

# **Vorkommnisse in der Untergruppe Nachrichtendienst des Generalstabs**

**(«Bellasi-Affäre»)**

## **Bericht der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte**

vom 24. November 1999

---

# Bericht

## 1 Einleitung

### 1.1 Ausgangslage und Chronologie der wichtigsten Ereignisse

- Das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) lässt am *12. August 1999* in einer Pressemitteilung verlauten, dass das VBS ein mögliches Vermögensdelikt eines ehemaligen Beamten des Departementes aufgedeckt habe. Das VBS weist darauf hin, dass die Bundesanwaltschaft (BA) mit der strafrechtlichen Abklärung beauftragt und departementsintern eine administrative Untersuchung eingeleitet worden sei.
- Am *13. August 1999* veranstaltet das VBS eine Pressekonferenz unter Beteiligung der Bundesanwaltschaft. Nach diesen Informationen hat das Delikt ein ehemaliger Beamter des VBS begangen, den das Departement namentlich erwähnt: Es handelt sich um Dino Bellasi, der bis Mitte 1998 in der Untergruppe Nachrichtendienst des Generalstabs als Rechnungsführer tätig war. Er ist in der Nacht vom 12. zum 13. August 1999 auf dem Flughafen Zürich-Kloten festgenommen worden. Nach den bisherigen Informationen soll Dino Bellasi zwischen 1994 und 1999 rund 9 Millionen Franken veruntreut haben. Diese Geldsummen wurden via Vorschussmandate bei der Schweizerischen Nationalbank (SNB) für fiktive Seminare, Rapporte und Wiederholungskurse bezogen. Dino Bellasi wies offenbar jeweils die von ihm und seinen Vorgesetzten unterzeichneten Vorschussmandate am Schalter der SNB unter Verwendung seines Rechnungsführerausweises vor. Auch scheint er seine deliktische Tätigkeit noch sechs Monate, nachdem er bereits aus gesundheitlichen Gründen aus dem Bundesdienst ausgetreten war, ausgeübt zu haben. Die Affäre wurde von seinem Nachfolger auf Grund von Revisionsbemerkungen des Bundesamtes für Betriebe des Heeres (BABHE) aufgedeckt. Nach Auffassung des VBS könne eine Schädigung im Verteidigungsbereich ausgeschlossen werden, da Dino Bellasi im Rahmen seiner Tätigkeiten beim VBS keinen Zugang zu Militärgheimnissen hatte.
- Am *15. August 1999* bestätigt der Sprecher des VBS einen Pressebericht, wonach Dino Bellasi keinen Zugang zu den nachrichtendienstlichen Ergebnissen der Untergruppe gehabt habe. Hingegen habe er als Rechnungsführer Zugang zu einer Reihe anderer geheimer Daten gehabt, so zu den vertraulichen Budgets der Untergruppe Nachrichtendienst sowie zu den Angaben über Anzahl, Namen und Tätigkeit der Angehörigen des Nachrichtendienstes. Ebenfalls möglich sei, dass Dino Bellasi Kenntnis darüber hatte, welche Nachrichtendienste mit der Schweiz verkehrten und wieviel Geld für die Beschaffung von Informationen ausgegeben wurde.
- Am *16. August 1999* teilt die Bundesanwaltschaft mit, dass gegen den ehemaligen Beamten des VBS ein gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren eingeleitet worden sei. Der ehemalige Beamte wird verdächtigt, eines oder mehrere der folgenden Delikte begangen zu haben: ungetreue Amtsführung, Urkundenfälschung im Amt, Geldwäscherei, Hehlerei sowie Anstiftung zu Verbrechen oder Vergehen.

- Am 18. August 1999 setzt der Stellvertretende Generalsekretär des VBS die Geschäftsprüfungsdelegation – das Oberaufsichtsorgan des Nachrichtendienstes – über gewisse Einzelheiten der Affäre in Kenntnis.
- Am 22. August 1999 gibt der Vorsteher des VBS auf Grund eines Berichts in der Sonntagspresse eine Pressekonferenz. Dem Pressebericht zufolge soll die Bundesanwaltschaft auf ein von Dino Bellasi angelegtes privates Waffen- und Munitionslager gestossen sein. Das VBS und die Bundesanwaltschaft bestätigen die meisten dieser Informationen. Dino Bellasi habe gegenüber der Bundesanwaltschaft erklärt, diese Waffen seien für einen geheimen Nachrichtendienst bestimmt gewesen. Die BA teilt zudem mit, dass Dino Bellasi bei seinen Aussagen verschiedene Personen mit schwersten Anschuldigungen belastet habe. Der Chef der Untergruppe Nachrichtendienst des Generalstabs, Divisionär Peter Regli, der an der Pressekonferenz ebenfalls zugegen ist, wird konkreter: Er selbst sei von Dino Bellasi beschuldigt worden, den Aufbau dieses Dienstes in Auftrag gegeben zu haben. Herr Regli bestreitet dies vehement. Der Vorsteher des VBS erklärt, er habe dem Gesuch Divisionär Reglis um sofortige Beurlaubung entsprochen und die Leitung des Nachrichtendienstes Divisionär Martin von Orelli, dem Stellvertreter des Generalstabschefs, übertragen.
- Am 23. sowie am 25. August 1999 lässt Dino Bellasi Anwalt verlauten, dass sein Mandant im Auftrag seiner Vorgesetzten, insbesondere von Divisionär Regli, gehandelt habe. Dieser habe Herrn Bellasi zwischen März und Mai 1994 beauftragt, einen Schattennachrichtendienst aufzubauen. Dino Bellasi soll dabei den Auftrag erhalten haben, zur Finanzierung dieses Projektes Gelder aus einer fiktiven Truppenbuchhaltung abzuzweigen. Auch sollte er die hierfür notwendigen Räume und Waffen beschaffen. In diesem Zusammenhang werden Jean-Denis Geinoz, Stabschef der Untergruppe Nachrichtendienst und seit November 1997 Vorgesetzter Bellasis, sowie Fred Schreier, Leiter des strategischen Nachrichtendienstes und Vorgesetzter Bellasis von Januar 1990 bis Ende 1995, genannt. Herr Geinoz soll nach den Erklärungen des Anwalts die Vorschussmandate unterzeichnet haben, die es Dino Bellasi ermöglichten, bei der SNB Geld zu beziehen. Jean-Denis Geinoz sei in voller Kenntnis der Sache gewesen, während Fred Schreier lediglich gutgläubig gehandelt habe. In die Pläne Divisionär Reglis, einen geheimen Nachrichtendienst aufzubauen, soll nach Aussagen des Anwalts auch Bernhard Stoll, Verteidigungsattaché in Budapest und Vorgesetzter Bellasis von Anfang 1996 bis Ende Oktober 1997, eingeweiht gewesen sein. Er soll einen Schlüssel zum Waffenlager Dino Bellasis besessen haben. Der Anwalt räumt allerdings ein, dass er keine Beweise habe, um diese Aussagen zu stützen.
- Am 24. August 1999 teilt das VBS mit, dass die Bundesanwaltschaft die Büros der Herren Regli, Schreier und Geinoz durchsucht und versiegelt und der Generalstabschef die Herren Geinoz und Schreier für die Dauer der polizeilichen Ermittlungen beurlaubt habe.
- Am 25. August 1999 informiert der Vorsteher des VBS die Presse, dass er den Nachrichtendienst umzugestalten beabsichtige. Unter dem Schlagwort «Glasnost im Pentagon» bekräftigt er seinen Willen, im Departement Transparenz zu schaffen. Insbesondere kündigt er an, auf Internet eine Homepage mit Analysen des Nachrichtendienstes einzurichten. Auch weist er darauf

hin, dass der Bundesrat die Eidgenössische Finanzkontrolle beauftragt habe, insbesondere im VBS eine Risiko- und Prozessanalyse des Zahlungsverkehrs vorzunehmen.

- Am 25. und 26. August 1999 spricht die Geschäftsprüfungsdelegation mit dem Vorsteher des VBS, Bundesrat Adolf Ogi, und dem ehemaligen Vorsteher des EMD, Bundesrat Kaspar Villiger, mit dem Generalstabschef, Korpskommandant Hans-Ulrich Scherrer, dem Direktor der Eidgenössischen Finanzkontrolle, dem stellvertretenden Bundesanwalt, mit Vertretern der Schweizerischen Nationalbank sowie mit den Divisionären Regli und von Orelli und einigen Mitarbeitern der Untergruppe Nachrichtendienst. Auf Grund der dabei erhaltenen Informationen beschliesst die Delegation, die Untergruppe Nachrichtendienst einer vertieften Abklärung zu unterziehen, dies unter dem Vorbehalt, dass das Parlament keine parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) einsetzt.
- Am 27. August 1999 gibt die Bundesanwaltschaft eine Pressekonferenz und präsentiert dabei einen Teil der sichergestellten Waffen. Sie bestätigt, dass gegen 220 Schusswaffen (Sturmgewehre mit Zielfernrohr, Maschinenpistolen, Karabiner usw.) sowie Munition beschlagnahmt worden sind. Darunter finden sich sowohl schweizerische als auch ausländische Waffen. Die Bundesanwaltschaft weist darauf hin, dass nicht mehr bloss gegen Dino Bellasi ermittelt werde, sondern seit dem 18. August 1999 auch gegen die Herren Regli, Geinoz und Stoll und seit dem 19. August 1999 ausserdem gegen Herrn Schreier. Die ehemaligen Vorgesetzten Dino Bellasis werden der Deliktsbeteiligung und allenfalls des Amtsmissbrauchs beschuldigt. Die BA weist auch darauf hin, dass Herr Schreier nach eigener Aussage in der Zeit, als Dino Bellasi ihm unterstellt war, die meisten Mandate unterzeichnet habe. Später habe Dino Bellasi die offenbar gefälschte Unterschrift von Herrn Geinoz verwendet.
- Am 29. August 1999 enthüllt die Presse, dass Dino Bellasi mit dem veruntreuten Geld erworbene Waffen und Munition in einem Wiederholungskurs bei Schiessübungen von Armeeangehörigen der Untergruppe Nachrichtendienst eingesetzt hat.
- Am Morgen des 31. August 1999 verliert der Vorsteher des VBS vor dem Nationalrat eine Erklärung des Bundesrates und bekräftigt seinen Willen, für eine vollständige Aufklärung des Falles zu sorgen. Anschliessend nehmen die Fraktionen Stellung. Die Sozialdemokratische und die Grüne Fraktion fordern die Einsetzung einer PUK.
- Am Nachmittag desselben Tages teilt die Bundesanwaltschaft mit, dass Dino Bellasi bei den Einvernahmen seine Anschuldigungen gegen die Herren Regli, Stoll und Geinoz zurückgenommen habe. Er habe gestanden, dass es sich dabei lediglich um eine Schutzbehauptung gehandelt habe. Gemäss Bundesanwaltschaft könne mit Sicherheit gesagt werden, dass niemand Bellasi beauftragt hat, einen Schattennachrichtendienst aufzubauen. Somit stehe auch fest, «dass die Herren Regli, Stoll und Geinoz unschuldig und strafrechtlich rehabilitiert sind». Die Büros der drei Beamten seien versiegelt und das gegen sie gerichtete Ermittlungsverfahren sei mit sofortiger Wirkung eingestellt worden. Die Ermittlung gegen Bellasi wird weitergeführt. Ebenso läuft das Verfahren gegen Fred Schreier weiter, welcher der Mit-

täterschaft oder Beteiligung an den von Dino Bellasi begangenen Delikten verdächtigt wird.

- Vor diesem Hintergrund informiert der Vorsteher des VBS die Presse, dass Divisionär Regli beurlaubt bleibe, bis die Administrativuntersuchung abgeschlossen sei. Herr Schreier bleibe von seinem Amt bis zum Abschluss des gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens ebenfalls suspendiert, während Herr Geinoz seine Arbeit in der Untergruppe Nachrichtendienst wieder aufnehmen könne, wobei ihm allerdings eine neue Aufgabe zugeteilt werde. Herr Stoll bleibe Verteidigungsattaché in Budapest.
- Am 1. September 1999 teilt der Oberauditor, Brigadier Dieter Weber, mit, dass er eine vorläufige Beweisaufnahme durch die Militärjustiz angeordnet habe, um die zwischen 1994 und 1997 von Dino Bellasi bei Kursen und Dienstleistungen der Armee veranstalteten Schiessübungen mit privaten Waffen und privater Munition abzuklären.
- Am 10. September 1999 teilt das VBS mit, dass Bundesrat Ogi alt Staatssekretär Edouard Brunner beauftragt habe, eine Studienkommission für die Untergruppe Nachrichtendienst und die Sektion Nachrichtendienst der Luftwaffe (SUN) zu bilden. Die Studienkommission werde namentlich die nachrichtendienstlichen Bedürfnisse und die Organisation der betreffenden Dienste untersuchen und bis zum 15. Februar 2000 dem Vorsteher des VBS einen Bericht mit Empfehlungen unterbreiten.
- Am 17. September 1999 informiert der Oberauditor über die Ergebnisse der vorläufigen Beweisaufnahme des militärischen Untersuchungsrichters. Die Untersuchung bestätigt, dass Dino Bellasi 1997 in Andermatt sowie von 1994 bis 1997 in Spiez anlässlich militärischer Kurse der Untergruppe Nachrichtendienst und anlässlich militärischer Dienstleistungen von Armeeangehörigen in der Untergruppe Nachrichtendienst unerlaubterweise Schiessveranstaltungen mit privaten Waffen und privater Munition durchgeführt hat. Der Oberauditor erklärt, dass die Vorgesetzten von Dino Bellasi mindestens über den 1997 in Andermatt abgehaltenen Kurs mit privaten und ausländischen Waffen einen schriftlichen Rapport erhalten hätten. Herr Regli hat sich sogar für diesen Bericht bei Herrn Bellasi schriftlich bedankt. Gegen Dino Bellasi werde durch den Generalstabschef eine militärische Voruntersuchung wegen Nichtbefolgung von Dienstvorschriften angeordnet. Die Angelegenheit bezüglich der Vorgesetzten Dino Bellasis könne hingegen wegen Verjährung nicht weiterverfolgt werden.
- Ebenfalls am 17. September 1999 teilt der Generalstabschef mit, dass er den Herren Regli und Geinoz bis zum Abschluss der laufenden Administrativuntersuchung neue Aufgaben übertragen habe. Die neue Tätigkeit von Herrn Regli bestehe u.a. darin, die Unterlagen der Untergruppe Nachrichtendienst zu ordnen und dem Armeearchiv zu übergeben. Herr Geinoz habe den Auftrag erhalten, die Arbeit des Nachrichtendienstes der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, wie dies der Vorsteher des VBS angekündigt hatte. Insbesondere sei ihm die Konzeption der Homepage des Nachrichtendienstes übertragen worden, welche ab Dezember 1999 auf Internet aufgeschaltet werden soll.
- Am 21. September 1999 bestätigt die Bundesanwaltschaft, dass ein Teil der polizeilichen Ermittlungen die Gelder betreffe, welche der Beschuldigte über

Off-Shore-Firmen auf die Kanalinseln von Jersey und Guernsey und auf die Virgin Islands verschoben haben soll.

- 145 Personen aus Politik, Militär und Wirtschaft wehren sich in einem am 22. September 1999 in verschiedenen Tageszeitungen erschienen Inserat gegen die Desinformationskampagne, welche im Fall Bellasi betrieben werde.
- Am 24. *September 1999* umschreibt der Generalstabschef die Archivierungsaufgaben Divisionär Reglis näher. Davon betroffen seien lediglich Unterlagen des Nachrichtendienstes aus den Sechziger- und Siebzigerjahren.
- Am 30. *September 1999* lehnt das Büro des Nationalrates mit sieben gegen drei Stimmen bei einer Enthaltung die Anträge der SP- und der Grünen Fraktion ab, eine PUK einzusetzen. Die Mehrheit des Büros ist der Meinung, dass kein Element vorliegt, das die Einsetzung einer PUK rechtfertigen würde, und erachtet die Geschäftsprüfungsdelegation als das geeignete Organ für die Untersuchung der Vorkommnisse im Nachrichtendienst. Damit wird der Auftrag der Delegation bestätigt.
- Am 3. *November 1999* erlässt der Bundesrat Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung und eine Verordnung über die Aufhebung von Stab und Rat für Gesamtverteidigung. Auf den 1. Januar 2000 wird eine Lenkungsgruppe Sicherheit ihre Arbeit aufnehmen. Die Stelle eines Koordinators oder einer Koordinatorin für die nachrichtendienstliche Zusammenarbeit im Bund wird geschaffen, unterstützt von einem Lage- und Früherkennungsbüro. Den Vorsitz der Lenkungsgruppe Sicherheit übernehmen im Jahresturnus der Staatssekretär EDA, der Direktor des Bundesamtes für Polizeiwesen und der Generalstabschef. Zu den ständigen Mitgliedern der Lenkungsgruppe Sicherheit gehören zudem der Vizekanzler Information, der Staatssekretär für Wirtschaftsfragen, der Chef der Bundespolizei, der Vorsitzende der Koordinationsgruppe Migration des EJPD, der Chef Sicherheits- und Verteidigungspolitik im VBS, der Unterstabschef Nachrichtendienst, der Oberzolldirektor und der oder die (noch zu rekrutierende) Nachrichtenkoordinator/in.

Die Vorkommnisse im VBS haben Anlass zu einer Vielzahl parlamentarischer Vorstösse gegeben. Am 31. August 1999 wurden eingereicht: Motion Grobet (99.3398), Abschaffung des Nachrichtendienstes; Motion Jaquet-Berger (99.3399), Abschaffung des Nachrichtendienstes; Motion Grüne Fraktion (99.3411), Abschaffung des Nachrichtendienstes; Interpellation von Felten (99.3412), Untergruppe Nachrichtendienst – Informationen an die Strafverfolgungsbehörden; Interpellation Teuscher (99.3413), Informationsbeschaffung und -verwaltung aus privaten Quellen; Interpellation Bühlmann (99.3414), Nachrichtendienst – Budget und Personal; Interpellation Teuscher (99.3415), Einsatz des Armeenachrichtendienstes; Interpellation Bühlmann (99.3416), Elektronische Überwachung im Auftrag der Untergruppe Nachrichtendienst; parlamentarische Initiative Jaquet-Berger (99.443), Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission. Vom 3. September 1999 datieren: Interpellation Jans (99.3449), Sinn und Zweck der Untergruppe Nachrichtendienst; Motion Schaller (99.3450), Reorganisation der Nachrichten- und Sicherheitsdienste der Bundesverwaltung; Einfache Anfrage Freund (99.1130), Nachrichtendienst – Führungsstil und Arbeitskultur. Vom 21. September datiert die Interpellation Chiffelle (99.3465), Vorläufige Versetzung von Peter Regli – Mehr Schaden als Nutzen? In der Fragestunde vom 27. September 1999 wurden behandelt: Frage

Banga (99.5120), Vom Bock zum Gärtner in der Untergruppe Nachrichtendienst; Frage Schaller (99.5128), Beschäftigung von Divisionär Peter Regli; Frage Hollenstein (99.5131), Fragwürdiger Archivierungsauftrag an Divisionär Peter Regli; Frage Jaquet-Berger (99.5133), Archivar Peter Regli; Frage Banga (99.5130), Generäle in der Tagespolitik; Frage Ziegler (99.5134), Öffentliche Medien- und Parlamentschelte durch Schweizer Generäle. Am 6. Oktober wurde die parlamentarische Initiative der Grünen Fraktion (99.453), Fall Bellasi. Einsetzen einer PUK, eingereicht. Am 7. Oktober 1999 wurden die Interpellation Hollenstein (99.3514), Bundesarchiv – Akten des VBS und der Armee, und die Interpellation Freund (99.3525), Zusammenarbeit von Nachrichtendienst und Bundesamt für Flüchtlinge, eingereicht.

## 1.2 Ziele und Probleme der Untersuchung

Die Untersuchung soll:

- abklären, welche sensiblen Daten (Personen und Institutionen) durch die Vorkommnisse in der Untergruppe Nachrichtendienst (UG ND) des Generalstabs betroffen sind;
- den entstandenen Schaden für die UG ND abschätzen und beurteilen, ob dieser durch die vom Bundesrat und vom VBS getroffenen Massnahmen behoben werden kann;
- prüfen, ob das VBS bei seiner internen Kontrolle und die Eidgenössische Finanzkontrolle in diesem Falle ihre Aufgaben wahrgenommen haben;
- beurteilen, ob die Regelung der Sicherheitsüberprüfung von Personen ausreichend und den heutigen Bedürfnissen angepasst ist;
- prüfen, ob die Wertung der PUK EMD<sup>1</sup>, die dem Persönlichkeitsschutz gegenüber der Sicherheit des Staates den Vorrang gab, in dieser Form noch angemessen ist;
- abklären, ob die Ausübung einer Doppelfunktion als Beamter im zivilen Bereich und als Militärperson eine besondere Gefahr darstellt;
- festlegen, wo in Zukunft die Trennlinie zwischen Geheimhaltung und Transparenz in der Untergruppe Nachrichtendienst verlaufen soll.

Die Delegation hat sich zum Ziel gesetzt, die Vorkommnisse politisch zu beurteilen und daraus die für die Zukunft nötigen Lehren zu ziehen.

Die Delegation hat sich aus folgenden Gründen für ein rasches Vorgehen entschlossen:

Zum einen wird sich die Delegation Anfang Dezember 1999, d. h. zu Beginn der neuen Legislatur, neu zusammensetzen, zumal sich fünf der sechs Delegationsmitglieder nicht mehr zur Wiederwahl stellen.

Zum andern haben nach Auffassung der Delegation die Öffentlichkeit sowie die betroffenen Personen und Dienststellen ein Recht darauf, dass in Bezug auf die Vor-

<sup>1</sup> PUK EMD: Parlamentarische Untersuchungskommission zur besonderen Klärung von Vorkommnissen von grosser Tragweite im Eidgenössischen Militärdepartement. Vgl. Bericht vom 17. November 1990, BBl 1990 III 1293.

würfe, die öffentlich gegen das VBS erhoben wurden, so schnell als möglich Klarheit geschaffen wird.

Angesichts der knapp bemessenen Zeit hat die scheidende Delegation beschlossen, sich in erster Linie auf die Grundsatzfragen zu konzentrieren. Sie wird zuhanden der neuen Delegation die Fragen und Probleme formulieren, die einer vertieften Prüfung bedürfen.

Hier muss auch auf die verschiedenen anderen laufenden Verfahren hingewiesen werden. Im strafrechtlichen Verfahren in der Sache Bellasi wird zurzeit wegen folgender Widerhandlungen gegen das Schweizerische Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0) ermittelt: Veruntreuung (Art. 138), Urkundenfälschung im Amt (Art. 317), ungetreue Amtsführung (Art. 314), Geldwäscherei (Art. 305<sup>bis</sup>), falsche Anschuldigung (Art. 303), üble Nachrede (Art. 173), Verleumdung (Art. 174) und eventuell Betrug (Art. 146) sowie Vergehen gegen das Waffengesetz. Die militärische Voruntersuchung betrifft die Nichtbefolgung von Dienstvorschriften (Art. 72, Militärstrafgesetz vom 13. Juni 1927, MStG, SR 312.0). Die Administrativuntersuchung geht unter anderem der Frage nach, ob im VBS und insbesondere im Generalstab und im Heer Fehler bei der Führung und Kontrolle begangen wurden.

Zudem hat der Bundesrat die Eidgenössische Finanzkontrolle beauftragt, eine Risiko- und Prozessanalyse des Zahlungsverkehrs vorzunehmen.

Die Ergebnisse dieser Untersuchungen lagen bei Abschluss der Arbeiten der Delegation am 24. November 1999 nicht vor und konnten somit nicht einbezogen werden.

### 1.3 Vorgehensweise der Delegation

Die Geschäftsprüfungsdelegation verfügt über umfangreiche Untersuchungskompetenzen. Gemäss Geschäftsverkehrsgesetz vom 23. März 1962 (GVG, SR 171.11) steht ihr insbesondere das Recht zu, ungeachtet des Amtsgeheimnisses oder des militärischen Geheimnisses Behörden des Bundes und der Kantone sowie Privatpersonen zur Herausgabe aller für ihre Untersuchung notwendigen Akten aufzufordern sowie Beamte des Bundes und Privatpersonen als Auskunftspersonen oder als Zeugen einzuvernehmen (Art. 47<sup>quinquies</sup> Abs. 4 GVG).

Die Untersuchung der Delegation erstreckte sich über drei Monate, d. h. von Mitte August bis Mitte November 1999. In dieser Zeit hat die Delegation zwölfmal unter dem Vorsitz von Ständerat Bernhard Seiler getagt<sup>2</sup> und insgesamt 25 Personen als Auskunftspersonen angehört und befragt<sup>3</sup>. Da auf diesem Wege alle Vorkommnisse hinreichend aufgeklärt werden konnten, verzichtete die Delegation auf eine formelle Zeugeneinvernahme.

Die Delegation besuchte ausserdem die Untergruppe Nachrichtendienst.

Überdies nahm die Delegation in eine Vielzahl Akten Einsicht. Sie hatte Zugang zu den Unterlagen der Finanzdelegation und zu den Revisionsberichten der Eidgenössi-

<sup>2</sup> Die Mitglieder der Delegation waren die Nationalräte Peter Tschopp (Vizepräsident), Werner Carobbio und Hans Meier sowie die Ständeräte Bernhard Seiler (Präsident), Hans Danioth und Franz Wicki.

<sup>3</sup> Vgl. die Liste der angehörten Personen im Anhang 1.



schen Finanzkontrolle, nahm Einsicht in verschiedene Unterlagen über die Organisation des Armeestabs sowie in verschiedene Berichte über die Organisation, den Personalbestand und die Finanzen der Untergruppe Nachrichtendienst. Auch wurden ihr die Pflichtenhefte des beschuldigten Beamten sowie weitere ihn betreffende Personalunterlagen zur Verfügung gestellt.

Die Delegation holte beim VBS verschiedene Berichte ein: einen Bericht über die Personalwechsel in der Untergruppe Nachrichtendienst zwischen 1990 und 1999, einen Bericht über die neue Aufgabenverteilung in der Untergruppe Nachrichtendienst infolge der verschiedenen vom VBS angeordneten Beurlaubungen sowie einen Bericht über die Personalordnung in der Untergruppe Nachrichtendienst. Ausserdem verlangte die Delegation je einen Bericht von der Nationalbank und vom Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten.

Die Zusammenarbeit zwischen der Delegation und der Bundesverwaltung war ausgezeichnet und von gegenseitigem Vertrauen geprägt. Die Delegation hatte Zugang zu sämtlichen – auch geheimen – Akten, die sie für ihre Untersuchung benötigte.

Um ihre Untersuchung innerhalb des knappen Zeitrahmens bewältigen zu können, wurde die Delegation vom Sekretariat unterstützt (20%-Stelle), das vorübergehend mit einer Halbezeitstelle verstärkt wurde (insgesamt 70%-Stelle). Das Sekretariat wurde mit der Organisation der Sitzungen, der inhaltlichen und formellen Gliederung der Anhörungen und mit der Abfassung der Sitzungsprotokolle beauftragt. Ausserdem stellte es die Kontakte zur Bundesverwaltung sicher.

Die Delegation hat ferner zwei Experten beigezogen: Herrn Jacques Matile, Dr. iur., Rechtsanwalt, ehemaliger Ersatzrichter beim Bundesgericht und Oberst im Generalstab, und Herrn Wilhelm Wenger, Buchführungs- und Controlling-Experte und ehemaliger Präsident der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates von Basel-Stadt. Die Experten wurden mit der Prüfung verschiedener rechtlicher und buchführungstechnischer Fragen beauftragt. Sie führten ebenfalls verschiedene Gespräche mit Angestellten des VBS und des Eidgenössischen Finanzdepartementes (EFD). Die Experten sind – wie übrigens auch die Mitglieder, Sekretäre und Protokollführer der Delegation – in Bezug auf die eingesehenen geheimen Akten und in Bezug auf die Aussagen, die der Amtsverschwiegenheit gemäss Beamtengesetz oder dem militärischen Geheimnis unterliegen, zur Geheimhaltung verpflichtet (Art. 47<sup>quinquies</sup> Abs. 6 GVG). Die Experten wurden einer Sicherheitsüberprüfung unterzogen.

Die Delegation schloss ihre Arbeit am 24. November 1999 ab. Sie hat ihren Bericht gemäss Gesetz zuvor dem Bundesrat unterbreitet, damit dieser von seinem Recht auf Anhörung Gebrauch machen kann.

Der Bundesrat hat sich im Wesentlichen den Feststellungen und Empfehlungen der Delegation im Fall Bellasi angeschlossen und im Bericht kein Element festgestellt, das geheim gehalten werden sollte. Der Bundesrat hat auch zur Kenntnis genommen, dass ihm die Delegation in Bezug auf Personalfragen keine Vorschläge unterbreitet.

Der vorliegende Schlussbericht trägt der Stellungnahme des Bundesrates Rechnung.

Die Geschäftsprüfungskommissionen haben an ihrer Plenarsitzung vom 30. November 1999 von diesem Bericht Kenntnis genommen und beschlossen, ihn zu

veröffentlichen und somit der Bundesversammlung und der Öffentlichkeit zur Kenntnis zu bringen.

Der vorliegende Bericht beruht auf dem Kenntnisstand vom 24. November 1999.

## 1.4 Rechtsgrundlagen und Organisation der Untergruppe Nachrichtendienst

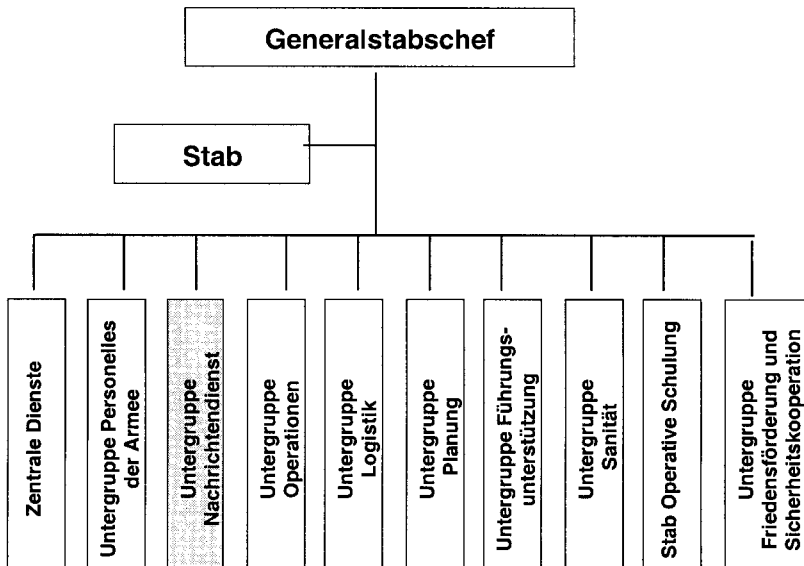
Die Rechtsgrundlagen des Nachrichtendienstes finden sich in Artikel 99 des Bundesgesetzes vom 3. Februar 1995 über die Armee und die Militärverwaltung (MG, SR 510.10). Gemäss dieser Bestimmung hat der Nachrichtendienst zur Aufgabe, Informationen, die unsere Sicherheitspolitik bedeutend beeinflussen könnten, zu beschaffen, auszuwerten und zu verbreiten. Er ist befugt, Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerte Personendaten und Persönlichkeitsprofile, gegebenenfalls auch ohne Wissen der betroffenen Personen, zu bearbeiten, soweit und solange es seine Aufgaben erfordern. Er kann im Einzelfall Personendaten in Abweichung von den datenschutzrechtlichen Bestimmungen ins Ausland weitergeben.

Der Nachrichtendienst des VBS wird von zwei Organisationseinheiten wahrgenommen: von der Untergruppe Nachrichtendienst des Generalstabs und vom Nachrichtendienst der Luftwaffe. Gegenstand dieses Berichtes bildet die Untergruppe Nachrichtendienst.

Die Untergruppe Nachrichtendienst ist eine von insgesamt elf Untergruppen und Dienststellen des Generalstabs (vgl. Darstellung 1).

### Organisation des Generalstabs

*Darstellung 1*



Die Untergruppe Nachrichtendienst wird vom Unterstabschef Nachrichtendienst (USC ND) geleitet. Dieser ist direkt dem Generalstabschef unterstellt und bekleidet den Rang eines Divisionärs.

Die Untergruppe Nachrichtendienst gliedert sich in einen Stab, einen strategischen Nachrichtendienst, einen Armeenachrichtendienst und eine Sektion Militärprotokoll. Dazu kommen die Verteidigungsattachés, welche direkt dem USC ND unterstellt sind.

Die Verordnung über den Nachrichtendienst vom 4. Dezember 1995 (VND, SR 510.291) und die Geschäftsordnung der Untergruppe Nachrichtendienst vom 1. Januar 1998 umschreiben die Organisation und die Aufgaben der einzelnen Dienststellen (vgl. Darstellung 2):

Der *Stab der Untergruppe* befasst sich insbesondere mit den Ressourcen der Untergruppe Nachrichtendienst (Personal, Finanzen usw.). Ausserdem ist er verantwortlich für die Bewirtschaftung des militärischen Personals der Untergruppe und die Verwaltung der Kurse und Rapporte der Armeestabteile der Untergruppe Nachrichtendienst.

Der *Strategische Nachrichtendienst* (SND) stellt die ständige Auslandsaufklärung sicher. Er beschafft zuhanden der politischen und militärischen Führung Informationen, die für die Sicherheit der Eidgenossenschaft bedeutsam sind, wertet diese aus und verbreitet sie. Der Dienst arbeitet eng mit anderen Organen des Bundes zusammen, so u.a. mit der Bundespolizei, dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), dem Staatsekretariat für Wirtschaft (seco), der Luftwaffe und der Gruppe Rüstung. Der SND pflegt auch Kontakte zu Partnerdiensten (vgl. Darstellung 3). Der Chef des Strategischen Nachrichtendienstes ist Stellvertreter des USC ND.

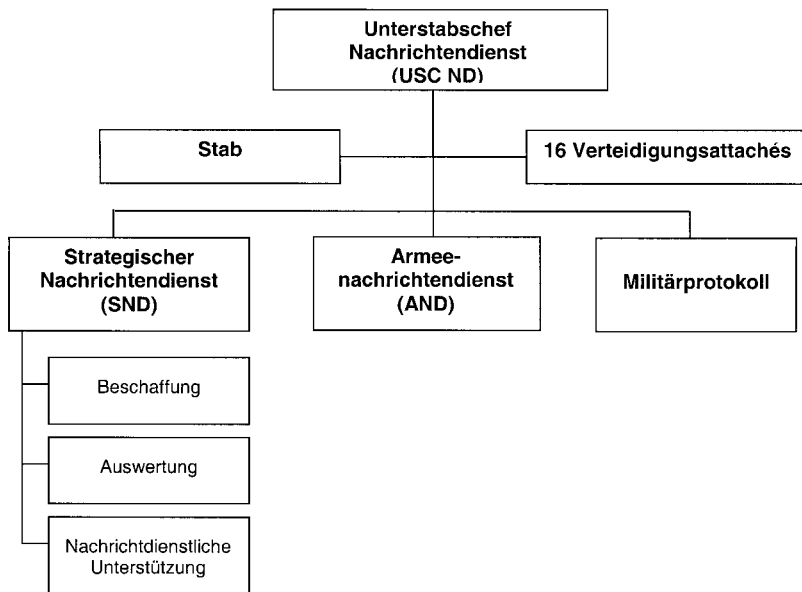
Der *Armeenachrichtendienst* (AND) stellt im Assistenzdienst und im Aktivdienst die Aufklärung und den Nachrichtendienst auf operativer und taktischer Stufe sicher. Er beschafft auf dem Interessengebiet der Armee Informationen, die für einen Einsatz der Armee erforderlich sind, wertet diese aus und verbreitet sie.

Das *Militärprotokoll* ist zuständig für die Koordination der Beziehungen zwischen ausländischen und schweizerischen Militärpersonen. Es betreut auch die in der Schweiz akkreditierten Verteidigungsattachés und organisiert für sie Besuche.

Die *Verteidigungsattachés* sind in diplomatischen Vertretungen im Ausland tätig. Sie haben die Aufgabe, in den Ländern, in denen sie akkreditiert sind, verschiedene Informationen zu beschaffen. Als Beobachter und Berichterstatter tragen sie dazu bei, Entwicklungstendenzen zu erkennen, welche strategisch, verteidigungs- und sicherheitspolitisch für unser Land bedeutsam sind.

## Organisation der Untergruppe Nachrichtendienst (Stand vom 1. Jan. 1998)

*Darstellung 2*

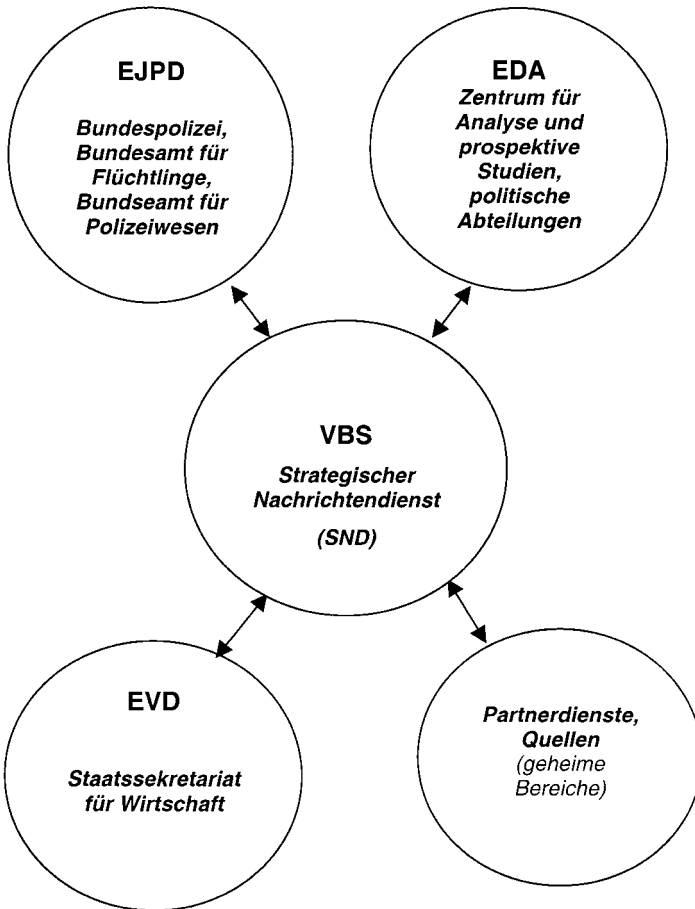


Auf ziviler Ebene setzt sich die Untergruppe Nachrichtendienst ausschliesslich aus Angestellten des Bundes zusammen. Dazu kommen Informationsbeschaffer, bei denen es sich in den meisten Fällen um Schweizer Bürger mit Beziehungen zum Ausland handelt. Zuweilen verschaffen auch Dritte freiwillig und bewusst Zugang zu ausländischen Informationsquellen. Die dadurch verursachten Kosten können je nach Fall entschädigt werden. Die Einzelheiten dazu sind in einer unveröffentlichten Verordnung des EMD vom 12. August 1992 geregelt.

Militärisch gehört die Untergruppe Nachrichtendienst dem Armeestab an (vgl. u.a. Verordnung vom 22. Juni 1994 über den Armeestab, VAst, SR 510.101). Der Armeestab gliedert sich in Armeestabteile (nachfolgend: Astt), die wie andere Formationen der Armee eine Ordnungsnummer erhalten (Astt 130.0, 280.0 usw.).

**Wichtigste Zusammenarbeiten im Bereich des strategischen Nachrichtendienstes**

*Darstellung 3*



In besonderen Situationen (z. B. Assistenzdienst oder Aktivdienst) wird das Berufskorps der Untergruppe durch Angehörige der Milizarmee ergänzt (Offiziere, Unteroffiziere, Gefreite, Soldaten), die in die Armeestabteile der Untergruppe eingeteilt werden. Dabei handelt es sich zumeist um Personen mit Führungspositionen in Verwaltung, Diplomatie, Industrie, Banken oder Universitäten, die geschäftlich viel reisen. Ein Teil der zivilen Angestellten des VBS und gewisse Informationsbeschaffer sind militärisch auch in die Armeestabteile der Untergruppe Nachrichtendienst eingeteilt.

Die Armeestabteile der Untergruppe Nachrichtendienst sind militärisch dem Unterstabschef Nachrichtendienst unterstellt.

Wie alle Armeeangehörigen leisten die Mitglieder des Armeestabs regelmässig Ausbildungsdienste im Rahmen ihrer Dienstleistungspflicht. Weil sie unregelmässig stattfinden, werden die Dienste der Armeestabteile nicht auf dem Kurstableau ausgeschrieben. Bei diesen Diensten kann es sich je nachdem um Rapporte, Wiederholungskurse oder Spezialkurse handeln. Ausserdem können diese Armeeangehörigen auch für einzelne Tage aufgeboten werden.

Die Kontrollführung und die Verwaltung des Armeestabes obliegen der Untergruppe Personelles der Armee. Für die Erledigung der kantonalen Verwaltungsaufgaben (Inspektionen, Schiesspflicht usw.) wird der Armeestab dem Kanton Bern zugewiesen.

## **2 Feststellungen und Würdigungen der Delegation**

### **2.1 Überblick über die Vorkommnisse**

#### **2.1.1 Zur Person von Dino Bellasi**

Dino Bellasi, geboren 1960, war seit dem 1. März 1988 Fachbeamter im Dienst des Stabs der Untergruppe Nachrichtendienst des Generalstabs (nachstehend: UG ND). Als Verantwortlicher für das Militärwesen und die Kurse hatte er laut Pflichtenheft vom 1. Januar 1996 namentlich zur Aufgabe, die Korpskontrolle der Armeestabteile der UG ND (nachstehend: Astt der UG ND) zu führen, zusammen mit den verantwortlichen Chefs die Dienstleistungen der Angehörigen der Armeestabteile zu organisieren und diese anzubieten, als Rechnungsführer dieser Dienstleistungen gemäss den Weisungen und in Zusammenarbeit mit der Untergruppe Personelles der Armee des Generalstabs und dem Bundesamt für Betriebe des Heeres (BABHE) zu fungieren und die Durchführung der Kurse und Rapporte für alle Astt der UG ND in organisatorischer und administrativer Hinsicht zu leiten. Dino Bellasi war für das Rechnungswesen dieser Dienstleistungen verantwortlich. Bis zum 31. Dezember 1995 unterstand er dem Chef des strategischen Nachrichtendienstes, anschliessend – vom 1. Januar 1996 bis zum 30. April 1998 – dem Direktionsadjunkten des Stabschefs UG ND und schliesslich, vom 1. bis zum 31. Mai 1998, direkt dem Stabschef, bevor er am 1. Juni 1998 in die Sektion Militärprotokoll versetzt wurde. Ende September 1998 trat er aus gesundheitlichen Gründen aus dem Dienst des Bundes aus. Im militärischen Bereich bekleidete er seit dem 1. Januar 1993 den Grad des Hauptmanns (Stabssekretär) und übte Funktionen als Kanzleichef und anschliessend als Sachbearbeiter in verschiedenen Astt aus. Dino Bellasi war nie Rechnungsführer im militärischen Sinn des Wortes. Er hatte immer gute bis sehr gute militärische Qualifikationen von seinen Vorgesetzten erhalten.

Dino Bellasi besass einen unbefristet gültigen Rechnungsführerausweis, mit welchem er bei Poststellen oder bei der Schweizerischen Nationalbank (nachstehend: SNB) Barbeträge abheben konnte. Der Ausweis (grau, mit Foto des Betreffenden in Uniform – Verwaltungsreglement 99, VR 99, Ziff. 45) wird allen angehenden Quartiermeistern ausgehändigt. Ausser bei Sonderbewilligung erfolgt der Bargeldbezug in Uniform. Zwar weiss man nicht, wann und wie Dino Bellasi den Ausweis erhielt, aber es erscheint wahrscheinlich, dass er ihn sich durch Gesuch an das BABHE und unter Berufung auf seine Verantwortlichkeiten als Rechnungsführer der UG ND be-

schaffte. Ausserdem besass er Formulare für Vorschussmandate, von denen ebenfalls unbekannt ist, wie er sie erhielt. Allerdings ist festzuhalten, dass das BABHE den Quartiermeistern der im Kurstableau angeführten Truppen jeweils Vorschussmandate in fünf Exemplaren für jeden Kurs (pro Bataillon) und zwei Exemplare für taktisch-technische Kurse zusendet. Ausserdem beziehen die Quartiermeister der im Schultableau erwähnten Rekrutenschulen zehn Exemplare solcher Mandate. Sie werden vor dem Dienst an die Militäradresse des zuständigen Rechnungsführers gesandt. Daher erscheint es wahrscheinlich, dass Dino Bellasi die Mandate einfach beim BABHE anforderte und sich dabei auf die Militärkurse der UG ND, die er auszurichten hatte, berief.

## **2.1.2 Die legalen Tätigkeiten von Dino Bellasi**

Dino Bellasi übte im Rahmen seiner Funktionen im Rechnungswesen zwei Haupttätigkeiten aus:

- Da die Militärangehörigen, die in die Astt UG ND eingeteilt sind, meistens individuelle Dienstleistungen bei der UG ND für punktuelle Aufträge erbringen, musste Dino Bellasi auf Weisungen seiner Vorgesetzten diese Angehörigen der Armee aufbieten und die Abrechnung über deren Dienste erstellen. Dino Bellasi führte für jeden einzelnen individuellen Dienst Buch über die dem Beteiligten geschuldeten Leistungen (Sold usw.), welche nicht in bar, sondern per Post- oder Banküberweisung ausgerichtet wurden.
- Die UG ND organisiert alle zwei Jahre militärische Ausbildungskurse für die Unteroffiziere, Gefreiten und Soldaten, die dort eingeteilt sind. Gemäss dem Befehl des Unterstabschefs Nachrichtendienst (nachstehend: USC ND) vom 23. August 1996 obliegt die Leitung und Organisation des zweijährlichen Kurses dem Chef Militärwesen und Kurse der UG ND, d. h. bis zum 31. Mai 1998 Dino Bellasi. Obwohl zur Kursdurchführung Hilfspersonal herangezogen werden konnte, übte Dino Bellasi die Funktionen als Kurskommandant und Rechnungsführer regelmässig kumulativ aus. In dieser Eigenschaft bezog er bei der SNB durch Vorweisen seines Rechnungsführerausweises und des von seinem Vorgesetzten gegengezeichneten Mandats die erforderlichen Mittel zur Begleichung der Kursausgaben (Unterkunft, Verpflegung usw.) und des Solds. Er führte ordnungsgemäss Buch über die Kurse, leitete die Bücher zur Revision an das BABHE weiter und meldete die geleisteten Dienstage der Untergruppe Personelles der Armee zwecks Erfassung im Datenverarbeitungssystem PISA (PISA: Personal-Information-System der Armee).

Die Ausgaben der UG ND für individuelle Dienste sowie für die zweijährlichen Kurse lagen im Jahresdurchschnitt zwischen 50 000 und 70 000 Franken. Dieser Betrag wurde dem BABHE-Budget belastet. Er entspricht 1800 bis 2300 Diensttagen pro Jahr (ein Dienstag kostet ca. 30 Franken).

## **2.1.3 Die illegalen Bezüge von Dino Bellasi**

Ab Frühjahr 1994 hob Dino Bellasi systematisch Bargeld bei der Nationalbank ab, wobei er wie bei den zweijährlichen Kursen seinen Rechnungsführerausweis und

Vorschussmandate benutzte, welche er zunächst von seinem Vorgesetzten unterzeichnen liess und später selbst mit dessen gefälschter Unterschrift versah. Die abgehobenen Beträge behielt er für sich und belegte die Bezüge, indem er beim BABHE Buchhaltungsunterlagen für fiktive Kurse einreichte. Die Buchhaltungen umfassten insbesondere Mannschaftskontrollen, welche auf der Liste der Angehörigen der Astt UG ND basierten, und waren formell völlig einwandfrei, sodass sie die Revisionen des BABHE problemlos passierten. Anders als bei den effektiv durchgeführten Kursen meldete Dino Bellasi dem PISA selbstverständlich keine geleisteten Dienstage, weil das System sonst den Betrug entdeckt hätte (zu viele Dienstage für die in diesen Kontrollen aufgeführten Offiziere). So erschwindelte Dino Bellasi zwischen März 1994 und Juli 1999 rund 9 Millionen Franken, was ungefähr 100 000 Diensttagen entspricht. Dazu hob er bei der SNB 127-mal Geld ab (35 Bezüge nach Ausscheiden aus dem Bundesdienst, vgl. Tabelle 1). Der letzte unrechtmässige Bezug von Geldern fand am 15. Juli 1999 statt. Die betrügerischen Machenschaften wären vermutlich unentdeckt geblieben, wenn Dino Bellasi nicht nach seinem Austritt aus der UG ND weiter Geld abgehoben hätte. Der Verweis auf eine von Bellasi nach seinem Abgang erstellte Buchhaltung in einem Revisionsbericht des BABHE weckte die Aufmerksamkeit des Nachfolgers von Bellasi und führte zur Aufdeckung des Falls.

### Bezüge bei der Schweizerischen Nationalbank

*Tabelle 1*

Zeitraum	Bezüge	Abgehobene Beträge sFranken	Funktionen von Dino Bellasi
31.3. bis 31.12.94	12	217 000	Chef Militärwesen und Kurse
1.1. bis 31.12.95	21	818 000	
1.1. bis 31.12.96	14	1 098 000	
1.1. bis 31.12.97	17	1 436 000	
1.1. bis 30.5.98	14	1 110 000	
1.6. bis 30.9.98	14	1 110 000	Mitarbeiter beim Militärprotokoll
1.10. bis 31.12.98	8	700 000	Aus dem Bundesdienst ausgeschieden
1.1. bis 15.7.99	27	2 350 000	
<b>Total</b>	<b>127</b>	<b>8 839 000</b>	

Dino Bellasi hat über Jahre hinweg Bundesgelder veruntreut, indem er mit Vorschussmandaten Bargeld bezog und Abrechnungen über fiktive Dienstleistungen von Armeestabteilen der Untergruppe Nachrichtendienst erstellte. Er tat dies auf verblüffend simple Weise, ohne irgendwelche raffinierte, ausgeklügelte Szenarien, sondern mit perfekten, peinlich exakten, 30–50 seitigen Truppenbuchhaltungen. Zur Veranschaulichung dieser Abrechnungen sind in Tabelle 2 die wesentlichen Eckdaten aus einigen dieser fiktiven Buchhaltungen zusammengefasst (Feststellungen aus Originalunterlagen):



## Fiktive Abrechnungen (Auszug)

Tabelle 2

Monat	Kurse	Teilnehmer	Sold	Kosten (in Franken)			Kosten pro Kurs
				Unterkunft	Verpflegung	Räume	
März 1995	1. Kurs	48	4 170	10 704	5 765	1138	21 777
	2. Kurs	34	1 770	3 791	2 227	340	8 128
	3. Kurs	33	1 737	3 680	2 162	291	7 870
	4. Kurs	50	4 550	11 150	6 005	945	<u>22 650</u>
<b>Totalkosten für den Monat März 1995</b>							<b>60 425</b>
Juli 1996	1. Kurs	52	4 520	11 076	6 773	918	23 287
	2. Kurs	51	4 415	10 863	6 643	975	22 896
	3. Kurs	50	4 455	10 650	6 513	975	22 593
	4. Kurs	48	3 985	10 224	6 252	918	<u>21 379</u>
<b>Totalkosten für den Monat Juli 1996</b>							<b>90 155</b>
März 1998	1. Kurs	134	11 700	38 820	17 454	1936	69 190
	2. Kurs	138	12 220	31 740	17 975	1869	63 804
	3. Kurs	126	11 015	28 980	16 412	1974	58 381
	4. Kurs	138	12 200	31 740	17 975	2107	<u>64 022</u>
<b>Totalkosten für den Monat März 1998</b>							<b>256 117</b>
Dezember 1998	1. Kurs	139	12 340	31 970	18 105	2016	64 431
	2. Kurs	142	12 695	32 660	18 496	2009	65 860
	3. Kurs	133	12 020	30 590	17 323	1946	<u>61 879</u>
<b>Totalkosten für den Monat Dezember 1998</b>							<b>192 170</b>

*(Die fiktiven Kurse dauerten meistens fünf Tage. Sie verteilten sich auf das ganze Jahr und fanden stets am gleichen Ort statt.)*

Es ist zu betonen, dass Bellasi BABHE-Mittel veruntreute; die Konti der UG ND wurden dagegen nicht berührt. Eine eingehende Überprüfung der Eidgenössischen Finanzkontrolle (nachstehend: EFK) im Juni 1999 bestätigte, dass die eigentliche Buchhaltung der UG ND, die nicht von Bellasi, sondern vom Adjunkten des Stabschefs der UG ND geführt wurde, völlig einwandfrei war<sup>4</sup>.

*Beim Fall Bellasi handelt es sich demnach nicht um ein eigentliches Problem der UG ND, sondern um einen Betrugsfall eines UG ND-Beamten zu Lasten des BABHE.*

<sup>4</sup> Vgl. Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle vom 30. Juni 1999.

## 2.2

### Massnahmen im Bereich Buchhaltung und Finanzen

Herr Bellasi nutzte zu seinen betrügerischen Zwecken geschickt die Lücken des Finanzierungs- und Rechnungskontrollsystems des BABHE sowie die Informationslücken zwischen dem BABHE und PISA aus. Damit derartige Situationen sich nicht wiederholen, können und müssen verschiedene Massnahmen ergriffen werden, sofern dies seit der Aufdeckung der betrügerischen Machenschaften von Herrn Bellasi nicht bereits geschehen ist.

#### 2.2.1

#### Bargeldbezug mit Vorschussmandaten

Die Abklärungen der Delegation haben gezeigt, dass die Gefahren des Bargeldverkehrs schon vor der Affäre Bellasi erkannt wurden. Diese Affäre ist auch nicht die einzige, die in den letzten Jahren mit Mandatsgeschäften im VBS geschah. Die anderen Fälle betreffen jedoch geringere Summen (unter 200 000 Fr.). 1996 hatte ein Milizrechnungsführer 200 000 Franken abgezweigt. Dafür wurde er 1998 von einem Divisionsgericht zu zweieinhalb Jahren Gefängnis verurteilt. Der zweite Fall betrifft einen temporären VBS-Angestellten, der Vorschussmandate gestohlen und damit 40 000 Franken eingelöst hatte. Der Mann hat das Geld später zurückbezahlt.

Laut Auskunft der SNB wurden die abwicklungs- und sicherheitstechnischen Aspekte im Zusammenhang mit den Vorschussmandaten mehrmals im Rahmen von Diskussionen zwischen der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und der SNB in der Zeit von 1990–Mitte 1999 thematisiert. An mehreren Sitzungen haben die Vertreter der SNB die EFV auf die Gefahren aufmerksam gemacht. Die SNB hat auch in einem Fall («Betrugsfall M.») direkt das VBS (BABHE) kontaktiert. Der mögliche Missbrauch der Vorschussmandate hat die SNB dazu geführt, am 16. Oktober 1996 und am 27. Februar 1998 zwei Zirkulare an die Zahlstellen über das Verhalten vor der Auszahlung eines Armeemandates zu erlassen. Diese Massnahmen waren jedoch nicht genügend, um die Machenschaften von Herrn Bellasi zu verhindern.

Die Delegation ist der Ansicht, dass die Bargeldbezüge soweit wie möglich einzuschränken sind. Für dienstleistende Truppen ist dies nur beschränkt möglich, denn es wäre kaum vertretbar, dass die Truppe den Sold nicht in bar bezieht. Anders verhält es sich jedoch für zeitlich begrenzte Kurse bzw. für individuelle Leistungen, wie die Praxis der UG ND für einzelne spezielle Dienste der Angehörigen der Astt der UG ND zeigt. In diesen Fällen erfolgt der Zahlungsverkehr mittels Zahlungsaufträgen. Dieses System sollte sich auf alle Kurse des Armeestabs sowie auf alle Dienststellen der Bundesverwaltung ausdehnen lassen, die noch mit Vorschussmandaten arbeiten (z. B. Zivilschutz und Bundesamt für Flüchtlinge). Die EFK führt zurzeit eine Prozess- und Risikoanalyse des Zahlungsverkehrs des Bundes durch.

Die Delegation ist der Auffassung, dass Massnahmen in Bezug auf die Abgabe und die Rückforderung von Rechnungsführerausweisen sowie von Vorschussmandats-Formularen getroffen werden sollten. Die Gültigkeitsdauer der Ausweise (es sind ungefähr 4700 im Verkehr) müsste selbst für die Quartiermeister befristet werden. Bei der Erneuerung könnte die Berechtigung überprüft werden. Zudem sollte das BABHE genaue Kontrollen durchführen und sicherstellen, dass die Ausweise zurückgezogen werden, sobald der Inhaber die militärische Funktion oder den Ver-

waltungsposten verlässt. Bellasis letzte Bezüge hätten durchwegs vermieden werden können, wenn der Rechnungsführerausweis beim Eintritt Bellasis in die Sektion Militärprotokoll, wo er keine buchhalterischen Verantwortungen wahrnahm, eingezogen worden wäre. Dies wurde nicht gemacht. In jedem Fall hätte eine solche Massnahme seine Strategie durchkreuzt: Mit Schreiben vom 28. Mai 1998 informierte Herr Bellasi das BABHE, dass er für alle Fragen zu Abrechnungen mit Vorschussmandaten verantwortlich bleibe, da sein Nachfolger sich lediglich um Abrechnungen mit Post- oder Banküberweisung kümmere. Es muss unterstrichen werden, dass dieses Schreiben nicht der Wahrheit entsprach und nicht vom Nachfolger Bellasis gegengezeichnet war, wie es die geltenden Weisungen vorschreiben (Art. 3 Abs. 1 VAA; Ziff. 8 Abs. 1 VR 99).

#### *Empfehlung 1*

Die Delegation empfiehlt dem Bundesrat, die notwendigen Massnahmen zu treffen, um die Rechnungsführerausweise für den Bargeldbezug zu befristen und ihre Anzahl auf ein absolutes Minimum zu beschränken.

### **2.2.2 Erstellung und Kontrolle des Budgets des Bundesamtes für Betriebe des Heeres (BABHE)**

Bis und mit dem Budget 2000 erstellte das BABHE das Budget für die Ausgaben der Truppe auf der Grundlage der Zahl der vor zwei Jahren geleisteten Diensttage (also 1998 für das Budget 2000), bei Bedarf korrigiert um die Differenzen, die sich aus dem Kurs- und Schultableau ergeben. Es handelt sich demnach um ein rein auf die Vorjahre gestütztes Budget. Die wichtigsten Gruppen der Militärverwaltung (Generalstab, Heer und Luftwaffe) werden dazu nicht befragt; sie nehmen bei der Erstellung des Budgets keine Verantwortung wahr und können seine Verwendung nicht kontrollieren. In der Tat besitzt das BABHE ein Globalbudget von rund 220 Millionen Franken für ca. 6,5 Millionen Diensttage, dessen Verwendung es während des Jahresverlaufs nicht kontrollieren kann. Das BABHE führt kein Konto pro Truppenverband bzw. pro Armeestabteil, das laufend anzeigt, welche Kosten bzw. wieviel Diensttage pro Truppe aufgewendet werden. Gemäss dem neuen, ab 2001 vorgesehenen System soll das BABHE vom Generalstab, vom Heer und von der Luftwaffe Vorhersagen zur Anzahl Diensttage anfordern, was diese verpflichtet, die Vorhersagen ihrer unterstellten Dienststellen zu erfragen. Auf der Basis dieser Auskünfte wird das BABHE ein eher prospektives Budget erstellen und auf die grossen Gruppen, die ihrerseits mit ihren Untergeordneten gleich verfahren, aufteilen. So können der Generalstab, das Heer und die Luftwaffe im Laufe des Jahres die Verwendung der zugewiesenen Diensttage kontrollieren und sich einschalten, falls die geplante Zahl und der entsprechende Kredit überschritten werden. Gleiches gilt für das BABHE, das Erklärungen anfordern und Warnungen abgeben darf, falls es Unregelmässigkeiten in der Kreditverwendung entdeckt. Hätte dieses System in den Jahren 1994 bis 1999 existiert, so hätten das BABHE und die UG ND die deutliche Überschreitung des der Astt der UG ND erteilten Kredits von 50 000–70 000 Franken sofort erkannt, womit die betrügerischen Machenschaften von Herrn Bellasi sehr rasch ans Licht gekommen wären.

### *Empfehlung 2*

Die Delegation empfiehlt dem VBS, die notwendigen Massnahmen zu treffen, damit das BABHE so rasch wie möglich einen Buchhaltungsplan, gegliedert nach Truppenverbänden und Armeestabteilen, einführt. Darin sollen die Diensttage pro Kurs sowie die Kosten pro Kurs (Sold, Verpflegung, Unterkunft usw.) erfasst werden. Dabei legt das VBS fest, wer für die Kontrolle der Abweichungen der Ausgaben vom Budget zuständig ist.

## **2.2.3 Zusammenarbeit zwischen dem BABHE und PISA**

Das BABHE hatte bis im August 1999 keinen Zugriff auf PISA-Daten. Die Erteilung des Zugriffs wurde vorwiegend aus Datenschutz- und Kostengründen zurückgestellt. Seither wird ein Versuch durchgeführt: Das BABHE kann auf PISA zugreifen, um nachzuprüfen, ob die verrechneten Diensttage auch gemeldet wurden. Wenn nicht, erkennt das System die Unstimmigkeit und verlangt Erklärungen und Begründungen. Die Kontrollen werden stichprobenweise z. B. bei Kommandanten, Fourieren und verschiedenen nach dem Zufallsprinzip aus der Mannschaftskontrolle ausgewählten Armeeinghörigen durchgeführt. Hätte das Kontrollsystem zwischen 1994 und 1999 bereits existiert, so hätte das System PISA sofort entdeckt, dass die verrechneten Diensttage nicht gemeldet worden waren; das System hätte Erklärungen angefordert und damit den Betrugsfall aufgedeckt. Da die Verordnung vom 7. Dezember 1998 über das militärische Kontrollwesen (VmK, SR 511.22) diese Zusammenarbeit derzeit nicht vorsieht, bleibt zu hoffen, dass der ab Ende August 1999 vom VBS in Anwendung von Artikel 148 VmK<sup>5</sup> angeordnete Versuch eine effiziente Zusammenarbeit zwischen den beiden Instanzen und eine Änderung der VmK bis Ende August 2000 bewirkt.

### *Empfehlung 3*

Die Delegation empfiehlt dem Bundesrat, die Verordnung über das militärische Kontrollwesen (VmK) zu ändern, um dem BABHE Zugang zum System PISA zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang sollte der Bundesrat die Erwägungen der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates in ihrem Bericht vom 19. November 1998 über Online-Anschlüsse im Polizeibereich berücksichtigen.

## **2.2.4 Aufhebung der Doppelfunktion**

Es wurde mehrmals darauf hingewiesen, dass die Doppelfunktion von Herrn Bellasi die betrügerischen Machenschaften wesentlich erleichtert habe. Die Doppelfunktion kann wie folgt definiert werden: Eine zivile und militärische Doppelfunktion liegt

<sup>5</sup> Gemäss diesem Artikel ist das VBS befugt, während einer Dauer von längstens zwölf Monaten Änderungen beim Einsatz des PISA zu erproben, und zwar ohne vorherige Anpassung dieser Verordnung.

dann vor, wenn ein Beamter die gleiche Funktion in seiner zivilen Tätigkeit und in der Einheit, in der er eingeteilt ist, ausübt. Dino Bellasi versah insofern eine Doppelfunktion, als er die Rechnungsführung in den Astt der UG ND sowohl als ziviler Beamter als auch als Angehöriger der Armee versah. Es handelt sich um eine rationale und sinnvolle Vorgehensweise, da die Armee sich so die Dienste kompetenter Sachbearbeiter sichert. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern diese Situation die betrügerischen Handlungen von Herrn Bellasi begünstigt haben könnte. Ein Beamter kann jedoch im Rahmen seiner Tätigkeit auch eine Doppelfunktion wahrnehmen, indem er für zwei normalerweise getrennte Aktivitäten verantwortlich ist: Dino Bellasi wurde zum Kommandanten der Ausbildungskurse der UG ND und zum Rechnungsführer für ebendiese Kurse ernannt. Diese beiden Funktionen sind im Regelfall klar getrennt. Der Inhaber der einen Funktion übt eine gewisse Kontrolle über den Inhaber der anderen aus. Ein grundlegendes Prinzip der militärischen Buchhaltung besteht darin, dass der Kommandant die Richtigkeit des Formulars «Standort, Bestand und Mutationen» der Truppe in eigener Verantwortung bescheinigt (Art. 15 der Verordnung vom 29. November 1995 über die Verwaltung der Armee, VVA, SR 510.301; Ziff. 19 Abs. 1 Bst. a, Ziff. 21 Bst. b und Ziff. 22 VR 99). Dieses Formular dient dem Rechnungsführer als Grundlage zur Erstellung der Truppenbuchhaltung. Werden diese beiden Funktionen von derselben Person wahrgenommen – was auf Bellasi für die UG ND-Kurse zutraf – so fehlt diese Kontrolle. Insofern stimmt es, dass die Doppelfunktion den von Bellasi begangenen betrügerischen Machenschaften Vorschub leistete, da die grundlegende Kontrolle entfällt, die sich normalerweise daraus ergibt, dass die beiden Funktionen von zwei verschiedenen Personen wahrgenommen werden.

Laut Angaben des BABHE gibt es 34 Verwaltungsstellen des VBS, welche Truppenbuchhaltungen unter den gleichen Voraussetzungen führen wie jene, die Dino Bellasi für seine Bezüge benutzte. Als Reaktion auf die Risiken, die der Fall Bellasi enthüllte, erinnerte das BABHE die betroffenen Verwaltungsstellen an die Verpflichtung, Wechsel der Rechnungsführer umgehend zu melden (Bellasi hatte diese Massnahme durch seine Mitteilung an das BABHE unterlaufen, wonach er weiterhin für die Buchhaltungen auf der Grundlage von Barbezügen verantwortlich bleibe und sein Nachfolger sich nur mit Buchhaltungen befasse, die Post- oder Banküberweisungen auslösen), und ordnete an, für diese Ämter den bargeldlosen Zahlungsverkehr einzuführen. Zusammen mit der Kontrolle über das PISA-System dürfte damit vermieden werden, dass sich in Ämtern mit möglicher Doppelfunktion illegale Geldbezüge wie im Fall Dino Bellasi wiederholen.

### **2.3 Effizienz der Revisionen der Eidgenössischen Finanzkontrolle und des BABHE**

Die Revisionen der Eidgenössischen Finanzkontrolle betreffend das Rechnungswesen des Generalstabs und der UG ND sind in keinem Punkt zu bemängeln. Die Kontrollen wurden in präzisen Berichten dargestellt, professionell durchgeführt und beziehen sich auf eine Buchhaltung, welche nicht in die Zuständigkeit von Dino Bellasi fiel. Es gibt keine Veranlassung, diese Buchhaltung zu hinterfragen.

Dagegen fragt sich, ob die Kontrollen des BABHE, das als Kontrollstelle der Truppenbuchhaltung für den Armeestab zuständig ist (Art. 4 VVA), beanstandet werden müssen. Formell gesehen waren die gefälschten Buchhaltungen von Dino Bellasi

durchaus in Ordnung und nahmen deshalb problemlos die Hürde der BABHE-Revisionen. Prüft man jedoch im Rückblick alle Buchhaltungen zusammen, so tauchen Unstimmigkeiten auf, die Zweifel an der materiellen Begründetheit hätte wecken sollen: Warum fiel den Revisoren die hohe Anzahl der von den gleichen Offizieren geleisteten Diensttage, die fast ständige Besetzung des gleichen Hotels in Balsthal, die Tatsache, dass es unter den Kursteilnehmern während der Kursdauer keinerlei Mutationen gab (Urlaub, Krankheit usw.), oder das Fehlen von Formularen oder Originalrechnungen (z. B. Papier mit Briefkopf usw.) nicht auf?

Laut der Delegation hätte das BABHE bemerken müssen:

- die regelmässig hohen Überträge auf den folgenden Monat (sie bedeuten, dass der Rechnungsführer grosse Summen Bargeld bei sich hat)
- das Fehlen der ausdrücklich vorgeschriebenen zweiten Unterschrift in ausnahmslos allen Abrechnungen Bellasi (Art. 11 VVA; Ziff. 19 VR 99)
- der Bargeldverkehr über hohe Summen, obwohl die Astt der UG ND sonst längst bargeldlos operieren
- die Jahr für Jahr steigende Zahl von Kursteilnehmern
- dass nur Offiziere teilnahmen, nie aber Hilfspersonal
- das Fehlen von Mutationen (späteres Einrücken, frühere Entlassung usw.)
- dass die Abrechnungen ausser Sold, Pension und Zimmer nie irgendwelche anderen Ausgaben für Ersatzmaterial, Essen für Gäste, Vergütung eines Bahnbilletts, Telefonspesen usw. enthielten
- durchwegs auf neutralem Papier erstellte Hotelrechnungen, quittiert mit irgend einer Unterschrift.
- dass sich kein einziger Originalbeleg des Hotels für irgend eine Dienstleistung usw. findet.

Das BABHE hätte sich zudem folgende Fragen stellen müssen:

- Ist es realistisch, dass Woche für Woche am gleichen Ort Offizierskurse mit über 100 Teilnehmern stattfinden?
- Ist es realistisch, dass diese Offiziere Pensionsverpflegung mit Selbstbedienung haben (Fr. 29.60 pro Tag) bzw. dass der normale Satz von 34 Franken (mit Bedienung) nicht beansprucht wird?
- Wie erfolgt der Ablauf praktisch? Reist Herr Bellasi jeden Freitag mit 50 000–70 000 Franken Bargeld nach Balsthal und nimmt dort die Soldzahlungen und die Abrechnung für Unterkunft und Verpflegung vor?

*Allgemein muss festgestellt werden, dass nicht mangelnde Kontrollen oder Nichtbeachten von Weisungen des BABHE die Vorkommnisse begünstigt haben, sondern das Fehlen von Plausibilitätsüberlegungen.*

Bevor man jedoch den Revisoren vorwirft, diese Unstimmigkeiten übersehen zu haben, sollte man nicht vergessen, unter welchen Umständen sie arbeiten. Es stehen nur 2,75 Revisoren-Stellen für die jährliche Revision von 5000 Truppenbuchhaltungen für ca. 6,5 Millionen Diensttage zur Verfügung. Ausserdem fehlte ihnen im Gegensatz zu heute der Überblick über die 80 von Herrn Bellasi erstellten fiktiven Buchhaltungen, so dass sie keine einfachen Vergleiche anstellen konnten. Wegen der knappen Platzverhältnisse können die Truppenbuchhaltungen kaum ein halbes

Jahr in den Regalen der Arbeitsräume bleiben. Sie werden dann im Keller archiviert, so dass Vergleiche mit früheren Abrechnungen selten sind. Es gab auch kein Alarmsignal, das den Revisoren ein Überschreiten des Budgets angezeigt hätte, dessen Einhaltung sie hätten überprüfen können. Überdies fehlte auch eine Verbindung zum System PISA, die es ihnen ermöglicht hätte, den Betrug durch systematische Stichproben von geleisteten Diensttagen in den Mannschaftskontrollen, die den Truppenbuchhaltungen beiliegen, aufzudecken.

*Insgesamt ist festzuhalten, dass die Lücken, die durch den Fall Bellasi zu Tage getreten sind, eher auf die Organisation des BABHE als auf Fehler seiner Revisoren zurückzuführen sind.*

#### *Empfehlung 4*

Die Delegation empfiehlt dem VBS, die notwendigen Massnahmen zu treffen, damit das BABHE bei den Revisionen vermehrt Gewicht auf die Plausibilität der Buchhaltungen und nicht nur auf ihre mathematische Genauigkeit legt.

## **2.4 Gefährdung schützenswerter Daten**

### **2.4.1 Schützenswerte Daten**

Nach dem heutigen Stand des Wissens lässt sich äusserst schwer feststellen, welche schützenswerten Daten Dino Bellasi kannte und inwiefern diese gegebenenfalls in Mitleidenschaft gezogen wurden. Es steht nicht einmal fest, ob das derzeit laufende Strafverfahren, das der Geheimhaltung unterliegt, näheren Aufschluss dazu geben wird.

Sicher ist, dass Dino Bellasi kraft seiner Funktion die Korpskontrolle der Astt der UG ND besass und dass er Name, Adresse, Beruf und Angaben der ca. 500 dort eingeteilten Angehörigen der Armee (Personalreserve eingeschlossen) kannte. Anscheinend hatte er diese Liste sogar in seinen privaten Computer eingegeben und zur Erstellung der gefälschten Buchhaltungen, auf die sich der Betrug abstützt, benutzt. Herr Bellasi kannte auch das gesamte Personal der UG ND. Dagegen scheint Bellasi keinen Zugriff auf andere schützenswerte Daten (insbesondere Quellen und Informanten der UG ND) gehabt zu haben. In der Tat ermöglichte die Organisation der UG ND, Indiskretionen in diesem Bereich zu vermeiden. Bellasis Büro lag im Verwaltungszentrum VBS. Er hatte nur zur Eingangshalle des strategischen Nachrichtendienstes Zugang. Er konnte die Büros dieses Dienstes lediglich in Begleitung der dort arbeitenden Mitarbeiter betreten. Bei Abwesenheit des Raumbenutzers wurde das Büro verschlossen. Herr Bellasi hatte auch keinen Zugang zur Buchhaltung der UG ND. Er konnte insbesondere keine Quittungen für Geldbeträge einsehen, die einzelnen Quellen oder Informanten ausgerichtet wurden; im Übrigen wurden diese Quittungen vom zuständigen Offizier und vom USC ND unterzeichnet, die als einzige den Empfänger der von ihnen bescheinigten Zahlungen kannten.

*Unter diesen Umständen ist es nach Auffassung der Delegation recht unwahrscheinlich, dass Herr Bellasi Zugriff auf andere Daten hatte als auf jene, welche die Mitglieder der Astt der UG ND betreffen. Das Risiko lässt sich jedoch nicht ganz ausschliessen.*

Der Delegation ist nicht bekannt, ob Herr Bellasi – gegebenenfalls gegen Bezahlung – die ihm bekannten schützenswerten Daten weiterleitete. Im Augenblick deutet nichts darauf hin. Dessen ungeachtet muss man in diesem Bereich mit dem Schlimmsten rechnen und davon ausgehen, dass möglicherweise solche Daten verbreitet wurden. Falls dies der Fall sein sollte, könnte es für die Offiziere und Sachbearbeiter, deren Namen bekannt gegeben wurden, gravierende Folgen haben – vor allem für die Zivilpersonen, deren berufliche Beziehungen zum Ausland erheblich darunter leiden könnten. Die Delegation sieht leider nicht, mit welchen Massnahmen diesem Risiko, das erst als Eventualität besteht, begegnet werden könnte. Wichtig ist jedoch, dass es nicht im Rahmen des laufenden Strafverfahrens gegen Bellasi zu einer Verbreitung dieser Daten kommt. Es wäre äusserst gravierend, wenn die bei Bellasi beschlagnahmten Listen sowie die darauf beruhenden gefälschten Buchhaltungen an die Öffentlichkeit gelangen und damit ohne Bellasi Zutun bekannt würden. Selbst wenn die strittigen Listen an sich nicht geheim, sondern nur vertraulich sind, hat der Bund ein wesentliches Interesse daran, ihre Verbreitung zu verhindern. Nach Auffassung der Delegation sollte daher das VBS bei der Bundesanwaltschaft bzw. bei der Eidgenössischen Untersuchungsrichterin vorstellig werden, um die Verbreitung der bei Bellasi beschlagnahmten Listen sowie der Listen in den gefälschten Buchhaltungen, die sich im Dossier des Strafverfahrens befinden, zu verhindern. Das VBS sollte umgehend die notwendigen Vorkehrungen treffen. Es kann sich dabei, was die gerichtspolizeilichen Ermittlungen angeht, auf Artikel 102<sup>quater</sup> Absatz 1 und 2 des Bundesgesetzes vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege (BStP, SR 312.0) stützen, und für die Voruntersuchung auf Artikel 27 Absatz 1 und 2 BStP. Hinzu kommt die allgemeine Bestimmung von Artikel 29<sup>bis</sup> Absatz 1 BStP, wonach Personendaten bearbeitet werden dürfen, «soweit sie für die Verfolgung und Beurteilung einer Straftat nötig sind»<sup>6</sup>.

*Als Schlussfolgerung ergibt sich, dass Dino Bellasi offenbar keinen Zugriff auf andere schützenswerte Daten als jene der Korpskontrolle der Astt der UG ND gehabt hat und dass er die Informationen aus diesen Dokumenten nicht verbreitet zu haben scheint, sondern nur zur Erstellung der gefälschten Buchhaltungen, mit denen er die illegalen Bezüge tarnte, verwendete. Unter dieser Annahme, die heute am wahrscheinlichsten ist, hält die Delegation es für unabdingbar, dass das VBS umgehend die notwendigen Massnahmen ergreift, damit es nicht paradoxerweise zu einer Verbreitung dieser vertraulichen Daten durch das Strafverfahren kommen kann.*

#### *Empfehlung 5*

Die Delegation empfiehlt dem VBS, die erforderlichen Massnahmen zu treffen, um im Strafverfahren gegen Dino Bellasi die vertraulichen Daten über die Armeestabteile der Untergruppe Nachrichtendienst zu schützen (Art. 102<sup>quater</sup> Abs. 1 und 2; Art. 27 Abs. 1 und 2; Art. 29<sup>bis</sup> Abs. 1 BStP).

<sup>6</sup> Vgl. Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG) vom 23. März 1988, Kapitel über die Änderung des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege, BBl 1988 II 413.



## 2.4.2 Schäden

Der wohl schwerwiegendste Schaden, den der Fall Bellasi der UG ND zufügen könnte, wäre ein Vertrauensverlust bei Partnerdiensten und Quellen allgemein. Dieser Schaden lässt sich schwer bemessen. Er könnte sich in einer quantitativen und qualitativen Verschlechterung der Nachrichten, welche die UG ND erhält, äussern. Die mögliche Tragweite lässt sich daher heute nicht ermitteln.

*Für die Delegation geht der Schaden weniger auf den Fall Bellasi selbst als auf die Art und Weise zurück, wie er von Behörden und Medien nach der Festnahme des Betroffenen behandelt bzw. dramatisiert wurde. In diesem Zusammenhang möchte die Delegation mit Nachdruck betonen, dass die Behörden auf Grund der Unschuldsumutung und der Nichtöffentlichkeit von Ermittlungsverfahren Zurückhaltung und Ruhe bewahren müssen, wenn sie über Strafuntersuchungen informieren.*

Die einzige Möglichkeit zur Schadensbegrenzung oder -behebung besteht darin, die Informanten und Quellen der UG ND zu beruhigen und ihnen zuzusichern, dass sie durch den Fall weder betroffen noch bekannt geworden sind. Nach Meinung der Delegation muss so rasch wie möglich wieder eine stabile Situation der Leitung der UG ND gewährleistet werden. Je länger die heutige Unsicherheit andauert, die durch die Beurlaubung der zwei führenden Köpfe des schweizerischen Nachrichtendienstes entstanden ist, desto grösseren Schaden richtet sie an.

Die Lage ist nicht nur gegenüber dem Ausland problematisch, sondern auch innerhalb der UG ND. Der Fall Bellasi hat die UG ND in eine tiefe Ratlosigkeit versetzt. Die Verunsicherung, welche die Zukunft des Dienstes überschattet, zeigt sich insbesondere in der hohen Personalfluktuaton. Der Fall Bellasi hat diese Entwicklung zwar anscheinend nicht ausgelöst, aber doch verschärft. Die Delegation befürchtet ein Ausufern der Lage, wenn die Übergangsfrist zu lange andauert. Daher muss der Bundesrat klar seinen Willen bekunden, die Strukturen der Untergruppe Nachrichtendienst unverzüglich zu modernisieren. Die Delegation wird in ihren Schlussfolgerungen auf dieses Problem zurückkommen.

## 2.5 Sicherheitsprüfungen im Bereich des Nachrichtendienstes

Die Delegation stellte sich die Frage, ob die Sicherheitsprüfungen, so wie sie heute durchgeführt werden können, den Bedürfnissen gerecht werden. Im Grunde handelt es sich um eine zweifache Frage: Einerseits ist abzuklären, ob die Gesetze heute die Durchführung der im Bereich Nachrichtendienst erforderlichen Sicherheitsprüfungen ermöglichen; andererseits muss die praktische Wirksamkeit der gesetzlich bewilligten Sicherheitsprüfungen untersucht werden.

### 2.5.1 Rechtliche Situation

Der Eidgenössische Datenschutzbeauftragte hat die rechtliche Situation in einer Stellungnahme erläutert und diese am 1. September 1999 der Delegation zugeleitet. Wir greifen hier lediglich seine Schlussfolgerungen auf:

«... Das am 1. Juli 1993 in Kraft getretene Datenschutzgesetz (DSG) führt keinerlei Einschränkungen der Sicherheitsprüfungen herbei. Ausserdem war immer klar, dass die militärische Sicherheit und die Interessen des Staates besondere Bereiche darstellen und eine spezifische Regelung erfordern.

Das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (in Kraft seit dem 1. Jan. 1999) und die Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen (in Kraft seit dem 1. Jan. 1999) bilden diesen neuen spezifischen Rechtsrahmen. Wie zuvor erwähnt, verstärkt die neue Regelung – mit der Schaffung eines Rechtsrahmens auf der Ebene eines formellen Gesetzes und einer detaillierten Ausführungsverordnung – die Beachtung der Interessen des Staates und der militärischen Sicherheit. Die Verordnung regelt insbesondere klar die Rechte der betroffenen Person (...) und schränkt sie gleichzeitig ein, um die Interessen des Staates oder der militärischen Sicherheit zu garantieren.

Schliesslich sind neben den erwähnten zahlreichen Bestimmungen, welche die Umsetzung der Sicherheitsprüfungen in der Bundesverwaltung und im Militärbereich regeln, noch spezifischere Vorschriften im Strategischen Nachrichtendienst anwendbar: Dieser Dienst darf *die erforderlichen Daten einschliesslich personenbezogener Daten erheben, verarbeiten und nutzen: ... b. für die Sicherheitsüberprüfung von Personen, die für ihn tätig werden sollen* (vgl. Art. 8 Abs. 1 Bst. b der Verordnung über den Nachrichtendienst vom 4. Dezember 1995).

(...)

Daraus geht hervor, dass keine datenschutzrechtliche Auflage oder Vorschrift die Durchführung der Sicherheitskontrollen behindert und dass aus unserer Sicht die neuen spezifischen Regeln über die Sicherheitsprüfungen der Bediensteten des Bundes, der Angehörigen der Armee oder Dritter, sowie die spezifischen, auf den Strategischen Nachrichtendienst anwendbaren Bestimmungen den heutigen Bedürfnissen vollkommen genügen.»

Die Delegation teilt diese Auffassung, die auch den zahlreichen und komplexen Texten entspricht, welche die Materie regeln. Allerdings ist zu bedenken, dass die Bestimmungen jüngeren Datums sind und in der Verwaltung noch längst nicht umgesetzt wurden. Die Delegation stellte bei ihren Anhörungen überrascht fest, dass das Trauma, das auf bestimmte Entgleisungen in der Fichenaffäre zurückgeht, nach wie vor existiert und bisweilen die Gesprächspartner der Delegation veranlasste, sich über die neuen geltenden Vorschriften hinwegzusetzen und immer noch jene Bestimmungen zu befolgen, die nach der Fichenaffäre eingeführt, aber seitdem aufgehoben wurden (z. B. Pflicht zur Vernichtung der Akten der Sicherheitsprüfungen nach Ablauf einer Fünfjahresfrist; laut neuer Regelung können die Daten zehn Jahre aufbewahrt werden. Anschliessend werden sie nicht vernichtet, sondern dem Bundesarchiv zur Übernahme angeboten (Art. 22 der Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen vom 20. Januar 1999, PSPV, SR 120.4).

Es bleibt zu untersuchen, ob die Praxis dem Rechtsrahmen, der nach Meinung der Delegation die Interessen des Staates ebenso wie die Interessen des Bürgers schützt, wirklich entspricht. Dabei ist die Frage des Anwendungsbereichs der Kontrollen von der Frage der Durchführbarkeit zu trennen.

Die Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen vom 20. Januar 1999 (PSPV) beschränkt die Sicherheitsprüfungen auf Personen, die auf einer vom Bundesrat erlassenen Liste stehen. Der Bundesrat hat beschlossen, diese Liste auf 1200 Personen zu begrenzen. Nach Auffassung der angehörten Fachleute stellt dies zwar einen helvetischen Kompromiss dar, erlaubt aber nicht, alle erforderlichen Prüfungen durchzuführen und damit die Glaubwürdigkeit der Schweiz in ihren Beziehungen mit dem Ausland zu wahren. Im Übrigen bereitet die Erstellung der Liste anscheinend Schwierigkeiten, da sie zehn Monate nach Inkrafttreten der Verordnung vom Bundesrat immer noch nicht genehmigt wurde. Die geltende Regelung lässt Lücken in den Sicherheitsprüfungen offen, die sich in bestimmten Fällen – vor allem in den internationalen Beziehungen der Schweiz – gravierend auswirken könnten. Trotzdem gilt allgemein, dass alle Mitglieder des Nachrichtendienstes einer Prüfung unterzogen werden und demnach auf der Liste stehen (Art. 5 PSPV). Das Problem des Anwendungsbereichs der Sicherheitsprüfungen ist daher für diesen Dienst geregelt. Es lässt sich nicht mit Sicherheit sagen, ob Bellasi einer solchen Prüfung unterzogen wurde. Anscheinend war dies zwar der Fall, aber die Ergebnisse der Prüfung wurden gemäss ehemaliger Praxis innerhalb einer Fünfjahresfrist vernichtet.

Weiter ist abzuklären, ob die Sicherheitsprüfungen im Rahmen der Vorgaben der Verordnung effizient durchgeführt werden können. Artikel 8 PSPV sieht vor, dass für Bedienstete des Bundes die ersuchende Stelle «die Wahlbehörde, die mit der Vorbereitung der Anstellung betraute Stelle oder die für die Aufgabenübertragung zuständige Stelle» ist. Das Gesuch wird mittels eines Formulars gestellt, das die betroffene Person zur Bestätigung ihrer Einwilligung unterzeichnet. Das Verfahren läuft dann gemäss der Darstellung im Anhang 2. Die mit der Prüfung beauftragte Fachstelle – die Abteilung Informations- und Objektsicherheit (AIOS) des Generalstabs – erhebt die erforderlichen Daten bei den in Artikel 20 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit genannten Stellen (BWIS, SR 120). Sie sieht direkt oder über die Bundespolizei die Informationen im Strafregister (VOSTRA), in den Dateien der Betreibungs- und Konkursämter sowie in übrigen Dateien, insbesondere jenen im Zusammenhang mit dem Informatisierten Personennachweis-, Aktennachweis- und Verwaltungssystem (IPAS), dem Provisorischen Staatsschutz-Informationssystem (ISIS) usw., ein. Die Fachstelle veranlasst für Bedienstete des Bundes nur bei der erstmaligen Prüfung eine persönliche Befragung und kann Drittpersonen nur mit persönlichem Einverständnis der betroffenen Person befragen (Art. 20 BWIS; Art. 12 PSPV). In der Praxis führt sie keine Untersuchungen vor Ort durch. Nachdem die Auskünfte erhoben wurden, unterbreitet die Fachstelle dem Betroffenen etwaige Vorbehalte zur Stellungnahme; anschliessend wird eine Verfügung erlassen und der ersuchenden Stelle sowie dem Betroffenen zugestellt, die, ebenso wie bestimmte Dritte, Beschwerde einlegen können (Art. 16 und 17 PSPV).

*Diese Ausführungen zeigen, dass die Sicherheitsprüfungen in Wirklichkeit rein formell und oberflächlich sind. Um die Bescheinigung zu erhalten, genügt es, in keinem der eingesehenen Register zu figurieren, selbst wenn die Lebensführung und*

*das Verhalten der betroffenen Person Zweifel an ihrer Persönlichkeit und hinsichtlich der Risiken, die sie möglicherweise für die Sicherheit bedeutet, wecken könnten.*

Die Wiederholung der Prüfungen ist noch schwieriger und noch oberflächlicher. Zunächst verlangt Artikel 13 Absatz 1 PSPV, dass die Kontrolle nur wiederholt werden kann, wenn es Gründe gibt anzunehmen, dass seit der letzten Kontrolle neue Risiken für die Sicherheit entstanden sind, und wenn die betroffene Person ihre schriftliche Einwilligung gibt. Ausserdem begrenzt Artikel 13 Absatz 2 PSPV die Prüfung auf die Einsicht der in Artikel 20 Absatz 2 Buchstaben a und b BWIS erwähnten Register und sieht eine ergänzende Prüfung mit einer polizeilichen Erhebung oder persönlichen Befragung nur vor, wenn sich auf Grund der Datenerhebung Anhaltspunkte für ein Sicherheitsrisiko ergeben. Eine Prüfung kann also nur ausnahmsweise und mit Einwilligung des Betroffenen wiederholt werden, obwohl der Fall Bellasi zeigt, dass derartige Wiederholungen wesentlich dazu hätten beitragen können, Veränderungen in der Lebensweise und im Verhalten des Betroffenen sowie entsprechende mögliche Risiken aufzudecken.

Die Mängel der Sicherheitsprüfungen sind allgemein bekannt. Die Delegation wurde sogar informiert, dass gewisse Dienste des Generalstabs Privatdetektive anstellen, um die Lücken des Systems zu füllen.

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, um die Lage zu verbessern:

- Polizeiliche Erhebungen sollten möglichst weitgehend erlaubt werden, vor allem bei der Wiederholung der Prüfung.
- Denkbar wäre, dass Personen, die in den Bundesdienst eintreten, bei ihrer Ernennung einer Wiederholung der Sicherheitsprüfungen zustimmen, wobei die Ergebnisse der erneuten Prüfung ihnen mitgeteilt und ihr Beschwerderecht garantiert wird.
- In den Dienststellen, in denen die Geheimhaltung und die Vertraulichkeit eine sehr wichtige Rolle spielen, müssten die Vorgesetzten regelmässig mit ihren Untergebenen Sicherheitsgespräche führen, um wenn möglich die Entwicklung neuer Sicherheitsrisiken zu erkennen.

*Die Delegation stellt fest, dass die Gesetze scheinbar zwar die zur Wahrung der Sicherheit notwendigen Garantien bieten, die Durchführungsmodalitäten der Kontrollen aber derart restriktiv sind, dass diese ihre Glaubwürdigkeit weitgehend einbüßen.* Deshalb sollte die Frage geprüft werden, ob die Staatssicherheit nicht besser gewährleistet werden sollte, die nach der Fichenaffäre zu Gunsten des Persönlichkeitsschutzes in gewisser Weise vernachlässigt wurde.

#### *Empfehlung 6*

Die Delegation empfiehlt dem Bundesrat, die Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen (PSPV) zu revidieren. Die Revision muss

- a. eine periodische Wiederholung der Sicherheitsprüfungen erlauben, ohne dass es Anhaltspunkte dafür geben muss, dass seit der letzten Kontrolle neue Risiken für die Sicherheit entstanden sind. Die betroffene Person soll bei der Anstellung ihre grundsätzliche Einwilligung geben, die sowohl für die erste Prüfung als auch für die Wiederholungen gilt. Das Ergebnis der

Prüfungen wird wie bisher der betroffenen Person mitgeteilt (Art. 16 Abs. 2 PSPV), die Beschwerde erheben kann (Art. 17 PSPV).

- b. einen breiteren Einsatz der polizeilichen Erhebungen erlauben, insbesondere bei der Wiederholung der Sicherheitsprüfungen, und dies unabhängig von der Tatsache, ob die betroffene Person seit der letzten Kontrolle ein erhöhtes Sicherheitsrisiko darstellt.
- c. eine systematische Wiederholung der Sicherheitsprüfung erlauben, wenn eine bereits geprüfte Person eine neue Funktion übernimmt, die auf der Liste der zu überprüfenden Ämter (Art. 2 PSPV) figuriert.

Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung die allfälligen notwendigen Gesetzesanpassungen.

### *Empfehlung 7*

Die Delegation empfiehlt dem Bundesrat, die Liste der zu überprüfenden Ämter (Art. 19 Abs. 4 BWIS; Art. 2 PSPV) so festzulegen, dass dabei nur sicherheitsrelevante Kriterien berücksichtigt werden. Die Anzahl der Funktionen, die einer Sicherheitsprüfung unterzogen werden, ist nicht massgebend und soll nicht auf eine willkürlich festgesetzte Zahl beschränkt werden.

## **2.6 Geheimhaltung und Transparenz in der Untergruppe Nachrichtendienst**

Der Vorsteher des VBS hat im Zusammenhang mit den Vorkommnissen in der UG ND mehrmals seinen Willen bekräftigt, im VBS unter dem Motto «Glasnost im Pentagon» Transparenz zu schaffen.

Die Delegation hält es für angebracht, zur Frage der Transparenz in der Untergruppe Nachrichtendienst Stellung zu nehmen, da die Bellasi-Affäre die Problematik einer absoluten Geheimhaltungspolitik aufgezeigt hat. Da die Öffentlichkeit und die Medien nicht informiert sind, was die UG ND eigentlich ist, gründen ihre Vorstellungen über den Nachrichtendienst nicht auf objektiven Informationen, sondern auf dem, was sie aus ihrer Lektüre, aus dem Fernsehen oder dem Kino von ausländischen Nachrichtendiensten wie der amerikanischen CIA oder der britischen MI-6 erfahren haben und deshalb zu wissen glauben. Dagegen scheint niemand gefeit zu sein, wie sich kürzlich in den parlamentarischen Debatten und Vorstössen zu diesem Thema gezeigt hat.

Es wäre allerdings falsch, der Öffentlichkeit oder den Medien einen Vorwurf wegen mangelhafter Informiertheit in diesem Bereich zu machen, da die UG ND sich – obwohl die Person ihres Chefs bekannt ist – in Bezug auf ihre Tätigkeit äusserst bedeckt hält. Die Informationen dringen nur unter bestimmten Umständen tröpfchenweise an die Öffentlichkeit, meistens auf Grund von besonderen Vorkommnissen oder von Indiskretionen. So hätte beispielsweise die breite Öffentlichkeit ohne die Bellasi-Affäre nichts von der Existenz eines strategischen Nachrichtendienstes (SND) erfahren, dessen Chef im Staatskalender nicht einmal namentlich aufgeführt ist. Der SND ist indessen keineswegs etwas Geheimes, denn sein Auftrag ist in einer

Verordnung des Bundesrates umschrieben, die in der Systematischen Rechtssammlung veröffentlicht wurde. Ein anderes Beispiel: Jahrelang wurden die Personalbestände der UG ND vom VBS als geheime Information behandelt. Genauere Zahlen dazu gab das VBS erst im Zusammenhang mit der Bellasi-Affäre bekannt.

Im Normalfall kümmert sich kaum jemand um den Auftrag der UG ND und ihre geheimnisumwobenen Tätigkeiten<sup>7</sup>. Sobald aber die UG ND auf Grund besonderer Vorkommnisse ins Gespräch kommt, wird alles ganz anders: Die Geheimhaltung weckt nun Misstrauen und Zweifel; und für viele wird das Wort «geheim» gleichbedeutend mit ungesetzlich, verboten, unkontrolliert oder ungeahndet. Die Geheimhaltung der UG ND wird in solchen Fällen oft zu Unrecht als ein Versuch ausgelegt, die Wirklichkeit zu verdecken und sich der öffentlichen Meinung zu entziehen.

*Die Delegation ist der Meinung, dass sich viele Schwierigkeiten vermeiden liessen, wenn die UG ND eine aktive – und überdies nicht an bestimmte Vorkommnisse gebundene – Informationspolitik betriebe.* In den Augen der Delegation wäre es sinnvoll, wenn die Öffentlichkeit über die UG ND aufgeklärt würde, indem über ihren Auftrag, ihre gesetzlichen Grundlagen, die Grundzüge ihrer Organisation, ihre personelle Zusammensetzung und die Art und Weise der Rekrutierung ihrer Mitarbeiter orientiert würde sowie weitere, nicht der Geheimnispflicht unterstehende Informationen (Aufsicht des Bundesrates und des Parlamentes über die Tätigkeit und die Finanzen der UG ND, Datenschutz, Organisation des nachrichtendienstlichen Zyklus usw.) bekannt gegeben würden. *Wichtig ist, dass die UG ND ihre demokratische Legitimität<sup>8</sup> klar darlegt und dem Bürger und der Bürgerin zu verstehen gibt, dass ihre Tätigkeit eher der Arbeit einer Fachstelle gleicht, die Informationen zusammenträgt und auswertet, als der eines Spionagedienstes.* Auch müsste darauf hingewirkt werden, dass die Öffentlichkeit durch entsprechende Artikel und Schriften über die Nachrichtendienste aufgeklärt<sup>9</sup> oder dass die Forschung auf diesem Gebiet gefördert wird<sup>10</sup>. In der Tat gibt es ausser den parlamentarischen Berichten<sup>11</sup> nur sehr wenige amtliche Schriften über die schweizerischen Nachrichtendienste.

- 7 Ein Beweis dafür ist in den Augen der Delegation, dass der Artikel 99 des Militärgesetzes, welcher die gesetzliche Grundlage für die nachrichtendienstliche Tätigkeit bildet, bei der parlamentarischen Beratung dieses Gesetzes praktisch nicht diskutiert wurde (vgl. AB **1994** S 408 und **1994** N 1786 ff.).
- 8 Vgl. u. a. Geiger, H., «Öffentlichkeit und Nachrichtendienste in der Demokratie: Nachrichtendienste und Medien», Vortrag des Präsidenten des deutschen Bundesnachrichtendienstes vom 25. September 1997 in Zaragoza (Spanien) am «5. internationalen Seminar über Fragen der Verteidigung».
- 9 Ein gutes Beispiel dafür ist die *Encyclopédie du renseignement et des services secrets*, Neuauflage, Lavauzelle, Paris, 598 Seiten, 1998.
- 10 Zu erwähnen wären hier u. a.: Langkau, W., *Völker- und Landesrechtliche Probleme der Kriegs- und Friedensspionage*, Dissertation, Würzburg, 1971; Höfner, K., *Sicherheit und Westintegration*, Dissertation, München, 1989; Wieck, H.-G., *Demokratie und Geheimdienste*, R. Oldenbourg Verlag, München, 1995; Dobry, M., et al., *Le renseignement, Etat de droit, raisons d'Etat, les usages du secret*, IHESI, collection «Les cahiers de la sécurité intérieure», n° 30, Paris, 1997, etc.
- 11 Vgl. u. a.: Bericht der Geschäftsprüfungsdelegation vom 28. September 1993 über den Pilotenaustausch mit Südafrika, BBl **1994** I 100; Bericht vom 17. November 1990 der parlamentarischen Untersuchungskommission zur Abklärung der Vorkommnisse von grosser Tragweite im Eidg. Militärdepartement, BBl **1990** III 1293; Bericht vom 19. Januar 1981 der Arbeitsgruppe der Geschäftsprüfungskommission an den Nationalrat über ihre zusätzlichen Abklärungen in der Angelegenheit Bachmann, BBl **1981** I 491; Bericht vom 29. Mai 1979 der Geschäftsprüfungskommission über die Untersuchung der Abwehrmassnahmen in der Schweiz, BBl **1979** II 232.

Eine aktive Informationspolitik sollte ermöglichen, mit den Medien und der Öffentlichkeit einen ständigen Dialog über den Sinn und Zweck des Nachrichtendienstes in unserem Land zu führen. Es geht darum, Vertrauen zu schaffen und darauf hinzuwirken, dass der Auftrag und die Ziele der UG ND besser verstanden und akzeptiert werden. Eine Aufwertung der Tätigkeit der UG ND gäbe den Mitarbeitern des Dienstes auch Gelegenheit, aus ihrer bedrückenden Anonymität herauszutreten, was sich positiv auf ihre Arbeitsmotivation auswirken würde.

Hingegen dürfte es ausgeschlossen sein, hier weiter zu gehen und die Resultate der nachrichtendienstlichen Tätigkeit bekannt zu machen. Dies hätte indirekt zur Folge, dass die Nachrichtenquellen aufgedeckt und sehr schnell zum Versiegen gebracht würden. Der Erfolg eines Nachrichtendienstes beruht auf Vertrauensbeziehungen, die auf keine Art und Weise verletzt werden dürfen. Es kommt denn auch nicht selten vor, dass Personen, die der UG ND Informationen anvertrauen, sich in ihrem Land an der Legalitätsgrenze bewegen oder ein Amtsgeheimnis verletzen. Um sich vor der Rechtsverfolgung in ihrem Land zu schützen, verlangen sie, dass die UG ND ihnen ihre Anonymität garantiert. Es versteht sich von selbst, dass ein Nachrichtendienst, der solche Quellen preisgäbe, seine Kontakte schnell verlieren und darüber hinaus viele Personen in eine unbequeme Lage versetzen würde. Der Quellenschutz ist demzufolge als Gegenleistung für Informationen aus dem Ausland zu verstehen, die über keinen anderen Kanal zugänglich sind. Auch ist dies, um den französischen *Conseil d'Etat* zu zitieren, das unvermeidliche Überbleibsel einer Welt, die nicht harmlos ist und sich deshalb auch nicht wirklich zur Transparenz eignet.<sup>12</sup>

Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die Notwendigkeit des Quellenschutzes im Medienbereich dem Grundsatz nach einerseits weitgehend akzeptiert wird und auch gesetzlich festgeschrieben ist<sup>13</sup>, andererseits aber häufig kritisiert wird, wenn es um die Nachrichtendienste geht. Nun haben aber die Medien und die Nachrichtendienste eines gemein: Sie tragen beide zur Meinungsbildung bei – die Medien zur Meinungsbildung der Öffentlichkeit, der Nachrichtendienst zur Meinungsbildung der Behörden. Die Delegation möchte hier darauf hinweisen, dass der Bundesrat gemäss Gesetz ausdrücklich befugt ist, für Meldungen ausländischer Amtsstellen den Quellenschutz vorzubehalten (Art. 47<sup>quinquies</sup> Abs. 4 GVG). Das Gleiche gilt für die Nachrichtendienste des VBS. Gemäss der Verordnung über den Nachrichtendienst kann der Nachrichtendienst «für die Sicherstellung des Personen- und Informationsschutzes (...) in seinen Tätigkeitsbereichen besondere Schutz- und Sicherheitsmassnahmen treffen» (Art. 9 VND). Dazu kommen die allgemeinen Bestimmungen der Verordnung vom 1. Mai 1990 über den Schutz militärischer Einrichtungen (SR 510.411) und der Verordnung vom 10. Dezember 1990 über die Klassifizierung und Behandlung von Informationen im zivilen Verwaltungsbereich (SR 172.015).

*Die Delegation ist der Meinung, dass die UG ND nicht umhin kann, mit gewissen Geheimhaltungstraditionen zu brechen. Die Geheimhaltung soll auf jeden Fall weiterhin einem bestimmten Zweck dienen, darf aber nicht zum Selbstzweck werden. Die Geheimhaltung dient dem Schutz der Informationen. Hingegen darf sie nicht dazu benutzt werden, Unregelmässigkeiten zu begehen oder Führungsfehler zu ver-*

<sup>12</sup> Vgl. Conseil d'Etat, *Rapport public 1995, La transparence et le secret*, La Documentation française, collection «études & documents», n° 47, Paris, 1996.

<sup>13</sup> Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 17. Juni 1996 über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes (Medienstraf- und Verfahrensrecht), BBl 1996 IV 525.

tuschen, noch darf sie als Vorwand dienen, um eine mangelnde Aufsicht von Seiten des zuständigen Departementes oder des Bundesrates zu rechtfertigen. Diesen Grundsätzen sieht sich die Delegation bei ihrer Oberaufsicht über die Nachrichtendienste verpflichtet.

Die Transparenz ist in den Augen der Delegation notwendig, um dem Bürger begreiflich zu machen, was der Nachrichtendienst unseres Landes in Wirklichkeit ist. Die Nachrichtendienste müssen deshalb entmystifiziert werden, indem erklärt wird, weshalb wir sie benötigen, wie sie funktionieren und wem sie Rechenschaft ablegen müssen. Allerdings kann es sich dabei nicht um eine «Glasnost» handeln<sup>14</sup>, denn dies würde das Ende eines Dienstes bedeuten, der nach wie vor unerlässlich ist, um den Behörden eine sachkundige politische Führung des Landes zu ermöglichen.

#### *Empfehlung 8*

Die Delegation ersucht den Bundesrat, für eine ständige, aktive und offene Information über die Aufgaben und Aufträge der Nachrichtendienste zu sorgen und dabei den Geheimhaltungsgeboten Rechnung zu tragen. Dabei soll er insbesondere prüfen, ob es nötig ist, für die Nachrichtendienste einen mit deren Tätigkeiten eng vertrauten Informationsbeauftragten einzusetzen.

### **3 Schlussfolgerungen zum Fall Bellasi**

Nach dem aktuellen Stand der Informationen scheinen die Delikte Dino Bellasis nur insofern mit der Untergruppe Nachrichtendienst in Zusammenhang zu stehen, als es sich beim Täter um einen ehemaligen Beamten dieses Dienstes handelt. Die Verheimlichung der begangenen Delikte stand in keinem Zusammenhang mit der Geheimhaltung gewisser Tätigkeiten der UG ND. Bei diesen Straftaten handelt es sich um einen Betrug mit Urkundenfälschung, der in irgendeinem Bundesamt hätte begangen werden können, wenn die Voraussetzungen dafür gegeben gewesen wären. Ähnliche Fälle gab es übrigens auch schon in anderen Ämtern (z. B. 1997 im BIGA in der Abteilung Arbeitslosenversicherung<sup>15</sup> und 1994 in der ETHZ bei der Beschaffung von EDV-Systemen<sup>16</sup>).

Der grösste Schaden, der der Untergruppe Nachrichtendienst mit dieser Affäre entstanden ist, dürfte der Vertrauensverlust sein, den sie dadurch bei den ausländischen Diensten und Informationsquellen sowie in der Öffentlichkeit erlitten hat. Im Übrigen entstand der Schaden nicht so sehr durch die Affäre selbst als vielmehr durch die Art und Weise, wie die Behörden und die Medien damit umgingen. Der Wirbel,

<sup>14</sup> Gehörte zusammen mit der «Perestroika» (Umgestaltung) zum Reformprogramm Michail Gorbatschows. «Glasnost» sollte die Verbreitung von früher verbotenen oder zensierten Informationen ermöglichen und die öffentliche Debatte fördern; indem der Meinungsaustausch über politische Fragen erlaubt wird, wird die Kritik an Politik und Gesellschaft gefördert.

<sup>15</sup> Vgl. u. a. Ziff. 472 des Berichts vom 27. Februar 1998 der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 1997, BBl **1998** 3100.

<sup>16</sup> Vgl. Ziff. 314 des Berichtes vom 5. April 1995 der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im Jahre 1994/95 an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates, BBl **1995** III 375.



der um die UG ND gemacht wurde, brachte zu Unrecht das VBS und, als unmittelbare Folge davon, die ganze Armee in Misskredit.

Nach Auffassung der Delegation muss bei den Massnahmen, die zu treffen sind, um eine erneute Affäre dieser Art zu verhindern, vor allem im Buchführungsbereich und nicht im funktionellen Bereich des Nachrichtendienstes angesetzt werden. Was die allfällige Verbreitung sensibler Daten durch Dino Bellasi betrifft, sind keine anderen Massnahmen ersichtlich, als einerseits die Weitergabe der in den strafrechtlichen Akten enthaltenen geheimen Dokumente zu vermeiden und andererseits das Vertrauen in die UG ND wiederherzustellen, indem die Periode der momentanen Übergangsleitung so kurz wie möglich gehalten wird. Die Führungsverantwortlichen werden in nächster Zeit noch erhebliche Anstrengungen unternehmen müssen, um das heute vorherrschende Misstrauen zu zerstreuen.

## **4 Allgemeine Schlussfolgerungen**

### **4.1 Arbeitsklima in der Untergruppe Nachrichtendienst und Identitätskrise**

Die Vorkommnisse in der UG ND haben die extreme Verletzlichkeit dieses Dienstes aufgezeigt. In der Tat genügte eine verhältnismässig banale Betrugsaffäre, um die UG ND aus dem Gleichgewicht und – wenigstens vorübergehend – ihre Führungsspitze zu Fall zu bringen.

Was zu vielen Fragen Anlass gibt, ist demnach nicht der Fall Bellasi an sich, sondern das, was er ausgelöst hat.

Bei den Anhörungen der Delegation stellte sich heraus, dass innerhalb der UG ND ein tiefes Unbehagen herrscht. Dieses Unbehagen ist nicht neu und war bereits vor den Vorfällen im August 1999 vorhanden. Es geht, soweit die Delegation dies beurteilen kann, auf das Ende des Kalten Krieges zurück. Angesichts der neuen Bedrohungslage veränderten der Vorsteher des damaligen Militärdepartementes und der Generalstabschef 1995 die Aufgaben der UG ND, indem sie den Akzent vom rein militärischen Nachrichtendienst auf nachrichtendienstliche Tätigkeiten im Bereich der allgemeinen Sicherheit, der Politik und der Wirtschaft verschoben. Indes blieben die Organisation, die Kultur und die Führungsart der Untergruppe weiterhin in ihren militärischen Wurzeln verhaftet. Auch blieb der Dienst dem Generalstab unterstellt. Unter dem heutigen System wird denn auch dem militärischen Grad hohe Bedeutung beigemessen, wenn es um die Dienstorganisation und um Beförderungen geht.

Diese Situation blieb nicht ohne Wirkungen. Jene Mitarbeiter mit oft eindrucklichem akademischem Leistungsausweis, die aber zivil angestellt sind und keinen militärischen Grad haben, fühlen sich gegenüber den Offizieren zurückgestellt, denen die meisten Beförderungen und Verantwortungen zugedacht werden. Abgesehen von einem Bürochef gibt es in der UG ND keine wichtige Stelle, die nicht von einem Offizier besetzt ist. Die Folge davon ist eine kulturelle Kluft zwischen der Leitung der Untergruppe und der militärischen Hierarchie auf der einen und der Basis auf der anderen Seite. Dies führt zu Clan-Bildungen, welche dem Arbeitsklima und der Effizienz des Dienstes als Ganzes schaden. Die jüngere Generation der 25-40-Jährigen, die nach verantwortungsvollen Aufgaben streben, finden in dieser Hierarchie wenig Unterstützung; auf die begabtesten unter ihnen wartet bestenfalls

eine Entsendung an eine Universität im Ausland. Dies führt letztlich zu überdurchschnittlich vielen Abgängen unter den «Zivilen» dieser Dienststelle. So verzeichnete die UG ND zwischen dem 1. Januar und Ende September 1999 eine Rotationsquote von 15%, während sich diese Quote in der restlichen Bundesverwaltung lediglich auf rund 4–5% belief. Als Begründung für die Abgänge werden meistens mangelnde Aufstiegs- und Entfaltungsmöglichkeiten, der Führungsstil der Vorgesetzten und die Unmöglichkeit, Verantwortung zu übernehmen, angeführt.

Das Unbehagen wird dadurch verstärkt, dass diverse Versuche, die Organisation der UG ND an die neuen Aufgaben anzupassen, nur verzögernd erfolgten und unvollständige Ergebnisse zeigten. In den letzten zehn Jahren wurden zwar mehrere Studien in Auftrag gegeben und Arbeitsgruppen eingesetzt, doch hat dies in keinem Fall zu konkreten Massnahmen geführt. Trotz den äusserst stichhaltigen Schlussfolgerungen der PUK EMD, die teilweise heute noch Gültigkeit haben, ist an den Strukturen der UG ND noch nichts Entscheidendes geändert worden. Allerdings konnte sich die Delegation bei ihren Kontaktnahmen und Inspektionen sowie auf Grund der regelmässig erhaltenen Lageberichte der UG ND davon überzeugen, dass diese Nachrichtenstelle schon seit einiger Zeit die neuen Gefahren und Risiken (Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, internationaler Terrorismus, organisiertes Verbrechen, illegaler Technologietransfer, Regionalkonflikte, Informationskriegsführung usw.) in ihre Abklärungen und Beurteilungen einbezogen hat.

In diesem Zusammenhang ist es nützlich, sich in Erinnerung zu rufen, was die PUK EMD im Jahre 1990 über die Entwicklung der Nachrichtenbedürfnisse und über die Karriereplanung in der UG ND schrieb:

*Die Tätigkeit eines militärischen Nachrichtendienstes ist ihrer Natur nach eng begrenzt. (...)*

*(...) 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.*

*Ein Nachrichtendienst muss alle sicherheitsrelevanten Gesichtspunkte in politischer, wirtschaftlicher und militärischer Hinsicht umfassen. (...)*

*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. (...)*

*Letzten Endes kann ein strategischer Nachrichtendienst auch die Karriereöglichkeiten guter Fachkräfte wesentlich verbessern. (...) 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 Bewältigung des Sicherheitsaspektes ein Sicherheitsdepartement zu schaffen, so wäre der strategische Nachrichtendienst organisch an keinem anderen 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 erfolgt<sup>17</sup>.*

*Die Delegation ist der Meinung, dass die Führung der UG ND – unabhängig vom Fall Bellasi – die Anzeichen der Verschlechterung des Arbeitsklimas nicht klar genug erkannt hat oder dass sie nicht in der Lage war, dieser Situation ein Ende zu setzen.*

Wie aus zahlreichen Elementen des Dossiers hervorgeht, war dieses Problem auch der Führung des VBS nicht unbekannt. Der Generalstabschef sowie der Departementschef und auch deren Vorgänger waren davon verschiedentlich in Kenntnis gesetzt worden. Indessen wurde nie eine Massnahme getroffen mit der Begründung, man gehe davon aus, dass es sich hier nicht um ein Führungsproblem, sondern um ein Ressourcenproblem handle.

*Nach Auffassung der Delegation wird eine strukturelle und personelle Neuorganisation der Untergruppe Nachrichtendienst und ganz besonders des strategischen Nachrichtendienstes heute immer dringlicher. Es gilt, diese Dienste auf ihre Aufgaben des 21. Jahrhunderts auszurichten und zu vermeiden, dass ausgezeichnete Fachkräfte sie entmutigt verlassen und um den Wissens- und Erfahrungsschatz sowie die Einsatzfreude bringen, mit denen sie diese Dienste bereichert haben. Die Situation erfordert deshalb ein rasches Handeln der verantwortlichen Behörden.*

## **4.2 Elemente einer Reorganisation**

Die Reorganisation der Untergruppe Nachrichtendienst (UG ND) ist eine umfassende und komplexe Angelegenheit, welche die Delegation aus Zeitgründen nicht im Detail behandeln konnte. Sie beschränkt sich deshalb auf einige Punkte, die in Zukunft näher betrachtet werden müssen. Die Delegation weist im Übrigen darauf hin, dass einige Massnahmen zurzeit in Umsetzung begriffen sind<sup>18</sup>.

### **4.2.1 Die Unterstellung des strategischen Nachrichtendienstes unter den Generalstab**

Vordringlich muss die Unterstellung der UG ND und insbesondere des strategischen Nachrichtendienstes (SND) unter den Generalstab hinterfragt werden. Die Sicherheit ist immer weniger eine militärische Angelegenheit und enthält immer mehr politische, wirtschaftliche und technologische Faktoren. Der strategische Nachrichten-

<sup>17</sup> Bericht PUK EMD, Kap. IV, Ziff. 2.10.

<sup>18</sup> Vgl. Motion Frick vom 19. Juni 1997 (97.3350): Schaffung eines zentralen strategischen Nachrichtendienstes des Bundes; Motion Schmid Samuel vom 17. Dezember 1997 (97.3619): Koordination und zentrale Leitung der Nachrichtendienste.

dienst ist zu einer zivilen Disziplin geworden, bei der die militärische Komponente klar an Bedeutung verliert.

Vorstellbar wäre, den SND einem zivilen Departement anzugliedern – idealerweise einem noch zu schaffenden Präsidialdepartement – oder ihn anstatt dem Generalstab direkt dem VBS zu unterstellen. Die für den Betrieb des SND erforderliche Infrastruktur (Büros, Sicherheit, elektronische Aufklärung usw.) müsste unabhängig von der gewählten Lösung weiterhin vom VBS zur Verfügung gestellt werden.

In Deutschland zum Beispiel ist der *Bundesnachrichtendienst (BND)* seit Anfang 1975 direkt dem Chef des Bundeskanzleramtes unterstellt, der den Rang eines Bundesministers bekleidet. Dieser wird durch einen Beauftragten für die Nachrichtendienste unterstützt, der den Titel eines Staatssekretärs trägt. Dieser Beauftragte beaufsichtigt die gesamten Nachrichtendienste (innerer, äusserer und militärischer Nachrichtendienst). In Frankreich steht dem Premierminister das *Secrétariat général de la défense nationale (SGDN)* zur Verfügung, das die Nachrichtenbedürfnisse der Regierung koordiniert und deren Umsetzung durch die verschiedenen Ministerien (Verteidigungs-, Innen-, Finanzministerium) überwacht. In Italien findet sich praktisch die gleiche Struktur. In Grossbritannien ist der ausländische Nachrichtendienst (*Secret Intelligence Service [SIS oder MI-6]*) dem Aussenministerium (*Foreign Office*) unterstellt.

Abgesehen von der funktionellen Unterstellung stellt sich auch die Frage, ob die Führung des strategischen Nachrichtendienstes weiterhin dem Militär übertragen bleiben soll oder ob vielmehr zu einer zivilen Führung übergegangen werden sollte. Dieser Entscheid ist von grossem politischem und symbolischem Gehalt. Der deutsche BND wird seit 1979 zivil geführt; in Frankreich wird die *Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE)* seit 1989 ebenfalls zivil geführt, obschon sie dem Verteidigungsministerium angegliedert ist. In Grossbritannien ist der SIS seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges einer zivilen Führung unterstellt.

Die Delegation ist der Meinung, dass der auf die Beschaffung von militärischem Nachrichtenmaterial spezialisierte Armeenachrichtendienst wie bisher dem Generalstab unterstellt bleiben sollte. Er stellt für die Landesverteidigung die Aufklärung und den Nachrichtendienst auf operativer und taktischer Stufe sicher (*Military and Defence Intelligence*).

Bezüglich des Militärprotokolls und der Verteidigungsattachés hat die Delegation keine besonderen Bemerkungen anzubringen, da diese Bereiche nicht im Mittelpunkt der Untersuchung standen. Die Informationen, die die Delegation erhalten hat, deuten aber darauf hin, dass es sehr zweckmässig wäre, die Funktion der Verteidigungsattachés sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht zu untersuchen. Die Delegation wird den Geschäftsprüfungskommissionen vorschlagen, dieser Frage im Rahmen einer besonderen Inspektion nachzugehen.

#### **4.2.2 Die Personalpolitik**

Die Delegation ist der Meinung, dass die Personalpolitik der UG ND und des SND, die im Zusammenhang mit der Bellasi-Affäre gewisse Schwächen offenbarte, überprüft werden muss. Insbesondere ist dafür zu sorgen, dass die militärischen Qualifikationen eines Mitarbeiters nicht mehr eine Vorbedingung und noch weniger ein Garant für eine leitende Stelle sind.

Sämtliche Stellen in der UG ND sollen faktisch und von Rechts wegen jedem Bewerber oder jeder Bewerberin offen stehen, unabhängig davon, ob er oder sie einen militärischen Grad bekleidet oder nicht. Bei der Personaleinstellung oder bei Beförderungen sollen einzig die Sachkompetenz und die Charaktereigenschaften und bei Chefposten die Personalführungsfähigkeiten massgebend sein.

Besondere Beachtung sollte auch der psychischen und emotionalen Stabilität der in der UG ND angestellten Personen geschenkt werden, denn der Dunst des Geheimnisses, der den Nachrichtendienst umgibt, kann Bewerber anlocken, deren Beweggründe nicht immer ganz klar sind. Diese Personen müssen bereits beim Ausleseverfahren erkannt und aus der Bewerbungsliste gestrichen werden. Bewerber für die Untergruppe Nachrichtendienst müssen vor ihrer Einstellung gezielt auf charakterliche Eignung, Vergangenheit, persönliche Beziehungen und Bindungen usw. geprüft werden. Solche Prüfungen schliessen Fehlentscheidungen nicht aus, verringern sie jedoch.

Die Vorgesetzten müssen zu den schliesslich eingestellten Personen in engem Kontakt bleiben, denn in der Untergruppe Nachrichtendienst kann der tägliche Umgang mit heiklen Fragen, die Abgeschiedenheit der Dienststelle und die relative Anonymität, in der sich die Mitarbeiter befinden<sup>19</sup>, zuweilen zu einer seelischen Belastung führen<sup>20</sup>. In extremen Fällen können daraus Charakterstörungen entstehen (Geheimhaltungswahn, krankhaftes Misstrauen, Realitätsverlust, Persönlichkeitsspaltung, Selbstüberschätzung usw.), die für die Tätigkeit des Dienstes schädlich sein können.

Deshalb dürfte eine verstärkte psychologische Betreuung des Nachrichtendienstpersonals angezeigt sein. Diese Aufgabe muss nicht zwingend von Fachstellen übernommen werden; es genügt, die Vorgesetzten so auszubilden, dass sie imstande sind, mit ihren Untergebenen persönliche und emotionelle Fragen zu besprechen. Dadurch könnte auch die soziale Kontrolle, die im Fall von Dino Bellasi nicht spielte, in einem gewissen Masse verbessert werden.

Schliesslich muss ein System eingeführt werden, das ermöglicht, Mitarbeiter, die ein Risiko für die Organisation darstellen, in eine andere Dienststelle der Verwaltung zu versetzen oder gar unter Bezahlung einer Abfindung ganz aus dem Dienst zu entlassen. Solche Vorschläge machte die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates bereits 1979 und 1981<sup>21</sup>, doch haben sie zu keinen Änderungen geführt. Dabei schien die Unumstösslichkeit des Beamtenrechts eines der Haupthindernisse jeglicher Reform gewesen zu sein. Die Delegation ist der Meinung, dass die Inkraftsetzung des neuen Bundespersonalgesetzes dafür genutzt werden sollte, sich erneut mit der Idee einer Sonderregelung für Angestellte im nachrichtendienstlichen Bereich zu befassen.

<sup>19</sup> Zum Beispiel scheinen gewisse Personen gegenüber ihren Gatten ihre Tätigkeiten bei der UG ND zu verheimlichen.

<sup>20</sup> Vgl. u. a. Stucki, A., «Seelische Belastung in Geheimspähren – Gedanken aus psychiatrischer Sicht», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 9. September 1999, Seite 15.

<sup>21</sup> Vgl. u. a. Empfehlung 4 des Berichts der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates über die Untersuchung der Abwehrmassnahmen in der Schweiz vom 29. Mai 1979, BBl 1979 II 232; sowie Empfehlung 56 des Berichts der Arbeitsgruppe der Geschäftsprüfungskommission an den Nationalrat über ihre zusätzlichen Abklärungen in der Angelegenheit Bachmann vom 19. Januar 1981, BBl 1981 491.

#### 4.2.3

### Die Stellung des Nachrichtendienstes innerhalb der Führung des Bundesrates

Wie bereits erwähnt, ist die Delegation von der Notwendigkeit einer personellen und strukturellen Umgestaltung der UG ND und des SND überzeugt. Eine solche Umorganisation allein genügt aber nicht. Was in erster Linie überdacht werden muss, ist die allgemeine Stellung und die Bedeutung, welche die nachrichtendienstliche Tätigkeit im Entscheidungsbildungsprozess einnehmen soll. Diese Überprüfung muss umfassend sein und sich auf sämtliche nachrichtendienstlichen Bereiche erstrecken (Armee, Diplomatie, Migration, Bekämpfung des organisierten Verbrechens und des Terrorismus usw.), und zwar unabhängig davon, ob dabei die äussere oder die innere Sicherheit betroffen ist.

Diese Überprüfung setzt aber voraus, dass der Bundesrat sich der Bedeutung des Nachrichtendienstes für die Staatsführung bewusst wird. Die nachrichtendienstliche Tätigkeit betrifft nicht (mehr) nur die Sicherheitspolitik. Sie ist zu einem Instrument zur Aufdeckung von Absichten und zur Früherkennung von Ereignissen geworden und erstreckt sich sowohl auf den sicherheitspolitischen als auch den wirtschaftlichen, den technologischen und den wissenschaftlichen Bereich. Der Bundesrat ist nur in der Lage, beispielsweise seine Aussenpolitik festzulegen und umzusetzen, seine Militärstrategie zu planen, über seine Armeeorganisation zu entscheiden, Handelsverträge auszuhandeln, flüchtlingspolitische Massnahmen zu treffen oder seine Position bei multilateralen Verhandlungen zu bestimmen, wenn er über Informationen verfügt, die ihm einerseits Aufschluss über die aktuelle Lage geben, ihm aber andererseits auch ermöglichen, die Absichten der Länder zu erkennen, mit denen er Beziehungen pflegt. Je mehr er es versteht, alle Aspekte und Formen dieser Informationen zu nutzen, desto mehr ist sein Erfolg gewährleistet.

Der Bundesrat muss überdies seine Nachrichtenbedürfnisse klar definieren und beispielsweise ein Auftrags- und Interessenprofil festlegen. Die Definition der Regierungsbedürfnisse kann nicht mehr wie bisher dem freien Ermessen der betroffenen Departementsvorsteher (VBS, EDA, EJPD) überlassen werden. Die Bedürfnisse der Regierung sind nicht die gleichen wie jene der Departemente und können auch nicht als blosser Anhäufung der einzelnen Departementsbedürfnisse verstanden werden. Ein strategischer Nachrichtendienst, der alle wesentlichen Bedürfnisse des Bundes abdeckt, muss hierarchisch direkt beim Bundesrat oder in seiner unmittelbaren Nähe angesiedelt sein. Eine blosser Koordination auf mittlerer Beamtenstufe, wie sie der Bundesrat am 3. November 1999 angeordnet hat, genügt diesen Anforderungen nicht.

Nachdem der Bundesrat diese Bedürfnisse einmal festgelegt hat, muss er die notwendigen Ressourcen zuteilen; andernfalls bliebe der Nachrichtendienst eine Hülle ohne Inhalt. Die Mittel, die dem SND heute zur Verfügung stehen, reichen offenbar nicht aus, um alle Bedürfnisse des strategischen Nachrichtendienstes zu decken. Die Folge davon sind Überlastungserscheinungen und eine Beschränkung des Wissens auf einige wenige Personen. Dies ist denn auch einer der Gründe für das in der UG ND verbreitete Unbehagen.

Um den strategischen Nachrichtendienst auf seine primäre Aufgabe als Entscheidungshilfe für die Behörden auszurichten, muss seine Funktion nach Auffassung der Delegation im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010) festgeschrieben werden.

### *Empfehlung 9*

Die Delegation ersucht den Bundesrat, die UG ND unverzüglich zu reorganisieren und dabei insbesondere die Vorschläge unter Ziffer 4.2 dieses Berichtes zu prüfen.

### *Motion*

Der Bundesrat wird beauftragt, der Bundesversammlung einen Entwurf zur Änderung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) zu unterbreiten mit dem Ziel, dem strategischen Nachrichtendienst die Stellung zu verschaffen, die ihm innerhalb der Staatsführungsprozesse zukommt. Artikel 99 des Bundesgesetzes über die Armee und die Militärverwaltung (MG) ist dabei entsprechend anzupassen.

## **5 Schlussbemerkungen**

### **5.1 In Bezug auf den Fall Bellasi**

Die Geschäftsprüfungsdelegation stellt zusammenfassend fest, dass der Fall Bellasi nicht spezifisch durch die Funktionen des Nachrichtendienstes bedingt ist, sondern eine krasse Verfehlung eines Einzelnen im Dienst darstellt, der seine amtliche Stellung missbrauchte, um sich persönlich zu Lasten des BABHE zu bereichern. Es gelang ihm, seine unerlaubte Tätigkeit vor seinen Vorgesetzten und Mitarbeitern, aber auch seinem nächsten persönlichen Umfeld zu verbergen.

Der Fall Bellasi, sowie insbesondere seine Bewältigung durch Behörden und Medien, hat indessen sichtbar gemacht, dass im Bereich des Nachrichtendienstes ein Reorganisationsbedarf besteht. Der aktuelle Fall hat die Notwendigkeit und Dringlichkeit einer Neustrukturierung und Verstärkung des Nachrichtendienstes verdeutlicht.

### **5.2 In Bezug auf die Aufgabe und die Ressourcen der Delegation**

Die Delegation hat ihre Untersuchung genau und systematisch durchgeführt. Dies erforderte von den Mitgliedern der Delegation und des Sekretariates einen Einsatz, der in keinem Verhältnis zum Milizsystem unseres Parlamentes steht. Die Delegation hat zwar zweifellos die gesetzlichen Mittel in der Hand, um die Oberaufsicht über die Nachrichtendienste auszuüben, doch sind ihre Ressourcen und Strukturen angesichts des Umfangs und der Vielgestaltigkeit dieser Aufgabe eindeutig ungenügend. Auch hat die Delegation keine leichte Aufgabe, ist sie doch gehalten, den Geschäftsprüfungskommissionen und dem Parlament ausführlich Auskunft zu erteilen, ohne dabei die Informationen zu enthüllen, die der Geheimhaltung unterstehen. Zudem stösst die Delegation, ausser bei Skandalen, bei den Ratsmitgliedern (allzu) oft nur auf vornehmes Desinteresse.

Auch in diesem Falle hat die parlamentarische Kontrolle über die Nachrichtendienste korrekt funktioniert. Die Delegation konnte ihre Untersuchung völlig unabhängig durchführen. Sie hatte auch Zugang zu allen für die Erfüllung ihres Auftrags notwendigen Informationen und konnte alle Personen anhören, die sie anzuhören wünschte.

Die Delegation hat ihre Aufgabe zur Wahrung des Rechtsstaates erfüllt. Aber die von der Delegation durchgeführte Kontrolle kann den Bundesrat keineswegs von seiner Führungsverantwortung gegenüber den Nachrichtendiensten entlasten. Der Bundesrat hat übrigens in seiner Stellungnahme zur Motion Grobet vom 31. August 1999 erklärt, dass er beabsichtigt, «seine Kontrollverantwortung verstärkt wahrzunehmen und sich dazu regelmässig über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten sowie über die Verwendung der finanziellen Mittel ins Bild zu setzen».

Es liegt nun am Bundesrat, die entsprechenden Massnahmen zu treffen.

#### *Empfehlung 10*

Die Delegation ersucht den Bundesrat, die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten ständig und systematisch zu überwachen und zu diesem Zweck ein Controllingssystem einzuführen.

## **6 Empfehlungen und weiteres Vorgehen**

Die Delegation unterbreitet gestützt auf diesen Bericht folgende Empfehlungen und folgende Motion:

#### *Empfehlung 1*

Die Delegation empfiehlt dem Bundesrat, die notwendigen Massnahmen zu treffen, um die Rechnungsführerausweise für den Bargeldbezug zu befristen und ihre Anzahl auf ein absolutes Minimum zu beschränken.

#### *Empfehlung 2*

Die Delegation empfiehlt dem VBS, die notwendigen Massnahmen zu treffen, damit das BABHE so rasch wie möglich einen Buchhaltungsplan, gegliedert nach Truppenverbänden und Armeestabteilen, einführt. Darin sollen die Diensttage pro Kurs sowie die Kosten pro Kurs (Sold, Verpflegung, Unterkunft usw.) erfasst werden. Dabei legt das VBS fest, wer für die Kontrolle der Abweichungen der Ausgaben vom Budget zuständig ist.



### *Empfehlung 3*

Die Delegation empfiehlt dem Bundesrat, die Verordnung über das militärische Kontrollwesen (VmK) zu ändern, um dem BABHE Zugang zum System PISA zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang sollte der Bundesrat die Erwägungen der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates in ihrem Bericht vom 19. November 1998 über Online-Anschlüsse im Polizeibereich berücksichtigen.

### *Empfehlung 4*

Die Delegation empfiehlt dem VBS, die notwendigen Massnahmen zu treffen, damit das BABHE bei den Revisionen vermehrt Gewicht auf die Plausibilität der Buchhaltungen und nicht nur auf ihre mathematische Genauigkeit legt.

### *Empfehlung 5*

Die Delegation empfiehlt dem VBS, die erforderlichen Massnahmen zu treffen, um im Strafverfahren gegen Dino Bellasi die vertraulichen Daten über die Armeestabteile der Untergruppe Nachrichtendienst zu schützen (Art. 102<sup>quater</sup> Abs. 1 und 2; Art. 27 Abs. 1 und 2; Art. 29<sup>bis</sup> Abs. 1 BStP).

### *Empfehlung 6*

Die Delegation empfiehlt dem Bundesrat, die Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen (PSPV) zu revidieren. Die Revision muss

- a. eine periodische Wiederholung der Sicherheitsprüfungen erlauben, ohne dass es Anhaltspunkte dafür geben muss, dass seit der letzten Kontrolle neue Risiken für die Sicherheit entstanden sind. Die betroffene Person soll bei der Anstellung ihre grundsätzliche Einwilligung geben, die sowohl für die erste Prüfung als auch für die Wiederholungen gilt. Das Ergebnis der Prüfungen wird wie bisher der betroffenen Person mitgeteilt (Art. 16 Abs. 2 PSPV), die Beschwerde erheben kann (Art. 17 PSPV).
- b. einen breiteren Einsatz der polizeilichen Erhebungen erlauben, insbesondere bei der Wiederholung der Sicherheitsprüfungen, und dies unabhängig von der Tatsache, ob die betroffene Person seit der letzten Kontrolle ein erhöhtes Sicherheitsrisiko darstellt.
- c. eine systematische Wiederholung der Sicherheitsprüfung erlauben, wenn eine bereits geprüfte Person eine neue Funktion übernimmt, die auf der Liste der zu überprüfenden Ämter (Art. 2 PSPV) figuriert.

Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung die allfälligen notwendigen Gesetzesanpassungen.

### *Empfehlung 7*

Die Delegation empfiehlt dem Bundesrat, die Liste der zu überprüfenden Ämter (Art. 19 Abs. 4 BWIS; Art. 2 PSPV) so festzulegen, dass dabei nur sicherheitsrelevante Kriterien berücksichtigt werden. Die Anzahl der Funktionen, die einer Sicherheitsprüfung unterzogen werden, ist nicht massgebend und soll nicht auf eine willkürlich festgesetzte Zahl beschränkt werden.

### *Empfehlung 8*

Die Delegation ersucht den Bundesrat, für eine ständige, aktive und offene Information über die Aufgaben und Aufträge der Nachrichtendienste zu sorgen und dabei den Geheimhaltungsgeboten Rechnung zu tragen. Dabei soll er insbesondere prüfen, ob es nötig ist, für die Nachrichtendienste einen mit deren Tätigkeiten eng vertrauten Informationsbeauftragten einzusetzen.

### *Empfehlung 9*

Die Delegation ersucht den Bundesrat, die UG ND unverzüglich zu reorganisieren und dabei insbesondere die Vorschläge unter Ziffer 4.2 dieses Berichtes zu prüfen.

### *Empfehlung 10*

Die Delegation ersucht den Bundesrat, die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten ständig und systematisch zu überwachen und zu diesem Zweck ein Controllingssystem einzuführen.

### *Motion*

Der Bundesrat wird beauftragt, der Bundesversammlung einen Entwurf zur Änderung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) zu unterbreiten mit dem Ziel, dem strategischen Nachrichtendienst die Stellung zu verschaffen, die ihm innerhalb der Staatsführungsprozesse zukommt. Artikel 99 des Bundesgesetzes über die Armee und die Militärverwaltung (MG) ist dabei entsprechend anzupassen.

Die Delegation erwartet, vom Bundesrat bis Ende 2000 über seine auf Grund der Erwägungen und Empfehlungen dieses Berichts getroffenen Massnahmen informiert zu werden.

24. November 1999

Im Namen der Geschäftsprüfungsdelegation

Der Präsident:  
Bernhard Seiler, Ständerat

Der stellvertretende Sekretär  
der Geschäftsprüfungskommissionen:  
Philippe Schwab

Die Geschäftsprüfungskommissionen haben diesen Bericht am 30. November 1999 zur Kenntnis genommen und dessen Veröffentlichung genehmigt.

30. November 1999

Im Namen der Geschäftsprüfungskommissionen

Der Präsident der  
Geschäftsprüfungskommission des Ständerates:  
Peter Bieri, Ständerat

Der Präsident der  
Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates:  
Alexander Tschäppät, Nationalrat

10764

## Abkürzungsverzeichnis

AB N	Amtliches Bulletin des Nationalrates
AB S	Amtliches Bulletin des Ständerates
Abs.	Absatz
AIOS	Abteilung Informations- und Objektsicherheit des Generalstabs
AND	Armeenachrichtendienst
Art.	Artikel
Astt	Armeeabteilung
BA	Bundesanwaltschaft
BABHE	Bundesamt für Betriebe des Heeres
BBl	Bundesblatt
BIGA	Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (heute Seco)
BND	Deutscher Bundesnachrichtendienst
Bst.	Buchstabe
BStP	Bundesgesetz vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege, SR 312.0
BWIS	Bundesgesetz 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit, SR 120
CIA	Amerikanischer Nachrichtendienst ( <i>Central Intelligence Agency</i> )
DGSE	Französischer Nachrichtendienst ( <i>Direction générale de la sécurité extérieure</i> )
DSG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz, SR 235.1
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMD	Eidgenössisches Militärdepartement (ab 1. Jan. 1998, VBS)
ETHZ	Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
ff.	Und folgende
Gst	Generalstab
GVG	Bundesgesetz vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz), SR 171.11
IPAS	Informatisiertes Personennachweis-, Aktennachweis- und Verwaltungssystem
ISIS	Provisorisches Staatsschutz-Informations-System
MG	Bundesgesetz vom 3. Februar 1995 über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz), SR 510.10
MI-6	Siehe SIS
MStG	Militärstrafgesetz vom 13. Juni 1927, SR 321.0

PISA	Personal-Informations-System der Armee
PSPV	Verordnung vom 20. Januar 1999 über die Personensicherheitsprüfungen, SR 120.4
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997, SR 172.010
Seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SGDN	Französisches Generalsekretariat für die Verteidigung ( <i>Secrétariat général de la défense nationale</i> )
SIS	Englischer Nachrichtendienst ( <i>Secret Intelligence Service</i> )
SNB	Schweizerische Nationalbank
SND	Strategischer Nachrichtendienst
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311.0
SUN	Studienkommission für die Untergruppe Nachrichtendienst
UG ND	Untergruppe Nachrichtendienst des Generalstabs
USC ND	Unterstabschef Nachrichtendienst
Vast	Verordnung vom 22. Juni 1994 über den Armeestab, SR 510.102
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (ab 1. Jan. 1998)
vgl.	vergleiche
VmK	Verordnung vom 7. Dezember 1998 über das militärische Kontrollwesen, SR 511.22
VND	Verordnung vom 4. Dezember 1995 über den Nachrichtendienst, SR 510.291
VOSTRA	provisorisches Datenverarbeitungssystem des Strafregisters
VR 99	Verwaltungsreglement der Schweizer Armee, gültig ab 1. Januar 1999
VVA	Verordnung vom 29. November 1995 über die Verwaltung der Armee, SR 510.301
Ziff.	Ziffer

## Liste der von der Delegation angehörtten Personen

- Ambühl Daniel, Leiter Zahlungsverkehr, Schweizerische Nationalbank  
Bänziger Felix, stv. Bundesanwalt, Bundesanwaltschaft, EJPD  
Baud Jacques F., ehem. Mitarbeiter der Untergruppe Nachrichtendienst, VBS  
Berset Roger, Chef der Sektion Offizierswesen, Untergruppe Personelles der Armee, VBS  
Geinoz Jean-Denis, Stabschef der Untergruppe Nachrichtendienst, VBS  
Grüter Kurt, Direktor der Eidgenössischen Finanzkontrolle, EFD  
Grütter Peter, Generalsekretär, Generalsekretariat, EFD  
Gut Juan-Felix, Generalsekretär, Generalsekretariat, VBS  
Hügli Martin, Chef der Sektion Informationsschutz und Industriesicherheit, Abteilung Informations- und Objektsicherheit, Generalstab, VBS  
Leider Thomas, Chef Militärwesen und Kurse, Untergruppe Nachrichtendienst, VBS  
Leiser Rolf, Chef der Sektion Administration der Kampftruppen, Untergruppe Personelles der Armee, VBS  
Liebi Fritz, Sektion Administration der Kampftruppen, Untergruppe Personelles der Armee, VBS  
Ogi Adolf, Bundesrat, Vorsteher VBS  
Peternier Jean-Pierre, stv. Generalsekretär, Chef der Personalabteilung, Generalsekretariat, VBS  
Pittelloud Jacques, ehem. Mitarbeiter der Untergruppe Nachrichtendienst, VBS  
Regli Peter, Divisionär, Unterstabschef Nachrichtendienst, VBS  
Rüdin Jacques, Referent Generalstab, Generalsekretariat, VBS  
Rüsch Peter, stv. Generalsekretär, Chefreferent, Generalsekretariat, VBS  
Scherer Theodor, Leiter Bereich Bankgeschäft, Schweizerische Nationalbank  
Scherrer Hans-Ulrich, Korpskommandant, Generalstabschef, VBS  
Schreier Fred, Chef des strategischen Nachrichtendienstes, Untergruppe Nachrichtendienst, VBS  
Trachsel Stefan, Untergruppe Sanität, VBS  
Villiger Kaspar, Bundesrat, Vorsteher EFD  
von Orelli Martin, Divisionär, stv. Generalstabschef, Unterstabschef Nachrichtendienst i. V., VBS  
Wegmüller Hans, ehem. Mitarbeiter der Untergruppe Nachrichtendienst, VBS

## Liste der von den Experten angehörteten Personen

Balzer Armin, Sektion Militärprotokoll, Untergruppe Nachrichtendienst, VBS  
Baud Jacques F., ehem. Mitarbeiter der Untergruppe Nachrichtendienst, VBS  
Bolliger Bruno, Chef der Abteilung Betrieb, Untergruppe Personelles der Armee, VBS  
Brunner Heinz, Sektion Truppenrechnungswesen, Bundesamt für Betriebe des Heeres, VBS  
Cléménçon Jean-Claude, Chef Sektion militärische und zivile Landesverteidigung, Eidgenössische Finanzkontrolle, EFD  
Fluri Philipp, ehem. Mitarbeiter der Untergruppe Nachrichtendienst, VBS  
Freiburghaus Urs, Chef der Abteilung Informations- und Objektsicherheit, Generalstab, VBS  
Geinoz Jean-Denis, Stabschef der Untergruppe Nachrichtendienst, VBS  
Herren Dominik, Datenschutzbeauftragter des Generalstabs, VBS  
Hopf Thomas, stv. Chef Rechtsdienst, Bundesanwaltschaft, EJPD  
Leider Thomas, Chef Militärwesen und Kurse, Untergruppe Nachrichtendienst, VBS  
Maurer Alfred, Direktionsadjunkt, Untergruppe Nachrichtendienst, VBS  
Morath Bernhard, ehem. Direktionsadjunkt, Untergruppe Nachrichtendienst, VBS  
Pitteloud Jacques, ehem. Mitarbeiter der Untergruppe Nachrichtendienst, VBS  
Portmann Claude, Chef der Sektion Truppenrechnungswesen, Bundesamt für Betriebe des Heeres, VBS  
Probst Hansruedi, Rechnungsführer Astt, Untergruppe Sanität, VBS  
Röthlisberger Ulrich, Leiter der Informationsstelle «Güterkontrollgesetz», Bundespolizei, Bundesamt für Polizeiwesen, EJPD  
Ruch Christoph, Chef der Sektion Wehrpflicht, Untergruppe Personelles, VBS  
Rüsch Peter, Stv. Generalsekretär, Chefreferent, Generalsekretariat, VBS  
Scheidegger David, Chef der Sektion PISA, Untergruppe Personelles der Armee, VBS  
Sieber Hans-Rudolf, Chef der Finanzabteilung, Generalsekretariat, VBS  
von Daeniken Urs, Chef der Bundespolizei, Bundesamt für Polizeiwesen, EJPD  
von Känel Jörg, Sektion Truppenrechnungswesen, Bundesamt für Betriebe des Heeres, VBS  
Widmer Max, Leiter der Administrativuntersuchung VBS

## Ablaufschema der Personensicherheitsprüfungen (PSP)

