

S p e r r f r i s t : Donnerstag, 27. Oktober 1977, 10.00 Uhr

NATIONALRAT / STANDERAT

BERICHT DER GEMEINSAMEN ARBEITSGRUPPE DER
GESCHAEFTSPRUEFUNGS- UND DER MILITAERKOMMISSIONEN
UEBER IHRE ABKLAERUNGEN IM ZUSAMMENHANG MIT
DEM VERRAT VON JEAN-LOUIS JEANMAIRE

(vom 21. Oktober 1977)

- 1 -

Frau Nationalratspräsidentin,
Herr Ständeratspräsident,
Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen,

In der Wintersession 1976 haben die Geschäftsprüfungs- und die Militärkommissionen beider Räte eine Arbeitsgruppe gebildet, die sich aus Mitgliedern dieser Kommissionen zusammensetzt. In der Mitteilung der Büros und der Fraktionspräsidentenkonferenz an die Mitglieder des National- und Ständerates (vom 7. Dezember 1976) wurde festgehalten, dass allfällige Anträge an die Geschäftsprüfungskommission jedes Rates gerichtet werden. Die Arbeitsgruppe hat beschlossen, Ihnen schon jetzt den beiliegenden Bericht zur Information zu überreichen. Die Schlussfolgerungen müssen in den genannten Kommissionen besprochen werden. Eventuelle Anträge werden Ihnen später von den Kommissionen unterbreitet.

Im Namen der Arbeitsgruppe
Der Präsident:

Nationalrat A. Müller-Luzern

BAr 209

1. EINSETZUNG DER ARBEITSGRUPPE UND IHR AUFTRAG

Die Verhaftung von Brigadier Jeanmaire am 9. August 1976 und das Bekanntwerden seiner Verratstätigkeit haben in der Öffentlichkeit einen Sturm der Entrüstung entfacht. In der Herbstsession 1976 wurden denn auch in den eidg. Räten zahlreiche Vorstösse wegen dieses Verratsfalles eingereicht. Bundesrat Furgler nahm zu den aufgeworfenen Fragen am 7. Oktober im National- und im Ständerat ausführlich Stellung. Es ging dabei vor allem um das Ausmass des Verrats, um das Beförderungssystem in der Armee und die Aktivität diplomatischer Missionen in der Schweiz.

Zahlreiche Fragen blieben jedoch offen. Nationalrat Allgöwer verlangte deshalb die Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission (Brief an den Präsidenten des Nationalrates vom 12. Oktober 1976).

Auch in der Militär- und in der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates wurde eine Abklärung verlangt. Im Vordergrund standen folgende Fragen:

1. Wie kam die Beförderung Jeanmaires zum Brigadier zustande?
2. Ist das heutige Verfahren bei der Beförderung in den Rang eines Brigadiers oder Divisionärs richtig?
3. Ist das Beförderungs- und Qualifikationssystem für Offiziere bis zum Range eines Obersten zweckmässig?
4. Hat unsere Spionageabwehr versagt? Lassen sich Verbesserungen auf diesem Gebiet erzielen?
5. Müssen Konsequenzen in Bezug auf den Personalbestand diplomatischer Missionen in der Schweiz gezogen werden? Sollte die Teilnahme hoher Offiziere und Beamter an Empfängen ausländischer Diplomaten eingeschränkt oder kontrolliert werden?

6. Wäre es zweckmässig, Geheimnisträger vermehrt auf ihre Vertrauenswürdigkeit zu überprüfen?

Der Präsident der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, Alfons Müller-Luzern, teilte am 1. November 1976 dem Präsidenten der Militärkommission, Nationalrat Claude Bonnard, mit, dass die Geschäftsprüfungskommission diese Fragen untersuchen wolle, dass aber eine Koordination mit der Militärkommission wünschenswert sei. Nationalrat Helmut Hubacher hatte nämlich als Mitglied der Militärkommission schon am 26. Oktober den Antrag gestellt, die offenen Fragen in dieser Kommission zu behandeln. Die Militärkommission beschloss dann am 11. November, sich dem Vorschlag des Präsidenten der Geschäftsprüfungskommission anzuschliessen und die Arbeit einer Arbeitsgruppe aus Mitgliedern der Sektion EMD und der Militärkommission zu übertragen. Am gleichen Tag fasste die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates den Beschluss, die Mitglieder ihrer Sektion EMD an diesen Abklärungen teilnehmen zu lassen.

Das Plenum der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates gab am 12. November formell der Sektion EMD den Auftrag, zusammen mit der Sektion EMD der ständerätlichen Kommission sowie mit Delegationen der Militärkommissionen die hängigen Fragen zu untersuchen. Die Militärkommission des Ständerates schloss sich Ende November diesem Vorgehen an und ordnete ebenfalls eine Delegation ab.

Auch die Geschäftsprüfungskommission hat die Frage geprüft, ob eine Untersuchungskommission eingesetzt werden sollte. Sie hielt dies weder für nötig noch für zweckmässig, weil die Straftatbestände gerichtlich zu ermitteln und zu beurteilen waren und weil kein Grund zur Annahme bestand, der Bundesrat würde sich weigern über Anschlussfragen Auskunft zu geben, die nicht vom Gericht beantwortet werden. Diese Ueberlegungen haben sich als richtig erwiesen und der eingeschlagene Weg machte es möglich, strikte den Grundsatz der Gewaltentrennung einzuhalten.

Anfangs Wintersession 1976 reichte Nationalrat Allgöwer aber - wie angekündigt - den Antrag ein, es sei eine parlamentarische Untersuchungskommission nach Art. 55 des Geschäftsverkehrsgesetzes einzusetzen. Die Büros des National- und Ständerates und die Fraktionspräsidentenkonferenz nahmen dazu nach einer Sitzung vom 30. November 1976, die in Anwesenheit von Bundespräsident Gnägi und Bundeskanzler Huber stattgefunden hatte, in einer Mitteilung an die Eidgenössischen Räte vom 7. Dezember 1976 wie folgt Stellung:

- "a. Soweit sich heute veraussehen lässt, gestatten die Kompetenzen der Geschäftsprüfungskommissionen die Abklärung der hängigen Fragen. Die Einsetzung einer besonderen Untersuchungskommission erübrigt sich. Es ist zweckmässig, dass bestehende Kommissionen die Abklärung vornehmen.
- b. Der Bundesrat anerkennt, ohne Präjudiz für andere Fälle, dass die parlamentarischen Arbeitsgruppen für den Fall Jeanmaire die Befugnisse, die das Gesetz den Geschäftsprüfungskommissionen einräumt, ausüben können, obwohl sie nicht nur Mitglieder dieser Kommissionen umfassen.
- c. Die Arbeitsgruppen bestehen aus folgenden Mitgliedern:

Nationalrat

Geschäftsprüfungskommission: Müller-Balsthal, Bochatay,
Bratschi, Egli, Müller-Luzern,
Riesen, Tschumi

Militärkommission: Eggenberg, Grünig, Koller Arnold

Ständerat

Geschäftsprüfungskommission: Andermatt, Genoud, Heimann,
Krauchthaler

Militärkommission: Aubert, Egli, Luder

- d. Die beiden Arbeitsgruppen können gemeinsam tagen, aber der Geschäftsprüfungskommission jedes Rates getrennt Antrag stellen.

e. Die Einsetzung einer Untersuchungskommission bleibt vorbehalten, wenn sich dies als notwendig erweisen sollte."

Nationalrat Allgöwer zog darauf seinen Antrag auf Einsetzung einer Untersuchungskommission zurück.

Die Arbeitsgruppe wählte am 7. Dezember Nationalrat Müller-Luzern zum Präsidenten, Ständerat Aubert und Nationalrat Müller-Balsthal zu Vizepräsidenten.

Sie hielt es für zweckmässig, vorerst gemeinsam Befragungen durchzuführen und anschliessend aufgeteilt in zwei Subkommissionen die weiteren Abklärungen vorzunehmen. Die Subkommission I hatte Fragen im Zusammenhang mit der Beförderung Jeanmaires zu untersuchen, während die Subkommission II sich namentlich mit den Problemen des Staatsschutzes und der Spionageabwehr sowie mit aussen- und neutralitätspolitischen Aspekten befasste.

Die Arbeitsgruppe konstituierte sich dabei wie folgt:

Präsident: Nationalrat Alfons Müller-Marzohl, Luzern

Subkommission I:

Präsident: Nationalrat Daniel Müller-Balsthal

Mitglieder NR: Armand Bochatay, Monthey, Heinz Bratschi, Bern,
Peter Grünig, Baden, Arnold Koller, Appenzell,
Hans Tschumi, Interlaken

SR: Albin Heimann, Kilchberg, Ulrich Luder, Solothurn,
Fritz Krauchthaler, Wynigen

Subkommission II:

Präsident: Ständerat Pierre Aubert, La Chaux-de-Fonds

Mitglieder NR: Joseph Egli, Sursee, Ernst Eggenberg, Thun, Jean
Riesen, Flamatt

SR: Othmar Andermatt, Baar, Alphons Egli, St. Niklausen,
Guy Genoud, Orsières

Der Präsident arbeitete in beiden Subkommissionen mit.

Die Subkommissionen tagten in den Monaten April bis Juli einzeln und arbeiteten je einen Bericht zuhanden der ganzen Arbeitsgruppe aus. Beide Berichte wurden an der Plenarsitzung vom 16. August diskutiert und zu einem Gesamtbericht verarbeitet.

Der Bundesrat entband die zu befragenden Beamten vom Amtsgeheimnis und gab der Arbeitsgruppe alle wesentlichen Dokumente heraus, die sie benötigte, um ihren Auftrag zu erfüllen.

Die Arbeitsgruppe legte das Schwergewicht darauf, die Tatbestände genau zu erfassen. Sie war sich hingegen von Anfang an bewusst, dass die Lösung der Probleme durch Regierung und Verwaltung mehrere Jahre in Anspruch nehmen würde. Dennoch müssen die zuständigen Kommissionen der Räte sich damit jetzt schon auseinandersetzen.

2. LAUFBAHN UND BEFÖRDERUNG JEANMAIRES

2.1 Laufbahn bei der Infanterie (bis 1956)

Jean-Louis Jeanmaire wurde 1910 geboren und wuchs in Biel auf. Nach der Maturitätsprüfung studierte er an der ETH Zürich Architektur und erhielt im Jahre 1934 das Diplom.

1932 wurde Jeanmaire Leutnant der Infanterie, 1937 trat er ins Instruktionskorps ein. Als Truppenoffizier kommandierte er das Bat fr fus 218, das Bat fus 1 sowie das rgt inf 46 (Landwehr). Als Generalstabsoffizier leistete er in verschiedenen Heeres-einheitenstäben Dienst. Die Qualifikationen aus den Truppendiensten schildern ihn als intelligent und lebhaft, zeigen aber, dass er zu viel und zu unbedacht redete. Nach Aeusserungen von Dienstkameraden war Jeanmaire sehr ehrgeizig und prahlte damit, mit hohen Offizieren bekannt oder verwandt zu sein. Seine Arbeit als Instruktionsoffizier der Infanterie wurde von seinen Vorgesetzten unterschiedlich beurteilt. Beim jungen Oberleutnant und Hauptmann hofften die Vorgesetzten offenbar, seine Unausgeglichenheit werde mit der Zeit verschwinden.

Divisionär Franz Nager, Kdt ZS I/8, beurteilte ihn allerdings sehr negativ. Er schrieb denn auch am 30.9.1946 in einem Brief an Hptm i Gst Jeanmaire:

"All diese Feststellungen und auch der ungünstige Eindruck, den der Taktiklehrer, Herr Oberst Rickenbacher, unabhängig von mir bei Ihrem Unterricht erhielt, machte es mir zur Pflicht, dem

- 7 -

Herrn Waffenchef der Infanterie einen Wechsel zu beantragen." Merkwürdigerweise fehlen wichtige Qualifikationen, die den Instruktionsdienst der Jahre 1945 - 1950 betreffen.

Auch die Qualifikationen, die er in den für die weitere Laufbahn entscheidenden Jahren als Instruktionsmajor und -Oberstleutnant erhielt (im Alter von 40 - 50 Jahren) sind kein Ruhmesblatt. Wiederholt wird bemerkt, er sei wohl fachtechnisch, nicht aber charakterlich geeignet, eine Schule zu kommandieren. Er wurde schriftlich wegen Eigenmächtigkeit, mangelnder Gründlichkeit und unbeherrschtem Verhalten getadelt und musste sogar acht Tage scharfen Arrest absitzen, weil er Offiziere eines ihm unterstellten Bataillons beschimpft hatte. Oft wurde seine grobe Sprache kritisiert.

Trotz früher geäusserten Bedenken wurde ihm auf Anfang 1956 das Kommando der Infanterieschulen Liestal übertragen. Anscheinend konnte er sich bei der Truppe beliebt machen. Hingegen war der Waffenchef der Infanterie, Divisionär Waibel, mit seinem Verhalten als Schul-Kommandant nicht zufrieden. Er verwarnte ihn ausdrücklich, weil er sich bei einem Patrouillenlauf der Unteroffiziersschule nicht um seine Untergebenen gekümmert, sondern bis in der Frühe mit einem Instruktionsoffizier und zwei zukünftigen Kompaniekommandanten gezecht hatte.

Im Jahre 1956 fragte der Chef der Abteilung für Luftschutz, Brigadier Münch, den Waffenchef der Infanterie, Divisionär Waibel, an, ob er ihm einen höheren Offizier als Kommandanten der Offiziersschule der Luftschutztruppen zur Verfügung stellen könnte. Bei den Verhandlungen einigten sich die beiden auf Jeanmaire. Jeanmaire reagierte anscheinend ablehnend, sein Waffenchef riet ihm aber, das Angebot anzunehmen, weil er ihm das Kommando der Infanterieschulen Liestal nicht weiter lassen könne. Jeanmaire willigte schliesslich ohne Begeisterung ein.

2.2 Laufbahn Jeanmaires beim Luftschutz (bis 1968)

Bei den Luftschutztruppen wurde Jeanmaire Kommandant der Offiziersschulen. Dabei erhielt er von Brigadier Münch durchwegs gute Qualifikationen als Instruktor. Denn es scheint, dass Jeanmaires Art einen grossen Teil seiner Schüler ansprach, und Brigadier Münch begrüsst es offenbar, über einen temperamentsvollen Offizier zu verfügen, der die Aspiranten begeistern konnte.

Auf den 1.1.1962 wurden die Luftschutztruppen, die bis dahin eine eigene Dienstabteilung gebildet hatten, der Abteilung für Territorialdienst und Luftschutztruppen unterstellt. Innerhalb dieser neuen Abteilung wurde eine Sektion Luftschutztruppen gebildet. Jeanmaire wurde auf das gleiche Datum deren Chef, behielt aber das Kommando der Offiziersschulen bei. Ob Jeanmaire damals hoffte, Abteilungschef und Brigadier zu werden, lässt sich nicht mit Sicherheit feststellen.

Der Chef der neuen Abteilung, Brigadier Folletête, beurteilte Jeanmaire zurückhaltender. Er ermahnte ihn schriftlich, in seinen Äusserungen überlegter zu sein, und lehnte es auch ab, ihn zum Stellvertreter des Abteilungschefs zu befördern. Die Gründe gehen aus den Akten nicht hervor.

Die Qualifikationen aus den Truppendiensten sind gut. In seinem Dienstetat ist aus dieser Zeit praktisch keine negative Bemerkung zu finden. Dies sagt aber wenig aus, weil Jeanmaire kein Truppenkommando mehr innehatte, sondern seit 1962 im Armeestab eingeteilt war, und in den wenigen und kurzen Diensten, die er dort geleistet hat, war eine zuverlässige Beurteilung kaum möglich.

Nicht nur Folletête erkannte die Schwächen Jeanmaires, sondern auch verschiedene Luftschutzoffiziere, die mit ihm zusammenarbeiten mussten. Es befremdete sie an ihm vor allem folgendes: seine unüberlegten und ressentimentsgeladenen Äusserungen, die Tendenz, sich in den Mittelpunkt zu stellen und um jeden Preis anerkannt zu werden sowie die oft überbordende Trinkerei. Sie sahen auch, wie sehr ihm die Fähigkeit abging, selbst etwas zu erarbeiten und Entscheide zu treffen. Diesen Mangel

versuchte er allerdings dadurch zu überdecken, dass er meistens die Arbeit weiterdelegierte.

Schon als junger Offizier hatte sich Jeanmaire stets um die Gunst einflussreicher Persönlichkeiten bemüht. Er setzte dies in seiner neuen Stellung in auffallender Weise fort, und zwar zum Teil mit Erfolg.

Seine Schwächen waren mindestens zu Beginn seines Dienstes bei den Luftschutztruppen nicht zu übersehen. Mit den Jahren sind sie jedoch weniger aufgefallen, denn er fand allmählich Freude am Luftschutz, und seine Untergebenen anerkannten, dass er sich mit der jungen Waffengattung identifizierte. Viele Luftschutzoffiziere vermochte er sogar zu begeistern.

2.3 Die Beförderung Jeanmaires zum Brigadier

Im Herbst 1967 starb Brigadier Folletête. Sein Nachfolger wurde Denis Borel. 1968 wurde eine Reorganisation der Abteilung für Territorialdienst und Luftschutztruppen vorbereitet. Die beiden Zweige Luftschutz und Territorialdienst wurden auf 1.1. 1969 zu zwei Abteilungen umgegliedert und je einem Chef im Range eines Brigadiers unterstellt. Jeanmaire schien diesmal als Chef der Sektion Luftschutztruppen für eine dieser Positionen geradezu prädestiniert.

Das Beförderungsverfahren für Brigadiers und Divisionäre war 1968 recht einfach. Die Kommission für militärische Landesverteidigung (KML) besprach die möglichen Kandidaten im engsten Kreise, wobei kein Protokoll geführt wurde, und legte dann dem Bundesrat einen Antrag vor, der fast immer genehmigt wurde. Als Beurteilungsunterlagen stand jeweils nur der Dienstetat zur Verfügung, d.h. die Zusammenstellung aller Dienste, die ein Offizier bei der Truppe geleistet hatte, und der dabei erhaltenen Qualifikationen. Die Beurteilungen, welche Instruktoren für ihre eigentliche berufliche Tätigkeit erhalten, lagen nicht vor.

Die Beförderung Jeanmaires scheint in der KML auf keine Opposition gestossen zu sein, und sie ist auch von einzelnen Politikern empfohlen worden. Verschiedene Mitglieder der damaligen KML haben denn auch vor unserer Kommission betont, Jeanmaire sei der einzige Luftschutzoffizier gewesen, der überhaupt für diesen Posten in Frage gekommen sei. Ausser seinen Kenntnissen und Erfahrungen im Luftschutzwesen schien folgendes für ihn zu sprechen: Er war schwungvoll und konnte als Kommandant der Offiziersschule die Aspiranten begeistern. Sein ETH-Diplom für Architektur erwies sich für den Luftschutz als Vorteil, und nicht zuletzt waren die Sprachkenntnisse ein Argument zu seinen Gunsten: Er war französischer Muttersprache, sprach aber perfekt deutsch.

Trotz diesen Argumenten ist aber die Arbeitsgruppe der Ansicht, dass sich das damalige Vorgehen der KML nicht bewährt hat, und zwar aus folgenden Gründen:

- 2.3.1 Es lagen nur ungenügende schriftliche Beurteilungsgrundlagen vor, nämlich bloss der Dienstetat. Dieser bezieht sich, wie bereits erwähnt, nur auf die Truppendienste, und die darin enthaltenen Qualifikationen sind kurz und in der Regel zu wenig differenziert. Die meisten Obersten, die zur Beförderung vorgesehen sind, haben jedoch eine lange Laufbahn als Instruktionsoffizier hinter sich, wobei sie jedes Jahr ausführlich beurteilt worden sind. Es ist daher schwer verständlich, dass nur die Qualifikation der relativ kurzen Truppendienste ausschlaggebend war. Die KML hätte ein ganz anderes Bild von Jeanmaire erhalten, wenn sie die jährliche Beurteilung der Instruktionsoffiziere zu Rate gezogen hätte.

Das Argument, schriftliche Unterlagen für die Beurteilung hätten sich erübrigt, weil den Mitgliedern der KML die Kandidaten alle persönlich bekannt gewesen seien, wird gerade im Falle Jeanmaire widerlegt. Ein Mitglied der KML, das an der Wahl entscheidend beteiligt war, behauptet, Jeanmaire nicht gekannt zu haben; ein anderes sagt, es habe ihn schlecht gekannt.

- 2.3.2 Es fehlte eine längerfristige Planung für die Besetzung höherer Posten und damit auch eine Vorprüfung möglicher Kandidaten.

Als Brigadier Borel 1968 Chef der Abteilung für Territorialdienst und Luftschutztruppen wurde, lagen keine Unterlagen für allfällige Beförderungen vor. Folletête hätte wahrscheinlich Jeanmaire nicht vorgeschlagen, was aber nirgends ersichtlich war. Nur wenn Vorgesetzte regelmässig gezwungen sind, sich zu äussern, wer sich für einen bestimmten Posten eignet, liegen rechtzeitig die nötigen Beurteilungsgrundlagen vor. Wenn ein Offizier in seiner gegenwärtigen Funktion zu keinen Kritiken Anlass gibt, ist er damit nicht automatisch für höhere Aufgaben qualifiziert. Die Beurteilung müsste deshalb bewusst im Hinblick auf höhere Anforderungen vorgenommen werden.

- 2.3.3 Bei der Besetzung hoher Stellen in der Armee ist es nach Ansicht der Arbeitsgruppe nicht richtig, einen wenig geeigneten Anwärter zu nehmen, nur weil in der entsprechenden Abteilung oder Truppengattung kein anderer zur Verfügung steht. Es wäre besser, eine wirklich fähige Persönlichkeit, wenn nötig aus einer andern Abteilung oder Truppengattung zu holen, auch wenn sie sich zuerst einarbeiten muss. Hingegen versteht es auch die Arbeitsgruppe, dass die KML nicht ohne Bedenken einen Waffenchef vorschlägt, der aus einer andern Truppengattung stammt: Ein Waffenchef muss auch technische Details beherrschen, um sich durchsetzen zu können. Es wirkt sich zudem auf das Arbeitsklima innerhalb einer Waffengattung nachteilig aus, wenn regelmässig ein Offizier aus einer andern Truppe ihr Chef wird.

2.4 Laufbahn Jeanmaires als Brigadier

Mit seiner Beförderung zum Brigadier scheint Jeanmaire wenigstens teilweise sein Berufsziel erreicht zu haben. Nach Aussagen von Luftschutzoffizieren wirkte er nun ruhiger und überlegter; er veranlasste kaum mehr Trinkfeste, und auch in

seinen Aeusserungen hielt er eher zurück. Allerdings delegierte er auch jetzt einen grossen Teil der Arbeit an Unter-ebene. Zu dieser Zeit war er freilich bereits zum Verräter geworden.

Der Vortrag Jeanmaires in den Zentralschulen über die Aufgaben der Luftschutztruppen war jeweilen von bemerkenswerter, ja herausragender Qualität.

3. ALLGEMEINE BEURTEILUNG DES BEFÖRDERUNGSVERFAHRENS

3.1 Heutiges System für die Beförderung zum Brigadier und Divisionär

Die Arbeitsgruppe hat speziell das Verfahren bei der Wahl zum Brigadier und Divisionär untersucht. Wie im Kapitel 2.3 dargelegt wurde, war das Prozedere bis 1968 wenig systematisch. Die Beförderungen erfolgten zu spät, so dass keine Zeit zur Einarbeitung zur Verfügung stand. Die Auswahlkriterien waren eher zufällig, und es fehlte an sorgfältiger Planung und an aussagekräftigen Unterlagen.

Als Mitte 1968 Bundesrat Gnägi das EMD übernahm, veranlasste er eine Verbesserung des Planungsverfahrens bei der Besetzung höherer Stellen in Armee und Militärverwaltung, um der dargelegten unbefriedigenden Situation zu begegnen. Ein Zusammenhang zwischen diesem Auftrag und der Beförderung Jeanmaires bestand aber nicht. Am 22. Juli 1969 legte der Generalstabschef dem Departementschef die verlangte Studie vor. Die KML prüfte die Anträge des Generalstabschefs an ihrer Sitzung vom 13./14.8.1969 und stimmte ihnen weitgehend zu. Die wichtigsten Neuerungen waren folgende:

- Einführung einer allgemeinen Personalplanung: Aufgrund der für die nächsten Jahre voraussehbaren Vakanzen wird der qualitative und quantitative Bedarf an Kandidaten ermittelt. Zudem sind für alle höheren Funktionen Anforderungsprofile zu erstellen.

- 13 -

- Einführung einer individuellen Personalplanung (Wer kommt für welche höhere Funktion in Frage, welche Voraussetzungen erfüllt er dazu, welche noch nicht).
- Bereitstellung von Entscheidungsgrundlagen (Uebersicht über freiwerdende Posten und mögliche Nachfolger mit ihrer Qualifikation).
- Richtlinien für die Dauer eines Kommandos oder einer Verwaltungsfunktion (mindestens 4 Jahre, maximal 8 Jahre).
- Richtlinien für den zeitlichen Ablauf der Beförderungen:
 4. Quartal: Ueberprüfung der langfristigen Personalplanung.
 1. Quartal: Festlegung der auf Ende Jahr oder Mitte nächstes Jahr fälligen Mutationen und Bereitstellung der Entscheidungsgrundlagen.
 2. Quartal: Entscheide über Mutationsvorschläge in der KML, Wahl durch Bundesrat.
 3. Quartal: Nachfolge-Mutationen auf den nächst tiefern Kaderstufen.

Dieses Verfahren hat sich grundsätzlich bewährt. Pannen sind dabei aber nicht auszuschliessen; in einzelnen Fällen konnten die Regeln nicht durchwegs befolgt werden.

Nach Bekanntwerden des Verrats von Jeanmaire veranlasste der Departementschef, dass bei einer Beförderung auch das Personaldossier aufliegen muss, da es über besondere Charaktereigenschaften eher Aufschluss gibt als der Dienstetat.

Die Arbeitsgruppe befürwortet verschiedene weitere Aenderungen:

- Das Gesetz schreibt vor, dass der Bundesrat nur Divisionäre und Brigadiers wählen kann, denen die KML ein Fähigkeitszeugnis ausgestellt hat. Während heute das Dokument "Fähigkeitszeugnis" lediglich aus einer Bescheinigung ohne Kommentar besteht, ist die Arbeitsgruppe der Ansicht, dass die KML die Ausstellung eines Fähigkeitszeugnisses schriftlich begründen sollte. Neben der militärischen Beurteilung durch die Vorge-

setzten, die für jeden Anwärter auf eine höhere Funktion schriftlich schon zuhanden der KML festgehalten wird, sollte die Begründung des Fähigkeitszeugnisses auch eine umfassende Beurteilung der Persönlichkeit enthalten.

- In der Regel schlägt das zuständige Mitglied der KML Kandidaten für entsprechende Vakanzen vor und trägt dafür die Verantwortung. Nur ein Teil der vorgeschlagenen Kandidaten ist aber allen Mitgliedern der KML bekannt. Der Vorschlag, dass Anwärter auf höhere Posten der KML vorgestellt werden sollten, scheint daher der Arbeitsgruppe vernünftig. Dadurch kann zudem vermieden werden, dass fähige Offiziere, die nie in der Verwaltung eingesetzt waren, deshalb nicht in Betracht gezogen werden, weil sie der KML nicht persönlich bekannt sind.
- Persönlichkeiten, die das Alter erreicht haben, in welchem sie Brigadier, Divisionär oder Korpskommandant werden können, besitzen nicht immer die Gesundheit, die für einen solchen Posten notwendig ist. Anwärter für ein Heereseinheitskommando müssen deshalb medizinisch untersucht werden.

Während das Beförderungsverfahren wesentlich verbessert worden ist, muss leider festgestellt werden, dass oft nicht genügend überdurchschnittliche Anwärter für höhere Posten zur Verfügung stehen. Das Instruktionskorps leidet seit Jahren an einem zahlenmässigen Unterbestand und nicht immer reichen die Fähigkeiten von Instruktoren für höhere Funktionen aus. Geeignete Milizoffiziere sind schwer zu gewinnen, weil sie meist in ihrem zivilen Beruf mehr Befriedigung finden und zum Teil auch gut bezahlt sind. Die Besoldung eines Divisionärs lässt sich zwar in vielen Fällen mit derjenigen für einen entsprechenden Posten in der Privatwirtschaft vergleichen, doch hält die Bindung an den Beruf und an die zivile Aufgabe manchen fähigen Milizobersten davon ab, seinen zivilen Posten aufzugeben.

3.2 Politische Einflüsse auf die Wahl von Brigadiers, Divisionären und Korpskommandanten

Die Arbeitsgruppe hat sich die Frage gestellt, ob politische Einflüsse die Wahl von Heereseinheitskommandanten in der Weise beeinträchtigen, dass ungeeignete Leute zum Zuge kommen können.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Kantonsregierungen für die Ernennung der Infanterie-Offiziere ihrer Schützen- und Füsilierbataillone sowie der Offiziere von Landsturmeinheiten zuständig sind. Der Bundesrat ernennt alle andern Offiziere, wobei diese Kompetenz für Beförderungen bis zum Grad eines Hauptmannes an das EMD delegiert wurde. Bei der Beförderung zum Major, Oberstleutnant, Oberst, Brigadier oder Divisionär stellt die KML dem Bundesrat Antrag. In den weitaus meisten Fällen stimmt die Landesregierung diesen Anträgen zu. Bevor der Bundesrat Brigade- oder Divisionskommandanten ernennt, werden aber die betroffenen Kantonsregierungen im Interesse der guten Zusammenarbeit befragt und orientiert. Die Meinung der Kantone kann dort von Bedeutung sein, wo zwei gleich geeignete Kandidaten zur Verfügung stehen. Der Bundesrat hat jedoch schon Divisionskommandanten gegen den Willen eines Kantons gewählt. Es ist andererseits nicht auszuschliessen, dass in gewissen Fällen nicht der fachlich best ausgewiesene Kandidat, sondern ein anderer befördert wurde, weil er von einer Kantonsregierung unterstützt wurde. Die Kommission stellte aber fest, dass sich die politischen Einflüsse in vertretbarem Rahmen halten. Ein Heereseinheitskommandant soll im Milizsystem auch den nötigen Rückhalt bei den Kantonsbehörden und der Bevölkerung haben. Die Tradition, dass die Kantone angehört werden, ist begründet. Auch gegen eine ausgewogene Berücksichtigung der Sprachen, Landesgegenden, Parteien und Konfessionen kann nichts eingewendet werden, solange sie nicht dazu führt, dass hervorragende Truppenführer deshalb nicht zum Zuge kommen, weil ihnen die kantonale oder politische Unterstützung fehlt.

3.3 Beurteilung des Beförderungs- und Qualifikationsverfahrens für Offiziere bis zum Grade eines Obersten

Im Zusammenhang mit dem Verrat Jeanmaires wurde in der Öffentlichkeit verschiedentlich die Beförderungspraxis im allgemeinen kritisiert. Die Arbeitsgruppe hat dazu verschiedene Zuschriften erhalten. Darin wird vor allem folgendes kritisiert: Es würden auch militärisch und charakterlich ungeeignete Offiziere befördert, man wähle nicht die Besten aus, sondern einfach diejenigen, die sich zur Verfügung stellten. Vor allem wird einzelnen Instruktionsoffizieren die Eignung abgesprochen, und man tadelt, dass jeder Instruktor zum Oberst aufsteige.

Kritisiert wird auch die Tatsache, dass die Instruktionsoffiziere leichter einen Vorschlag für den Generalstabskurs erhalten als ihre Milizkameraden.

Die Qualifikationen werden als subjektiv bezeichnet, da ihnen die sachliche Grundlage fehle. Sie seien zudem wenig aussagekräftig, weil jeder Vorgesetzte sich scheue, schlechte Beurteilungen vorzunehmen, da er sonst Beschwerden riskiere, was Ärger und Umtriebe verursache.

Die Arbeitsgruppe ist einzelnen dieser Kritiken, die auch in der Presse vorgetragen wurden, nachgegangen.

Folgendes kann festgestellt werden:

- 3.3.1 Selbstverständlich sind immer wieder ungenügend geeignete Offiziere bereit, eine höhere Funktion zu übernehmen. Die Zahl der Anwärter ist oft zu gering: Für den Grad eines Hauptmannes melden sich zum Beispiel je Posten nur 1 1/2 Anwärter, anzustreben wären aber 2 Kandidaten für einen freien Platz. Bei dieser ungünstigen Lage wird in erster Linie die fachliche Eignung berücksichtigt; die Frage, ob der Kandidat charakterlich geeignet sei, wird hingegen nicht immer ausreichend überprüft.

3.3.2 Wenn das heutige Qualifikationssystem richtig angewandt wird, so ermöglicht es eine gute Beurteilung der Arbeit eines Offiziers in seiner momentanen Funktion, auch wenn jeder Vorgesetzte zwangsläufig subjektiv urteilt und objektive Massstäbe weitgehend fehlen. Allerdings geben die üblichen Qualifikationen wenig Aufschluss über die Persönlichkeit und die Befähigung zu einer höheren Funktion.

Nach Ansicht der Arbeitsgruppe müsste ein Anwärter für einen höheren Posten ausdrücklich im Hinblick auf die zukünftigen Anforderungen beurteilt werden, wobei in erster Linie die Persönlichkeit massgebend sein soll. Ein solches System wird seit langem für Offiziersanwärter angewandt und hat sich bewährt. In einzelnen Truppenkörpern müssen die Kommandanten die Offiziere, die sie zur Weiterbildung vorschlagen, in einem ausführlichen Bericht militärisch und charakterlich im Hinblick auf die höhere Funktion beurteilen.

Einzelnen Vorgesetzten fehlt jedoch die Fähigkeit, ihre Untergebenen zu beurteilen. Das kann zu Fehlbeurteilungen führen, die dann später oft dadurch ausgeglichen werden, dass mehrere Instanzen bei einer Beförderung mitsprechen können. Doch hat die Beurteilung des Charakters heute nicht immer die Bedeutung, die ihr zukommen sollte. Eine wesentliche Verbesserung ist möglich und wünschbar.

Die Arbeitsgruppe konnte nicht prüfen, welche Möglichkeiten bestehen, die subjektiven Beurteilungsmassstäbe, die heute angewendet werden, durch objektive zu ersetzen. Auch die Frage einer Qualifikation durch Gleichgestellte und Untergebene musste offen bleiben.

3.3.3 Die Arbeitsgruppe hatte erneut zur Kenntnis zu nehmen, wie schwierig es ist, genügend Instruktionsoffiziere zu rekrutieren.

Dafür gibt es verschiedene Gründe: Das Berufsbild des Instruktors hat nach wie vor zu wenig Anziehungskraft.

- 18 -

Der Instruktor gilt in den Augen vieler noch immer als Repräsentant übertriebener militärischer Zucht. Diese Vorstellung hat sich über Generationen hinweg erhalten und verhindert, dass sich das Bild des kompetenten, fähigen und verständigen militärischen Erziehers, den es heute tatsächlich in grosser Zahl gibt, durchsetzen konnte. Entscheidend ist ferner, dass einzelne wenige negative Vorbilder immer wieder fähige junge Offiziere davon abhalten können, diesen Beruf zu ergreifen.

Zudem bringt der Beruf des Instructors eine Reihe besonderer Belastungen mit sich.

Aus allen diesen Gründen ist die Verbesserung nicht allein durch eine Erhöhung der Zahl erreichbar. Vielmehr sind die Anforderungen an den Instruktor so hoch anzusetzen, dass nur wirklich gute Leute zugelassen werden. Dadurch wird der Beruf auch wieder erstrebenswerter.

Die Besoldung der Instruktionsoffiziere ist angemessen. Eine Erhöhung wäre nicht von entscheidender Bedeutung.

Der Vorwurf, jeder Instruktionsoffizier werde Oberst, gleichgültig ob er dazu geeignet sei oder nicht, trifft nur bedingt zu. Die Anforderungen in den normalen Beförderungsdiensten, vor allem in den Generalstabskursen und in der Zentralschule III, sind hoch, so dass in Bezug auf die fachliche Eignung ein Ausscheidungsprozess stattfindet.

Die Arbeitsgruppe hat nicht abklären können, ob die Instruktionsoffiziere zu Unrecht bei der Selektion der Generalstabsanwärter bevorzugt werden.

4. FRAGEN DER GEHEIMHALTUNG

4.1 Geheimhaltungsvorschriften

Die schriftlich vorliegenden Geheimhaltungsvorschriften sollen verhindern, dass Unbefugte in den Besitz von geheimzuhaltenden Informationen kommen. Es soll vermieden werden, dass klassifizierte Akten gestohlen, eingesehen oder kopiert werden können. Zudem sollen solche Dokumente nicht auf Umwegen (Papierkörbe, unverschlossene Postsendung) in falsche Hände geraten können. Keine gesetzliche Vorschrift vermag jedoch auszuschliessen, dass ein Geheimnisträger klassifizierte Dokumente kopiert oder Unbefugten für einige Minuten oder Stunden übergibt.

4.2 Geheime Dokumente, über die Jeanmaire verfügte

Die Liste der geheimen Dokumente, zu denen Jeanmaire als Chef der Luftschutztruppen Zugang hatte, ist lang. Sein Nachfolger, Brigadier Stettler, übernahm ordnungsgemäss alle Dokumente, die Jeanmaire besessen hat. Kurz nach seinem Amtsantritt gab er eine beachtliche Zahl von Geheimdokumenten der Ausgabestelle zurück, weil er sie für seine Funktion nicht brauchte. Auf Grund der Liste der geheimen Akten, zu denen Jeanmaire Zugang hatte, ist festzustellen, dass er sehr viele Informationen verraten konnte. Der Arbeitsgruppe war es aber nicht möglich abzuklären, in welchem Umfang er von dieser Möglichkeit tatsächlich Gebrauch gemacht hat; sie musste dies dem Gericht überlassen.

Jeanmaire hatte theoretisch auch die Berechtigung, "streng geheime" Akten einzusehen. Es wurde ihm aber nie ein solches Dokument gezeigt oder gar ausgehändigt.

Die Arbeitsgruppe ist der Ansicht, dass der Verteiler von Geheimdokumenten überprüft werden sollte. Nur wer für seine gegenwärtige Funktion über die entsprechenden geheimen Informationen verfügen muss, soll sie erhalten. Dies bedingt, dass bei einem Wechsel der Funktion auch konsequent die nicht benötigten Akten zurückverlangt werden.

4.3 Informationen, über die Jeanmaire auf Grund von Uebungen und Rapporten verfügte

Ein Jahr nach seinem Uebertritt zu den Luftschutztruppen wurde Jeanmaire Stabschef einer Territorialzone; 1962 wurde er im Armeestab eingeteilt. Als Angehöriger des Armeestabes nahm er an verschiedenen Landesverteidigungsübungen und operativen Uebungen teil. Er war bei einer solchen Uebung auch Uebeungsleitergehilfe. Bei diesen Diensten erhielt er zahlreiche wichtige Einzelinformationen.

Die Arbeitsgruppe konnte aber feststellen, dass bei diesen Uebungen nicht jeder Offizier unbesehen Zugang zu allen Lokalitäten und Informationen hat.

Es steht fest, dass Jeanmaire als Generalstabsoffizier und als Regimentskommandant zahlreiche wichtige Geheiminformationen, vor allem aus dem Bereich der Grenzbrigade erhalten hat. Aufgrund der Rapporte beim Generalstabschef konnte Jeanmaire aber nicht zu umfassenden, lückenlosen Informationen kommen.

4.4 Auswirkungen des Verrates von Jeanmaire

Die Schwere des Verrats ist offensichtlich. Bei der Beurteilung der mittel- und langfristigen Auswirkungen ist aber zu beachten, dass wichtige Pläne und organisatorische Massnahmen laufend überprüft und neu erstellt werden, so dass nach einigen Jahren die verratenen Informationen an Gewicht verlieren.

Seit dem Verrat sind denn auch bereits wesentliche Pläne geändert worden. Dennoch bleiben verschiedene Informationen längere Zeit gültig.

Noch gravierender als der materielle Schaden ist aber der moralische. Der Verrat hat das Vertrauen in hohe Offiziere schwer erschüttert.

4.5 Präventivmassnahmen

Die heutigen Vorschriften genügen nach Ansicht der Arbeitsgruppe für ihren Zweck. Sie mit der notwendigen Strenge und Konsequenz durchzusetzen, obliegt den Truppenkommandanten. Es stellt sich aber die Frage, ob nicht von einer zentralen Stelle aus vermehrt Kontrollen durchgeführt werden sollten. Das EMD prüft diese Möglichkeit.

Die Arbeitsgruppe hat sich eingehend mit der Frage befasst, ob für Personen, die in der Bundesverwaltung als Geheimnisträger in Betracht kommen, eine Sicherheitsüberprüfung eingeführt werden sollte. Sie konnte Entwürfe für Sicherheitsbeurteilungen im Sinne von Personalabklärungen einsehen. Die Einführung einer allgemeinen Sicherheitsüberprüfung würde freilich gewichtige organisatorische und psychologische Probleme stellen (wer ist Geheimnisträger, wer nimmt die Ueberprüfung vor und in welchem Umfang, wer kontrolliert die Ueberwacher usw.?). Eine zuverlässige Ueberprüfung von Geheimnisträgern oder Personen, die leicht Zugang zu Geheimnissen haben, wäre nur möglich, wenn bei ihrer Anstellung eine polizeiliche Ueberprüfung aufgrund eines eingehenden Fragebogens oder eines entsprechenden Gesprächs stattfindet und wenn diese Ueberprüfung periodisch wiederholt wird. Eine solche Kontrolle in der gesamten Bundesverwaltung und in der Armee dürfte aber praktisch kaum zu realisieren sein. Die Arbeitsgruppe erwartet jedoch, dass in allen Fällen, da Personen für Aufgaben angestellt oder eingesetzt werden, mit denen ein besonderes Sicherheitsrisiko verbunden ist, vorgängig umfassende Erkundigungen eingezogen werden, um

die Vertrauenswürdigkeit abzuklären. Der Bundesrat prüft diese Möglichkeit.

Die Arbeitsgruppe begrüsst die Einführung einer gewissen Meldepflicht in verschiedenen Departementen über Auslandsreisen und Kontakte mit Diplomaten von Beamten. Meldungen über erfolgte Kontakte können nicht nur zu wertvollen Erkenntnissen über das Verhalten ausländischer Funktionäre sowie das Vorgehen bei allenfalls unternommenen Anwerbungsversuchen führen, sondern auch die Grundlage für eine nützliche Präventivtätigkeit vermitteln.

Das EMD beabsichtigt auch, in einem Merkblatt Geheimnisträger über die Arbeitsweise ausländischer Geheimdienste und mögliche Gefahren zu orientieren. Die Arbeitsgruppe begrüsst diese Massnahme.

5. STAATSSCHUTZ UND SPIONAGEABWEHR

5.1 Tätigkeit ausländischer Geheimdienste

Die Arbeitsgruppe liess sich eingehend über grundlegende Begriffe und Erkenntnisse aus dem Bereich der Spionage unterrichten. Zielsetzung, Systematik und Ausmass der in den letzten Jahren aufgedeckten nachrichtendienstlichen Aktionen gegen unser Land zeigen der Arbeitsgruppe eindeutig, dass von den Staaten des Ostblocks die grösste Aktivität ausgeht. Ihr Hauptinteresse gilt dabei einerseits der systematischen Ausforschung unseres Zivilstands- und Schriftenkontrollwesens, um Agenten mit schweizerischen Ausweispapieren ausrüsten zu können, andererseits richten sich die Aktionen östlicher Nachrichtendienste gegen unsere Wirtschaft, Forschung und Technik. Daneben hat selbstverständlich, wie das der Fall Jeanmaire mit aller Deutlichkeit zeigt, das Interesse an unseren militärischen Einrichtungen keineswegs nachgelassen. Das starke Anwachsen des Bestandes an ausländischen Nachrichtendienst-Funktionären in den letzten Jahren, namentlich in Genf, gibt der

Arbeitsgruppe zu etwelcher Sorge Anlass, vor allem wenn man bedenkt, dass unsere Abwehrorgane seit Jahren praktisch mit der gleichen Anzahl von Beamten arbeiten. Wie noch aufzuzeigen sein wird, ist es für unser Land sehr problematisch, auf den Personalbestand ausländischer Missionen Einfluss zu nehmen.

5.2 Organisation und Aufgaben der schweizerischen Bundesanwaltschaft und der Bundespolizei

Artikel 102 Ziffer 9 und 10 der BV verpflichten den Bundesrat, die innere und äussere Sicherheit des Staates zu gewährleisten. Entsprechend unserer föderalistischen Staatsstruktur arbeitet die Bundespolizei als Kaderorganisation eng mit den kantonalen und kommunalen Polizeikorps zusammen. In der ganzen Schweiz sind ungefähr 200 Beamte auf dem Gebiet der Spionageabwehr tätig, wobei die einzelnen Funktionäre jedoch oft auch noch andere Aufgaben auszuführen haben. Die Arbeitsgruppe hat festgestellt, dass die Bundesanwaltschaft normalerweise im Bereich des Staatsschutzes über die zur Durchführung ihrer wichtigsten Aufgaben notwendigen Ausrüstungen verfügt.

Unsere Abwehrorgane erhalten täglich eine grosse Anzahl von Meldungen, welche sich auf mögliche Gefährdungen der inneren oder äusseren Sicherheit unseres Landes beziehen. Im Vordergrund stehen dabei eigene Erkenntnisse, Meldungen von verschiedenen Polizeikorps, Informationen von anderen Behörden sowie Meldungen aus der Oeffentlichkeit.

Das Abwehrkonzept unserer Behörden entspricht nach Auffassung der Arbeitsgruppe der Bedrohungslage. Dabei sind die Mittel unserer Abwehrorgane als die eines Rechtsstaates beschränkt. So sind beispielsweise sogenannte Abspringerwerbungen, wie sie andere westliche Abwehrorgane systematisch durchführen, nicht gestattet. Die Bundesanwaltschaft und die Bundespolizei verfügen aber über Mittel und Wege, um nachrichtendienstlich Gefährdeten nötigenfalls beistehen zu können. Die Verbindung

der Bundespolizei mit den entsprechenden militärischen Stellen ist durch die seit 1969 bestehende Personalunion zwischen dem Chef der Bundespolizei und dem Chef Abwehr der Untergruppe Nachrichtendienst und Abwehr gewährleistet. Damit wird der früher vorhandene Dualismus zwischen den beiden Diensten vermieden. Nach Meinung der Arbeitsgruppe ist diese Doppelfunktion zweckmässig.

Die Arbeitsgruppe hat mit Genugtuung festgestellt, dass die Zusammenarbeit der Bundesanwaltschaft und der Bundespolizei mit den kantonalen und kommunalen Polizeikorps gut spielt. Schwierigkeiten bei der Festlegung von Prioritäten haben sich bis heute nicht ergeben. Wichtig erscheint der Arbeitsgruppe in diesem Zusammenhang, dass die Bundespolizei Einfluss auf die Ausbildung der kantonalen oder kommunalen Nachrichtendienste zu nehmen versucht. Eine Möglichkeit dazu besteht im Rahmen des Sicherheitsdienstes der Armee, der sich hauptsächlich aus Angehörigen der kantonalen und kommunalen Polizeikorps zusammensetzt, aber erst im Kriegsfall voll aktiv wird. Eine Entlastung der Bundespolizei durch diesen Dienst ist deshalb nur beschränkt möglich.

5.3 Beurteilung der Vorkehrungen im Falle Jeanmaire

Man hat im Fall Jeanmaire von einem Versagen der Abwehrorgane gesprochen, weil es über 14 Jahre dauerte, bis man Jeanmaire auf die Schliche kam. Die Arbeitsgruppe konnte jedoch kein nachweisbares Versagen feststellen. Ein Vergleich mit dem Ausland zeigt, dass alle "grossen" Spione ihre Tätigkeit über sehr lange Zeit hinweg ausüben konnten: Harry Gold 11 Jahre, Klaus Fuchs 7, Rudolf Iwanowitsch Abel 9, Wennerström 14 Jahre und Guillaume über 16 Jahre. Ausserdem ist auf den Unterschied zwischen Spionagetätigkeit und "klassischer" Verratstätigkeit hinzuweisen. Ein Verräter kann relativ mühelos jahrelang unter uns leben, bis seine Tätigkeit aufgedeckt wird, denn im Gegensatz zu einem Polizeistaat beruht unsere Staatsform bekanntlich

auf dem Vertrauen zum einzelnen Bürger. Die Arbeitsgruppe ist der Auffassung, dass die Bundesanwaltschaft, nachdem sie Kenntnis von der Verratstätigkeit Jeanmaires hatte, zweckmässig und rasch gehandelt hat.

5.4 Lehren und mögliche Verbesserungen

Wie bereits dargelegt wurde, hat sich die heutige Abwehrkonzeption in ihrer Grundstruktur bewährt. Das auf der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen beruhende föderalistische System (Zusammenarbeit zwischen Bundespolizei und kantonalen Nachrichtendiensten; Einsatz und Stationierung der Funktionäre der Bundespolizei primär in ihren Herkunftskantonen) bringt den für die Praxis wesentlichen Vorteil, dass einer mit den örtlichen Gegebenheiten vertrauten Polizei die Arbeit gerade im Bereich des Staatsschutzes wesentlich erleichtert wird. Dieses System setzt jedoch voraus, dass die Bundespolizei als in den Kantonen anerkannte Kaderorganisation wesentliche Führungs- und Koordinationsaufgaben wahrnimmt. Diese Stellung und Funktion muss der Bundespolizei nach Auffassung der Arbeitsgruppe unbedingt erhalten bleiben.

Angesichts des Umfanges der nachrichtendienstlichen Tätigkeit gegen unser Land erscheint der Arbeitsgruppe eine Verstärkung des Personalbestandes der Bundespolizei als unerlässlich. Dies würde zum Beispiel erlauben, vermehrt Ueberwachungen vorzunehmen und vorhandene Erkenntnisse noch wirkungsvoller auszuwerten. Solche Massnahmen könnten sich auch auf dem Gebiet der Terrorbekämpfung erfolgversprechend auswirken. Die Arbeitsgruppe liess sich im Detail über die personellen und materiellen Bedürfnisse der Bundespolizei unterrichten und konnte sich davon überzeugen, dass sie sachlich absolut gerechtfertigt sind. Gleichzeitig sind jedoch die Bestände der Nachrichtendienste der kantonalen und kommunalen Polizeikorps ebenfalls auszubauen. Es erscheint der Arbeitsgruppe unerlässlich, dass jedes kantonale Polizeikorps, aber auch diejenigen der grös-

seren Städte, über einen Nachrichtendienst verfügen. Eine Erhöhung der den Kantonen für Staatsschutzaufgaben gewährten finanziellen Beiträge wird kaum zu umgehen sein. Zu prüfen wäre auch, ob Angehörige von kantonalen oder kommunalen Nachrichtendiensten nicht wenigstens nach einheitlichen Grundsätzen, eventuell unter Leitung der Bundespolizei, auszubilden wären. Aber auch der Aus- und Weiterbildung der Bundespolizei ist nach Auffassung der Arbeitsgruppe hohe Bedeutung beizumessen.

5.5 Frage der Publikation von Spionagefällen

Die Arbeitsgruppe hat sich eingehend mit der Praxis der Bekanntgabe von Spionagefällen in der jüngeren Vergangenheit befasst. In den letzten 10 Jahren sind rund ein Drittel der aufgedeckten Spionagefälle nicht bekannt gegeben worden, und zwar mehrheitlich auf Wunsch des politischen Departements, das verständlicherweise aussenpolitische Gesichtspunkte (Vergeltungsmassnahmen) in den Vordergrund rückte. Es ist anzunehmen, dass auch die Abwehr selbst mit Rücksicht auf andere hängige Ermittlungsverfahren bei einigen Fällen ein Interesse an der Geheimhaltung hat.

Eine Information der Oeffentlichkeit über aufgedeckte Fälle von Spionage erscheint der Arbeitsgruppe jedoch innenpolitisch wünschenswert und aus der Sicht der Spionageabwehr wertvoll: Abgesehen von der damit verbundenen verstärkten Motivation des Polizeibeamten an der Front ist die Erfahrung gemacht worden, dass nach jeder Veröffentlichung die Zahl der Hinweise aus dem Publikum zunimmt. Die Oeffentlichkeit soll zudem wissen, dass unsere Abwehr nicht untätig ist.

Aus diesem Grund ist zu prüfen, ob nicht periodisch über den Stand unserer Sicherheitspolitik Bericht erstattet werden sollte, wie dies in andern Ländern geschieht. Dem käme gerade im Hinblick auf die Terrorbekämpfung eine gewisse Bedeutung zu. Dies könnte z.B. im Zusammenhang mit dem Geschäftsbericht geschehen.

6. NACHRICHTENDIENST

6.1 Organisation der Unterabteilung Nachrichtendienst und Abwehr der Gruppe für Generalstabsdienste (UNA)

Die Untergruppe Nachrichtendienst und Abwehr ist in zwei Abteilungen gegliedert (Abteilungen Nachrichtendienst und Abwehr). Direkt dem Unterstabschef unterstellt sind im weiteren die technische Sektion und das Militärprotokoll. Die Abteilung Nachrichtendienst gliedert sich in die 3 Sektionen Beschaffung, Auswertung und Spezialdienst. Die Abteilung Abwehr umfasst eine Sektion (Geheimhaltung) sowie zwei Dienststellen (Heerespolizei und Sicherheitsdienst der Armee). Der Chef der Abteilung Abwehr ist, wie bereits erwähnt, in Personalunion Chef der Bundespolizei, was eine enge Zusammenarbeit mit den zivilen Dienststellen sicherstellt.

Die UNA ist eine Organisation, die eigentlich erst im Krieg wirksam wird. Im Interesse einer klaren Kompetenzausscheidung ist im Frieden die Bundesanwaltschaft bzw. die Bundespolizei für alle Fragen der Spionageabwehr zuständig. Ausgenommen sind Verratsfälle in Schulen oder Wiederholungskursen. Hier ist die Militärjustiz bzw. der Obergericht für Strafverfolgung zuständig. Im Bereich der Spionageabwehr bereitet die UNA in Friedenszeiten den Einsatz im Kriege vor. Die Zusammenarbeit mit den zivilen Nachrichtendiensten sowie mit dem Politischen Departement ist gut.

6.2 Aktuelle Probleme der UNA

Die Arbeitsgruppe hat Kenntnis von den Schwierigkeiten innerhalb der UNA. Da eine Administrativuntersuchung im Gange ist, kann und will sich die Arbeitsgruppe nicht dazu äussern. Sie hat zur Kenntnis genommen, dass der Generalstabschef die notwendigen Massnahmen ergreifen und die zuständigen Kommissionen orientieren wird, sobald das Untersuchungsergebnis vorliegt.

7. AUSSENPOLITISCHE UND NEUTRALITÄTSPOLITISCHE ASPEKTE

7.1 Personalbestand ausländischer Botschaften in der Schweiz

Es lässt sich kaum bestreiten, dass sich ein Teil des Botschaftspersonals gewisser Staaten zu intensiv mit nachrichtendienstlichen Aufgaben befasst. Jeder souveräne Staat kann zwar nach geltendem Recht nötigenfalls die Anzahl der Mitarbeiter ausländischer diplomatischer Missionen auf ein vernünftiges Mass einschränken. Die Festsetzung entsprechender Zahlen muss aber - wie der Chef des EPD vor der Arbeitsgruppe ausführte - verschiedene Elemente berücksichtigen, darunter die Obliegenheiten einer diplomatischen Mission (bilaterale Beziehungen, Handels- und Wirtschaftsfragen, konsularische Beziehungen usw.) und nicht zuletzt die Grösse des Entsenderstaates, welche auf den Umfang der Aussenbeziehungen einen massgeblichen Einfluss hat. Jedesmal, wenn ausländische Diplomaten auf unserem Territorium die Grenzen ihrer dienstlichen Stellung überschreiten, ordnet der Bundesrat sofortige und strenge Massnahmen an. Dies ist auch nach der Aufdeckung des Verrats von Jeanmaire der Fall gewesen. Allgemeine Präventivmassnahmen rein zahlenmässiger Art wären jedoch willkürlich und wirkungslos; eine Bestandesverminderung würde kaum gerade diejenigen Diplomaten treffen, an deren Ausschaltung uns gelegen wäre. Sie hätten Vergeltungsmassnahmen gegenüber unseren Vertretern in den betreffenden Ländern zur Folge und würden so deren Tätigkeit im Interesse unseres Landes und seiner Bürger beeinträchtigen.

Die Arbeitsgruppe hat von dieser Auffassung des Bundesrates Kenntnis genommen. Sie hält jedoch - und mit ihr wahrscheinlich der überwiegende Teil unseres Volkes - diesen Zustand für unbefriedigend und fordert den Bundesrat auf, diesem Problemkreis seine ganze Aufmerksamkeit zu schenken.

Neben den Vertretungen in Bern beherbergt die Schweiz in Genf als Gastgeberland zahlreicher internationaler Organisationen ständige diplomatische Missionen, welche bei diesen Organisationen, in erster Linie den Vereinten Nationen, akkreditiert sind und auf deren Personalbestand der Bundesrat keinen Einfluss ausüben kann. Diese Missionen sind zahlenmässig grösser als die Botschaften in Bern. Die Arbeit der Sicherheitskräfte wird zudem dadurch erschwert, dass die Gebäulichkeiten der internationalen Organisationen exterritorial sind, hier also ungehindert und unkontrollierbar Nachrichten ausgetauscht werden können.

7.2 Zusammenarbeit mit dem Ausland im Bereich des Nachrichtendienstes

Da in verschiedenen Massenmedien immer wieder Meldungen auftauchten über eine nachrichtendienstliche Zusammenarbeit der Schweiz mit NATO-Staaten oder der NATO als solcher, hat die Arbeitsgruppe diese Frage gründlich untersucht. Sie möchte mit aller Deutlichkeit feststellen, dass mit der NATO keinerlei Absprachen, auch nicht in bezug auf den Nachrichtenaustausch, bestehen.

Selbstverständlich pflegt unser Nachrichtendienst Kontakte mit neutralen oder blockfreien, aber auch einzelnen NATO-Staaten. Es scheint der Arbeitsgruppe wichtig, dass ein möglichst vielfältiges Netz solcher Beziehungen existiert, damit unserem Nachrichtendienst bei der Erfüllung seiner Aufgaben möglichst viele Quellen zur Verfügung stehen. Auch Kontakte zu einzelnen Oststaaten können in bestimmten Situationen von grossem Nutzen für unser Land sein, wie das der Arbeitsgruppe anhand eines Beispiels aus der jüngsten Zeit dargelegt wurde. Bei allen diesen Austauschen gilt, wie der Arbeitsgruppe versichert wurde, das Prinzip, dass Informationen, die man von einem befreundeten Staat erfährt, nicht an Drittstaaten weitergegeben werden.

Die Gerüchte über Vereinbarungen mit NATO-Staaten haben ihre Ursache möglicherweise in den sogenannten Geheimschutzvereinbarungen. Die Arbeitsgruppe hat in diese Vereinbarungen Einblick genommen und festgestellt, dass solche Verträge notwendig sind und nicht in Widerspruch zu unserer Neutralitätspolitik stehen. Der Grund ist folgender: Die Schweiz ist gezwungen, in fremden Staaten Rüstungsgüter einzukaufen. Da das zu beschaffende militärische Material in der Regel auch in der Armee des liefernden Staates Verwendung findet, wird verlangt, dass sich die Schweiz verpflichtet, die gelieferten, klassifizierten militärischen Materialien und Informationen nicht Drittstaaten zukommen zu lassen und die nötigen Präventivmassnahmen vorzusehen. Beim Kauf von Rüstungsmaterial im Ausland werden deshalb sogenannte Geheimschutzvereinbarungen auf bilateraler Ebene abgeschlossen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass bei solchen Verträgen, die in der Regel zwischen den Sicherheitsbehörden der jeweiligen Länder abgeschlossen werden, jedes Kontrollrecht auf dem Gebiete des anderen Vertragsstaates ausgeschlossen wird. Ferner muss sich die Schweiz jeweils auch im Hinblick auf das Bekenntnis zur immerwährenden Neutralität in solchen Verträgen davor schützen, dass klassifizierte militärische Materialien und Informationen ohne ihre ausdrückliche Zustimmung an Drittstaaten gelangen können. Selbstverständlich findet bei allen Geheimschutzvereinbarungen das Prinzip der Reziprozität Anwendung.

Im übrigen ist für Auslandverbindungen der Bundespolizei nach Artikel 2 des Bundesratsbeschlusses vom 29. April 1958 für die politische Polizei deren Chef zuständig. Grundlage für diese Zusammenarbeit mit ausländischen Diensten bilden die Vorschriften des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 29. April 1958 über die Erteilung von Auskünften des Polizeidienstes der Bundesanwaltschaft an ausländische Amtsstellen. Die Arbeitsgruppe hat sich davon überzeugt, dass Auslandverbindungen in dem Sinne abgesichert sind, dass sämtliche Informationen aus dem Ausland ebenso wie eventuelle

Auskünfte oder Anfragen unsererseits schriftlich festgehalten und in der Zentrale registriert werden. Verantwortlich für den Verkehr mit ausländischen Amtsstellen ist der Chef der Bundespolizei. Beamte, die an seiner Stelle Auskunft erteilen dürfen, können dies nur aufgrund einer schriftlichen Vollmacht und im Rahmen der Vorschriften tun. Beim Erlass der Vorschriften wurde auch der Frage der Neutralität die gebührende Beachtung geschenkt. Mit Genugtuung hat die Arbeitsgruppe ausserdem davon Kenntnis genommen, dass bei Auskünften über Schweizer Bürger und als politische Flüchtlinge anerkannte Ausländer grösste Zurückhaltung gewahrt wird.

8. ZUSAMMENFASSENDE FESTSTELLUNGEN

- 8.1 Beurteilung und Qualifikationen Jeanmaires waren auffallend unterschiedlich und für eine Beförderung zum Brigadier nicht genügend.
- 8.2 Die KML urteilte 1968 auf Grund ungenügender Unterlagen. Es fehlte eine längerfristige Planung (die dann allerdings ab 1969 eingeführt wurde).
- 8.3 Jeanmaire wurde bereits als Oberst zum Verräter (Beginn der Verratshandlungen 1962, Beförderung 1968). Das Ausmass des Verrats wäre ohne Beförderung geringer gewesen, weil Jeanmaire als Brigadier über mehr Informationen verfügte als vorher.
- 8.4 Für jede Funktion in der Armee dürfen nur die Fähigkeiten eines Kandidaten ausschlaggebend sein. Der Grundsatz: "Der charakterlich und fachlich Bestgeeignete an den richtigen Platz" muss jede andere Ueberlegung zurückdrängen.

- 8.5 Bei fehlendem Nachwuchs in einer bestimmten Waffengattung ist eine aussenstehende Persönlichkeit einzuarbeiten, auch wenn dabei hin und wieder Schwierigkeiten entstehen können.
- 8.6 Das 1969 neu eingeführte Auswahlverfahren für Brigadiers und Divisionäre ist ein erheblicher Fortschritt. Es kann aber noch verbessert werden; vor allem muss die Beurteilung der Persönlichkeit mehr ins Gewicht fallen.
- 8.7 Das Qualifikationssystem muss für Truppendienste in der Richtung verbessert werden, dass auch eine Beurteilung im Hinblick auf eventuelle höhere Funktionen vorgesehen wird. Eine sorgfältige Charakteranalyse gehört unbedingt dazu. Es ist zu prüfen, inwiefern die Qualifikationen objektiviert werden können.
- 8.8 Durch eine sorgfältige Auswahl der Instruktionsoffiziere (charakterlich und beruflich) sollte das Ansehen und die Attraktivität dieses Berufes gehoben werden.
- 8.9 Die bestehenden Geheimhaltungsvorschriften sind zweckmässig, müssen aber in allen Heeresseinheiten gleich konsequent gehandhabt werden. Es muss überprüft werden, ob der Kreis der Personen, die zu geheimen Informationen Zugang haben, nicht eingeschränkt werden soll.
- 8.10 Kein Staat ist vor Verrat geschützt. Es besteht nach den Ergebnissen der Arbeitsgruppe kein Anhaltspunkt dafür, dass die lange Dauer der verräterischen Tätigkeit Jeanmaires auf ein Versagen oder auf Mängel der von der Arbeitsgruppe untersuchten Organe (Bundesanwaltschaft, Bundespolizei, UNA, kantonale Organe) zurückzuführen ist. Der ganze Verratsfall ist als menschliches Versagen zu beurteilen, vor dem der Staat mit sicherheitspolizeilichen Mitteln nicht vollständig bewahrt werden kann.

- 8.11 Für Beamte, die Aufgaben mit einem besonderen Sicherheitsrisiko zu übernehmen haben, ist eine Sicherheitsprüfung vorzusehen.
- 8.12 Die Kontakte von Geheimnisträgern mit ausländischen Diplomaten und Funktionären sind besser zu kontrollieren und - wenn nötig - einzuschränken.
- 8.13 Bundespolizei und Bundesanwaltschaft sollen personell verstärkt werden, ebenso die mit der Spionageabwehr betrauten kantonalen Organe. Für die mit der Bekämpfung des Terrorismus zusammenhängenden Fragen wird auf die Vorlage über die Sicherheitspolizei des Bundes verwiesen.
- 8.14 Die Unstimmigkeiten in der UNA sind sorgfältig zu prüfen. Die Kommissionen der Räte sind nach Abschluss der Untersuchung zu informieren.
- 8.15 Trotz allen Schwierigkeiten ist erneut zu prüfen, ob das Personal ausländischer Botschaften zahlenmässig limitiert werden kann.
- 8.16 Eine periodische Orientierung des Parlaments über die Sicherheitspolitik erscheint zweckmässig.

ANGEHÖRTE PERSONEN

PLENARKOMMISSION

Sitzung vom 13./14. Januar 1977

- Nationalrat Walter Allgöwer
- Fürsprecher Arnold Kaech, Direktor der Eidg. Militärverwaltung
- Korpskommandant Paul Gygli, ehemaliger Generalstabschef, Mitglied der KML 1968
- Dr. Robert Vögeli, Institut für politologische Zeitfragen
- Prof. Hans Walder, ehemaliger Bundesanwalt
- Divisionär Carl Weidenmann, Unterstabschef Nachrichten und Abwehr (bis 30.6.1977)
- Dr. Rudolf Gerber, Bundesanwalt

Sitzung vom 2. März 1977

- Korpskommandant Pierre Hirschy, ehemaliger Ausbildungschef
- Divisionär Josef Feldmann, Unterstabschef Front
- Dr. André Amstein, Chef Bundespolizei
- Bundespräsident Kurt Furgler
- Bundesrat Rudolf Gnägi
- Bundesrat Pierre Graber

SUBKOMMISSION ISitzung vom 5. April 1977

- OberstIGst René Huber, früherer Kommandant der Infanterieschulen Liestal
- OberstIGst Hans Bienz, Stellvertreter des Chefs der Abteilung für Luftschutztruppen

Sitzung vom 25. Mai 1977

- Korpskommandant Eugen Studer, Mitglied der KML 1968
- Dr. Walter König, früherer Direktor des Bundesamtes für Zivilschutz
- Korpskommandant Gérard Lattion, Ausbildungschef
- Korpskommandant Hans Wildbolz, Kdt FAK 2
- Dr. Felix Wittlin, Personaldirektor BBC, ehemaliger Instruktionsoffizier
- Bundesrat Rudolf Gnägi

Sitzung vom 29. Juni 1977

- Korpskommandant Johann Jacob Vischer, Generalstabschef bis 1976
- Brigadier Emanuel Stettler, Chef der Abteilung für Luftschutztruppen
- Korpskommandant Hans Senn, Generalstabschef

Sitzung vom 7. Juli 1977

- Bernhard Stoll, Chef der Sektion Geheimhaltung
- Dr. Rudolf Gerber, Bundesanwalt

SUBKOMMISSION IISitzung vom 4. April 1977

- Dr. Rudolf Gerber, Bundesanwalt
- Dr. André Amstein, Chef Bundespolizei
- Divisionär Carl Weidenmann, Unterstabschef Nachrichten und Abwehr (bis 30.6.1977)

Sitzung vom 1. Juni 1977

- Dr. Claudius Alder, Nationalrat, im Armeestab eingeteilter Nachrichtenoffizier
- Guy Fontanet, Nationalrat, Polizeidirektor des Kantons Genf
- Korpskommandant Hans Senn, Generalstabschef
- Oberst i Gst Peter Hoffet, Chef der Abteilung Nachrichtendienst
- Dr. Ernst Spörri, Kommandant der Kantonspolizei Bern
- Herbert Böhlen, Kommandant-Stellvertreter der Kantonspolizei Bern
- Otto Christen, Kommandant der Sicherheits- und Kriminalpolizei der Stadt Bern
- Ernst Fankhauser, Dienstchef des Nachrichtendienstes der Sicherheits- und Kriminalpolizei der Stadt Bern
- Jean-Robert Warynski, chef de la police de Genève
- Dr. Paul Grob, Kommandant der Kantonspolizei Zürich
- Dr. Kurt Heusser, Chef des Nachrichtendienstes der Kantonspolizei Zürich
- Dr. Rolf Bertschi, Kommandant der Stadtpolizei Zürich
- Heinz Niederer, Leiter des Kriminalkommissariates III der Stadtpolizei Zürich

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
1. Einsetzung der Arbeitsgruppe und ihr Auftrag	2
2. Laufbahn und Beförderung Jeanmaires	6
2.1 Laufbahn bei der Infanterie	6
2.2 Laufbahn Jeanmaires beim Luftschutz (bis 1968)	8
2.3 Die Beförderung Jeanmaires zum Brigadier	9
2.4 Laufbahn Jeanmaires als Brigadier	11
3. Allgemeine Beurteilung des Beförderungsverfahrens	12
3.1 Heutiges System für die Beförderung zum Brigadier und Divisionär	12
3.2 Politische Einflüsse auf die Wahl von Brigadiers, Divisionären und Korpskommandanten	15
3.3 Beurteilung des Beförderungs- und Qualifikations- verfahrens für Offiziere bis zum Grade eines Obersten	16
4. Fragen der Geheimhaltung	19
4.1 Geheimhaltungsvorschriften	19
4.2 Geheime Dokumente, über die Jeanmaire verfügte	19
4.3 Informationen, über die Jeanmaire auf Grund von Uebungen und Rapporten verfügte	20
4.4 Auswirkungen des Verrates von Jeanmaire	20
4.5 Präventivmassnahmen	21
5. Staatsschutz und Spionageabwehr	22
5.1 Tätigkeit ausländischer Geheimdienste	22
5.2 Organisation und Aufgaben der schweizerischen Bundesanwaltschaft und der Bundespolizei	23
5.3 Beurteilung der Vorkehrungen im Falle Jeanmaire	24
5.4 Lehren und mögliche Verbesserungen	25
5.5 Frage der Publikation von Spionagefällen	26
6. Nachrichtendienst	27
6.1 Organisation der Unterabteilung Nachrichtendienst und Abwehr der Gruppe für Generalstabdienste (UNA)	27

6.2	Aktuelle Probleme der UNA	27
7.	Aussenpolitische und neutralitätspolitische Aspekte	28
7.1	Personalbestand ausländischer Botschaften in der Schweiz	28
7.2	Zusammenarbeit mit dem Ausland im Bereich des Nachrichtendienstes	29
8.	Zusammenfassende Feststellungen	31
	Angehörte Personen	33