

SCHLUSSBERICHT AN DEN BUNDESRAT

der Arbeitsgruppe "Strategischer Auslandnachrichtendienst"

25. August 1992



Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1-2
1. Einleitung	3-4
1.1. Der Auftrag der Arbeitsgruppe	3
1.2. Kommentar	3
1.3. Zwischenbericht	4
1.4. Klassifizierung	4
2. Das Umfeld	4-5
3. Die Nachrichtenbedürfnisse der Zukunft	5
4. Die Möglichkeiten der Kleinstaaten	6-8
4.1. Ausländische Staaten im Vergleich	6
4.2. Der rein militärische Nachrichtendienst	6
4.3. Der sicherheitspolitische Nachrichtendienst	7
4.4. Der umfassende Nachrichtendienst	7
5. Die heutige Ausgangslage	8-11
5.1. Die Nachrichtenorgane der Departemente	8
5.2. Die UNA	8
5.3. Der Nachrichtendienst der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen	9
5.4. Die Bundespolizei	10
5.5. Die Lagekonferenz	10
6. Zielvorstellungen	11
7. Randbedingungen	11-12
8. Der Landesnachrichtendienst	12-17
8.1. Grundsatz	12
8.2. Der Auftrag	12
8.3. Die Leitung	13
8.4. Weisungsbefugnis und Meldepflicht	13
8.5. Die Formulierung der Nachrichtenbedürfnisse	14
8.6. Die Nachrichtenbeauftragten der Departemente	14
8.7. Auswertung und Beurteilung der Lage	15
8.8. Zugang zum Bundesrat	15
8.9. Die Unterstellung	16
8.10. Der sicherheitspolitische Auslandnachrichtendienst des EMD	16
8.11. Der Nachrichtendienst der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen	17
8.12. Die Lagekonferenz	17
8.13. Andere bestehende Institutionen	17

9.	Der Handlungsspielraum	18-20
9.1.	Ausland und Inland	18
9.2.	Die Methoden der Nachrichtenbeschaffung	18
9.3.	Quellen	19
9.4.	Das Ermessen	20
10.	Aufsicht	20
11.	Rechtsgrundlagen	21-22
12.	Andere Lösungen	22-24
12.1.	Allgemeines	22
12.2.	Der sicherheitspolitische Nachrichtendienst	23
12.3.	Der Verzicht	24
13.	Realisierung	24

Anhang

Anhang 1:	Die Arbeitsgruppe
Anhang 2:	Definitionen
Anhang 3:	Auftrag der Lagekonferenz
Anhang 4:	Auftrag des Landesnachrichtendienstes
Anhang 5:	Pflichtenheft für die Nachrichtenbeauftragten der Departemente

Zusammenfassung

Die Arbeitsgruppe empfiehlt die Schaffung eines umfassenden Landesnachrichtendienstes. Er beschafft und bearbeitet Nachrichten, die der Gesamtbundesrat für die strategische Führung der Schweiz benötigt.

Der Landesnachrichtendienst besteht aus einem Koordinationsbüro, das sich in Beschaffung und Auswertung vollständig auf die dazu geeigneten Bundesstellen abstützt. Diese Stellen sind dem Koordinator nicht unterstellt, wohl aber zur Zusammenarbeit zugewiesen.

Der Leiter des Landesnachrichtendienstes gehört dem geplanten Führungsstab des Gesamtbundesrates an.

Die Departemente bezeichnen Nachrichtenbeauftragte, welche die Verbindung mit dem Leiter des Landesnachrichtendienstes sicherstellen und im eigenen Departement für den Nachrichtenfluss sorgen.

Der sicherheitspolitische Nachrichtendienst der UNA ist auszubauen. Er braucht eine Aufklärungskapazität, die ihn zur Zusammenarbeit mit ausländischen Nachrichtendiensten befähigt. Die Permanenz seines Indikations- und Warnzentrums muss so verbessert werden, dass sich der Landesnachrichtendienst für die Vorwarnung und Alarmierung darauf abstützen kann. Auch der sicherheitspolitische Nachrichtendienst der UNA ist dem Leiter des Landesnachrichtendienstes nur zur Zusammenarbeit zugewiesen und nicht unterstellt.

Der militärische Bereich bildet weiterhin einen wesentlichen Teil des sicherheitspolitischen Nachrichtendienstes der UNA. Hingegen ist es nicht nötig, den besonderen Nachrichtendienst der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen voll in die UNA zu integrieren. Eine Zuweisung zur Zusammenarbeit sowohl mit dem sicherheitspolitischen Nachrichtendienst der UNA als auch mit dem Leiter des Landesnachrichtendienstes genügt. Allerdings sollen Kontakte mit ausländischen Nachrichtendiensten zwingend über den sicherheitspolitischen Nachrichtendienst der UNA laufen.

Der Landesnachrichtendienst wird sowohl im Inland als auch im Ausland tätig. Er hält sich im Inland an alle Rechtsvorschriften unseres Landes. Im Ausland darf die Tangierung fremden Rechtes dann nicht ausgeschlossen werden, wenn es um die Existenzsicherung unseres Landes geht. Für operative Aufklärung und Nachrichtenbeschaffung im Ausland ist allein der sicherheitspolitische Nachrichtendienst der UNA zuständig.

Der Quellenschutz darf nicht angetastet werden. Im übrigen gibt es aber für die parlamentarische Kontrolle keine Einschränkung.

Der Landesnachrichtendienst braucht keine zusätzliche Verfassungsgrundlage. Ob er in der Substanz auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe zu regeln ist, muss nicht zwingend vorgegeben werden. In einigen Erlassen werden Detailanpassungen nötig, so etwa im-Fernmelde- und Datenschutzgesetz, wo für den sicherheitspolitischen Nachrichtendienst der UNA Ausnahmen vorzusehen sind.

Auch wenn man gegen die Einführung eines Landesnachrichtendienstes entscheiden und sich auf einen rein sicherheitspolitischen Nachrichtendienst beschränken sollte, halten wir ein Fortführen des heutigen Zustandes nicht für ratsam. Die Mittel gestatten die Auftragserfüllung nicht. Sie müssten sehr stark ausgebaut werden, weit mehr als beim vorgeschlagenen Landesnachrichtendienst, dessen Stärke auf der Ausschöpfung bestehender Ressourcen beruht. Wir empfehlen auch die Einschränkung des Auftrages auf das rein Militärische nicht. Allenfalls wäre der Verzicht auf einen eigenen strategischen Nachrichtendienst mit Anlehnung an einen befreundeten Staat die konsequentere Lösung.

1. Einleitung

1.1. Der Auftrag der Arbeitsgruppe

Er besagt im Wortlaut:

1. Sie konkretisiert die Aufgabe des Auslandnachrichtendienstes in einem detaillierten Pflichtenheft und prüft dabei die Frage der operativen Beschaffung.
2. Sie schlägt Statut und Struktur des Auslandnachrichtendienstes vor.
3. Sie schlägt die Rechtsgrundlagen des Auslandnachrichtendienstes und seiner Tätigkeiten vor.
4. Sie legt den Handlungsspielraum des Auslandnachrichtendienstes fest und zeigt die Aufsichts- und Kontrollmöglichkeiten und -mechanismen auf.

Die Zusammensetzung der Arbeitsgruppe ist aus Anhang 1 ersichtlich.

1.2. Kommentar

Anlass zu diesem Auftrag waren gewisse Bemerkungen im Bericht PUK-EMD vom 17.11.1990. Bei der Vertiefung in die Materie stiess die Arbeitsgruppe jedoch auf andere Schwächen des heutigen Zustandes. Zudem wurde ihr klar, dass sich die Nachrichtenbedürfnisse unseres Landes nun fundamental verändert haben. Mit der Ausmerzung einiger Unzulänglichkeiten lässt sich keine befriedigende Lösung erzielen.

In diesem Sinne versuchte sie die Frage zu beantworten: Welcher Auslandnachrichtendienst ist für die Schweiz in Zukunft richtig und tragbar?

Es oblag der Arbeitsgruppe nicht, Einzelvorkommnisse aus dem heutigen Tätigkeitsfeld der bestehenden Nachrichtendienste zu qualifizieren. Der Bericht enthält deshalb keinerlei derartige Kommentare.

1.3. Zwischenbericht

Die Arbeitsgruppe orientierte den Bundesrat am 25. November 1991 schriftlich über den damaligen Verlauf und die Zielrichtungen ihrer Arbeiten.

1.4. Klassifizierung

Die Arbeitsgruppe nimmt an, dass ihr Bericht durch viele Hände geht. Sie hat ihn deshalb so abgefasst, dass er nicht klassifiziert werden muss. Das geht da oder dort auf Kosten der Präzision, wofür wir um Verständnis bitten.

2. Das Umfeld

Der Bericht des Bundesrates über die Legislaturperiode 1992-1995 spricht einleitend von einer sich rasch wandelnden Welt, in der immer engere wirtschaftliche, gesellschaftliche und ökologische Verflechtungen zu regionalen Konflikten mit weitreichenden Folgen und sogar zu einer Bedrohung der Völkergemeinschaft führen können.

Dieser Wandel ist rascher geworden und beschleunigt sich in nächster Zukunft noch weiter. Er wirkt global und erfasst auch unser Land. Die Ressourcen verknappen sich. Die Zunahme der Weltbevölkerung beschleunigt sich in einem besorgniserregenden Ausmass.

In ohnehin überbeanspruchten Teilen der Erde wird der Hunger zu einem weiteren Raubbau an der Substanz führen. Katastrophen sind voraussehbar und ihre Folgen auch: Politische Instabilität; Tendenz zu Extremismus und Intoleranz; regionale und doch weltweit verbreitete militärische Interventionen; Migration in einem Ausmass, das unsere bisherigen Asylantenprobleme als unerheblich erscheinen lässt; wachsende Kritik an den "Satten dieser Erde". Möglicherweise gerät unter dem Druck der Ereignisse das völkerrechtliche Gefüge ins Wanken. Und in dieser ungeordneten, heftig gerüttelten Welt blüht das internationale Verbrechen auf.

Die Führung unseres Staates wird in diesem wirren Umfeld schwieriger und anspruchsvoller. Die Vorstellung, wir müssten uns nur gegen aussen schützen und könnten dann im Innern tun und lassen, was uns beliebt, ist über-

holt. Souveränität bedeutet Freiheit des staatlichen Handelns. Diese Freiheit erscheint nicht mehr in erster Linie durch das Machtstreben anderer Staaten bedroht, wohl aber durch unerwünschte globale Entwicklungen und durch internationale Sachzwänge. Wir müssen sie voraussehen und wenn immer möglich rascher reagieren als andere Länder.

3. Die Nachrichtenbedürfnisse der Zukunft

Sie unterscheiden sich von denen der Vergangenheit sowohl in sachlicher als auch in zeitlicher Hinsicht.

Von der Sache her sind die Bedürfnisse nun umfassend. Sie schliessen alles ein, was die strategische Führung und die Existenz des Landes betrifft: Wirtschaft, Energie, Umwelt, Soziales, Gesundheit, Ressourcen, Bevölkerungsentwicklung, Ernährung - aber auch weiterhin Machtpolitik und Militärpotentiale. Es ist bequem zu glauben, wir würden alle diese Nachrichtenbedürfnisse ohnehin durch die Medien und durch die normalen internationalen Kontakte befriedigen können. Wenn wir uns so passiv verhalten, erleben wir die Nachrichtenbedürfnisse bereits als Forderungen des Auslandes. Der Handlungsspielraum ist vertan.

In zeitlicher Hinsicht tritt neben die kurzfristigen und die mittelfristigen Anliegen nun auch der langfristige Aspekt. Unsere Welt wird in einer Generation nicht mehr so aussehen wie heute. Die Gründe sind globaler Art. Die relative Langfristigkeit der Entwicklung darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass schon jetzt dauernd kurz- und mittelfristige Entscheidungen auf uns zukommen, die den Standort Schweiz in der Welt von 2020 präjudizieren. Es gilt somit, im Kurz- und Mittelfristigen das Langfristige zu erkennen; es gilt aber auch, das Langfristige rechtzeitig vorwegzunehmen. So tritt neben die nicht mehr bestrittene sachliche Vernetzung der Probleme eine noch zu wenig beachtete zeitliche.

Die zukünftigen Nachrichtenbedürfnisse sind noch nicht ausformuliert. Ausserhalb des militärischen Bereiches bewegt man sich hier auch im Ausland weitgehend in neuem Gelände. Gerade darin besteht aber auch eine grosse Chance für unser Land: Besseres und rascheres Wissen sichert unsere künftige Position.

Die Arbeitsgruppe hat die Nachrichtenbedürfnisse bei allen Departementen erhoben. Die Antworten ändern nichts am hier Gesagten.

4. Die Möglichkeiten der Kleinstaaten

4.1. Ausländische Staaten im Vergleich

Der Arbeitsgruppe lagen detaillierte Angaben über die Nachrichtendienste verschiedener Länder vor. Darunter befanden sich auch solche in vergleichbaren Verhältnissen. Eine Beurteilung des aktuellen Standes ergibt folgendes Bild:

- ▶ Die Notwendigkeit, Nachrichten über das rein Militärische und Sicherheitspolitische hinaus zu beschaffen und auszuwerten, wird immer deutlicher erkannt.
- ▶ Im allgemeinen baut man die Nachrichtendienste aus.
- ▶ Alle der Arbeitsgruppe bekannten Nachrichtendienste - einschliesslich jener in neutralen Staaten - beschaffen ihre Nachrichten auch operativ und technisch.
- ▶ Frankreich und Grossbritannien sind im Westen praktisch die einzigen Staaten ohne parlamentarische Kontrolle ihrer Nachrichtendienste.
- ▶ Die Mittelzuteilung erfolgt, auch wenn man die Landesgrösse und das Wirtschaftspotential mitberücksichtigt, im Ausland grosszügiger.

4.2. Der rein militärische Nachrichtendienst

Es war in der Vergangenheit möglich, mit einem vertretbaren Aufwand einen Nachrichtendienst zu unterhalten, der den militärischen Teil unserer strategischen Führung abdeckte. Das dürfte auch in Zukunft so sein.

Auch in einem grösseren Gesamtrahmen behält der militärische Teil eines Nachrichtendienstes seinen Wert. Die Gefechtsführung ist schon heute sehr komplex und die technische Entwicklung beschleunigt sich noch, insbesondere im Bereich der Führungs- und Informationssysteme. Wenn wir ein flexibles, vielseitig einsetzbares militärisches Instrument wollen, das in modernen Konfliktsituationen bestehen kann, braucht es einen intelligenten, effizienten militärischen Nachrichtendienst als Teil eines grösseren Ganzen.

4.3. Der sicherheitspolitische Nachrichtendienst

Die Sicherheitspolitik will die Bevölkerung nicht nur vor militärischen Angriffen, sondern auch vor jeder anderen Art machtpolitischer Bedrohungen bewahren. Darüber hinaus setzt sie sich den Schutz der Lebensgrundlagen und die allgemeine Friedenssicherung zum Ziel.

Der sicherheitspolitische Nachrichtendienst unterstützt diese Bemühungen. Er beschafft und verarbeitet Nachrichten für die sicherheitspolitische Führung des Landes.

Der heutige Nachrichtendienst der UNA müsste sehr wesentlich verstärkt werden, wenn man ihn zu dieser Aufgabe wirklich befähigen wollte. Der Aufwand wäre aber durchaus tragbar, vor allem im Vergleich zu den Kosten der Sicherheits-„Hardware“, die der Grossteil unserer Bevölkerung als nötig erachtet.

Allerdings wäre ein Alleingang verfehlt. Ein Austausch von Nachrichten und Erkenntnissen unter befreundeten Nationen ist sinnvoll. Wir werden in der Nachrichtenbeschaffung immer wieder auf Wissensgut stossen, das uns wenig, unseren Freunden aber mehr nützt - und ihnen wird es gleich gehen. Eine gegenseitige Aushilfe nach dem Prinzip „do ut des“ bildet ein Stück effizienter Nachrichtenbeschaffung. Dafür gibt es aber Regeln, die nicht in unserem Belieben liegen. Wer sie nicht akzeptiert, bleibt von der Zusammenarbeit ausgeschlossen. Die wichtigsten dieser Regeln heissen Geheimhaltung und Quellenschutz.

4.4. Der umfassende Nachrichtendienst

Er sorgt sich um alle Nachrichten, die für die Staatsführung notwendig und nicht ohne weiteres zugänglich sind. Wenn er effizient arbeitet, ist sein Nutzen kaum zu überschätzen. Unsere Freiheit, unser Wohlergehen, unser internationales Ansehen hängen davon ab, dass die Behörden, die entscheiden, es aus einem rascheren und besseren Wissen heraus tun als andere Staaten und Partner.

Können wir uns einen derartigen Nachrichtendienst leisten? Wir meinen ja, denn in Anwendung des bewährten Milizsystems und unter Überwindung einer überholten Ressortpraxis können so viele Kräfte freigesetzt werden, dass der Gesamtaufwand eher geringer ausfallen dürfte als derjenige, der für die Schaffung eines tauglichen sicherheitspolitischen Auslandsnachrichtendienstes gemäss Ziff 4.3. erforderlich wäre. Unser konkreter Vorschlag zielt in diese Richtung.

Allerdings birgt der fast uneingeschränkte Einsatzbereich eines umfassenden Nachrichtendienstes die Gefahr der Zersplitterung der Kräfte. Es wird deshalb eine erste Aufgabe seines Leiters sein, dem Gesamtbundesrat Prioritäten vorzuschlagen. Umfassende Checklisten liegen bereit.

5. Die heutige Ausgangslage

5.1. Die Nachrichtenorgane der Departemente

Es gibt in der Bundesverwaltung zahlreiche Stellen, die sich mit der Beschaffung und Auswertung von Nachrichten befassen. Die Arbeitsgruppe liess sich diese Stellen auflisten. Eine Wiedergabe erübrigt sich. Als Beispiel genüge der Hinweis darauf, dass allein das EDA mit seinen Aussenposten und mit den internen Verarbeitungsorganen ebenfalls weitgehend eine Nachrichtenorganisation darstellt. Sie dient der Führung des Departementes; und so steht es auch mit den Nachrichtenorganen in anderen Departementen.

Departementale Nachrichten gelangen im allgemeinen nur dann an den Gesamtbundesrat, wenn sie departementale Anliegen begründen. Nachrichtenträger ist in diesen Fällen der entsprechende Departementsvorsteher. Zusätzliche Abklärungs- und Aufklärungsanträge gelangen wiederum über einen oder mehrere Departementschefs in die sektorielle Bearbeitung. Die Departementschefs wissen oft nicht, was in anderen Departementen an Quellen, an Zugriffsmöglichkeiten vorhanden ist.

Diese Schwäche wird durch die Lagekonferenz im sicherheitspolitischen Bereich etwas vermindert, aber nicht voll ausgemerzt.

5.2. Die UNA

Sie ist heute Teil des Stabes der Gruppe für Generalstabsdienste und untersteht dem Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr. Bei einer Mobilmachung bildet die UNA nach dem heutigen Stand einen Teil des Armeestabes. Sie wird dann dem Oberbefehlshaber der Armee zudienen und plötzlich wieder mehr oder weniger ein rein militärisches Organ sein. Dieser Zustand ist überholt. Der Generalstabschef hat denn der UNA auch bereits im März 1991 interimistisch einen erweiterten, sicherheitspolitischen Auftrag erteilt.

Diesem erweiterten Auftrag trägt die gegenwärtige Mittelzuteilung an die UNA und im speziellen an ihren Teil Nachrichtendienst nicht Rechnung. Selbst ein rein militärisch ausgerichteter Nachrichtendienst müsste eine Präsenz rund um die Uhr sicherstellen können, was heute nicht gewährleistet ist.

Der Nachrichtendienst der UNA hat in der Vergangenheit einige Pannen erlebt. Gemessen am Auftrag und an der Tätigkeit dieser Organisation waren sie aber eher selten. Auch ein zukünftiger Nachrichtendienst wird - wie man ihn auch immer konzipieren mag - nicht pannenfrei sein. In erster Linie ist aber Effizienz gefragt.

Die hauptsächlichsten Produkte des Nachrichtendienstes sind heute:

- Nachrichtenübersicht (täglich)
- Tagesbulletin (täglich)
- Lageberichte
- Lagebeurteilungen zuhanden der Lagekonferenz und der Führung.

Daneben betreut der Nachrichtendienst der UNA auch den Truppennachrichtendienst und versorgt die Truppe mit Reglementen, Dokumentationen und Ausbildungshilfen.

Der Auslandsnachrichtendienst der UNA ist ein spezialisierter, professioneller Nachrichtendienst. Die militärische Herkunft wirkt sich in diesem Sinne positiv aus. Die Methodik in Beschaffung, Selektionierung, Triage, Beurteilung und Auswertung erfolgt nach erprobten Rezepten. Wir verfügen hier über eine wertvolle Tradition auch in Bezug auf Auswahl, Ausbildung und Einstellung der nachrichtendienstlichen Mitarbeiter. Was fehlt, ist die Kongruenz von Auftrag, Mitteln und Abstützung.

5.3. Der Nachrichtendienst der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen

Er hat weitgehend taktische und operative Aufgaben, die strategische Dimension tritt an Bedeutung zurück. Das geht auch aus dem heute geltenden Auftrag hervor. Der FFND unterstützt damit in allererster Linie den Kommandanten der FF-Truppen.

In Friedenszeiten ist der FFND in die Aufgabe zur Wahrung der Luft-
hoheit einbezogen, was unter anderem die Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Zivilluftfahrt sowie die Integration in die Führungsorganisation des KFLF bedingt.

5.4. Die Bundespolizei

Die Bundespolizei ist das Staatsschutzorgan des Bundes und als solches der *Inlandnachrichtendienst* der Schweiz. Ihre Aufgaben als Staatsschutzorgan liegen nach dem Entwurf des Staatsschutzgesetzes vor allem im Schutz vor gewaltsamer Änderung der staatlichen Ordnung und schwerwiegenden Gefährdungen der auswärtigen Beziehungen sowie in der Bekämpfung der Spionage, des Terrorismus, des gewalttätigen Extremismus und der organisierten Kriminalität. Die Bundespolizei bearbeitet im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung alle für die innere Sicherheit der Schweiz relevanten Informationen. Sie steht dafür namentlich mit den zuständigen Polizeiorganen der Kantone und mit ausländischen Sicherheits- und Nachrichtendiensten in direktem und ständigem Kontakt.

Die Bundespolizei ist zudem zuständige gerichtliche Polizei in den meisten Fällen der Bundesgerichtsbarkeit.

Die Bundespolizei orientiert den Vorsteher des EJPD - auch zuhanden des Bundesrates - laufend über die innere Lage. In die Orientierung sind auch andere Stellen mit einbezogen (u.a. UNA, EDA, Lagekonferenz).

5.5. Die Lagekonferenz

Sie ist ein im Prinzip nach Bedarf tagendes, insbesondere für ausserordentliche Lagen geschaffenes interdepartementales Organ des Bundesrates. Sie stellt Lücken in der Nachrichtenbeschaffung fest und beantragt bei den Departementen allenfalls zusätzliche Recherchen. Sie analysiert die Gesamtlage und deren mögliche Entwicklungen und stellt sie in Lageberichten zuhanden des Bundesrates, der Departemente und der Kantone dar. Die Empfehlung von Massnahmen gehört nicht zu ihren Obliegenheiten.

Die Verbreitung der Lageberichte erfolgt schriftlich. Im Bedarfsfall kann der Vorsitzende vom Bundesrat zur mündlichen Berichterstattung vorgeladen werden. Er referiert auch vor der Generalsekretärenkonferenz, bzw. dem Stab für Gesamtverteidigung. In besonderen Fällen nehmen die Bundesratsmitglieder direkt an der Lagekonferenz teil. Seit 1983 liegt der Vorsitz beim Direktor der Zentralstelle für Gesamtverteidigung, die auch das Sekretariat stellt.

Die Lagekonferenz tritt, abgesehen von ausserordentlichen Ereignissen, monatlich zusammen, um sich auf die Zusammenarbeit in ausserordentlichen Lagen vorzubereiten.

6. Zielvorstellungen

Es wird in Zukunft nicht leicht sein, den Kleinstaat Schweiz durch Turbulenzen und globale Verpflichtungen so hindurchzuführen, dass er seine eigene Entscheidungs- und Handlungsfreiheit einigermaßen behält. Denn die grossen Länder werden den internationalen Herausforderungen mit dem Einsatz enormer materieller Mittel begegnen und sie werden für sich dann auch das Sagen beanspruchen. Unser Gewicht in diesem Konzert kann nur in einem von tiefer Sachkenntnis und von überzeugender Voraussicht getragenen Auftritt für zweckmässige, dauernde Lösungen bestehen. Das setzt voraus, dass wir unser Wissen rasch, zuverlässig und eigenständig erwerben und dann zu Führungsoptionen aufarbeiten.

Das ruft nach einem umfassenden Nachrichtendienst, der die Landesführung in jeder sich bietenden wichtigen Herausforderung rechtzeitig unterstützt. Wir nennen einen solchen Dienst deshalb *Landesnachrichtendienst*. Er soll dem Gesamtbundesrat rechtzeitig aufzeigen, welche Konstellationen sich neu aufbauen und wie unsere Handlungsoptionen aussehen. Er soll in der Lage sein, zusätzliche Abklärungsaufträge der Landesregierung rasch, kompetent und äusserst vertraulich zu erfüllen. Sein sachliches Gebiet ist nicht eingeschränkt.

7. Randbedingungen

Die personellen Mittel des bestehenden Nachrichtendienstes genügen weder zur Bewältigung der rein militärischen, noch der vom Generalstabschef vorgegebenen sicherheitspolitischen Aufgaben. Der Zusatzbedarf ist gross.

Man sollte diese Personallücke ernst nehmen. Wie auch immer der Entscheid über den künftigen Nachrichtendienst ausfallen wird - die Mitteldäquanz zum Auftrag muss gegeben sein. Zu gross ist sonst die Gefahr der Selbsttäuschung: Man glaubt über einen Nachrichtendienst zu verfügen, hat aber keinen.

Die Arbeitsgruppe weiss um die Sparnotwendigkeit bei den Bundesfinanzen. Sie weiss, wie schwer es ist, zu einem Ausbau irgendwelcher Sollbestände Zustimmung zu finden. Sie hat sich deshalb um eine Lösung bemüht, die tragbar erscheint und zudem unserem Milizdenken entspricht.

Die Professionalität ist eine weitere Voraussetzung für ein genügendes Funktionieren einer so delikaten Institution, wie sie ein Nachrichtendienst darstellt. Zwar dürfen wir davon ausgehen, dass Wissen, Können und Berufserfahrung bei allen Stellen, die nachrichtendienstlich tätig werden, schon heute nicht fehlen. In Zukunft werden aber vermehrt interdisziplinär ausgebildete Spezialisten nötig sein. Sie sollen über ihr Fachwissen hinaus die nachrichtendienstliche Methodik beherrschen und über mehr als oberflächliche Kenntnisse in verwandten und weniger verwandten Bereichen verfügen. Es ergeben sich mit Bestimmtheit Ausbildungsbedürfnisse.

Die Mitarbeiter des Nachrichtendienstes im EMD erleben eine sehr unregelmässige Arbeitsbelastung. Zeiten der Überbeanspruchung werden zwar auch von Perioden geringerer Anspannung abgelöst. Dies geschieht aber nicht in einer voraussehbaren Regelmässigkeit, die einen Ausgleich sicherstellt. Wir empfehlen deshalb die Frage zu prüfen, ob das geltende Beamtenrecht den aussergewöhnlichen Status der nachrichtendienstlichen Mitarbeiter wirklich in allen Fällen zweckmässig abdeckt.

8. Der Landesnachrichtendienst

8.1. Grundsatz

Die Arbeitsgruppe empfiehlt die Schaffung eines *umfassenden Landesnachrichtendienstes*.

8.2. Der Auftrag

Er könnte für den empfohlenen Landesnachrichtendienst in einer Kurzfassung wie folgt lauten:

- ▶ Beschafft Nachrichten, die für die strategische Führung der Schweiz notwendig sind.
- ▶ Wertet diese Nachrichten zu Darstellungen und Beurteilungen der Lage und der möglichen Entwicklungen aus.
- ▶ Zeigt Gefahren und Risiken, aber auch Chancen und Optionen auf.

Eine ausführliche Fassung dieses Auftrages findet sich im Anhang 4.

8.3. Die Leitung

Sie bedeutet vor allem Koordination. Über eigene Beschaffungsorgane verfügt sie nicht. Auch bei der Auswertung, Beurteilung und Synthese der Nachrichten stützt sie sich auf verwaltungsinterne Spezialisten und Organe aller Departemente ab, die ihr nicht unterstellt, sondern nur zur Zusammenarbeit zugewiesen sind. Das gilt auch für die Nachrichtendienste des EMD. Der Chef des Landesnachrichtendienstes kann aber im Bedarfsfall auch auf aussenstehende Experten zurückgreifen.

Dies gestattet es, den Mitarbeiterstab des Leiters sehr klein zu halten.

Wichtiger sind die Kompetenzen. Sie dienen dem Leiter des Landesnachrichtendienstes dazu, das jeweils Zweckmässigste rasch und effizient zu veranlassen. Seine Weisungen an die im einzelnen nützlichen Stellen in den Departementen sind verbindlich. Er beruft Konferenzen wechselnder Zusammensetzung nach seinem Ermessen auch kurzfristig ein. Für die Ausarbeitung anspruchsvoller Unterlagen und für Vorträge vor dem Gesamtbundesrat greift er auf die dafür geeigneten Personen zurück.

8.4. Weisungsbefugnis und Meldepflicht

Die *Weisungsbefugnis* des Leiters des Landesnachrichtendienstes bezieht sich nur auf nachrichtendienstliche Belange. Die Weisungen bedürfen keiner Genehmigung durch hierarchisch vorgesetzte Stellen der angesprochenen Personen oder Organe.

Alle Bundesstellen haben eine *direkte Meldepflicht* an den Leiter des Landesnachrichtendienstes in bezug auf Informationen, welche für die strategische Gesamtführung wichtig sein können. Die normale, innerdepartementale Weitermeldung wird davon nicht berührt. Den Departementen soll kein Wissen weggenommen werden. Man will dieses nur auf effiziente, rasche und mit anderem Wissen koordinierte Art dem Gesamtinteresse verfügbar machen.

Weisungsbefugnis und *Meldepflicht* sind unabdingbare Voraussetzungen für das Funktionieren der vorgeschlagenen, im Aufwand äusserst günstigen Lösung. Andernfalls müsste der Landesnachrichtendienst mit eigenen Spezialisten aus allen möglichen Bereichen bestückt werden. Er hätte nie genug davon, würde sie trotzdem nicht dauernd auslasten und im entscheidenden Moment wären es möglicherweise auch

die falschen. Auf alle Fälle wären grössere personelle Doppelspurigkeiten unvermeidlich.

8.5. Die Formulierung der Nachrichtenbedürfnisse

Das rechtzeitige Erkennen von Nachrichtenbedürfnissen ist keine Selbstverständlichkeit. Es entspricht dem zukunftsgerichteten Variantendenken und bildet ein wichtiges und nützliches Element der Führungsvoraussicht. Nachrichtenbedürfnisse sollten im Gespräch zwischen Führung und Nachrichtenspezialisten gemeinsam festgelegt werden.

Die Arbeitsgruppe hat einen Katalog möglicher Nachrichtenbedürfnisse angelegt. Er ist sehr umfassend und bedarf, um den Landesnachrichtendienst nicht zu überfordern, einer Prioritätsordnung. Es müsste eine der ersten Aufgaben des Leiters des Landesnachrichtendienstes sein, sie im Dialog mit den Departementschefs festzulegen.

8.6. Die Nachrichtenbeauftragten der Departemente

Die Departementschefs bezeichnen *Nachrichtenbeauftragte*, welche die Verbindung zum Leiter des Landesnachrichtendienstes halten und ihm bei allen Kontakten innerhalb des betreffenden Departementes behilflich sind. Die Nachrichtenbeauftragten sollten in der näheren Umgebung ihres Departementschefs angesiedelt sein und über eine gewisse nachrichtendienstliche Erfahrung verfügen. Sie bleiben dem Departementschefs unterstellt.

Es ist eher fraglich, ob in allen Departementen eine Einzelperson genügt. Auf alle Fälle muss die Stellvertretung so geregelt sein, dass der Leiter des Landesnachrichtendienstes während der Bürostunden dauernd auf einen ausgebildeten und eingeführten Ansprechpartner greifen kann, selbst wenn der Beauftragte seine Funktion nur nebenamtlich ausübt. Die Verantwortung für diese Ausbildung und Einführung sollte beim Leiter des Landesnachrichtendienstes liegen.

Anhang 5 enthält ein mögliches Pflichtenheft für die Nachrichtenbeauftragten der Departemente.

8.7. Auswertung und Beurteilung der Lage

Obwohl sich der Leiter des Landesnachrichtendienstes auch in der Auswertung und in der Beurteilung der Lage auf dezentrale, ihm nicht unterstellte Organe und Personen abstützt, liegt die Verantwortung dafür bei ihm. Er ist über die Gesamtlage dauernd auf dem Laufenden und kann darüber auf Wunsch des Bundesrates jederzeit referieren.

Die organisatorischen Voraussetzungen dieser Bereitschaft brauchen hier nicht erörtert zu werden. Als erfahrener Nachrichtenspezialist wird sie der Leiter des Landesnachrichtendienstes kennen. Er berichtet nur über Dinge, welche die Gesamtführung unseres Landes wirklich beeinflussen. Negativmeldungen wie "Keine Lageveränderung von Belang" dürfen nicht gescheut werden.

Der Landesnachrichtendienst erfüllt seine Aufgabe dann gut, wenn die Bundesräte seine Berichte *lesen wollen*, wenn sie den Lageraum immer wieder uneingeladen *von sich aus aufsuchen*, wenn sie den *mündlichen Vortrag anordnen*. Der Bundesrat als Benutzer entscheidet über die Qualität der Leistung durch deren Gebrauch oder Nichtgebrauch.

8.8. Zugang zum Bundesrat

Der Zugang zum Bundesrat soll für den Leiter des Landesnachrichtendienstes möglichst einfach sein. Die folgende Regelung scheint der Arbeitsgruppe denkbar:

- ▶ In dringenden Fällen, also bei zeitkritischen und wesentlichen Lageveränderungen, wendet sich der Leiter des Landesnachrichtendienstes unaufgefordert und direkt an den Bundespräsidenten mit der Bitte, den Gesamtbundesrat rasch orientieren zu dürfen. Dieser Weg ist nur angezeigt, wenn sich für den Gesamtbundesrat auch ein Handlungsbedarf abzuzeichnen scheint.
- ▶ Der Bundesrat lädt den Leiter des Landesnachrichtendienstes nach Belieben zum Vortrag ein. Es wäre erwünscht, eine periodische Berichterstattung, zum Beispiel alle zwei Monate, fest zu traktandieren.
- ▶ Der Leiter des Landesnachrichtendienstes orientiert periodisch die Konferenz der Generalsekretäre.

8.9. Die Unterstellung

Es sei nochmals darauf hingewiesen, dass kein bestehender Dienst sein Departement wechselt. Wem aber ist der Leiter des Landesnachrichtendienstes mit seinem Koordinationsbüro zu unterstellen?

Die Arbeitsgruppe hat Kenntnis vom Zwischenbericht der Arbeitsgruppe "Führungsstrukturen des Bundes" vom November 1991. Sie unterstützt die darin enthaltene Tendenz, die Gesamtführung zu verstärken. Sie geht von der Schaffung eines *Führungsstabes für den Gesamtbundesrat* aus und sieht den Landesnachrichtendienst als Teil dieses Stabes. Von einer Personalunion *Chef Führungsstab* und *Chef Landesnachrichtendienst* ist eher abzuraten. Der Führungsstab seinerseits würde dann wohl einem irgendwie gearteten Präsidialdepartement zugeordnet.

Solange es einen Führungsstab des Gesamtbundesrates nicht gibt, ist eine Zwischenlösung zu treffen.

8.10. Der sicherheitspolitische Auslandnachrichtendienst des EMD

Im Rahmen des Landesnachrichtendienstes erfüllt der sicherheitspolitische Nachrichtendienst des EMD weiterhin die Funktion eines strategischen *Auslandnachrichtendienstes*. Er muss dazu personell dergestalt ausgestattet werden, dass er das aus der Zusammenarbeit mit ausländischen Nachrichtendiensten gewinnbare Nachrichten- und Erkenntnisaufkommen optimieren und unserem Staat und dessen Führung auch eine ausreichende eigene Auslandaufklärungs- und Beschaffungskapazität verfügbar machen kann. Soll der Auslandnachrichtendienst ein attraktiver Partner für die Zusammenarbeit mit ausländischen Nachrichtendiensten sein, kann der interimistische Auftrag des Generalstabschefs vom März 1991 nur geringfügig eingeschränkt werden. Ein personeller Ausbau ist unumgänglich.

Es war der Arbeitsgruppe nicht möglich, den nach den neuen Gesichtspunkten im sicherheitspolitischen Nachrichtendienst vorhandenen zusätzlichen Personalbedarf abzuschätzen. Es steht aber ausser Frage, dass der Landesnachrichtendienst in der vorgeschlagenen Art insgesamt und einschliesslich des Koordinationsbüros des Leiters und der Nachrichtenbeauftragten der Departemente weniger Mitarbeiter braucht als der Auslandnachrichtendienst erfordern würde, hätte er allein die Befriedigung aller sicherheitspolitischen Bedürfnisse des Gesamtbundesrates zu gewährleisten.

Der sicherheitspolitische Nachrichtendienst des EMD sollte neu dem Departementschef direkt unterstellt werden. Die rein militärischen, auf die Armee bezogenen Aufgaben bestehen zwar weiter, nehmen aber gegenüber anderen sicherheitspolitischen Anliegen relativ an Bedeutung ab. Neben die Zuweisung zur Zusammenarbeit an den Leiter des Landesnachrichtendienstes für die Gesamtbelange tritt eine solche an den Generalstabschef für die Belange des Truppennachrichtendienstes, der Kriegsvorbereitung und der Armee-internen Nachrichtenbedürfnisse.

8.11. Der Nachrichtendienst der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen

Wir haben schon unter Ziffer 5.3. zum Ausdruck gebracht, dass dieser Dienst nur nebenbei strategische Aufgaben wahrnimmt und in überwiegendem Mass für den Kommandanten der FF-Truppen taktisch und operativ tätig ist. Eine anderweitige Unterstellung ergäbe Dissergien statt Synergien.

Hingegen ist der Nachrichtendienst der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen nicht nur dem Leiter des Landesnachrichtendienstes, sondern auch dem Chef des sicherheitspolitischen Nachrichtendienstes im EMD zur Zusammenarbeit zuzuweisen.

8.12. Die Lagekonferenz

Der Chef des Landesnachrichtendienstes beruft Konferenzen nach den wechselnden Bedürfnissen im eigenen Ermessen ein.

Die Funktionen der bisherigen Lagekonferenz werden im Prinzip vom Koordinationsbüro übernommen.

8.13. Andere bestehende Institutionen

Es ist anzunehmen, dass weitere heute bestehende Institutionen durch die Einrichtung des Landesnachrichtendienstes überflüssig werden. Das dürfte insbesondere für Organe zutreffen, die erst in ausserordentlichen Lagen zum Einsatz kommen. Ein Beispiel dafür ist das Nachrichtenbüro der Bundeskanzlei.

Bei der Einführung des Landesnachrichtendienstes sollten diese Fälle aufgelistet und einzeln geregelt werden.

9. Der Handlungsspielraum

9.1. Ausland und Inland

Da der Landesnachrichtendienst grundsätzlich Nachrichtenbedürfnisse in allen Bereichen der Staatsführung abdecken soll, ist eine Unterteilung in Ausland und Inland auf dieser Ebene obsolet. Hingegen empfiehlt es sich durchaus, die Aktivitäten gewisser Organe aufeinander abzustimmen und zu begrenzen. Dafür können verschiedene Gründe sprechen: Schutz der Privatsphäre des Bürgers, bessere Kanalisierung der Kritik von aussen, Begrenzung des Schadens in Pannenfällen, Vermeidung von Doppelspurigkeiten.

Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die ausschliessliche Ausrichtung des sicherheitspolitischen Nachrichtendienstes des EMD auf das Ausland, wie sie die PUK-EMD verlangte. Wir unterstützen diese Meinung, allerdings mit der folgenden Präzisierung: Der Auslandnachrichtendienst liefert zwar Informationen, Auswertungen und Lagebeurteilungen nur über das Ausland. Er kann zu diesem Zweck aber auch im Inland tätig werden. Er untersteht dann allen Regeln unserer Rechtsordnung. Im übrigen können die angewandten Methoden recht harmlos sein, so etwa der Besuch offener Veranstaltungen oder das Gespräch mit auslandkundigen Schweizern. Auch gegen die Elektronische Aufklärung aus der Schweiz heraus bestehen keine Bedenken.

9.2. Die Methoden der Nachrichtenbeschaffung

Die Nachrichtenbeschaffung, also das aktive Einholen von Informationen zur Schliessung von "Nachrichtenzlücken", folgt den üblichen Methoden der Anfragen und des Nachrichtenaustausches. Sie stützt sich auf das zugängliche Material und die öffentlichen und privaten Ansprechpartner.

Für den militärischen und sicherheitspolitischen Nachrichtendienst muss zur Kenntnis genommen werden, dass diese Methoden nicht in allen Fällen zu genügen scheinen. Allfällige Lücken werden gemäss den nachrichtendienstlichen Gepflogenheiten aller Staaten zunächst durch die Zusammenarbeit mit anderen Nachrichtendiensten geschlossen. Dazu ist der militärisch-sicherheitspolitische Nachrichtendienst - und nur er - ausdrücklich zu ermächtigen. Voraussetzung für eine erfolgreiche Kooperation im Einzelfall oder über längere Zeit ist in jedem Fall, dass der Quellenschutz gewährleistet wird.

Ferner setzt diese Kooperation schweizerischerseits einen vollwertigen Nachrichtendienst voraus, d.h., andere Nachrichtendienste erwarten Gegenleistungen. Der völkerrechtlich und faktisch tolerierte sogenannte "operative Nachrichtendienst" geht über die formelle Kooperation hinaus und beschafft sich unabdingbar benötigte Informationen dort, wo sie fassbar sind (unter Inkaufnahme des Tangierens nationaler Schutzvorschriften). Operative Nachrichtenbeschaffung kann nicht die Regel sein, doch darf die Möglichkeit dieses Vorgehens nicht von vornherein ausgeschlossen werden, sei es in Ausnahmesituationen (Notstand), sei es bei sich abzeichnenden existentiellen Bedrohungen. Auf den Quellenschutz kann insbesondere in diesem Umfeld nicht verzichtet werden.

9.3. Quellen

Wenn hochgestellte ausländische Personen uns aus der Überzeugung heraus, einer guten Sache zu dienen, unentgeltlich und aus eigenem Antrieb mit geheimen Nachrichten versorgen, so sind das Quellen. Angehörige fremder Nachrichtendienste suchen manchmal bei uns Informationen über Drittländer und bieten im Austausch dafür Nachrichten an, die uns direkt betreffen - auch das sind Quellen. Auch aus anderen Gründen mögen uns Einzelpersonen Zugang zu nicht leicht verfügbaren Fakten verschaffen.

Den Quellen ist gemeinsam, dass sie ohne Geheimhaltung nicht arbeiten können, geschweige denn wollen. Obwohl sie davon ausgehen, dass ihr Material vielen Personen des empfangenden Landes bekannt gemacht wird, erwarten sie in bezug auf sich selbst Geheimhaltung im engsten Kreis, der sich auf die Kontaktperson und etwa ihren Vorgesetzten beschränken sollte. Diese verschärfte Geheimhaltungserwartung umfasst alles, was die Quelle selbst charakterisiert, nämlich:

- ▶ ihre Identität
- ▶ die Art ihres Zugangs zu Nachrichten, Personen, Dokumenten und Belegen über Absichten, Ziele, Planungen und Material
- ▶ ihre Mittel, Methoden und Verfahren der Informationsgewinnung
- ▶ Art, Mittel und Periodizität der Übermittlung.

Wenn die Quelle kein Vertrauen in ihren absoluten Schutz hat, versiegt sie. Spricht sich der mangelnde Schutz herum, oder ist er gar durch landesinterne Offenlegungsvorschriften des Benutzerstaates institutionalisiert, so fallen auch andere Quellen aus und neue lassen

sich nicht mehr gewinnen. Offenlegung von Quellen heisst somit Verzicht auf Quellen.

Die Arbeitsgruppe ist der Meinung, dass wir im Interesse unserer Staatsführung Quellen brauchen. Sie tritt deshalb für ihren Schutz ein.

9.4. Das Ermessen

Es ist nicht Aufgabe der Arbeitsgruppe, den Gelehrtenstreit über den Geltungsbereich des Legalitätsprinzips in Randgebieten staatlichen Wirkens, vorab im Ausland, zu entscheiden. Wir halten weder einen Reptilienfonds noch eine Generalabsolution im Sinne der Staatsraison für richtig, oder auch nur für notwendig. Geheimgehaltene Organisationen, wie sie bis vor kurzem noch bestanden, sind auch im Urteil der Arbeitsgruppe abzulehnen.

Hingegen sollten die ordentlichen Nachrichtenbeschaffungsorgane einen vernünftigen, nicht allzu eng begrenzten Handlungsspielraum haben. Im Inland gibt es dafür gewisse Regeln. Für die Auslandstätigkeit sind sie schwerer formulierbar.

10. Aufsicht

Eine parlamentarische Oberaufsicht ist erwünscht. Die heutige Form einer kleinen, besonders ausgewählten "Geschäftsprüfungsdelegation der Geschäftsprüfungskommissionen Nationalrat und Ständerat (GPK Del)" erscheint der Arbeitsgruppe als eine gute Lösung. Der Überprüfungsbereich der parlamentarischen Geschäftsprüfungsdelegation sollte unbeschränkt sein und nur vor dem Quellenschutz halt machen.

Die Aufsicht über das laufende Geschehen liegt bei den Linienvorgesetzten innerhalb der Exekutive. Gegenüber dem Parlament trägt der Gesamtbundesrat die Verantwortung. Wir raten davon ab, dass legislative Organe in die Kontrolle des Tagesgeschehens eingreifen. Wir meinen, das Parlament müsse schon im eigenen Interesse Distanz zu diesem heiklen Bereich halten und sich nicht mit dem Bundesrat de facto in die geschäftsführende Verantwortung teilen.

11. Rechtsgrundlagen

Nachrichtendienst als Beschaffung, Bewertung und Auswertung von Informationen ist nicht eine selbständige Aufgabe, sondern dient der Regierung und ist in diesem Sinne eine Funktion, die in der Staatsleitung und Staatslenkung eingeschlossen, weil vorausgesetzt ist. Zu den mittelbaren Aufgaben des Bundesrates als der obersten vollziehenden und leitenden Behörde der Eidgenossenschaft (Art. 95 BV) zählt deshalb auch der Nachrichtendienst, obwohl diese "Obliegenheit" in Art. 102 BV, der die wichtigsten Aufgaben des Bundesrates auflistet, nicht ausdrücklich erwähnt ist.

Welche Bedeutung der Nachrichtendienst für die bundesrätlichen Funktionen hat, geht aus Art. 3 Verwaltungsorganisationsgesetz vom 19. September 1978 (SR 172.010) hervor. Dort werden die Regierungstätigkeiten umschrieben. An erster Stelle wird erwähnt: "Er (der Bundesrat) verfolgt die Entwicklung in Staat und Gesellschaft sowie das Geschehen im In- und Ausland und beurteilt laufend die Lage." (Art. 3 Abs. 1 lit. a leg. cit.). Diese Aufgabe kann ohne einen umfassenden Landesnachrichtendienst - mit Einschluss eines Auslandnachrichtendienstes - nicht erfüllt werden. Er wird deshalb *implicite* vorausgesetzt. Die gesetzliche Grundlage für einen Landesnachrichtendienst ist damit gegeben. Es kann und darf sogar die Schlussfolgerung gezogen werden, dass es zu den Aufgaben des Bundesrates gehört, einen Landesnachrichtendienst zu organisieren und zu betreiben. Es genügt also nicht, einzelne Nachrichtendienste in den Departementen zu unterhalten. Im Sinne von Art. 3 Verwaltungsorganisationsgesetz geht es vielmehr darum, die Regierungstätigkeit als solche durch einen das Gesamtgeschehen im In- und Ausland erfassenden Nachrichtendienst zu alimentieren. Gestützt auf die zitierte gesetzliche Grundlage - in Verbindung mit Art. 61 Abs. 1 Verwaltungsorganisationsgesetz - kann deshalb der Bundesrat auf dem Verordnungsweg die notwendigen organisatorischen Vorkehrungen treffen und im Sinne der Anträge der Arbeitsgruppe einen Landesnachrichtendienst betreiben.

Wir übersehen nicht, dass aus Gesetz und Doktrin heraus geltend gemacht werden kann, die Schaffung eines Landesnachrichtendienstes stelle eine wesentliche organisatorische Festlegung dar, die nach der Formel, wonach wichtige Fragen in Gesetzesform zu regeln seien, in einem formellen Gesetz festgeschrieben werden müsse (Art. 5 Geschäftsverkehrsgesetz vom 23. März 1952, SR 171.11). Dementsprechend wäre ein Bundesgesetz über den Landesnachrichtendienst zu erlassen. Allerdings müsste abwägend beachtet werden, dass die Vorschläge der Arbeitsgruppe nicht die Schaffung einer grösseren Einheit in der Art eines Bundesamtes anvisieren, sondern eine organisatorische Einbindung der verschiedenen bestehenden Nachrichtendienste auf der Ebene des Bundesrates zur Stärkung seiner Lagebeurtei-

lungskompetenz. Dazu könnte eine bundesrätliche Verordnung ausreichen. Auf der anderen Seite ergeben sich Begründungshinweise für eine formelle gesetzliche Grundlage aus möglichen Gesetzesanpassungen - Militärorganisation, Staatsschutz, Datenschutz, Geschäftsverkehrsgesetz, usw. -, insbesondere unter den Gesichtspunkten der parlamentarischen Kontrolle und des Quellenschutzes, doch ist es denkbar, entsprechende Vorbehalte in den entsprechenden Gesetzen anzubringen.

Sollte sich der Bundesrat die Möglichkeit des Erlasses einer *selbständigen Verordnung* unmittelbar gestützt auf Art. 102 BV vorbehalten, so müsste geprüft werden, für welchen Bereich des Landesnachrichtendienstes dies erforderlich und verfassungsrechtlich vertretbar wäre. Nachdem der Bundesrat an sich gestützt auf Art. 3 Verwaltungsorganisationsgesetz bereits über eine *Verordnungskompetenz* verfügt, dürfte es gegeben sein, das selbständige *Verordnungsrecht* ausschliesslich für den sicherheitspolitischen Bereich in Anwendung von Art. 102 Ziff. 9 und 10 BV zu beanspruchen, doch sind der Lehre keine abschliessend richtungsweisenden Aussagen zu entnehmen (Eichenberger Kurt / Schindler Dietrich, in: Kommentar BV, ad Art. 102 BV).

Es kann nicht Aufgabe der Arbeitsgruppe sein, die Erlassform zu bestimmen. Zweckmässigerweise trifft der Bundesrat vorweg seine materiellen Entscheidungen. Alsdann kann die Form - Gesetz oder Verordnung - gewählt werden. Wesentlich ist, dass in jedem Fall der Quellenschutz gewährleistet bleibt, zumal ein funktionstüchtiger Nachrichtendienst diesen bedingt. Im übrigen sind folgende Punkte juristisch verbindlich zu regeln: Funktionen der Nachrichtendienste, Aufgaben des Koordinationsorganes des Landesnachrichtendienstes, Mittel und Formen der Nachrichtenbeschaffung und -bearbeitung.

12. Andere Lösungen

12.1. Allgemeines

Die Arbeitsgruppe hat längere Zeit hindurch mehrere Lösungen nebeneinander behandelt. Die Vertiefung in die Problematik, der Einblick in die Reorganisationsbemühungen für die Staatsführung und vor allem die Beurteilung zukünftiger Herausforderungen führten aber letztlich zur Empfehlung einer Variante *Landesnachrichtendienst*, die andere Möglichkeiten an Attraktivität eindeutig überragt. Wir hoffen, dass der Entscheid zugunsten dieser Lösung ausfällt.

Infolgedessen werden hier Alternativen nicht mehr in der gleichen Ausführlichkeit dargestellt, sondern lediglich im Vergleich zum Vorschlag.

Im wesentlichen geht es um die Grundfrage "Könnte man mit relativ wenig Änderungen und Aufwand das bisherige System weiterführen oder nicht?" Die Antwort ist ein eindeutiges Nein. Es gibt hier zwei verschiedene vertretbare Strategien, die im folgenden erläutert werden sollen.

12.2. Der sicherheitspolitische Nachrichtendienst

Es ist allen Verantwortlichen klar, dass ein strategischer Nachrichtendienst sich nicht mehr mit den militärischen Komponenten allein befassen darf. Der Interimsauftrag des Generalstabschefs vom 1.3.1991 umfasst denn auch den ganzen sicherheitspolitischen Rahmen. Die Mittel wurden dem erweiterten Auftrag bisher nicht angepasst. Die Verantwortlichen erwarten dazu mehr als eine Verdoppelung der Planstellen. Ohne auf Einzelheiten einzutreten, nimmt die Arbeitsgruppe zur Kenntnis, dass das Indikations- und Warnzentrum der UNA nicht rund um die Uhr besetzt, der Nachrichtendienst nicht mit mehrheitlich aussermilitärischen Fachleuten dotiert ist. Wir haben daher keinen auftragsgerechten sicherheitspolitischen Nachrichtendienst.

Sein Aufbau als in sich geschlossene, alle für notwendig erachteten Bereiche abdeckende Organisationseinheit wäre kostspielig. Vollamtliche Spezialisten für die hier neuen Gebiete wie Wirtschaft, Technik und Wissenschaft, Proliferation, Ökologie, Umwelt, Bevölkerungsentwicklung und Migration sind schwer zu finden. Deckt man das ganze Spektrum wirklich ab, so werden Teile überfordert, andere unterfordert sein. Man kann das weder voraussehen noch verhindern. Ein interner Belastungsausgleich wird durch die Spezialisierung erschwert. Soll ein mehr oder weniger autarker sicherheitspolitischer Nachrichtendienst geschaffen werden, so geht der Entscheid dazu in seiner finanziellen und organisatorischen Tragweite weiter als die von uns vorgeschlagene Lösung eines auf Koordination und allgemeiner Zusammenarbeit beruhenden umfassenden Landesnachrichtendienstes, obwohl dieser die sicherheitspolitische Komponente ebenfalls abdeckt.

Der Landesnachrichtendienst im Sinne unserer Empfehlung ist umfassender, rascher zu verwirklichen, sparsamer und wirksamer als ein neu auf- und ausgebauter selbständiger sicherheitspolitischer Nachrichtendienst.

12.3. Der Verzicht

Wer den Aufbau eines autarken und tauglichen sicherheitspolitischen Auslandnachrichtendienstes ablehnt und auch den umfassenden Landesnachrichtendienst nicht für opportun hält, könnte allenfalls noch für die Weiterführung eines rein militärischen Nachrichtendienstes eintreten. Die Arbeitsgruppe lehnt diese Möglichkeit als unzeitgemäss ab.

Wenn keine weiteren zusätzlichen Mittel bewilligt werden, lautet deshalb die klare und ohne jede Emotion geäusserte Empfehlung: Verzicht auf einen eigenständigen strategischen Auslandnachrichtendienst. Ein Weiterführen der bisherigen Institution bringt nichts, ausser der gefährlichen Fiktion, unser Land sei nachrichtendienstlich wirklich abgedeckt. Das ist nicht der Fall. Die Verzichtsvariante ist durchaus ernst zu nehmen. Die heutige UNA könnte dadurch jedoch nicht auf "null" gebracht werden, weil einige ihrer Aufgaben auch ohne strategischen Auslandnachrichtendienst weiterbestehen würden. Das soll im einzelnen hier nicht untersucht werden. Fest steht, dass das eine kostengünstige Lösung wäre, die auch in anderen Bereichen noch gewisse Einsparungsmöglichkeiten brächte.

Der staatspolitische Nachteil bestände darin, dass wir uns nachrichtendienstlich irgendwo anlehnen müssten. Ehrlicherweise sollte man das dann auch bekanntgeben, insbesondere, weil es unser Verständnis von Neutralität und Souveränität betrifft: Wir handeln nur noch dann, wenn uns entweder die Entscheidungsunterlagen von einer Regierung, mit der wir zusammenarbeiten, zur Verfügung gestellt werden, oder wenn die offen zugänglichen, allgemein bekannten Informationen ein solches Handeln ohnehin für jeden erkennbar notwendig machen. Die Arbeitsgruppe würde einen Entscheid in dieser Richtung zwar bedauern, andererseits aber als mutige und konsequente Haltung eher verstehen als ein Lavieren um den heutigen Zustand herum.

13. Realisierung

Der Vorschlag der Arbeitsgruppe hat den Vorteil, dass er schrittweise und ohne grösseren Bruch mit der Tradition verwirklicht werden kann. Wir empfehlen deshalb ein behutsames Vorgehen. Zwar sollte der Entscheid konsequent und grundsätzlich ausfallen, für die Realisierung darf der Zeitplan aber nicht strapaziert werden. Er wäre vom neu ernannten Leiter des Landesnachrichtendienst vorzuschlagen.

Anhang zum Schlussbericht an den Bundesrat

der Arbeitsgruppe "Strategischer Nachrichtendienst"

vom 25. August 1992

- 1 Die Arbeitsgruppe
- 2 Definitionen
- 3 Auftrag der Lagekonferenz
- 4 Auftrag des Landesnachrichtendienst
- 5 Pflichtenheft für die Nachrichtenbeauftragten der Departemente

Anhang 1**Mitglieder der Arbeitsgruppe
"Strategischer Auslandnachrichtendienst"**

(gemäss Beschluss des Bundesrates vom 26. Juni 1991)

Verwaltungsexterne Mitglieder:

Darius Weber, Vorsitz
Dr. iur. et lic. oec., Unternehmer

Philippe Lévy, stellvertretender Vorsitz
Lic. oec., Generaldirektor der Messe Basel

Martin Lendi
Prof. Dr. iur., Vorsteher des Departementes "Recht und Oekonomie" ETHZ

Bruno Messerli
Prof. Dr. phil., Vorsteher des Geographischen Institutes der Universität Bern

Verwaltungsinterne Mitglieder:

Laurent Carrel
Prof. Dr. iur., Fürsprecher, Berater und Stellvertreter des Stabschefs für operative Schulung, EMD

Hansheiri Dahinden
Lic. oec., Direktor der Zentralstelle für Gesamtverteidigung

Beat Gujer
Fürsprecher, Wissenschaftlicher Adjunkt im Direktionssekretariat der Bundeskanzlei

Urs von Daeniken
Fürsprecher, Chef der Bundespolizei a.i., EJPD

Felix Meier
Dr. oec., stellvertretender Generalsekretär des EDA

Claude Morvant
Lic. en droit, wissenschaftlicher Adjunkt im Generalsekretariat des EDV

Peter Regli
Divisionär, Dipl. ing. ETH, Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr

Fred Schreier
Lic. ès sc. pol., M.A.L.D., Chef des Nachrichtendienstes im Stab der Gruppe für Generalstabsdienste, EMD

Sekretariat

Claudia Klaus, UNA

Anhang 2/1**Definitionen**

Sie entsprechen der Begriffsverwendung im Hauptbericht

Aufklärung	Aktive und gezielte Beschaffung von Nachrichten
Information	Wissensinhalt
Landesnachrichtendienst	Organisation zur Beschaffung, Auswertung und Beurteilung von Nachrichten, die der strategischen Gesamtführung des Landes dienen
militärischer Nachrichtendienst	Organisation zur Beschaffung, Auswertung und Beurteilung von Nachrichten, die der militärstrategischen Führung dienen
Nachricht	Geprüfter, zweckgerichteter Wissensinhalt
operative Nachrichtenbeschaffung	Aufklärung mit Methoden, die unter Umständen ausländische Geheimhaltungsvorschriften tangieren
Quelle	Medium zur Gewinnung schwer zugänglicher Nachrichten
Quellenschutz	Abschirmungsmassnahmen mit dem Ziel, eine Quelle zu erhalten
Sicherheitspolitik	Gesamtheit der Massnahmen, die namentlich den folgenden Zielen gelten: <ul style="list-style-type: none"> - Friede in Freiheit und Unabhängigkeit - Wahrung der Handlungsfreiheit - Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen - Behauptung des Staatsgebietes - Beitrag an die internationale Stabilität, vornehmlich in Europa.

Anhang 2/2

sicherheitspolitischer Nachrichtendienst

Organisation zur Beschaffung, Auswertung und Beurteilung von Nachrichten, die der sicherheitspolitischen Führung des Landes dienen

Strategie

Konzeptionelle und programmatische Vorgabe für Kursänderungen oder zur Bewältigung von Krisen.

Anhang 3

Auftrag der Lagekonferenz

Laut Bundesgesetz vom 27.6.69 fasst die Lagekonferenz departementale Beurteilungen und Bedrohungsanalysen zuhanden des Bundesrates zusammen.

Darüber hinaus besteht ein "Reglement Lagekonferenz". Danach ist der Bundesrat in allen strategischen Fällen rechtzeitig mit den notwendigen Entscheidungsunterlagen zu bedienen. Konkret nennt das Reglement die folgenden Hauptaufgaben:

- > stellt die Lücken in der Nachrichtenbeschaffung fest und stellt den zuständigen Departementen Antrag zu ergänzenden Recherchen
- > analysiert die Lage und ihre möglichen Entwicklungen
- > erarbeitet die Lageberichte
- > stellt die Gesamtlage zuhanden des Bundesrates dar.

Anhang 4

Auftrag des Landesnachrichtendienstes (Besonderer Auftrag)

1. Koordiniert, soweit das für die Unterstützung des Bundesrates notwendig ist, die Nachrichtenaufbereitung der Departemente.
2. Regelt die Nachrichtenbeschaffung, indem er den jeweils geeigneten Beschaffungsorganen der einzelnen Departemente entsprechende Aufträge erteilt. Diese Beschaffung:
 - > erfolgt rezeptiv und, wo nicht anders möglich, auch aktiv und operativ
 - > bezieht sich auf das Ausland und das Inland
 - > deckt alle Sachbereiche ab (Politik, Wirtschaft, Technik, Wissenschaft, Oekologie, Umwelt, Verkehr, Militär, etc.)
 - > berücksichtigt nicht nur kurz- und mittelfristige, sondern auch langfristige Aspekte.
3. Sichtet die eingehenden Nachrichten nach drei Hauptkategorien:
 - > irrelevante Nachrichten (Ablage)
 - > nur für einzelne Departemente wichtige Nachrichten (direkte, unkommentierte Weiterleitung an die Interessierten)
 - > für den Gesamtbundesrat wichtige Nachrichten (Weiterbearbeitung).
4. Wertet die für den Gesamtbundesrat wichtigen Nachrichten zu einer ständig aktuellen Beurteilung der Lage aus.
5. Informiert den Gesamtbundesrat bei wichtigen Lageveränderungen unverzüglich in geeigneter Weise, im übrigen periodisch schriftlich.
6. Formuliert die Nachrichtenbedürfnisse des Gesamtbundesrates.
7. Erkennt rechtzeitig den Handlungsbedarf der Gesamtregierung und stellt für deren Entscheidungen die nachrichtendienstlichen Unterlagen bereit.

Anhang 5

Pflichtenheft für die Nachrichtenbeauftragten der Departemente

- > Stellen die Zusammenarbeit zwischen Departement und Landesnachrichtendienst sicher
- > Vertreten ihr Departement im Landesnachrichtendienst
- > Stellen Nachrichtenbedürfnisse fest, formulieren sie und unterbreiten dem Leiter des Landesnachrichtendienstes allenfalls Beschaffungsanträge
- > Beschaffen im eigenen Departement Nachrichten zuhanden des Landesnachrichtendienstes und erteilen, wenn nötig, departementsinterne Beschaffungsaufträge
- > Unterstützen den Leiter des Landesnachrichtendienstes bei Auswertungen und Beurteilungen der Lage entweder persönlich oder durch die Vermittlung departementsinterner Spezialisten
- > Orientieren innerhalb des Departements über die Gesamtlage
- > Halten sich für die Mitwirkung in überdepartementalen Krisenstäben bereit