

# Der Pilotenaustausch mit Südafrika

## Bericht über die Abklärungen der Geschäftsprüfungsdelegation

vom 28. September 1993

---



## Überblick

Die Geschäftsprüfungsdelegation gelangt zu folgendem Ergebnis:

1. *Der Pilotenaustausch mit Südafrika 1983–1988 entsprach einem militärischen Bedürfnis. Er bildete einen Erfahrungsaustausch unter Truppengattungen, dessen Wert für unsere Luftwaffe als hoch eingeschätzt werden darf. Die Schweiz hat damit weder Neutralitätsrecht noch andere völkerrechtliche Verpflichtungen verletzt.*
2. *Der Pilotenaustausch hat aber den Vorrang der Politik vor dem Militär missachtet. Er wurde im Wissen um seine politische Brisanz den zuständigen Departementvorstehern vorenthalten. Damit wurde die Zuständigkeitsordnung für die Bewilligung von Auslandsreisen verletzt. Diese ist bis heute auf der Stufe der Nachrichtendienste nicht bekannt gewesen.*
3. *Der Vorfall deckt einen Konflikt zwischen militärischem und politischem Denken auf, der nach wie vor nicht durchwegs gelöst ist. Die Nachrichtendienste würden auf ihrer Stufe heute noch gleich handeln, wenn ihnen eine vergleichbare Gelegenheit geboten würde, und ihren Vorgesetzten entsprechend Antrag stellen. Um ähnliche Vorfälle zu verhindern, müssen das EMD und die Chefs seiner Gruppen die Führung und Kontrolle politisch heikler Aktionen besser gewährleisten.*
4. *Die bisherigen Vorkehren des EMD – Referententeams, Inspektorat, Geschäftsleitung – sind im Ansatz dazu geeignet, müssen aber durch folgende Massnahmen ergänzt werden:*
  - Klare formale Abgrenzung von Nachrichtendienst und Erfahrungsaustausch unter Truppengattungen.
  - Planung und Kontrolle des Nachrichtendienstes durch den Generalstabschef.
  - Ausbau der Kontrolle über die finanziellen Mittel der Nachrichtendienste.
  - Ausbildung des Personals der Nachrichtendienste.

## Detailbericht

### 1 Anlass und Vorgehen

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

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

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

### 2 Ziel der Abklärungen

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

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

### 3 Der Pilotenaustausch der Jahre 1983–1988

#### 3.1 Zur allgemeinen politischen Lage

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

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

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

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

### 3.2 Der Ablauf der Ereignisse

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **3.3 Der Pilotenaustausch war keine nachrichtendienstliche Aktion**

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

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

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

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

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

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

### **3.4 Der Pilotenbesuch 1983 verletzte die Kompetenzordnung**

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

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

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

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

## **4 Militärische und politische Logik**

### **4.1 Neutralitätspolitik**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 4.2 Konflikt von militärischen und politischen Interessen

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

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

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



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

## **5 Aktuelle Bedeutung des Problems**

### **5.1 Neuere Beispiele**

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

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

### **5.2 Der Vorfall kann sich wiederholen**

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

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

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

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

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

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

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

### 5.3 Unkenntnis der Weisungen

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

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

### 5.4 «Die Schweiz in der Schuld Südafrikas»

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

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

## 5.5 Unklare Abgrenzung von Nachrichtendienst und Erfahrungsaustausch

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

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

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

## 5.6 Autonomie der Nachrichtendienste

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

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

## **6 Massnahmen**

### **6.1 Bisherige Massnahmen des EMD**

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

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

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

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

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

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

### **6.2 Empfehlungen der Geschäftsprüfungsdelegation**

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

Nötig ist eine formelle Definition der Ausnahmen zugunsten des Nachrichtendienstes.

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

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

28. September 1993

Namens der Geschäftsprüfungsdelegation  
der eidgenössischen Räte

Der Präsident: Tschuppert Karl

Der Sekretär: Mastronardi

Von der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates genehmigt und zur Veröffentlichung freigegeben.

6. Oktober 1993

Der Kommissionspräsident:

Cavadini Jean

Von der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates genehmigt und zur Veröffentlichung freigegeben.

14. Oktober 1993

Der Kommissionspräsident:

Seiler Rolf

6510