

Botschaft vom 24. Februar 1993 über das Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens. Revision des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen

**Zusatzbericht
des Eidgenössischen Finanzdepartements zuhanden der
Kommission des Ständerates für Wirtschaft und Abgaben**

vom Juli 1993

Vorbemerkung der Bundeskanzlei

Im Rahmen der Beratung des Folgeprogramms nach der Ablehnung des EWR-Abkommens (Swisslex; BBl 1993 I 805 ff.) haben Vertreter der Eidgenössischen Bankenkommision und der Schweizerischen Bankiervereinigung der Kommission des Ständerates für Wirtschaft und Abgaben an ihrer Sitzung vom 1. April 1993 neue Vorschläge zur Revision des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen unterbreitet, die weder im Eurolex-Entwurf noch im Swisslex-Entwurf (BBl 1993 I 876 ff. und 970 ff.) enthalten waren. Das Eidgenössische Finanzdepartement ist von der Kommission des Ständerates beauftragt worden, zu diesen neuen Revisionsvorschlägen ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen und ihr gestützt darauf einen Zusatzbericht vorzulegen.

Die Kommission des Ständerates für Wirtschaft und Abgaben hat die Veröffentlichung dieses, im Juli 1993 erstellten, Berichtes im Bundesblatt gewünscht.

Zusatzbericht

I. Einleitung

Die Kommission des Ständerates für Wirtschaft und Abgaben (WAK) hat an ihrer Sitzung vom 1. April 1993 die Botschaft über das Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens (Swisslex; BBl 1993 I 805 ff.) beraten. Sie hat mit Vertretern der Eidgenössischen Bankenkommision (EBK) und der Schweizerischen Bankiervereinigung (SBVg) zur Revision des Bankengesetzes Hearings durchgeführt. Bei dieser Gelegenheit haben die EBK und die SBVg der WAK einen ergänzten Revisionsentwurf des Bankengesetzes unterbreitet, der neue dringende Revisionsanliegen aufnimmt, die weder im Eurolex-Entwurf (vgl. Botschaft II über die Anpassung des Bundesrechts an das EWR-Recht; Zusatzbotschaft II zur EWR-Botschaft, BBl 1992 V 693 ff.) noch im Swisslex-Entwurf (BBl 1993 I 876 ff., 970 ff.) enthalten sind. Die WAK hat zwar Eintreten auf die Vorlage beschlossen, aber gleichzeitig entschieden, vor Beginn der Detailberatung das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) zu beauftragen, so weit nötig, insbesondere zu den neuen Revisionsvorschlägen der EBK und der SBVg, ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen und ihr gestützt darauf einen Zusatzbericht vorzulegen.

Das Vernehmlassungsverfahren, ist zeitlich und personell wie folgt beschränkt worden: Es wurde auf einen Monat, d. h. bis zum 28. Mai 1993, befristet. Es sind nur die Kantone, politischen Parteien sowie die direkt betroffenen Kreise begrüsst worden. Als Grundlage diente der von der EBK und der SBVg unterbreitete Revisionsentwurf. Das EFD hat lediglich neben der fakultativen auch die obligatorische Unterstellung der Kantonalbanken unter die Aufsicht der EBK als zusätzliche Variante zur Diskussion gestellt.

Das EFD hat die eingegangenen Vernehmlassungen ausgewertet und dem Bundesrat gestützt darauf den vorliegenden Zusatzbericht und den ergänzten Revisionsentwurf des Bankengesetzes zur Kenntnisnahme unterbreitet.

II. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

1. Kantone

Mit Ausnahme des Kantons Uri haben sämtliche Kantone zur Vorlage Stellung genommen. Die meisten Kantone äusserten sich lediglich zur Frage der Unterstellung der Kantonalbanken unter die Aufsicht der EBK sowie zur Frage der Aufhebung von Artikel 18 Absatz 2.

Die Vorlage ist grundsätzlich positiv aufgenommen worden. Einige Kantone sind allerdings der Auffassung, die Revision, insbesondere die über den Swisslex-Entwurf hinausgehenden Revisionspostulate (LU, OW, ZG, TI), sei nicht dringlich und es sei demzufolge das ordentliche Gesetzgebungsverfahren einzuschlagen (ZH). GE hat lediglich Bedenken bezüglich Artikel 4 Absatz 4 und Artikel 23^{sexies}.

Für die fakultative Unterstellung der Kantonalbanken unter die Aufsicht der EBK sprechen sich 19 Kantone aus (BE, LU, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, BS, AR, AI, SG, GR, TG, TI, VD, VS, NE, GE), für die obligatorische dagegen nur sechs Kantone (ZH, SO, BL, SH, AG, JU). Die obligatorische Unterstellung wird vor allem aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken und aus politischen Gründen abgelehnt.

Die Streichung von Artikel 18 Absatz 2 und damit die zwingende Einführung einer externen Revisionsstelle für die Kantonalbanken wird nur von vier Kantonen (BS, GR, TG, TI) abgelehnt. Die übrigen haben sich dazu positiv (ZH, BE, LU, SZ, OW, FR, SO, SH, AI, SG, AG, VD, VS, GE) oder nicht geäußert (NW, GL, ZG, BL, AR, NE, JU).

Zwei Kantone (BE, SG) stellen zudem die Änderung der Legaldefinition durch eine umfangsmässige Beschränkung der Staatsgarantie auf bestimmte Guthaben zur Diskussion. Dies ist deshalb abzulehnen, weil eine Sonderstellung der Kantonalbanken, namentlich auch aus wettbewerbsrechtlichen Gründen, nur in Frage kommt, solange eine unbeschränkte Staatsgarantie vorhanden ist. Andernfalls besteht kein Grund mehr für eine differenzierte Behandlung.

Der Kanton Solothurn wirft weiter die Frage der Gleichstellung der Kantonalbanken bei der Eigenmittelausstattung auf. Diese Frage ist allerdings nicht auf Gesetzesstufe zu lösen, sondern wird auf Verordnungsstufe entschieden werden müssen.

2. Politische Parteien

Bei den politischen Parteien haben sich die FDP, CVP, SVP, SP, LdU, LPS, GPS vernahmen lassen. Die Vorlage wird durchgehend grundsätzlich als taugliche Revisionsgrundlage begrüßt.

Zwei Parteien (FDP, LPS) sprechen sich allerdings dafür aus, dass das Bankengesetz nicht im Rahmen von Swisslex, sondern im ordentlichen Verfahren zu revidieren sei.

Bei der Frage der Aufsicht über die Kantonalbanken sind die Parteien gespalten. Eine obligatorische Unterstellung verlangen die SP, LdU und GPS. Für eine fakultative Unterstellung sprechen sich die FDP, CVP (bei voller Staatshaftung) und SVP aus. Zur Frage der externen Revisionsstelle äussern sich lediglich die CVP und GPS, und zwar positiv.

Was die übrigen Bestimmungen betrifft, sind folgende Meinungen vertreten worden:

Bei Artikel 2 Absatz 3 möchte die SP Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe c vorbehalten, damit die EBK bei ausländischen Zweigniederlassungen und Agenturen dieselben Kriterien bezüglich Gewähr für eine einwandfreie Geschäftsführung anwenden könne wie bei den Schweizer Banken.

FDP und SVP sprechen sich gegen eine Beschränkung der Beteiligungen ausserhalb des Finanzsektors aufgrund von Artikel 4 Absatz 2^{bis} aus, da dies einer Behinderung für die Banken gleichkäme. Die SP dagegen befürwortet die Beschränkung.

Umstritten ist die Regelung von Artikel 23^{sexies}. Die LPS will diese Bestimmung noch nicht behandeln, um nicht der Regelung im Rahmen des Börsengesetzes vorzugreifen. Sie erachtet sie namentlich auch in bezug auf das Bankgeheimnis als problematisch. Die SP möchte die letzten zwei Sätze von Absatz 2 Buchstabe c streichen, da dadurch die Rechtsdurchsetzung im Ausland behindert werde. Die CVP dagegen wünscht bei dieser Bestimmung eine Einschränkung, indem im ersten Satz «Dritte» durch «staatlich anerkannte Aufsichtsorgane» ersetzt wird. FDP, CVP und SVP sprechen sich für eine Streichung von Absatz 4 (direkte Kontrollen der Zweigniederlassungen ausländischer Banken vor Ort durch ausländische Behörden) aus, da diese Bestimmung lediglich im Rahmen des EWR Sinn gemacht habe.

3. Interessierte Organisationen

Die SBVg spricht sich nach wie vor grundsätzlich für die Durchführung des ordentlichen Verfahrens aus. Der Verband Schweizerischer Kantonalbanken stellt fest, dass insbesondere bezüglich der Kantonalbanken kein Änderungsbedarf besteht. Die Treuhand-Kammer dagegen begrüsst die Annäherung an die EG.

SBVg und Kantonalbankenverband befürworten aus verfassungsrechtlichen und politischen Gründen die fakultative Unterstellung der Kantonalbanken unter die Aufsicht der EBK, die Treuhand-Kammer aus Gründen der einheitlichen Rechtsanwendung die obligatorische.

Der Kantonalbankenverband opponiert der Einführung externer Revisionsstellen für die Kantonalbanken nicht.

Weiter verlangt die SBVg die Streichung von Artikel 4 Absatz 2^{bis} (Beschränkung der Beteiligungen ausserhalb des Finanzsektors) sowie die Streichung von Artikel 23^{sexies} Absatz 4, da diese Bestimmung nur im Rahmen des EWR Sinn gemacht habe. Gestützt auf Artikel 23^{sexies} Absatz 5 könne im übrigen dasselbe erreicht werden, ohne unnötige Ängste zu erwecken.

Die Treuhand-Kammer schlägt eine Ergänzung von Artikel 6 Absatz 2 vor, die allerdings kaum zur Klärung beiträgt. Es wird demzufolge vorgezogen, die Formulierung des Bankengesetzes unverändert zu belassen. Weiter macht die Treuhand-Kammer darauf aufmerksam, dass noch weitere Revisionspostulate, z. B. betreffend Zwangsliquidation oder Gewinnverwendung, bestehen würden. Diese Fragen sind allerdings nicht im vorliegenden Verfahren zu prüfen.

4. EBK und Schweizerische Nationalbank (SNB)

Die EBK unterstützt die Ergänzungen und weist darauf hin, dass einige dringlich sind. Sie äussert im übrigen verfassungsrechtliche und politische Bedenken gegen die obligatorische Unterstellung der Kantonalbanken.

Die SNB spricht sich für die obligatorische Unterstellung der Kantonalbanken unter die Aufsicht der EBK aus. Daneben bringt die SNB zusätzliche Revisionspostulate ein, auf die in diesem Verfahren nicht weiter eingegangen werden soll. Das EFD hat aber der WAK die Stellungnahme der Nationalbank auf ihren Wunsch hin direkt zukommen lassen.

IV. Schlussfolgerungen aus dem Vernehmlassungsverfahren

Gestützt auf das Vernehmlassungsverfahren und die verwaltungsinterne Ämterkonsultation hat das EFD nur einige wenige, vor allem redaktionelle Änderungen oder Ergänzungen am Entwurf, den es in die Vernehmlassung geschickt hat, vorgenommen.

Angesichts der Opposition, die sich insbesondere auch bei den Kantonen gegen eine obligatorische Unterstellung der Kantonalbanken unter die Aufsicht der EBK manifestiert hat, verzichtet das EFD darauf, einen diesbezüglichen Antrag zu stellen.

V. Erläuterungen der einzelnen Gesetzesbestimmungen

Die vorliegenden Erläuterungen beziehen sich lediglich auf diejenigen Revisionspunkte, die nicht schon im Swisslex-Entwurf enthalten sind. Was die übrigen Bestimmungen betrifft, wird sowohl auf die Erläuterungen zum Swisslex-Entwurf (BB1 1993 I 876 ff.) als auch auf die Erläuterungen zum Eurolex-Entwurf (BB1 1992 V 693 ff.) verwiesen.

Vorbemerkung zum Gesetzestext

Abweichungen vom Eurolex- oder Swisslex-Entwurf sind im Gesetzestext fett hervorgehoben. Bei den Artikeln, die weder im Eurolex- noch im Swisslex-Programm enthalten waren, ist auch die Artikelnummer fett gedruckt und es wird in den Erläuterungen jeweils ausdrücklich darauf hingewiesen.

Art. 1 Abs. 2 Auflage von Anleihen

Es rechtfertigt sich, ausdrücklich zu erwähnen, dass die Auflage von Anleihen nicht unter das Verbot von Absatz 2, erster Satz, fällt. Die Eurolex-Botschaft hat dies zwar, was die Ausgabe von Anleihensobligationen betrifft, schon ausdrücklich erwähnt (BB1 1992 V 696). Dieses Finanzierungsinstrument ist jedenfalls für die Handels- und Industrieunternehmen des Nichtbankensektors unabdingbar. Die vorgeschlagene Formulierung übernimmt die Formulierung des bestehenden Artikels 1 Absatz 2, der sich darauf beschränkt, von Anleihen und nicht von Anleihensobligationen zu sprechen.

Art. 2 Abs. 3 Einheitslizenz unter Vorbehalt des Gegenrechts

Die vorgeschlagenen Präzisierungen haben zum Ziel zu betonen, dass die gegenseitige Anerkennung von zwei Bedingungen abhängt, die für den Abschluss eines Staatsvertrages unabdingbar sind. Einerseits müssen die Schweizer Banken effektiv die Möglichkeit haben, im anderen Staat eine Geschäftstätigkeit auszuüben, und andererseits muss dieser Staat über eine gleichwertige Bankenaufsicht verfügen.

Art. 3 Abs. 4^{bis} Aufsicht über die Kantonalbanken durch die EBK (fakultativ) (war nicht im Eurolex-/Swisslex-Entwurf)

Die Aufnahme dieses Absatzes erscheint im Hinblick auf den heutigen Willen mehrerer Kantone und Parlamentarier sehr wünschenswert. Die EBK überwacht die Kantonalbanken bereits heute weitgehend. Fast alle Bestimmungen des Bankengesetzes finden auf die Kantonalbanken Anwendung, mit Ausnahme der Vorschriften betreffend die Organisation einer Bank und der Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit der mit der Geschäftsführung betrauten Personen. Die Möglichkeit für die Kantone, die Aufsicht über ihre Kantonalbanken vollumfänglich der EBK zu übertragen, erscheint demzufolge sachgerecht. Die vorgeschlagene Lösung bewahrt einerseits die Souveränität der Kantone. Andererseits ermöglicht sie der EBK, sofern ihr die Überwachung übertragen worden ist, auf die Kantonalbanken die gleichen Bestimmungen wie auf die übrigen Banken und nicht allfällige kantonale abweichende Bestimmungen anzuwenden. Dies ist das Ziel des Verweises auf die Absätze 2 und 3. Das hat zur Folge, dass die EBK gegenüber den Kantonalbanken auf dem Verfügungsweg die Entfernung von Personen aus einer leitenden Stellung, die keine Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten, sowie organisatorische Massnahmen anordnen kann.

Was den letzten Satz dieses Absatzes betrifft, behält er die Kompetenz der Kantone zur Gründung und Schliessung einer Kantonalbank vor. Es handelt sich dabei nicht um die Erteilung und den Entzug einer Bewilligung im üblichen Sinn, da eine Kantonalbank durch einen kantonalen Gesetzesakt geschaffen wird. Die einzige Massnahme, die die Bankenkommission gegenüber einer Kantonalbank folglich nicht treffen kann, ist der in Artikel 23^{quinqies} BankG vorgesehene Bewilligungsentzug mit zwangsweiser Auflösung des Instituts. Die Übertragung der Aufsicht ist ein einseitiger Akt, der keine Verhandlungen mit der EBK voraussetzt. Umgekehrt muss die EBK aber bei krasser und fortgesetzter Missachtung ihrer Anordnungen auch die Möglichkeit haben, die nach Artikel 3 Absatz 4^{bis} übertragene Aufsicht an den Kanton zurückzuübertragen.

Art. 3^{bis} Abs. 3 Ausländische Beherrschung
(war nicht im Eurolex-/Swisslex-Entwurf)

Die neuen Bestimmungen des Aktienrechts haben insbesondere zur Folge, dass Ausländer wichtige Kapitalbeteiligungen einer Bank erwerben können. Sofern diese Beteiligung nicht auch das Stimmrecht einschliesst, kann der Einfluss eines solchen Aktionärs allerdings vernachlässigt werden. Die geltende Regelung des Bankengesetzes birgt aber das nicht nur theoretische Risiko in sich, dass eine Bank, deren Aktien an der Börse kotiert sind, als ausländisch beherrscht betrachtet werden muss, obwohl sie aufgrund des Stimmrechtes durch Schweizer beherrscht wird. Die vorgeschlagene Änderung hat deshalb zum Ziel, zur Bestimmung der ausländischen Beherrschung in erster Linie das Stimmrecht zu berücksichtigen. Ein Einfluss in kapitalmässiger Hinsicht kann, je nach Aktionariatsstruktur, weiterhin über den Weg der Beherrschung «auf andere Weise» berücksichtigt werden. Es ist zudem sinnvoll, nur die wichtigen Beteiligungen zu berücksichtigen und sich nicht mit dem Streubesitz auseinanderzusetzen, es sei denn, letzterer würde seinerseits dazu führen, dass eine Beherrschung «auf andere Weise» entsteht. Um die Einführung eines zusätzlichen Begriffs im Bankengesetz zu vermeiden, erscheint es sinnvoll, nur von den qualifizierten Beteiligungen gemäss Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe c^{bis} des vorliegenden Entwurfes auszugehen. Dies entspricht dem Recht der Europäischen Gemeinschaft (EG).

Der Vorschlag stellt im Vergleich zum heutigen System eine Liberalisierung dar. Einerseits wird die Aufgabe der Aufsichtsbehörde erheblich erleichtert. Andererseits muss unterstrichen werden, dass die neue Bestimmung denselben wirtschaftspolitischen Zweck verfolgt, nämlich den schweizerischen Banken Zugangs- und Geschäftsbedingungen zu verschaffen, die mit denjenigen ausländischer Banken in der Schweiz mehr oder weniger gleichwertig sind. Die Vorschrift bringt zudem für die börsenkotierten Banken den Vorteil, dass sie sich Eigenmittel in einem viel weiteren Kreis von Investoren werden beschaffen können, ohne dadurch als ausländisch beherrschte Banken zu gelten.

Art. 3^{quater} Tochtergesellschaften

Anstatt von der Beherrschung wirtschaftlich Berechtigter aus einem Drittstaat zu sprechen, ist die klarere Formulierung vorzuziehen, die schon im Eurolex-Entwurf enthalten war. Es sollte demzufolge von der direkten oder indirekten Beherrschung von Staatsangehörigen aus einem Drittstaat oder von juristischen Personen mit Sitz in einem Drittstaat gesprochen werden.

Art. 4 Abs. 2^{bis} Beschränkung der Beteiligungen

Im Eurolex war vorgesehen, auf Verordnungsstufe zu regeln, dass die Beteiligungen an Versicherungsgesellschaften nicht beschränkt sind. Dies ist im EG-Recht ausdrücklich vorgesehen. Da nun aber die Richtlinien der EG nicht mehr zwingend umgesetzt werden müssen, wird mit der Erwähnung des Versicherungsbereichs im Gesetz jegliche Unsicherheit behoben. Aus dem vorgeschlagenen Gesetzestext ergibt sich im übrigen klar, dass die Beteiligungsgrenzen auf jede Bank einzeln Anwendung finden. Die Bestimmung behindert somit die Bildung von Finanzkonglomeraten nicht.

Art. 4 Abs. 4 Konsolidierte Aufsicht

Die Auslandsbanken in der Schweiz müssen ihrer Muttergesellschaft die zur internen Kontrolle und zur konsolidierten Gruppenaufsicht nötigen Informationen liefern können. Verschiedene Empfehlungen und internationale Regelungen schreiben dies vor. Die Schweiz kann hiermit einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Aufsicht und insbesondere der internationalen Zusammenarbeit leisten. Der neue Wortlaut hat zum Ziel, die Art der Informationen, die übermittelt werden können, und die Bedingungen ihrer Übermittlung zu präzisieren. Er lehnt sich an Artikel 23^{sexies} betreffend internationale Zusammenarbeit an. Inhaltlich und bezüglich der zu liefernden Informationen ist die Bestimmung identisch mit derjenigen, die der Bundesrat vorgeschlagen hat. Materiell ändert sich somit nichts. Der letzte Satz ermöglicht es einer Bank, die daran zweifelt, ob sie gewisse spezifische Informationen übermitteln muss, eine Verfügung der EBK zu verlangen. Es soll hier klargestellt werden, dass nur die Auslandsbank in der Schweiz berechtigt ist, einen Entscheid der EBK zu provozieren und allenfalls dagegen Beschwerde zu führen. Den Kunden einer Bank, ihrer Muttergesellschaft oder deren Aufsichtsbehörde kommt demzufolge keine Parteistellung im verwaltungsrechtlichen Beschwerdeverfahren zu.

Art. 6 Rechnungslegung (war nicht im Eurolex-/Swisslex-Entwurf)

Eine Expertenkommission unter dem Vorsitz von Prof. Boemle bereitet zur Zeit eine neue Regelung auf Verordnungsstufe betreffend die Jahresrechnungen der Banken vor. Darüber hinaus bringt das neue Aktienrecht Änderungen, die teilweise nur den Wortlaut, teilweise aber auch den Inhalt von Artikel 6 betreffen. Die vorgeschlagenen Anpassungen bezwecken demzufolge, den Artikel 6 auf das neue Aktienrecht abzustimmen und eine klare gesetzliche Grundlage für die von der Kommission Boemle vorbereiteten neuen Bestimmungen zu schaffen. Im übrigen verlangt die geltende Fassung von Artikel 6 nur die Publikation von Zwischenbilanzen, nicht jedoch die Publikation der entsprechenden Erfolgsrechnungen. Es liegt aber im öffentlichen Interesse, den Abstand zwischen dem Informationsstand der EBK und demjenigen der Öffentlichkeit zu verringern. Dies kann durch die Publikation von umfassenderen Zwischenrechnungen erreicht werden. Schliesslich kann aufgrund der neuen Anforderungen in gewissen Punkten auch der Informationsstand der EBK aktualisiert werden. Dadurch wird sie in die Lage versetzt, gegebenenfalls rascher eingreifen zu können.

Art. 18 Abs. 2 Externe Revision
(war nicht im Eurolex-/Swisslex-Entwurf)

Aufgrund der geltenden Fassung dieser Bestimmung sind die Kantonalbanken davon befreit, ihre Geschäftstätigkeit durch eine unabhängige und aussenstehende Revisionsstelle prüfen zu lassen, sofern sie von einer eigenen sachkundigen Kontrollstelle geprüft werden. Die EBK liess verschiedentlich verlauten, dass sie diese Situation nicht für befriedigend erachtet. Der Umfang der Geschäftstätigkeit der Kantonalbanken hat sich nämlich beträchtlich erweitert und die Neuerungen im Bankensektor haben die Anforderungen an Kontrolle und Revision erhöht. Ein ausschliesslich internes Inspektorat genügt demzufolge nicht mehr und ist nicht in der Lage, die Situation allein zu meistern. Das «Privileg» der Befreiung von einer externen Revision betrifft heute nur noch sechs Kantonalbanken. Dennoch erscheint es nicht angebracht, diesen Zustand länger andauern zu lassen. Es besteht kein Grund, die staatlichen Banken in dieser Hinsicht gegenüber den anderen zu bevorzugen. Die Aufhebung dieser Bestimmung ist die logische Ergänzung von Artikel 3 Absatz 4. Diese Vorschrift macht die Kantone auf ihre Verantwortung für die Überwachung der Kantonalbanken aufmerksam. Entsprechend müssen sie auch das unerlässliche Instrument einer effizienten Kontrolle zur Verfügung haben, nämlich eine Revisionsstelle, welche vom überwachten Bankinstitut unabhängig ist. Darauf muss auch die EBK zählen können, sofern die Kantone ihr die vollumfängliche Aufsicht über ihre Kantonalbanken übertragen. Deshalb wird vorgeschlagen, Artikel 18 Absatz 2 zu streichen. Gemäss Absatz 4 der Schlussbestimmungen verfügen die Kantone über eine Frist von drei Jahren nach Inkrafttreten dieser Revision, um sich an die neue Situation anzupassen. Diese Frist erscheint lang genug, um den Kantonen zu ermöglichen, sich zu organisieren.

Art. 23^{sexies} Abs. 4 Internationale Zusammenarbeit

Diese Vorschrift erlaubt, ausländischen Aufsichtsbehörden zu gestatten, direkte Kontrollen der schweizerischen Zweigniederlassungen der von ihnen überwachten Banken vorzunehmen. Sie ist ein Ausfluss des Prinzips der Einheitslizenz und der Aufsicht durch den Heimatstaat (Art. 2 Abs. 3). Aus diesem Grund sollte sie beibehalten werden. Im übrigen erscheint sie psychologisch mit Blick auf die Verhandlungen mit der Europäischen Gemeinschaft wichtig. Für den Fall einer Einigung wäre eine solche Regel unerlässlich. Es muss auch daran erinnert werden, dass dieser Vorschrift in der Praxis geringe Bedeutung zukommen wird, da zur Zeit in der Schweiz nicht mehr als ein gutes Dutzend Zweigniederlassungen ausländischer Banken bestehen. Der Vorschlag des Bundesrates wird geringfügig geändert, indem die EBK nicht mehr die Kompetenz haben wird, ausländischen Aufsichtsbehörden von sich aus die Bewilligung zu erteilen, direkte Kontrollen in der Schweiz durchzuführen. Eine solche Regelung rechtfertigte sich im Hinblick auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), da die Vertragsstaaten von Gesetzes wegen automatisch das Recht hatten, Kontrollen vor Ort durchzuführen. Des weitem hätte die Regelung zusätzlich einen gewissen Spielraum gegenüber Drittstaaten ermöglicht. Es ist jetzt aber Sache des Bundesrates, durch den Abschluss von Staatsverträgen und unter Vorbehalt des Gegenrechts, solche Kontrollen zu bewilligen. Es gibt somit keinen Unterschied mehr zwischen Staaten, die dem EWR angehören, und Drittstaaten.

Schlussbestimmungen

(war nicht im Eurolex-/Swisslex-Entwurf)

Bei denjenigen Bestimmungen, die durch die Betroffenen nicht sofort erfüllt werden können, werden neu Übergangsfristen vorgesehen. Die Dauer der Übergangsfrist variiert je nach Regelungsbereich und Bedarf.

Eidgenössische Finanzdepartement:
Stich

6519

Änderung vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 24. Februar 1993 ¹⁾,
beschliesst:*

I

Das Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen ²⁾ wird wie folgt geändert:

Art. 1 Abs. 2 und 4

² Natürliche und juristische Personen, die nicht diesem Gesetz unterstehen, dürfen keine Publikumseinlagen gewerbsmässig entgegennehmen. Der Bundesrat kann Ausnahmen vorsehen, sofern der Schutz der Einleger gewährleistet ist. **Die Auflage von Anleihen gilt nicht als gewerbsmässige Entgegennahme von Publikumseinlagen.**

⁴ Der Ausdruck «Bank» oder «Bankier», allein oder in Wortverbindungen, darf in der Firma, in der Bezeichnung des Geschäftszweckes und in der Geschäftsreklame nur für Institute verwendet werden, die eine Bewilligung der Eidgenössischen Bankenkommision (Bankenkommision) als Bank erhalten haben. Vorbehalten bleibt Artikel 2 Absatz 3.

Art. 2 Abs. 3 (neu)

³ Der Bundesrat ist befugt, auf der Grundlage gegenseitiger Anerkennung gleichwertiger Regelung **der Banktätigkeiten** und **gleichwertiger** Massnahmen im Bereich der Bankenaufsicht Staatsverträge abzuschliessen, welche vorsehen, dass Banken aus den Vertragsstaaten ohne Bewilligung der Bankenkommision durch Eröffnung einer Zweigniederlassung, einer Agentur oder einer Vertretung tätig sein können.

Art. 3 Abs. 2 Bst. b, c^{bis} (neu) und d, Abs. 4, 4^{bis} (neu) und 5–7 (neu)

² Die Bewilligung wird erteilt, wenn:

- b. die Bank das vom Bundesrat festgelegte voll einbezahlte Mindestkapital aufweist;
- c^{bis} die natürlichen und juristischen Personen, welche direkt oder indirekt mit mindestens 10 Prozent des Kapitals oder der Stimmern an der Bank beteiligt sind

¹⁾ BBl 1993 I 805

²⁾ SR 952.0

- oder deren Geschäftstätigkeit auf andere Weise massgebend beeinflussen können (qualifizierte Beteiligung), gewährleisten, dass sich ihr Einfluss nicht zum Schaden einer umsichtigen und soliden Geschäftstätigkeit auswirkt;
- d. die mit der Geschäftsführung der Bank betrauten Personen an einem Ort Wohnsitz haben, wo sie die Geschäftsführung tatsächlich und verantwortlich ausüben können.

⁴ Die Absätze 1, 2 und 3 finden keine Anwendung auf die Kantonalbanken. Die Kantone stellen die Einhaltung entsprechender Voraussetzungen sicher. Als Kantonalbanken gelten die durch kantonalen gesetzlichen Erlass errichteten Banken, für deren Verbindlichkeiten der Kanton haftet, sowie die durch kantonalen gesetzlichen Erlass vor 1883 errichteten Banken, für deren Verbindlichkeiten der Kanton zwar keine Haftung übernimmt, die aber unter Mitwirkung der kantonalen Behörden verwaltet werden.

^{4bis} **Die Kantone können die Aufsicht über ihre Kantonalbanken vollumfänglich der Bankenkommission übertragen. In diesem Fall müssen die Kantonalbanken die Anforderungen nach den Absätzen 2 und 3 erfüllen. Errichtung und Auflösung der Kantonalbanken bleiben Sache der Kantone.**

⁵ Jede natürliche oder juristische Person hat der Bankenkommission Meldung zu erstatten, bevor sie direkt oder indirekt eine qualifizierte Beteiligung nach Absatz 2 Buchstabe c^{bis} an einer nach schweizerischem Recht organisierten Bank erwirbt oder veräussert. Diese Meldepflicht besteht auch, wenn eine qualifizierte Beteiligung in solcher Weise vergrössert oder verkleinert wird, dass die Schwellen von 20, 33 oder 50 Prozent des Kapitals oder der Stimmen erreicht oder über- beziehungsweise unterschritten werden.

⁶ Die Bank meldet Personen, welche die Voraussetzungen nach Absatz 5 erfüllen, sobald sie davon Kenntnis erhält, mindestens jedoch einmal jährlich.

⁷ Nach schweizerischem Recht organisierte Banken erstatten der Bankenkommission Meldung, bevor sie im Ausland eine Tochtergesellschaft, eine Zweigniederlassung, eine Agentur oder eine Vertretung errichten.

Art. 3^{bis} Abs. 3

³ Eine nach schweizerischem Recht organisierte Bank fällt unter Absatz 1, wenn Ausländer **mit qualifizierten Beteiligungen** direkt oder indirekt mit mehr als der Hälfte der Stimmen an ihr beteiligt sind oder auf sie in anderer Weise einen beherrschenden Einfluss ausüben.

Als Ausländer gelten:

- a. natürliche Personen, die weder das Schweizer Bürgerrecht noch eine Niederlassungsbewilligung in der Schweiz besitzen;
- b. juristische Personen und Personengesellschaften, die ihren Sitz im Ausland haben oder, wenn sie ihren Sitz im Inland haben, von Personen gemäss Buchstabe a beherrscht sind.

Art. 3^{quater} (neu)

Der Bundesrat ist befugt, unter der Bedingung des Gegenrechts **nach Artikel 3^{bis} Absatz 1 Buchstabe a** in Staatsverträgen den Artikel 3^{bis} Absatz 1 Buchstaben b und c und Absatz 2 ganz oder teilweise nicht anwendbar zu erklären, wenn Staatsangehörige aus einem Vertragsstaat sowie juristische Personen mit Sitz in einem Vertragsstaat eine Bank nach schweizerischem Recht gründen, übernehmen oder eine qualifizierte Beteiligung daran erwerben. Wird die juristische Person ihrerseits **direkt oder indirekt von Staatsangehörigen** aus einem Drittstaat **oder von juristischen Personen mit Sitz in einem Drittstaat** beherrscht, sind die erwähnten Bestimmungen anwendbar.

Art. 4 Abs. 2^{bis} (neu) sowie 4 und 5 (neu)

^{2bis} Die qualifizierte Beteiligung einer Bank an einem Unternehmen ausserhalb des Finanz- **und Versicherungsbereichs** darf 15 Prozent ihrer eigenen Mittel nicht überschreiten. Das Total solcher Beteiligungen darf 60 Prozent der eigenen Mittel nicht überschreiten. Der Bundesrat regelt die Ausnahmen.

⁴ **Banken dürfen ihren Muttergesellschaften, die ihrerseits von einer Bank- oder Finanzmarktaufsichtsbehörde beaufsichtigt werden, die zur konsolidierten Beaufsichtigung notwendigen nicht öffentlich zugänglichen Auskünfte und Unterlagen übermitteln, sofern:**

- a. **solche Informationen ausschliesslich zur internen Kontrolle oder direkten Beaufsichtigung von Banken oder anderen bewilligungspflichtigen Finanzintermediären verwendet werden;**
- b. **die Muttergesellschaft und die für die konsolidierte Beaufsichtigung zuständige Aufsichtsbehörde an das Amts- oder Berufsgeheimnis gebunden sind;**
- c. **diese Informationen nicht ohne die vorgängige Zustimmung der Bank oder aufgrund einer generellen Ermächtigung in einem Staatsvertrag an Dritte weitergeleitet werden.**

⁵ **Erscheint die Übermittlung nach Absatz 4 zweifelhaft, können die Banken eine Verfügung der Bankenkommission verlangen, welche die Übermittlung der Informationen erlaubt oder untersagt.**

Art. 4^{bis} Abs. 3 und 4^{ter} Abs. 2

Aufgehoben

Art. 6 Abs. 1–5

¹ **Die Banken erstellen für jedes Geschäftsjahr einen Geschäftsbericht, der sich aus der Jahresrechnung und dem Jahresbericht zusammensetzt. Der Bundesrat legt fest, in welchen Fällen zusätzlich eine Konzernrechnung zu erstellen ist.**

² **Der Geschäftsbericht** ist nach den Vorschriften des Obligationenrechtes ¹⁾ über die Aktiengesellschaften und nach den Bestimmungen dieses Gesetzes zu erstellen. Wenn die allgemeinen Verhältnisse es erfordern, so kann der Bundesrat Abweichungen davon gestatten. Ein solcher Beschluss des Bundesrates ist zu veröffentlichen.

³ **Der Bundesrat legt fest, welche Banken Zwischenabschlüsse zu erstellen haben.**

⁴ Die Jahresrechnungen, **Konzernrechnungen** und **Zwischenabschlüsse** sind zu veröffentlichen oder der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

⁵ **Der Bundesrat legt fest, wie die Jahresrechnungen, Konzernrechnungen und Zwischenabschlüsse zu gliedern sind und in welcher Form, in welchem Umfang, innert welcher Fristen sie zu veröffentlichen oder der Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind.**

Art. 7 Abs. 5

⁵ Die Nationalbank trifft die nötigen Massnahmen, um die Entwicklung der Schweizerfranken-Märkte überwachen zu können.

Art. 8

¹ Im Falle von kurzfristigen, aussergewöhnlichen Kapitalabflüssen, welche die schweizerische Geld- und Währungspolitik ernstlich gefährden, kann der Bundesrat anordnen, dass die Banken eine Bewilligung der Schweizerischen Nationalbank einholen, bevor sie eines der folgenden Geschäfte abschliessen oder sich daran beteiligen:

- a. Plazierung oder Übernahme von Anlehensobligationen, Reskriptionen oder anderen Schuldverschreibungen, die auf einen Schuldner mit Wohn- oder Geschäftssitz im Ausland lauten, oder von nicht verkündeten Rechten mit gleicher Funktion (Wertrechten) oder von abgeleiteten Instrumenten (Derivaten);
- b. Begründung, Erwerb oder Vermittlung von Buchforderungen jeder Art gegen Schuldner mit Wohn- oder Geschäftssitz im Ausland.

² Die Nationalbank kann eine Bewilligung verweigern oder an Bedingungen knüpfen, soweit dies notwendig ist, um eine zielgerechte Geld- und Währungspolitik zu führen. Die Prüfung der Risiken eines Geschäfts ist nicht Sache der Nationalbank.

³ Die Nationalbank kann gegebenenfalls Ausführungsvorschriften zur Verordnung des Bundesrates erlassen.

Art. 15 Abs. 1

¹ Einlagen, die in irgendeiner Wortverbindung durch den Ausdruck «Sparen» gekennzeichnet sind, dürfen nur von Banken entgegengenommen werden, die öffentlich Rechnung ablegen. Alle andern Unternehmen sind zur Entgegennahme

¹⁾ SR 220

von Spareinlagen nicht berechtigt und dürfen weder in der Firma noch in der Bezeichnung des Geschäftszweckes noch in Geschäftsreklamen den Ausdruck «Sparen» mit Bezug auf die bei ihnen gemachten Geldeinlagen verwenden.

Art. 18 Abs. 2

Aufgehoben

Art. 23^{ter} Abs. 1^{bis} (neu)

^{1bis} Zur Durchsetzung von Artikel 3 Absätze 2 Buchstabe c^{bis} und 5 dieses Gesetzes kann die Bankenkommission insbesondere das Stimmrecht suspendieren, das an Aktien oder Anteile gebunden ist, die von Aktionären oder Gesellschaftern mit einer qualifizierten Beteiligung gehalten werden.

Art. 23^{series} (neu)

¹ Die Bankenkommission kann zur Durchsetzung dieses Gesetzes ausländische Bank- und Finanzmarktaufsichtsbehörden um Auskünfte und Unterlagen ersuchen.

² Die Bankenkommission darf ausländischen Bank- und Finanzmarktaufsichtsbehörden nicht öffentlich zugängliche Auskünfte und Unterlagen nur übermitteln, sofern diese Behörden:

- a. solche Informationen ausschliesslich zur direkten Beaufsichtigung von Banken oder anderen bewilligungspflichtigen Finanzintermediären verwenden;
- b. an ein Amts- oder Berufsgeheimnis gebunden sind; und
- c. diese Informationen nicht ohne vorgängige Zustimmung der Bankenkommission oder aufgrund einer generellen Ermächtigung in einem Staatsvertrag gemäss Absatz 5 an Dritte weiterleiten. Die Weiterleitung von Informationen an Strafbehörden ist unzulässig, wenn die Rechtshilfe in Strafsachen ausgeschlossen wäre. Die Bankenkommission entscheidet im Einvernehmen mit dem Bundesamt für Polizeiwesen.

³ Soweit die von der Bankenkommission zu übermittelnden Informationen einzelne Bankkunden betreffen, ist das Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren¹⁾ anwendbar.

⁴ Der Bundesrat ist befugt, unter der Bedingung des Gegenrechts in Staatsverträgen die Bankaufsichtsbehörden der Vertragsstaaten oder deren Beauftragte zu ermächtigen, im Rahmen von Absatz 2 direkte Kontrollen bei schweizerischen Zweigniederlassungen von Banken mit Sitz im betreffenden Vertragsstaat vorzunehmen. **Die ausländischen Bankaufsichtsbehörden müssen die Bankenkommission vorgängig über diese Kontrollen orientieren.**

⁵ Der Bundesrat ist im Rahmen von Absatz 2 befugt, die Zusammenarbeit mit ausländischen Aufsichtsbehörden in Staatsverträgen zu regeln.

¹⁾ SR 172.021

Art. 46 Abs. 1 Bst. f

¹ Wer vorsätzlich

f. unbefugterweise Publikums- oder Spareinlagen entgegennimmt,

II

Schlussbestimmungen

¹ Natürliche und juristische Personen, die bei Inkrafttreten der Änderung vom ... dieses Gesetzes unter das Verbot von Artikel 1 Absatz 2 fallende Publikumseinlagen halten, haben diese innert zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Änderung zurückzuzahlen. Die Bankenkommission kann die Frist im Einzelfall verlängern oder verkürzen, wenn besondere Verhältnisse vorliegen.

² Bankähnliche Finanzgesellschaften, die sich vor Inkrafttreten dieser Änderung mit Bewilligung der Bankenkommission öffentlich zur Annahme fremder Gelder empfohlen haben, brauchen keine neue Bewilligung zum Geschäftsbetrieb als Bank einzuholen. Sie haben innert einem Jahr nach Inkrafttreten dieser Änderung die Vorschriften nach den Artikeln 4^{bis} und 4^{ter} zu erfüllen.

³ Die Banken haben innert einem Jahr nach Inkrafttreten dieser Änderung die Vorschriften nach den Artikeln 3 Absatz 2 Buchstaben c^{bis} und d sowie 4 Absatz 2^{bis} zu erfüllen.

⁴ Die Kantone haben innert drei Jahren nach Inkrafttreten dieser Änderung die Einhaltung der Vorschriften der Artikel 3 Absatz 4 und 18 Absatz 1 sicherzustellen.

⁵ Jede natürliche oder juristische Person, welche bei Inkrafttreten dieser Änderung an einer Bank eine qualifizierte Beteiligung nach Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe c^{bis} hält, hat diese der Bankenkommission spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten dieser Änderung zu melden.

⁶ Die Banken haben der Bankenkommission die erste jährliche Meldung nach Artikel 3 Absatz 6 spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten dieser Änderung zu erstatten.

⁷ Nach schweizerischem Recht organisierte Banken haben der Bankenkommission innert drei Monaten nach Inkrafttreten dieser Änderung alle im Ausland errichteten Tochtergesellschaften, Zweigniederlassungen, Agenturen und Vertretungen zu melden.

III

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Der Pilotenaustausch mit Südafrika

Bericht über die Abklärungen der Geschäftsprüfungsdelegation

vom 28. September 1993

Überblick

Die Geschäftsprüfungsdelegation gelangt zu folgendem Ergebnis:

1. *Der Pilotenaustausch mit Südafrika 1983–1988 entsprach einem militärischen Bedürfnis. Er bildete einen Erfahrungsaustausch unter Truppengattungen, dessen Wert für unsere Luftwaffe als hoch eingeschätzt werden darf.*

Die Schweiz hat damit weder Neutralitätsrecht noch andere völkerrechtliche Verpflichtungen verletzt.

2. *Der Pilotenaustausch hat aber den Vorrang der Politik vor dem Militär missachtet. Er wurde im Wissen um seine politische Brisanz den zuständigen Departementsvorstehern vorenthalten.*

Damit wurde die Zuständigkeitsordnung für die Bewilligung von Auslandsreisen verletzt. Diese ist bis heute auf der Stufe der Nachrichtendienste nicht bekannt gewesen.

3. *Der Vorfall deckt einen Konflikt zwischen militärischem und politischem Denken auf, der nach wie vor nicht durchwegs gelöst ist.*

Die Nachrichtendienste würden auf ihrer Stufe heute noch gleich handeln, wenn ihnen eine vergleichbare Gelegenheit geboten würde, und ihren Vorgesetzten entsprechend Antrag stellen. Um ähnliche Vorfälle zu verhindern, müssen das EMD und die Chefs seiner Gruppen die Führung und Kontrolle politisch heikler Aktionen besser gewährleisten.

4. *Die bisherigen Vorkehren des EMD – Referententeams, Inspektorat, Geschäftsleitung – sind im Ansatz dazu geeignet, müssen aber durch folgende Massnahmen ergänzt werden:*

- *Klare formale Abgrenzung von Nachrichtendienst und Erfahrungsaustausch unter Truppengattungen.*
- *Planung und Kontrolle des Nachrichtendienstes durch den Generalstabschef.*
- *Ausbau der Kontrolle über die finanziellen Mittel der Nachrichtendienste.*
- *Ausbildung des Personals der Nachrichtendienste.*

Detailbericht

1 Anlass und Vorgehen

Am 2. April 1993 veröffentlicht der Journalist Mario Poletti in mehreren Schweizer Zeitungen einen Bericht über den Austausch von Berufsmilitärpiloten zwischen der Schweiz und Südafrika in den Jahren 1983–1988. Dieser Austausch sei ohne Wissen der Vorsteher des Eidgenössischen Militärdepartements (EMD) und des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) durchgeführt worden und habe gegen die UNO-Resolutionen betreffend Südafrika verstossen.

Das EMD bestätigt den Vorfall, sieht darin jedoch kein neutralitätsrechtliches oder neutralitätspolitisches Problem. Der Austausch sei von den damaligen Flieger- und Flab Kommandanten bewilligt worden. Seither seien allerdings die Strukturen im EMD so verändert worden, dass der Politik die Priorität vor dem technisch und finanziell Machbaren eingeräumt wurde, so dass ein ähnliches Vorgehen nicht mehr möglich wäre. Heute würde eine solche Zusammenarbeit durch den Departementschef entschieden, eventuell nach Rücksprache im Bundesrat.

Da der Pilotenaustausch zumindest formal über nachrichtendienstliche Kanäle abgewickelt worden ist, beschliesst die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, die Abklärungen der Geschäftsprüfungsdelegation (GPDeL) zu überlassen. Diese beschafft sich alle im EMD noch vorhandenen Akten zum Thema und führt Befragungen mit neun Auskunftspersonen durch. Sie gelangt dabei zu folgenden Ergebnissen und Empfehlungen:

2 Ziel der Abklärungen

In der Öffentlichkeit ist den Flieger- und Flabtruppen vorgeworfen worden, sie hätten mit Hilfe ihres Nachrichtendienstes hinter dem Rücken der Regierung eine aussenpolitisch verpönte Zusammenarbeit mit Südafrika gepflegt. Dabei seien völkerrechtliche Verpflichtungen verletzt und der Primat des Politischen über das Militärische missachtet worden. Es gehört zu den Aufgaben der Geschäftsprüfungsdelegation, solche Vorwürfe, wenn sie sich gegen einen Nachrichtendienst wenden, abzuklären und zu beurteilen.

Darüber hinaus wirft das Beispiel die Frage auf, wie der Vorrang der Politik vor militärischen Interessen im Bereiche des Nachrichtendienstes gewährleistet werden kann. Aus den vergangenen Vorfällen sind, soweit nötig, Lehren für die Gegenwart und die Zukunft zu ziehen.

3 Der Pilotenaustausch der Jahre 1983–1988

3.1 Zur allgemeinen politischen Lage

Soweit es um die Beurteilung des Pilotenaustauschs der Jahre 1983–1988 geht, dürfen fairerweise nicht heutige Massstäbe angelegt werden. Vielmehr müssen die Vorfälle auf dem Hintergrund der damaligen politischen Situation gewürdigt werden.

Ausgelöst wird der Pilotenaustausch im Jahre 1983, ein halbes Jahr nach Abschluss der Ära Breschnew. Zwar ist bereits seit der Helsinki-Schlussakte von 1975 die Rede von Entspannung, doch läuft hinter dieser Fassade der kalte Krieg weiter. Die Ära Gorbatschow, die 1985 beginnt, trägt erst ab 1987 echte Früchte im Sinne etwa eines Abbaus der Mittelstreckenraketen. Der Afghanistan-Krieg, der mit dem Einmarsch der Russen Ende 1979 weltpolitische Bedeutung erlangt, dauert während der ganzen, hier zu betrachtenden Periode.

Die Flieger- und Flabtruppen müssen daher 1983–1988 vom Szenarium des kalten Krieges und der primären Bedrohung durch die Streitkräfte der Warschauer-Pakt-Staaten ausgehen. Das militärische Interesse an Erfahrungen im Kampf zwischen Mirage- und MiG-Flugzeugen ist somit legitimerweise gegeben.

Für derartige Erfahrungsaustausche boten sich verständlicherweise nur Länder an, die Mirage-Flugzeuge im Ernstfall-Einsatz hatten. Dazu gehörte zu jener Zeit vor allem Südafrika, das allerdings als politisch heikel einzustufen war, weil es eine von der Weltgemeinschaft verurteilte Apartheid-Politik verfolgte und mit Angola in einen Krieg verwickelt war.

3.2 Der Ablauf der Ereignisse

Voraus zu schicken ist, dass die näheren Umstände für den Beginn des Pilotenaustauschs heute nicht mehr umfassend abgeklärt werden können. Viele Vorgänge sind aktenmässig nicht belegt und die Aussagen der Auskunftspersonen fallen zehn Jahre später nicht immer so deutlich aus, wie dies wünschenswert wäre. Immerhin lässt sich mit hoher Wahrscheinlichkeit der folgende Ablauf rekonstruieren:

Im Jahre 1983 führte die Dienststelle Luftkampf im Kommando der Flugwaffenbrigade 31 eine Analyse über den taktischen Einsatz des Mirage III S durch. Es ging darum, die bisherige Einsatztaktik des Mirage zu überprüfen und insbesondere die eigenen technischen und taktischen Möglichkeiten mit denjenigen eines eventuellen Gegners zu vergleichen, um den Einsatz des Mirage zu optimieren. Der verantwortliche Sachbearbeiter suchte nach Informationsquellen über die Taktik potentieller Gegner unserer Mirage. Dafür schien ihm Südafrika besonders geeignet, weil es einerseits selber Mirageflugzeuge einsetzte, anderseits im Krieg mit Angola sowjetische Flugzeuge zu bekämpfen hatte. Aus militärischer Sicht erschien es ihm von hohem Nutzen, von den südafrikanischen Erfahrungen profitieren zu können. Nach seinen Aussagen wollte er mit einem Kollegen auf eigene Rechnung nach Südafrika reisen, in der Hoffnung, bei dieser Gelegenheit von praktischen Erfahrungen mit dem Einsatz des Mirage zu profitieren. Er ersuchte den Flieger- und Flab Nachrichtendienst (FFND) um die Herstellung der nötigen Kontakte. Der FFND ersuchte offenbar mündlich den Kommandanten der Flieger- und Flabtruppen um Bewilligung dieser Auslandsreise zweier Piloten.

Der Kommandant der Flieger- und Flabtruppen hat seinen Aussagen gemäss diese Bewilligung erteilt und offenbar die beiden Reisenden in einem persönlichen Gespräch auch dazu ermächtigt, eine Gegeneinladung auszusprechen. Er hat seinen politisch heiklen Entscheid bewusst selbständig getroffen und den Departementsvorsteher nicht orientiert, da er sich dazu kompetent fühlte. Es geht ihm auch heute noch darum, sowohl Vorgesetzte wie Untergebene vor Angriffen in der Öffentlichkeit zu schützen.

Von dieser ersten Reise, die im Juli 1983 stattfand, liegt einzig ein ausführlicher Reisebericht vor, der von Fachkräften als militärisch sehr ergiebig beurteilt wird.

Auf schriftliche Einladung der Flieger- und Flabkommandanten der Jahre 1983 und 1984 besuchten Ende März und Anfang April 1984 zwei Südafrikaner die Schweiz. Es wurde ihnen technisches Know-how über gemeinsame Waffensysteme vermittelt. Zum Rahmenprogramm gehörte auch eine Besichtigung der Firma Pilatus in Stans. Für diesen ersten Gegenbesuch liegt eine Bewilligung des damaligen Generalstabschefs vor.

Die zweite Reise eines Schweizers vom März 1986 nach Südafrika ist nicht vom neuen Kommandanten der Flieger- und Flabtruppen selbständig entschieden, sondern von der Direktion der Eidgenössischen Militärverwaltung bewilligt worden. Auch der Bericht über diese Reise enthält sehr interessante Angaben und gelangt zum Schluss, die Kontakte sollten weiter gepflegt und ausgebaut werden.

Angesichts der politischen Situation im Jahre 1986 (Ausnahmestand in Südafrika, zweite UNO-Resolution gegen Südafrika), sah sich der Kommandant der Flieger- und Flabtruppen gezwungen, den fälligen zweiten Gegenbesuch südafrikanischer Piloten in der Schweiz auf unbestimmte Zeit aufzuschieben. Anfangs 1988 soll dann doch auf Bewilligung des dannzumaligen Kommandanten der Flieger- und Flabtruppen ein Besuch von vier Piloten aus Südafrika in der Schweiz stattgefunden haben. Es wurden dabei Fragen der Kampfaktik diskutiert. Der damalige Chef FFND und heutige Unterstabschef Nachrichtendienst (USCND) wertet diesen Besuch jedoch nicht als vollwertigen Gegenbesuch, sondern bloss als Zwischenhalt der Südafrikaner auf einer Europareise.

Alle diese Besuche und Gegenbesuche sind soweit feststellbar ohne Wissen der damaligen Departementsvorsteher durchgeführt worden.

Vergleichbare Pilotenaustausche sind vom FFND auch mit anderen Ländern organisiert worden. So insbesondere mit Israel, USA und Schweden. In diesen Fällen sind die Reisen von Schweizer Piloten aber offenbar nach dem ordentlichen Verfahren der Abkommandierung auf der Stufe EMD bewilligt worden.

Der Erfahrungsaustausch unter Piloten reiht sich im übrigen in eine weitreichende Praxis von Auslandsreisen ein: Gemäss einer Statistik des EMD finden aus dem Bereich des Kommandos der Flieger- und Flabtruppen (KFLF) bis gegen tausend Auslandsreisen pro Jahr statt. Davon betreffen rund hundert die Ausbildung von Piloten im Ausland. Erfahrungsaustausche (vergleichbar mit den hier zu diskutierenden Pilotenreisen) finden auch bei anderen Truppengattungen statt, und zwar meist über hundert pro Jahr. Für alle diese Auslandkontakte gelten die Weisungen über Abkommandierungen ins Ausland (vgl. Ziff. 5.3).

Auch die Kontakte mit Südafrika beschränken sich nicht auf die von der Presse aufgedeckten Pilotenaustausche. Bei diesen weiteren Kontakten ging es zum Teil um Rüstungsfragen, zum Teil um den Einblick in schweizerische Ermüdungsversuche am Mirage. Solche technischen Kontakte werden weltweit gepflegt. Ihnen dienen auch internationale Waffenausstellungen, wie z. B. jene im Salon in Le Bourget, Paris.

3.3 Der Pilotenaustausch war keine nachrichtendienstliche Aktion

Hätten die beiden Piloten ihre Absicht verwirklicht, sich auf eigene Faust in Südafrika umzusehen, so wäre dies möglicherweise eine heikle Aktion mit fragwürdigem Ergebnis geworden. Der offizielle Auftrag des Kommandanten der Flieger- und Flabtruppen samt Ermächtigung zur Gegeneinladung hat daraus einen

Erfahrungsaustausch unter Angehörigen einer Truppengattung gemacht. Dass der Kontakt nachrichtendienstlich abgewickelt wurde, macht aus der Reise nach einheitlicher Auffassung aller angehörter Personen keine nachrichtendienstliche Beschaffungsaktion, sondern hat seinen Grund lediglich darin, dass dadurch die Geheimhaltung am besten gewährleistet werden konnte. Abgesehen vom Anknüpfen der Kontakte lief die Beziehung direkt von Pilot zu Pilot. Inhaltlich ging es um Fachgespräche unter Spezialisten.

Der Erfahrungsaustausch hatte damit freilich auch eine nachrichtendienstliche Nebenbedeutung. Das Beispiel zeigt, dass zwischen «Nachrichtendienst» und «Erfahrungsaustausch» vom Inhalt her keine scharfe Grenze gezogen werden kann: Nachrichtendienstlicher Informationsaustausch kann truppenspezifische Fragestellungen betreffen; Fachgespräche unter Angehörigen einer Truppengattung lassen sich nachrichtendienstlich auswerten.

Die Geschäftsprüfungsdelegation anerkennt, dass der 1983 eingeleitete Erfahrungsaustausch der Fliegertruppen mit Südafrika für die Schweiz militärisch von grossem Nutzen gewesen ist. Es ist ihr plausibel dargelegt worden, dass die auf diesem Wege gewonnenen Erkenntnisse bei einem Fliegereinsatz im Ernstfall von hohem Wert gewesen wären und wohl Menschenleben gerettet hätten. Dass sich die Fliegertruppen darum bemüht haben, diese Erkenntnisse zu erlangen, kann ihnen nicht vorgeworfen werden, sondern verdient im Gegenteil Anerkennung. Unzulässig aber war, dass der Kommandant der Flieger- und Flabtruppen seinen politisch heiklen Entscheid dem damaligen Vorsteher des EMD bewusst vorenthalten hat. Er hat die politisch zuständige Instanz umgangen, die den militärischen Interessen der Fliegertruppen ihre eigenen politischen Überlegungen hätte gegenüberstellen können. Er hat damit den Primat der Politik vor dem Militär verletzt und so eine zentrale demokratische Anforderung an die Armee missachtet. Zudem wurden so nachrichtendienstliche Finanzmittel gebraucht, weil sie ohne Pflicht zur Rechenschaftsablage verfügbar waren.

Der Kommandant der Flieger- und Flabtruppen des Jahres 1983 gibt glaubwürdig an, dass es ihm subjektiv nicht um solche Verschleierung, sondern darum gegangen sei, seinen vorgesetzten Bundesrat vor heiklen Kenntnissen und Belastungen zu schützen. Er wollte, dass Bundesrat Chevallaz im Falle öffentlicher Schwierigkeiten erklären könne, er habe von nichts gewusst.

Dieses Prinzip der Abschottung hat innerhalb eines Nachrichtendienstes seine Berechtigung und entsprach darüber hinaus zu jener Zeit einer weitverbreiteten Mentalität. Erst die beiden Parlamentarischen Untersuchungskommissionen zum EJPD und EMD haben hier neue Massstäbe der politischen Verantwortlichkeit gesetzt. Heute darf es für vergleichbare Fälle nicht mehr gelten.

3.4 Der Pilotenbesuch 1983 verletzte die Kompetenzordnung

Entgegen der Auffassung des damaligen Kommandanten der Flieger- und Flabtruppen (und den Auskünften des EMD nach dem Bekanntwerden der Vorfälle) hätte der Pilotenaustausch nicht selbständig von den Fliegertruppen beschlossen werden dürfen, sondern wäre einer Bewilligung des EMD unterlegen:

Die Verordnung des EMD vom 29. Januar 1975 über Dienstreisen ins Ausland erfasst unter anderem Dienstreisen von Bediensteten des EMD «zur Beschaffung militärischer Informationen, insbesondere über Material, Bauten, Einsatzverfahren, Massnahmen der Kriegsvorbereitung (Besuch von Behörden, Instituten, Firmen,

Truppenverbänden, Kongressen usw)». Eine Ausnahme zugunsten nachrichtendienstlicher Auslandsreisen besteht nicht. Die Stäbe der Gruppen haben Anträge für solche Dienstreisen dem EMD auf dem Dienstweg über den Generalstabschef einzureichen. Das Departement erlässt darüber eine Abkommandierungsverfügung. Das gilt auch für Einladungen an Ausländer zum Besuch von militärischen Anlagen, wobei hier ausdrücklich das Einvernehmen des EDA verlangt wird.

Sowohl die Besuche von Schweizer Piloten in Südafrika wie auch die Gegenbesuche hätten somit auf Departementsebene entschieden werden müssen. Mindestens der Besuch von 1983 in Südafrika ist damit nicht rechtmässig abgewickelt worden. Nach ihren Aussagen haben weder der damalige Chef des FFND noch der Kommandant der Flieger- und Flabtruppen diese Verordnung gekannt. Nach Auffassung des letzteren wäre es einer «Delegation der Verantwortung nach oben» gleichgekommen, wenn er den Vorsteher des EMD um die Bewilligung ersucht hätte. Nach Ansicht der GPDel hat hier die militärische Kommandokompetenz den KKdt Flieger- und Flabtruppen dazu verleitet, Verwaltungsregeln zu übersehen. Was aus seiner Sicht bloss ein Verfahrensfehler gewesen sein mag, erlangt jedoch grundsätzliche Bedeutung, wenn es darum geht, durch Verfahrensregeln die politische Kontrolle über das Militär sicherzustellen (vgl. dazu Ziff. 5).

4 Militärische und politische Logik

4.1 Neutralitätspolitik

Der Vorwurf, mit den Besuchen in Südafrika seien völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz verletzt worden, ist unbegründet. Wendet man die Analyse der beiden UNO-Resolutionen gegen Südafrika im Gutachten von Prof. W. Kälin vom 16. Mai 1993 auf diese Besuche an, zeigt sich, dass für die Schweiz keine verbindlichen Verpflichtungen bestehen, die einem Informationsaustausch im Sinne der Pilotenbesuche entgegenstehen könnten.

Gemäss der Haager-Konvention von 1907 verletzte der Pilotenaustausch auch keine völkerrechtliche Neutralitätsverpflichtung der Schweiz. Nach ständiger völkerrechtlicher Praxis ist es dem neutralen Staat weder in Friedens- noch in Kriegszeiten untersagt, sich bei fremden Staaten jene Informationen zu beschaffen, welche er für seine Selbstverteidigung braucht. Dies schliesst auch ein, dass er dabei die für den Informationsaustausch erforderlichen Gegenleistungen erbringt, d.h. auch eigene Informationen an den fremden Staat abgibt. Dieses Recht ergibt sich aus der Pflicht des neutralen Staates, die Unverletzlichkeit seines Territoriums im Kriegsfall zu gewährleisten. Die Verteidigungsbereitschaft setzt einen angemessenen Informationsstand über die kriegerische Bedrohung voraus. Damit ist die Führung eines Nachrichtendienstes durch den neutralen Staat grundsätzlich zulässig, solange keine völkerrechtswidrigen Methoden angewendet werden.

Am ehesten in Frage käme eine Verletzung der Pflicht zur Unparteilichkeit nach Artikel 9 des Haager-Abkommens über die Landneutralität, weil Südafrika, das mit Angola in einen Krieg verwickelt war, von den schweizerischen Informationen profitieren konnte. Es ist nichts darüber bekannt, dass Angola in ähnlicher Weise von schweizerischen Diensten nützliche Informationen erhalten hätte. Was die Schweiz Südafrika an Informationen geliefert hat, gilt jedoch nicht als Kriegshilfe, weil es sich nicht um militärische Nachrichten über den Kriegsgegner handelte, sondern weil nur Know-how über gemeinsame Waffensysteme vermittelt wurde. Solches

hat höchstens indirekte Auswirkung auf die Kriegsführung und fällt damit nicht unter die eher restriktiven Bestimmungen der Haager-Konvention.

Die Informationsbeschaffung auf dem Wege des Pilotenaustauschs wird somit neutralitätsrechtlich durch die Verteidigungspflicht und die schweizerischen Informationsbedürfnisse legitimiert.

Aus neutralitätspolitischer Sicht sollte die Schweiz bei der Durchführung von Erfahrungsaustauschen unter Truppengattungen zunächst dafür sorgen, dass keine einseitigen Abhängigkeiten entstehen, welche die Neutralität der Schweiz unglaublich machen könnten. Die Austausche sollten sich daher nicht auf einen oder zwei Staaten beschränken, sondern möglichst breit gestreut sein. Diese Anforderung ist heute erfüllt.

Sodann muss der Austausch aus schweizerischer Sicht überwiegend im Interesse der eigenen Landesverteidigung liegen, um gerechtfertigt werden zu können. Dies ist beim Pilotenaustausch mit Südafrika der Fall gewesen.

Schliesslich liegt es im schweizerischen Interesse, dafür zu sorgen, dass international nicht der Anschein einer Parteinahme zugunsten Südafrikas erweckt wird. Dies verlangt einerseits eine Zurückhaltung im Austausch mit diesem Land, solange es von der UNO sanktioniert wird, andererseits eine ausgewogene Informationspolitik betreffend die Vielfalt unserer Beziehungen mit anderen Ländern.

Daher sollte die Schweiz nach Möglichkeit die benötigten Informationen anderswo suchen, als in einem von der UNO geächteten Land. Im Einzelfall können aber die Bedürfnisse der Selbstverteidigung solche Rücksichten überwiegen.

Unter dem blossen Gesichtspunkt von Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik ist im konkreten Fall nach den Kenntnissen der Geschäftsprüfungsdelegation kein Einwand zu erheben.

4.2 Konflikt von militärischen und politischen Interessen

Das militärische Interesse am Pilotenaustausch ist ausgewiesen. Ihm gegenüber stehen aber auch ausserhalb der Neutralitätsfrage gewichtige politische Interessen der Schweiz. So können das Ansehen der Schweiz in der Völkergemeinschaft oder die schweizerische Menschenrechtspolitik gewichtige aussenpolitische Gründe gegen eine militärische Zusammenarbeit mit einem Staat abgeben. Hinzu treten allenfalls auch innenpolitische Gründe, so wenn ein grosser Teil der Bevölkerung es nicht verstehen könnte, wenn die Schweiz mit einem bestimmten Staat auf heiklem militärischem Gebiet zusammenarbeiten würde.

Militärische und politische Denkweise können daher zueinander in Konflikt treten. Militärische Instanzen aller Stufen werden geneigt sein, alle Mittel auszuschöpfen, die sie zur Erfüllung ihres Auftrages benötigen. Auf der andern Seite dürften die Dienste des EDA vor allem die aussenpolitischen Gesichtspunkte beachten. Der Führungsanspruch des Bundesrates kann nur durchgesetzt werden, wenn ein Entscheidungsverfahren sicherstellt, dass die Regierung in die Lage versetzt wird, militärische und aussenpolitische Bedürfnisse gegeneinander abzuwägen. Der Entscheid darf daher in allen Fällen, die politisch heikel werden können, nicht auf die Ebene militärischer Fachstellen hinunter delegiert werden.

Ein besonderes Problem besteht hier darin, dass in Geheimbereichen der Bundesverwaltung in besonders hohem Masse die Tendenz besteht, «von unten nach oben» zu führen. Die Geheimhaltung ermöglicht und bedingt zugleich, dass an der

Front entschieden wird, welche Fragen auf höhere Stufen der Hierarchie getragen werden. Soll trotzdem garantiert werden, dass politische Fragen rechtzeitig als solche erkannt werden, müssen Führung und Kontrolle dieser Dienste besonders sorgfältig ausgestaltet sein (vgl. dazu die Empfehlungen unter Ziff. 6.2).

5 Aktuelle Bedeutung des Problems

5.1 Neuere Beispiele

Der Pilotenaustausch mit Südafrika ist nicht das einzige Beispiel kompetenzwidriger Auslandkontakte. Zumindest in einem Fall sind nachweislich ähnliche Fehler begangen worden. Auch hier wurde das Abkommandierungsverfahren umgangen; nachrichtendienstliche Kredite wurden beansprucht.

Einige Jahre nach dem Abbruch des Pilotenaustauschs hat der heutige Chef des FFND sich darum bemüht, die Kontakte zwischen schweizerischen und südafrikanischen Piloten wieder herzustellen, weil er sich dazu verpflichtet fühlte und weil die Südafrikaner ihr Interesse daran bekundeten. Der damalige Kommandant der Flieger- und Flabtruppen hat dieses Begehren jedoch abgewiesen.

5.2 Der Vorfall kann sich wiederholen

Die Vertreter der Nachrichtendienste haben sich vor der Geschäftsprüfungsdelegation klar dazu bekannt, dass sie eine neue ähnliche Gelegenheit, wertvolle militärische Informationen zu gewinnen, jederzeit wieder nutzen würden. Es gehöre zu ihrem militärischen Auftrag, solche Chancen auszuschöpfen. Heute wie damals würden sie politisch heikle Geschäfte ihrem Vorgesetzten zum Entscheid unterbreiten. Es wäre dann deren Sache, das Entscheidungsverfahren korrekt weiterzuführen.

Aus neuerer Zeit gibt es immerhin Beispiele, die nahelegen, dass ein Umdenken zugunsten der politischen Prioritäten auch auf dieser Ebene stattgefunden hat.

So hat der USCND in einem bestimmten Fall von sich aus Kontakt mit dem EDA aufgenommen und, auf dessen Rat hin, auf ein Vorhaben verzichtet. Ebenso ist deutlich erkennbar, dass der heutige Kommandant der Flieger- und Flabtruppen sowie der heutige Generalstabschef in ihrem eigenen Handeln klar den politischen Prioritäten Vorrang vor den militärischen geben. Sie haben dies bereits durch entsprechende Entscheide belegt.

Trotzdem bleibt das nie ganz zu beseitigende Dilemma, dass der Chef eines Nachrichtendienstes stets selber entscheiden muss, ob er ein Vorhaben im Rahmen seiner eigenen Zuständigkeit abwickeln will, oder ob er es als politisch brisant der höheren Instanz vorlegen soll. Der Reflex, «der Chef des EMD sollte nicht in heikle Operationen miteinbezogen werden», um ihm im Fall eines Misserfolges politische Verantwortung zu ersparen, ist auch heute noch wirksam. Der USCND beansprucht mit einem gewissen Recht die Kompetenz, fallweise entscheiden zu können, ob er an den Generalstabschef gelangen wolle oder nicht. Dies ist jedenfalls so lange unvermeidlich, als keine klare Kriterien für die Abgrenzung der Zuständigkeiten gegeben sind. Doch auch dann wird man den Verantwortlichen an der «Front» einen gewissen Ermessensspielraum zugestehen müssen.

Die Gefahr, dass ein militärischer Fachmann die politischen Prioritäten missachtet, um seinen Auftrag optimal zu erfüllen, kann durch keine Regelung oder Kontrolle völlig gebannt werden. Ausschlaggebend bleibt letztlich das Vertrauen, das die

Vorgesetzten in die politische Sensibilisierung ihrer Mitarbeiter haben dürfen. Hier muss innerhalb der Nachrichtendienste noch Überzeugungsarbeit geleistet werden.

Die GPDel hofft, dass der Prozess des Umdenkens durch Kontrollen, wie sie sie in diesem Falle durchgeführt hat, beschleunigt werden kann. Offene Aussprachen zwischen Politik und Militär, wie sie hier stattgefunden haben, sind geeignet, beim militärischen Fachpersonal das Verständnis für politische Fragestellungen zu fördern und damit eine Vertrauensbasis auch in bezug auf das politische Gespür der Fachleute zu schaffen, das sich sowohl auf das Vorgehen wie auf die Resultate ihrer Arbeit bezieht.

5.3 Unkenntnis der Weisungen

Eine der erstaunlichsten Feststellungen der Inspektion ist jene, dass weder der Chef FFND noch der USCND die Weisungen vom 27. November 1987 über Abkommandierungen ins Ausland kennt. Diese Weisungen ersetzen die Verordnung, nach welcher die Pilotenreise von 1983 hätte abgewickelt werden sollen und die auch damals niemandem bekannt war. Sie übertragen den Entscheid über Reisen in Länder, zu denen intensive Beziehungen gepflegt werden, unter bestimmten Bedingungen den Chefs der Gruppen, behalten aber die Verfügung über Reisen in alle übrigen Länder dem EMD vor. Auch in den Routinefällen machen sie klar, dass Erfahrungsaustausche in keinem Fall von einem Chef des einen oder anderen Nachrichtendienstes angeordnet werden können.

Offenbar wird als selbstverständlich vorausgesetzt, dass die Weisungen für Auslandsreisen von Mitarbeitern der Nachrichtendienste nicht gelten, obwohl dafür keine Ausnahme vorgesehen ist. Darin liegt mehr als nur ein Formfehler, weil es die Nachrichtendienste dazu veranlassen kann, für sich ungeschriebene Sonderrechte zu beanspruchen, die schwer abgrenzbar sind. Die fehlende Kenntnis dieser Weisungen muss auch als Hinweis darauf gedeutet werden, dass im Nachrichtendienst das Bewusstsein noch nicht hinreichend entwickelt ist, dass in unserem Rechtsstaat jede Verwaltungstätigkeit – auch jene im Geheimbereich – einer rechtlichen Rahmenordnung unterstellt sein muss. Bei der Umsetzung des künftigen Militärgesetzes, soweit dieses den Nachrichtendienst umschreibt, wird dieses Bewusstsein bei allen Mitarbeitern zu fördern sein.

5.4 «Die Schweiz in der Schuld Südafrikas»

Nachrichtenaustausch beruht auf dem Prinzip des «do ut des» (Geben und Nehmen). Der Kontakt unter benachbarten Diensten muss im gegenseitigen Interesse liegen, ansonst die Gefahr besteht, dass der Informationsfluss versiegt. Der schweizerische Nachrichtendienst hat seit jeher (insbesondere aber seit der Angelegenheit Oberst Bachmann 1979/1980) das Problem, dass er als Dienst eines Kleinstaates seinen Partnerdiensten nicht in gleichem Umfang Informationen anbieten kann, wie er sie von ihnen empfängt. Sowohl der Chef FFND wie der USCND fühlen sich gegenüber Südafrika insbesondere im Bereich Pilotenaustausch als Schuldner und sehen sich verpflichtet, südafrikanische Piloten zu einem Gegenbesuch in die Schweiz einzuladen. Sie halten an dieser Auffassung auch heute noch fest. Es ist damit zu rechnen, dass entsprechende Anträge erneut gestellt werden (insb. nach den für 1994 vorgesehenen Wahlen in Südafrika).

Die Forderung, einen politischen Entscheid über eine solche Einladung sicherzustellen, bleibt somit aktuell.

5.5 Unklare Abgrenzung von Nachrichtendienst und Erfahrungsaustausch

Weiterhin besteht keine klare Abgrenzung zwischen «Nachrichtendienst» und «Erfahrungsaustausch unter Truppengattungen» in der heutigen Praxis. Die Folge ist, dass das als Nachrichtendienst erklärt werden kann, was aus irgendwelchen Gründen geheim gehalten werden soll.

Der Grund der Unklarheit liegt vermutlich darin, dass Ungleiches miteinander verglichen werden soll: «Erfahrungsaustausch» bezeichnet sowohl eine Beschaffungsart wie einen Informationsgegenstand. Die Information wird hier durch Fachleute einer Truppengattung beschafft und ist thematisch auf die militärischen Bedürfnisse dieser Truppengattung zugeschnitten. «Nachrichtendienstliche» Informationsbeschaffung hingegen kann durchaus auch Sachfragen einer bestimmten Truppengattung betreffen. Die Informationsbeschaffung wird jedoch nicht durch die Truppe selber organisiert, sondern über nachrichtendienstliche Kanäle. Nachrichtendienst ist somit innerhalb der Fülle militärischer Themen nicht nach Gegenständen abgrenzbar. Je nach der Beschaffungsmethode kann eine Information nachrichtendienstlich sein oder nicht. Hinzu kommt, dass jede Information, gleich, wie sie beschafft worden ist, nachrichtendienstlich ausgewertet werden kann.

Eine griffige Kompetenzordnung, die zwischen Erfahrungsaustausch und Nachrichtendienst zuverlässig unterscheiden will, wird daher auf formale Kriterien abstellen müssen: Von den Weisungen über die Abkommandierung befreit werden können nur Auslandsreisen von ständigen Mitarbeitern eines Nachrichtendienstes. Ansonsten bestünde dauernd die Möglichkeit, Angehörige einer Waffengattung ad-hoc als Mitarbeiter des Nachrichtendienstes ins Ausland zu entsenden.

5.6 Autonomie der Nachrichtendienste

Sowohl der Nachrichtendienst der Flieger- und Flabtruppen wie auch der allgemeine militärische Nachrichtendienst haben bis vor kurzem keinen hinreichend klar umschriebenen Grundauftrag gehabt. Sie haben trotzdem innerhalb ihres Auftrages eine beträchtliche Autonomie genossen. Während der FFND allerdings ein Jahresprogramm ausarbeiten musste, das er sowohl dem Kommandanten der Flieger- und Flabtruppen wie auch dem USCND zur Genehmigung vorzulegen hatte, handelte dieser im Rahmen seines weiten Auftrages und der Budgetbeträge weitgehend selbständig. In bezug auf den FFND sind Entscheide getroffen, die den Handlungsspielraum wesentlich einschränken sollen.

Grundsätzlich braucht jeder Nachrichtendienst im Rahmen seines Auftrages eine Handlungsfreiheit im Einsatz seiner Mittel. Es wird aber wichtig sein, den Auftrag und die Kontrollen so auszugestalten, dass Fehlentwicklungen nicht auftreten oder rasch erfasst werden können.

6 Massnahmen

6.1 Bisherige Massnahmen des EMD

Das EMD bemüht sich, den Primat der Politik über das Militär durch verschiedene Massnahmen zu gewährleisten.

Vorerst dienen die Vorschriften über die Abkommandierung von Bediensteten ins Ausland einer Kontrolle von Aktivitäten von der Art des Pilotenaustausches. Die heute gültigen Weisungen sind jedoch weniger zentralistisch als die damals gültige Verordnung. Sie waren zudem bis zur vorliegenden Untersuchung den Chefs der Nachrichtendienste nicht bekannt. Da sie keine Abgrenzung ihres Geltungsbereichs gegenüber dem Nachrichtendienst enthalten, sind sie in der heutigen Fassung nicht geeignet, in diesem Grenzbereich den Primat der Politik über das Militär zu gewährleisten.

Der Vorsteher des EMD bemüht sich, durch seinen überzeugenden Führungsstil (unter anderem durch Appelle und Kaderbriefe) die neuen Prioritäten innerhalb des ganzen Departementes bekanntzumachen. Diesen Bemühungen ist zumindest auf der Stufe der befragten Gruppenchefs guter Erfolg zu bescheinigen.

Ein Referentensystem, an dem vier Mitarbeiter mitwirken, soll die Kontrolle des Departementschefs über das gesamte Departement verbessern. Einer dieser Mitarbeiter hat unter anderem sicherzustellen, dass im Bereich Nachrichtendienst keine ungesetzlichen Handlungen mehr vorkommen. Er soll auch darauf hinwirken, dass politisches Denken in den Nachrichtendienst Eingang findet. Er hat unbeschränkte Einsichtsrechte in die Akten des Departements und kann bei Bedarf Arbeitsgruppen einsetzen. Dieses Instrument ist vielversprechend; vorerst muss jedoch der Auftrag an den Nachrichtendienst geklärt werden, damit bekannt ist, nach welchem Massstab kontrolliert werden soll. – Hier wäre zu überlegen, ob mit der Zeit nicht auch ähnliche Einzelfallkontrollen vorgenommen werden könnten, wie sie das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement im Bereiche des Staatsschutzes seit kurzem durchführt.

Das Inspektorat des EMD hat seine Arbeit als interne Revisionsstelle des Departements aufgenommen. Falls es sich bewährt, dürfte es auch wertvolle Führungshilfen anbieten.

Die versuchsweise eingeführte Geschäftsleitung EMD, welche die früheren Organe «Kommission für militärische Landesverteidigung» und «Leitungsstab» kombiniert, hat den Vorteil, dass sie die militärischen Kommandos stärker an den Verwaltungsfragen partizipieren lässt. Es ist zu erwarten, dass das neue Führungsgremium einen Beitrag zur gegenseitigen Verständigung von Politik und Militär leisten wird.

6.2 Empfehlungen der Geschäftsprüfungsdelegation

6.21 Die Weisungen vom 27. November 1987 über Abkommandierungen ins Ausland sind zu ergänzen.

Nötig ist eine formelle Definition der Ausnahmen zugunsten des Nachrichtendienstes.

6.22 Der Generalstabschef sollte die nachrichtendienstlichen Aktivitäten vermehrt planen und kontrollieren.

- 6.23 Die Kontrolle des Referenten und des Inspektorats über die finanziellen Mittel der Nachrichtendienste ist auszubauen.**
- 6.24 Die Ausbildung des Personals der Nachrichtendienste ist vermehrt auf die Rolle und Stellung eines Nachrichtendienstes in der Demokratie auszurichten.**

28. September 1993

Namens der Geschäftsprüfungsdelegation
der eidgenössischen Räte

Der Präsident: Tschuppert Karl

Der Sekretär: Mastronardi

Von der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates genehmigt und zur Veröffentlichung freigegeben.

6. Oktober 1993

Der Kommissionspräsident:

Cavadini Jean

Von der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates genehmigt und zur Veröffentlichung freigegeben.

14. Oktober 1993

Der Kommissionspräsident:

Seiler Rolf

6510

**Botschaft vom 24. Februar 1993 über das Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-
Abkommens. Revision des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen Zusatzbericht
des Eidgenössischen Finanzdepartements zuhanden der Kommission des Ständerates für
Wi...**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	02
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	93.122
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.01.1994
Date	
Data	
Seite	85-112
Page	
Pagina	
Ref. No	10 052 890

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.