

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, denn aber auch mit Blick darauf, dass eine geheimgehaltene Widerstandsvorbereitung keine Dissuasionswirkung 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 Schluss 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 geben zumindest keinen konkreten Hinweis darauf, dass der Spezialdienst eine eigentliche Widerstandsorganisation für den bewaffneten Widerstand im feindbesetzten Gebiet aufgezo-gen hatte.

1.5.1.2 Finanzaufsicht

P-26 wurde während Jahren (ausschliesslich) aus Mitteln des Bundes finanziert (vgl. Ziff. 1.3.1.8).

Da für die Übertragung 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 Departementvorsteher, 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 Montmolin). 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 Departementvorsteher 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 Departementvorsteher nicht erhalten: "Dieser hat zweifellos das Recht, weiter zu gehen, wenn er den Eindruck hat, die Sache funktioniert 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." (Übersetzung 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 Departementvorsteher über die Existenz von P-26 bei dessen Amtsantritt. Es gab offenbar Departementvorsteher, 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 Departementvorsteher als richtig, ihren Mitarbeitern unter Führung des jeweiligen Generalstabschefes 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 ihn 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 1961 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 DNA 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 vermiesen 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 Generalstabchefs, nachgekommen sind, darf die Unterbrechung der Aktivitäten der Organisation P-26 beziehungsweise deren definitive Einstellung den von der Organisation angestellten 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 Generalstabchef 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 Armeeleitung 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 bekannt geworden. 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 Unterstabchef 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 Departementvorstehers 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 Grosse 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 Generalstabchef 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 raichte Generalstabschef Vischer ein an den Vorsteher das 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 Nachrichtenkredits 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; dann 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 Agentenverwärtner 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 Auslandnachrichten 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 Übernahme aussergewöhnlicher Risiken
- Tätigkeit unter Verwendung von unkonventionellen Mitteln und Methoden
- Möglichkeit der Ablehnung einer Verbindung zur Staats- und Armeeführung (Abstraitbarkeit)

...

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 Beschaffungssapparates 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 AGND 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 in 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 in Krisen- und Kriegsfall versagen, 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 leichtsin auszüben. 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 Personalien."

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

Abschl. v. Bachmann
 1980/81

verstärkte Privatisierung des ausserordentlichen Nachrichtendienstes, durch eine Ausgliederung, durch privatrechtliche Anstellungsverhältnisse und einen Aufbau nach dem Millsprinzip 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 Unterstabchef 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 Unterstabchef 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 Generalstabchef. In dieser Grundkonzeption ging der Unterstabchef 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 Auslandnachrichten zu beschaffen", "in der Anonymität und ausserhalb von Armee und Verwaltung zu arbeiten (Abstreitbarkeit)". Der ausserordentliche Nachrichtendienst wurde dem Unterstabchef 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 Unterstabchefs Nachrichtendienst und Abwehr beziehungsweise des Vizedirektors der UNA, eingeholt werden.

2.3.2 Der Auftrag des Generalstabchefs vom 25. Oktober 1985

Im Hinblick auf den Wechsel des Chefs der Organisation P-27 per 30. April/1. Mai 1986 erliess Generalstabchef 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 Uebermittlungsnetz 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 Bundeat.

Gestützt auf diesen Auftrag des Generalstabschefs erstellte der Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr, Divisionär Petitpierre, mit Datum vom 18. Juni 1986 ein Pfllichtenheft 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 Übergangszeit, 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 selbstständig 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 Überwachungsstelle bei, die ausländische Rundfunkstrahlungen 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 erheblicher 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), Funkabhörfempfänger und elektronische Datenverarbeitungsanlagen.

2.4.3.4 Anstellung und Besoldung der Mitarbeiter der Organisation

Der gegenwärtige Chef der Organisation wurde mit einem Vertrag zwischen Generalstabchef Zumstein und dem "Beauftragten" vom 25. Oktober 1985 für das Projekt 27 verpflichtet. Der Vertrag wurde als "strang 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 Jahresalar von 120'000 Franken (Indexstand 1. Januar 1986, entsprechend 80 Prozent von 150'000 Franken, angeglichen der Besoldung eines Divisionärs der Überklasse V; 3'000 Franken werden dabei als "Repräsentationspesen"

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 Abgangentschädigung entsprechend den letzten 12 "bezogenen Monatsältern" 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 Überprüfung allfälliger Aussagen von der finanziellen Seite her ebenfalls nicht möglich gewesen wäre.

2.4.4.2 Funkabhörung

Der Chef der Organisation bestimmt, welche Funkmissionen 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 Bezug 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.

3.6) 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, within 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 bestahe 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 FUK EMD festgestellten Tätigkeiten legen die Frage nahe, aus welchen Gründen diese Organisation überhaupt geheimehalten 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 Beisug 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 FUK EMD jedoch nicht möglich, da sie die Kontaktpersonen im Ausland aus bereits erwähnten Gründen (vorne Ziff. 2.4.4.1) nicht kennt.

Die FUK EMD hat dem Chef der Organisation auch die Frage gestellt, ob er Kontakte zu ausländischen Nachrichten- oder Geheimdiensten pflege. 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" geüfnet 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 Geräteanschaffungen 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 1980, 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 Reservem 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, damaliger 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 "Kontrat" 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 "Kontrat" 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 Übertragung 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; Übersetzung 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 in 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 wartet die Nachrichten selber aus.

P-27 kann deshalb nicht als eine blosser Quelle des ordentlichen Nachrichtendienstes betrachtet werden. Die Frage, ob der ausserordentliche Nachrichtendienst in der Form von P-27 ausdrücklicher

Rechtsgrundlagen bedürftig, 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 Übertragung der Aufgabe "ausserordentlicher Nachrichtendienst" an die ausserhalb von Armees und Verwaltung stehende Organisation P-27. Die vom Gutachter erwähnten Unterschiede zu P-26 berühren Fragen der Zweckmässigkeit der Übertragung der Aufgabe an einen Privaten. Tatsächlich ist eine Übertragung 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 Übertragung der Aufgabe "ausserordentlicher Nachrichtendienst" auf die Organisation P-27 ist aus diesen Überlegungen 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. 2.3.3), 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 Übertragung hoheitlicher Aufgaben an Private nicht stellt.

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 Kriegsführung 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 Kenntnissnahme 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 vonseiten 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 FUK 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 FUK 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 FUK 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 hingeeben". Der antizipierende 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 FUK 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.

Ansichts 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 verrichtet. 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 würde 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 Risikostandorten 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 Karriereöglichkeiten 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.

Angeichts 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 1

Widerstandsorganisation

Der Bundesrat wird beauftragt, bis zur Herbstsession 1991 entweder gesetzliche Grundlagen für eine Widerstandsorganisation dem Parlament vorzulegen oder dem Parlament über den Abschluss der Aufklärung 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 Abgangentschädigung 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.

Notion 4

Geheimchutzvereinbarungen

Der Bundesrat wird beauftragt, die auf unterer Stufe abgeschlossenen Geheimchutzvereinbarungen zu überprüfen und allenfalls zu revidieren oder aufzuheben.

Postulat 1

Ausserordentlicher 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 2

Strategischer Nachrichtendienst

Der Bundesrat wird eingeladen zu prüfen, ob ein strategischer Nachrichtendienst ausserhalb des EMD mit einem umfassenden Nachrichtenbeschaffungsauftrag zu schaffen sei.

Postulat 3

Funktion 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 4

Tätigkeit 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 5

Tätigkeit 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 armeerfeindliche Umtriebe von Zivilpersonen einzustellen.

Postulat 6

Zusammenarbeit 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 7

Zusammenarbeit mit benachbarten Nachrichtendiensten

Der Bundesrat wird eingeladen, den Austausch von Informationen mit benachbarten Nachrichtendiensten im Hinblick auf die aussenpolitischen Zusammenhänge zu überprüfen.

Postulat 8

Zusammenarbeit 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 Personenkartons 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 Überprüfungsentscheide der Bundesanwaltschaft), die sich bei der Zentralstelle EMD für Schutz und Sicherheit befinden, sind zu vernichten.