

1400

3. September 1980

VERTRAULICH

Konsequenzen aus dem Fall Jeanmaire. Stellungnahme des Bundesrates zu den Berichten der Geschäftsprüfungs- und Militärkommission des Nationalrates vom 29. Mai 1979 über ihre zusätzlichen Abklärungen

- Justiz- und Polizeidepartement. Antrag vom 16. Juli 1980
(Beilage)
- Justiz- und Polizeidepartement. Notiz vom 27. August 1980
(Beilage)

Gestützt auf den Antrag vom 16. Juli 1980 und auf den Ergänzungsantrag vom 27. August 1980 des Justiz- und Polizeidepartementes sowie aufgrund der Beratungen hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

1. Der vorgelegte Entwurf wird mit Aenderungen gemäss Ergänzungsantrag vom 27. August 1980 genehmigt (s. Beilage).
2. Der Geheimbericht zu zwei Fragen vom 27. August 1980 wird genehmigt.

Mitteilung:

An die Geschäftsprüfungs- und Militärkommission des Nationalrates, durch die Bundeskanzlei

Protokollauszug (Antrag ohne Beilagen) an:

- EJPD 5 zum Vollzug
- EDA 6 zur Kenntnis
- EMD 4 " "
- EFD 7 " "
- HH. Departementsvorsteher 7 zur Kenntnis
- BK 3 (Hb, Br, Sa) zur Kenntnis

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

S. M. M.



- 2 -

Ausgeteilt

3003 Bern, den 16. Juli 1980

VERTRAULICHAn den
BundesratKonsequenzen aus dem Fall Jeanmaire

Stellungnahme des Bundesrates zu den Berichten der Geschäftsprüfungs- und der Militärkommission des Nationalrates vom 29. Mai 1979 über ihre zusätzlichen Abklärungen

Der Bundesrat hat am 7. November 1979 von den obenerwähnten Berichten der Geschäftsprüfungs- und der Militärkommission des Nationalrates Kenntnis genommen. Gleichzeitig hat er die drei zuständigen Departemente (EDA, EJPD, EMD) beauftragt, die in den Berichten enthaltenen Anträge bzw. Empfehlungen zu prüfen, über das Prüfungsergebnis dem Bundesrat Bericht zu erstatten und gegebenenfalls Anträge zu stellen.

Der Bundesrat hat nach der Erarbeitung der Berichte durch die Departemente am 28. Mai 1980 entschieden, eine gemeinsame Stellungnahme zuhanden der beiden Kommissionen unter Federführung des Justiz- und Polizeidepartements erstellen zu lassen. Diese Stellungnahme liegt bei.

Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten hat bei diversen, in dieser Stellungnahme enthaltenen Anträgen des Justiz- und Polizeidepartements mit Bezug auf die geforderte Verbesserung der Spionagebekämpfung Vorbehalte angebracht. Diese betreffen:

- 2 -

- Die vom EJPD geforderten Angaben in den Visagesuchen aller bei den Schweizer Behörden zu akkreditierenden Diplomaten und Funktionären über die Personen, die ersetzt werden sollen. Das EDA befürchtet eine reziproke Anwendung dieser Regelung.
- Die Forderung des EJPD, dass bei Abberufung eines Funktionärs wegen nachrichtendienstlicher Tätigkeit in gravierenden Fällen der Vertretung des betreffenden Landes zu eröffnen ist, dass Stelle und Funktion des Ausgewiesenen nicht mehr ersetzt werden dürfen. Das EDA vertritt die Auffassung, dass eine Erschwerung des Zustroms von Diplomaten nach Bern durch eine Erhöhung der Anzahl ND-Offizieren unter den Diplomaten und Funktionären in Genf kompensiert werde.
- Die vom Parlament geforderte Ausweisung der nachrichtendienstlich tätigen Diplomaten und Funktionäre aufgrund erhärteter Verdachtselemente. Das EDA bezweifelt, dass die internationalen Organisationen in Genf willens oder imstande wären, einer solchen Praxis zuzustimmen; im übrigen befürchtet es Retorsionsmassnahmen.
- Die vom EJPD beantragte, möglichst umfassende Informationspolitik der Schweizer Behörden mit Bezug auf aufgedeckte Spionagefälle. Das EDA stellt sich gegen eine starre Regelung und hält dafür, dass jeder Fall für sich geprüft werden müsse.

Das Justiz- und Polizeidepartement beehrt sich, dem Bundesrat den beiliegenden Entwurf zu einer Stellungnahme einzureichen und ihm zu

b e a n t r a g e n :

1. Der beiliegende Entwurf wird genehmigt.
2. Die Stellungnahme wird der Geschäftsprüfungs- und der Militärkommission des Nationalrates überwiesen.

EIDGENOESSISCHES JUSTIZ-
UND POLIZEIDEPARTEMENT

Beilagen

- Stellungnahme des Bundesrates (Entwurf)
- Berichte und Stellungnahmen der Departemente (EDA, EJPD, EMD)

Protokollauszug an

- EJPD (10) z. K.
- EDA (10) z. K.
- EMD (10) z. K.

Ausgeteilt Zu den Vorbehalten des 3003 Bern, 27. August 1980

VERTRAULICH

Notiz an den Bundesrat

Konsequenzen aus dem Fall Jeanmaire

Stellungnahme des Bundesrates zu den Berichten der
Geschäftsprüfungs- und der Militärkommission des National-
rates vom 29. Mai 1979 über ihre zusätzlichen Abklärungen

1. Der Bundesrat hat die Beschlussfassung am 13.8.80 ver-
tagt. Wir haben unseren Antrag vom 16.7.1980 und die
Stellungnahme des Bundesrates in der Zwischenzeit noch-
mals überprüft.
2. Zur Formulierung des Antrages EJPD vom 16.7.80

Damit nicht der - unrichtige - Eindruck entsteht, dass
sich das EDA gegen die "Verbesserung der Spionageabwehr"
als solche wendet, ersetzen wir den letzten Absatz auf
Seite 1 des Antrages durch folgende Formulierung:

"Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenhei-
ten hat gewisse Vorschläge im Zusammenhang mit der Verbesse-
rung der Spionagebekämpfung abgelehnt, weil es befürchtet,
dass sich die von uns geforderten Massnahmen letzten Endes
gegen die Schweiz selbst auswirken können. Die entsprechen-
den Vorbehalte betreffen: ...".

- 2 -

3. Zu den Vorbehalten des EDA nehmen wir wie folgt Stellung:

31. Visagesuche der bei den Schweizer Behörden zu akkreditierenden Diplomaten und Funktionäre

Es genügt, in den Visagesuchen die Angabe des Namens zu verlangen. Auf Einzelheiten über die Art der Funktion des abzulösenden Beamten kann im Sinne eines Entgegenkommens verzichtet werden.

Die Stellungnahme des Bundesrates ist demnach auf Seite 3 oben wie folgt zu ändern:

"Der Bundesrat wird deshalb verlangen, dass in den Visagesuchen aller bei den Schweizer Behörden zu akkreditierenden Diplomaten und Funktionäre künftig der Name des abzulösenden Beamten bekanntzugeben ist; daraus wird ersichtlich, ob es sich tatsächlich um eine Ablösung ohne Auswirkung auf den Personalbestand handelt." ...

32. Abberufung eines Funktionärs wegen nachrichtendienstlicher Tätigkeit in gravierenden Fällen (Seite 3, 2. Absatz der Stellungnahme)

Im Interesse der Effizienz unserer Spionagebekämpfung müssen wir am Vorschlag festhalten, dass der Vertretung des betreffenden Staates eröffnet wird, Stelle und Funktion des Ausgewiesenen dürften nicht mehr ersetzt werden. Unabdingbare Massnahmen der Spionageabwehr können nicht überwiegend an möglichen Retorsionsmassnahmen gemessen werden.

33. Fernhaltemassnahmen gegenüber Diplomaten, die im Ausland der Spionage überführt wurden, das entsprechende Land aber vor der Abberufung verlassen haben (Seite 5, 2. Absatz der Stellungnahme)

Man kann sich fragen, ob die Schweiz nicht nur dann Fernhaltemassnahmen ergreifen soll, wenn eine Erklärung des entsprechenden Staates vorliegt, wonach der Funktionär ausgewiesen worden wäre. In der Praxis werden im Ausland anstelle der Abberufung Fernhaltemassnahmen ergriffen; unsere eigenen Massnahmen stützen sich in solchen Fällen auf diese Vorkehren des Auslandes. Damit ist Gewähr geboten, dass die Schweiz nicht stellvertretend für andere Länder "politisch unpopuläre" Massnahmen ergreifen muss.

34. Ausweisungsfälle, in denen sich die ND-typischen Merkmale aufgrund glaubhafter ausländischer Quellen zu einem dringenden Verdacht verdichten. (Seite 6, 1. Absatz der Stellungnahme)

Wir sind der Meinung, dass der Forderung des Parlaments nach einer harten Ausweisungspraxis nicht ohne gewisse Einschränkungen gefolgt werden kann. Unser - differenzierter - Vorschlag stellt indessen einen Kernpunkt verbesserter Spionagebekämpfung dar, sodass hier weitere Konzessionen nicht angezeigt sind.

35. Information der Öffentlichkeit (Seite 7 der Stellungnahme)

In dieser Frage haben wir die Auffassung des EDA - mindestens teilweise - berücksichtigt.

- 4 -

4. GEHEIM zu klassifizierende, zusätzliche Stellungnahme


Gemäss Beschluss des Bundesrates vom 7. November 1979 (Auftrag an EDA, JPD und EMD) sind in der Stellungnahme des Bundesrates auch die Fragen zu berücksichtigen, welche in den "Geheimberichten" aufgeworfen worden sind. Der "Bericht über die Untersuchung der Abwehrmassnahmen in der Schweiz" vom 28. Februar 1979, erstellt von der Arbeitsgruppe Abwehr der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, enthält zwei Empfehlungen, die nicht in den publizierten Bericht aufgenommen worden sind und in der Stellungnahme nicht behandelt werden:

- "Der Bundesrat wird eingeladen, die technischen Sicherheitsausrüstungen unserer Auslandvertretungen zu verbessern."
- "Der Bundesrat wird eingeladen, der Ausrüstung der Kommandos des Sicherheitsdienstes der Armee mit geeigneten Uebermittlungsgeräten zur Gewährleistung der Verbindung zu den Truppenteilen die nötige Aufmerksamkeit zu widmen. Allenfalls ist der SDA in das integrierte Verbundnetz der Landesregierung im Aktiv-Dienst einzubeziehen."

In Absprache mit der Bundeskanzlei sollen diese Empfehlungen in einer GEHEIM klassifizierten, zusätzlichen Stellungnahme behandelt werden.

Der entsprechende Entwurf liegt bei.

EIDGENOESSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT





DER SCHWEIZERISCHE BUNDESRAT

An die Geschäftsprüfungskommission
des Nationalrates

3003 B e r n

An die Militärkommission
des Nationalrates

3003 B e r n

Konsequenzen aus dem Fall Jeanmaire

Stellungnahme vom 3. September 1980 zu den Berichten der
Geschäftsprüfungs- und der Militärkommission des National-
rates vom 29. Mai 1979 über ihre zusätzlichen Abklärungen

Sehr geehrte Herren Präsidenten,

Sehr geehrte Damen und Herren,

Der Bundesrat hat am 7. November 1979 von den erwähnten Berichten
Kenntnis genommen. Gleichzeitig beauftragte er die drei zuständigen
Departemente (EDA, EJPD, EMD), die in diesen Berichten enthaltenen
Aufträge bzw. Empfehlungen zu prüfen und über das Prüfungsergebnis
dem Bundesrat Bericht zu erstatten und gegebenenfalls Anträge
zu stellen.

Die drei zuständigen Departemente haben zu den Aufträgen bzw.
Empfehlungen Stellung genommen und teilweise Anträge gestellt. Im
Auftrag des Bundesrates hat das EJPD die vorliegende Stellungnahme
erarbeitet, welche die Berichte der einzelnen Departemente zusammen-
fasst. Sie wurde am 3. September 1980 vom Bundesrat genehmigt.

1. Stellungnahme zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission über die
Untersuchung der Abwehrmassnahmen in der Schweiz vom 29. Mai 1979

1.1 Das starke Anwachsen des Bestandes an ausländischen Funktionären
und Diplomaten (Bericht GPK, S.3 f).

Dass die Schweiz als neutraler Staat und Sitz zahlreicher
internationaler Organisationen im Spannungsfeld nachrichten-
dienstlicher Aktivitäten steht, ist dem Bundesrat seit langem
bekannt. Symptom dieses nachrichtendienstlichen Interesses an
der Schweiz ist u.a. die Tatsache, dass in unserem Land er-
wiesenermassen zahlreiche ausländische Nachrichtendienstler,
insbesondere aus Oststaaten, unter dem Schutz diplomatischer

- 2 -

Der Bundesrat wird deshalb verlangen, dass in den Visa-Immunität ihre Ziele verfolgen.

Der Bestand an Diplomaten und Funktionären internationaler Organisationen wie auch die damit verbundene Spionagetätigkeit sind in den letzten Jahren stark angewachsen. In der Zeit von 1948 - 1979 wurden allein 23 sowjetische Diplomaten und Funktionäre der Spionage überführt; gegen 63 sowjetische Diplomaten und Funktionäre wurde wegen erwiesener Spionagetätigkeit im Ausland eine Einreisesperre verfügt. Allein zwischen 1976 und 1978 hat sich die Zahl der gesamtschweizerisch vermuteten bzw. identifizierten sowjetischen ND-Leute unter den Diplomaten und Funktionären verdoppelt.

Die zahlenmässige Entwicklung des Bestandes der ausländischen Funktionäre internationaler Organisationen in Genf und bei diesen akkreditierter Missionen entzieht sich dem Einfluss der schweizerischen Behörden. Der Personalbestand der Botschaften in Bern hat sich seit einigen Jahren stabilisiert.

Der Bundesrat hat bereits mehrfach die Ansicht vertreten, er könne nicht ohne weiteres auf den Personalbestand der ausländischen Botschaften einwirken, und er hat dies verschiedentlich begründet.

Aus der Einsicht, dass die Chancen einer generellen Personalreduktion gering sind, ergibt sich die dringliche Forderung, zumindest die im Rahmen des Wiener Uebereinkommens zur Verfügung stehenden Massnahmen zur Personalstabilisierung zu ergreifen und alle Möglichkeiten individueller Personalreduktionen auszunutzen. Denn die schweizerische Abwehr ist daran interessiert, dass keine weiteren wesentlichen Bestandeserhöhungen eintreten, weil die mit bescheidenen personellen Mitteln auszuübende Kontrolltätigkeit gegenüber diplomatischem Personal dadurch erheblich erschwert würde.

Der Bundesrat wird deshalb verlangen, dass in den Visagesuchen aller bei den Schweizer Behörden zu akkreditierenden Diplomaten und Funktionären künftig der Name des abzulösenden Beamten bekanntzugeben ist; daraus wird ersichtlich, ob es sich tatsächlich um eine Ablösung ohne Auswirkung auf den Personalbestand handelt. Wird ein Gesuch für die Akkreditierung eines neuen Beamten mit der Aufnahme zusätzlicher Tätigkeiten begründet, ist die Bedürfnisfrage - auch im Sinne des Gegenrechts - eingehend zu prüfen. Es ist natürlich nicht auszuschliessen, dass diese Praxis von den betroffenen Staaten reziprok angewendet wird.

Ueberdies wird der Bundesrat bei der Abberufung eines Funktionärs wegen nachrichtendienstlicher Tätigkeit in gravierenden Fällen der Vertretung des betreffenden Staates eröffnen, dass Stelle und Funktion des Ausgewiesenen nicht mehr ersetzt werden dürfen. Diese Massnahme ist für die Abwehr von besonderer Bedeutung, weil sie das Nachziehen von ND-Offizieren erschwert und eine direkte Einwirkung auf den nachrichtendienstlich ausgebildeten Personalbestand der ausländischen Vertretungen in Bern ermöglicht. Dass diese Massnahme zu einer Erhöhung der Anzahl ND-Offiziere unter den Diplomaten und Funktionären in Genf führen könnte, ist für den Bundesrat kein stichhaltiges Argument gegen eine konsequente Haltung der Schweiz zur Verhinderung bzw. Eindämmung der ausländischen Agententätigkeit.

Bis anhin ging der Bundesrat davon aus, dass der Spionageverdacht allein für eine Abberufung nicht ausreicht, sondern dass über diesen Verdacht hinaus hinreichende Beweise für die nachrichtendienstliche Tätigkeit vorliegen müssen, die naturgemäss viel schwerer zu erbringen sind. Die Auffassung des Parlamentes, wonach der Verdacht genügen sollte, würde

1.2 Empfehlungen der GPK gemäss Ziff. 32 des Berichts (S. 9f.)

1.2.1 Empfehlung Nr. 1

Wortlaut: Der Bundesrat wird eingeladen, jede Gelegenheit wahrzunehmen, um die ausländischen Missionen auf ihre diplomatischen Pflichten hinzuweisen; er wird ersucht, bei der Ausweisung von Diplomaten, die der Spionage verdächtig sind, eine strenge Praxis zu befolgen und in den jeweiligen Protesten die Entschiedenheit zu bezeugen, mit welcher weitere Spionagefälle verfolgt würden.

- a) Zusätzlich zu den Bestrebungen, den Bestand an Diplomaten und Funktionären möglichst stabil zu halten, geht es vor allem darum, unser Land durch gezielte Massnahmen vor nachrichtendienstlichen Tätigkeiten zu schützen. In diesem Sinne empfiehlt das Parlament dem Bundesrat, bei der Ausweisung von Diplomaten eine strenge Praxis zu befolgen. Konsequenterweise fordert es, ein Diplomat sei dann zur "persona non grata" zu erklären, wenn er der Spionage verdächtig erscheine.

In den meisten Fällen bedarf es eines sehr langen und aufwendigen Ueberwachungsprozesses, bis ein Funktionär als Angehöriger eines Geheimdienstes erkannt wird. Der konkrete Verdacht erhärtet sich in der Regel aufgrund einer mehr oder weniger grossen Zahl ND-typischer Merkmale.

Bis anhin ging der Bundesrat davon aus, dass der Spionageverdacht allein für eine Abberufung nicht ausreicht, sondern dass über diesen Verdacht hinaus hinreichende Beweise für die nachrichtendienstliche Tätigkeit vorliegen müssen, die naturgemäss viel schwerer zu erbringen sind. Die Auffassung des Parlamentes, wonach der Verdacht genügen solle, würde

- 5 -

den bei uns im Verhältnis zum Ausland relativ bescheiden dotierten Spionageabwehrorganen die Aufgabe erleichtern und könnte eine effizientere Abwehr ermöglichen. Die generelle Anwendung des blossen Verdachtes stösst aber auf rechtsstaatliche Schwierigkeiten. Der Bundesrat wählt deshalb im Sinne der Verhältnismässigkeit ein differenzierteres Vorgehen:

- Gegen Diplomaten und Funktionäre, von denen die Spionageabwehr (durch öffentliche Bekanntmachung oder aus abwehreigenen Quellen) erfährt, dass sie im Ausland wegen nachrichtendienstlicher Tätigkeit ausgewiesen wurden, werden von der Schweiz - schon heute - Fernhaltemassnahmen ergriffen bzw. sie werden in der Schweiz nicht akkreditiert (in einzelnen, besonders gelagerten Fällen erfolgen Fernhaltemassnahmen bereits vor der Ausweisung aus einem ausländischen Staat). Neu werden nun in allen Fällen, in denen sich aus glaubwürdigen ausländischen Quellen konkrete Hinweise oder begründete Verdachtselemente für die nachrichtendienstliche Tätigkeit von Diplomaten oder Funktionären ergeben, konsequent Fernhaltemassnahmen ergriffen bzw. werden diese Personen in der Schweiz nicht akkreditiert. Massnahmen nur dann zu ergreifen, wenn eine Ausweisung erfolgt ist, genügt nicht: In einigen Fällen konnten als Diplomaten getarnte ND-Offiziere nicht ausgewiesen werden, weil sie das Land vor der Aufdeckung ihrer Spionagetätigkeit bereits verlassen hatten.

hat lückenlose Publikation von Spionagefällen unterstrichen werden sollte.

- 6 -

- Für die bereits in der Schweiz tätigen Diplomaten und Funktionäre, bei denen keine ausländischen Meldungen auf einen nachrichtendienstlichen Hintergrund schliessen lassen, ist zur Ausweisung weiterhin ein hinreichender Beweis der nachrichtendienstlichen Tätigkeit zu erbringen. Neu wird der Bundesrat nun aber - im Sinne der parlamentarischen Empfehlungen - in jenen Fällen, in denen sich aus glaubhaften ausländischen Quellen konkrete Hinweise auf die Zugehörigkeit eines Diplomaten oder Funktionärs zu einem Geheimdienst oder begründete Verdachtselemente für seine nachrichtendienstliche Tätigkeit ergeben, die Ausweisung aus der Schweiz auch dann vornehmen, wenn sich dringenden Verdacht verdichten.

Diese Praxis birgt allerdings die Gefahr von Retorsionsmassnahmen von seiten der betroffenen Staaten und könnte zu Meinungsverschiedenheiten mit den internationalen Organisationen in Genf führen.

- b) Das Parlament empfiehlt im weiteren, in den jeweiligen Protesten die Entschiedenheit zu bezeugen, mit welcher weitere Spionagefälle verfolgt würden.

Die heutige Praxis entspricht dieser Forderung bereits. Der Bundesrat weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der beabsichtigte Abschreckungseffekt durch eine möglichst lückenlose Publikation von Spionagefällen unterstrichen werden sollte.

- 7 -

Die Information der Öffentlichkeit über aufgedeckte Spionagefälle erscheint dem Parlament innenpolitisch als wünschenswert und ist auch nach Ansicht des Bundesrates wertvoll: Abgesehen von der damit verbundenen verstärkten Motivation der Polizeibeamten wird der Öffentlichkeit deutlich gemacht, dass die Abwehr nicht untätig ist. Schliesslich führt die Publikation der Namen aufgedeckter Agenten im In- und Ausland zur Verunsicherung der gegnerischen Dienste.

Eine Einschränkung dieser Informationstätigkeit sieht der Bundesrat nur dann, wenn entweder höchste schweizerische Staatsinteressen gefährdet oder - in leichten Fällen - die persönliche Sphäre allenfalls unverhältnismässig berührt würden. Die Information über aufgedeckte Spionagefälle geschieht weiterhin durch das EJPD nach Absprache mit dem EDA, wobei bei grundsätzlichen und nicht auszuräumenden Meinungsverschiedenheiten der Bundesrat entscheidet.

1.2.2 Empfehlung Nr. 2

Wortlaut: Der Bundesrat wird eingeladen, die Verbesserung der Sicherheitsüberprüfungen nicht ausser acht zu lassen. Anzustreben ist ausserdem eine Reduktion der als geheim klassifizierten Informationen und der Verteiler der geheimen Dokumente; für die verbleibenden als geheim klassifizierten Dokumente ist dagegen der Sicherheitsschutz zu verstärken.

a) Mit Bundesratsbeschluss vom 3. Oktober 1977 wurde das Finanzdepartement/Personalamt mit der Ausarbeitung von Vorschriften für die Personalsicherheitsprüfungen beauftragt. Der Verwaltungsentwurf des

- 8 -

EFD, der eine Klassifizierung des Sicherheitsrisikos jedes Bundesamtes, eine Ueberprüfung des Sicherheitsrisikos jedes Bediensteten sowie die Ausarbeitung einer Anleitung zur Gestaltung der Sicherheitsprüfung vorsah, wurde vom Föderativverband des Personals öffentlicher Verwaltungen und Betriebe abgelehnt. Ende 1978 ging die Federführung für dieses Geschäft an die Bundesanwaltschaft über, welche sich mit der Ausarbeitung eines neuen Entwurfs befasst. In der Zwischenzeit wurde im Stab der Gruppe für Generalstabsdienste während eines Jahres ein Versuch mit einem reduzierten Fragebogen für Stellenbewerber durchgeführt, der sich bewährt hat.

Parallel dazu sind auch die Vorarbeiten für eine Auslandkontaktverordnung im Gange. Geplant ist eine Meldepflicht für bestimmte Auslandkontakte von Bundesbediensteten in empfindlichen Bereichen.

- b) Die Reduktion der als geheim klassifizierten Informationen und des Empfängerkreises geheimer Dokumente soll insbesondere durch Information, Aufklärung und Erlass von Richtlinien erreicht werden. Ob zudem eine Aenderung der Vorschriften über die Klassifizierung von Akten im zivilen Verwaltungsbereich erforderlich ist, wird derzeit geprüft, desgleichen die Möglichkeit zur Verstärkung des Sicherheitsschutzes geheimer Dokumente.

Unter dem Titel "Geheimhaltungskonzept" wird die bisherige Geheimhaltungspolitik auch im militärischen Bereich überprüft. Im Vordergrund des neuen Konzeptes steht als Ziel für die militärische Geheimhaltung der

Schutz aller Informationen, die einem möglichen Gegner die Vorbereitung und die Durchführung von Operationen gegen und auf dem Gebiet der Eidgenossenschaft erleichtern können. Die möglichen Schutzmassnahmen sind auch mit Blick auf die sich rasch entwickelnde Nachrichtentechnik zu überprüfen, und die Geheimnisherren und Geheimnisträger sind in der Anwendung der Geheimhaltungsvorschriften so zu schulen, dass Informationen nur dem nötigen Schutzgrad entsprechend klassifiziert, die Schutzmassnahmen jedoch strikter angewendet und durchgesetzt werden.

1.2.3 Empfehlung Nr. 3

Wortlaut: Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt dem Bundesrat, dem Verfahren beim Verdacht, ein Bundesbeamter stelle für die Schweiz ein Sicherheitsrisiko dar, besondere Aufmerksamkeit zu schenken und dabei auch zu prüfen, wie der Rechtsschutz des Betroffenen verbessert werden kann.

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat dem Bundesrat am 11. Juni 1979 eine Petition von Dr. Peter Sager und weiteren Mitunterzeichnern vom 17. Juli 1978 (Rechtsschutz für Bundespersonal, das als Sicherheitsrisiko gilt) zur Prüfung und Berichterstattung überwiesen.

Der Bundesrat hat den Bericht des EJPD am 3. März 1980 genehmigt. Dieser gibt über das Verfahren und über die Möglichkeiten der Verbesserung des Rechtsschutzes des Betroffenen erschöpfend Auskunft. Der Bericht wurde der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates überwiesen und von dieser zur Kenntnis genommen. Sie erklärte sich damit einverstanden, dass keine Neure-

- 10 -

gung des Vorgehens und der Definition des Sicherheitsrisikos im Gesetz gesucht werde, unterbreitete aber dem Bundesrat folgende Empfehlungen:

- Muss ein Bundesangestellter als Sicherheitsrisiko eingestuft werden, so sollte das für den Betroffenen zuständige Departement mit der Bundesanwaltschaft zusammenarbeiten, um das Risiko zu beurteilen und die erforderlichen Massnahmen zu bestimmen.

- Der Entscheid über die zu treffenden Massnahmen sollte nicht von unterer Stelle, sondern zumindest vom zuständigen Departementsvorsteher persönlich getroffen werden. Mit dieser Lösung wird der Rechtsschutz des Betroffenen im gewünschten Masse verbessert.

1.2.4 Empfehlung Nr. 4

Wortlaut: Die Geschäftsprüfungskommission unterstützt die Forderung des Generalstabschefs, für die Mitarbeiter des Nachrichtendienstes ein Sonderstatut zu schaffen, das vom Beamtenrecht abweicht.

Die Frage der Neugestaltung der beamtenrechtlichen Stellung des Personals des Nachrichtendienstes wird gegenwärtig im EMD in Zusammenarbeit mit dem Eidg. Personalamt behandelt. Es zeigt sich heute, dass nicht unbedingt ein eigentliches "Sonderstatut" eingeführt werden muss, sondern dass im Rahmen der vorhandenen Erlasse über die dienstrechtliche Stellung der Beamten eine Lösung gefunden werden kann. Diese Lösung wird in erster Linie Fragen der Versetzung im Dienst gemäss Art. 9 des Beamtengesetzes und solche besonderer Vereinbarungen über die Auflösung des Dienstverhältnisses einschliessen.

1.2.5 Empfehlung Nr. 5 *Regelung weist indessen einige Schwach-*

Wortlaut: Der Bundesrat wird eingeladen, dem Uebergang der Abwehrorganisation in den Aktivdienst-Zustand seine besondere Aufmerksamkeit zu schenken,

- a) indem er eine rechtzeitige Einberufung des Sicherheitsdienstes gewährleistet,
- b) indem er dafür sorgt, dass in diesem Zeitpunkt - unter Wahrung der erforderlichen Koordination - eine klare organisatorische Trennung zwischen Führung der Bundespolizei einerseits und Führung des Sicherheitsdienstes andererseits vorgenommen werden kann.

- auch in der personellen Einsatzkapazität geschwächt.*
- a) Aufgrund der geltenden Erlasse gelangt der Sicherheitsdienst der Armee (SDA) grundsätzlich im aktiven Dienst zum Einsatz. Der Generalstabschef kann die ihm unterstellten Armeestabteile, also auch den SDA, schon vor einer Kriegsmobilmachung zum aktiven Dienst einberufen. Die rechtzeitige Einberufung ist vorgesehen; der Zeitpunkt wird von der Lagebeurteilung durch den Chef Abwehr, den Generalstabschef und gegebenenfalls durch den Bundesrat abhängig sein. Zudem kann das EMD den SDA bereits in Friedenszeiten zu besonderen Dienstleistungen, u.a. für Ermittlungen - im Sinne einer Verstärkung der Bundespolizei - anbieten.

- b) Die Geschäftsprüfungs- und Militärkommission des Nationalrates gelangte mit Bezug auf lit. b der Empfehlung Nr. 5 zum Schluss, die Organisationsstruktur der Spionageabwehr in Friedens- und für Aktivdienstzeiten sei grundsätzlich zweckmässig. Diese Feststellung deckt sich mit der Beurteilung durch die verantwortlichen Abwehrorgane.

Die sich in diesem Zusammenhang stellenden Detailfragen in einer Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern des EMD und des BPO, erörtert. Dabei werden insbesondere Stellung und Funktion des Chefs Abwehr überprüft.

1.2.6 Empfehlung Nr. 6

Die heutige Regelung weist indessen einige Schwachstellen auf:

- Beim Einsatz des SDA einerseits zugunsten der zivilen Abwehr und andererseits für militärische Bedürfnisse besteht keine klare Kompetenzabgrenzung.
- Die zivile Abwehrorganisation wird bei einem Aufgebot des SDA sowohl in der Führungsstruktur als auch in der personellen Einsatzkapazität geschwächt.
- Bei der heutigen gesetzlichen Regelung sind die Bedürfnisse des Informationsdienstes und der Präventivtätigkeit, mithin wesentliche Teile des zivilen Abwehrauftrages, nicht oder zumindest nicht genügend berücksichtigt.

Wortlaut:

Das EMD und das EJPD stimmen darin überein, dass in Zeiten des Aktivdienstes allein eine gemischte Abwehrorganisation, im wesentlichen basierend auf Struktur und Logistik des zivilen Einsatzbereiches, jedoch mit einer militärischen Komponente im Interesse der besonderen Abwehrbedürfnisse der Armee, den Verhältnissen gerecht werden könne. Dieser Beurteilung entspricht das heutige Konzept weitgehend. Dabei wird gegenwärtig geprüft, ob eine fachtechnische Unterstellung des SDA unter die Bundesanwaltschaft zweckmässig wäre, um die erkannten Schwächen zu beheben. Mit dem Ziel, dem Bundesrat ein verbessertes Konzept vorlegen zu können, werden die sich in diesem Zusammenhang stellenden Detailfragen in einer Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern des EMD und des EJPD, erörtert. Dabei werden insbesondere Stellung und Funktion des Chefs Abwehr überprüft.

1.2.6 Empfehlung Nr. 6

Wortlaut: Der Bundesrat wird eingeladen, - allenfalls unter Beizug der Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung - zu prüfen, ob und wie sich der Ausbau der Dienststelle des SDA tatsächlich rechtfertigt.

Dieses Problem wird erst dann definitiv gelöst werden können, wenn in der Grundsatzfrage der Sicherheitsüberprüfungen ein bundesrätlicher Entscheid getroffen worden ist (vgl. Ziff. 1.2.2).

2. Stellungnahme zum Bericht der Militärkommission vom 31.1.1979

Der Bundesrat hat von der nachfolgenden Stellungnahme des EMD zum Bericht der Militärkommission Kenntnis genommen und macht sich deren Schlussfolgerungen zu eigen.

Abschnitt 4: "Schlussfolgerungen der Kommission"

Wortlaut:

Die Militärkommission hat das Eidgenössische Militärdepartement ersucht:

- a) Einen definitiven Entwurf eines Textes (Verordnung oder andere geeignete Form) über die Personalplanung auf der Stufe der wichtigen Posten der Armee und der Militärverwaltung auszuarbeiten;
- b) Möglichkeiten zu suchen, wie die Beförderungsplanung verbessert und die zeitlichen Voraussetzungen für Beförderungen flexibler formuliert werden könnten. Dies um die Besten als Kommandanten zu gewinnen und es den Milizoffizieren tatsächlich zu ermöglichen, das Kommando einer Kampfbrigade, einer Division und eines Armeekorps zu übernehmen.

Das Eidgenössische Militärdepartement hat einen entsprechenden Bericht in Aussicht gestellt, der insbesondere auch auf die Vorschläge a, b und c des Kapitels 312 eingeht.

- c) Die notwendigen Vorschriften zu erlassen, damit Anwärter für eine höhere Funktion ausdrücklich auch im Hinblick auf die eventuellen zukünftigen Anforderungen qualifiziert werden.

Stellungnahme zu Buchstabe a:

Auf den 1. Januar 1980 sind die "Richtlinien des EMD vom 2.11.79 für die Besetzung von Stellen für höhere Stabsoffiziere in der Armee und der Militärverwaltung" in Kraft getreten.

Mit diesen Richtlinien sind - entsprechend dem Ersuchen der Militärkommission des Nationalrates - die Grundsätze der Personalplanung in einer für die Mitglieder der Kommission für militärische Landesverteidigung verbindlichen, umfassenden und zweckmässigen Art und Weise geregelt worden.

Diese Richtlinien gewährleisten, dass auch Milizoffiziere in die Generalränge aufsteigen können. Es wird angestrebt, dass pro Armeekorps ein aus der Miliz hervorgegangener Stabsoffizier oder höherer Stabsoffizier eine Heereseinheit führt. Es sollen wenn möglich auch ehemalige Milizoffiziere in der Kommission für militärische Landesverteidigung vertreten sein. Schliesslich sollen für die Besetzung von Stellen für höhere Stabsoffiziere im Nebenamt (z.B. Brigadekommandanten) in erster Linie Stabsoffiziere der Miliz Berücksichtigung finden.

Stellungnahme zu Buchstabe b:1. Beförderungsplan

Die Richtlinien für die Besetzung von Stellen für höhere Stabsoffiziere in der Armee und der Militärverwaltung verlangen für die allgemeine wie für die individuelle Personalplanung klar definierte Planungsunterlagen (Anforderungsprofile, statistische Übersichten, Personalblätter).

Zur frühzeitigen Erfassung von Nachwuchskandidaten sowohl aus dem Milizkader als auch aus dem Instruktionkorps werden die geforderten Planungsunterlagen durch den Stab der Gruppe für Ausbildung bereitgestellt.

Im Bereich der längerfristigen Beförderungsplanung ist der Ausbildungschef primär für die rechtzeitige Erfassung der Nachwuchskandidaten aus dem Instruktionkorps verantwortlich. Dazu werden durch die Direktoren der Bundesämter Übersichten in Form von sogenannten Richtinformationen über Nachwuchskandidaten geführt.

In der mittel- und kurzfristigen Personalplanung werden für Miliz- und Berufsoffiziere neue, alle notwendigen Beurteilungsinformationen wiedergebende Personalblätter verwendet.

Sie geben Aufschluss über die persönlichen und familiären Verhältnisse der möglichen Anwärter und enthalten die in freier Beschreibung - nach Erläuterungen des Ausbildungschefs - vom Divisions- und Korpskommandanten, vom Generalstabschef und vom Ausbildungschef

verfassten Qualifikationen. Neben einer Beurteilung der Leistungen in der laufenden Funktion muss sich der Qualifizierende mit Schwergewicht über Eignung und Verwendungsmöglichkeiten des Qualifizierten in künftigen höheren Funktionen aussprechen.

Mit diesem Personalplanungssystem wird erreicht:

- eine grössere Einheitlichkeit in Form, Art und Umfang der entscheidenden Beurteilungsunterlagen;
- eine verbesserte Aussagekraft der Beurteilungen, deren Schwerpunkte sich auf die Eignung des Kandidaten für allfällige höhere Funktionen beziehen;
- ein besserer Quervergleich unter den für eine bestimmte Funktion in Vorschlag gebrachten Kandidaten.

2. Beförderungsbedingungen

2.1 Materielle Neufassung der Vorschriften über die Beförderung in der Armee (VO BR und VO EMD)

Die materielle Neufassung der Vorschriften über die Beförderung in der Armee (VBA) wird gegenwärtig bearbeitet. Nach Auffassung der Kommission für militärische Landesverteidigung sollte die neue Vorschrift auf den 1.1.82 in Kraft gesetzt werden.

2.2 Beschleunigtes Verfahren für Anwärter zu höheren Stabs-offiziersgraden

Art. 22 Abs. 3 der gegenwärtig geltenden VO des Bundesrates über die Beförderung in der Armee lautet:

"In zwingenden Fällen und ausnahmsweise können auf begründeten Antrag Beförderungen bis und mit zum Grad eines Obersten auch dann vorgenommen werden, wenn die Bedingungen nicht vollständig erfüllt sind. Zuständig für solche Beförderungen sind:

- a) der Bundesrat auf Antrag des Eidgenössischen Militärdepartementes für Beförderungen von und zu Stabsoffizieren;
- b) das Eidgenössische Militärdepartement auf Antrag der Abteilung für Adjutantur in allen übrigen Fällen".

Diese Bestimmung, die in ähnlicher Form auch in den früheren Beförderungsverordnungen enthalten war, ist in allererster Linie für die Behebung von Härtefällen gedacht: Es kann be-

kanntlich vorkommen, dass die eine oder andere der vorgeschriebenen Beförderungsbedingungen von einem bestimmten Anwärter aus Gründen, die sich seinem Einfluss entziehen, überhaupt nicht mehr, nicht mehr vollständig oder nicht mehr rechtzeitig erfüllt werden kann; so zum Beispiel infolge Auflösung eines Verbandes oder infolge Sistierung eines Wiederholungs- oder Ergänzungskurses aus gesundheitspolizeilichen Gründen usw.

Ein beschleunigtes Verfahren für Anwärter zu höheren Stabs-offiziersgraden stand somit bei der Formulierung dieser Ausnahmebestimmung nicht zur Diskussion. Es ist nun zu prüfen, wieweit die postulierte flexiblere Formulierung der zeitlichen Voraussetzungen für Beförderungen im Rahmen der einschlägigen Erlasse über das militärische Beförderungswesen realisiert werden könnte. Der Vollständigkeit halber sei aber darauf hingewiesen, dass eine solche Lösung nicht unproblematisch und demzufolge hier grösste Zurückhaltung am Platze ist. Ein solches Vorgehen kann zu Rechtsungleichheiten führen, mit entsprechend ungünstigen psychologischen Auswirkungen bei anderen, ebenfalls sehr gut qualifizierten Kameraden, die aber dieser "Vorzugsbehandlung" nicht teilhaftig werden. Es besteht auch das Risiko, dass das angestrebte verschärfte Auswahl- und Qualifikationsverfahren unterlaufen wird.

2.3 Auswahl der Einheitskommandanten

Der Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates erwähnt auf Seite 21 oben zutreffend, dass gegenwärtig ein Mangel an geeigneten Kandidaten für das Kommando einer Einheit besteht. Zusätzlich zu den in diesem Bericht erwähnten gibt es weitere Gründe für diese unbefriedigende Situation:

- Weil sich anfangs der Siebzigerjahre wenige Geeignete freiwillig für die Weiterausbildung zum Unteroffizier und zum Offizier zur Verfügung stellten, war die Auswahlbasis quantitativ und qualitativ schmal. Aus dieser Zeit stammen die Kandidaten für Einheitskommandos. Viele von ihnen genügen den Anforderungen knapp oder gar nicht.
- Die Möglichkeit, als Führungshilfe oder Dienstchef (Adj, Nof, ACS Of) mit weniger Dienstofftagen und anders gearteter Verantwortung den Hauptmannsgrad zu erlangen, lässt die Laufbahn des Einheitskommandanten im gleichen Grad vergleichsweise weniger attraktiv werden.
- Die Zahl der ausgebildeten Offiziere ist in letzter Zeit erfreulich angestiegen, und auch über die Qualität sprechen sich die Truppenkommandanten allgemein positiv aus. Es ist deshalb anzunehmen, dass in den nächsten Jahren die Anzahl geeigneter Einheitskommandantenanwärter wieder ansteigt.

- 17 -

Es gilt, sie "bei der Stange zu halten": Die Beförderungsbedingungen und -möglichkeiten für Führungshilfen sollen so angepasst werden, dass die Funktion des Einheitskommandanten wieder aufgewertet wird. Eine entsprechende Studie ist in Bearbeitung.

Stellungnahme zu Buchstabe c:

1. Auswahlverfahren

Fehlentscheide sind nie mit absoluter Sicherheit auszuschliessen, auch nicht durch beförderungstechnische Massnahmen. Ein Auswahlverfahren mit polizeilicher Ueberwachung und Ueberprüfung, Psychotests und Vernehmungen wäre zu aufwendig. Das Schwergewicht muss daher auf die Sorgfalt der Qualifikation gelegt werden. Entsprechende Vorschriften und Anleitungen sind in Bearbeitung.

2. Qualifikationsverfahren

Mit dem im Jahre 1978 für das Instruktionkorps eingeführten neuen Qualifikationssystem sind bisher gute Erfahrungen gemacht worden. Auch hier liegt nun das Schwergewicht auf der vertieften Anleitung der Qualifizierenden. Die einschlägigen Richtlinien des Ausbildungschefs lauten:

2.1 "Bessere Schulung der Kader im Qualifizieren"

Die Qualifikation darf nicht Ergebnis eines zufälligen Eindrucks sein, sondern sie muss Resultat einer systematischen Beurteilung des zu qualifizierenden werden. Qualifizieren ist deshalb insbesondere auf Truppenkörperstufe, wo es um die Auswahl von Stabsoffizieren geht, nicht eine Routinearbeit, die unter Zeitdruck irgendwann bei Dienstschluss "erledigt" wird. Qualifizieren ist vielmehr planmässiges Beschaffen von Beurteilungsgrundlagen auf einer breiten Basis über einen längeren Zeitraum. Für diese anspruchsvolle Tätigkeit bedürfen unsere Kader der Schulung.

2.2 Differenzierte Beurteilung

Eine Beurteilung über den Leistungsausweis in der momentan ausgeübten Funktion allein genügt für die Kaderauswahl nicht; die Qualifikation muss auch im Hinblick auf künftige Verwendungsmöglichkeiten eine klare Aussage enthalten.

Die Beurteilung über den Leistungsausweis, bezogen auf die gegenwärtig ausgeübte Funktion, erfolgt nicht nach denselben Kriterien, die für die Kaderauswahl im Hinblick auf eine künftige Verwendung Gültigkeit haben. In der Qualifikation muss deutlich zum Ausdruck kommen, was für die gegenwärtige Tätigkeit und was für eine weitere Verwendung gilt.

2.3 Zielsetzende Beurteilung

90 Prozent der in den Dienstetats eines grossen Verbandes nachlesbaren Qualifikationen enthalten nur Positives. Einschränkende Bemerkungen fehlen fast ganz oder werden nur stark abgeschwächt in vorsichtigen Formulierungen zum Ausdruck gebracht. Dies entspricht nicht dem Bild der Wirklichkeit: niemand ist vollkommen, jeder hat eine Vorgabe, ein Stimulans oder eine offene Korrektur nötig. Die Gauss'sche Kurve gilt auch im Bereich der militärischen Qualifikation.

Als eine Möglichkeit betrachte ich daher die Zwei-Komponenten-Beurteilung: Erstens eine deskriptive Beurteilung als Bestandteil des Dienstetats (verbesserte bisherige Praxis).

Zweitens ein schriftlich festgehaltener Wortlaut des Qualifikationsgesprächs mit konkreten Hinweisen auf Verbesserungsmöglichkeiten (Zielsetzungen) und künftige Verwendung.

2.4 Berücksichtigung der Wirkung auf die Truppe

Als weiteres Merkmal soll beim Qualifizieren vermehrt die Wirkung (Ausstrahlung) des Vorgesetzten auf seine Untergebenen berücksichtigt werden. Grundlagen dazu können durch besondere Beobachtungsprogramme geschaffen werden, nach denen der Qualifizierende z.B. Wesen, Ton, Haltung, Verhalten in bestimmten Situationen erfasst."

3. Stand der Verbesserungsbemühungen

3.1 Qualifikationswesen für Instruktoressen

Die mit dem neuen System gemachten Erfahrungen sind im vergangenen Frühjahr mit einer Befragung festgestellt worden. Die Auswertung hat die Qualität des Qualifikationssystems aus der Sicht der Beurteilenden und auch der Beurteilten bestätigt.

An den Militärschulen der Militärwissenschaftlichen Abteilung der ETHZ werden Vorlesungen über "Das Qualifikationswesen in der Armee" durchgeführt.

Zusätzlich führt der Stab der Gruppe für Ausbildung jährlich Kurse zum Thema "Probleme der Kaderauswahl" durch. Sie sind für Instruktionsoffiziere in Schulen und für Schulkommandanten obligatorisch. Zur Behandlung gelangen besonders Fragen des Qualifizierens. Fachleute aus Industrie und Wirtschaft werden als Gruppenchefs beigezogen, damit das Qualifikationssystem der Armee laufend mit den im

zivilen Bereich verwendeten Verfahren konfrontiert und, wenn nötig, angepasst werden kann.

3.2 Qualifikationswesen für Milizoffiziere

In der ersten Jahreshälfte 1978 liefen in WK-Gruppen von vier verschiedenen Divisionen Versuche mit neuen Qualifikationsverfahren. Es handelt sich um ein einfaches, truppentaugliches, dennoch aussagekräftiges System mit folgenden Schwerpunkten:

- Persönlichkeitsbewertung nach den Gesichtspunkten

- . Charakter (Loyalität/Verantwortungsbewusstsein/
Zuverlässigkeit)

und

- . Vorbild (Haltung/Disziplin/Ausstrahlung)

- Militärische Beurteilung mit den Komponenten

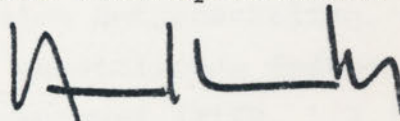
- . Selbständigkeit und Initiative
(Wissen/Können/Entschlusskraft)
- . Erfolg als Erzieher und Ausbilder
(Durchsetzungsvermögen/Lehrbegabung)
- . Führung im Gefecht/Fachdienst

Die Auswertung dieser umfangreichen Versuche ist noch im Gange.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Bern, den 3. September 1980 Im Namen des Schweizerischen
Bundesrates:

Der Bundespräsident:



Der Bundeskanzler:

