

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 14 janvier 1938

71. Probeweise Entsendung von Militärattachés

Finanz- und Zolldepartement. Antrag vom 10. Januar 1938

Der Bundesratsbeschluss vom 13. Dezember 1937¹, worin grundsätzlich die Entsendung von Militärattachés in die Gesandtschaften von Berlin, Paris und Rom vorgesehen ist, wurde anlässlich der Beratung des Voranschlages im Nationalrate von dieser Behörde als mit dem Budgetrechte der Räte nicht im Einklang stehend bemängelt. Gestützt auf die Erklärungen der Vorsteher des politischen Departementes und des Militärdepartementes hat der Nationalrat beschlossen:

«Der Rat erwartet die Vorlage eines Nachtragskreditbegehrens für die eventuelle Schaffung von Militärattachés.»

Das Finanz- und Zolldepartement beantragt daher im Einverständnis mit dem Militärdepartement und dem politischen Departement und der Rat

1. Cf. E 1004.1 1/368, N° 2026.

beschliesst, die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates über die probeweise Einführung von Militärattachés im Sinne des vorgelegten Entwurfes eines Berichtes zu unterrichten (siehe Beilage)².

ANNEXE

Le Conseil fédéral aux Commissions des Finances des Chambres fédérales

Copie

R Probeweise Einführung von Militärattachés

Bern, 14. Januar 1938

Im Verlaufe der Dezembersession 1937 ist in der Presse die Absicht des Bundesrates bekannt geworden, bei den schweizerischen Gesandtschaften in Berlin, Paris und Rom Militär-Attachés einzuführen. Da in diesem Zeitpunkte ein Kreditbegehren nicht vorlag, hat der Nationalrat im Anschluss an die Beratung des Voranschlages beschlossen:

«Der Rat erwartet die Vorlage eines Nachtragskreditbegehrens für die eventuelle Schaffung von Militär-Attachés.»

Wir haben die Ehre, Sie über die Angelegenheit wie folgt zu unterrichten.

1. Die sachliche Begründung der Entsendung von Militär-Attachés

Nach Schluss des Weltkrieges machte sich beim Generalstabe in verstärktem Masse das Bedürfnis geltend, über die Reorganisation der ausländischen Heere auf Grund der Kriegserfahrung vermehrte und zuverlässige Nachrichten zu erhalten. Als Ergebnis von Besprechungen zwischen dem eidgenössischen politischen Departement und dem eidgenössischen Militärdepartement im Sommer 1921 ist unsern Gesandtschaften von der Nachrichtensektion der Generalstabsabteilung eine Erläuterung über die Belange des Nachrichtendienstes zugegangen. Dieser «Guide» sollte bestimmten Gesandtschafts-Attachés die Möglichkeit geben, die wissenswerten Neuigkeiten zu sammeln und der Generalstabsabteilung zu übermitteln.

Mit einigen wenigen Ausnahmen und trotz allem guten Willen des Gesandtschaftspersonals spielte dieser Nachrichtendienst nach kurzem erfolgreichem Anfang mit den Jahren nur sehr unvollständig. Die meisten Gesandtschaften beschränkten sich auf die Übermittlung von Notizen der Tages- und Fachpresse, der Militärbudgets, soweit diese gedruckt erhältlich waren, und von Protokollauszügen von Parlamentsdebatten über Heeresfragen. Einzelne Auslandsvertretungen erklärten sich bereit, auf ausdrückliche und ganz bestimmte Anfragen über Spezialgebiete nach Möglichkeit der Generalstabsabteilung die gewünschten Nachrichten zukommen zu lassen.

Zur Zeit des Abrüstungswillens vieler Mächte, der Erstarkung des Völkerbundes und der verhältnismässig ruhigen Entwicklung der zwischenstaatlichen Beziehungen in Europa konnte dieser improvisierte Nachrichtendienst trotz seiner Unzulänglichkeit noch verantwortet werden.

Mit dem steten Schwinden der Hoffnung auf einen Dauerfrieden, dem Aufrüsten in allen, besonders aber den Heeren unserer Nachbarstaaten und dem Aufflackern von Kriegsherden in aller Welt, zeigt sich erneut die schwere Verantwortung, die auf der Generalstabsabteilung lastet; sie führte im Jahre 1935 zu einer eingehenden Prüfung der besseren Bedienung mit Nachrichten über die Heere anderer Staaten. Dabei ging das Militärdepartement davon aus, dass nur eine möglichst vollkommene Kenntnis über alle Neuerungen in unsern Nachbar-Armeen die Generalstabsabteilung in die Lage zu versetzen vermag, alles Notwendige vorzukehren, um unser Heer auf der Höhe seiner Aufgabe zu behalten.

Gleichzeitig empfanden auch unsere Gesandten hauptsächlich in den benachbarten Ländern den Mangel eines militärischen Sachverständigen. Als zwischen England und Frankreich Besprechungen über gemeinsames Handeln gepflogen wurden, machte unser Gesandter in Paris auf-

2. *Reproduite en annexe.*

merksam, dass Belgien und Holland durch ihre Militärattachés stets auf dem Laufenden gehalten seien, während die Schweiz mangels einer geeigneten Persönlichkeit keinerlei Kontakt mit militärischen Stellen habe. Minister Dunant flocht Bemerkungen in seinen Bericht über die veränderten Verhältnisse am Rhein, die in ihrer Eindringlichkeit und Schwere zum Aufsehen mahnten. Unser Gesandtschaftspersonal vermag, ohne den guten Willen in Frage stellen zu wollen, namentlich aus zwei Gründen der Aufgabe eines militärischen Sachverständigen nicht gerecht zu werden. Vorerst lastet auf unsern Auslandsvertretungen eine Unmenge Arbeit, die ständig durch neu auftauchende Schwierigkeiten in den zwischenstaatlichen Beziehungen noch wächst. In guten Treuen kann daher den Gesandtschaften beim bisherigen Personalbestande nicht eine neue, zeitraubende Tätigkeit aufgebürdet werden, die Gründlichkeit und peinliche Gewissenhaftigkeit vor allen andern Eigenschaften verlangt und eine volle uneingeschränkte Arbeitskraft für sich allein beansprucht.

Im weitem ist zu bedenken, dass unsere Diplomaten wohl öfters Offiziere sind, mit Rücksicht auf die stete Landesabwesenheit aber sehr selten zur Weiterausbildung vorgesehen werden, da die Kosten hiefür in keinem Verhältnis zum Nutzen für die Armee ständen. Ein Blick in den Offiziers-Etat zeigt, dass Stabsoffiziere unter den Diplomaten eine seltene Ausnahme bilden. Es wäre aber verhängnisvoll, den militärischen Nachrichtendienst Leuten zu überbinden, die den engen Kontakt mit den Ausbildungszielen der eigenen Armee verloren haben und daher gar nicht in der Lage sind, festzustellen, welche neuen Tatsachen und Errungenschaften für die Generalstabsabteilung wissenswert sind und sich zur Übermittlung eignen.

Hauptsächlich auf Grund dieser zwei Argumente, Arbeitsüberlastung und mangelnde Kenntnisse, ist die Möglichkeit des Ausbaues der bisherigen Organisation als unzweckmässig verworfen worden.

In der Beantwortung der Kleinen Anfrage Gottret am 29. Dezember 1937³ hat sich der Bundesrat auch mit der Frage auseinandergesetzt, ob den zeitweise abkommandierten Offizieren nicht die Funktionen der Militärattachés übertragen werden könnten. Wir gelangten auch da zu einer Ablehnung, wobei wir im Rahmen des vorliegenden Berichtes nur noch betonen möchten, dass es sich bei der Entsendung dieser Offiziere um Ausbildungszwecke handelt zur Erweiterung der militärischen Kenntnisse, und dass diese Abkommandierungen zu andern Armeen ihrem Zwecke nicht entfremdet werden dürfen.

Nachdem somit die Generalstabsabteilung selbst, unsere Gesandten und das politische Departement die Frage der Militärattachés aufwarfen, fand in der Landesverteidigungskommission am 18. Dezember 1935 eine erste Aussprache statt.

Der Chef der Generalstabsabteilung übergab in der Folge dem eidgenössischen Militärdepartement zu Beginn des Jahres 1936 einen ausführlichen Bericht über die Frage der Gewinnung von Nachrichten über die Entwicklung der ausländischen Heere mit dem Antrage, die Möglichkeit der Entsendung von Militärattachés mit dem politischen Departement zu besprechen. Von allem Anfang an bestand die Absicht, Militärattachés nur in beschränkter Zahl und nur zu direkten Nachbarstaaten zu senden. Im gleichen Zeitpunkte orientierte der Vorsteher des eidgenössischen Militärdepartementes den Bundesrat mündlich über die bisher gepflogenen Besprechungen und die geplanten Massnahmen.

Während des Jahres 1936 sodann fand zwischen der Abteilung für Auswärtiges des eidgenössischen politischen Departementes und der Generalstabsabteilung ein reger Meinungs-austausch statt, während dessen die Notwendigkeit der Abordnung von militärischen Sachverständigen von unseren Gesandtschaften in mehreren Zuschriften immer dringlicher geltend gemacht wurde.

Im August 1937 unterbreitete die Generalstabsabteilung dem Militärdepartement bestimmte Vorschläge auf Entsendung von 3 Instruktionsoffizieren als Militärattachés nach Berlin, Paris und Rom auf die Dauer von 3-4 Jahren, nachdem auch die Landesverteidigungskommission noch mehrmals die Gelegenheit wahrgenommen hatte, sich zu der Frage ebenfalls zu äussern.

Bei Anlass der Jahreskonferenz unserer Vertreter im Auslande war aus der Mitte der Gesandten selbst die Frage der Zuteilung von Militärattachés als Bestandteil der Aussprache im Herbste 1937

3. *Pour le texte de cette réponse, cf. E 1004.1-1/368, N° 2176.*

bezeichnet worden. In einem Referate legte Minister Dr. Ruegger alle Gründe dar, die nach einer raschen Einführung dieser dringenden Massnahme verlangten. Dieser neue Vorstoss ging somit gerade von den Stellen aus, die neben der Generalstabsabteilung die Zweckmässigkeit und Notwendigkeit der ganzen Angelegenheit am besten überblicken können. Der Vorsteher des eidgenössischen Militärdepartementes benützte die Gelegenheit, um seinerseits die Gesandten über den Stand der Vorarbeiten zu unterrichten. Es ist selbstverständlich, dass alle diese Besprechungen in engster Fühlungnahme mit dem eidgenössischen politischen Departemente gepflogen wurden.

Das eidgenössische Militärdepartement erteilte der Generalstabsabteilung am 4. September 1937 den Auftrag, in Verbindung mit den zuständigen Waffenchefs Vorschläge bezüglich der zu entsendenden Offiziere zu unterbreiten, die Frage der Zuerkennung einer besonderen Entschädigung zu prüfen und endlich die Stellung des Militärattachés zur Gesandtschaft, zum politischen Departemente und zum Militärdepartemente abzuklären.

Das Ergebnis dieser Bearbeitung bildete eine «Instruktion über Stellung und Tätigkeit der schweizerischen Militärattachés», die in verschiedenen Abschnitten alle Fragen einlässlich regelt.

Um über Zusammensetzung, Bewaffnung, Ausbildung und Kampfweise der Armee des Gastlandes Auskunft geben zu können, muss der Militärattaché über alle diplomatischen Privilegien verfügen können, insbesondere aber bei militärischen Kommando- und Amtsstellen als offizieller Vertreter der schweizerischen Armee eingeführt sein. Nur auf diesem Wege und unter der Voraussetzung eines längeren Aufenthaltes wird es ihm möglich sein, im Rahmen loyaler und korrekter Beziehungen die an ihn gestellten Anforderungen zu erfüllen. Die klare Scheidung des Wissenswerten vom Nebensächlichen, die Zusammenstellung aller Ergebnisse, die der Auftraggeberin – der Generalstabsabteilung – ein abgerundetes und vollständiges Bild zu vermitteln hat, kann nur von einem Berufsoffizier mit entsprechender Eignung und Fähigkeit verlangt werden.

Soll dem Militärattaché zur Erleichterung seiner Aufgabe ausserdem die Achtung der höheren militärischen Stellen des Gastlandes entgegengebracht werden, so verlangt dies von ihm die Bekleidung eines höheren Grades in der schweizerischen Armee. Damit ist der Rekrutierungskreis der Militärattachés schon recht eng gezogen worden und es wird nicht leicht, aus dieser eher kleinen Auswahl die geeignetsten Leute auszuwählen. Gleichzeitig übermittelte die Generalstabsabteilung eine Liste von Instruktions-Offizieren, die als Militärattachés in Frage kommen könnten, und beantragte ausserdem, die Militärattachés in Bezug auf Auslandszulagen den Legationsräten gleichzustellen.

Abschliessend unterbreitete die Generalstabsabteilung dem Militärdepartement unterm 15. November 1937 einen Bericht mit Antrag, der als Grundlage diente zum Bundesratsbeschlusse vom 13. Dezember 1937⁴:

«1. Das eidgenössische Militärdepartement wird ermächtigt, die Entsendung von Militärattachés zu den schweizerischen Gesandtschaften von Berlin, Paris und Rom vorzusehen.

2. Die Auswahl der geeigneten Offiziere, die Frage ihrer Entschädigung, der Zeitpunkt des Dienstantrittes und die Regelung ihrer Stellung zum übrigen Gesandtschaftspersonal werden vom eidgenössischen Militärdepartement im Benehmen mit dem politischen Departement und dem Finanz- und Zolldepartemente getroffen werden.»

2. Die vom Bundesrate vorgesehene Lösung und ihre finanzielle Tragweite

Der Bundesrat beabsichtigt, wie die Vorsteher des politischen und des Militärdepartementes im Schosse des Nationalrates bereits auszuführen Gelegenheit hatten, im Sinne einer vorläufigen Massnahme den Gesandtschaften in Berlin, Paris und Rom je einen Instruktionsoffizier als Militärattachés zuzuweisen.

Die Militärattachés werden für einmal ihre ordentliche Besoldung als Instruktionsoffiziere weiter beziehen und ihre Reiseauslagen nach den Vorschriften der Instruktionenordnung verrechnen. Der Militärattaché steht, sofern er den Grad eines Obersten bekleidet, unmittelbar unter dem Minister, in allen andern Fällen ist er dem ersten diplomatischen Mitarbeiter des Gesandten nachgeordnet. Er bleibt als abkommandierter Instruktionsoffizier der Generalstabsabteilung

4. Cf. E 1004.1 1/368, N^o 2026.

unterstellt. Die Zulagen erreichen für die Städte Berlin, Paris und Rom je 8000 bis 10 000 Franken. Die *neu zu bewilligenden* Kreditmittel werden somit insgesamt 30 000 Franken jährlich nicht übersteigen.

Der Bundesrat wird der Bundesversammlung im Rahmen der Botschaft über die Nachtragskreditbegehren 1938, 1. Reihe, die üblicherweise in der Junisession zur Beratung stehen wird, das Begehren um Bewilligung eines Nachtragskredites von voraussichtlich 30 000 Franken stellen. Die Kreditbewilligung des Parlamentes vorausgesetzt, ist es Sache des Bundesrates, die Anordnungen zur Ausstattung der genannten Gesandtschaften mit Militärattachés zu treffen.

Der Bundesrat hält nun allerdings dafür, dass die vorgesehene Neuerung dringlich ist und im Hinblick auf die gegenwärtigen Vorgänge im Auslande mit der Entsendung der Militärattachés nicht noch ein weiteres halbes Jahr zugewartet werden dürfe. Er beabsichtigt daher in eigener Kompetenz einen Vorschusskredit von 15 000 Franken zu bewilligen und die Militärattachés ohne weiteren Verzug zu bestellen, in der Meinung, dass die vorschussweise Kreditgewährung anlässlich der Bewilligung des genannten Nachtragskredites durch die Bundesversammlung gedeckt werde. Wir möchten diesen Vorschusskredit jedoch nicht zur Verfügung stellen, ohne die Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte heute schon auf die Sachlage aufmerksam zu machen.

Die vom Bundesrate vorgesehene Lösung ist vorläufiger Natur. Das Provisorium soll bewusst dadurch unterstrichen werden, dass davon abgesehen wird, Ämter von Militärattachés ausdrücklich neu zu schaffen. Für einmal genügt und dürfte am zweckmässigsten sein, als Militärattachés Instruktionsoffiziere abzukommandieren.

Mit Rücksicht auf die Dringlichkeit der Angelegenheit wären wir Ihnen besonders verpflichtet, wenn Sie uns bald mitteilen wollten, ob Ihnen die vom Bundesrate vorgesehene vorläufige Ordnung und ihre Finanzierung zu Bemerkungen Anlass gibt.