

BERICHT DER PARLAMENTARISCHEN UNTERSUCHUNGSKOMMISSION
ZUR BESONDEREN KLÄRUNG VON VORKOMMISSEN VON GROSSER
TRAGWEITE IM SIEDENBÜRSISCHEN MILITÄRDEPARTEMENT

VOM 17. NOVEMBER 1890

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

- Erschliessung von "grauer Literatur"

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

IV. DIE GEHEIMEN DIENSTE

1. Widerstandsorganisation

1.1 Ausgangssituation und Arbeitsweise der PUK EMD

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

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

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

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

1.2 Die Anfänge des organisierten Widerstandes

1.2.1 Postulat Jaeckle 1956 und Auftrag de Montmollin

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

...

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Die PUK EMD ist der Ansicht, dass das Parlament und damit die Öffentlichkeit über die Tatsache, dass eine solche Organisation im Aufbau begriffen ist, hätten orientiert werden müssen. Dies insbesondere deswegen, weil die Geheimhaltung dieser Tatsache im Interesse der Landesverteidigung keineswegs geboten war, denn aber auch mit Blick darauf, dass eine geheimgehaltene Widerstandsvorbereitung keine Dissuasionswirkung entfalten kann. Die PUK EMD stellte fest, dass eine solche Orientierung des Parlaments und der Öffentlichkeit nicht erfolgt ist.

Auch (und gerade) bei sorgfältiger Lektüre des Berichtes vom 27. Juni 1973 über die Sicherheitspolitik der Schweiz konnte das Parlament nicht zum Schluss kommen, dass eine für den bewaffneten Widerstand geeignete Organisation aufgebaut würde. Der Bericht, namentlich dessen Ziffer 717, führte vielmehr zur Auffassung, dass einerseits der Kleinkrieg und andererseits der gewaltlose Widerstand vorbereitet würden. Der Kleinkrieg ist eine Kampfform der Armee (Ziff. 544 des Berichtes 1973) mit dem Ziel, nach Zusammenbruch der operativen Kräfte dem Gegner die völlige Beherrschung besetzter Gebiete zu verunmöglichen und die Befreiung vorzubereiten. Kleinkrieg ist nicht der bewaffnete Widerstand einer nicht zur Armee gehörenden Widerstandsorganisation. Aufgrund des Berichtes vom 27. Juni 1973 über die Sicherheitspolitik der Schweiz war das Parlament nicht in der Lage, den wahren Umfang der Vorbereitung des bewaffneten Widerstandes im feindbesetzten Gebiet zu erkennen.

Der Bericht der Arbeitsgruppe Bachmann der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates wie auch die Debatte im Nationalrat geben zumindest keinen konkreten Hinweis darauf, dass der Spezialdienst eine eigentliche Widerstandsorganisation für den bewaffneten Widerstand im feindbesetzten Gebiet aufgezo-gen hatte.

1.5.1.2 Finanzaufsicht

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

Da für die Übertragung von staatlichen Aufgaben auf die Organisation, namentlich der Aufgabe der Vorbereitung des Widerstandes im feindbesetzten Gebiet, keine gesetzliche Grundlage besteht - obwohl eine solche erforderlich wäre -, fehlt auch die gesetzliche Grundlage für finanzielle Leistungen des Bundes an dieselbe. Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Ausgaben ist verletzt worden. Die finanziellen Leistungen an die Organisation hätten nicht erfolgen dürfen.

Die Finanzdelegation nahm zu diesen rechtswidrigen Zahlungen nie Stellung. Ein Zeuge sagte vor der PUK EMD aus, er habe gegenüber der Finanzdelegation Andeutungen mit Bezug auf diese Ausgaben gemacht, doch sei er auf kein Interesse gestossen. Fragen kann man sich, ob nicht bereits die Kenntnis der geheimen Dienste Bachmanns hätte Anlass dazu geben können, sich nach der Finanzierung der Nachfolgeorganisation zu erkundigen.

Zwei Präsidenten der Finanzdelegation wurden von der Eidgenössischen Finanzkontrolle über bestimmte Fragen der Organisation orientiert. Sie informierten die übrigen Mitglieder der Finanzdelegation nicht über diese Sonderbereiche und veranlassten keine nähere Prüfung der Rechtmässigkeit der Zahlungen. Sie waren die einzigen Mitglieder des Parlamentes, mit Ausnahme der Mitglieder des Beirates, welche die tatsächliche Möglichkeit hatten, die Organisation einer näheren Prüfung zu unterziehen.

Im Anhörungsverfahren gemäss Artikel 63 Absatz 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes wurde nachträglich geltend gemacht, es seien alle Präsidenten der Finanzdelegation orientiert worden. Aus zeitlichen Gründen konnte die PUK EMD diesen Sachverhalt nicht erneut überprüfen.

Einschränkend ist beizufügen, dass die beiden Präsidenten der Finanzdelegation glaubhaft machten, über die Unterstellung dieser Organisation ein anderes Bild gehabt zu haben als jenes, das die PUK EMD aufgrund ihrer Erhebungen erhielt. Beide Präsidenten glaubten, es handle sich um eine zur Armee oder zum EMD gehörende Organisation.

1.5.2 Verantwortung des Bundesrates

Es steht fest, dass der Bundesrat über die Vorgängerorganisation von P-26 durch Generalstabschef Senn orientiert wurde (vgl. Ziff. 1.2.4). Die Untersuchung ergab auch, dass der seinerzeitige Departementvorsteher, Bundesrat Chevallaz, über die Reorganisation der Widerstandsorganisation im Nachgang zur Angelegenheit Bachmann/Schilling von den betreffenden Generalstabschefs Senn und später Zumstein informiert wurde und er seine - wenn auch nicht in schriftlicher Form geäußerte - Zustimmung zur Bildung einer neuen Widerstandsorganisation gab: "Ich wurde von den Korpskommandanten Senn und später Zumstein genau über den Auftrag dieser Organisation und deren Struktur informiert. Ich übertrug dem Generalstabschef die Verantwortung, die Organisation aufzubauen und mich zu informieren, wenn sich Vorfälle ereignen. (...) Ich habe keinen schriftlichen Befehl erteilt, bestanden doch schon frühere Weisungen, die ich mündlich erneuerte. (...) Ich könnte, falls nötig, die Einzelheiten abklären. Das Ganze geht weit zurück. Die Organisation wurde 1957 ins Leben gerufen (Generalstabschef de Montmolin). Das ist vielleicht die erste Spur, die gefunden werden kann." (Übersetzung PUK EMD) Die PUK EMD konnte keinen Hinweis darauf finden, dass sich der Gesamtbundesrat mit der Schaffung von P-26 seinerzeit befasst hätte.

Wie aus den Aussagen von Bundesrat Chevallaz hervorgeht, befasste sich der Departementvorsteher in der Folge nicht mehr eingehend mit der Organisation P-26: Er war darüber orientiert, in welcher Grössenordnung sich der Bestand der Organisation bewegen sollte, er wusste auch, dass ein Beirat aus Parlamentariern gebildet worden war, "um eine gewisse Aufsicht über diese Organisation auszuüben" (Übersetzung PUK EMD); Namen von Mitgliedern der Organisation wollte er dagegen keine kennen. Weitere Informationen wollte der Departementvorsteher nicht erhalten: "Dieser hat zweifellos das Recht, weiter zu gehen, wenn er den Eindruck hat, die Sache funktioniert schlecht. Aber alles deutete darauf hin, dass Generalstabschef Senn und später Generalstabschef Zumstein die Sache seit der Reorganisation (nach dem Ausscheiden Bachmanns) gut in die Hand genommen hatten. Es gab für mich deshalb keinen Grund,

eine weitergehende Prüfung vorzunehmen oder die Untersuchung, die im Zusammenhang mit der Angelegenheit Bachmann erfolgt war, wieder aufzunehmen." (Übersetzung PUK EMD)

Der Informationsstand der Nachfolger von Bundesrat Chevallaz (denen die Organisation "über die von diesen eingesetzten hierarchischen Zwischenglieder" unterstellt war) erwies sich bei den Befragungen als gering. In der Regel orientierte der Generalstabschef mündlich den Departementvorsteher über die Existenz von P-26 bei dessen Amtsantritt. Es gab offenbar Departementvorsteher, die - soweit sich dies aufgrund der Befragungen durch die PUK EMD feststellen liess - annahmen, die Organisation sei Teil der Armee und zur Führung oder Unterstützung des Kleinkrieges bestimmt. Ausnahmslos erachteten es die befragten Departementvorsteher als richtig, ihren Mitarbeitern unter Führung des jeweiligen Generalstabschefs zu vertrauen und selbst über möglichst wenig Kenntnisse der Organisation zu verfügen. So erklärte ein ehemaliger EMD-Vorsteher, er sei vom Generalstabschef - "wahrscheinlich" bei dessen Antrittsbesuch - darauf aufmerksam gemacht worden, "dass es dann auch noch zwei geheime Dienste gebe, von denen es aber aus politischen Gründen besser sei, wenn der Departementschef die Details nicht kenne". Diese Argumentation habe ihn eingeleuchtet. Zusätzliche Informationen seien nicht erfolgt, abgesehen von einer Berücksichtigung und der Zusicherung, die Finanzkontrolle sei gewährleistet. Ähnlich äusserte sich ein anderer EMD-Vorsteher der PUK EMD gegenüber: "Es wurde mir über die Existenz eines P-26, das offenbar Ende 1981 geschaffen wurde, nichts mitgeteilt. Mit einer Ausnahme: ich kannte die Namen der vier oder fünf Mitglieder der beratenden Parlamentariergruppe, weil ich sie einmal treffen konnte. Als neuer Chef des EMD beschränkte sich meine Kenntnis auf diese Personen; zweifellos wollte der Generalstabschef den Politiker nicht kompromittieren."

Der Bundesrat und namentlich die Vorsteher des EMD als Vorgesetzte des Generalstabschefs befassten sich mit dieser Organisation wenig und nahmen die ihnen auch in diesem Bereich obliegende politische Verantwortung lediglich per Delegation wahr. Die Vorsteher des EMD, mit Ausnahme des amtierenden, begnügten sich damit, dass die Generalstabschefs sie nur zurückhaltend informierten, weil man of-

fenbar der Meinung war, es sei "aus politischen Gründen" für die Vorsteher des Departements besser, wenn sie über diese Organisation nicht allzu eingehend orientiert würden.

Die politische Verantwortung für den eigenen Zuständigkeitsbereich entfällt indessen dann nicht, wenn man sich nicht informieren lässt. Die Gründe, die für dieses Verhalten angeführt wurden, vermögen die PUK EMD nicht zu überzeugen. Der Gesamtbundesrat konnte nur soviel wissen, wie ihm der jeweilige Vorsteher des EMD mitteilte. Nach dem 5. September 1979 (vgl. Ziff. 1.2.4) erfolgte keine Orientierung des Gesamtbundesrates mehr.

1.5.3 Verantwortung der Generalstabschefs

Die Generalstabschefs von 1961 bis 1989 tragen die direkte Verantwortung für die Organisation P-26. Auch wenn sie in gutem Glauben handelten und eine Aufgabe an die Hand nahmen, die sich aus ihrer Sicht gebieterisch aufdrängte, kann nicht übersehen werden, dass sie aus Geheimhaltungsgründen den Erfordernissen des gesetzmässigen Verwaltungshandelns nicht die notwendige Beachtung schenkten. Geheimhaltungsbedürfnisse dispensieren nicht von der Beachtung der geltenden Kompetenznormen, die im Übrigen ohne Schaden für die Organisation auch in einem öffentlichen parlamentarischen Rechtssetzungsverfahren hätten geschaffen werden können. Es kann auch nicht übersehen werden, dass die Generalstabschefs ihre vorgesetzten Bundesräte nicht mit dem notwendigen Nachdruck auf diese Organisation hinwiesen; insbesondere hätten Auftrag und Konzeption einer solchen Organisation nach Auffassung der PUK EMD den politisch verantwortlichen Departementsvorstehern bekanntgegeben werden müssen.

1.5.4 Verantwortung der Organe der Finanzkontrolle

Die Direktoren der Eidgenössischen Finanzkontrolle und der Sekretär der Finanzkommissionen haben - trotz eingestandener Bedenken - weder die Finanzierung dieser Organisation beanstandet, noch die Mitglieder der Finanzdelegation unterrichtet, mit Ausnahme von

Präsidenten der Finanzdelegation. Es wurde von ihrer Seite auch darauf hingewiesen, dass die Bereitschaft der Mitglieder der Finanzdelegation, solche Informationen aufzunehmen, gering gewesen sei. Wie bei den Generalstabschefs ist auch bei den obersten Beamten der Finanzkontrolle und der Finanzaufsicht nicht zu übersehen, dass sie nicht mit dem notwendigen Nachdruck auf die Information der Finanzdelegation hingewirkt haben. Es steht für die PUK EMD ausser jedem Zweifel, dass in diesem Falle äusserst bewährte und zuverlässige Kontroll- und Aufsichtsbeamte durch das strenge militärische Geheimnis, das die Organisation P-26 umgab, in der rückhaltlosen Wahrnehmung ihrer Aufgaben beeinträchtigt wurden. Soweit keine Sonderregeln Platz greifen, darf auch das militärische Geheimnis die Beachtung der Finanzhaushalt- und der Finanzkontrollnormen nicht verunmöglichen.

Den beiden Beamten ist allerdings zugute zu halten, dass sie eine bereits bestehende Praxis weiterführten und sich dabei auf ein Schreiben des Präsidenten der Finanzdelegation des Jahres 1967 berufen konnten, der für die Kreditrubrik "Abteilungsarbeiten" eine Sonderbehandlung vorsah. Da Ende der sechziger Jahre die Widerstandsorganisation als Spezialdienst der DNA mindestens zum Teil über die Rubrik "Abteilungsarbeiten" finanziert worden war, mochte es naheliegen, dieses Kontroll- und Aufsichtsregime über die Widerstandsorganisation auch weiterhin anzuwenden, als dieser Spezialdienst aufgehoben und die Widerstandsorganisation nicht mehr über die Rubrik "Abteilungsarbeiten" finanziert wurde.

1.6 Gesamtwürdigung

Die PUK EMD bringt durchaus Verständnis dafür auf, dass Vorbereitungen für den Widerstand getroffen wurden, ohne sich damit zur grundsätzlichen Zweckmässigkeit aussprechen zu wollen. Die Vorbereitung des Widerstandes unterliegt jedoch rechtlichen Voraussetzungen, die beachtet werden müssen.

Die Beanstandungen der PUK EMD beziehen sich nicht auf die Mitglieder der Organisation P-26, sondern auf deren Urheber und auf die politisch Verantwortlichen. Diese liessen das gerade in Fragen

der Geheimhaltung besonders notwendige Differenzierungsvermögen vermiesen und überschritten in ihrer Sorge um die Geheimhaltung das Mass des unbedingt Notwendigen. So unterwarfen sie die gesamte Organisation, selbst deren Existenz, der striktesten Geheimhaltung. Auf diese Weise versäumten sie es, für die Aufgabe der Organisation die erforderliche gesetzliche Grundlage zu schaffen, und verunmöglichten dem Parlament die Ausübung seiner verfassungsmässigen Aufsichtspflichten, namentlich der Finanzaufsicht.

Die PUK EMD hat nach ihrem Auftrag institutionelle Mängel und Verantwortlichkeiten aufzuzeigen und ist damit ein besonderes Organ der parlamentarischen Aufsicht; eine weitergehende politische Aufgabe kann sie nur mit grosser Zurückhaltung wahrnehmen. Sie enthält sich deshalb jeder Beurteilung der Frage nach der Zweckmässigkeit der Widerstandsvorbereitung im allgemeinen wie auch der Zweckmässigkeit der Organisation P-26 im besonderen; sie verzichtet dementsprechend auch auf jede Empfehlung für die Zukunft.

Sie hat, nachdem die Verantwortlichkeiten dargestellt und der Mangel der erforderlichen gesetzlichen Grundlage für die Tätigkeiten der Organisation P-26 festgestellt worden sind, eine Massnahme vorzuschlagen: Der Bundesrat hat den gesetzlichen Zustand im Bereiche der Vorbereitung des Widerstandes im feindbesetzten Gebiet wiederherzustellen. Das bedeutet zunächst und ohne Præjudiz für künftige Beschlüsse, dass der Bundesrat alle Aktivitäten der Organisation bis zur Entscheidung über die Widerstandsvorbereitungen einzustellen hat; namentlich sind Rekrutierung und Ausbildung zu sistieren, das Material, die Waffen und die Munition der Verfügungsgewalt der Organisation zu entziehen und die Anlagen zu schliessen. Der Vollzug dieser Massnahmen ist sicherzustellen. Der Bundesrat soll noch während der laufenden Legislaturperiode den Entscheid fällen, ob er die Tätigkeiten der Organisation P-26 wieder aufnehmen oder einstellen will. Im ersten Fall soll er dem Parlament die gesetzlichen Grundlagen hierfür bis zur Herbstsession 1991 vorlegen; im anderen Fall soll er dem Parlament innert gleicher Frist über den Vollzug der Auflösung der Organisation P-26 Rechenschaft ablegen.

Da die Mitglieder der Organisation ihrer Tätigkeit im guten Glauben und im Vertrauen auf höchste Repräsentanten der Armee, namentlich die jeweiligen Generalstabchefs, nachgekommen sind, darf die Unterbrechung der Aktivitäten der Organisation P-26 beziehungsweise deren definitive Einstellung den von der Organisation angestellten Mitgliedern nicht zum Nachteil gereichen.

2. Ausserordentlicher Nachrichtendienst

2.1 Ausgangssituation

Wie bei der Widerstandsorganisation ist auch die Existenz eines ausserordentlichen Nachrichtendienstes durch die Verfügung des Vorstehers EMD vom 30. März 1990 offiziell bestätigt worden (vgl. Ziff. 1.1). Die PUK EMD legte auch hier bei Erfüllung ihres Auftrages gemäss Artikel 2 des Bundesbeschlusses vom 12. März 1990 das Hauptgewicht auf die Abklärung der gegenwärtigen Situation.

2.2 Historischer Rückblick

2.2.1 Geheime Nachrichtendienste im Zweiten Weltkrieg

Im Jahre 1938 erliess der damalige Generalstabchef Labhart "Weisungen für den Neuaufbau des Nachrichtendienstes", die unter anderem auch die Aufgaben und Aktivitäten der damaligen Nachrichtensektion festlegten. Nach diesen Weisungen oblag der Nachrichtensektion der Generalstabsabteilung auch der Geheimdienst im engeren Sinne, d.h. die Nachrichtenbeschaffung mittels Agenten.

Beispiele solcher geheimdienstlicher Aktivitäten des Schweizerischen Nachrichtendienstes während des Zweiten Weltkrieges sind bekannt. So schuf die "Nachrichtensammelstelle 1, Territorialkommando 8" unter Max Waibel in Luzern unter dem Decknamen "Rigi" eine eigene Nachrichtenbeschaffungsorganisation in Deutschland, die über Verbindungen bis zur Spitze der deutschen Wehrmacht verfügte. Berühmtheit erlangte auch die Nachrichtenlinie "Wiking", welche Max Waibel schon vor dem Krieg aufgebaut hatte und die prä-

zise Informationen über die bevorstehenden deutschen Feldzüge nach Skandinavien, Frankreich (1940) und Russland (1941) lieferte.

Neben den von Teilen der Armee betriebenen Geheimdienstnetzen bestanden auf privater Basis errichtete, weitverzweigte nachrichtendienstliche Organisationen, welche die schweizerische Armeeleitung mit Informationen aus eigenen Quellen versorgten. Das bekannteste Beispiel einer solchen Organisation ist das "Büro Ha", aufgebaut und geleitet von dem seinerzeit in Teufen wohnhaften Kaufmann Hans Hausmann. Ueber verschiedene Quellen wurde nicht nur die Schweiz, sondern auch die Alliierten (inkl. Sowjetunion) mit wichtigen Informationen über Pläne und Projekte des Deutschen Reichs beliefert. Nach aussen war Hausmann aus Gründen der Abstreitbarkeit privat tätig, er arbeitete aber eng mit den offiziellen Stellen zusammen.

Während sich die geheimen Nachrichtendienste der Armee während und nach dem Zweiten Weltkrieg auflösten, ist über die weitere Existenz und Tätigkeit der privaten geheimen Dienste nichts bekannt geworden. Eine Ausnahme gilt nur in bezug auf die Organisation Hausmann, von der die Arbeitsgruppe Bachmann der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates in ihrem Bericht 1981 feststellte, sie sei im Jahre 1975 von Oberst Bachmann - im Einvernehmen mit dem Unterstabchef Nachrichtendienst und Abwehr - übernommen worden.

2.2.2 Aufbau eines ausserordentlichen Nachrichtendienstes durch Oberst Bachmann

2.2.2.1 Auftrag an Oberst Bachmann

Ende 1973 wurde Oberst Bachmann beauftragt, eine besondere Nachrichtenorganisation zu planen. Der Auftrag wurde als geheim klassifiziert. Gespräche durfte Oberst Bachmann nur mit einem engen Kreis von Personen führen. Am 19. April 1974 legte er eine entsprechende Studie vor. Divisionär Weidenmann erteilte darauf Oberst Bachmann den Auftrag, seine Arbeiten für einen mündlichen Bericht zuhanden des Departementvorstehers und allenfalls der Mi-

litärdelegation des Bundesrates zusammenzufassen. Oberst Bachmann stellte das Ergebnis seiner Studien in Form eines Vortragsexposés zusammen, welches er am 28. August 1974 Divisionär Weidenmann übergab.

Das Ergebnis der Studien fasste Oberst Bachmann in der Referatsvorlage wie folgt zusammen:

"1. Vorgesehen ist eine Organisation, die ausserhalb der Bundesverwaltung stehen soll. Ihr Chef soll für den Aufbau, die Ausbildung und die Führung verantwortlich sein; er und seine Mitarbeiter sollen nicht im Bundesdienst stehen.

2. Das Projekt sieht zwei Netze vor, die grundsätzlich aus Sicherheitsgründen voneinander getrennt organisiert werden sollen. Ein Netz hätte strategische Nachrichten in den Spannungsfeldern zu beschaffen mit dem Ziel, die rechtzeitige Mobilisierung zu gewährleisten. Als Nachrichtenquellen sind Mitarbeiter der schweizerischen Industrie und Presse im Ausland und die mit diesen in Verbindung stehenden Vertrauensleute aus Politik, Armee und Wirtschaft der Beschaffungsländer. Seine Aufgabe wäre die rechtzeitige Warnung in Krisenfällen und nicht die tagtägliche Sammlung von Informationen. Statt viele Mosaiksteine zu sammeln und zu sieben, wollen wir die entscheidenden Steine in die Hand bekommen. Die weltpolitische Entwicklung und die Möglichkeiten totaler Bedrohung zwingen, nicht nur militärische Informationen zu sammeln, sondern auch politische, wirtschaftliche, technische und wissenschaftliche Faktoren in Rechnung zu stellen.

Das zweite Netz soll operativ-taktische Nachrichten in den grenznahen Räumen für die Bedürfnisse des Armeekommandos und der Kommandanten der Grosse Verbände beschaffen. Seine Nachrichtenquellen wären mehrheitlich Auslandschweizer, die in den betreffenden Beschaffungsräumen wohnen.

3. Diese Organisation muss von Anfang an nach den Prinzipien der höchsten Geheimhaltung arbeiten. Das setzt auch besondere Kanäle der Finanzierung voraus, als Unabdingbare Voraussetzung, dass sich Regierung und Armee bei allfälligen Pannen von der Organisation distanzieren können. In Friedenszeiten soll das Risiko grundsätzlich in tragbaren Grenzen gehalten werden."

Das erstgenannte Netz für strategische Nachrichten wurde "Pegasus" genannt. Die entsprechenden Aufträge wurden erst 1978 erteilt. Dieses Netz wurde dann durch den "ausserordentlichen Nachrichtendienst" abgelöst. Das zweite Netz wurde "Argus" genannt und sollte als "Schweigenetz" aufgebaut werden. Diese Idee eines grenznahen "Schweigenetzes" war nicht neu. Bereits im Jahre 1938 hatte der Generalstabchef der Nachrichtensektion den Auftrag gegeben, zum

Zwecke der Sicherung der Schweiz gegen einen Ueberfall in einem 30 - 100 km breiten Streifen jenseits der Schweizergrenze ein Netz schweizerischer Vertrauensleute aufzubauen, mit dem Truppenverschiebungen vor allem im süddeutschen Raum rechtzeitig hätten erfasst werden sollen.

2.2.2.2 Information der Militärdelegation des Bundesrates

Am 25. März 1975 behandelte die Militärdelegation des Bundesrates unter anderem Fragen des Nachrichtendienstes. Im Anschluss an diese Aussprache erhielt Generalstabschef Vischer den Auftrag, ein Arbeitspapier zu diesem Thema auszuarbeiten. Am 4. August 1975 raichte Generalstabschef Vischer ein an den Vorsteher das EMD gerichtetes Memorandum ein über "Lücken im Nachrichtendienst", das neben anderen folgende Anträge enthielt:

"1. Schaffung einer Organisation zur geheimen Beschaffung militärstrategischer und wirtschaftlicher Nachrichten aus den Schwergewichtsbereichen der globalen Strategie."

"2. Schaffung einer Organisation zur geheimen Beschaffung operativer Nachrichten aus dem grenznahen Raum."

Der Generalstabschef wies am 18. August 1975 vor der Militärdelegation ergänzend darauf hin, "dass es eine Ermessensfrage sei, wie weit man in diesem Bereich mit der Einbeziehung der politischen Behörden gehen wolle beziehungsweise gehen müsse. Es sei vielfach besser, dieselben herauszuhalten und nicht direkt mit der Verantwortung zu belasten" (Protokoll der Sitzung vom 18. August 1975). Die Militärdelegation war grundsätzlich mit den Anträgen einverstanden, wollte jedoch prüfen, wie weit das EMD oder der Gesamtbundesrat damit befasst werden müsse.

An der Sitzung vom 28. Juni 1976 genehmigte die Militärdelegation des Bundesrates einen Entwurf vom 4. Juni 1976 für ein Schreiben des EMD an alle Mitglieder des Bundesrates. In diesem Entwurf wurden die "Schaffung einer Organisation zur geheimen Beschaffung militärstrategischer und wirtschaftlicher Nachrichten aus den Schwergewichtsbereichen der globalen Strategie" sowie die "Schaffung einer Organisation zur geheimen Beschaffung operativer Nachrichten aus dem grenznahen Raum" erwähnt. In der letzten Zif-

fer legte der Chef des EMD "Wert darauf, die Erhöhung des Nachrichtenkredits ihrer grundsätzlichen Bedeutung wegen im Bundesrat zur Diskussion zu stellen". In der Folge verzichtete aber das EMD darauf, diesen Brief zu senden. Die Gründe dafür gehen aus den Akten nicht hervor.

Generalstabschef Senn führte vor der PUK EMD aus: "Die Militärdelegation des Bundesrates hat offensichtlich allen Vorschlägen des Generalstabschefs zugestimmt; dann sie wurden in die Tat umgesetzt. Für den besondern Nachrichtendienst kam man offenbar überein, die Verantwortung dafür dem Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr zu überlassen. Bundesrat und Generalstabschef sollten nicht involviert werden, um im Fall einer Panne Landesarmerung und Armeeleitung heraushalten zu können. Alle Vorbereitungen sollten streng geheim bleiben."

Das Netz "Argus" wurde ab Ende 1976 aufgebaut, 1978 aber aufgegeben, weil sich Probleme mit Nachbarstaaten ergaben.

2.2.2.3 Anonyme Studie für einen geheimen Nachrichtendienst

In den Akten Bachmanns befindet sich eine Studie vom Dezember 1977 mit dem Titel "Grundsätzliche Überlegungen zu einem Geheimen Nachrichtendienst". Aus dem Dokument gehen weder Autor noch Auftraggeber hervor.

Die Studie hatte keine weitere Folge. Sie enthält aber verschiedene Aussagen und Ideen, denen die PUK EMD anlässlich ihrer Untersuchung immer wieder begegnet ist:

- Prinzip der Abstreitbarkeit:

"Der Geheime Nachrichtendienst ist eine Geheimorganisation, folglich existiert er nicht. Seine Existenz wird formell nie zugegeben."

- Ablehnung der parlamentarischen Kontrolle:

"Geheime Nachrichtenangelegenheiten dürfen nie Gegenstand von Diskussionen in öffentlichen oder nicht-öffentlichen Parlamentssessionen sein."

- Neutralisierung der Verwaltungskontrolle:

"... müssen Sonderanordnungen für eine geheime Administration und Finanzierung des Geheimdienstes durch besonders 'indoktrinierte' Sachbearbeiter in den Personal-, Finanz- und Steuerämtern und anderen Zweigen der Verwaltung getroffen werden."

- Einbezug der obersten Exekutivgewalt:

"Angesichts der politischen Auswirkungen ... muss der Geheimdienst seine Legalität vom Bundesrat herleiten. Es genügt keinesfalls, seine Amtsgewalt z.B. im Generalstabschef oder im Chef des EMD zu begründen ohne Vorwissen und Zustimmung des Bundesrates."

- Unter dem Titel "Ein Wort zum Schluss" heisst es:

"Ein Schweizerischer Geheimdienst könnte mit dem grossen Vorteil anfangen, dass die übrige Welt wahrscheinlich der Meinung wäre, die Schweiz befasse sich nicht mit Spionage. Dazu käme noch, dass ein Neutraler im allgemeinen weniger Misstrauen erregt als etwa ein Angehöriger eines NATO-Staates. Die Schweiz hätte überdies Agentenanwärtlern einige sehr überzeugende Beweismittel anzubieten: politisches Asyl, Bankgeheimnis und Sicherheit. Bei der Anwerbung könnten dies wichtige Beweggründe sein."

2.2.2.4 Projekte PANA und PEGASUS

Aufgrund eines Auftrages des Unterstabschefs Nachrichtendienst und Abwehr, Divisionär Ochsner, arbeitete Oberst Bachmann zwei Varianten für eine Nachrichtenorganisation aus: die eine trug den Namen "Privater Auslandnachrichtendienst (PANA)", die andere wurde "Organisation PEGASUS", später Organisation "P" genannt. Die Konzeption "PEGASUS" sah vor, dass die Organisation "alle jene Aufträge im In- und Ausland ausführt, die ein besonderes Sicherheitsrisiko bedeuten" (Ziff. 2.12). Nach Ziffer 5.3 sollte der Chef der Organisation "p"

"... Verletzungen von untergeordneten Rechtsgütern dann anordnen, wenn die Erfüllung des Auftrages auf anderem Wege nicht möglich ist."

Mit Brief vom 30. April 1979 erteilte Divisionär Ochsner Oberst Bachmann den Befehl, die Variante "PEGASUS" weiter zu verfolgen und die entsprechenden Unterlagen auszuarbeiten.

2.2.2.5 Die Schaffung des ausserordentlichen Nachrichtendienstes

Bei den im EMD deponierten Handakten von Oberst Bachmann befindet sich ein Entwurf vom 11. Juni 1979 für einen Antrag des Eidgenössischen Militärdepartementes an den Bundesrat betreffend Schaffung eines ao. Nachrichtendienstes (AOND). Was mit diesem Entwurf geschah, lässt sich nicht mehr rekonstruieren. Ziffer 1 des Entwurfs lautet:

"1. Gestützt auf Art. 102, Ziffern 9 und 12 der Bundesverfassung und in Ergänzung der Dienstordnung des Militärdepartementes bezüglich der Aufgaben des Generalstabschefs wird ein ausserordentlicher Nachrichtendienst (AOND) geschaffen."

Ein formeller Antrag wurde vom EMD offenbar nicht gestellt (vgl. Ziff. 2.2.2.2). Divisionär Ochsner erliess am 6. August 1979 provisorische Weisungen für den Aufbau und den Betrieb des ausserordentlichen Nachrichtendienstes. Die Organisation "P" wurde aufgelöst beziehungsweise in den ausserordentlichen Nachrichtendienst überführt.

Am 5. September 1979 orientierte Generalstabschef Senn den Gesamtbundesrat mündlich über die Widerstandsorganisation und den ausserordentlichen Nachrichtendienst. In seinem Referatstext "Probleme der Untergruppe Nachrichtendienst und Abwehr" wurde unter Ziffer 5.2. "Der Ausserordentliche Nachrichtendienst (AOND)" ausgeführt:

"Die Beschaffung von Auslandnachrichten auf militärischem und, soweit strategisch relevant, auf politischem, wirtschaftlichem und technischem Gebiet kann nur bis zu einem durch das Risiko bedingten Masse durch die ordentlichen Nachrichtenbeschaffungsorgane durchgeführt werden.

Wer mehr will, muss auf eine besondere Beschaffungsorganisation ausweichen, deren Eigenarten wie folgt beschrieben werden können:

- Arbeit in völliger Anonymität
- Befähigung zur Übernahme aussergewöhnlicher Risiken
- Tätigkeit unter Verwendung von unkonventionellen Mitteln und Methoden
- Möglichkeit der Ablehnung einer Verbindung zur Staats- und Armeeführung (Abstraitbarkeit)

...

Nach der prinzipiellen Orientierung der Militärdelegation durch den früheren Generalstabschef im Jahre 1975 wurden die ersten Ausbauschritte gemacht. Heute laufen Ausbildung und Einsatz des ausserordentlichen Nachrichtendienstes sozusagen im Versuchsbetrieb. Die Angehörigen des getarnten, mehrfach abgeschirmten Beschaffungssystems arbeiten voll- oder nebenamtlich, im Privatvertragsverhältnis oder unentgeltlich.

Die durch die Eidgenössische Finanzkontrolle überprüften Ausgaben beliefen sich 1977 und 1978 auf Fr. 400'000.-- bzw. Fr. 700'000.--. 1979 ist mit jährlich Fr. 900'000.--, in der Folge ansteigend bis 1984 jährlich ca. 2,4 Mio zu rechnen.

Die einer solchen Organisation innewohnenden Gefahren verlangen besondere Kontrollmassnahmen. Ein Aufsichtsrat hat dafür zu sorgen, dass der AGND im Rahmen seiner Aufträge arbeitet, die Mittel entsprechend einsetzt und die eingegangenen Risiken überschaubar bleiben."

Der Gesamtbundesrat nahm vom Referat ohne Diskussion oder Meinungsäusserung Kenntnis, was gemäss Generalstabschef Senn - und laut anderen hochrangigen Militärs - der Praxis entsprechend als "grünes Licht" interpretiert wurde (vgl. Ziff. 1.2.4).

2.2.3 Bericht der Arbeitsgruppe Bachmann der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates 1980/1981

Vor der PUK EMD erklärte Oberst Bachmann als Zeuge, zu seiner Zeit sei der ausserordentliche Nachrichtendienst operativ, das heisst unter Inkaufnahme höherer Risiken und Bruchs fremden Rechts, tätig gewesen. Vielleicht ein Dutzend mal pro Jahr seien Agenten in seinem Auftrag im Ausland eingesetzt worden.

Ende November 1979 wurde der Einsatz von Kurt Schilling bekannt, der in Auftrag von Oberst Bachmann in Oesterreich Manöver beobachtet hatte und dabei festgenommen worden war (vgl. Ziff. 1.2.5). In der Folge musste Oberst Bachmann die Leitung des ausserordentlichen Nachrichtendienstes abgeben.

Die Arbeitsgruppe Bachmann der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, die sich 1980/1981 intensiv mit der Angelegenheit Schilling/Bachmann auseinandergesetzt hatte, veröffentlichte ihre

Feststellungen und Wertungen in bezug auf den ausserordentlichen Nachrichtendienst im Bericht "Angelegenheit Oberst Bachmann" vom 19. Januar 1981. Im publizierten Bericht wurde der ausserordentliche Nachrichtendienst aus Geheimhaltungsgründen als besonderer Nachrichtendienst bezeichnet. Die wichtigsten Feststellungen dazu sind folgende (Ziff. 232):

"Der besondere Nachrichtendienst bildete eine Parallelorganisation zur Sektion Nachrichtenbeschaffung der UNA. Während diese alle jene Nachrichten beschaffte, die aus öffentlich zugänglichen Quellen oder mit geringem Risiko erhältlich sind, dient der besondere Nachrichtendienst zur Nachrichtenbeschaffung mit erhöhtem Risiko.

Schon in Friedenszeiten wird diese Form der Nachrichtenbeschaffung benötigt, um die letzten und entscheidenden Nachrichtenlücken zu füllen. Wenn die öffentlichen und halböffentlichen Quellen in Krisen- und Kriegsfall versagen, so kann sich die Bedeutung dieser Nachrichten noch stark erhöhen.

Zwar bringt die besondere Nachrichtenbeschaffung eine beträchtliche Gefahr für die Beteiligten, da nötigenfalls die Verletzung fremder Rechtsordnungen mit allen ihren Folgen in Kauf genommen wird. Sie ist daher nicht leichtfin auszuüben. Diese Form der Beschaffung von Nachrichten kann jedoch bei erhöhter Bedrohung für die rechtzeitige Vorwarnung sehr wichtig sein.

Der Bund ist somit zum Teil auf Nachrichten angewiesen, die nur mit erhöhtem Risiko beschafft werden können. Diese Nachrichtenbeschaffung ist notwendiger Bestandteil der Landesverteidigung und steht daher nicht in Konflikt zur Neutralitätspolitik.

Die Funktion des besonderen Nachrichtendienstes wird daher von der Arbeitsgruppe als notwendig und gerechtfertigt angesehen. Die Probleme liegen in der bisherigen Organisation und im Personalien."

Der Bericht zeigt, dass man sich in der Arbeitsgruppe der Problematik des Bruchs fremder Rechtsordnungen bewusst war. Die Arbeitsgruppe wünschte eine noch weitergehende, vollständige Privatisierung des ausserordentlichen Nachrichtendienstes. Mit den Rechtsproblemen, insbesondere der Frage nach der rechtlichen Grundlage, befasste sie sich aber nicht näher. Dies erklärt sich einerseits mit ihrer Aufgabenstellung und Blickrichtung. Hauptstossrichtung waren die personellen und strukturellen Probleme, speziell die Person Oberst Bachmanns und seine Doppelfunktion als Chef beider Geheimdienste. Andererseits glaubte man, durch eine

2.2.3 Arbeitsgruppe Bachmann

verstärkte Privatisierung des ausserordentlichen Nachrichtendienstes, durch eine Ausgliederung, durch privatrechtliche Anstellungsverhältnisse und einen Aufbau nach dem Millsprinzip allfällige politische oder rechtliche Konflikte vom Staatswesen fernhalten zu können.

Die Arbeitsgruppe Bachmann übermittelte einen Teil der gewonnenen Erkenntnisse und Schlussfolgerungen in einem geheimen Bericht dem EMD direkt. Laut offiziellem Bericht seien darin zahlreiche geheime und streng geheime Informationen enthalten. Ein Einblick in die Akten offenbarte der PUK EMD jedoch, dass sich diese Informationen praktisch ausnahmslos auf die Erledigung der verschiedenen Verfahren gegen Mitarbeiter der UNA und der als problematisch eingestuften weiteren Arbeitsverhältnisse bezogen. Weitere, insbesondere mündliche Berichte sind dem EMD nach Angaben der Arbeitsgruppe nicht erstattet worden; es ist deshalb davon auszugehen, dass der offizielle Bericht die damals vorhandenen Arbeitsergebnisse enthält.

2.3 Das Projekt P-27 in seiner Grundkonzeption

2.3.1 Die Grundkonzeption "Der ausserordentliche Nachrichtendienst" (Projekt 27) vom 1. Februar 1982

Divisionär Petitpierre erstellte als Unterstabchef Nachrichtendienst und Abwehr mit Datum vom 1. Februar 1982 die Grundkonzeption für das Projekt P-27. Gleichzeitig wurden die provisorischen Weisungen von Divisionär Ochsner vom 6. August 1979 aufgehoben. Nebst dem Unterstabchef Nachrichtendienst und Abwehr erhielten nur der Vizedirektor der UNA sowie der Chef von P-27 ein Exemplar dieser Grundkonzeption. Der Bundesrat wurde gemäss Verteiler ebensowenig bedient wie der Generalstabchef. In dieser Grundkonzeption ging der Unterstabchef Nachrichtendienst und Abwehr davon aus, dass der ordentliche Nachrichtendienst nur bis zu einem gewissen Grade bei der Nachrichtenbeschaffung Risiken eingehen könne. "Der ausserordentliche Nachrichtendienst, als weitgehend selbständige Auslandnachrichtenbeschaffungsstelle, hat diese Lücke zu schliessen. Er steht aus diesen Gründen ausserhalb von Armee

und Verwaltung." Ausserhalb jeglicher Einordnung in die staatlichen Strukturen sei er in der Lage, "erhöhte Risiken zu übernehmen", "auch mit unkonventionellen Mitteln und Methoden Auslandnachrichten zu beschaffen", "in der Anonymität und ausserhalb von Armee und Verwaltung zu arbeiten (Abstreitbarkeit)". Der ausserordentliche Nachrichtendienst wurde dem Unterstabchef Nachrichtendienst und Abwehr unterstellt.

Die Einzelheiten der Verbindungen zwischen dem "ordentlichen" und dem "ausserordentlichen" Nachrichtendienst wurden in den "Vorläufigen Weisungen für die Zusammenarbeit des Nachrichtendienstes mit dem Projekt 27" vom 11. Dezember 1980 geregelt, die auch unter der Geltung der Konzeption 1982 in Kraft blieb. Danach hatte das Projekt 27 zwar einen Ermessensspielraum bei der Nachrichtenbeschaffung und konnte insbesondere "aufgrund eigener Beurteilung der Lage" Nachrichten beschaffen. Indessen bestand die klare Weisung: "Auftraggeber bezüglich Beschaffung ist der Nachrichtendienst", der für laufende "allgemeine Nachrichten und Indikatoren (...)" in der Regel jährlich anzupassende Bedürfnislisten zu erstellen hatte oder in Einzelfällen für "besondere" beziehungsweise "besonders vordringliche Nachrichten und Indikatoren" Beschaffungsaufträge erteilen konnte. Zu diesem Zweck wurden in der UNA der Chef der Abteilung Nachrichtendienst sowie die unterstellten Sektionschefs "Beschaffung" und "Auswertung" über diesen Dienst orientiert, die damit in die Lage versetzt wurden, Aufträge an den ausserordentlichen Nachrichtendienst zu formulieren.

Nach derselben Weisung musste vor Inkaufnahme hoher Risiken die Zustimmung der vorgesetzten Stelle, d.h. des Unterstabchefs Nachrichtendienst und Abwehr beziehungsweise des Vizedirektors der UNA, eingeholt werden.

2.3.2 Der Auftrag des Generalstabchefs vom 25. Oktober 1985

Im Hinblick auf den Wechsel des Chefs der Organisation P-27 per 30. April/1. Mai 1986 erliess Generalstabchef Zumstein am 25. Oktober 1985 einen Auftrag, der inhaltlich der vorangehenden Grundkonzeption weitgehend entsprach; neu wurde der Chef P-27 dem Gene-

ralstabschef unterstellt, lediglich "operationell" blieb er weiterhin dem Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr unterstellt. Ausserdem hatte P-27 "ein unabhängiges Uebermittlungsnetz im grenznahen in- und ausländischen Bereich aufzubauen und zu unterhalten". Gemäss Verteiler des als streng geheim klassifizierten Auftrages wurden lediglich der neue und der alte Chef P-27, der Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr sowie der Chef der Stabsabteilung des Stabes der Gruppe für Generalstabsdienste bedient - nicht aber der Bundearat.

Gestützt auf diesen Auftrag des Generalstabschefs erstellte der Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr, Divisionär Petitpierre, mit Datum vom 18. Juni 1986 ein Pfllichtenheft betreffend die operationelle Tätigkeit des Chefs Projekt 27.

Danach bedeutet die "operationelle Unterstellung" des Projekts 27 unter den Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr, dass dieser die Nachrichtenbeschaffung zu koordinieren und den Chef des Projekts 27 mit personellen und materiellen Mitteln technisch zu unterstützen habe. Eine Pflicht des Chefs P-27 zur Absprache mit dem Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr wurde nur mit Bezug auf Erstkontakte zu ausländischen Amtsstellen und Diensten vorgeschrieben; ausserdem wurde vorgesehen, dass das Budget dem Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr einzureichen sei. Im Übrigen geht diese Weisung von einer weitgehenden Selbständigkeit des ausserordentlichen Nachrichtendienstes aus. Insbesondere hatten nur noch der Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr selbst sowie in Ausnahmefällen der Chef der Abteilung Nachrichtendienst das Recht, dem ausserordentlichen Nachrichtendienst Beschaffungsaufträge zu erteilen. Kontaktpersonen und Verbindungsleute zwischen dem ordentlichen und dem ausserordentlichen Nachrichtendienst waren im Gegensatz zu den "Vorläufigen Weisungen für die Zusammenarbeit des Nachrichtendienstes mit dem Projekt 27" vom 11. Dezember 1980, welche nicht formell aufgehoben wurden, nicht mehr vorgesehen. Es entfiel auch die Verpflichtung, bei Eingehen erhöhter Risiken eine Genehmigung der vorgesetzten Stelle einzuholen.

Beizufügen ist, dass die Organisation den Auftrag, ein Uebermittlungsnetz im grenznahen Ausland aufzubauen, nach den Aussagen des Chefs von P-27 nie ausgeführt hat. Dies ist den vorgesetzten Stellen auch bekannt gegeben worden; eine formelle Entbindung ist allerdings bis zum heutigen Tag nicht erfolgt.

2.4 Der ausserordentliche Nachrichtendienst 1982 bis 1990

2.4.1 Auftrag

Der heute geltende Auftrag ergibt sich aus den Grundkonzeptionen von 1982 und 1985. Der amtierende Generalstabschef bestätigte dies im Bericht vom 10. April 1990 zuhanden der PUK EMD:

"Der ausserordentliche Nachrichtendienst beschafft militärische, politische, wirtschaftliche und technische Nachrichten, welche der Verlängerung der Vorwarnzeit dienen können."

2.4.2 Die Stellung der Organisation im Staatsgefüge

Aus den erwähnten Dokumenten ergibt sich, dass die Organisation P-27, wie P-26, ausserhalb der Armee und der Verwaltung steht. Diese Auffassung ist vor der PUK EMD von allen einschlägig befragten Zeugen bestätigt worden.

2.4.3 Aufbau, Organisation, Bestand und Ausrüstung

2.4.3.1 Aufbau

An der Spitze des ausserordentlichen Nachrichtendienstes steht der Chef, der im Auftragsverhältnis angestellt ist (vgl. Ziff. 2.4.3.4). Nach den Feststellungen der PUK EMD verfügt die Organisation über keinen Stellvertreter, der den Chef bei Ausfall ersetzen könnte.

Der erste Chef trat seine Stelle Mitte 1980 im Zuge der Reorganisation des ausserordentlichen Nachrichtendienstes nach dem

Vorfall Schilling an. Nach seinen Aussagen befand sich der ausserordentliche Nachrichtendienst damals erst im Aufbau. Dieser sei mit der Fall Schilling in der Aufbauphase gescheitert. Er habe eine Papierorganisation übernommen, die über einige wenige, erst kurz vor ihm selbst in den ausserordentlichen Nachrichtendienst eingetretene Mitarbeiter verfügt habe. Ein Agentennetz habe nicht bestanden.

Der gegenwärtige, zweite Chef der Organisation nahm seine Funktion gegen Ende 1985 auf. Er hatte vor diesem Zeitpunkt, abgesehen von einer kurzen Übergangszeit, in der er die Organisation kennenlernte, keinerlei Kontakt mit der Organisation und von deren Existenz auch keine Kenntnis.

Beide Chefs waren bis zum Zeitpunkt der Funktionsübernahme selbstständig in der Privatwirtschaft tätig und hatten dabei weitläufige internationale Beziehungen erworben. Die Identität der Chefs ist einem eingeschränkten Personenkreis bekannt und wird geheimgehalten.

2.4.3.2 Organisation

Seit 1980 wurde in der Schweiz die Infrastruktur des Dienstes aufgebaut. Diese umfasste unter dem ersten Chef einen kleinen administrativen Teil (Sekretariat) und eine "wissenschaftliche" Stelle, die sich besonders mit der computergestützten Auswertung und Aufbereitung von Informationen befasste. Der zweite Chef fügte diesen beiden Stellen eine elektronische Überwachungsstelle bei, die ausländische Rundfunkstrahlungen und den Funkverkehr ausländischer Nachrichtenagenturen aufzeichnet.

Nach Angaben der beiden Chefs der Organisation verfügt der ausserordentliche Nachrichtendienst über keine Agenten. Weder stehen ihm Personen in der Schweiz zur Verfügung, die operativ, das heisst unter Anwendung unkonventioneller Methoden und unter Eingehung erheblicher Risiken sowie unter Inkaufnahme des Bruchs fremden Rechtes, im Ausland geheime Informationen beschaffen, noch hat der Dienst im Ausland Residenten, die eine organisierte und zielgerichtete

Beschaffungsaktivität betreiben. Der Chef des ausserordentlichen Nachrichtendienstes verfügt nach eigenen Angaben über Kontakte zu ausländischen Persönlichkeiten in verschiedenen Stellungen der Kultur, der Wissenschaft, des Militärs und der Politik, die ihm eine gewisse Nähe und Vertrautheit mit den in den betreffenden Ländern vorhandenen politischen und militärischen Lagebeurteilungen vermitteln.

Ein nicht unbeträchtlicher Teil der Organisation erarbeitet strategische Studien (vgl. Ziff. 2.4.4.3), die teils auf geheimen, teils auf öffentlichen Quellen basieren.

2.4.3.3 Bestand, Arbeitsgeräte etc.

Die personell klein dotierte Organisation beschäftigt Ganz- und Teilzeitarbeitskräfte. Ihr Chef unterhält enge persönliche Kontakte mit Personen aus von ihm als wichtig eingestuften Ländern.

Die Organisation verfügt über automatische Lesegeräte (Scanner), Funkabhörfempfänger und elektronische Datenverarbeitungsanlagen.

2.4.3.4 Anstellung und Besoldung der Mitarbeiter der Organisation

Der gegenwärtige Chef der Organisation wurde mit einem Vertrag zwischen Generalstabchef Zumstein und dem "Beauftragten" vom 25. Oktober 1985 für das Projekt 27 verpflichtet. Der Vertrag wurde als "strang geheim" klassifiziert. Der Bundesrat wurde gemäss Verteiler weder bedient noch in Kenntnis gesetzt. Obwohl den Regeln der Artikel 394 ff. des Obligationenrechtes ausdrücklich unterstellt, weist der Vertrag alle charakteristischen Merkmale eines Arbeitsvertrages auf.

Der aktuelle Chef P-27 erhält ein Jahresalar von 120'000 Franken (Indexstand 1. Januar 1986, entsprechend 80 Prozent von 150'000 Franken, angeglichen der Besoldung eines Divisionärs der Überklasse V; 3'000 Franken werden dabei als "Repräsentationspesen"

ausbezahlt; der Chef P-27 hat zusätzlich Anspruch auf volle Vergütung der Dienstreisekosten sowie der ausserordentlichen Spesen). Der Vertrag endigt "auf jeden Fall am 30. April 1994, sofern er nicht durch eine der Parteien vorher widerrufen oder gekündigt wird". Der Vertrag sieht vor, dass der Beauftragte bei Endigung des Vertrages nach dem 30. April 1990 eine Abgangentschädigung entsprechend den letzten 12 "bezogenen Monatsältern" erhält, unabhängig davon, wer kündigt.

Ein Teil der im Inland beschäftigten Mitarbeiter des Projektes 27 steht in einem (Teilzeit-)Angestelltenverhältnis zum Chef der Organisation, sie beziehen für ihre Tätigkeiten einen Lohn; andere Mitarbeiter stehen im Auftragsverhältnis und erhalten eine Entschädigung für entsprechende Aktivitäten.

2.4.4 Tätigkeit

2.4.4.1 Vorbemerkung

Die Ermittlungen der PUK EMD wurden in diesem Bereich durch verschiedene Umstände erschwert. So bringt es die Abhängigkeit der Organisation P-27 von einer einzigen Person mit sich, dass deren Befragungen im Rahmen der Untersuchung ein erhöhtes Gewicht zukommt. Die PUK EMD hat zwar keinen konkreten Anlass, an der Richtigkeit der Angaben der beiden befragten Chefs P-27 zu zweifeln; aus Gründen des Quellenschutzes konnte sie jedoch deren Aussagen im Bereich der Auslandstätigkeit nicht überprüfen. Die PUK EMD hätte zwar aufgrund der Verfügung des Vorstehers des EMD vom 30. März 1990 die Möglichkeit gehabt, auch in diesem Punkt den Quellenschutz zu durchbrechen. Sie verzichtete indessen bewusst auf solche Massnahmen in der Meinung, im Ausland seien durch eine schweizerische parlamentarische Untersuchungskommission kaum brauchbare Erkenntnisse über die Tätigkeit des ausserordentlichen Nachrichtendienstes zu gewinnen. Zudem ist die Finanzierung im Auslandsbereich nur in Globalbeträgen aufgezeichnet, und Belege sind keine verfügbar, weshalb eine Überprüfung allfälliger Aussagen von der finanziellen Seite her ebenfalls nicht möglich gewesen wäre.

2.4.4.2 Funkabhörung

Der Chef der Organisation bestimmt, welche Funkmissionen abgehört werden. Im Vordergrund stehen dabei ausländische Presseagenturen.

2.4.4.3 Berichtswesen

Bis zur Einsetzung der PUK EMD im Frühjahr 1990 erstatteten die Chefs P-27 dem Generalstabschef in der Regel jährlich einen mündlichen, teilweise auch einen schriftlichen Jahresbericht über ihre Tätigkeiten. Die Kontakte mit dem Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr waren ungleich häufiger; der Chef der Organisation orientierte den Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr normalerweise jeden Monat mündlich über seine Erkenntnisse. Im Krisenfall hätte der Chef der Organisation den Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr beziehungsweise den Generalstabschef direkt kontaktieren müssen; solche Beispiele sind nicht bekannt.

Die Haupttätigkeit des ausserordentlichen Nachrichtendienstes besteht heute in der Aufarbeitung von Auslandsinformationen, die zum grössten Teil als öffentlich, zu einem kleinen Teil als halböffentlich bis geheim bezeichnet werden können. Diese Informationen werden - z.T. unter Bezug ausländischer Autoren - zu umfangreichen Berichten teils in deutscher, teils in englischer Sprache verarbeitet. Es handelt sich in Einzelfällen um konkrete Länderberichte oder Personenbeschreibungen, in der Masse aber um Hintergrundberichte, die als Grundlage für strategische Lagebeurteilungen dienen können.

Der Nutzen dieser Berichte wurde von den Zeugen sehr unterschiedlich eingestuft. Wer von den Empfängern diese Berichte wirklich benötigt, blieb für die PUK EMD unklar. Der Bundesrat konsultiert sie nicht, der Generalstabschef offenbar höchstens gelegentlich aus allgemeinem Interesse. Ein Offizier verwendet die Berichte im Rahmen seiner militärischen Referentenaktivitäten für Lagebeurteilungen. Ein Mitglied des Konsultativrates (vgl. Ziff.

3.6) anerkannte die Qualität der Berichte, relativierte deren Exklusivität aber mit der Bemerkung, dass man vergleichbare Berichte auch in der Neuen Zürcher Zeitung oder Publikationen des strategischen Büros in London (International Institute for Strategic Studies) lesen könne.

2.4.4.4 Operative Einsätze

Nach der Grundkonzeption vom 1.2.1982 ist der ausserordentliche Nachrichtendienst in der Lage, im Ausland Nachrichtenbeschaffung mit unkonventionellen Methoden und unter Inkaufnahme des Bruchs fremder Rechtsordnungen zu betreiben, within operativ tätig zu werden.

Die Mitglieder des Konsultativrates (vgl. Ziff. 2.6) sagten aus, sie seien nie mit operativen Einsätzen konfrontiert worden. Dagegen seien sie - nach den Darstellungen der beiden Chefs der Organisation in Ermangelung echter operativer Einsätze und gewissermassen zur Schulung für den Fall, dass ein solcher wirklich einmal zu beurteilen wäre - mit zwei theoretischen Beispielen konfrontiert worden.

Der gegenwärtige Generalstabschef hielt in seiner schriftlichen Stellungnahme vom 10. April 1990 fest, der ausserordentliche Nachrichtendienst sei "in der Lage, in der Anonymität und ausserhalb der Armee und Verwaltung zu arbeiten, auch mit unkonventionellen Mitteln und Methoden Nachrichten zu beschaffen, erhöhte Risiken zu übernehmen". In der Befragung vor der PUK EMD wies der Generalstabschef darauf hin, der Chef des ausserordentlichen Nachrichtendienstes erstatte jährlich einen Bericht, die Methoden der Nachrichtenbeschaffung würden aber nicht erörtert. Er (der Generalstabschef) sei nicht darüber im Bild, ob der ausserordentliche Nachrichtendienst operativ tätig sei. Die Möglichkeit dazu bestעה jedoch.

Die zahlreichen von der PUK EMD befragten Zeugen, welche die Berichte der Organisation zur Kenntnis erhalten oder auf andere Weise mit dem ausserordentlichen Nachrichtendienst in Kontakt ste-

hen, konnten eine operative Tätigkeit der Organisation nicht bestätigen. Einer der Berichtsadressaten wies darauf hin, dass in diesen Berichten Informationen enthalten seien, die "Anzeichen auf eine operative Tätigkeit" enthielten, während andere jede operative Tätigkeit ausschlossen.

Unter Verweis auf den Fall Schilling erklärten die beiden Chefs der Organisation übereinstimmend, der Einsatz von Agenten in Friedenszeiten sei ausgeschlossen. Als Begründung führten sie aus, der mögliche Schaden für die Schweiz im Falle einer Panne stehe in keinem Verhältnis zum erzielbaren Gewinn aus solchen Aktionen.

Die der PUK EMD verfügbaren Unterlagen und Informationen geben keine Hinweise, dass operative Einsätze von der Organisation zum gegenwärtigen Zeitpunkt mit eigenen Mitteln und eigenem Personal vorgenommen werden; es deutet auch nichts darauf hin, dass die Organisation Aufträge an ausländische Agenten erteilt.

2.4.4.5 Zusammenarbeit zwischen dem ausserordentlichen Nachrichtendienst und der UNA

Der gegenwärtige Chef der Sektion Beschaffung der UNA und ebenso sein Vorgänger hatten - in allerdings sehr eingeschränktem Masse - persönliche Kontakte zum ausserordentlichen Nachrichtendienst. Auf Absprache trafen sich beide je einmal mit einer Kontaktperson, die sich unter einem Decknamen vorstellte, in der Bar eines Berner Hotels. Zudem nahm der jetzige Sektionschef in einem Fall im Rahmen einer militärischen Übung anordnungsgemäss mit dieser Person Führung auf. Ueber die Zweckmässigkeit solcher Kontakte gingen die Meinungen stark auseinander. Während die einen Zeugen die völlige Trennung zwischen UNA und ausserordentlichem Nachrichtendienst betonten und alle direkten Beziehungen als "unerwünscht" bezeichneten, beriefen sich die beiden befragten Chefs der Sektion Beschaffung darauf, auf Anordnung der vorgesetzten Stelle gehandelt zu haben.

In unbestimmten Abständen werden "anonyme gelbe Couverts" (ohne Absender und ohne Adressat) von unbekannter Hand in den Räumlich-

keiten der Sektion Beschaffung deponiert. Von dort werden sie an die Registratur weitergeleitet und anschliessend der Sektion Auswertung zugestellt. Die "gelben Couverts" werden von den Mitarbeitern der UNA dem ausserordentlichen Nachrichtendienst zugeschrieben und ihr Inhalt als Quelle themenbezogen mitverarbeitet. Die bei der UNA direkt mit der Beschaffung und der Auswertung befassten Personen vermochten dieser Quelle allerdings keinen hohen Informationswert zuzuschreiben.

Würdigung

Die Würdigung der Tätigkeit der Organisation P-27 fällt nicht leicht. Die von der PUK EMD festgestellten Tätigkeiten legen die Frage nahe, aus welchen Gründen diese Organisation überhaupt geheimehalten wird. Das Abhören ausländischer Radioausstrahlungen und der Verbindungen ausländischer Presseagenturen lässt sich ohne weiteres auch von den ordentlichen Nachrichtenbeschaffungsstellen des Bundes bewerkstelligen; hierzu bedarf es keines ausserordentlichen Nachrichtendienstes. Auch die Abfassung von strategischen Hintergrundberichten ist eine Tätigkeit, die keiner geheimen Organisationsform bedarf, sondern im Rahmen der üblichen Tätigkeit eines staatlichen Dienstes geleistet werden kann; nichts hindert dabei den Beisug von ausländischen Sachverständigen.

Die Beziehungen des Chefs der Organisation P-27 zu ausländischen Persönlichkeiten können vor allem dazu dienen, Langzeitentwicklungen aus der Sicht der betreffenden Länder zu beurteilen. Ob sich ein derartiges Beziehungsnetz für die kurzfristige Vorwarnung der Entscheidungsträger im Krisenfall eignet, konnte dagegen nicht an einem Beispiel erhärtet werden. Eine abschliessende Würdigung dieser Beziehungen ist der PUK EMD jedoch nicht möglich, da sie die Kontaktpersonen im Ausland aus bereits erwähnten Gründen (vorne Ziff. 2.4.4.1) nicht kennt.

Die PUK EMD hat dem Chef der Organisation auch die Frage gestellt, ob er Kontakte zu ausländischen Nachrichten- oder Geheimdiensten pflege. Dies wurde klar verneint.

Anzumerken bleibt, dass die Abhängigkeit der Organisation von ihrem Chef, dessen Ausscheiden die Funktionstüchtigkeit von P-27 in Frage stellen würde, in keinem Verhältnis steht zur Bedeutung, die verschiedene militärische Spitzen diesem Dienst beimessen. Bei einer allfälligen Fortführung des ausserordentlichen Nachrichtendienstes müsste diese allzu enge Bindung an eine Person gelöst werden.

2.5 Finanzierung

2.5.1 Höhe und Herkunft der Mittel

Der ausserordentliche Nachrichtendienst wird zur Hauptsache aus dem Kredit "Abteilungsarbeiten" des Stabes der Gruppe für Generalstabsdienste (511.311.01) finanziert. Neben einem jährlichen Betrag wurde dem ausserordentlichen Nachrichtendienst eine Reserve von rund zwei Millionen Franken zur Verfügung gestellt, die aus Kreditresten der Rubrik "Abteilungsarbeiten" geüfnet wurde und bei einer Schweizer Bank angelegt ist (vgl. Teil II. Ziff. 1.6.1); die Zinsen werden ebenfalls vom ausserordentlichen Nachrichtendienst vereinnahmt. Diese Reserve soll nach den Absichten der Eidgenössischen Finanzkontrolle in den nächsten Jahren ganz abgebaut werden. Die wichtigsten Ausgaben des ausserordentlichen Nachrichtendienstes sind Löhne und Honorare sowie Mieten für Büros und andere Räumlichkeiten. Grössere Geräteanschaffungen für den ausserordentlichen Nachrichtendienst wurden aus dem "Dispositions-kredit" des Generalstabschefs (Rubrik 541.557.10, AEB; vgl. Ziff. 1.3.3.8.1) finanziert. Die Reserven des ausserordentlichen Nachrichtendienstes sind weder in der Staatsrechnung noch in der dazugehörigen Dokumentation aufgeführt.

2.5.2 Finanzkontrolle und Finanzaufsicht

Die Rechnungskontrolle und Finanzaufsicht sind beim ausserordentlichen Nachrichtendienst gleich organisiert wie bei der Widerstandsorganisation (vgl. Ziff. 1.3.3.8.2). Es bestehen (analog zum Reglement des Generalstabschefs vom 17. Juni 1983 betr. P-26)

Vorschriften für die "Führung und Revision der Abrechnungen über die ausserordentlichen Kredite ND" vom 20. Mai 1980, welche die Unterstellung der Revision unter den Generalstabschef und den Direktor der Eidgenössischen Finanzkontrolle vorsehen. Die wichtigste Abweichung von den sonst gültigen Vorschriften besteht darin, dass die Belege und Abrechnungen nach erfolgter Revision vernichtet werden.

Würdigung

P-27 steht ausserhalb von Verwaltung und Armee. Wie noch zu zeigen sein wird (vgl. Ziff. 2.7.1), fehlt für die Uebertragung der Aufgabe "Nachrichtendienst" an eine private Organisation eine gesetzliche Grundlage. Mithin erfolgten auch die entsprechenden Finanzleistungen des Bundes ohne Rechtsgrundlage. Bezüglich der Finanzierung von P-27 liegt eine analoge Situation wie bei P-26 vor (vgl. Ziff. 1.3.3.8.2).

Die Bildung von Reserven aus Kreditresten und die Vernichtung von Belegen widersprechen dem geltenden Finanzhaushaltgesetz (Art. 11 Finanzhaushaltgesetz vom 18. Dezember 1968; vgl. Teil II. Ziff. 1.6.2).

2.6 Der Konsultativrat ("Konrat")

2.6.1 Zusammensetzung und Bestellung

Aehnlich der Gruppe 426 (vgl. Ziff. 1.3.3.9) wurde auch für den ausserordentlichen Nachrichtendienst ein Beirat, hier abgekürzt "Konrat" genannt, gebildet. Die Mitglieder dieses Beirates wurden 1982 insbesondere von Divisionär Petitpierre, damaliger Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr, und Oberst Kistler, Chef der Abteilung Nachrichtendienst, ausgesucht und angefragt. Eine schriftliche Ernennung erfolgte nicht. Die erste Sitzung, an welcher Divisionär Petitpierre bekanntgab, dass der Generalstabschef seine Zustimmung zu diesem Gremium und den dazu einberufenen Personen erteilt habe, fand am 9. September 1982 statt. Divisionär

Petitpierre erklärte weiter, er nehme an, dass auch der Vorsteher des EMD orientiert werde. Das Beratergremium sollte gemäss damaliger Instruktion bei allfälligen Spezialeinsätzen des ausserordentlichen Nachrichtendienstes beratend für den Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr tätig werden. Ausdrücklich erklärt wurde, dass der Beirat keine Entscheidungsbefugnisse habe. Der Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr würde lediglich die Meinung des Beratergremiums entgegennehmen und dann persönlich über eine Aktion entscheiden.

Gegenwärtig besteht der "Konrat" aus vier aktiven und ehemaligen Mitgliedern der Bundesversammlung sowie zwei weiteren unabhängigen Beratern. Zusätzlich waren an den Sitzungen, die bisher ein- bis zweimal jährlich stattfanden, Vertreter der Bundespolizei anwesend, einer davon war jeweils der Chef der Spionageabwehr. Auch der Chef des ausserordentlichen Nachrichtendienstes nahm - allerdings unter einem Decknamen - sporadisch an den Sitzungen teil. Die Mitglieder des "Konrats" kannten seine Identität nicht oder sollten sie nicht kennen und sprachen den anonymen Leiter des ausserordentlichen Nachrichtendienstes mit "Chef" oder "Mister 27" an.

2.6.2 Aufgabe und Tätigkeit

Nach der Grundkonzeption für das Projekt 27 vom 1. Februar 1982 sollte der Beirat den Chef P-27 beraten. Nach Meinung der meisten Beiräte sollte ihre Beratung dem Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr zugute kommen. Nach übereinstimmenden Darlegungen gab es jedoch nie einen Fall, in dem der Beirat hätte beratend tätig werden müssen. Der Beirat hatte keinerlei Wissen über operative Einsätze. Weder war ihm bekannt, ob solche erfolgten, noch wusste er - auch nicht theoretisch -, wie solche durchgeführt worden wären. Dazu das Zitat eines Beirates, der seit der Gründung dabei war: "Ueber die Organisation, die Arbeitsweise und schon gar nicht über Nachrichtenquellen habe ich nicht das kleinste Detail erfahren. Die Sitzungen waren nach meiner Meinung für die Teilnehmer äusserst mühsam und unproduktiv, weil nie ein Einsatz oder der Ansatz zu einem Einsatz zur Sprache kamen." Auf die wiederholte Kri-

tik der unzufriedenen Beiräte hin wurden immerhin zwei theoretische Fallbeispiele an Sitzungen besprochen.

Würdigung

Nach Ziffer 7 der Konzeption vom 25. Oktober 1985 betreffend den ausserordentlichen Nachrichtendienst ist "zur Absicherung der konzeptionellen und politischen Aspekte der Tätigkeit des Projektes 27, insbesondere bezüglich der einzugehenden Risiken, ... ein verwaltungsunabhängiger Beirat zu bilden." Ein ausdrücklicher Auftrag der Geschäftsprüfungskommissionen, ein solches Gremium mit Parlamentariern zu schaffen, besteht nach den Erkenntnissen der PUK EMD nicht.

Die eine Aufgabe des Konsultativrates, nämlich die Absicherung der konzeptionellen Aspekte der Tätigkeit von P-27, kam nie zum Tragen. Der "Kontrat" sollte vor der Ausführung einer besondern Aktion von P-27 beratend zur Seite stehen. Solche Aktionen wurden aber anscheinend nie durchgeführt. Die "Konsultativräte" wurden jedenfalls nie entsprechend informiert oder um Rat angefragt. Die zweite Aufgabe besteht in der Absicherung der politischen Aspekte für den Fall einer Panne, mit der gerade im Nachrichtendienst mit erhöhtem Risiko stets zu rechnen ist. Mit Hilfe des Beirates sollten in einem solchen Fall mögliche Reaktionen auf der innenpolitischen Ebene aufgefangen werden können, und zwar einerseits durch Verweis auf die Existenz eines parlamentarischen Elements und andererseits durch die Einbindung der hinter diesen Parlamentariern stehenden Parteien oder zumindest durch Ausnützung des Einflusses der betreffenden Parlamentarier in ihren Parteien. Auf die Bedeutung des politischen Aspektes weist ausserdem Ziffer 7 der Grundkonzeption vom 25. Oktober 1985 hin, welche weiter vorschreibt, die Aufgabe des Konsultativrates müsse "so beschränkt werden, dass keine Gefahr für die Geheimhaltung und den Quellenschutz entstehen kann".

Die PUK EMD verzichtet auf eine eingehende Würdigung der Aufgaben und Tätigkeit des "Konrats". Nachdem P-27 seit einigen Jahren keine Nachrichtenbeschaffung mit hohem Risiko betrieb, wurde das

Gremium auch nie beansprucht. Die PUK EMD kann im Übrigen auf ihre Ausführungen unter Ziffer 1.3.3.9.2 verweisen. Das dort Gesagte trifft auch für die Parlamentarier im "Kontrat" zu.

2.7 Die Rechtslage

2.7.1 Staats- und verfassungsrechtliche Aspekte

Für den ausserordentlichen Nachrichtendienst in der Form der Organisation P-27 besteht weder eine ausdrückliche Verfassungs- noch eine Gesetzesgrundlage. Die PUK EMD beauftragte auch zu dieser Frage Prof. Etienne Grisel mit der Erstellung eines Rechtsgutachtens.

Wie bei der Widerstandsorganisation ist bei P-27 wiederum jeweils zwischen der Aufgabe "ausserordentlicher Nachrichtendienst" an sich und der Übertragung dieser Aufgabe an die ausserhalb von Armee und Verwaltung (Ziff. 2.4.2) stehende Organisation P-27 zu unterscheiden. Zur Frage der Notwendigkeit einer Verfassungsgrundlage der Aufgabe "ausserordentlicher Nachrichtendienst" verwies der Gutachter auf seine Ausführungen zu P-26:

"Wenn die Widerstandsorganisation ohne ausdrückliche Verfassungsgrundlage geschaffen werden konnte, so gilt dies in noch verstärktem Masse für den ausserordentlichen Nachrichtendienst. Seit jeher ist der Nachrichtendienst jeder Armee unentbehrlich. Dementsprechend genügen die dem Bund zustehenden Militärkompetenzen, um die Errichtung eines ordentlichen oder ausserordentlichen Nachrichtendienstes zu rechtfertigen." (Gutachten Grisel, französischer Text S. 48; Übersetzung PUK EMD)

Bei der Frage der Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage der Aufgabe "ausserordentlicher Nachrichtendienst" führte der Gutachter aus:

"Der Auftrag des ausserordentlichen Nachrichtendienstes unterscheidet sich nicht wesentlich von jenem, der dem ordentlichen Nachrichtendienst übertragen ist. Letzterer findet nun aber in Gesetz keine ausdrückliche Grundlage. Man kann sich deshalb fragen, ob es nicht eine Art gewohnheitsrechtlicher Regel gibt, welche es dem Generalstab und seinen Diensten gestattet, ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage Aktivitäten

dieser Art zu veranlassen." (Gutachten Grisel, französischer Text S. 49; Uebersetzung PUK EMD)

Die PUK EMD schliesst sich dieser Auffassung an. Der Nachrichtendienst hat zum Zweck, Bedrohungen gegenüber dem Staat frühzeitig zu erkennen und damit die politischen Behörden zu befähigen, rechtzeitig die angemessenen Massnahmen zur Abwendung der drohenden Gefahr zu treffen. Er dient damit der Erhaltung des Staates und dem Schutz der Bevölkerung. Als Aufgabe "militärischer Nachrichtendienst" kann er auf die Militärartikel der Bundesverfassung abgestützt werden und wird durch die einschlägige Gesetzgebung, insbesondere Artikel 146 ff. Militärorganisation, mitumfasst.

Die Uebertragung der Aufgabe "ausserordentlicher Nachrichtendienst" auf P-27 wäre dann rechtlich unproblematisch, wenn es sich bei P-27 um eine "Quelle" - wenn auch sui generis - des ordentlichen Nachrichtendienstes handelte, die von den Mitarbeitern der UNA wie die übrigen Quellen "abgeschöpft" werden könnte.

Quellen übermitteln aufgrund eines bestimmten Auftrages Nachrichten an den Auftraggeber. Dieser formuliert seine Nachrichtenbedürfnisse und nimmt aufgrund der eingehenden Nachrichten die Auswertung vor.

Bei P-27 verhält es sich indessen anders. Hier ist ein Teil der Staatsaufgabe "Nachrichtendienst" an eine Organisation ausserhalb von Verwaltung und Armee zur selbständigen Erledigung übertragen worden. Der "operative" Teil der Nachrichtenbeschaffung soll nicht von der UNA, sondern vom ausserordentlichen Nachrichtendienst erledigt werden. Zu diesem Zweck wurde P-27 mit einer eigenen Struktur ausgestattet und mit einer eigenen Führung versehen, die mit weitem Ermessensspielraum die Tätigkeit dieser Organisation leitet. Im Unterschied zu einer Quelle bestimmt P-27 die Nachrichtenbedürfnisse im wesentlichen selbst und wartet die Nachrichten selber aus.

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

Rechtsgrundlagen bedürftig, stellte sich damit ebenso wie bei der Widerstandsorganisation P-26.

Prof. Grisel schloss in Analogie zu P-26 die Notwendigkeit einer ausdrücklichen Verfassungsgrundlage für die Uebertragung der Aufgabe "ausserordentlicher Nachrichtendienst" auf P-27 aus.

Zur Notwendigkeit einer ausdrücklichen Gesetzesgrundlage führte er aus:

"Andererseits gleicht die für den ausserordentlichen Nachrichtendienst gewählte Form jener der Widerstandsorganisation, indem er private Personen auf Vertragsbasis beschäftigt. Es besteht indes ein wesentlicher Unterschied: Die Organisation ist mit Verteidigungsaufgaben betraut, die normalerweise der Armee obliegen. Ein Nachrichtendienst sichert sich demgegenüber zwangsläufig die Dienste von Privatpersonen, die weder Berufsoffiziere noch Agenten im öffentlichen Dienst sein können. Mit anderen Worten gehört hier die Anstellung von Personen ausserhalb der Armee und der Verwaltung zur Natur der Sache; dieses Vorgehen ist nie angefochten worden, und man kann davon ausgehen, dass auch hier eine gewohnheitsrechtliche Regel besteht, auf die sich diese Art von Aktivitäten stützen kann.

Aus all diesen diversen Gründen erscheint eine gesetzliche Grundlage nicht als absolut unerlässlich. Hingegen müsste der Bundesrat über ein solches Projekt auf dem laufenden gehalten werden, zumindest was die Prinzipien und die wesentlichen Handlungsgrundsätze anbelangt. ..." (Gutachten Grisel, französischer Text S. 49; Uebersetzung PUK EMD).

Die PUK EMD lässt hier - wie bei P-26, vgl. Ziffer 1.4.3.1 - die Frage der Notwendigkeit einer ausdrücklichen Verfassungsgrundlage für die Uebertragung der Aufgabe "ausserordentlicher Nachrichtendienst" auf P-27 offen. Im Gegensatz zum Gutachter erachtet sie jedoch eine ausdrückliche formell-gesetzliche Grundlage für unerlässlich.

Das Legalitätsprinzip gilt nach der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts und der Lehre auch im Organisationsrecht. Artikel 42 Absatz 2 des Verwaltungsorganisationsgesetzes bestimmt dazu, die gesetzliche Zuweisung von Verwaltungsaufgaben an eidgenössische Anstalten und Betriebe sowie an gemischtwirtschaftliche und privatrechtliche Organisationen werde vorbehalten. Dies bedeutet, dass die Uebertragung hoheitlicher Befugnisse auf einen ausserhalb

der Bundesverwaltung stehenden Rechtsträger stets der gesetzlichen Grundlage bedarf.

Gleiches gilt für die Übertragung der Aufgabe "ausserordentlicher Nachrichtendienst" an die ausserhalb von Armees und Verwaltung stehende Organisation P-27. Die vom Gutachter erwähnten Unterschiede zu P-26 berühren Fragen der Zweckmässigkeit der Übertragung der Aufgabe an einen Privaten. Tatsächlich ist eine Übertragung von hoheitlichen Aufgaben auf Private als Ausnahme vom Grundsatz, wonach der Staat seine Aufgaben mit den öffentlichen Diensten erbringt, nur dann statthaft, wenn sie sich als zweckmässig erweist (vgl. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 25. Januar 1989 über die Inspektion beim Bundesamt für Zivilluftfahrt, enthalten im Bericht vom 6. April 1989 der Geschäftsprüfungskommissionen an die eidgenössischen Räte über die Inspektionen und die Aufsichtseingaben im Jahre 1988). Die Frage der Zweckmässigkeit ist jedoch von der Frage nach der Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage zu trennen. In dieser Frage besteht kein Anlass, P-26 und P-27 verschieden zu behandeln. Die Argumente des Gutachters für die Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage von P-26 (vgl. Ziff. 1.4.3.1) treffen deshalb auch für P-27 zu. Im übrigen wurde die Frage der Zweckmässigkeit vorwiegend durch die Möglichkeit der Abstreitung begründet. Wie noch zu zeigen sein wird, lässt sich dieses Prinzip nicht halten (vgl. Ziff. 2.9).

Für die Übertragung der Aufgabe "ausserordentlicher Nachrichtendienst" auf die Organisation P-27 ist aus diesen Überlegungen eine formell-gesetzliche Grundlage notwendig.

Der amtierende Generalstabschef hat sich gegenüber der PUK EMD auf die Ergebnisse der Arbeitsgruppe Bachmann der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates von 1981 berufen. In Ziff. 232 des Berichtes der Arbeitsgruppe wird am Schluss ausgeführt:

"Die Funktion des besonderen Nachrichtendienstes wird daher von der Arbeitsgruppe als notwendig und gerechtfertigt angesehen."

In Ziffer 55 wird geschrieben:

"Aufgabe und Stellung ... des besonderen Nachrichtendienstes entsprechen heute den Anforderungen, die vom Standpunkt des Rechtsstaates und der Demokratie zu stellen sind."

Die PUK EMD kann diese Auffassung nicht teilen: Einmal stellt der Bericht der Arbeitsgruppe keine gesetzliche Grundlage dar. Zudem hatte sich die Arbeitsgruppe seinerzeit über den damals existierenden ausserordentlichen Nachrichtendienst auszusprechen; der wesentliche Unterschied zwischen der heutigen Organisation und deren Vorgängerin besteht indessen gerade darin, dass letztere eine staatliche Struktur und eine beamtete Führung hatte; der Bericht zählte den damaligen "besonderen Nachrichtendienst", das heisst den ausserordentlichen Nachrichtendienst (vgl. 2.3.3), zu den "staatlichen Diensten" (Titel zu Ziff. 251) und stellte ihn einer "privaten Nachrichtenorganisation" (Titel zu Ziff. 252) gegenüber. Ob die Beurteilung der Arbeitsgruppe Bachmann von der Sache her zutreffend war oder nicht, spielt in diesem Zusammenhang keine Rolle; jedenfalls betrachtete sie den ausserordentlichen Nachrichtendienst als staatlichen Dienst, womit sich die Frage der Übertragung hoheitlicher Aufgaben an Private nicht stellt.

2.7.2 Die völker- und strafrechtliche Problematik der aktiven Spionage

Die PUK EMD beauftragte Professor Daniel Thürer, Universität Zürich, mit der Abklärung der Frage, ob der ausserordentliche Nachrichtendienst in der heutigen Ausgestaltung als geheimer Dienst zur Beschaffung von Nachrichten unter erhöhtem Risiko mit dem Völkerrecht zu vereinbaren sei.

Das Völkerrecht lässt den Staaten mit Bezug auf den Aufbau und Unterhalt eines Nachrichtendienstes im Bereich der inneren Angelegenheiten grundsätzlich volle Handlungsfreiheit. Völkerrechtliche Schranken nachrichtendienstlicher Tätigkeit sind zu beachten, wenn in die Gebietshoheit eines Staates eingegriffen wird, ohne dass dessen Einwilligung oder ein anderer völkerrechtlicher Rechtfertigungsgrund vorliegt. Als Hoheitsakt auf fremdem Staatsgebiet gilt jegliches offene oder heimliche Handeln im Ausland, das im Zusammenhang mit der Erfüllung staatlicher Aufgaben und Funktionen

steht. "Demnach ist auch die geheime Nachrichtenbeschaffung durch staatliche Nachrichtendienstorgane in all ihren tatsächlichen und rechtlichen Erscheinungsformen, die sich im Aufenthaltsstaat in irgendeiner Form schädigend auswirken, als völkerrechtswidriger Hoheitsakt zu qualifizieren." (Gutachten Thürer, S. 24)

Auch Handlungen von Personen, die zur nachrichtendienstlichen Tätigkeit durch ein privates Vertragsverhältnis verpflichtet werden, sind völkerrechtlich relevant, wenn sich aufgrund der Unterstellung und weiterer Umstände (dauernde, berufsmässige Tätigkeit, Einbindung in das staatliche Sicherheitskonzept) eine Zurechnung ihrer Handlungen ergibt. Mit Bezug auf den ausserordentlichen Nachrichtendienst und seine militärische Unterstellung ist davon auszugehen, dass P-27 eine hoheitliche Funktion ausübt.

Kriegsspionage wird vom Völkerrecht als rechtmässige Methode der Kriegsführung anerkannt. Die Vorbereitung der Kriegsspionage, sofern sie nicht auf fremdem Territorium hoheitsverletzend erfolgt, ist zulässig. In völkerrechtlicher Hinsicht sind die Aktivitäten der Organisation P-27, sofern sie nicht operativ tätig ist, somit nicht zu beanstanden.

Gemäss Artikel 299 Ziffer 1 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (Verletzung fremder Gebietshoheit) wird mit Gefängnis oder Busse bestraft, "wer die Gebietshoheit eines fremden Staates verletzt, insbesondere durch unerlaubte Vornahme von Amtshandlungen auf dem fremden Staatsgebiete", oder "wer in Verletzung des Völkerrechts auf fremdes Staatsgebiet eindringt". Da alle Staaten ausnahmslos aktive Spionage auf ihrem Gebiet untersagen, wird durch die aktive Nachrichtenbeschaffung im Ausland regelmässig die Gebietshoheit des betroffenen Staates verletzt. Da der Bundesrat jedoch über die Verfolgung von Delikten des Sechzehnten Titels des Schweizerischen Strafgesetzbuches "Störung der Beziehungen zum Ausland" - dazu zählt Artikel 299 - frei entscheidet (Art. 302 Schweizerisches Strafgesetzbuch), lassen sich Konflikte zwischen dem materiellen Strafrecht und den (eigenen) Nachrichtendienstaktivitäten ohne weiteres vermeiden. Tatsächlich wurde Artikel 299 Schweizerisches Strafgesetzbuch bis heute auch praktisch noch nie angewendet. Namentlich unterblieb im Fall

Schilling (vgl. Ziff. 1.2.5) eine Anklage gestützt auf diese Bestimmung.

Die PUK EMD hat aus diesen Gründen von einer Vertiefung dieses Themas abgesehen.

2.8 Verantwortungen

2.8.1 Verantwortung des Parlamentes

2.8.1.1 Verantwortung bei der Entstehung der Organisation P-27

Erstmals wurde das Parlament im Jahre 1981 durch den Bericht der Arbeitsgruppe Bachmann der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates über die Existenz eines ausserordentlichen Nachrichtendienstes orientiert. Bei der Schaffung dieses Dienstes hingegen war das Parlament weder konsultiert worden, noch hatte es einschlägige Beschlüsse gefasst.

Der Bericht der Arbeitsgruppe selbst wie auch die Diskussion im Parlament zeigen deutlich, dass der Existenz eines ausserordentlichen Nachrichtendienstes mehrheitlich keine grundsätzliche Opposition erwuchs: "Wir bejahen aus Gründen, die wir im Bericht näher ausführen, vor allem um die für eine Milizarmee entscheidende Vorwarnzeit zum Zwecke der Mobilmachung zu verlängern, die Notwendigkeit eines besonderen Nachrichtendienstes. Die Probleme liegen in der bisherigen Organisation und im Personellen." (Amtl. Bull. N 1981, 35). In gleicher Weise: "Wir benötigen auch einen besonderen Nachrichtendienst; mindestens die Vorbereitungen dafür müssen soweit geschaffen sein, dass dieser besondere Nachrichtendienst dann im Krisenfall eingesetzt werden kann, wenn es notwendig ist, denn diese dann für uns wichtigen Nachrichten werden wir nicht in der Zeitung lesen können." (Amtl. Bull. N 1981, S. 38). Lediglich die PdA/PSA/POCH-Fraktion beantragte Kenntnissnahme des Berichtes in ablehnendem Sinn (Amtl. Bull. N 1981, S. 35 f.). Dieser Antrag wurde mit 146 zu 6 Stimmen abgewiesen (Amtl. Bull., a.a.O., S. 55).

2.8.1.2 Verantwortung im Rahmen der Aufsicht über die Organisation P-27

Die Arbeitsgruppe der Geschäftsprüfungskommission erklärte in ihrem Bericht zur Angelegenheit Oberst Bachmann, die parlamentarische Oberaufsicht über die UNA sei "im Rahmen der Zuständigkeiten der Geschäftsprüfungskommissionen verstärkt auszuüben" (Bericht Arbeitsgruppe Bachmann, Ziff. 54).

Diese Forderung blieb in der parlamentarischen Debatte nicht unwidersprochen. So erklärte ein Nationalrat anlässlich der Debatte vom 3. März 1981 zur Angelegenheit Oberst Bachmann:

"Die im Laufe der letzten Wochen deutlich gewordene Tendenz, den Nachrichtendienst einer direkten parlamentarischen Kontrolle unterstellen zu wollen, ist absurd. Die Nachrichtenbeschaffung muss sich teilweise in der Illegalität bewegen. Das Parlament andererseits ist der Legalität verpflichtet. Nachrichtendienst und Öffentlichkeit schließen einander aus. Der Nachrichtendienst basiert also auf dem Vertrauen vonseiten des Parlaments".

Dieser absolut formulierte Anspruch auf Zurückbindung des Parlamentes kommt in anderer Form auch in den folgenden Worten von Generalstabschef Zumstein zum Ausdruck, der im Zusammenhang mit Fragen nach gesetzlicher Grundlage und parlamentarischer Kontrolle gegenüber der FUK EMD erklärte: "Ich möchte beifügen, dass die Probleme der Kontrolle wie auch jene der Führung dieser Bereiche im Prinzip auf dem Staatsverständnis und auf dem Prinzip von Treu und Glauben basieren".

Die Geschäftsprüfungskommissionen intensivierten nach der Angelegenheit Bachmann/Schilling die Aufsicht über den ordentlichen Nachrichtendienst. Beim ausserordentlichen Nachrichtendienst konnten sie das aber nicht, weil ihnen die nötigen gesetzlichen Mittel dazu fehlten.

Die FUK EMD stellt fest, dass die dem "Konrat" zugewiesene Aufsichtsaufgabe in keiner Weise wahrgenommen wurde. Selbst wenn der "Konrat" dieser Aufgabe in Teilen nachgekommen wäre, könnte wegen der Konstellation als "Geheimkontrolle" nicht von einer rechtsge-

Nügenden parlamentarischen Kontrolle gesprochen werden. P-27 existiert - insbesondere auch bezüglich der Finanzen, vgl. Ziffer 2.8.3.2 - ohne jede parlamentarische Aufsicht. Dies kann nicht akzeptiert werden. Auch Prof. Grisel kommt in seinem Gutachten zum Schluss, selbst wenn eine gesetzliche Grundlage für P-27 nicht notwendig sei, dürfe die Organisation der parlamentarischen Kontrolle nicht entzogen werden.

2.8.2 Verantwortung des Bundesrates

Nach den Erhebungen der FUK EMD hatte der Vorsteher des EMD jeweils Kenntnis von der Existenz einer geheimen Nachrichtenorganisation (vgl. Ziff. 2.2.2.2). Ueber deren Tätigkeit unterrichtete man den Bundesrat aber in Befolgung des Prinzips "need-to-know" nicht. Ein Generalstabschef begnügte sich mit der Annahme, der Vorsteher des EMD habe sich zu seiner Zeit zumindest "bezüglich Arbeitsbedingungen eines effizienten Nachrichtendienstes keinen Illusionen hingeeben". Der antizipierende Generalstabschef erklärte dazu in ähnlicher Weise, dem Vorsteher des EMD sei die Existenz des ausserordentlichen Nachrichtendienstes bekannt, nicht hingegen die Methoden. Diese könne er (der Departementsvorsteher) sich aber vorstellen.

Der Vorsteher des EMD muss die Aufgaben, Organisation, Tätigkeiten, Finanzquellen und Kontrollen eines ausserordentlichen Nachrichtendienstes zumindest in ihren Grundzügen kennen. Die Kritik zielt in die gleiche Richtung wie im Fall von P-26 (vgl. Ziff. 1.5.2). Sie wird auch von Prof. Grisel aufgenommen (vgl. Ziff. 2.7.1).

Zu dieser mangelhaften Kenntnis haben verschiedene Gründe beigetragen. Die hier vorgetragenen Gründe der Verstrickungsgefahr oder das Prinzip der Abstreitbarkeit überzeugen die FUK EMD nicht.

2.8.3 Verantwortung der Verwaltung

2.8.3.1 Verantwortung der Generalstabschefs

Die mit P-27 befassten Generalstabschefs haben es unterlassen, die jeweiligen Vorsteher des EMD ausführlich über die ihnen unterstellten Organisationen P-27 zu informieren. Im übrigen kann auf die Ausführungen zur Verantwortung der Generalstabschefs im Bereich von P-26 verwiesen werden (vgl. Ziff. 1.5.3).

2.8.3.2 Verantwortung der Organe der Finanzkontrolle

In diesem Zusammenhang kann auf die Ausführungen zu P-26 verwiesen werden (vgl. Ziff. 1.5.4). Auch im Fall P-27 hat die Finanzkontrolle nicht ordnungsgemäss funktioniert.

Der Grossteil der finanziellen Ausgaben von P-27 wurde über die Rubrik "Abteilungsarbeiten" des Stabes der Gruppe für Generalstabsdienste abgewickelt. Dabei handelt es sich um die gleiche Rubrik, über die bereits die Kredite für den ausserordentlichen Nachrichtendienst gelaufen waren, als dieser noch Teil der UNA war. Möglicherweise wurden die seinerzeitigen Regelungen nach der Trennung von der UNA unbesehen weitergeführt, so dass bei den Organen der Finanzkontrolle der Gedanke der fehlenden Rechtsgrundlage gar nicht aufkommen konnte. Die Rubrik "Abteilungsarbeiten" stand zudem seit Ende der sechziger Jahre unter einem Sonderregime mit eingeschränkter Aufsicht und besonderer Behandlung der Belege. Offenbar handelten die Kontrollorgane gemäss Weisungen, die sie bei Amtsantritt unbesehen übernommen und weitergeführt hatten.

Was die Orientierung der Finanzdelegation betrifft, ist auf den Geheimhaltungsdruck zu verweisen, dem die Kontrollorgane ausgesetzt waren. Nachdem sie feststellen mussten, dass die Finanzdelegation einer näheren Untersuchung der Rubrik "Abteilungsarbeiten" wenig Interesse entgegenbrachte, mag das Unterlassen der notwendigen Information verständlich sein.

2.9 Politische Würdigung

Die Notwendigkeit eines ausserordentlichen Nachrichtendienstes wurde gegenüber der PUK EMD hauptsächlich mit drei Argumenten begründet:

Vorerst wurde geltend gemacht, der ordentliche Nachrichtendienst könne einen Teil der Nachrichtenbedürfnisse nicht selber befriedigen. Deswegen müssten die entsprechenden Informationslücken auf operativem Wege, das heisst mit unkonventionellen Methoden, unter Inkaufnahme eines erhöhten Risikos und unter Bruch fremder Rechtsordnungen, kurz durch Spionage, geschlossen werden. Dies gelte namentlich für den Krisenfall, in welchem erfahrungsgemäss der Nachrichtenaustausch zum Erliegen käme.

Die von der PUK EMD hierzu befragten Zeugen äusserten sich zur Notwendigkeit eines ausserordentlichen Nachrichtendienstes für die Schweiz unterschiedlich. Von den Fachleuten innerhalb der UNA wurde der ausserordentliche Nachrichtendienst nicht als absolut notwendig betrachtet. "Nice to have, but no need to have" war eine der Meinungen, die alle Zweifel an der Notwendigkeit zum Ausdruck brachten. Auffallend ist in diesem Zusammenhang, wie wenig Aufträge die UNA dem ausserordentlichen Nachrichtendienst erteilt hat. Die befragten Generalstabschefs hingegen bezeichneten den ausserordentlichen Nachrichtendienst als lebenswichtig, zumindest als notwendige Ersatzorganisation beim Ausfall der übrigen Nachrichtenverbindungen.

Ansichts der von der PUK EMD festgestellten Tätigkeiten von P-27 in Friedenszeiten ist ein ausserordentlicher Nachrichtendienst ausserhalb von Verwaltung und Armee nicht notwendig (vgl. Ziff. 2.4.4). Es liessen sich zudem keine Beispiele finden, die eine direkte oder auch nur indirekte Umsetzung der beschafften Informationen in politische oder militärische Entscheide zur Folge gehabt hätten.

Eine Beurteilung, ob die bestehende Organisation im Krisenfall den ihr gestellten Aufgaben gewachsen wäre, erscheint der PUK EMD als spekulativ, weshalb sie darauf verrichtet. Immerhin kann aufgrund

der Erfahrungen während des Zweiten Weltkrieges nicht ausgeschlossen werden, dass sich ein Nachrichtendienst ausserhalb von Armee und Verwaltung als nützlich erweisen könnte.

Ferner würde zur Rechtfertigung des ausserordentlichen Nachrichtendienstes ausgeführt, die aktive Spionage beziehungsweise die operativen Einsätze müssten aus politischen Gründen von einem geheimen Dienst ausserhalb der Verwaltung und Armee besorgt werden, damit im Falle des Bekanntwerdens einer solchen Aktion die politische Verantwortung bestritten werden könne.

Was die Möglichkeit der Abstreitbarkeit betrifft, ist bereits darauf hingewiesen worden, dass sie sich heute nicht mehr halten lässt (vgl. Ziff. 2.8.2). Damit entfällt die Begründung für die Uebertragung der Aufgabe "ausserordentlicher Nachrichtendienst" auf eine Organisation ausserhalb von Verwaltung und Armee.

Schliesslich wurde argumentiert, wenn die Schweiz auf operative Aktivitäten verzichte, so sei sie in einem Uebermass auf den "Austausch" mit "benachbarten Diensten" angewiesen.

Nachdem P-27 keine operativen Tätigkeiten entfaltet, entbehrt diese Begründung für die Existenz von P-27 in Friedenszeiten der Grundlage.

Es ist festzustellen, dass keines der drei angeführten Argumente die Existenz der Organisation zwingend rechtfertigt.

Ursprünglich stand hinter der Idee eines ausserordentlichen Nachrichtendienstes die Vorstellung, damit erhöhte Risiken bei der Beschaffung eingehen zu können, ohne dass der Staat das entsprechende Risiko, zur Verantwortung gezogen zu werden, tragen müsse. Bei dieser Konzeption sollte der ausserordentliche Nachrichtendienst die UNA bei der ordentlichen Nachrichtenbeschaffung unterstützen, wobei die Auswertung stets Sache der UNA sein sollte. Die UNA sollte dem ausserordentlichen Nachrichtendienst ihre Nachrichtenbedürfnisse, die sie nicht selbst zu befriedigen vermochte, melden und gleichzeitig als Auftraggeberin und Empfängerin auftreten.

Nach den Feststellungen der PUK EMD ging die Entwicklung jedoch in eine ganz andere Richtung. Der ausserordentliche Nachrichtendienst operiert losgelöst von der UNA und deren Aktivitäten und bestimmt seine Nachrichtenbedürfnisse selbst. Er beschränkt sich auch nicht auf die Beschaffung von Informationen, sondern legt ein Hauptgewicht auf die Auswertung. Die Haupttätigkeit des ausserordentlichen Nachrichtendienstes besteht heute in der Aufarbeitung von zu einem grossen Teil öffentlichen und zu einem kleineren Teil halböffentlichen bis geheimen Informationen zu umfangreichen Berichten (vgl. Ziff. 2.4.4.3). Der ausserordentliche Nachrichtendienst erweckt den Anschein, Selbstzweck geworden zu sein.

2.10 Die Idee eines strategischen Nachrichtendienstes

Die Tätigkeit eines militärischen Nachrichtendienstes ist seiner Natur nach eng begrenzt. Letztlich geht es darum, die Vorwarnzeit für die Vorbereitung auf einen militärischen Angriff zu verlängern. Neben dem militärischen Nachrichtendienst der UNA besteht ein weiterer militärischer Nachrichtendienst: die Sektion Flieger- und Fliegerabwehrnachrichtendienst. In den beiden nachrichtendienstlichen Bereichen wird nach den Erkenntnissen der PUK EMD im wesentlichen mit den gleichen ausländischen Diensten zusammengearbeitet.

Der Nachrichtendienst hat in der heutigen Zeit einen erweiterten Auftrag zu erfüllen. Die Tätigkeit eines Nachrichtendienstes muss heute eine strategische sein. Es kann sich in einer Zeit der Entspannung zwischen den Blöcken in Europa und im Zeichen des Auftretens verschiedenster und mannigfaltigster neuer Bedrohungsformen nicht mehr darum handeln, die politische und militärische Führung lediglich hinsichtlich einer (weiterhin möglichen) militärischen Bedrohung zu orientieren.

Die Sicherheit des Landes und die Wohlfahrt der Bevölkerung sind heute mannigfaltigen Bedrohungen in einem umfassenden Sinne ausgesetzt. Informationen über solche Bedrohungen sind keineswegs immer durch wissenschaftliche Forschung oder diplomatische Kontakte zu

erlangen. So kann es heute beispielsweise von Bedeutung sein, Informationen darüber zu erhalten, wie sich die innenpolitische Situation in Ländern darstellt, aus denen Migrationsbewegungen entstehen können, um frühzeitig die Grundlagen für Entscheide im Asylbereich zur Hand zu haben. So erscheint es auch unumgänglich, potentielle Umweltbedrohungen zuverlässig und frühzeitig erkennen zu können, um die Bevölkerung wenn möglich auf solche Bedrohungen vorzubereiten. So muss die Sicherheit von ausländischen Risikostandorten nachrichtendienstlich in Erfahrung gebracht werden können. Es muss akzeptiert werden, dass ein Informationsbedürfnis besteht, welches allein durch Beziehungen unter Wissenschaftlern, Regierungsmitgliedern, Verwaltungsbeamten und Diplomaten nicht gedeckt werden kann.

Ein strategischer Nachrichtendienst muss alle sicherheitsrelevanten Gesichtspunkte in politischer, wirtschaftlicher und militärischer Hinsicht umfassen. Die PUK EMD unterstützt damit eine Idee, die von verschiedenen nachrichtendienstlich geschulten Zeugen aus der Verwaltung an sie herangetragen wurde und die auch im Bericht des Bundesrates vom 1. Oktober 1990 "Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel" (Bericht 90 über die Sicherheitspolitik der Schweiz, S. 67) erwähnt ist.

Ein strategischer Nachrichtendienst überschreitet die Zuständigkeit des EMD. Er ist unter einheitlicher Leitung departementsübergreifend zu organisieren, wobei die heute bestehenden verschiedenen nachrichtendienstlichen Bereiche zusammenzuschliessen sind. Ein einheitlicher, departementsübergreifender Nachrichtendienst weist den Vorteil auf, dass damit die Existenz verschiedener, nebeneinander arbeitender Nachrichtendienste vermieden wird. Solche Dienste bilden eine stete Gefahrenquelle, indem bei mangelnder Koordination parallele, im schlimmsten Falle aber auch konkurrierende Tätigkeiten entfaltet werden, was zu Unsicherheiten und letztlich zur Gegnerschaft unter den Diensten führen kann.

Ein strategischer Nachrichtendienst weist im weitern den Vorteil auf, dass sich die Abhängigkeit vom Nachrichtenaustausch mit anderen Diensten verringern könnte.

Letzten Endes kann ein strategischer Nachrichtendienst auch die Karriereöglichkeiten guter Fachkräfte wesentlich verbessern. Nachrichtendienstleute - namentlich im Bereich der Nachrichtenauswertung - müssen gut ausgebildete, mit einem umfassenden Wissen ausgestattete und trotzdem in Einzelbereichen mit Spezialwissen versehene, intellektuell neugierige und mit einem erheblichen Kommunikationsvermögen ausgestattete Persönlichkeiten sein. Solchen qualifizierten Mitarbeitern die Möglichkeit des Aufstieges in der nachrichtendienstlichen Hierarchie nur deswegen zu versagen, weil ihnen ein militärischer Grad fehlt, ist ebenso abwegig und personalpolitisch fragwürdig wie die in entgegengesetzter Konsequenz getroffene Annahme, ein Absolvent des Generalstabskurses V sei aufgrund dieser Ausbildung a priori für alles geeignet und befähigt, inklusive zur Leitung eines Nachrichtendienstes.

Ein departementsübergreifender strategischer Nachrichtendienst muss aus dem EMD ausgegliedert werden. Eine Möglichkeit bestünde darin, ihn einer Delegation des Bundesrates zu unterstellen. Kann man sich eines Tages dazu entschliessen, die Bedrohung aus einem engen militärischen Kontext zu lösen, sie als ein Querschnittsproblem zu betrachten und zur politischen Bewältigung des Sicherheitsaspektes ein Sicherheitsdepartement zu schaffen, so wäre der strategische Nachrichtendienst organisch an keinem andern Ort sinnvoller untergebracht als in diesem Sicherheitsdepartement. Sicherzustellen ist, dass die Führung eines solchen Dienstes und die Festlegung der Nachrichtenbedürfnisse permanent durch die politische Behörde erfolgen.

Die PUK EMD befürwortet die Beibehaltung einer kleinen nachrichtendienstlichen Dienststelle im Stab der Gruppe für Generalstabsdienste mit der Aufgabe der Betreuung des Truppennachrichtendienstes und der Sicherstellung der Funktionstüchtigkeit der Nachrichtenabteilung des Armeestabes. Diese Dienststelle hätte dagegen keine eigenen Beschaffungsaktivitäten zu entfalten.

Angeichts der grossen Bedeutung eines solchen strategischen Nachrichtendienstes ist seine wirksame parlamentarische Kontrolle unabdingbar.

V. ANTRÄGE DER PUK EMD

Parlamentarische Initiative

Gestützt auf Artikel 21bis des Geschäftsverkehrsgesetzes unterbreitet die PUK EMD die folgende parlamentarische Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung:

1.

Für die Oberaufsicht über Tätigkeiten der Verwaltung, die einer besonderen Geheimhaltungspflicht unterliegen, wird eine besondere Delegation beider Räte geschaffen. Diese soll aus einer gleichen Zahl von Mitgliedern des National- und des Ständerates zusammengesetzt sein. Alle Fraktionen sollen in dieser Delegation vertreten sein. Sie soll das Recht haben, nach Anhörung des Bundesrates Akten beizuziehen, die der Geheimhaltung unterstehen. Beamte können als Auskunftspersonen oder als Zeugen auch über Tatsachen einvernommen werden, die der Amtsverschwiegenheit oder der militärischen Geheimhaltungspflicht unterliegen. Mitglieder, Sekretäre und Protokollführer dieser Delegation sind ihrerseits zur Geheimhaltung verpflichtet.

2.

Artikel 65 Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes soll in dem Sinne geändert werden, dass andere rechtlich geordnete Verfahren nur mit Zustimmung der parlamentarischen Untersuchungskommissionen aufgenommen oder weitergeführt werden dürfen.

Motion 1Widerstandsorganisation

Der Bundesrat wird beauftragt, bis zur Herbstsession 1991 entweder gesetzliche Grundlagen für eine Widerstandsorganisation dem Parlament vorzulegen oder dem Parlament über den Abschluss der Aufklärung der Organisation P-26 Rechenschaft abzulegen.

Der Bundesrat wird beauftragt, die Rekrutierung und Ausbildung von Mitgliedern der Organisation P-26 unverzüglich einstellen, alle Akten des Führungsstabes sowie Material, Waffen, Munition und Sprengstoff der Organisation umgehend unter parlamentarischer Kontrolle in wenigen zentralen Depots einlagern und den Zutritt zu den Anlagen der Organisation für Mitglieder derselben unterbinden zu lassen.

Der Bundesrat wird beauftragt, für die im Dienste der Organisation auftrags- beziehungsweise arbeitsvertraglich beschäftigten Personen eine Weiterbeschäftigung im Dienste der Eidgenossenschaft oder eine angemessene Abgangentschädigung vorzusehen.

Motion 2Ausserordentlicher Nachrichtendienst

Der Bundesrat wird beauftragt, den ungesetzlichen Zustand des ausserordentlichen Nachrichtendienstes zu beenden, indem er diese Organisation in den Stab der Gruppe für Generalstabdienste überführt.

Motion 3Sicherheitsüberprüfungen im militärischen Bereich

Der Bundesrat wird beauftragt, eine Gesetzesgrundlage für Sicherheitsüberprüfungen im militärischen Bereich vorzulegen.

Notion 4

Geheimchutzvereinbarungen

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

Postulat 1

Ausserordentlicher Nachrichtendienst

Der Bundesrat wird eingeladen, sofern er den ausserordentlichen Nachrichtendienst ausserhalb der Verwaltung weiterführen will, dem Parlament eine Vorlage für eine entsprechende Gesetzesgrundlage zu unterbreiten.

Postulat 2

Strategischer Nachrichtendienst

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

Postulat 3

Funktion des Chefs der Abteilung Abwehr

Der Bundesrat wird eingeladen, die Funktion des Chefs der Abteilung Abwehr zu überprüfen und dabei insbesondere die Personalunion Chef Bundespolizei/Chef Abteilung Abwehr in Zukunft nicht weiterzuführen.

Postulat 4

Tätigkeit der Abteilung Nachrichtendienst

Der Bundesrat wird eingeladen, die Tätigkeit der Abteilung Nachrichtendienst zu überprüfen und dabei dafür zu sorgen, dass diese Abteilung keine Informationen über Personen, Organisationen und Vorgänge im Inland beschafft.

Postulat 5

Tätigkeit der Abteilung Abwehr

Der Bundesrat wird eingeladen, die Tätigkeit der Abteilung Abwehr zu überprüfen und dabei dafür zu sorgen, dass - mit Ausnahme der Personensicherheitsüberprüfungen und der Erhebungen zum Schutz des militärischen Geheimnisses, von Militärpersonen und Militäranlagen - diese Abteilung keine Erhebungen über Personen im Inland durchführt. Insbesondere sind Erhebungen über die politische Gesinnung von Angehörigen der Armee und über armeerfeindliche Umtriebe von Zivilpersonen einzustellen.

Postulat 6

Zusammenarbeit Bundesanwaltschaft und UNA

Der Bundesrat wird eingeladen, die Zusammenarbeit zwischen Bundesanwaltschaft einerseits und UNA andererseits zu überprüfen und dabei insbesondere dafür zu sorgen, dass den Postulaten 4 und 5 Rechnung getragen wird.

Postulat 7

Zusammenarbeit mit benachbarten Nachrichtendiensten

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

Postulat 8

Zusammenarbeit zwischen der Abteilung Nachrichtendienst und der Sektion Flieger- und Fliegerabwehrnachrichtendienst

Der Bundesrat wird eingeladen, die Zusammenarbeit zwischen der Abteilung Nachrichtendienst und der Sektion Flieger- und Fliegerabwehrnachrichtendienst zu überprüfen und allenfalls diese Sektion in die UNA zu integrieren.

Empfehlungen an das EMD

1. Die Grundsätze der Nachrichtenbeschaffung sowie die ständigen Nachrichtenbedürfnisse sind auf hoher Stufe schriftlich zu regeln.
2. Bei der Auswahl der Unterstabschefs Nachrichtendienst und Abwehr und der Verteidigungsattachés ist primär den Anforderungen des Nachrichtendienstes Rechnung zu tragen.
3. Eine räumliche Zusammenfassung der UNA ist zu prüfen.
4. Die dem Sonderbeauftragten des EMD in Obhut gegebenen Personenkartons und -dossiers der Sektion MSD sind nach Abschluss von dessen Arbeit zu vernichten, sofern ein Betroffener nicht ausdrücklich die Archivierung verlangt.

5. Die Abgabe von technischem Material der UNA an die Bundesanwaltschaft und kantonale Polizeistellen ist klar zu regeln. Material für Beobachtungen und Abhörungen darf nur bei Vorweisung der entsprechenden richterlichen Bewilligung abgegeben werden.
6. Die Aufnahme von strafrechtlichen Urteilen bürgerlicher Gerichte in das System PISA ist zu überprüfen.
7. Im Bereich MIDONAS ist der Zugriff zu "grauer Literatur" einzuschränken (vgl. III. Ziff. 7).
8. Die über fünf Jahre alten Personendaten (Strafregisterauszüge und Überprüfungsentscheide der Bundesanwaltschaft), die sich bei der Zentralstelle EMD für Schutz und Sicherheit befinden, sind zu vernichten.

1.2.2 Die Widerstandsorganisation in den siebziger Jahren

1.2.2.1 Der Spezialdienst vor 1976

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

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

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

Die Organisation bestand aus drei Teilen:

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

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

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

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

Exkurs:

Tötungsdelikt an einem früheren Mitglied des Spezialdienstes

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

tigkeit des Opfers. Die Untersuchungsbehörde vermutet ein Beziehungsdelikt.

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

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

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

1.2.2.2 Der Bericht über die Sicherheitspolitik 1973

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

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

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

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

1.2.2.3 Der Spezialdienst zur Zeit von Oberst Bachmann

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

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

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

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

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

426 (vgl. Ziff. 1.1.3.9; nicht identisch mit dem "Ausschuss REWI" s. Ziff. 1.2.3).

Der heutige Chef der Organisation beurteilte die Widerstandsorganisation seines Vorgängers als Scheingebilde, als "Potemkinsche Dörfer"; er habe wenig davon übernehmen können. Allerdings gehörten rund 150 Mitglieder der heutigen Kaderorganisation schon der früheren Organisation an. Zudem würden die Anlagen (vgl. 1.1.3.6) und verschiedene Mittel sowie Instruktoren und anderes Personal übernommen.

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

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

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

der Suprematie der Zivilgewalt hervorgehoben. Der Vertreter dieses Departements lehnte eine Neufassung der bundesrätlichen Weisungen aus dem Zweiten Weltkrieg ab, die das Verhalten von Behörden und Zivilbevölkerung im Besetzungsfalle regeln sollten. Er vertrat folgenden Standpunkt: Der entscheidende Satz dieser Weisungen "wenn der Bundesrat oder irgendeine andere Behörde kapituliere, habe man dem keinen Glauben zu schenken" bedeute, wenn er ungeachtet der tatsächlichen militärpolitischen Lage gelten soll, von vornherein den Verzicht des Bundesrates auf einen der wichtigsten Führungsentscheide; der Bundesrat dürfe sich nicht unabhängig von der konkreten Lage auf eine Lösung festlegen. Nach Aussagen eines ehemaligen Mitgliedes des Stabes für Gesamtverteidigung obsiegt letztere Haltung, jedoch erfolgte erst nach personellen Änderungen im Stab im Oktober 1982 die offizielle Auflösung des Ausschusses REWI. Der Stab bezog sich in seinem Schreiben an die Mitglieder des Ausschusses REWI nochmals auf die Ziffer 426 des Berichtes über die Sicherheitspolitik der Schweiz. Bereits dort werde darauf hingewiesen, "dass dem Widerstand im feindbesetzten Gebiet gewisse Grenzen gesetzt sind und er auch nicht in demselben Ausmaße zum voraus organisiert werden könne, wie die militärische und zivile Verteidigung".

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

1.2.4 Orientierung des Bundesrates

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

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

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

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

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

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

1.2.5 Die Angelegenheit Bachmann/Schilling

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

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

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

Dennoch hält die Arbeitsgruppe in Ziffer 55 fest:

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

1.3 Die Vorbereitung des Widerstandes ab 1981

1.3.1 Das Grundlagendokument des Generalstabschefs von 1981

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

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

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

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

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

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

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

1.3.2 Die Konzeption des Widerstandes

1.3.2.1 Uebersicht

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

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

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

1.3.2.2 Einsatzszenarien

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

5.1 Fall Durchmarsch

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

5.2 Fall Einfall

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

5.3 Besetzung

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

5.4 Umsturz

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

5.5 Europa

Bewusst wurden vorläufig Szenarien im europäischen Raum ausgelassen."

Würdigung

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

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

1.3.2.3 Die Aktivierung der Organisation

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

politischen Behörden über die von diesen eingesetzten hierarchischen Zwischenglieder unterstellt", wird in dieser zentralen Frage keine klare Antwort erteilt. Aufgrund des in Friedenszeiten geltenden Unterstellungsverhältnisses (vgl. Ziff. 1.3.3.2) muss angenommen werden, dass, solange kein besonderer Chef der Widerstandsorganisation vom Bundesrat ernannt worden ist, der Generalstabschef die Befehlsgewalt über die Organisation für sich beansprucht. Wie die Unterstellungsverhältnisse nach Wahl eines Chefs der Widerstandsorganisation durch den Bundesrat geregelt wären, ist unklar.

Würdigung

Die PUK EMD hält fest, dass die Konzeption des Widerstandes in einer wesentlichen Kompetenzfrage notwendige Regelungen vermissen lässt. Die Gefahr, dass eine Aktivierung ohne oder sogar gegen den Willen der obersten politischen Landesbehörden ausgelöst werden könnte, macht die Organisation zu einem Machtmittel von Personen, die keiner demokratischen Kontrolle unterstehen.

1.3.2.4 Die Auslösung der Widerstandsaktivitäten

Die Widerstandsorganisation führt den Widerstand "auf Befehl". Die PUK EMD konnte wiederum keine sichere Kenntnis darüber erlangen, wer für sich die Befehlsgewalt beansprucht - und von der Organisation Gefolgschaft erhalte.

Feststellungen und Würdigung entsprechen in diesem Punkt vollumfänglich den Darlegungen unter Ziffer 1.3.2.3.

1.3.2.5 Die Formen des Widerstandes

Der Widerstand ist nach der Vorstellung der Schöpfer der Konzeption in einer ersten Phase gewaltlos. Der Chef P-26 führte in diesem Zusammenhang in der Grundkonzeption vom April 1982 aus: "Zumindest in der Anfangsphase des Widerstandes soll das Schwere-

wicht auf den Nachrichtendienst, die psychologische Kampfführung und den gewaltlosen Widerstand gelegt werden." Und: "Die Gewichtung zwischen gewaltlosam und gewaltsamem Widerstand kann sich, je näher die Phase der Wiederbefreiung kommt, entsprechend verschieben." Vor der PUK EMD legte der Chef P-26 dar, auch in der Ausbildung der Mitglieder von P-26 werde auf allen Stufen immer wieder hervorgehoben, "dass gewaltsame Einsätze nur unterstützenden Charakter haben; eine Unterstützung kann niemals eine Hauptwaffe sein".

Nicht ausdrücklich erwähnt ist in der Grundkonzeption das Schwergewicht in einer späteren Phase. Aufgrund der Ausbildungsprogramme und der Bewaffnung muss angenommen werden, dass Sabotageaktionen ein grosses Gewicht beigegeben wird. Nach der Grundausbildung weist allein der Geniekurs eine Anzahl von sechs verschiedenen Fachkursen auf, die den "Pionier" befähigen sollen, selbständig spreng-, brand- und waffentechnische Aufträge zu rekognoszieren, zu planen und auszuführen. Der Geniedienst ist der militärische und auch bestandsmässige Hauptteil der Organisation, für den zwei Instruktionsunteroffiziere vollamtlich im Ausbildungseinsatz stehen. Der Geniedienst hat nach der Grundkonzeption einen klar umschriebenen Auftrag: er plant Einsätze, bereitet materiell Anschläge vor und schädigt mit Sabotageaktionen die Besetzungsmacht an Material und Objekten. Es ist der Geniedienst, der den gewaltsamen Widerstand führt, wobei der Einsatz der physischen Mittel mit dem Nahen der Befreiung zunehmen soll. Als geeignete Angriffsobjekte werden z.B. bezeichnet: Wasserversorgungen, Elektrizitätswerke, Bahnbetriebe, Tanklager, Radio, Telegrafie, Fernsehen, Telefon, mittels Aktionen wie: Beschuss, Sprengen, Brandsetzung, Einsatz chemischer oder physikalischer Mittel (Waffen, Spreng-, Brand- und chemische Mittel, wie Säuren, Laugen, Lösungsmittel, Chemikalien).

Als eine besondere Form des Widerstandes ist nach dem Grundlagendokument des Generalstabschefs auch die Unterbindung jeder Kollaboration der Bevölkerung mit der Besetzungsmacht zu verzeichnen.

Würdigung

Wie weit der gewaltlose Widerstand tatsächlich ausgebildet und geübt werden kann, ist für die PUK EMD schwierig zu beurteilen. Aufgrund der ihr zur Verfügung stehenden Ausbildungsprogramme und auch mit Blick auf die vorhandenen Waffen und verfügbaren Sprengausbildungsmöglichkeiten gewann sie den Eindruck, dass der Ausbildung im gewaltsamen Widerstand erheblich mehr Gewicht beigegeben wird als der Ausbildung im gewaltlosen Widerstand. Namentlich die Ausgestaltung des Geniedienstes führt zur Annahme, dass die Widerstandsorganisation mit Schwergewicht den gewaltsamen Widerstand vorbereitet.

Die Unterbindung der Kollaboration kann zwar gewaltlos, durch Stärkung des Widerstandswillens auf propagandistischen Wege angestrebt werden, doch steht sie nach allen Erfahrungen im Zeichen der Gewalt und war, wie die Geschichte zeigt, oftmals mit exzessiven Reaktionen verbunden. Der Chef von P-26 erklärte vor der PUK EMD, der Einsatz gewaltsamer Mittel gegen Schweizer sei untersagt. Aus den Unterlagen ergibt sich dies allerdings nicht.

1.3.2.6 Die zentrale Führung des Widerstandes

Die Grundkonzeption geht davon aus, dass sich im Falle einer Besetzung automatisch Widerstandsgruppen formieren, die voneinander unabhängig und untereinander ohne Zusammenhalt sind und unter denen Rivalitäten entstehen können. Es sei daher zu versuchen, die Tätigkeit verschiedener Gruppen auf ein Ziel auszurichten. Die ausbildungsmässige, materielle und wirtschaftliche Stärke sowie die notwendige politische Unterstützung könnten einer Gruppe ein Gewicht verleihen, das es ihr erlauben würde, eine führende Rolle zu spielen. Zudem könne die Erklärung, wer für die Führung des Widerstandes verantwortlich sei und wer demzufolge zu entscheiden habe, Rivalitäten unter den Gruppen mindern, unter Umständen sogar zum Teil verhindern.

Im gleichen Sinne äusserte sich auch die Studienkommission für strategische Fragen im Bericht "Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz" vom 14. November 1969 (Ziff. 70):

"Widerstand verfehlt seinen Zweck, wenn er zur unkoordinierten und unüberlegten Abfolge von Gewaltakten degeneriert. Die Aktionen einzelner Widerstandsbewegungen, welche in grosser Entfernung voneinander operieren, erreichen ihre grösste Wirkung dann, wenn sie von einer zentralen Führung aufeinander abgestimmt werden und einer einheitlichen Zielsetzung gehorchen."

...
Für Freund und Feind muss klar sein, dass der Widerstand dem von der legitimen Regierung vertretenen Willen zur Befreiung des Landes entspricht. Wenn diese formelle Anerkennung nicht schon vorsorglich erfolgt ist, muss sie von der aus dem Exil oder versteckt im eigenen Land handelnden Regierung rechtzeitig und unmissverständlich erklärt werden."

Ein ehemaliger Vorsteher des EMD äusserte sich vor der PUK EMD im gleichen Sinne, als er sagte, es bestehe die Gefahr, "dass sich bei Nichtexistenz einer dem Generalstabeschef unterstellten, offiziellen Organisation eine private Widerstandsgruppe bilde"; als Beispiel führte er den "Bund junger Offiziere 1939/1940" an (Übersetzung PUK EMD). Die Existenz einer solchen offiziellen Organisation schliesse zwar das Aufkommen einer privaten Widerstandsbewegung nicht aus, "aber sie beseitigt den Grund, eine zu bilden. Ich versetze mich in die Lage eines Invasionsfalls: in der Bevölkerung - in einem grossen Teil der Bevölkerung - wird der Wille bekundet, Widerstand zu leisten. In diesem Augenblick gibt sich die offizielle Organisation - sofern sie besteht - behutsam zu erkennen und organisiert diesen Widerstand. Bei Nichtexistenz dieser offiziellen Organisation bilden sich indessen unkontrollierte Gruppen ..." (Übersetzung PUK EMD).

Würdigung

Die PUK EMD spricht sich nicht darüber aus, ob sich die "offizielle" Widerstandsorganisation im gegebenen Falle mit der notwendigen Autorität und Legitimität durchzusetzen vermöchte. Daran sind zumindest Zweifel erlaubt für den Fall, dass sich die Landesregierung, von der die Organisation ihre Autorität herleiten will, als

Folge einer Besetzung nicht mehr äussern kann oder sich sogar gezwungenermassen gegen die Widerstandsorganisation äussern muss. Die PUK EMD weist auch darauf hin, dass das Risiko eines Scheiterns der Organisation im Ernstfall um so grösser ist, je weiter die Vorbereitungen in Friedenszeiten vorangetrieben werden. Je höher der Organisationsgrad, desto fassbarer wird die Organisation. Je grösser die personelle Vorbereitung, desto anfälliger wird die Organisation im Falle des Versagens dieser Personen im Ernstfall.

1.3.3 Das Projekt 26 ("P-26")

1.3.3.1 Auftrag

Gegenüber der PUK EMD wurde erklärt, die bestehende Organisation sei nicht in der Lage, den Widerstand zu führen. Vielmehr habe sich aus ihr die Widerstandsorganisation zu entwickeln; erst und nur diese sei befähigt, den Widerstand zu führen. Im Bericht vom 13. August 1990 "zur Rechtsgrundlage der Kaderorganisation für den Widerstand im feindbesetzten Gebiet" an die PUK EMD legte das EMD ausführlich diese Auffassung dar:

"Unter dem Namen "Projekt 26" bzw. "P-26" wird die heute bestehende Kaderorganisation für die Vorbereitung des Widerstandes im feindbesetzten Gebiet verstanden. Ihre Mitglieder sind nicht in der Armee eingeteilt und werden erst ab dem 45. Altersjahr rekrutiert. Sie unterscheidet sich wesentlich von der in einem Besetzungsfalle möglicherweise zum Einsatz gelangenden Widerstandsorganisation. (...)

Die Ueberführung der Kaderorganisation in eine einsatzbereite Widerstandsorganisation ist ein langwieriger, mehrstufiger Prozess. Für die Aufnahme des zentralgeleiteten, nationalen Widerstandskampfes sind folgende Hauptphasen zu durchlaufen:

Vorbereitende materielle und organisatorische Massnahmen, wie Dezentralisation der Grundausrüstung, Verlassen der Friedensstandorte, Übergang zur reinen Feldorganisation. Sie können nur vom Generalstabeschef angeordnet werden. Massnahmen im personellen Bereich, z.B. Mobilmachung, können in dieser Phase nicht angeordnet werden.

Erstellung der vollen Bereitschaft. Sie ist erst ab Eintreten des Neutralitätsschutzfalles bzw. des Verteidigungsfalles und auf Anordnung des Oberbefehlshabers der Armee bzw. der politischen Behörden möglich. Diese Phase ist sehr zeitaufwendig, geht es doch in erster Linie darum, die Kaderorganisation auszuweiten und gleichzeitig Mitarbeiter zur Bildung von wei-

teren Kleinstgruppen zu rekrutieren und dezentral auszubilden.

Aufnahme des Widerstandes: sie ist erst im Besetzungsfall und auf Anordnung der politischen Behörden möglich. [...]

Zusammenfassend kann man sagen, dass P-26 eine auf die Friedensverhältnisse ausgerichtete Ausbildungsorganisation ist, deren embryonale, kaderlastige Feldorganisation erst im Zuge eines von der politischen Behörde angeordneten mehrstufigen, langdauernden Aktivierungsprozesses zu einer einsatzbereiten Widerstandsorganisation ausgebaut werden kann."

Würdigung

Die PUK EMD ist aufgrund ihrer Erkenntnisse nicht in der Lage, die heute bestehende Organisation P-26 als reine Ausbildungsorganisation anzusehen, als eine Organisation, die zum jetzigen Zeitpunkt und in der heutigen Struktur nicht zum Einsatz gebracht werden könnte. Sie beurteilt P-26 nicht nach den Absichten ihrer Führung, sondern nach dem effektiven Potential, welches diese Organisation darstellt. P-26 hat bereits jetzt eine Größe (vgl. Ziff. 1.3.3.4) und betreibt eine Ausbildung (vgl. Ziff. 1.3.3.7), die sie - in Verbindung mit den ihr zur Verfügung stehenden Waffen und Sprengmitteln (vgl. Ziff. 1.3.3.5) - als geeignet erscheinen lassen, nur schon als "Kaderorganisation" einem allfälligen Auftrag zum bewaffneten Widerstand in beachtlichem Umfang nachzukommen; ihr Zerstörungspotential ist erheblich, was um so mehr ins Gewicht fällt, als aus der Sicht der PUK EMD die Kontrolle über die Organisation nicht garantiert werden kann.

1.3.3.2 Die Verfügungsgewalt über die Organisation

Der Chef P-26 ist in Friedenszeiten dem Generalstabschef unterstellt. Noch in den sechziger und siebziger Jahren war der Spezialdienst, die Vorgängerorganisation der heutigen Organisation P-26, dem Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr untergeordnet. Diese Unterstellung galt auch noch unter der neuen Konzeption von 1981 und wurde erst durch eine Revision des Grundlagendokuments des Generalstabschefs am 2. August 1983 geändert. In seinem Bericht vom 13. August 1990 bestätigte das EMD der PUK EMD gegenüber

die Unterstellung unter den Generalstabschef. Es wurde allerdings seitens des EMD vermerkt, diese Unterstellung sei mit Wissen des damaligen Departementsvorstehers erfolgt, während der damalige Generalstabschef der Meinung war, er habe den Vorsteher des EMD "vermutlich nicht" orientiert.

Im Grundlagendokument des Generalstabschefs wird P-26 keine eigene Entscheidungsbefugnis hinsichtlich der Aktivierung und des Einsatzes eingeräumt. P-26 aktiviert den Widerstand "auf Befehl" und führt den Widerstand "auf Befehl". Die PUK EMD ging der Frage nach, ob die Organisation auch ohne Befehl und sogar gegen einen Befehl der zuständigen Instanzen vom Chef P-26 beziehungsweise von der Leitung von P-26 eingesetzt werden könnte oder ob die zuständigen Instanzen die Organisation auch faktisch beherrschen.

Hierzu verwiesen die Befragten primär auf die sorgfältige Auswahl der Verantwortlichen; das sei grundsätzlich die beste Sicherung. Zum zweiten wurde geltend gemacht, niemand könne über die ganze Organisation allein verfügen; vielmehr brauche es das Zusammenwirken verschiedener Teile, und das Zusammenfügen der Teile werde durch den Generalstabschef kontrolliert. Nach den Feststellungen der PUK EMD - und bestätigt durch den gegenwärtigen Chef von P-26 - kann die Widerstandsorganisation ohne Einbezug des Generalstabschefs oder des Bundesrates mit wenigen Vertrauten durch den Chef der Organisation selbständig aktiviert werden. Sämtliche materiellen Voraussetzungen sind hierfür bei der Organisation selbst vorhanden. Der Chef von P-26 gestand ein, dass der Bundesrat weder einen Schlüssel zur Aktivierung von P-26 noch einen zur Desaktivierung der Organisation besitzt. Die Sicherung gegen einen unkontrollierten Einsatz von P-26 sei "eine Frage ad personam". Allerdings würden seit Herbst 1989 Schritte geprüft, "um derart unkontrollierte Schritte zu verhindern, indem das operationelle Material für uns (sc. P-26) nicht zugänglich ist".

Würdigung

Eine geheime, mit Waffen und Sprengstoffen ausgerüstete Organisation stellt - unabhängig von den Angehörigen derselben, denen die

PUK EMD keine staatsgefährdenden Absichten unterstellt - an sich eine potentielle Gefahr für die verfassungsmässige Ordnung dar, wenn sie von den verfassungsmässigen politischen Behörden nicht auch faktisch beherrscht wird. Die PUK EMD muss feststellen, dass diese faktische Beherrschung der Organisation P-26 durch die oberste Landesbehörde nicht gegeben ist. Die Gefahr eines Missbrauches durch Selbstaktivierung besteht. Sie erzhst sich wegen des klandestinen Aufbaus von P-26. Dies bedeutet, dass jedes Mitglied nur einen kleinen Kreis von anderen Mitgliedern und den eigenen Chef, aber keinen weiteren Vorgesetzten kennt. Bei diesen den Anforderungen der Geheimhaltung entsprechenden Prinzip hat das einzelne Mitglied keinen Gesamtüberblick und kann infolge dieser absoluten Abschottung die Rechtmässigkeit ihm erteilter Befehle nur schwer beurteilen.

Das Prinzip des Vertrauens in die Mitarbeiter und Untergebenen (unter Verzicht auf eine Kontrolle) wurde im Zusammenhang mit den geheimen Diensten wiederholt angerufen. Die Untersuchung ergab, dass seitens der politischen Behörde keine Aufsicht erfolgte und dass die Kontrolle von militärischer Seite, die allein ohnehin nicht genügen kann, nur sehr zurückhaltend ausübt wurde. Dies deshalb, weil nach dem Prinzip des Need-to-know alle mit dem Geheimdienst befassten offiziellen Militär- und Verwaltungsangehörigen nur ihren spezifischen Ausschnitt im Blick hatten und niemand die Gesamtstätigkeiten vollständig überblickte.

1.3.3.3 Struktur

An der Spitze der Organisation steht ihr Chef, der mit einem privatrechtlichen Vertrag durch den Generalstabschef angestellt worden ist. In diesem Vertrag ist der Chef von P-26 mit seinem wirklichen Namen bezeichnet. Im übrigen verdecken sämtliche Unterlagen beim EMD, die sich auf den Chef der Widerstandsorganisation beziehen oder von ihm selbst stammen beziehungsweise unterzeichnet sind, seine wahre Identität; sie ist nur einem kleinen Personenkreis bekannt. Keiner der befragten Bundesräte wusste über die Identität des Chefs Bescheid, nicht einmal sein Deckname war allen befragten Vorstehern des EMD bekannt.

Die Führung von P-26 liegt bei diesem Chef, der gemäss dem Grundlegendokument des Generalstabschefs vom 7. September 1981 auch als Chef der künftigen Widerstandsorganisation fungieren würde, die ein solcher vom Bundesrat eigens gewählt würde. Dieser neuwählende Chef der Widerstandsorganisation müsste nach den Darlegungen des Chefs P-26 vor der PUK EMD "eine Symbolfigur sein für das Gros der Schweizer Bevölkerung", weswegen er vom Bundesrat auch der Öffentlichkeit dannzumal bekanntgegeben werden müsste.

Der Chef von P-26 gruppiert einen Führungsstab um sich. Im Kriegsfall soll ein nationaler Führungsstab gebildet werden, dessen Zusammensetzung bereits heute feststeht und in einem streng geheimen Dokument enthalten ist. Der Führungsstab im Einsatz (ein zweiter Führungsstab "Ausland" soll bei entsprechendem Bedarf vom Ausland aus tätig werden können) besteht aus einem Führungsteil und einem Teil Dienste. Der Führungsstab umfasst laut den Befragungen ausschliesslich Mitglieder der Widerstandsorganisation. Nach den vorliegenden Unterlagen ist nicht vorgesehen, im Ernstfall an hoher politischer oder militärisch verantwortlicher Stelle stehende Personen in den nationalen Führungsstab zu integrieren.

Der Führungsstab leitet die Ausbildung über ein Instruktionkader, das sich vorwiegend aus Instruktoren der Arme zusammensetzt. Die Verantwortung für die einzelnen Fachbereiche tragen drei Dienst-einheiten: der Nachrichtendienst, nämlich einem Truppennachrichtendienst, ein Informationsdienst (psychologische Kriegführung, Information der Bevölkerung im feindbesetzten Gebiet) und ein Geniedienst, dem insbesondere die Führung des bewaffneten Widerstandes anvertraut ist.

Das Gebiet der Schweiz ist in verschiedene Widerstandsregionen aufgeteilt, in welchen ein Regionalchef für den Widerstand die Verantwortung trägt.

1.3.3.4 Bestand und Rekrutierung

Die Organisation weist nach den Kenntnissen der PUK EMD einen Sollbestand von rund 800 Personen auf; der Effektivbestand beträgt rund 400 Personen, von denen an die 300 Personen ausgebildet sind. Im Falle einer Besetzung sollen weitere Personen rekrutiert werden, um aus der "Kaderorganisation" die eigentliche "Widerstandsorganisation" aufzubauen, für deren Bestand aus den verfügbaren Unterlagen keine oberen Limiten ersichtlich sind.

Der Führungsstab von P-26 rekrutiert sich zur Zeit zu mehr als der Hälfte aus aktiven (38 Prozent) und pensionierten (28 Prozent) Beamten und Instruktorern des EMD. Mehr als ein Viertel der Mitglieder des Führungsstabes sind über 50 Jahre alt. Von den noch militärdienstpflichtigen Mitgliedern sind rund 40 Prozent Stabs-offiziere (Majore, Oberstleutnants und Obersten). Ein beachtlicher Teil des Führungsstabes hatte seine Funktion schon unter der alten Widerstandsorganisation von Oberst Bachmann inne.

Nach Angaben von Verantwortlichen der Organisation rekrutieren sich die "Feldmitglieder" demgegenüber aus der ganzen Bevölkerung. Altersmässig sind über 85 Prozent der "Feldmitglieder" älter als 46 Jahre. Von den militärdienstpflichtigen "Feldmitgliedern" sind mehr als ein Drittel Subalternoffiziere und Hauptleute (35 Prozent), rund ein Fünftel sind Stabs-offiziere, und ein Viertel sind Unteroffiziere; bei den nicht mehr dienstpflichtigen "Feldmitgliedern" ist der Anteil der Offiziere kleiner.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass nach dem Konzept von P-26 nicht vorgesehen ist, im Ernstfall politisch Verantwortliche oder höhere Offiziere in den nationalen Führungsstab zu delegieren. Die PUK EMD konnte feststellen, dass bereits heute die Rekrutierung von Mitgliedern von P-26 diesem Grundsatz folgt. Mitglieder der Bundesversammlung beziehungsweise Mitglieder der Kantonsregierungen sind in der Organisation P-26 nicht vertreten. Je ein Mitglied des Nationalrates und einer Kantonsregierung gehörten dem Spezialdienst (d.h. der Widerstandsorganisation zur Zeit von Oberst Bachmann) beziehungsweise der Organisation P-26 an; beide schieden nach erfolgter Wahl aus der Organisation aus.

Zwei in der Rekrutierungsphase befindliche Personen wurden nicht berücksichtigt, weil sie Mitglied des Nationalrates beziehungsweise Sekretär eines Regierungsrates waren. Die oben angesprochenen Personen gehören den Bundesratsparteien an. Aus der Spitze der Bundesverwaltung (Staatssekretäre, Amtsdirektoren, Botschafter, Bundesbeamte ab Besoldungsklasse 28) sind keine aktiven Beamten in der Organisation vertreten. Ein Beamter einer Annexanstalt des Bundes war Mitglied des Führungsstabes in der alten Organisation (Spezialdienst). Auch höhere Stabs-offiziere (Brigadiere, Divisionäre und Korpskommandanten) sind in der Organisation nicht vertreten. Ebenfalls finden sich keine Journalisten grosser Tageszeitungen und der Monopolmedien in der Organisation. Mitglieder der Verwaltungsgerichte und der Geschäftsleitungen bedeutender schweizerischer Grossbanken, Versicherungsgesellschaften und von Gesellschaften der Chemie-, Textil-, Uhren- und Maschinen-industrie usw. - kurz: schweizerischer Unternehmen, "die man kennt" - sind dort ebenfalls nicht zu finden. Demgegenüber figurieren sieben aktive und ehemalige Amtsdirektoren, andere hohe Bundesbeamte und höhere Stabs-offiziere als "Vertrauensleute" des Generalstabes für Personal- und Versicherungsfragen, Ausbildungs-, Finanz- und Rechtsfragen. Einzig ein Mitarbeiter des EMD ist Mitglied des Führungsstabes von P-26.

Ueber das Rekrutierungssystem gibt die vom Chef P-26 verfasste Grundkonzeption Aufschluss:

"Rekrutieren kann jedermann des Projektes 26, d.h. jedermann kann der Zentrale in Bern auf dem Dienstweg oder direkt die Personalien geeigneter Personen melden. Erst nach einer polizeilichen Sicherheitsüberprüfung darf aber Kontakt aufgenommen werden.

Ueber die definitive Aufnahme wird nach weiteren Tests (graphologisches Gutachten, Eignungstests) durch die Sicherheitskonferenz, bestehend aus dem Chef P-26, Chef Sicherheit, Chef Personaldienst und Sachbearbeiter Sicherheit, entschieden. Der Stichentscheid liegt beim Chef P-26."

Würdigung

Die Rekrutierung wie auch als deren Folge die Zusammensetzung des Führungsstabes deuten auf ein grundlegendes Problem einer Ge-

heimorganisation hin. Die Uebertragung einer derart wichtigen Staatsaufgabe auf eine geheimgehaltene Organisation lässt sich mit einer demokratisch aufgebauten Rechtsgemeinschaft nicht vereinbaren. Die Gefahr der einseitigen Zusammensetzung dieser Organisation ist nicht von der Hand zu weisen. Die Möglichkeit, dass die Mitglieder einer solchen auf Kooptation gegründeten Gesellschaft gegebenenfalls auch gegen einen Entscheid der Behörden handeln können, besteht.

Bezeichnenderweise besteht ein Unterschied zur regulären Armee darin, dass die Angehörigen der Armee vor einem Aktivdienst vereidigt werden; sie schwören oder geloben, "der Eidgenossenschaft und ihrer Verfassung die Treue zu bewahren". Die Angehörigen der Widerstandsorganisation sind hingegen gemäss "Konvention" vom 1. Februar 1983 lediglich "zu einem vorbehaltlosen Einsatz im Rahmen des allgemeinen Auftrages und zu echter Kameradschaft untereinander" verpflichtet.

1.3.3.5 Bewaffnung

Die Widerstandsorganisation verfügt über einige hundert Maschinenpistolen, über Spezialgewehre, die ein präzises und geräuschloses Schiessen erlauben, sowie über Pistolen. Die Organisation ist ausserdem im Besitze von Hochpanzerraketen und Sprengstoff. Die Waffen befinden sich in einsatzbereitem Zustand in verschiedenen unterirdischen Lagern unter der Verfügungsgewalt der Widerstandsorganisation. Während der Untersuchungstätigkeit der PUK EMD wurde im Interesse erhöhten Schutzes vor Missbräuchen mit der getrennten Lagerung von Waffen und Verschlüssen sowie von Sprengmitteln und Zündern begonnen.

1.3.3.6 Anlagen

Die Widerstandsorganisation verfügt in verschiedenen Teilen der Schweiz über feste, grösstenteils unterirdische Anlagen. Zum einen Teil handelt es sich dabei um ehemalige Armeeanlagen, zum anderen Teil um neue und in einem Falle um eine gemietete Anlage. Es geht

bei diesen Anlagen um Führungsanlagen, Ausbildungsanlagen, Material- und Munitionsdepots. Eine Sektion der PUK EMD hat mehrere Anlagen besichtigt. Soweit sie es beurteilen kann, befinden sich diese Anlagen in einem technisch modernen Zustand; die Instandhaltung ist tadellos.

1.3.3.7 Ausbildung

Die Ausbildung eines Mitgliedes der Organisation dauert ungefähr fünf Jahre. Während dieser Zeit absolvieren die Mitglieder bis zu neun Kursen von zwei bis vier Tagen, die zum Teil an den Wochenenden stattfinden. Für Kader und Führungstäbe werden zusätzliche Schulungskurse durchgeführt. Die Ausbildungsprogramme, welche insbesondere konspiratives Verhalten, Uebermittlung, Sprengen und Schliessen sowie psychologische Schulung, umfassen, haben der PUK EMD vorgelegen. Dagegen konnte sie keinen Einblick in "Übungsanlagen" (im Sinne von Übungsdrahtbüchern) nehmen, da solche nach Aussagen von Vertretern der Organisation nach Verwendung vernichtet werden.

Die PUK EMD hat festgestellt, dass Angehörige der Organisation P-26 zum Teil im Ausland Ausbildungskurse besucht haben. Sie hat in diesem Zusammenhang einen Instruktor von P-26, der an solchen Kursen im Ausland teilgenommen hat, als Zeuge einvernommen. Ausländische Instruktoren haben Ausbildungskurse von P-26 in der Schweiz besucht.

1.3.3.8 Finanzierung

1.3.3.8.1 Höhe und Herkunft der Mittel

Das Projekt 26 wird aus verschiedenen Quellen finanziert, die nach dem Kenntnisstand der PUK EMD ausschliesslich aus Kreditrubriken des EMD bestehen. Die Höhe der für das Projekt 26 zur Verfügung gestellten Mittel betrug 1984: 1,4 Millionen Franken, 1985: 1,2 Millionen Franken, 1986: 2,8 Millionen Franken, 1987: 8,1 Millionen Franken, 1988: 9,2 Millionen Franken, und 1989: 10,7 Millionen

Franken. (In diesen Summen sind die Zahlungen aus dem sogenannten Dispositionskredit nicht enthalten.)

Die laufenden Ausgaben betreffen insbesondere Löhne, Entschädigungen, Mieten, Verpflegung und Unterkunft sowie Anschaffungen kleineren Umfangs. Diese Ausgaben werden zu Lasten verschiedener Rubriken des EMD getätigt. Eine Hauptquelle für die Bestreitung der laufenden Ausgaben der Organisation bilden die Rubriken des Oberkriegskommissariates, namentlich die Rubriken 516.346.10 "Verpflegung (Ausgaben der Truppe)", 516.356.10 "Unterkunft usw." sowie 516.366.10 "Sold, Kleidarentschädigung, Flugentschädigungen usw."; zu Lasten dieser Rubriken wurden im Jahr 1989 rund 3 Millionen Franken verbucht. Die Beschaffung von Waffen, Ausrüstung und Sprengstoff erfolgte zum Teil zu Lasten der Rubriken der Gruppe für Rüstungsdienste (GRD), namentlich der Rubrik 541.557.10 "Persönliche Ausrüstung und Erneuerungsbedarf" (AEB). Diese Rubrik enthält einen Sammelkredit, dessen einzelne Kreditpositionen den Finanzkommissionen in einem Bericht des Leitungsstabes des EMD jährlich mitgeteilt werden; in den letzten Jahren haben die Militärkommissionen begonnen, in die entsprechenden Unterlagen ebenfalls Einblick zu nehmen. Eine dieser Kreditpositionen (AEB-Bezeichnung: 90.14.114) unter dem Titel "Spezialausrüstungen, verschiedenes Korpsmaterial und Unvorhergesehenes" enthält ihrerseits einen "jährlichen Sammelkredit (Dispositionskredit) für unvorhergesehene, dringende, sich im Laufe des Jahres stellende Materialbegabern, wie Sicherstellung von Endbeschaffungen, bedingt durch Fabrikationseinstellungen, Realisierung von Sofortmassnahmen aus Sicherheitsgründen, materielle Anpassungen im Zusammenhang mit neuen Vorschriften, Dienstwagen für Bundesräte etc.". Es handelt sich hier um einen Dispositionskredit, über den zum Teil der Generalstabschef allein verfügen kann. Im Jahre 1989 wurden zu Lasten dieses Kredites 5,2 Millionen Franken für die "Geheimen Dienste", darunter auch für das Projekt 26, verwendet.

Die Investitionszahlungen werden für Bauten und umfangreichere Material- und Waffenbeschaffungen wie folgt getätigt:

Für die Bauten des Projektes 26 wurde die Rubrik 511.508.01 "Bauten" des Stabes der Gruppe für Generalstabdienste belastet. Dabei

wurden zu Lasten dieser Rubrik Zahlungskredite beansprucht, für die das Parlament keine Verpflichtungskredite beschlossen hatte. Ein Zeuge erläuterte der PUK EMD, es gebe im Bereich der Bauten "verschiedene Rubriken, die dem Parlament beziehungsweise den Kommissionen bekannt sind: z.B. Sperrstellungen, Führungsanlagen, Kampfbauten. Dort wird jeweils nicht jedes einzelne Objekt aufgeführt, so dass der Generalstabschef verfügen kann, was noch gebaut oder nicht gebaut wird im Rahmen der bewilligten Zahlungskredite. Im Jahre 1987, als voraussehbar war, dass wir ausserordentliche Investitionen für die Widerstandsorganisation tätigen müssten, hatte er im Einvernehmen mit dem Direktor der Eidgenössischen Finanzkontrolle verfügt, dass irgend ein Betrag, ca. 5 oder 6 Millionen Franken, zugunsten der Widerstandsorganisation reserviert wird, zu Lasten eines mir unbekanntes militärisches Objektes."

Für umfangreichere Materialbeschaffungen wird die Rubrik 541.557.11 "Rüstungsmaterial" der Gruppe für Rüstungsdienste (GRD) herangezogen. Die Beschaffung von Uebermittlungssystemen im Umfange von rund 20 Millionen Franken wurde zu Lasten dieser Rubrik finanziert, ohne dass hierfür ein entsprechender Verpflichtungskredit beschlossen worden wäre.

Eine Beschaffung besonderer Art leitete man im Jahre 1986 in die Wege. Um der Widerstandsorganisation für den Ernstfall finanzielle Mittel zur Verfügung stellen zu können, bevilligte der Generalstabschef einen Betrag von 6 Millionen Franken, für welchen zwischen 1986 und 1992 Goldplättchen angeschafft werden sollten. Die Summe ist bis heute ungefähr zur Hälfte zweckentsprechend verwendet worden. Diese "Kriegskasse" ist bei verschiedenen Banken in der Schweiz deponiert. Gegenüber den Banken ist der Chef der Stabsabteilung des Stabes der Gruppe für Generalstabdienste zusammen mit dem Finanzchef von P-26 - mit Kollektivunterschrift - verfügungsberechtigt. Die Unterlagen über die Depots sind versiegelt unter der Gewalt des Generalstabschefs, der selbst keine Unterschriftsberechtigung hat. Grundlage dieser Beschaffung bildete eine Vereinbarung zwischen dem Generalstabschef und dem Direktor der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) vom 26. August 1986.

Eine ausserordentliche Finanzierungsquelle stellen die Zinserträge von Kapitalien dar, welche die Gruppe für Rüstungsdienste (GRD) und das Bundesamt für Genie und Festungen (BAGF) dem Projekt 26 abtreten. Der gesamte Zinsertrag, der P-26 auf diese Weise zur Verfügung gestellt wurde, belief sich kumuliert bis zum Jahre 1990 auf Fr. 262'364.--.

1.3.3.8.2 Finanzkontrolle und Finanzaufsicht

Für die Rechnungsführung und die Revision der Abrechnungen von P-26 besteht ein besonderes Reglement des Generalstabschefs vom 17. Juni 1983. Es wurde im Einvernehmen mit dem Direktor der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) erlassen und sieht unter anderem, in Abweichung vom geltenden Finanzrecht des Bundes, vor, dass das Oberkriegskommissariat alle Belege über P-26 nach der Revision zu vernichten habe. Nach Aussagen der zuständigen Personen werden Belege von grösseren Anschaffungen und Bauten während fünf Jahren aufbewahrt.

Dieses Reglement sieht auch vor, dass dem Projekt 26 ein besonderer Inspektions- und Revisionsdienst, ein sogenanntes "vorgeschobenes Inspektorat", wie es die Eidgenössische Finanzkontrolle auch in einigen anderen Aemtern eingerichtet hat, beigegeben ist. Dieser Revisor untersteht dem Chef der Stabsabteilung des Stabes der Gruppe für Generalstabsdienste und hat das Recht zum direkten Verkehr mit dem Direktor der EFK. Die EFK nimmt vierteljährlich eine Ueberprüfung des vorgeschobenen Inspektorates vor. Zudem führt sie eine jährliche Besprechung der Jahresrechnung durch; an dieser Besprechung nahmen bisher jeweils der Direktor der EFK, der Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr oder der Chef der Stabsabteilung des Stabes der Gruppe für Generalstabsdienste teil; sporadisch war auch der Sekretär der Finanzkommissionen anwesend.

Eine parlamentarische Aufsicht über die Finanzen der Organisation P-26 konnte die PUK EMD nicht feststellen. Insbesondere wurden die Finanzkommissionen über die Existenz von P-26 als solcher wie auch über deren Finanzierung nie ins Bild gesetzt. Auch die Finanzdelegation wurde hierüber nicht orientiert. Ansätze zu einer solchen

Orientierung gab es aber offenbar insbesondere durch den Sekretär der Finanzkommissionen, der allerdings, wie er vor der PUK EMD erklärte, wenig "Bereitschaft zur Aufnahme dieser Hinweise" feststellte.

Mindestens zwei Präsidenten der Finanzdelegation wurden über gewisse Fragen betreffend P-26 unterrichtet. Im Sommer 1986 war eine grössere Summe (Kriegskasse) zu beschaffen. Da sich der Direktor der EFK hierfür nicht allein als zuständig erachtete, orientierte er anlässlich von zwei Besprechungen (30. Juni 1986 und 26. August 1986) den Präsidenten der Finanzdelegation, welcher mit dieser Beschaffung einverstanden war. Eine zweite ausserordentliche Beschaffung fand anfangs 1987 statt. Bei dieser Gelegenheit setzte sich der Direktor der EFK mit dem Präsidenten der Finanzdelegation in Verbindung, der am 25. Februar 1987 "grünes Licht" gab. Gleichentage fand über diese Beschaffung, eine Modernisierung des Uebermittlungssystems, auch eine ausführliche Besprechung zwischen dem Generalstabschef und dem Präsidenten der Finanzdelegation im Beisein des Direktors der EFK und des Sekretärs der Finanzkommissionen statt. Der Direktor der EFK deponierte vor der PUK EMD, bei der Besprechung der beiden Grossprojekte die jeweiligen Delegationspräsidenten über die gesamte Prüftätigkeit der EFK in den "Sonderbereichen", die sehr einlässlich und gründlich durchgeführt wird, orientiert zu haben.

Würdigung

Die Zahlungen, welche für die Organisation P-26 seitens des Bundes geleistet wurden, erfolgten ohne hinreichende Beachtung der Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 18. Dezember 1968 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz). Soweit grössere Investitionen getätigt wurden, wäre die Einholung von Verpflichtungskrediten erforderlich gewesen; dies betrifft namentlich die Bereitstellung von Mitteln für die Kaufung der sogenannten "Kriegskasse" im Betrage von 6 Millionen Franken und die Beschaffung eines Uebermittlungssystems im Betrage von rund 20 Millionen Franken sowie für Bauten. Soweit laufende Ausgaben finanziert wurden, konnte von der Einholung eines Verpflichtungskredi-

tes abgesehen werden, die Einholung eines Voranschlagskreditess hätte genügt; indessen wurde auch dies unterlassen. Die Bestreitung von Auslagen zu Lasten von Voranschlagskreditrubriken ist nur im Rahmen des angegebenen Zweckes statthaft; dies gilt auch für Globalkredite. Die Finanzierung einer Widerstandsorganisation konnte für keine Rubrik als "angegebener Zweck" ausgegeben werden, zumal P-26, wie zu zeigen sein wird, keine gesetzliche Grundlage hat, obwohl sie sie zumindest aus heutiger Sicht benötigt. Diese unsulässige Finanzierungspraxis ergibt sich aus der Absicht des EMD, die Existenz von P-26 geheimzuhalten. Das geltende Finanzrecht des Bundes lässt hierfür indessen keinen Raum.

1.3.3.9 Der Beirat / "Gruppe 426"

1.3.3.9.1 Zusammensetzung und Bestellung des Beirates

Dem Projekt 26 fügte der Generalstabschef einen Beirat hinzu, der in Anlehnung an die Ziffer 426 des Berichtes vom 27. Juni 1973 über die Sicherheitspolitik der Schweiz "Gruppe 426" genannt wurde. Der Gruppe gehörten jeweils vier bis fünf Parlamentarier an, wobei alle vier Bundesratsparteien berücksichtigt werden sollten. Die einzelnen Mitglieder der Gruppe ernannte der Generalstabschef jeweils im Rahmen eines informellen Gespräches. Ein Mitglied des Beirates glaubte, man habe es vermutlich auserkoren, weil man Vertrauen in seine Einstellung zur Armee und zum Land gehabt habe. Ein anderes Mitglied vermutete, seine Mitgliedschaft in der Arbeitsgruppe Bachmann der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates sei ausschlaggebend gewesen.

1.3.3.9.2 Aufgabe und Tätigkeit des Beirates

Die Aufgabe des Beirates war nicht schriftlich festgelegt. Sie wurde von den befragten Personen höchst unterschiedlich verstanden. Verschiedene Personen betonten, die Gruppe 426 habe den Generalstabschef und zum Teil den Chef P-26 zu beraten. Ein gewichtiger Zeuge, der selbst Mitglieder der Gruppe bestellt hatte, hob hervor, es sei darum gegangen, "ein Verbindungsorgan zum Par-

lament zu haben im Falle einer Krisensituation". Die Beiräte selbst bezeichneten sich als "Konsultativpersonen" oder als "Gesprächspartner, denen man ein gewisses Wissen anvertrauen konnte". Zwar habe die Parteizugehörigkeit eine bestimmte Rolle gespielt, doch sei es vor allem ein persönliches Mandat gewesen. So habe der Generalstabschef Wert darauf gelegt, dass auch eine Frau Mitglied der Gruppe sei. Ihr habe er den Zweck des Beirates so erläutert: Es gebe ein paar Leute, die er für Fragen im Zusammenhang mit der Widerstandsorganisation in losen Abständen zu einem Meinungsaustausch treffen wolle; aus seiner Sicht sei es wertvoll, auch eine Frau dabei zu haben. Die Angehörigen des Beirates kamen sporadisch, ungefähr einmal im Jahr, zu einer Sitzung ohne Traktandenliste und ohne Protokoll zusammen. Teilweise war der Chef von P-26 unter seinem Decknamen bei diesen Sitzungen zugegen. Anwesend waren der Generalstabschef und manchmal auch der Chef der Stabsabteilung des Stabes der Gruppe für Generalstabedienste. Die Gruppenmitglieder nahmen an ein bis zwei Besichtigungen von Anlagen und Übungen teil.

Die Angehörigen der Gruppe 426 wiesen sich in den Befragungen zu P-26 über einen geringen Informationsstand aus. Sie hatten von den Grundlagendokumenten keine Kenntnis; sie wussten auch nicht, dass die Organisation nicht zur Armee und zur Bundesverwaltung gehört. Im Gegenteil: Ein Beirat glaubte, die Organisation sei Bestandteil der Armee. Der Beirat verzichtete insbesondere auf die Behandlung finanzieller Fragen. Betont wurde von den Mitgliedern, dass es sich bei diesem Beirat um keine parlamentarische Kommission gehandelt habe, sondern, wie es ein Mitglied treffend ausdrückte, um "eine Handvoll Parlamentarier (...), die überhaupt noch wissen, dass es diese Organisation gibt und wie sie ungefähr organisiert ist". Die Mitglieder des Beirates erhielten für ihre Tätigkeit keinerlei Entschädigung. Der Chef von P-26 bezeichnete die Wortwahl "Rat" als unzutreffend. Nach seiner Meinung war es Aufgabe jedes einzelnen Mitgliedes, aus der eigenen Sicht als Politiker dem Generalstabschef gegenüber die Machbarkeit beziehungsweise Vertretbarkeit der Widerstandsorganisation als ganzer wie auch im Detail zu beurteilen.

Würdigung

Im Laufe der Untersuchungen wurde geltend gemacht, die "Gruppe 426" sei auf einen impliziten Auftrag des Parlamentes hin gegründet worden, da sie auf eine Empfehlung der Arbeitsgruppe Bachmann der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates im Jahre 1981 bestellt worden sei. Die parlamentarische Untersuchungskommission fand weder im publizierten noch im geheimen Bericht der Arbeitsgruppe Bachmann eine entsprechende Empfehlung. Die Arbeitsgruppe Bachmann hatte allerdings Kenntnis von der Existenz des seinerzeit der alten Widerstandsorganisation beigegebenen Beirates und kannte auch die Namen seiner Mitglieder. Aus dem Umstand, dass die Arbeitsgruppe Bachmann diesen Beirat stillschweigend zur Kenntnis nahm, kann auch nicht hergeleitet werden, er sei mit stillschweigender Billigung des Parlamentes eingesetzt worden. Bei dieser "Gruppe 426" handelt es sich mithin nicht um ein parlamentarisches Organ im eigentlichen Sinne.

Es kann indessen auch nicht davon gesprochen werden, dass der Mitgliedschaft in dieser Gruppe rein privater Charakter zukäme. Die "Gruppe 426" bestand und besteht ausschliesslich aus Parlamentariern. Das war kein Zufall. Der Generalstabschef verfolgte mit der Einsetzung dieser Gruppe die Absicht, "ein Verbindungsorgan" zum Parlament zu haben. Es besteht daher kein Zweifel, dass die Mitgliedschaft in dieser Gruppe untrennbar mit der amtlichen Tätigkeit und Stellung eines Mitgliedes der Bundesversammlung verbunden war.

Die PUK EMD weist auf die Problematik eines solchen, von Instanzen der Bundesverwaltung eingesetzten, geheimen "parlamentarischen" Rats hin. Volks- und Ständevertreter sind der Öffentlichkeit für ihre parlamentarische Tätigkeit politisch Rechenschaft schuldig. Das setzt, zumindest aus heutiger Sicht, Transparenz voraus. Diese kann kaum gewährleistet werden, wenn Mandate, die von Mitgliedern der Bundesversammlung im Rahmen ihrer amtlichen Stellung wahrgenommen werden, einer Geheimhaltungspflicht unterworfen werden.

Die "Begleitung" und Kontrolle von Diensten, die einer besonderen Geheimhaltung unterliegen, sollte nach heute wohl einhelliger Auf-

fassung durch parlamentarische Organe im eigentlichen Sinne ausgedrückt werden, deren Bestand und Zusammensetzung öffentlich bekannt sind, deren Tätigkeit aber der Amtsverschwiegenheit unterliegen muss.

1.4 Eingliederung der Organisation

1.4.1 Die Unabhängigkeit von Armee und Verwaltung

In der Grundkonzeption von April 1982 stellte sich der Chef von P-26 die Frage, "ob das Projekt 26 ein Teil der Armee ist oder als Widerstandsbewegung dazu werden wird. Meines Erachtens ist beides zu verneinen." Der PUK EMD lag auch die Verpflichtungserklärung vor, welche die Angehörigen von P-26 jährlich unterschriftlich zu bestätigen hatten ("Konvention" vom 1. Februar 1983). In dieser Konvention wird festgehalten: "Die Organisation ist kein Teil der Armee, sondern eine Organisation für sich, ..." Das EMD bestätigte diesen Sachverhalt in seinem Bericht vom 13. August 1990 "zur Rechtsgrundlage der Kaderorganisation für den Widerstand im feindbesetzten Gebiet" an die PUK EMD: "Das Projekt 26 bzw. die Widerstandsorganisation wurde aufgrund der Erfahrungen mit dem Spezialdienst der Untergruppe Nachrichtendienst und Abwehr und in Übereinstimmung mit ausländischen Organisationsmodellen bewusst ausserhalb der Armee angesiedelt." Verschiedene Zeugen mit massgeblichen Funktionen in der Armee gaben an, die Widerstandsorganisation gehöre weder zur Armee noch zur Verwaltung. Ein früherer Generalstabschef meinte immerhin, die Widerstandsorganisation sei ein Organ der Gesamtverteidigung.

1.4.2 Der Zweck der Unabhängigkeit

Die PUK EMD ist der Frage nachgegangen, welches der Zweck einer derartigen, nicht eben naheliegenden Konstruktion war. Ein Hinweis ergab sich aus der Grundkonzeption des Chefs P-26 vom April 1982:

"Wenn auch die Vorteile augenfällig ins Gewicht fallen, die Paralleltäten offensichtlich erscheinen und die Widerstands-

Bewegung als Zelle einer Wiederbefreiungsarmee im Landesinneren betrachtet werden könnte, so wäre sie durch eine solche Unterstellung von Anbeginn an u.U. im höchsten Mass gefährdet. Sollte wider Erwarten einmal die Schweiz durch eine fremde Macht besetzt werden, sei es durch Kapitulation der Armee oder durch inneren Umsturz, so wäre die Widerstandsorganisation als Armestell diesen Beschlüssen unterworfen. Ihre Existenzberechtigung verliere damit die völkerrechtliche Grundlage. Dies wäre offensichtlich von Nachteil, gäbe man doch damit der Besetzungsmacht legale Mittel in die Hand, gegen die nunmehr illegale Widerstandsorganisation vorzugehen.

Deshalb gewinnt die von den Mitgliedern des Projektes 26 zu unterzeichnende 'Konvention' ihre Bedeutung, bildet sie doch die einzige Rechtsgrundlage, auf der die Beziehungen zwischen dem Projekt 26 und seinen Mitgliedern aufgebaut werden können."

Der gleiche Grund gilt zweifellos auch für den Entscheid, die Organisation nicht als einen Teil der Bundesverwaltung zu konstituieren. Wie die Armee ist auch die Bundesverwaltung den Beschlüssen der obersten politischen Landesbehörden unterworfen. Als Teil der Bundesverwaltung wäre die Organisation demnach nicht mehr in der Lage, gegen die Beschlüsse der obersten Landesbehörden den Widerstand auszulösen.

Würdigung

Der Versuch, die Widerstandsorganisation ausserhalb der Armee und der Verwaltung anzusiedeln, führt zu einem doppelten Dilemma. Entweder ist diese Konstruktion eine blosse Fiktion, wofür die formelle Unterstellung unter den Generalstabschef und die materielle Abhängigkeit (vollständige Finanzierung durch den Bund) sprechen, oder sie bedeutet, mit der in diesem Bericht an anderer Stelle beanstandete Konsequenz der fehlenden gesetzlichen Grundlage, eine unhaltbare Delegation einer wichtigen staatlichen Aufgabe an Private. Ist die Autonomie von P-26 blosse Fiktion, könnte sich der Bundesrat im Ernstfall seiner Verantwortung für das Handeln der Organisation nicht entziehen. Bestünde die Autonomie aber tatsächlich im Sinne der festgestellten Möglichkeit der Selbstaktivierung, so hätte die Regierung bereits An Friedenszeiten pro futuro auf einen Teil ihrer Regierungsgewalt verzichtet, worauf sie nicht zurückkommen könnte, wenn die Organisation im Einsatz ist.

1.4.3 Die rechtlichen Konsequenzen der Unabhängigkeit

1.4.3.1 Staatsrechtliche Konsequenz: Mangelnde Rechtsgrundlage

Die PUK EMD befasste sich von Beginn der Arbeiten an mit der Frage, ob dem Bund die Kompetenz zustehe, für die Vorbereitung und Durchführung des Widerstandes im feindbesetzten Gebiet eine private Organisation zu schaffen und diese unter Ausschluss der parlamentarischen Kontrolle, namentlich der Finanzaufsicht, zu unterhalten, auszurüsten, auszubilden und zu besolden. Sie ersuchte daher bereits am 19. April 1990 den Bundesrat schriftlich, zu dieser Frage Stellung zu nehmen. Das EMD antwortete in seinem Bericht vom 13. August 1990 "zur Rechtsgrundlage der Kaderorganisation für den Widerstand im feindbesetzten Gebiet". Es führte aus, die geltende Verfassung sei "der Rechtsgrund für die Existenz des Staates und darin eingeschlossen für die Vorkehren, die dafür bestimmt sind, dass der Staat Bestand hat, sich behauptet, in Krisenlagen durchhält und die Wiederherstellung sucht und erlangt. Hierfür braucht der Verfassungsstaat keine einzelnen, besonderen Verfassungsbestimmungen." Wollte man trotzdem einzelne Verfassungsbestimmungen nahhaft machen, so fielen insbesondere die Artikel 85 Ziffern 6 und 7 Bundesverfassung sowie Artikel 102 Ziffern 9 und 10 Bundesverfassung in Betracht: "Aus diesen Bestimmungen entspringt u.a. eine Staats- oder Staatsteilnahme 'Widerstand'." Das EMD anerkennt, diese Staatsteilnahme "Widerstand" werde "im geltenden Recht nicht ausdrücklich genannt". Es handelt sich indes um nicht um eine "usurpierte Staatsaufgabe". Das Departement vertritt sodann die Auffassung, der Bericht vom 27. Juni 1973 über die Sicherheitspolitik der Schweiz sei eine hinreichende Grundlage für die Vorbereitung des Widerstandes. Die entsprechenden Erwägungen verdienen, an dieser Stelle ausführlich dargestellt zu werden:

"... Die 'Konzeption der Gesamtverteidigung' vom 27. Juni 1973 ihrerseits nennt die Staatsteilnahme 'Widerstand' relativ ausführlich (vgl. Ziff. 426, 544, 573, 717). Der Bundesrat kennzeichnet sie als gewollte und durchzuführende Aufgabe, nicht einfach als Ideenskizze, als allfällige Möglichkeit oder als Vision. Die Bundesversammlung hat bis anhin weder in ihren Kommissionen noch in Plenarberatungen dazu Bedenken erhoben oder eine besondere rechtliche Einkleidung

verlangt. Mit zustimmender Kenntnisnahme der Konzeption hat das Parlament - das muss und darf man schliessen - die Auffassung und Einstellung des Bundesrates übernommen.

Die 'Konzeption' ist kein Akt der Rechtssetzung, sondern ein 'klassischer' politischer Plan, ein staatsleitender u n d verwaltungsmässiger Akt. In der Kategorie der Pläne gehört sie vorwiegend zu den imperativen, ausschnittsweise zu den beeinflussenden und nur ganz selten zu den indikativen (= bloss aussagenden, nicht steuernden und nicht anordnenden) Plänen. In bezug auf die Staatsteilaufgabe 'Widerstand' ist der imperative Charakter eindeutig.

Politische oder staatsleitende Pläne imperativen Charakters erheischen Befolgung. Die involvierten Staatsorgane haben sich darnach auszurichten. Verlangen die Pläne ein Handeln irgendwelcher Art, ist es aufzunehmen. Sonst missachten die im Plan angesprochenen oder gemeinten Organe ihre Verpflichtungen.

(...) Es ist selbstverständlich, dass die Staatsteilaufgabe 'Widerstand' nicht erst an die Hand genommen werden kann, wenn das Land ganz oder teilweise besetzt ist. Wenn schon, gehören Vorbereitungen dazu. Vorbereitungshandlungen, wie sie die 'Konzeption' voraussetzt und fordert, sind sogenannte Tathandlungen oder Realakte, ganz oder vorwiegend im Innenbereich des Verwaltungsbereichs, mit möglicherweise einigen Aktivitäten mit Aussenwirkungen. Keinesfalls handelt es sich um hoheitliches Handeln mit Verfügungen, Rechtssetzungen oder Justizakten. Das bedeutet, dass das 'Legalitätsprinzip' sich auf Kompetenzfestlegungen zurückzieht und den Inhalt der Handlungen nicht zu bestimmen beansprucht, auch wo es in strengster und doktrinärer Anwendung angerufen wird.

(...) Das soeben Gesagte, das früher weniger ausgeprägte Normbedürftigkeitsverständnis und das sich hier besonders stark manifestierende Geheimhaltungsinteresse erklären, weshalb keine rechtsmässigen Festlegungen getroffen worden sind."

Zur Beantwortung der Frage der Notwendigkeit einer Rechtsgrundlage für die Organisation P-26 zog die PUK EMD einen Rechtsexperten bei. Prof. Etienne Grisel, Rechtsprofessor an der Universität Lausanne, erstattete ihr in Kenntnis des Berichtes des EMD vom 13. August 1990 seine Expertise. In Uebereinstimmung mit dem Gutachter kam die PUK EMD zum Schluss, dass die Führung des Widerstandes im feindbesetzten Gebiet zum Zwecke der Wiederherstellung der Souveränität des Landes als Teilaspekt des allgemeinen Bundeszweckes, der Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen (Art. 2 Bundesverfassung), zweifellos eine Staatsaufgabe darstellt, für die der Bund - wie auch das Departement anföhrt - eine hinreichende Verfassungsgrundlage hat. Davon zu trennen ist die

Frage, ob der Bund befugt sei, ohne besondere Verfassungsgrundlage die Wahrnehmung dieser Staatsaufgabe einer ausserhalb von Bundesverwaltung und Armee stehenden Organisation zu übertragen. Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates prüfte im Rahmen der Inspektion beim Bundesamt für Zivilluftfahrt die Frage, ob die Uebertragung der Flugsicherung an die private Unternehmung "Swisscontrol" einer verfassungsmässigen Grundlage bedürftig. Dabei führte sie in ihrem Bericht vom 25. Januar 1989 über die Inspektion beim Bundesamt für Zivilluftfahrt (enthalten im Bericht vom 6. April 1989 der Geschäftsprüfungskommissionen an die eidgenössischen Räte über die Inspektionen und die Aufsichtseingaben im Jahre 1988) aus:

"Grundsätzlich widerspricht die Befugnis Privater zu hoheitlichem Handeln den Grundsätzen des demokratischen Gesetzesvollzuges, sofern den Privaten ein Ermessens- oder Beurteilungsspielraum eingeräumt wird. (...) Ausnahmen von diesem Grundsatz können dort gemacht werden, wo die polizeiliche Aufgabe rein technischer Natur ist (...) und das formale Gesetz die Grundsätze der Aufgabenerfüllung selber hinreichend formuliert."

Diese Haltung der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, welche sich auf ein Rechtsgutachten des Bundesamtes für Justiz stützt, lässt mithin nur in einer sehr eingeschränkten Masse die Uebertragung hoheitlicher Befugnisse des Bundes an Private ohne ausdrückliche Verfassungsgrundlage zu.

Der Gutachter, den die PUK EMD bezog, vertritt eine davon abweichende Auffassung, indem er ausführt:

"... der Gesetzgeber hat die generelle Befugnis, einen Teil seiner gesetzgeberischen oder administrativen Tätigkeit zu delegieren. Er kann von diesem Recht zugunsten Dritter Gebrauch machen, ohne dazu ausdrücklich durch die Verfassung ermächtigt zu sein, dies zumindest so lange, als nicht die Gefahr der Verletzung von Grundrechten besteht." (Gutachten Grisel französischer Text S. 23; Uebersetzung PUK EMD)

Zu diesen divergierenden Rechtsauffassungen hinsichtlich der Notwendigkeit einer Verfassungsgrundlage hat die PUK EMD keine Stellung zu beziehen, steht doch fest, dass die Uebertragung hoheitlicher Befugnisse an Dritte auf jeden Fall wenigstens einer Grund-

lage in einem formellen Gesetze bedarf, wozu der Gutachter ausführt:

"In der Tat handelt es sich um eine wesentliche Abweichung vom normalen Ablauf der staatlichen Tätigkeit: Die Erfüllung einer wesentlichen Aufgabe ist Privatpersonen übertragen, welche unter der Befehlsgewalt einer Privatperson stehen. Ob eine solche Abtretung opportun ist, kann nicht von der Exekutive und schon gar nicht von Beamten entschieden werden; es muss dies dem Gesetzgeber vorbehalten bleiben. Ganz offensichtlich steht es der Verwaltung nicht zu, sich aus eigener Initiative von bestimmten, wesentlichen Aufgaben durch Übertragung an Dritte zu entlasten. Es darf nicht vergessen werden, dass die Bundesverfassung namentlich in den Artikeln 15 und 17 die Landesverteidigung der Armea überträgt, welche ihrerseits durch das Bundesrecht geregelt (Art. 20 Abs. 1) und dem Bundesrat untergeordnet ist (Art. 102 Ziff. 11). Soweit Abweichungen von diesem Verfassungssystem aus zwingenden Gründen des öffentlichen Interesses zulässig sind, ist einzig der Gesetzgeber befugt, einen derart weitreichenden Entscheld zu fällen." (Gutachten Griseal französischer Text S. 25; Uebersetzung PUK EMD)

Die Notwendigkeit einer solchen Delegationsnorm kann auch nicht mit dem Hinweis bestritten werden, dass sich die Vorbereitungsaktivitäten hinsichtlich des Widerstandes im feindbesetzten Gebiet "ganz oder vorwiegend im Innenbereich des Verwaltungsbereiches, mit möglicherweise einigen Aktivitäten mit Aussenwirkungen" hielten. Das Untersuchungsergebnis hat gerade das Gegenteil gezeigt: Die Vorbereitung des Widerstandes ist einer ausserhalb des "Innenbereiches des Verwaltungsbereiches" handelnden Organisation übertragen worden.

Die Notwendigkeit einer solchen Delegationsnorm unterliegt nach Auffassung der PUK EMD im vorliegenden Fall auch keinen Ausnahmen. Insbesondere ist das Geheimhaltungsinteresse kein Grund, auf eine Delegationsnorm zu verzichten. Wie bereits erwähnt, ist schon aus Gründen der Dissuasion die Tatsache, dass der Widerstand vorbereitet wird, als solche nicht geheimzuhalten, während die Einzelheiten der Vorbereitung geheimgehalten werden müssen, sollen die Vorkehrungen einen Sinn haben. Eine Delegationsnorm, die den Bundesrat ermächtigt, den Widerstand vorzubereiten und hierfür eine ausserhalb von Armea und Bundesverwaltung stehende besondere Organisation zu schaffen und zu unterhalten, würde das Geheimhaltungsinteresse wahren. Die PUK EMD vertritt im Übrigen die Auffassung, dass eine solche Delegationsnorm in einem Gesetz in formal-

ler Sinne zu sehen wäre. Notverordnungsrecht des Bundesrates wäre nicht ausreichend.

Nicht ausreichend ist nach Auffassung der PUK EMD auch die Abstützung der Vorbereitung des Widerstandes auf den Bericht vom 27. Juni 1973 über die Sicherheitspolitik der Schweiz; insbesondere kann die PUK EMD die im Bericht des EMD vom 13. August 1990 geäusserte Auffassung nicht teilen, wonach der Bericht von 1973 einen "staatsleitenden Plan imperativen Charakters" darstelle, vom Parlament in zustimmendem Sinne zur Kenntnis genommen worden sei und daher "Befolgung" erheische. Sie schliesst sich dem Gutachter an, wenn er bemerkt, die Idee, der Bericht von 1973 sei ein imperativer Plan, führe dazu,

"... dass das in der Bundesverfassung festgelegte Gesetzgebungsverfahren mitsamt dem Referendum durch ein zweideutiges System, das jeglicher verfassungsmässiger Legitimation entbehrt, ersetzt wird. Die in einem Regierungsbericht geäusserten Absichten würden im Nachhinein zu verbindlichen Weisungen, lediglich weil das Parlament sie vorbehaltlos zur Kenntnis genommen hat. Diese Betrachtungsweise würde die 'Gesamtkonzeptionen' ihrer tatsächlichen Natur, nämlich die Berichterstattung an das Parlament, berauben." (Gutachten Griseal französischer Text S. 33; Uebersetzung PUK EMD)

Die PUK EMD stellt daher fest, dass für die Übertragung des "Widerstandes" auf eine ausserhalb von Bundesverwaltung und Armea stehende Organisation eine gesetzliche Grundlage notwendig gewesen wäre und dass diese gesetzliche Grundlage fehlt. In seiner Antwort vom 13. August 1990 stellte das EMD die Schaffung einer gesetzlichen Delegationsnorm in Aussicht für den Fall, dass am herrschenden Konzept der Vorbereitung des Widerstandes festgehalten werde.

Diese Feststellung der PUK EMD steht im Widerspruch zum Ergebnis der Abklärungen der Arbeitsgruppe Bachmann der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, die in ihrem Bericht vom 19. Januar 1981 in Ziffer 55 festhielt: "Aufgabe und Stellung der Widerstandsorganisation (...) entsprechen heute den Anforderungen, die vom Standpunkt des Rechtsstaates und der Demokratie zu stellen sind." Dieser Widerspruch ist indessen bloss ein scheinbarer. Die Arbeitsgruppe Bachmann konnte sich in ihren Erwägungen nur auf die "alte" Widerstandsorganisation beziehen, deren Struktur von der

heutigen Widerstandsorganisation insofern eine wesentlich andere war, als die Leitung der Organisation einer Bundesstelle, der Sektion Spezialdienst der UNA, näherhin deren Chef, Oberst Bachmann, übertragen war. Die PUK EMD hat sich nicht über die Legalität jener alten Struktur auszusprechen, sondern über jene der neuen Organisation, für welche im Zeitpunkt der Abfassung des Berichtes der Arbeitsgruppe Bachmann noch nicht einmal die Grundlagen geschaffen waren; das Grundlegendokument des Generalstabschefs betreffend P-26 datiert vom 7. September 1981.

1.4.3.2. Völkerrechtliche Konsequenz

Das Konzept von P-26 als einer von der Armee und der Bundesverwaltung völlig losgelösten Organisation gründete - wie bereits festgestellt (Ziff. 1.4.2) - auf der Überlegung, dass sie im Falle einer Unterwerfung der obersten Landesbehörden unter eine allfällige Besetzungsmacht den Weisungen der Regierung nicht unterworfen und damit frei wäre, den Widerstand aufzunehmen und zu führen.

Die PUK EMD ersuchte Professor Daniel Thürer, ordentlicher Professor für Völkerrecht an der Universität Zürich, zu dieser Frage gutachterlich Stellung zu nehmen und auch die Frage zu beantworten, ob die Vorbereitung des Widerstandes bereits zu Friedenszeiten bestimmten völkerrechtlichen Einschränkungen unterliege.

Sein Gutachten zeigt, dass bereits heute getätigten Vorbereitungs-handlungen für den Widerstand in Kriegszeiten keinerlei völkerrechtliche Schranken entgegenstehen.

Das Gutachten weist indessen nach, dass die Loslösung der Organisation von Armee und Verwaltung im Besatzungsfall tatsächlich gewisse Vorteile hat.

Stimmt die Landesregierung einem Waffenstillstand zu, so werden dadurch die regulären Streitkräfte und die Kleinkriegsverbände gebunden. Nach dem Grundsatz von Treu und Glauben ist davon auszugehen, dass Waffenstillstandsverträge per definitionem auch die Tä-

tigkeit organisierter Widerstandsbewegungen ausschliessen wollen. Das bedeutet für die Regierung des besetzten Staates, dass sie im Rahmen des ihr faktisch Zumutbaren Widerstandskämpfe unterbinden und die Beteiligten bestrafen soll, weil sie sonst in völkerrechtswidriger Weise den Waffenstillstand bricht. Dasselbe trifft an sich für die Widerstandsorganisation, die den bewaffneten Widerstandskampf nicht aufgibt, ebenfalls zu. Die Widerstandsorganisation hat in diesem Falle allerdings die namentlich den regulären Streitkräften, d.h. der Armee, verschlossene Möglichkeit, sich einem kriegführenden Drittstaat anzuschliessen, der nicht am Waffenstillstand beteiligt ist, womit sie sich den Kombattantenstatus erhalten kann und an den Waffenstillstand nicht gebunden ist.

1.4.3.3. Rechtliche Unvereinbarkeiten

Die Stellung der Organisation ausserhalb von Armee und Verwaltung wirft in rechtlicher Hinsicht weitere zahlreiche Fragen auf, von denen die PUK EMD einige nachfolgend summarisch streift:

- Unterstellung der Angehörigen von P-26 unter die Militärversicherung

Am 8. November 1982 trafen der damalige Generalstabschef und der frühere Direktor des Bundesamtes für Militärversicherung eine Vereinbarung über die Unterstellung der Angehörigen von P-26 unter das Bundesgesetz über die Militärversicherung. Der Bundesrat hatte davon keine Kenntnis.

Diese Vereinbarung wurde im Einvernehmen mit dem Direktor der Eidgenössischen Finanzkontrolle abgeschlossen. Der Direktor des Bundesamtes für Militärversicherung stimmte der Vereinbarung mit Bedenken zu und nur, nachdem zugesichert worden war, die Widerstandsorganisation solle in einem Bundesratsbeschluss eine Rechtsgrundlage erhalten. Gestützt darauf wurden in einem der PUK EMD bekanntgewordenen Fall Leistungen der Militärversicherung für eine Person, die P-26 angehörte, ausgerichtet.

Würdigung

Die Unterstellung der Angehörigen von P-26 unter die Militärversicherung entspricht nicht dem geltenden Recht. Der Vorsteher des Departements des Innern nahm gegenüber der PUK EMD zu diesem Aspekt Stellung und verwies darauf, dass mit der Revision des Bundesgesetzes über die Militärversicherung diesem Problem die notwendige Aufmerksamkeit geschenkt worden sei (Botschaft vom 27. Juni 1990; Art. 1 Abs. 1 Bst. g Ziff. 5).

- Haftpflicht

Das Problem der Haftpflicht der Organisation beziehungsweise deren Mitglieder gegenüber Dritten wurde offenbar nicht erkannt. Eine Regelung besteht nicht. Die PUK EMD stellte fest, dass im Rahmen einer Übung von P-26 bei einem Lastabwurf ab einem Flugzeug sich der Fallschirm, an dem ein Metallcontainer befestigt war, nicht öffnete und der Container "ungebremst" zu Boden ging. Drittschaden entstand nicht. Hingewiesen auf die Möglichkeit eines Drittschadens bei diesem Vorfall erklärte ein Verantwortlicher von P-26 gegenüber der PUK EMD, in einem solchen Falle wäre Bundeshaftung gegeben gewesen, weil die Ausbildung im Auftrage des Bundes erfolge.

Würdigung

Die PUK EMD kann die gedusserte Auffassung nicht teilen. Bei den Angehörigen der Organisation von P-26 handelt es sich weder um Beamte noch um "übrige Arbeitskräfte" des Bundes im Sinne des Verantwortlichkeitsgesetzes vom 14. März 1958, noch sind sie auf gültige Weise "unmittelbar mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben des Bundes betraut" (Art. 1 Abs. 1 Verantwortlichkeitsgesetz), auch handelt ein Angehöriger im Rahmen seiner Tätigkeit für die Organisation P-26 nicht "in Ausübung seiner antilichen Tätigkeit" (Art. 3 Verantwortlichkeitsgesetz). Eine Bundeshaftung nach dem Bundesgesetz über die Militärorganisation entfällt ebenfalls, da die Mit-

glieder im Rahmen ihrer Tätigkeit für die Organisation P-26 nicht als Angehörige der Armee handeln.

- Anstellung von Mitarbeitern von P-26

Mit Datum vom 30. Juni 1979 schlossen der Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr als Auftraggeber und eine Privatperson als Auftragnehmer einen Vertrag ab, den sie den Regeln der Artikel 394 und folgende des Obligationenrechtes über den Auftrag unterstellten. Inhalt des Vertrages war die Verpflichtung des Auftragnehmers, "das Projekt Nr. 26 der Untergruppe Nachrichtendienst und Abwehr (zu einem späteren, unbekanntem Zeitpunkt korrigiert in "Generalstabschef") selbständig zu leiten und alle damit verbundenen Dienste zu erbringen". Als Gegenleistung verpflichtete sich der Auftraggeber zur Entrichtung eines Honorars nebst Vergütung der anfallenden - ausserhalb des Vertrages pauschalierten - Spesen. Das Honorar beträgt heute rund Fr. 240'000.-- pro Jahr, was ungefähr der Besoldung eines Korpskommandanten entspricht. Der Vertrag wurde vom Direktor der Eidgenössischen Finanzkontrolle, dem Sekretär der Finanzkommissionen und vom Generalstabschef eingesehen.

Beamte oder Instruktoren, die vollamtlich für P-26 tätig sind, werden gemäss ihrer Funktion als Beamte oder Instruktoren nach der Besoldungsverordnung des Bundes entlohnt.

Die nichtchargierten "Feld-Mitglieder" erhielten ein Taggeld von Fr. 100.-- zuzüglich Spesen.

Würdigung

Weder einzeln noch gemeinsam hatten die handelnden Beamten die Befugnis, eine solche Anstellung, wie jene des Chefs von P-26, vorzunehmen. Bundesrat und Parlament wurden nicht informiert. Für diese Anstellung, insbesondere auch für den Entschädigungsansatz, fehlte eine entsprechende Rechtsgrundlage. Nur nebenbei sei erwähnt, dass der Verweis auf Artikel 394 des Obligationenrechtes

irrig ist, da der Vertrag sich seinem Inhalt nach ohne jeden Zweifel eher als Arbeitsvertrag denn als Auftrag kennzeichnet.

- Kriegsmaterialgesetz, Konkordat über den Handel mit Waffen und Munition sowie Sprengstoffgesetz

Das Bundesgesetz vom 30. Juni 1972 über das Kriegsmaterial schreibt in Artikel 4 vor, dass für die Beschaffung von Kriegsmaterial eine Grundbewilligung des Bundes erforderlich ist.

Das interkantonale Konkordat vom 27. März 1969 über den Handel mit Waffen und Munition verbietet in Artikel 8 den Kauf und Verkauf von Maschinenpistolen und Maschinengewehren.

Das Bundesgesetz vom 25. März 1977 über explosionsgefährliche Stoffe schreibt in Artikel 12 vor, dass "wer als Verbraucher Sprengmittel beziehen will" einen vom Kanton ausgestellten Erwerbsschein haben muss.

Würdigung

Die genannten Vorschriften wurden von der Organisation P-26, die über Waffen und Sprengstoff im erwähnten Sinn verfügt, nicht befolgt.

1.5 Verantwortungen

1.5.1 Verantwortung des Parlamentes

1.5.1.1 Die Verantwortung im allgemeinen

Der Nationalrat hatte im Jahre 1957 das Postulat Jaeschke überweisen, welches die Prüfung der Frage verlangte, "welche Vorkehrungen in Organisation und Ausbildung getroffen werden können, um den totalen Volkswiderstand gegebenenfalls über die Feldarmee hinaus aufzunehmen und zu sichern". Die Überweisung dieses Postulates wurde

offenbar von der Armeeführung als direkter Auftrag verstanden, die im Postulat enthaltenen Anliegen in die Tat umzusetzen, nicht bloss als Einladung, diese Frage zu prüfen. Dass "im Auftrag des Parlamentes" eine Widerstandsorganisation geschaffen wurde, erfuhr das Parlament allerdings nicht (vgl. Ziff. 1.2.2.2). Als der Bundesrat im Jahre 1973 seinen Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz vorlegte, erwähnte er zwar den "Widerstand im feindbesetzten Gebiet" als eine der strategischen Zielsetzungen (vgl. Ziff. 426 des Berichtes vom 27. Juni 1973 über die Sicherheitspolitik der Schweiz) und erklärte unter den "sicherheitspolitischen Leitsätzen" (Ziff. 717 desselben Berichtes), "Kleinkrieg und gewaltloser (sic!) Widerstand in besetzten Gebieten werden innerhalb der durch das Kriegsvölkerrecht gezogenen Schranken vorbereitet und nötigenfalls geführt"; von der tatsächlich bereits an die Hand genommenen Vorbereitung des bewaffneten Widerstandes im feindbesetzten Gebiet erwähnte der Bundesrat im Bericht vom 27. Juni 1973 über die Sicherheitspolitik der Schweiz allerdings nichts. Das Parlament erfuhr von solchen Vorbereitungsmaßnahmen erst durch die Arbeitsgruppe Bachmann der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, die in ihrem Bericht vom 19. Januar 1981 unter Ziffer 221 mitteilte: "Der Spezialdienst hat aufgrund der Sicherheitspolitik des Bundes die Aufgabe, günstige Voraussetzungen für den aktiven Widerstand gegen eine Besetzungsmacht in der Schweiz zu schaffen", und erwähnte: "Schon seit den sechziger Jahren war es Aufgabe der Sektion Spezialdienst, den Widerstand für den Besatzungsfall vorzubereiten" (Ziff. 231 des Berichtes der Arbeitsgruppe). Auf welche Weise diese Vorbereitung erfolgte, erwähnte der Bericht nicht. Abgesehen vom Hinweis auf die 1976 erfolgte Ernennung Oberst Bachmanns zum Chef der Sektion Spezialdienst, von Ausführungen über die personelle und organisatorische Verflechtung mit dem ausserordentlichen Nachrichtendienst und wenigen Bemerkungen zur Finanzierung und Kontrolle des Dienstes (Ziff. 251 des Berichtes der Arbeitsgruppe) machte die Arbeitsgruppe weder genauere Angaben zum festgestellten Sachverhalt noch zur Art der Überprüfung des Dienstes. Die Existenz einer Organisation, die heute schon den bewaffneten Widerstand auszulösen in der Lage wäre, wurde dem Parlament nie bekanntgegeben.

Merkmal des Sit. - der Pkt. 207
 207
 207