienstes ist seiner Natur nach eng begrenzt. Letztlich geht es darum, die Vorwarnzeit für die Vorbereitung auf einen militärischen Angriff zu verlängern. Neben dem militärischen Nachrichtendienst der UNA besteht ein weiterer militärischer Nachrichtendienst: die Sektion Flieger- und Fliegerabwehrnachrichtendienst. In den beiden nachrichtendienstlichen Bereichen wird nach den Erkenntnissen der PUK EMD im wesentlichen mit den gleichen ausländischen Diensten zusammengearbeitet.

Der Nachrichtendienst hat in der heutigen Zeit einen erweiterten Auftrag zu erfüllen. Die Tätigkeit eines Nachrichtendienstes muss heute eine strategische sein. Es kann sich in einer Zeit der Entspannung zwischen den Blöcken in Europa und im Zeichen des Auftretens verschiedenster und mannigfaltigster neuer Bedrohungsformen nicht mehr darum handeln, die politische und militärische Führung lediglich hinsichtlich einer (weiterhin möglichen) militärischen Bedrohung zu orientieren.

Die Sicherheit des Landes und die Wohlfahrt der Bevölkerung sind heute mannigfaltigen Bedrohungen in einem umfassenden Sinne ausgesetzt. Informationen über solche Bedrohungen sind keineswegs immer durch wissenschaftliche Forschung oder diplomatische Kontakte zu

erlangen. So kann es heute beispielsweise von Bedeutung sein, Informationen darüber zu erhalten, wie sich die innenpolitische Situation in Ländern darstellt, aus denen Migrationsbewegungen entstehen können, um frühzeitig die Grundlagen für Entscheide im Asylbereich zur Hand zu haben. So erscheint es auch unumgänglich, potentielle Umweltbedrohungen zuverlässig und frühzeitig erkennen zu können, um die Bevölkerung wenn möglich auf solche Bedrohungen vorzubereiten. So muss die Sicherheit von ausländischen Risiko-standorten nachrichtendienstlich in Erfahrung gebracht werden können. Es muss akzeptiert werden, dass ein Informationsbedürfnis besteht, welches allein durch Beziehungen unter Wissenschaftlern, Regierungsmitgliedern, Verwaltungsbeamten und Diplomaten nicht gedeckt werden kann.

Ein strategischer Nachrichtendienst muss alle sicherheitsrelevanten Gesichtspunkte in politischer, wirtschaftlicher und militärischer Hinsicht umfassen. Die PUK EMD unterstützt damit eine Idee, die von verschiedenen nachrichtendienstlich geschulten Zeugen aus der Verwaltung an sie herangetragen wurde und die auch im Bericht des Bundesrates vom 1. Oktober 1990 "Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel" (Bericht 90 über die Sicherheitspolitik der Schweiz, S. 67) erwähnt ist.

Ein strategischer Nachrichtendienst überschreitet die Zuständigkeit des EMD. Er ist unter einheitlicher Leitung departementsübergreifend zu organisieren, wobei die heute bestehenden verschiedenen nachrichtendienstlichen Bereiche zusammenzuschliessen sind. Ein einheitlicher, departementsübergreifender Nachrichtendienst weist den Vorteil auf, dass damit die Existenz verschiedener, nebeneinander arbeitender Nachrichtendienste vermieden wird. Solche Dienste bilden eine stete Gefahrenquelle, indem bei mangelnder Koordination parallele, im schlechtesten Falle aber auch konkurrierende Tätigkeiten entfaltet werden, was zu Unsicherheiten und letztlich zur Gegnerschaft unter den Diensten führen kann.

Ein strategischer Nachrichtendienst weist im weitern den Vorteil auf, dass sich die Abhängigkeit vom Nachrichtenaustausch mit anderen Diensten verringern könnte.

Letzten Endes kann ein strategischer Nachrichtendienst auch die Karrieremöglichkeiten guter Fachkräfte wesentlich verbessern. Nachrichtendienstleute - namentlich im Bereich der Nachrichtenauswertung - müssen gut ausgebildete, mit einem umfassenden Wissen ausgestattete und trotzdem in Einzelbereichen mit Spezialwissen versehene, intellektuell neugierige und mit einem erheblichen Kommunikationsvermögen ausgestattete Persönlichkeiten sein. Solchen qualifizierten Mitarbeitern die Möglichkeit des Aufstieges in der nachrichtendienstlichen Hierarchie nur deswegen zu versagen, weil ihnen ein militärischer Grad fehlt, ist ebenso abwegig und personalpolitisch fragwürdig wie die in entgegengesetzter Konsequenz getroffene Annahme, ein Absolvent des Generalstabskurses V sei aufgrund dieser Ausbildung a priori für alles geeignet und befähigt, inklusive zur Leitung eines Nachrichtendienstes.

Ein departementsübergreifender strategischer Nachrichtendienst muss aus dem EMD ausgegliedert werden. Eine Möglichkeit bestünde darin, ihn einer Delegation des Bundesrates zu unterstellen. Kann man sich eines Tages dazu entschliessen, die Bedrohung aus einem engen militärischen Kontext zu lösen, sie als ein Querschnittsproblem zu betrachten und zur politischen Bewältigung des Sicherheitsaspektes ein Sicherheitsdepartement zu schaffen, so wäre der strategische Nachrichtendienst organisch an keinem andern Ort sinnvoller untergebracht als in diesem Sicherheitsdepartement. Sicherzustellen ist, dass die Führung eines solchen Dienstes und die Festlegung der Nachrichtenbedürfnisse permanent durch die politische Behörde erfolgen.

Die PUK EMD befürwortet die Beibehaltung einer kleinen nachrichtendienstlichen Dienststelle im Stab der Gruppe für Generalstabsdienste mit der Aufgabe der Betreuung des Truppennachrichtendienstes und der Sicherstellung der Funktionstüchtigkeit der Nachrichtenabteilung des Armeestabes. Diese Dienststelle hätte dagegen keine eigenen Beschaffungsaktivitäten zu entfalten.

Angesichts der grossen Bedeutung eines solchen strategischen Nachrichtendienstes ist seine wirksame parlamentarische Kontrolle unabdingbar.

V. ANTRÄGE DER PUK EMD

Parlamentarische Initiative

Gestützt auf Artikel 21bis des Geschäftsverkehrsgesetzes unterbreitet die PUK EMD die folgende parlamentarische Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung:

1.

Für die Oberaufsicht über Tätigkeiten der Verwaltung, die einer besonderen Geheimhaltungspflicht unterliegen, wird eine besondere Delegation beider Räte geschaffen. Diese soll aus einer gleichen Zahl von Mitgliedern des National- und des Ständerates zusammengesetzt sein. Alle Fraktionen sollen in dieser Delegation vertreten sein. Sie soll das Recht haben, nach Anhörung des Bundesrates Akten beizuziehen, die der Geheimhaltung unterstehen. Beamte können als Auskunftspersonen oder als Zeugen auch über Tatsachen einvernommen werden, die der Amtsverschwiegenheit oder der militärischen Geheimhaltungspflicht unterliegen. Mitglieder, Sekretäre und Protokollführer dieser Delegation sind ihrerseits zur Geheimhaltung verpflichtet.

2.

Artikel 65 Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes soll in dem Sinne geändert werden, dass andere rechtlich geordnete Verfahren nur mit Zustimmung der parlamentarischen Untersuchungskommissionen aufgenommen oder weitergeführt werden dürfen.

Motion 1Widerstandsorganisation

Der Bundesrat wird beauftragt, bis zur Herbstsession 1991 entweder gesetzliche Grundlagen für eine Widerstandsorganisation dem Parlament vorzulegen oder dem Parlament über den Abschluss der Auflösung der Organisation P-26 Rechenschaft abzulegen.

Der Bundesrat wird beauftragt, die Rekrutierung und Ausbildung von Mitgliedern der Organisation P-26 unverzüglich einstellen, alle Akten des Führungsstabes sowie Material, Waffen, Munition und Sprengstoff der Organisation umgehend unter parlamentarischer Kontrolle in wenigen zentralen Depots einlagern und den Zutritt zu den Anlagen der Organisation für Mitglieder derselben unterbinden zu lassen.

Der Bundesrat wird beauftragt, für die im Dienste der Organisation auftrags- beziehungsweise arbeitsvertraglich beschäftigten Personen eine Weiterbeschäftigung im Dienste der Eidgenossenschaft oder eine angemessene Abgangsentschädigung vorzusehen.

Motion 2

Ausserordentlicher Nachrichtendienst

Der Bundesrat wird beauftragt, den ungesetzlichen Zustand des ausserordentlichen Nachrichtendienstes zu beenden, indem er diese Organisation in den Stab der Gruppe für Generalstabdienste überführt.

Motion 3

Sicherheitsüberprüfungen im militärischen Bereich

Der Bundesrat wird beauftragt, eine Gesetzesgrundlage für Sicherheitsüberprüfungen im militärischen Bereich vorzulegen.

Motion 4Geheimchutzvereinbarungen

Der Bundesrat wird beauftragt, die auf unterer Stufe abgeschlossenen Geheimchutzvereinbarungen zu überprüfen und allenfalls zu revidieren oder aufzuheben.

Postulat 1Ausserordentlicher Nachrichtendienst

Der Bundesrat wird eingeladen, sofern er den ausserordentlichen Nachrichtendienst ausserhalb der Verwaltung weiterführen will, dem Parlament eine Vorlage für eine entsprechende Gesetzesgrundlage zu unterbreiten.

Postulat 2Strategischer Nachrichtendienst

Der Bundesrat wird eingeladen zu prüfen, ob ein strategischer Nachrichtendienst ausserhalb des EMD mit einem umfassenden Nachrichtenbeschaffungsauftrag zu schaffen sei.

Postulat 3Funktion des Chefs der Abteilung Abwehr

Der Bundesrat wird eingeladen, die Funktion des Chefs der Abteilung Abwehr zu überprüfen und dabei insbesondere die Personalunion Chef Bundespolizei/Chef Abteilung Abwehr in Zukunft nicht weiterzuführen.

Postulat 4Tätigkeit der Abteilung Nachrichtendienst

Der Bundesrat wird eingeladen, die Tätigkeit der Abteilung Nachrichtendienst zu überprüfen und dabei dafür zu sorgen, dass diese Abteilung keine Informationen über Personen, Organisationen und Vorgänge im Inland beschafft.

Postulat 5Tätigkeit der Abteilung Abwehr

Der Bundesrat wird eingeladen, die Tätigkeit der Abteilung Abwehr zu überprüfen und dabei dafür zu sorgen, dass - mit Ausnahme der Personensicherheitsüberprüfungen und der Erhebungen zum Schutz des militärischen Geheimnisses, von Militärpersonen und Militäranlagen - diese Abteilung keine Erhebungen über Personen im Inland durchführt. Insbesondere sind Erhebungen über die politische Gesinnung von Angehörigen der Armee und über armeefeindliche Umtriebe von Zivilpersonen einzustellen.

Postulat 6Zusammenarbeit Bundesanwaltschaft und UNA

Der Bundesrat wird eingeladen, die Zusammenarbeit zwischen Bundesanwaltschaft einerseits und UNA andererseits zu überprüfen und dabei insbesondere dafür zu sorgen, dass den Postulaten 4 und 5 Rechnung getragen wird.

Postulat 7Zusammenarbeit mit benachbarten Nachrichtendiensten

Der Bundesrat wird eingeladen, den Austausch von Informationen mit benachbarten Nachrichtendiensten im Hinblick auf die aussenpolitischen Zusammenhänge zu überprüfen.

Postulat 8Zusammenarbeit zwischen der Abteilung Nachrichtendienst und der Sektion Flieger- und Fliegerabwehrnachrichtendienst

Der Bundesrat wird eingeladen, die Zusammenarbeit zwischen der Abteilung Nachrichtendienst und der Sektion Flieger- und Fliegerabwehrnachrichtendienst zu überprüfen und allenfalls diese Sektion in die UNA zu integrieren.

Empfehlungen an das EMD

1.

Die Grundsätze der Nachrichtenbeschaffung sowie die ständigen Nachrichtenbedürfnisse sind auf hoher Stufe schriftlich zu regeln.

2.

Bei der Auswahl der Unterstabschefs Nachrichtendienst und Abwehr und der Verteidigungsattachés ist primär den Anforderungen des Nachrichtendienstes Rechnung zu tragen.

3.

Eine räumliche Zusammenfassung der UNA ist zu prüfen.

4.

Die dem Sonderbeauftragten des EMD in Obhut gegebenen Personenkar-teien und -dossiers der Sektion MSD sind nach Abschluss von dessen Arbeit zu vernichten, sofern ein Betroffener nicht ausdrücklich die Archivierung verlangt.

5.

Die Abgabe von technischem Material der UNA an die Bundesanwaltschaft und kantonale Polizeistellen ist klar zu regeln. Material für Beobachtungen und Abhörungen darf nur bei Vorweisung der entsprechenden richterlichen Bewilligung abgegeben werden.

6.

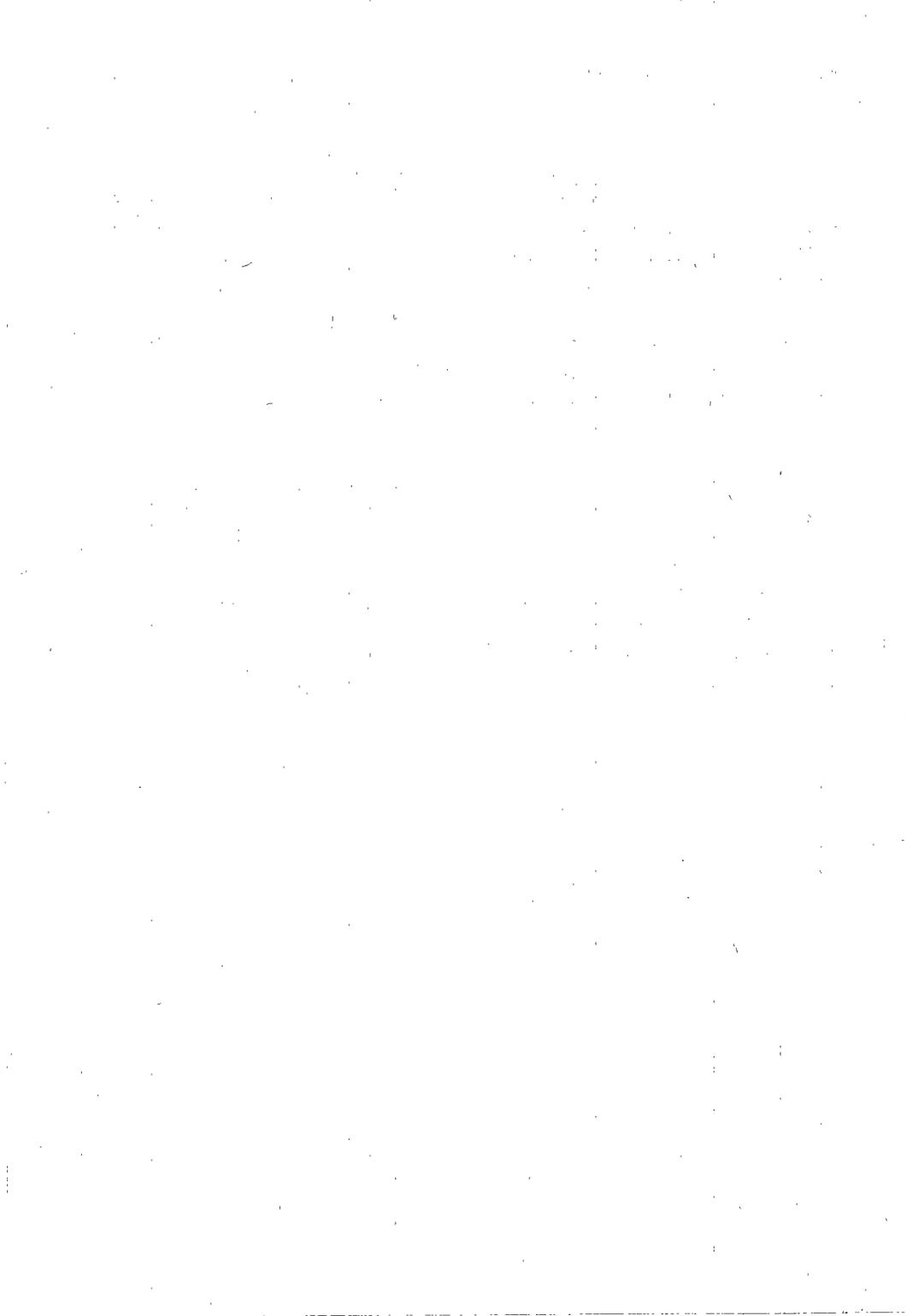
Die Aufnahme von strafrechtlichen Urteilen bürgerlicher Gerichte in das System PISA ist zu überprüfen.

7.

Im Bereich MIDONAS ist der Zugriff zu "grauer Literatur" einzuschränken (vgl. III. Ziff. 7).

8.

Die über fünf Jahre alten Personendaten (Strafregisterauszüge und Ueberprüfungsentscheide der Bundesanwaltschaft), die sich bei der Zentralstelle EMD für Schutz und Sicherheit befinden, sind zu vernichten.



VORKOMMISSE IM EMD BERICHT DER PARLAMENTARISCHEN UNTERSUCHUNGSKOMMISSION (PUK EMD) VOM 17. NOVEMBER 1990

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1990
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	50
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	90.022
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.12.1990
Date	
Data	
Seite	1293-1584
Page	
Pagina	
Ref. No	10 051 633

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.