

zu 90.022

Vorkommnisse von grosser Tragweite im Eidgenössischen Militärdepartement

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission EMD

vom 23. November 1990

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen die Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission EMD (PUK-EMD) vom 23. November 1990 und zu den Vorstössen der Kommission im Zusammenhang mit ihren Abklärungen.

23. November 1990

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Koller

Der Bundeskanzler: Buser

Übersicht

Umfassende Untersuchung

Die PUK-EMD hat die Tätigkeiten im Umfeld der UNA umfassend durchleuchtet und überprüft. Der Bundesrat kann, gestützt auf die Ergebnisse der PUK, die notwendigen Massnahmen zur Korrektur festgestellter Fehler und Mängel treffen. Soweit die notwendigen Verbesserungen nicht bereits verwirklicht wurden, wird sie der Bundesrat speditiv in die Wege leiten.

Keine systematische Bespitzelung

Einer der Hauptvorwürfe, die zur Einsetzung der PUK-EMD geführt haben, hat sich nicht bestätigt: Die umfangreichen Abklärungen der PUK-EMD haben keine Anhaltspunkte für eine systematische Bespitzelung von Schweizern oder schweizerischen Organisationen ergeben. Die wenigen vereinzeltten Vorfälle, die von der PUK als problematisch gewürdigt werden, nehmen im Bericht einen überdimensionierten Raum ein und wirken damit dramatischer, als gerechtfertigt wäre. Sie lassen im übrigen in bezug auf ihre Beurteilung einen gewissen Ermessensspielraum offen, der auch andere Interpretationen zuliesse. Der Bundesrat teilt indessen vollumfänglich die Auffassung der PUK-EMD, dass eine Überwachungstätigkeit durch den militärischen Nachrichtendienst im Inland unzulässig ist und dass die geeigneten Vorkehrungen zu treffen sind, um Fehlleistungen auszuschliessen. Er legt aber Wert auf die Feststellung, dass die Gewinnung und Auswertung von Inlandnachrichten, die in einer Verbindung zum Ausland stehen, aus öffentlichen und allgemein zugänglichen Quellen zulässig sein muss. Beides ist für eine umfassende Lagebeurteilung des ausländischen politischen und strategischen Geschehens unerlässlich.

Datensammlungen mit Ausnahme des bereits erledigten «Fichenproblems» unproblematisch

Zu Recht beanstandete die PUK-EMD das Problem der Personenregistrierung durch die Sektion Militärische Sicherheitsdienste (MSD). Dieses konnte inzwischen erledigt werden. Die Arbeiten des Sonderbeauftragten des EMD werden noch im laufenden Jahr abgeschlossen. Der Bundesrat stimmt der Empfehlung der PUK-EMD zu, die bestehenden Fichen zu vernichten. Gleichzeitig soll die Abgrenzung der Aufgaben zwischen der Bundespolizei und der Sektion MSD neu geregelt werden.

Die übrigen Datensammlungen haben mit Ausnahme gewisser Unzulänglichkeiten in Verfahrensfragen zu keinen Kritiken Anlass gegeben. Der Bundesrat wird dafür sorgen, dass den geltenden Vorschriften die notwendige Beachtung geschenkt wird.

Widerstand im feindbesetzten Gebiet

Die PUK-EMD stellt den Grundsatz der Schaffung einer Organisation zur Vorbereitung des Widerstands im feindbesetzten Gebiet nicht in Frage. Widerstand ist

ein wichtiges Element der Dissuasion. Anpassung oder Widerstand kann deshalb keine Alternative darstellen. Die PUK-EMD anerkennt, dass die Vorbereitung des Widerstandes schon in Friedenszeiten verfassungsmässig ist. Sie kritisiert aber das Fehlen einer ausdrücklichen Grundlage in einem Gesetz für die Schaffung der Widerstandsorganisation.

Notwendigkeit einer Würdigung in historischer Dimension

Am Problem der Widerstandsorganisation wird ein Zielkonflikt zwischen den Erfordernissen der Geheimhaltung und der demokratischen Offenheit deutlich. Wie dieser Zielkonflikt bewältigt wird, hängt von den Zeitumständen ab. In Zeiten manifester Bedrohung steigt die Akzeptanz der Geheimhaltung, während in Zeiten der Entspannung die Transparenz stärker gewichtet wird. Diese historische Dimension und die Tatsache des Kalten Krieges sind in die Würdigung der Geschehnisse im Umfeld der Widerstandsorganisation unbedingt einzubeziehen. Der Bundesrat ist im übrigen der Meinung, dass im Zweifel zugunsten der Offenheit zu entscheiden ist.

Rolle des Parlaments

Das Spannungsfeld zwischen absoluter Geheimhaltung – die für den Aufbau einer Widerstandsorganisation eine selbstverständliche Voraussetzung sein muss, soll diese im Ernstfall nicht sofort aufgedeckt werden – und dem Bedürfnis nach einer öffentlichen politischen Kontrolle war dem Parlament 1981, als es vom Bericht der Arbeitsgruppe Bachmann der GPK Kenntnis nahm, bewusst. Das Parlament beschränkte sich damals auf die Feststellung, die heutige Widerstandsorganisation entspreche den Anforderungen, die vom Standpunkt des Rechtsstaates und der Demokratie aus zu stellen sind.

Gefahr der Verstrickung

Wegen der mit einem ausführlichen Detailwissen über die Widerstandsorganisation verbundenen Verstrickungsgefahr liessen sich die Vorsteher des EMD nur in Grundzügen orientieren. Die Kontrolle über die Tätigkeit der Organisation wurde vom Generalstabschef ausgeübt. Dies wird von der PUK-EMD mit dem Hinweis auf die Gefahr eines Missbrauchs kritisiert.

Auflösung der Widerstandsorganisation

Der Bundesrat hat die Zweckmässigkeit einer Weiterführung der Widerstandsorganisation unter den heutigen Zeitumständen geprüft und ist zum Schluss gelangt, dass andere Anliegen der schweizerischen Sicherheits- und Militärpolitik gegenüber der Vorbereitung des Widerstandes im Besatzungsfall Priorität haben. Er hat deshalb die Auflösung der Widerstandsorganisation beschlossen.

Ausserordentlicher und umfassender strategischer Nachrichtendienst

Was den ausserordentlichen Nachrichtendienst betrifft, ist der Bundesrat gewillt, die Anregung der PUK-EMD, diesen in einen umfassenden strategischen Nachrichtendienst einzugliedern, zu prüfen.

Vorschläge und Empfehlungen der PUK-EMD

Der Bundesrat ist im übrigen bereit, die von der PUK-EMD vorgebrachten Vorschläge und Empfehlungen entgegenzunehmen.

Stellungnahme

1 Einleitung

11 Zur politischen Bedeutung des Berichts

Der Bundesrat hat den Bericht der parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK-EMD) über Vorkommnisse von grosser Tragweite im Eidgenössischen Militärdepartement vom 23. November 1990 mit Interesse zur Kenntnis genommen. Er wertet den Bericht in seiner Gesamtheit als Beitrag dazu, die Kenntnisse der interessierten Öffentlichkeit über die Tätigkeit der Untergruppe Nachrichtendienst und Abwehr (UNA) zu verbreitern und damit dem Weiterwuchern von Spekulationen einen Riegel zu schieben.

Der PUK-EMD kommt das Verdienst zu, die Tätigkeiten im Umfeld der UNA sorgfältig durchleuchtet und kritisch überprüft zu haben. Die umfangreiche geleistete Arbeit hat Erkenntnisse zutage gefördert, die es erlauben, Missstände zu beheben. Der Bericht ist somit eine wichtige Grundlage für kommende Entscheide des Bundesrates.

Der Bundesrat kann, gestützt auf die Untersuchungsergebnisse der PUK-EMD, die geeigneten Massnahmen zur Korrektur festgestellter Fehler und Mängel treffen. Er ist bereit, alle Vorschläge der PUK-EMD unvoreingenommen zu prüfen und die notwendigen Verbesserungen speditiv an die Hand zu nehmen, soweit sie nicht bereits in Zusammenarbeit mit der PUK-EMD verwirklicht wurden.

Die Vorwürfe, welche die Untersuchung der PUK-EMD ausgelöst hatten, bezogen sich auf eine behauptete innenpolitische Überwachungstätigkeit des militärischen Nachrichtendienstes und der Abwehr. Die Untersuchungsergebnisse zeigen, dass sich der schwerwiegende Verdacht einer umfangreichen und systematischen Bespitzelung von Schweizer Bürgern und Organisationen im Inland nicht bestätigt hat. Zwar wird im Bericht auf vereinzelte problematische Vorfälle hingewiesen, wobei festzuhalten ist, dass bei deren Beurteilung verschiedentlich auch ein gewisser Ermessensspielraum besteht. Der Bundesrat teilt die von der PUK-EMD vorgenommenen Würdigungen solcher Einzelfälle nicht in jeder Hinsicht. Er schliesst sich aber vollumfänglich der Schlussfolgerung an, dass eine Überwachungstätigkeit durch den militärischen Nachrichtendienst im Inland unzulässig ist und dass die notwendigen Vorkehren zu treffen sind, um Fehlleistungen auszuschliessen.

In bezug auf die andern von der PUK-EMD untersuchten Vorkommnisse hält der Bundesrat fest, dass verschiedene vor Jahren getroffene Entscheide aus der damaligen anderen historischen Lage heraus verständlich sind, in heutiger Betrachtung jedoch überprüfenswürdig erscheinen. Es zeigt sich in diesem Zusammenhang, dass gerade im Umfeld nachrichtendienstlicher Tätigkeiten oder der Organisation des Widerstands im feindbesetzten Gebiet Zielkonflikte bestehen zwischen den Erfordernissen der Geheimhaltung und der demokratischen Offenheit.

Wie diese Zielkonflikte bewältigt werden, hängt von den Zeitumständen ab. In Zeiten manifester Bedrohung steigt die Akzeptanz der Geheimhaltung, während in Zeiten der Entspannung die Transparenz stärker gewichtet wird. Es hat den Kalten Krieg gegeben. Damit dürfen offensichtliche Fehlleistungen wie die Fichierung unbescholtener Bürger nicht entschuldigt werden. Aber die historische Dimension ist in die Würdigung früheren Handelns einzubeziehen.

Der Bundesrat ist der Meinung, im Zielkonflikt zwischen Geheimhaltung und Offenheit sei im Zweifel zugunsten der Offenheit zu entscheiden, und dem Problem der politischen Kontrolle sei in Zukunft grössere Bedeutung beizumessen. Er ist bereit, die Reste des Kalten Krieges zu beseitigen.

Gesamthaft gelangt der Bundesrat zum Schluss, dass der Untersuchungsbericht der PUK-EMD trotz Kritik an verschiedenen Vorkommnissen im EMD zu Recht keineswegs zu einer pauschalen Verurteilung der Tätigkeit des Departements und seiner Mitarbeiter führt. Er legt Wert auf die Feststellung, dass in der UNA sehr gute und unverzichtbare Arbeit geleistet wird. Es wäre bedauerlich, wenn aus der berechtigten Kritik der PUK-EMD diesbezüglich ein falscher Eindruck entstünde. Aus Sicht des Bundesrates muss eindeutig festgehalten werden, dass aufgrund der Untersuchungsergebnisse der PUK-EMD kein Anlass besteht, die Vertrauenswürdigkeit unserer Institutionen in Zweifel zu ziehen.

12 Zusammenarbeit mit der PUK-EMD

Gesamthaft bewerten wir die Zusammenarbeit mit der PUK-EMD als zufriedenstellend. Der Vertreter des Bundesrates und der von ihm bezeichnete Sonderbeauftragte hatten ausreichend Gelegenheit, sich über den Stand der Arbeiten zu informieren. Aufgrund von Verzögerungen bei der Fertigstellung des Berichts durch die PUK-EMD hatte der Bundesrat indessen nur mangelhafte Möglichkeiten, die ihm aufgrund des Geschäftsverkehrsgesetzes zustehende Befugnis zu einer Stellungnahme zuhanden der PUK-EMD zu nutzen: einzelne Unterkapitel und Würdigungen des Berichts wurden ihm erst unmittelbar vor der Drucklegung in ihrer von der Kommission verabschiedeten Form zugestellt, so dass er dazu nicht mehr Stellung beziehen konnte.

2 Stellungnahme zu einzelnen Teilen des PUK-Berichts

Der Bundesrat nimmt im folgenden nur zu den Schwerpunkten des PUK-EMD-Berichts Stellung. Innerhalb der knappen zur Verfügung stehenden Frist war es nicht möglich, auf alle einzelnen aufgeworfenen Fragen, Würdigungen und Anregungen im Bericht einzugehen.

21 Inlandaktivitäten des Nachrichtendienstes

Wie die PUK-EMD zutreffend darlegt, ist es Aufgabe der Abteilung Nachrichtendienst, Auslandsnachrichten zu bearbeiten. Dadurch soll der politischen und

militärischen Führung eine umfassende Beurteilung der strategischen Lage ermöglicht und die Vorwarnzeit verlängert werden.

Der Bundesrat war indessen – im gleichen Sinne wie die PUK-EMD – immer schon der Auffassung, dass es nicht Sache der Abteilung Nachrichtendienst ist, Aufgaben der politischen Polizei wahrzunehmen oder gar Schweizer oder schweizerische Organisationen zu «bespitzeln». In Richtung «Bespitzelung» zielten Vorwürfe in der «Rundschau» vom 20. Februar 1990. Weil eine Bestätigung dieser Vorwürfe einen Verstoss gegen geltende Vorschriften dargestellt hätte, ordnete damals der Chef EMD zu ihrer Klärung ein Disziplinarverfahren an, das von Bundesrichter Pfisterer durchgeführt wurde.

Scharf von einer «Bespitzelung» zu unterscheiden ist die zulässige Gewinnung von Inlandnachrichten aus öffentlichen Quellen und deren gebotene Berücksichtigung bei der Auswertung. Ohne zusätzliche Berücksichtigung von allgemein zugänglichen inländischen Informationen wären viele Lagebeurteilungen über das ausländische politische und strategische Geschehen nur noch Stückwerk und würden damit den gestellten Anforderungen nicht gerecht. Dies gilt namentlich für öffentliche Informationen über Organisationen und Vorgänge, die in einer Verbindung zum Ausland stehen. Die hier aufgeworfenen Abgrenzungsfragen werden im übrigen im Schlussbericht von Bundesrichter Pfisterer zum Disziplinarverfahren gegen einen Beamten der UNA einlässlich dargelegt.

Die PUK-EMD gelangt in ihren Ausführungen zum Schluss, dass der in der «Rundschau» aufgetretene Zeuge zwar keinen Auftrag im strengen Sinn des Wortes erteilt erhielt, dass er aber annehmen durfte, der UNA-Beamte versuche ihn mit Andeutungen für eine Informationstätigkeit anzuwerben.

Selbst wenn sich das Geschehen so zugetragen haben sollte, wie in der «Rundschau» dargestellt – die Aussage des Journalisten steht hier gegen diejenige des Beamten –, hätte es sich dabei um einen Einzelfall gehandelt. Dazu gestattet sich der Bundesrat die Bemerkung, dass seines Erachtens dieser Einzelfall im Bericht viel zu breit dargestellt wird. Dadurch kommt zu Unrecht zu wenig zum Ausdruck, dass weder die umfangreichen Abklärungen der PUK-EMD noch die von Bundesrichter Pfisterer durchgeführten Untersuchungshandlungen Anhaltspunkte für eine systematische Bespitzelung von Schweizern oder schweizerischen Organisationen ergeben haben, wovon der Bundesrat mit Genugtuung Kenntnis genommen hat.

Eine der Hauptverdächtigungen, die zur Einsetzung der PUK-EMD geführt haben, hat sich somit nicht bestätigt.

22 Sicherheitsüberprüfungen im militärischen Bereich

Schon seit Jahren ist bekannt, dass die Rechtsgrundlagen in diesem Bereich unzureichend sind. Aber die vom Bundesrat vorgeschlagene gesetzliche Verankerung der Sicherheitsüberprüfung im militärischen Bereich (Art. 148^{bis} der Teilrevision des Bundesgesetzes über die Militärorganisation; SR 510.10) wurde bekanntlich von den Räten zurückgestellt. Der Bundesrat hat deshalb am 9. Mai 1990, als Übergangslösung, eine Verordnung erlassen, die die Personensicher-

heitsüberprüfungen im militärischen Bereich regelt (AS 1990 748). Die Verordnung stellt auch nach Ansicht der PUK-EMD eine klare Verbesserung dar. Denn sie trägt dem Datenschutz Rechnung und regelt in klarer Weise den Rechtsschutz und die Zuständigkeiten. Über das Gegenstück dazu für den zivilen Bereich, die Verordnung über die Sicherheitsprüfung in der Bundesverwaltung, wird der Bundesrat demnächst beschliessen. Die gesetzliche Verankerung der Sicherheitsüberprüfungen wird den Räten voraussichtlich im Rahmen der Staatsschutzgesetzgebung unterbreitet werden.

23 Datensammlungen in der Sektion Militärische Sicherheitsdienste (MSD)

Die in der Dienststelle Prävention der Sektion MSD geführte Personenkartei wurde ohne klare rechtliche Grundlage erstellt; die Registrierungspraxis war teilweise fragwürdig. Der Bundesrat akzeptiert die Kritik der PUK-EMD vollumfänglich.

Am 6. April 1990 beauftragte der Vorsteher des EMD alt Nationalratspräsident Dr. Franz Eng, alle im Register der MSD verzeichneten Personen unter Ausnahme derjenigen, gegen die ein Ermittlungsverfahren hängig ist, zu orientieren und diesen Personen Einsicht in die Karteikarten und Dossiers zu gewähren. Dabei waren die Bestimmungen des Artikels 5 der Verordnung vom 5. März 1990 über die Behandlung der Staatsschutzakten des Bundes (AS 1990 386) sinngemäss anzuwenden. Der Sonderbeauftragte des EMD hat die ihm übertragene Aufgabe in der Zwischenzeit, bis auf einige wenige Ausnahmen, abgeschlossen.

Der Versand der Fichenkarten und der Mitteilungen an Personen mit Fichen oder Fichenkarten mit sensitivem Inhalt erfolgte am 30. Mai 1990. In der Folge verlangten rund 3000 Personen und Organisationen ihre Fichen. Anschliessend wurden noch rund 700 Akteneinsichtsgesuche gestellt, die grösstenteils durch Zustellung einer Fotokopie des Dossiers erledigt werden konnten. Es mussten nur ein Dutzend beschwerdefähige Verfügungen erlassen werden.

Die Personenkartei der Dienststelle Prävention der MSD hat gemäss den Feststellungen der PUK-EMD keine Funktion mehr zu erfüllen, die ihren Weiterbestand rechtfertigen würde. Auch der Sonderbeauftragte des EMD vertritt in seinem Schlussbericht diese Ansicht und empfiehlt deshalb, die bestehenden Fichen zu vernichten. Er beantragt jedoch, von der Vernichtung die Fichen und Dossiers derjenigen Personen auszunehmen, die den Wunsch geäussert haben, dass diese zu archivieren seien.

Im Zusammenhang mit der Personenkartei der Sektion MSD kritisierte die PUK-EMD auch die mangelnde Aufgaben- und Kompetenzabgrenzung zwischen der Bundespolizei und der Sektion MSD. Der Bundesrat teilt die Auffassung der PUK-EMD und wird diese Abgrenzung im Rahmen einer Gesamtüberprüfung neu und klar regeln.

24 PISA

Das Personal-Informations-System der Armee (PISA) ist die umfangreichste elektronische Personendatensammlung des EMD. Es enthält zum Teil hochsensiblen Personendaten. Die PUK-EMD hat PISA einer eingehenden Prüfung unterzogen und stellt fest, dass vom Gesichtspunkt des Datenschutzes aus im allgemeinen nichts zu beanstanden ist. Die PUK-EMD wirft jedoch die Frage auf, ob für die Aufnahme der Daten über Urteile bürgerlicher Strafgerichte in das System PISA eine formell-gesetzliche Grundlage zu schaffen ist. Der Bundesrat wird diesen Punkt klären.

Immerhin kann aber schon jetzt darauf hingewiesen werden, dass gemäss Ziffer 85 des Anhangs 2 der Verordnung vom 29. Oktober 1986 über das militärische Kontrollwesen (VmK PISA; SR 511.22) der Zugriff auf diese Daten stark eingeschränkt ist: Einsichtsberechtigt sind nur das verwaltende Bundesamt und der Korpskontrollführer; die Bearbeitungskompetenz liegt ausschliesslich beim Bundesamt für Adjutantur (BADJ). Es ist zu betonen, dass diese Amtsstellen einerseits für die Beurteilung von Beförderungen bzw. das Aufgebot zu den Beförderungsdiensten (verwaltendes Bundesamt, Korpskontrollführer) und anderseits für die Ausschlüsse von der persönlichen Dienstleistung (BADJ) zuständig sind und für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigerweise auf diese Daten angewiesen sind.

Im übrigen wird der Bundesrat das Nötige veranlassen, dass die Applikation «BIO» vom System PISA abgeschaltet wird.

25 Übrige Sammlungen von Personendaten

Die PUK-EMD hat bei ihren Untersuchungen und Inspektionen bei Bundesämtern, kantonalen Verwaltungsstellen und Kommandostellen der Armee keine Fälle von zweckwidriger Aufzeichnung oder Weitergabe von Personendaten festgestellt. Dieses Ergebnis ist erfreulich. Bei einigen Bundesämtern wurde jedoch eine Missachtung der Aktenaufbewahrungsfrist und in einzelnen Fällen eine mangelhafte Sorgfalt bei der Aktenvernichtung festgestellt. Der Bundesrat wird dafür sorgen, dass den geltenden Vorschriften die notwendige Beachtung geschenkt wird.

Er wird ferner prüfen, ob bezüglich der militärärztlichen Dossiers und der Personendossiers des Psychologisch-Pädagogischen Dienstes und der Soldatenfürsorge als Übergangslösung bis zum Inkrafttreten des Datenschutzgesetzes einlässliche Vorschriften auf Verordnungsstufe zu erlassen sind.

26 MIDONAS

Die PUK hat bei ihrer eingehenden Überprüfung des Militärischen Dokument-Nachweis-Systems (MIDONAS) festgestellt, dass darin keine Daten aus dem «Archiv Cincera» gespeichert sind. Im weiteren beurteilt sie die heute im System enthaltenen Personendaten und Suchbegriffe als unbedenklich. Massnahmen seitens des Bundesrates sind deshalb keine erforderlich.

Zur Dissuasionswirkung der Gesamtverteidigung gehört auch die Gewissheit, dass der Widerstand selbst im Besetzungsfall fortgesetzt wird. Anpassung oder Widerstand war in der Schweiz nie eine Alternative. Es stellt sich nur die Frage, ab welchem Zeitpunkt und wie der Widerstand im Besetzungsfall vorbereitet werden soll.

Die PUK-EMD zeigt die Probleme rund um die Widerstandsorganisation offen auf. Wichtig ist dabei die Feststellung, dass die Vorbereitung des Widerstandes schon in Friedenszeiten auch von der PUK-EMD als absolut verfassungsmässig betrachtet wird. Kritisiert hingegen wird die fehlende Grundlage der Organisation in einem Gesetz und eine ungenügende Kontrolle der Organisation durch die politisch verantwortlichen Organe, was die Gefahr eines Missbrauchs in sich birgt.

Hinsichtlich der Kontrolle der Organisation durch die politisch verantwortlichen Instanzen hat der Bundesrat gegenüber der PUK-EMD darauf hingewiesen, dass die Kontrolle über die Tätigkeit der Organisation vom Generalstabschef ausgeübt wird und sich die Vorsteher des EMD vor allem wegen der mit der Kenntnisnahme der Details der Organisation verbundenen Verstrickungsgefahr nur in den Grundzügen orientieren liessen.

Die nur beschränkte politische Kontrolle der Organisation erscheint aus heutiger Sicht problematisch. Hier ist klar das Spannungsfeld zwischen dem Gebot absoluter Geheimhaltung einerseits und der öffentlichen politischen Kontrolle anderseits erkennbar: Eine Widerstandsorganisation muss völlig geheim aufgebaut werden, wenn sie im Ernstfall nicht sofort entdeckt und zerstört werden soll. Sie muss ja gerade im Fall einer Niederlage der Armee ihre Funktionstüchtigkeit entfalten. Jeder, der mehr weiss, als unbedingt nötig, wird im Krisenfall zur potentiellen Gefahr für die Organisation. Hier gilt – auch in bezug auf die politisch Verantwortlichen und wie die Erfahrung zeigt, zu Recht – das Prinzip des «need to know». Anderseits regen geheime Organisationen immer auch die Phantasie vieler Bürger an, was zu Misstrauen gegenüber der Organisation oder gar dem Staat führen kann. Auch kann nicht ausgeschlossen werden, dass unter dem Deckmantel der Geheimhaltung Missbräuche versteckt werden. Und es ist offensichtlich, dass eine effiziente politische Kontrolle durch das Prinzip des «need to know» erschwert wird. In einer auf Transparenz ausgerichteten offenen Demokratie entsteht daraus ein nur schwer auflösbarer Zielkonflikt.

Das Parlament, das mit dem Bericht der Arbeitsgruppe Bachmann der GPK im Jahre 1981 von der Widerstandsorganisation und, dies zur Verdeutlichung gegenüber den Äusserungen im PUK-Bericht, von deren Fortbestand auch nach Auflösung des Spezialdienstes Bachmann Kenntnis nahm, war sich offensichtlich dieses Zielkonflikts bewusst und liess es bei der Feststellung der Arbeitsgruppe bewenden, die Widerstandsorganisation entspreche den Anforderungen, die vom Standpunkt des Rechtsstaates und der Demokratie aus zu stellen sind.

Aus dem Vergleich des Berichts der Arbeitsgruppe Bachmann der GPK mit dem Bericht der PUK-EMD ist klar erkenntlich, dass in Zeiten manifester Bedrohung die Akzeptanz der Geheimhaltung steigt, während in Zeiten der Ent-

spannung die Transparenz stärker gewichtet wird. Die Praxis hat unter dem Eindruck des damals herrschenden Kalten Krieges zwischen den sich widerstrebenden Interessen einen Kompromiss gefunden. Die Kontrolle der Organisation durch den Generalstabschef, die Orientierung der Exekutive nur in den Grundzügen, der Beizug eines parlamentarischen Beirats aus Vertretern aller Regierungsparteien aber ohne öffentlichen Beizug des Parlaments, die Kontrolle der Finanzierung durch die Eidg. Finanzkontrolle unter Orientierung des Präsidenten der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte, aber ohne offizielle Begrüssung der Finanzkommissionen, sind beredter Ausdruck des angesprochenen Zielkonflikts. Sie erweisen sich aus historischer Sicht als verständlich. Die streng geheime Vorbereitung des Widerstandes im Besetzungsfall war ja schliesslich die letzte Antwort unseres freien demokratischen Staates auf ein Bedrohungsszenario, das sich im Europa des Kalten Krieges wiederholt realisiert hatte (Niederschlagung des Ungarn-Aufstandes 1956, Einmarsch der roten Armee in der Tschechoslowakei 1968), im Afghanistan-Konflikt seinen Höhepunkt erreichte und erst mit der Aera Gorbatschew seinen Abschluss fand. Und es wäre falsch, alle in jener Zeit des Kalten Krieges getroffenen Massnahmen aus heutiger Sicht als unnötig und falsch zu beurteilen.

Wie den kürzlich in den Medien erschienenen Meldungen über eine Widerstandsorganisationen der NATO zu entnehmen ist, war die Schweiz mit der Idee der Organisation des Widerstandes im feindbesetzten Gebiet ja offensichtlich nicht allein. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die im Auftrag des Chefs EMD durchgeführten Abklärungen auf keinen Zusammenhang, keinen Verbund der heutigen schweizerischen Organisation P-26 mit der unter dem Namen Gladio bekanntgewordenen Organisation hindeuten. Ob und wenn ja welche Verbindungen seinerzeit zwischen Gladio und dem Spezialdienst Bachmann bestanden haben, wird gegenwärtig noch geprüft.

Schon im vergangenen August hat der Bundesrat in seinem Rechtsgutachten, das er der PUK-EMD erstattet hat, die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den Fall in Aussicht gestellt, dass am Konzept der Vorbereitung des Widerstandes festgehalten wird. Doch parallel zu den Abklärungen der PUK-EMD, die sich zur Hauptsache auf eine Untersuchung rechtlicher Aspekte beschränkte, überprüfte der Bundesrat die strategische Bedeutung der Widerstandsorganisation unter Berücksichtigung des veränderten sicherheitspolitischen Umfelds in Europa. Denn die Vorbereitung des Widerstandes im Besetzungsfall ist in erster Linie keine rechtliche, sondern eine politische Aufgabe. Das Ende des Kalten Krieges, versinnbildlicht durch den Fall der Berliner Mauer und die Wiedervereinigung Deutschlands, der fortgeschrittene Abbau der Blöcke, der andauernde Reformprozess in den osteuropäischen Ländern und die damit einhergehende Problemverlagerung von der militär- auf die wirtschaftspolitische Ebene lassen den Eintritt des Besetzungsfalles als immer weniger wahrscheinlich erscheinen.

In diesem neuen Umfeld muss es das zentrale Anliegen der schweizerischen Sicherheits- und Militärpolitik sein, einen Grundkonsens in den wesentlichen Fragen unserer bewaffneten Landesverteidigung zu sichern. Im Vordergrund der militärpolitischen Ziele stehen dabei die tiefgreifende Umstrukturierung der Armee im Rahmen von «Armee 95», die Ausrichtung der Armee auf neue si-

cherheitspolitische Aufgaben, wie sie im Bericht 90 über die Sicherheitspolitik dargelegt werden, die Gewährleistung eines ausreichenden, modernisierten Rüstungsstandes und die weitere Verbesserung der Ausbildung. Diese Anliegen haben heutzutage gegenüber der Vorbereitung des Widerstandes im Besetzungsfall Priorität.

Angesichts dieser Ausgangslage und den vom Bundesrat mitgetragenen Bedenken der PUK-EMD wurden die Konsequenzen gezogen: Der Bundesrat hat vor wenigen Tagen die Auflösung der Organisation beschlossen und in die Wege geleitet. Der Generalstabschef wurde mit dem sofortigen Vollzug beauftragt.

28 Ausserordentlicher Nachrichtendienst

Ein neutraler Kleinstaat wie die Schweiz, der nicht einer militärischen Allianz angehört und dementsprechend auch keinen systematischen Zugriff auf deren Erkenntnisse hat, benötigt einen wirksamen eigenen Nachrichtendienst, um sich ein verlässliches Bild über die strategische Entwicklung machen zu können. In Krisensituationen drohen indessen die normalen Nachrichtenquellen rasch zu versiegen. In diesen Fällen soll der ausserordentliche Nachrichtendienst dem Bundesrat und der Armee die nötigsten Informationen beschaffen. Eine Reihe von Erfahrungen hat die Zweckmässigkeit eines solchen Instrumentes bestätigt.

Die umfangreichen Abklärungen der PUK-EMD haben indessen eine ganze Reihe von Problemen aufgezeigt. Die PUK-EMD stellte vor allem fest, dass eine gesetzliche Grundlage für die Übertragung des ausserordentlichen Nachrichtendienstes auf eine ausserhalb von Armee und Verwaltung stehende Organisation fehlt. Daraus ergibt sich, dass die Finanzierung dieses Projekts nicht gesetzeskonform ist. Der Bundesrat geht mit der PUK darin einig, dass hier Abhilfe geschaffen werden muss.

Dabei wird auch die Frage zu prüfen sein, ob ein ausserordentlicher Nachrichtendienst notwendigerweise ausserhalb von Armee und Verwaltung angesiedelt werden muss. Die weitgehende Unabhängigkeit der heutigen Organisation P-27 ist auch nach Ansicht des Bundesrates zu überdenken. Sie beinhaltet die Gefahr, dass der ausserordentliche Nachrichtendienst, mehr oder weniger losgelöst von der UNA, die Nachrichtenbedürfnisse selber festlegt und parallel zur UNA auch die Auswertung selber vornimmt. Durch eine verstärkte Koordination könnte hier sicher eine wesentliche Verbesserung erreicht werden.

Der Bundesrat hält die Idee der Eingliederung des ausserordentlichen Nachrichtendienstes in die Gruppe für Generalstabsdienste, wie von der PUK-EMD beantragt, für prüfenswert. Damit würde auch dem unbestrittenen Gebot, dass im sensiblen Bereich des ausserordentlichen Nachrichtendienstes eine klare Führung und Kontrolle unabdingbar ist, am klarsten nachgelebt.

29 Strategischer Nachrichtendienst

Der Bundesrat erachtet die von der PUK-EMD aufgezeichnete Idee eines umfassenden strategischen Nachrichtendienstes als wertvoll. Angesichts der verän-

dernten politischen Lage in Europa und der vielfältigen neuen Bedrohungsformen ist es angezeigt, diese Idee vertieft zu prüfen. Es kann in diesem Zusammenhang auch auf den Bericht vom 1. Oktober 1990 über die «Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel» (BBl 1990 III 847) verwiesen werden.

Schon jetzt ist festzuhalten, dass es mit einer blossen Zusammenlegung einzelner nachrichtendienstlicher Elemente, mit organisatorischen Massnahmen und gegebenenfalls einer Neuunterstellung nicht getan wäre. Die Schaffung eines umfassenden strategischen Nachrichtendienstes würde auch eine klare Definition der Aufgaben, die Zuweisung ausreichender Kompetenzen und klare Kompetenzabgrenzungen nebst der Zuteilung ausreichender personeller, materieller und finanzieller Mittel voraussetzen. Ein umfassender strategischer Nachrichtendienst hätte departementsübergreifende Aufgaben, müsste aber, um effizient arbeiten zu können, zentral und straff geführt werden.

Dem Bundesrat erscheint es aus diesem Grunde als unerlässlich, dass ein solcher strategischer Nachrichtendienst bei einem Departement angesiedelt werden müsste. Die Wahl des geeigneten Departements ist Sache des Bundesrates.

Wie für die PUK-EMD liegt auch für den Bundesrat auf der Hand, dass ein solcher strategischer Nachrichtendienst einer wirksamen parlamentarischen Kontrolle zu unterstellen wäre.

3 Stellungnahme zu den Anträgen der Kommission

31 Parlamentarische Initiative

Der Bundesrat begrüsst die Schaffung einer besonderen Delegation der eidgenössischen Räte, welche die Oberaufsicht über jene Tätigkeiten der Verwaltung ausüben soll, die einer besonderen Geheimhaltungspflicht unterliegen.

Er ist indessen der Meinung, dass im Interesse der besonderen Erfordernisse der Geheimhaltung und der latenten Verstrickungsgefahr die Grösse der Delegation – deren Mitglieder das Vertrauen des ganzen Parlaments geniessen müssen – diejenige der Finanzdelegation nicht überschreiten sollte.

Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt, die parlamentarische Initiative so umzuformulieren, dass im Interesse der Erleichterung der Geheimhaltung und zur Minimierung der Verstrickungsgefahr die Grösse der Delegation – deren Mitglieder das Vertrauen des ganzen Parlaments geniessen müssen – auf diejenige der Finanzdelegation beschränkt wird.

32 Motion 1: «Widerstandsorganisation»

Der Bundesrat hat die Auflösung der Kaderorganisation P-26 beschlossen und in die Wege geleitet. Der Generalstabschef wurde mit dem Vollzug beauftragt. Ob und in welcher Form zu einem späteren Zeitpunkt die Vorbereitung des Widerstands im feindbesetzten Gebiet wieder aufgenommen werden soll, wird der

Bundesrat prüfen. Er wird gegebenenfalls dem Parlament einen Vorschlag zu der erforderlichen gesetzlichen Grundlage unterbreiten.

Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt, die Motion abzuschreiben.

33 Motion 2: «Ausserordentlicher Nachrichtendienst»

Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat ist bereit, die Motion entgegenzunehmen.

34 Motion 3: «Sicherheitsüberprüfungen»

Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat ist bereit, die Motion entgegenzunehmen.

35 Motion 4: «Geheimschutzabkommen»

Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat ist bereit, die Motion entgegenzunehmen.

36 Postulat 1: «Ausserordentlicher Nachrichtendienst»

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass der ausserordentliche Nachrichtendienst vor allem in Krisenzeiten eine wichtige Funktion erfüllt, die auch in Zukunft wahrgenommen werden muss. Allerdings muss geprüft werden, in welcher Form dies geschehen soll.

Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen.

37 Postulat 2: «Strategischer Nachrichtendienst»

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Schaffung eines umfassenden strategischen Nachrichtendienstes grundsätzlich zu befürworten ist. Er vertritt indessen die Meinung, dass die Frage, wo dieser strategische Nachrichtendienst organisatorisch eingegliedert werden soll, noch näher zu prüfen ist.

Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen.

38 Postulat 3: «Funktion des Chefs der Abteilung Abwehr»

Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen.

39 Postulat 4: «Tätigkeit der Abteilung Nachrichtendienst»

Der Bundesrat vertritt die Auffassung, dass die Berücksichtigung von im Inland verfügbaren Informationen über inländische Organisationen und Vorgänge, die in einer Verbindung zum Ausland stehen, durch die Abteilung Nachrichtendienst insoweit zulässig ist, als ausschliesslich öffentliche und allgemein zugängliche Quellen benutzt werden. Der Bundesrat ist bereit, genaue Kriterien und Richtlinien für die Informationssammlung und -verarbeitung festzulegen, die ausschliessen, dass unzulässige Quellen bzw. Methoden der Informationsbeschaffung gebraucht werden.

Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen.

310 Postulat 5: «Tätigkeit der Abteilung Abwehr»

Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen.

311 Postulat 6: «Zusammenarbeit Bundesanwaltschaft und UNA»

Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen.

**312 Postulat 7:
«Zusammenarbeit mit benachbarten Nachrichtendiensten»**

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass der Austausch von Informationen mit benachbarten Nachrichtendiensten auch unter aussenpolitischen Gesichtspunkten beurteilt werden muss. Nur die Supermächte können indessen auf den Nachrichtenaustausch verzichten, da nur sie nachrichtendienstlich autonom sind. Alle anderen Staaten und mit ihnen die Schweiz sind auf den Nachrichtenaustausch angewiesen. Eine Einschränkung des Informationsaustauschs müsste notwendigerweise durch einen Ausbau des eigenen Nachrichtendienstes kompensiert werden.

Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen.

313

Postulat 8:

**«Zusammenarbeit zwischen der Abteilung Nachrichtendienst
und der Sektion Flieger- und Fliegerabwehrnachrichtendienst»**

Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen.

314

Empfehlungen an das EMD

Das EMD ist bereit, den acht Empfehlungen der PUK-EMD Folge zu leisten.

4277

**Vorkommnisse von grosser Tragweite im Eidgenössischen Militärdepartement
Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht der Parlamentarischen
Untersuchungskommission EMD vom 23. November 1990**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1990
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	50
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	90.022
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.12.1990
Date	
Data	
Seite	1585-1600
Page	
Pagina	
Ref. No	10 051 634

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.