

Umstände der Ernennung von Roland Nef zum Chef der Armee

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

vom 28. November 2008

Übersicht

Das Ziel des vorliegenden Berichts ist es, einerseits die Umstände, die zur Ernennung und Einsetzung von Roland Nef geführt haben, zu klären und andererseits, diesen Sachverhalt zu untersuchen, um gestützt darauf, Empfehlungen abzugeben.

Zu diesem Zweck hat die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (GPK-N) die ihr zur Verfügung gestellten relevanten Dokumente analysiert und die massgeblich beteiligten Personen angehört.

Die GPK-N hat bei den zuständigen Strafbehörden des Kantons Zürich um Einsicht in die Akten des abgeschlossenen Strafverfahrens gegen Roland Nef ersucht. Diese Einsichtnahme wurde ihr mit Ausnahme einiger weniger Aktenstücke verweigert.

Der Bericht beginnt mit einer kurzen Einleitung (Ziff. 1), worin das von der GPK-N gewählte Vorgehen dargelegt wird. Anschliessend folgt die Darstellung des Sachverhalts (Ziff. 2). Hier werden die wichtigsten Vorkommnisse geschildert, welche der Ernennung und Einsetzung von Roland Nef zum Armeechef vorausgegangen sind; danach folgt ein kurzer Ausblick. In einem weiteren Teil (Ziff. 3) werden die für diese Untersuchung relevanten Rechtsgrundlagen aufgezeigt. Der letzte Teil schliesslich (Ziff. 4) ist den Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Kommission gewidmet.

Die GPK-N hat diesen Bericht an ihrer Sitzung vom 28. November 2008 genehmigt und zur Veröffentlichung freigegeben. Sie hat ihn zur Stellungnahme an den Bundesrat und zur Kenntnisnahme an die Sicherheitspolitischen Kommissionen beider Räte und an die Geschäftsprüfungskommission des Ständerats (GPK-S) weitergeleitet.

Bei ihrer Untersuchung gelangte die GPK-N insbesondere zu folgenden Schlüssen:

- *Verfahren zur Auswahl des neuen Armeechefs: Die Kommission stellt fest, dass der Vorsteher des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) das Verfahren zur Auswahl eines neuen Armeechefs sehr ernst genommen hat. Insbesondere hat er dafür auch einen erheblichen Aufwand, sowohl in personeller wie in zeitlicher Hinsicht betrieben. Sie sieht durchaus die positiven Punkte des angewandten Auswahlverfahrens, hat allerdings auch dessen Schwachstellen ausgemacht. Diese betreffen vor allem die Segmentierung der verschiedenen, vom Vorsteher des VBS definierten Verfahrensschritte und die ungenügende Berücksichtigung der Persönlichkeitsaspekte der Kandidaten. In den Augen der GPK-N gilt es auch Überlegungen darüber anzustellen, wie der Bundesrat bei Funktionen mit höchster Verantwortung besser in die Auswahlverfahren einbezogen werden kann.*

Empfehlung 1 Auswahlverfahren bei Funktionen mit höchster Verantwortung

Die GPK-N ersucht den Bundesrat, sie in Kenntnis zu setzen über die Massnahmen, die er auf Grund dieses Berichts zu treffen gedenkt, um das Verfahren zur Auswahl der höchsten Führungskräfte der Bundesverwaltung zu verbessern und neben hoher Fach- und Führungsqualifikation gleichwertig die Klärung der in hohem Mass erforderlichen persönlichen und charakterlichen Eignung im Verfahren zu sichern. Die Kommission erwartet vom Bundesrat, dass den Massnahmenvorschlägen eine grundsätzliche Überlegung über seine Rolle bei der Ernennung von höchsten Führungskräften der Verwaltung vorausgeht.

- Verhalten des Vorstehers des VBS im Zusammenhang mit dem Strafverfahren gegen Roland Nef. *In einer Gesamtbeurteilung kommt die Kommission zum Schluss, dass der Vorsteher des VBS einen folgenschweren Fehler begangen hat, indem er dem Bundesrat die Wahl von Roland Nef zum Armeechef vorschlug. Damit musste der Gesamtbundesrat über eine politisch ausserordentlich wichtige Ernennung entscheiden, ohne im Besitz aller notwendigen Informationen zu sein. Die GPK-N weist auch auf das Fehlverhalten weiterer Beteiligter, insbesondere des Armeechefs, aber auch von Roland Nef selbst hin.*
- Ablauf der Personensicherheitsprüfung: *Die Untersuchung über den Ablauf der Personensicherheitsprüfung von Roland Nef hat verschiedene grundsätzliche Probleme im Zusammenhang mit der Sicherheitsprüfung aufgezeigt. Die GPK-N unterbreitet deshalb dem Bundesrat dazu vier Empfehlungen.*

Empfehlung 2 Einsicht in eingestellte und abgeschlossene Strafverfahren

Der Bundesrat sorgt dafür, dass im Rahmen der laufenden BWIS-Revision die nötigen Vorkehren getroffen werden, dass die Fachstelle bei Personensicherheitsprüfungen der höchsten Stufe auch bei abgeschlossenen oder eingestellten Strafverfahren Einsicht in die Akten nehmen kann.

Empfehlung 3 Unterstellung der Fachstelle PSP

Der Bundesrat sorgt dafür, dass die Fachstelle PSP aus dem VBS ausgegliedert wird und prüft die Angliederung bei der Bundeskanzlei oder bei einem Departement, das nur eine geringe Anzahl von Funktionen aufweist, die einer Personensicherheitsprüfung unterliegen.

Empfehlung 4 Richtlinien über den Status der Fachstelle PSP und die Informationsübermittlung

Der Bundesrat sorgt dafür, dass Richtlinien geschaffen werden, in denen die Unabhängigkeit der Fachstelle PSP klar festgelegt und der Informationsfluss entsprechend geregelt wird.

Empfehlung 5 Zeitpunkt der Personensicherheitsprüfung

Die GPK-N ersucht den Bundesrat zu prüfen, ob es zweckmässig sei, bei gewissen Funktionen mit höchster Verantwortung die Personensicherheitsprüfung vor der Ernennung durchzuführen. Weiter sorgt der Bundesrat dafür, dass im Rahmen der laufenden BWIS-Revision die nötigen Vorkehrungen getroffen werden, dass der Wortlaut von Artikel 19 Absatz 3 BWIS in allen drei Amtssprachen inhaltlich gleich lautet.

- *Abgangsentschädigungen. Für die Kommission ist die heutige Situation im Zusammenhang mit der Entrichtung von Abgangsentschädigungen bei der einvernehmlichen Beendigung des Arbeitsverhältnisses unbefriedigend und bedarf einer klaren rechtlichen Regelung.*

Empfehlung 6 Abgangsentschädigungen

Die GPK-N ersucht den Bundesrat, die Rechtslage in Bezug auf Abgangsentschädigungen bei einvernehmlichen Beendigungen von Arbeitsverhältnissen verbindlich zu regeln.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	3426
Abkürzungsverzeichnis	3430
1 Einleitung	3431
1.1 Ausgangslage	3431
1.2 Ziel des Berichts	3432
1.3 Vorgehen	3432
2 Sachverhalt	3434
2.1 Vor Eröffnung des Verfahrens bis zur Wahl eines neuen Armeechefs	3434
2.2 Verfahren zur Wahl eines neuen Armeechefs	3437
2.3 Wahl durch den Bundesrat	3445
2.4 Von der Wahl Roland Nefs bis zu seinem Amtsantritt	3445
2.5 Ausblick: vom Amtsantritt von Roland Nef bis zur Auflösung des Arbeitsverhältnisses	3455
3 Rechtsgrundlagen	3458
3.1 Begründung des Arbeitsverhältnisses mit dem Chef der Armee	3458
3.2 Personensicherheitsprüfung (PSP)	3460
3.3 Beendigung des Arbeitsverhältnisses mit dem Chef der Armee	3462
3.4 Strafbefreiung nach Wiedergutmachung (Art. 53 StGB)	3463
4 Beurteilung durch die GPK-N, Schlussfolgerungen und Empfehlungen	3465
4.1 Auswahlverfahren	3465
4.1.1 Vorbereitung durch den Vorsteher des VBS	3465
4.1.2 Rolle des Bundesrates	3467
4.1.3 Verhalten des Vorstehers des VBS in Bezug auf das laufende Strafverfahren	3467
4.1.4 Verhalten der anderen Akteure in Bezug auf das laufende Strafverfahren	3469
4.2 Durchführung der Personensicherheitsprüfung von Roland Nef	3471
4.2.1 Ernennung von Roland Nef zum Kommandanten des Lehrverbands Panzer/Artillerie	3471
4.2.2 Ernennung von Roland Nef zum Chef der Armee	3472
4.2.2.1 Sommer 2007: Verzicht auf eine Akteneinsicht	3472
4.2.2.2 Erlass einer positiven Risikoverfügung	3473
4.2.2.3 Informationsübermittlung	3475
4.2.2.4 Zeitpunkt der Durchführung der PSP	3475
4.3 Verhalten von Roland Nef	3476
4.4 Bedeutung des Strafverfahrens	3477
4.5 Beendigung des Arbeitsverhältnisses und Abgangschädigung	3479
5 Weiteres Vorgehen	3480

Abkürzungsverzeichnis

BPG	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000, SR 172.220.1
BPV	Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001, SR 172.220.111.3
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
BWIS	Bundesgesetz vom 21. März 1997 über die Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit, SR 120
CdA	Chef der Armee
DAP	Dienst für Analyse und Prävention
ETH	Eidgenössische Technische Hochschulen
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Fedpol	Bundesamt für Polizei
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
GPDel	Geschäftsprüfungsdelegation
IOS	Informations- und Objektsicherheit
ISIS	Staatschutz-Informations-System
MD V	Management Development Verteidigung
MDV	Verordnung vom 19. November 2003 über die Militärdienstpflicht, SR 512.21
MStG	Militärstrafgesetz vom 13. Juni 1927, SR 321.0
OA	Oberauditorat
OV-VBS	Organisationsverordnung für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport vom 7. März 2003, SR 172.214.1
ParlG	Parlamentsgesetz
PSP	Personensicherheitsprüfung
PSPV	Verordnung vom 19. Dezember 2001 über die Personensicherheitsprüfungen, SR 120.4
RK-N	Rechtskommission des Nationalrates
RK-S	Rechtskommission des Ständerates
REKO	Rekurskommission
SiK	Sicherheitspolitische Kommissionen
SiK-N	Sicherheitspolitische Kommissionen des Nationalrates
StGB	Strafgesetzbuch, SR 311.0
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
V Mil Pers	Verordnung des VBS vom 9. Dezember 2003 über das militärische Personal, SR 172.220.111.310.2
VOSTRA	Strafregister-Informationssystem

Bericht

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Am 8. Juni 2007 ernennt der Bundesrat Brigadier Roland Nef zum Chef der Armee. Dieser tritt sein Amt am 1. Januar 2008 an.

Am 13. Juli 2008 veröffentlichte die «SonntagsZeitung» einen Artikel über die Umstände der Ernennung von Roland Nef zum Armeechef. Darin war zu lesen, dass am 8. Juni 2007, also zum Zeitpunkt der Ernennung durch den Bundesrat, ein Strafverfahren gegen Roland Nef hängig war. Laut diesem Artikel war der Vorsteher des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) über dieses Verfahren im Bild, hat die anderen Mitglieder des Bundesrates jedoch nicht darüber informiert. Im Artikel wurden auch Fragen zur Personensicherheitsprüfung aufgeworfen, insbesondere die Frage, weshalb diese Prüfung bei Roland Nef erst nach seiner Ernennung zum Armeechef durchgeführt wurde.

In den darauffolgenden Tagen und Wochen erschienen in der Presse zahlreiche weitere Artikel zu diesem Thema.

Aufgrund des Wirbels, den diese Artikel auslösten, und der Fragen, die sie aufwarfen, beschlossen die Sicherheitspolitischen Kommissionen (SiK) beider Räte, sowohl Roland Nef als auch den Vorsteher des VBS am 25. Juli 2008 an einer ausserordentlichen Sitzung zu diesem Thema zu befragen.

Die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates (SiK-N) zeigte sich nach der Sitzung nicht zufrieden mit den Erklärungen, die der Vorsteher des VBS zum Ablauf des Wahlverfahrens und insbesondere zur Sicherheitsprüfung abgegeben hatte.

Mit Schreiben vom 30. Juli 2008 ersuchte die SiK-N die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N), eine Untersuchung über die Umstände der Ernennung von Roland Nef zum Armeechef einzuleiten, dazu einen Bericht vorzulegen und allenfalls Empfehlungen zur Verbesserung des Wahlverfahrens abzugeben.

Die GPK-N prüfte das Begehren der SiK-N an der Sitzung vom 5. September 2008 eingehend und beschloss, ihm bis Ende November 2008 nachzukommen. Sie beauftragte ihre Subkommission EDA/VBS (im Folgenden Subkommission) mit der Untersuchung.¹

¹ Der Subkommission EDA/VBS gehören die Nationalrätinnen und Nationalräte Ruedi Lustenberger (Präsident), Elvira Bader, J. Alexander Baumann, André Daguét, Corina Eichenberger, Therese Frösch, Edith Graf-Litscher, Christian Miesch, Stéphane Roscini, Pierre-François Veillon, Christian Wasserfallen und Brigit Wyss an.

1.2 Ziel des Berichts

In diesem Bericht geht es zum einen darum, Klarheit über die Umstände zu schaffen, die zur Ernennung und zur Einsetzung von Roland Nef als Armeechef geführt haben, und zum andern, diesen Sachverhalt näher zu untersuchen und gestützt darauf Empfehlungen abzugeben.

1.3 Vorgehen

Die zuständige Subkommission sandte den betroffenen Personen zuerst einen schriftlichen Fragenkatalog mit der Bitte, ihn zu beantworten und ihr die für die Untersuchung relevanten Dokumente zu übergeben.

Um die so eingegangenen Informationen zu vervollständigen und miteinander vergleichen zu können, hörte die Kommission anschliessend folgende Personen an (in alphabetischer Reihenfolge)²:

- Peter Arbenz, Milizoffizier, externer Experte für militärische und administrative Fragen
- Stephan Bieri, externer Experte für Evaluationen und Coaching
- Divisionär André Blattmann, vom 1. Januar 2006 bis 31. Dezember 2007 zugewiesener höherer Stabsoffizier des Chefs der Armee, seit 1. Januar 2008 Stellvertreter Chef der Armee und seit dem 20. August 2008 Chef der Armee ad interim
- Bundespräsident Pascal Couchepin, Vorsteher des EDI
- Urs Freiburghaus, Chef der Informations- und Objektsicherheit (IOS)
- Stefan Glanzmann, Chef der Fachstelle für Personensicherheitsprüfungen (Fachstelle PSP)
- Korpskommandant Christophe Keckeis, Chef der Armee vom 1. Januar 2004 bis 31. Dezember 2007
- Korpskommandant Roland Nef, Chef der Armee vom 1. Januar 2008 bis 28. Februar 2009 (seit 21.7.2008 von seiner Funktion entbunden)
- Divisionär Markus Rusch, persönlicher militärpolitischer Berater des VBS-Vorstehers von März 2001 bis Mai 2008
- Bundesrat Samuel Schmid, Vorsteher des VBS
- Markus Seiler, Generalsekretär des VBS
- Dieter Weber, Oberauditor der Armee

In einer dritten Phase konfrontierte die Subkommission soweit möglich die angehörten Personen mit den noch offenen Fragen.

² Die GPK-N war damit einverstanden, dass SR Hermann Bürgi die Fragen der Kommission schriftlich beantwortet.

Im Laufe der Untersuchung konnte der Präsident der Subkommission Einsicht nehmen in das Prüfdossier der Fachstelle PSP zu Roland Nef. Der Präsident der Subkommission hat auch in die Protokolle der Bundesratsitzungen vom 8. Juni 2007 und vom 20. August 2008 sowie in den E-Mail-Verkehr zwischen dem VBS und der «SonntagsZeitung» im Sommer 2008 Einsicht genommen. Der Präsident informierte jeweils die Subkommission in geeigneter Form und Umfang über die für die Untersuchung relevanten Elemente.

Mit Brief vom 21. Oktober 2008 ersuchte die GPK-N die Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Zürich, ihr in geeigneter Form und unter strikter Wahrung der Vertraulichkeit sensibler Informationen Einsicht in die Akten des abgeschlossenen Strafverfahrens zu gewähren, welches die Staatsanwaltschaft I des Kantons Zürich gegen Roland Nef wegen Nötigung etc. geführt hatte. Die Kommission machte im Wesentlichen geltend, eine hinreichende Beurteilung der Umstände, die zur Wahl von Roland Nef geführt hätten, sei ohne Einsicht in die Strafakte nicht möglich. Insbesondere sei sie nicht an der Art der Durchführung der Strafuntersuchung interessiert, sondern an der Frage, wieweit die in der Öffentlichkeit geäusserten Vorwürfe gegen Roland Nef, die seine Eignung als Chef der Armee in charakterlicher Hinsicht in Frage stellten und schliesslich zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses führen, allenfalls einen substantiierbaren, realen Hintergrund hätten. Es bestehe ein erhebliches Interesse an der Beantwortung der Frage, ob tatsächlich ein Risiko für die Sicherheit der Schweiz bestanden haben könnte.

Mit Schreiben vom 30. Oktober 2008 wandte sich die GPK-N auch direkt an Roland Nef mit der Aufforderung, sie zur Einsichtnahme in die Akten zum Strafverfahren zu ermächtigen. Mit Brief vom 4. November 2008 teilte Roland Nef der GPK-N mit, dass er die Ermächtigung zur Akteneinsicht in das eingestellte Strafverfahren nicht erteile.

Mit Verfügung vom 6. November 2008 hat die Staatsanwaltschaft I des Kantons Zürich³ entschieden, der GPK-N lediglich drei Aktenstücke aus der Strafuntersuchung in Kopie auszuhändigen, im Übrigen das Gesuch der GPK-N abzuweisen. In der Begründung wird u.a. ausgeführt, die Frage, ob allenfalls ein Risiko für die Sicherheit der Schweiz bestanden haben könnte, hänge nur am Rande mit der Klärung der Hintergründe der Wahl zusammen, weshalb der Zugang zu den übrigen Akten des eingestellten Strafverfahrens für die Wahrung der Obergerichtsaufsicht nicht notwendig sei. Das Strafverfahren sei aufgrund von nicht unerheblichen Belästigungsvorwürfen im Zeitraum von März 2005 bis Dezember 2006 im Zusammenhang mit der Auflösung der Beziehung zwischen Roland Nef und seiner früheren Lebenspartnerin wegen Nötigung und anderen Delikten geführt worden, bis es schliesslich am 23. Oktober 2007 gestützt auf Artikel 53 Strafgesetzbuch eingestellt worden sei. Vertiefere Detailkenntnisse über die Art und Weise der einzelnen vorgeworfenen Handlungen seien für die Beurteilung der Frage des Sicherheitsrisikos wenig hilfreich und lieferten zur Beantwortung der Sicherheitsfrage kaum Antworten, zumal die Kommission auch nicht dargetan habe, inwiefern Erkenntnisse aus den Akten zur Beantwortung dieser Frage dienlich sein könnten.

³ Die Oberstaatsanwaltschaft hat das Gesuch der GPK-N zuständigkeitshalber der Leitung der Staatsanwaltschaft I des Kantons Zürich zukommen lassen.

Am 12. November 2008 hielt die Subkommission ihre Ergebnisse in einem ersten Berichtsentwurf fest. Dieser Entwurf wurde dem Vorsteher des VBS und den Hauptbetroffenen zugestellt mit der Bitte, den Bericht auf formelle oder materielle Fehler, zu untersuchen und zu prüfen, ob besonders schützenswerte Interessen einer Publikation entgegenstehen. Am 25. November 2008 stellte sie den Bericht in Anwendung von Artikel 157 ParlG auch noch in seiner Schlussfassung dem Vorsteher des VBS zur allfälligen Stellungnahme zu. Demgegenüber konnten sich Roland Nef sowie die anderen angehörten Personen bloss noch zur Beurteilung der sie massgeblich betreffenden Schlussfolgerungen äussern.

Die GPK-N hat den vorliegenden Bericht an ihrer Sitzung vom 28. November 2008 verabschiedet und zur Veröffentlichung freigegeben. Sie hat beschlossen, ihn dem Bundesrat zur Stellungnahme und den SiK zur Kenntnisnahme zu unterbreiten.

Zu beachten ist, dass alle in diesem Bericht erwähnten Funktionen den Funktionen entsprechen, die die betreffenden Personen zur Zeit der Vorkommnisse innehatten.

2 Sachverhalt

2.1 Vor Eröffnung des Verfahrens bis zur Wahl eines neuen Armeechefs

Die vorletzte Personensicherheitsprüfung von Roland Nef fand im Jahr 2005 statt. Dabei handelte es sich um eine erweiterte Sicherheitsprüfung nach Artikel 11 der Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen (PSPV; SR 120.4), also um eine solche ohne Befragung. Diese Prüfung dauerte vom 3. Januar bis zum 14. März 2005 und endete mit einer positiven Risikoverfügung.

Am 27. September 2006 erstattet eine frühere Lebenspartnerin von Roland Nef bei der Zürcher Stadtpolizei Strafanzeige gegen Roland Nef. In der Folge eröffnet die Staatsanwaltschaft Zürich-Limmat im Oktober 2006 ein Strafverfahren gegen Roland Nef wegen Nötigung und anderen Delikten.

Am 7. oder 8. November 2006 kontaktiert eine Staatsanwältin der Staatsanwaltschaft Zürich Limmat telefonisch das Oberauditorat (nachstehend: OA). Sie erkundigt sich beim stellvertretenden Chef des Rechtsdiensts des OA über die zu treffenden Massnahmen für den Fall, dass die Strafverfolgungsbehörden des Kantons Zürich ein Strafverfahren gegen einen hohen Offizier der Schweizer Armee, den Brigadier Roland Nef, eröffnen sollten. Nach Aussage des OA erwähnt die Staatsanwältin im selben Gespräch, dass es um Nötigungsvorwürfe aus dem Privatbereich von Roland Nef gehe, dass kein Zusammenhang mit seiner militärischen Funktion bestehe und dass möglicherweise eine Beschlagnahme von Informatikmitteln von Roland Nef angeordnet werde.

Der Rechtsdienst des OA macht die Staatsanwältin darauf aufmerksam, dass für eine allfällige Beschlagnahme von Informatikmitteln, die Roland Nef dienstlich zur Verfügung standen (und somit klassifizierte militärische Daten enthalten könnten), die Abteilung für Informations- und Objektsicherheit (IOS) zuständig sei.

Am 8. November 2006 um 11.39 Uhr faxt das OA der Staatsanwältin ein Formular für ein Gesuch um Ermächtigung zur Einleitung oder Fortführung eines zivilen Strafverfahrens gegen einen Dienstpflichtigen im Dienst im Sinne von Artikel 222 des Militärstrafgesetzes (MStG; SR 321.0). Am selben Tag um 17.01 Uhr geht bei

dem OA die Anfrage um eine entsprechende Ermächtigung ein. In der Anfrage wird erwähnt, dass das Strafverfahren noch ganz am Anfang stehe und dass eine Hausdurchsuchung am Wohnort des Angeschuldigten sowie eine Befragung notwendig seien.

Am *10. November 2006* um 17.02 Uhr stellt der Rechtsdienst des OA der Staatsanwaltschaft per Fax die Ermächtigung zu (ein Brief folgt). In der Ermächtigung ist klar vermerkt, dass für Berufsmilitärs ausserhalb des Truppendienstes keine Ermächtigung im Sinne von Artikel 222 Militärstrafgesetz nötig ist.

Die Kontakte finden zwischen dem stellvertretenden Chef des Rechtsdienstes des OA und der zuständigen Staatsanwältin der Strafverfolgungsbehörden des Kantons Zürich statt. Der stellvertretende Chef des Rechtsdienstes informiert den Oberauditor mündlich über diese Vorgänge.

Am *14. November 2006* orientiert der Oberauditor den Vorsteher des VBS im Anschluss an eine Besprechung zu einem anderen Thema mündlich darüber, dass das OA den Zürcher Strafverfolgungsbehörden die Ermächtigung erteilt hat, gegen Brigadier Roland Nef, Kommandant der Panzerbrigade 11, ein ziviles Strafverfahren wegen Nötigung (im Privatbereich) einzuleiten bzw. fortzuführen. Er teilt ihm auch mit, er werde den Armeechef, Korpskommandant Christophe Keckeis, über den Sachverhalt informieren.

Aus den Ausführungen des Oberauditors geht hervor, dass es keine gefestigte Praxis gibt, wann und wie der Oberauditor die politische Behörde über ein hängiges Strafverfahren zu orientieren hat. Da es sich bei der Eröffnung eines Strafverfahrens gegen einen höheren Stabsoffizier wegen Verdachts auf Nötigung um einen nicht alltäglichen Fall handelt, hat der Oberauditor es als seine Pflicht erachtet, den Departementsvorsteher zu informieren. Danach hat sich der Oberauditor nicht mehr mit dem Vorsteher des VBS über das Thema unterhalten.

Der Vorsteher des VBS kann sich nicht an eine solche Orientierung erinnern, streitet allerdings auch nicht ab, dass sie stattgefunden hat.

Etwas später (*am selben oder darauffolgenden Tag*) informiert der Oberauditor den Armeechef telefonisch über den Sachverhalt und teilt ihm mit, er habe auch den Departementsvorsteher bereits darüber orientiert.

Gemäss den Angaben des Oberauditors soll ihm der Armeechef gesagt haben, Roland Nef sei für das kommende Jahr als Kommandant des Lehrverbandes Panzer/Artillerie vorgesehen; er habe ihn gefragt, ob das Strafverfahren Auswirkungen auf den Funktionswechsel haben könnte. Der Oberauditor habe dies verneint, weil es sich nicht um eine Beförderung, sondern um einen Wechsel zu einer Funktion auf gleicher Stufe handle.

Der Armeechef führte gegenüber der Kommission aus, er könne sich zwar daran erinnern, dass ihn der Oberauditor im November 2006 kurz über die Eröffnung eines Strafverfahrens gegen Roland Nef informierte. An die Einzelheiten dieses Gesprächs könne er sich jedoch nicht mehr erinnern.

Anlässlich ihres monatlichen Führungsgesprächs vom *18. Dezember 2006* sprechen der Vorsteher des VBS und der Armeechef das hängige Strafverfahren gegen Roland Nef an. Dies deshalb, weil der Armeechef dem Bundesrat die Ernennung von Roland Nef zum Kommandanten des Lehrverbandes Panzer/Artillerie beantragen

möchte⁴. Der Armeechef thematisiert das hängige Verfahren und soll dazu festgestellt haben, es [das Strafverfahren] sei der einzige Schönheitsfehler bei Roland Nef. Der Vorsteher des VBS soll erwidert haben, dieses hängige Verfahren sei kein No-Go für den Funktionswechsel von Roland Nef, dies insbesondere deshalb, weil es sich ja um einen Funktionswechsel auf gleicher Stufe bzw. ohne Gradwechsel handle und aus diesem Grund keine neue Sicherheitsüberprüfung nötig sei. Der Departementsvorsteher beauftragt den Armeechef jedoch, diese Angelegenheit weiter zu verfolgen und ihn auf dem Laufenden zu halten. Ausserdem beschliesst der Vorsteher des VBS, die Stelle auszuschreiben, dies entgegen der Meinung des Armeechefs, welcher sich ein rasches Vorgehen [ohne Ausschreibung] gewünscht hätte, um Vakanzen möglichst zu vermeiden.

Am 19. Dezember 2006 informiert die neu zuständige Staatsanwältin den Rechtsdienst des OA telefonisch über den Zuständigkeitswechsel bei den Zürcher Strafverfolgungsbehörden (das Dossier wechselt von der «Staatsanwaltschaft Zürich-Limmat» zur «Staatsanwaltschaft I, besondere Untersuchungen und Rechtshilfe», welche Abteilung insbesondere für Verfahren gegen höhere Mitarbeiter der Gerichte und der Verwaltung zuständig ist). Die Staatsanwältin stellt technische Fragen im Zusammenhang mit einer allfälligen Hausdurchsuchung und einer allfälligen Beschlagnahme von militärischen Informatikmitteln. Einen konkreten Zeitpunkt für die Hausdurchsuchung gibt sie nicht an.

Der Rechtsdienst des OA bittet die Staatsanwältin um telefonische Benachrichtigung unmittelbar vor bzw. bei Beginn einer allfälligen Hausdurchsuchung, damit der Oberauditor persönlich und informell orientiert werden kann.

Gemäss den Ausführungen des OA gibt es auch in diesem Bereich keine gefestigte Praxis über die Informationsflüsse. Im vorliegenden Fall hat der Oberauditor um Rücksprache gebeten, damit er den Armeechef über eine Hausdurchsuchung bei einem höheren Stabsoffizier orientieren kann bzw. um zu vermeiden, dass der Armeechef aus den Medien davon erfährt.

Am 19. Dezember 2006 informiert der Oberauditor den Armeechef über den Zuständigkeitswechsel bei den Zürcher Strafverfolgungsbehörden und über eine allfällige Hausdurchsuchung mit Beschlagnahme von Informatikmitteln aus dem Büro von Roland Nef. Der Oberauditor macht den Armeechef ausdrücklich darauf aufmerksam, dass diese Information über eine allfällige Hausdurchsuchung geheim gehalten werden muss, damit sich Roland Nef nicht darauf vorbereiten kann. Nach Aussage des Armeechefs ist dies das erste Mal, dass er über den Inhalt des Verfahrens und somit über den Verdacht auf Nötigung in Kenntnis gesetzt wird.

Am 19. Dezember 2006 beantragt die Zürcher Staatsanwaltschaft bei der IOS einen Rechtssupport bei einer Hausdurchsuchung bei einem höheren Stabsoffizier, um den Informationsschutz sicherstellen zu können, für den Fall, dass klassifizierte Dokumente gefunden würden. Der Chef Informationsschutz und Industriesicherheit unterrichtet den Chef IOS gleichentags über die geplante Hausdurchsuchung.

Am 22. Dezember 2006 wird der Chef IOS über die Identität des betroffenen höheren Stabsoffiziers, den Grund der Hausdurchsuchung sowie darüber, dass der Armeechef und der Oberauditor im Bild seien, informiert. Am 16. Januar 2007 kontaktiert der Chef IOS den zugeteilten höheren Stabsoffizier des Chefs der Armee,

⁴ Gem. den Ausführungen des Armeechefs muss der Bundesrat dieser Art von Ernennung formell zustimmen, der Armeechef stellt jedoch den Antrag.

um zu erfahren, ob der Armeechef wirklich auf dem Laufenden ist, was ihm bestätigt wird.

Laut Angaben des Chefs der Armee soll Roland Nef ihm am *9. Januar 2007* telefonisch mitgeteilt haben, er habe völlig unerwartet erfahren, dass eine frühere Lebenspartnerin, mit der er von 2002 bis 2004 eine Beziehung gehabt hatte, ein Verfahren gegen ihn eingeleitet habe. Es sei eine schwierige Trennung gewesen und seit 2005 hätten sie keinen Kontakt mehr gehabt. Seine frühere Lebenspartnerin fordere höhere Geldbeträge im Zusammenhang mit Kosten, die damals nicht mehr hätten geregelt werden können. Von Nötigung habe Roland Nef nicht gesprochen, sondern nur von einem Verfahren, ohne zu präzisieren, dass es sich dabei um ein Strafverfahren handle. Der Armeechef will ihm gesagt haben, dass er von dem Verfahren wisse und dass er den Departementsvorsteher darüber informieren werde.

Der Armeechef sagte gegenüber der GPK-N aus, dass er diese Informationen aus seinem persönlichen Notizbuch habe, in welchem er sowohl das Datum als auch den Inhalt dieses Gesprächs notiert habe. Allerdings ginge aus seinen Notizen nicht hervor, wann er diese Information dem Departementsvorsteher weiter gegeben habe.

Roland Nef erklärt seinerseits, er habe den Armeechef erst nach dem 26. Januar 2007 (das genaue Datum sei ihm nicht mehr bekannt), d.h. nach der Hausdurchsuchung informiert, da er selbst vorher ja gar nichts von der Anzeige gewusst habe. Er habe den Armeechef nicht telefonisch, sondern bei einem dienstlichen Treffen orientiert. Details seien in diesem Gespräch keine genannt worden; insbesondere seien keine finanziellen Forderungen seitens der früheren Lebenspartnerin zur Sprache gekommen. Da er gewusst habe, dass der Armeechef über die Hausdurchsuchung im Bild gewesen sei, habe er es nicht für nötig befunden, ihn im unmittelbaren Anschluss daran noch zusätzlich zu informieren.

Am *17. Januar 2007* ernennt der Bundesrat Brigadier Roland Nef zum Kommandanten des Lehrverbandes Panzer/Artillerie. Die Fachstelle PSP erhält zu diesem Zeitpunkt keinen Auftrag, eine vorzeitige Sicherheitsprüfung betreffend Roland Nef durchzuführen.

2.2 Verfahren zur Wahl eines neuen Armeechefs

Aufgrund der Erfahrungen bei der Wahl des ersten Armeechefs im Jahr 2002, als das VBS zahlreiche Bewerbungen von teilweise unqualifizierten Personen erhielt, verzichtet der Vorsteher des VBS auf eine öffentliche Ausschreibung. Er beschliesst, eine kleine Beratergruppe mit vier Personen seines Vertrauens zu bestellen.

Die Beratergruppe setzt sich zusammen aus Peter Arbenz (Milizoffizier mit viel Erfahrung im militärischen Bereich wie auch in der Bundesverwaltung), Ständerat Hermann Bürgi, Divisionär Markus Rusch (militärpolitischer Berater des Vorstehers des VBS), und dem Generalsekretär des VBS, Markus Seiler.

Diese Personen werden ab *Dezember 2006* kontaktiert. Der Vorsteher des VBS will frühzeitig mit dem Verfahren beginnen, um ohne äusseren Druck arbeiten zu können, und um dem Bundesrat die Möglichkeit zu geben, vor der Sommerpause 2007 einen Kandidaten zu wählen. Dieses Vorgehen soll der gewählten Person genügend Zeit lassen, sich auf die neue Funktion vorzubereiten.

Die Beratergruppe trifft sich zwischen Januar und Mai 2007 fünfmal; jedes Mal sind alle vier Mitglieder sowie der Departementsvorsteher zugegen. Das Mandat an die Beratungsgruppe wird mündlich erteilt und entgegengenommen. Abgesehen von Peter Arbenz, welcher eine Pauschalentschädigung von 8 000 Franken erhält, werden die übrigen Mitglieder der Beratergruppe für diese Tätigkeit nicht gesondert bezahlt.

Die Beratergruppe tagt am *18. Januar 2007* zum ersten Mal. Gestützt auf das vom Armeechef und dem Personaldienst des VBS ausgearbeitete «Idealprofil CdA» und einen Katalog von Eigenschaften, welche aus der Sicht des Armeechefs notwendig waren («Muss-Kriterien»), erarbeitet die Beratungsgruppe das eigentliche Anforderungsprofil. Sie geht von folgenden Kriterien aus:

- Integere, loyale, überzeugende Persönlichkeit, Leader
- Hochschulabschluss oder gleichwertige Ausbildung
- Guter Kommunikator
- Sicherheitspolitisch gewandt
- Kennt die Armee
- Erfahrener Trp Kdt, anerkannt durch Leistung
- Berufsoffizier
- Erfahrung im Umgang mit eidg. und kant. Behörden, anerkannt durch Auftreten und Leistung
- Überzeugungsfähigkeit
- Durchsetzungsfähigkeit
- Beispiel/Vorbild sein, hat Gefolgschaft
- Belastbarkeit, physisch und psychisch
- Menschlichkeit (Geisteshaltung)

Auf dieser Grundlage definiert die Beratungsgruppe folgendes Anforderungsprofil:

- Hochschulabschluss mit entsprechender Weiterbildung
- Management- und Führungserfahrung in Spitzenfunktionen der Privatwirtschaft oder Verwaltung (Armee)
- Erfahrung als Truppenkommandant und Generalstabsoffizier
- Auslanderfahrung
- Identifikation mit der Armee XXI
- Sozial- und Führungskompetenz (Kommunikator und Motivator)
- Gesellschaftliche und politische Sensitivität
- Integrative Führungspersönlichkeit, die Vertrauen schafft, respektiert und akzeptiert wird
- Beherrschen von zwei Landessprachen und des Englischen
- Maximalalter 58 Jahre

An der ersten Sitzung vom *18. Januar 2007* studieren die Mitglieder der Beratergruppe die Liste mit sämtlichen aktiven höheren Stabsoffizieren (ca. 40 Personen). Auf Grund der Kriterien Alter, Schulbildung, Fremdsprachenkenntnisse, Verwaltungs- und Armeeerfahrung wird eine erste Liste mit 12 potenziellen Anwärtern auf die Stelle des Armeechefs erarbeitet. Daraus erstellt jedes Gruppenmitglied für sich eine Präferenzliste, welche abschliessend einem Vergleich unterzogen werden. Gestützt darauf stuft die Beratergruppe sieben Kandidaten in die Kategorie A (erste Präferenz) und fünf Kandidaten in die Kategorie B (zweite Präferenz) ein. In der Kategorie B befindet sich auch Brigadier Roland Nef.

Die Beratergruppe nimmt Einsicht in die Personaldossiers der Kandidaten (Lebenslauf, Dienstetat, allfällige Evaluationen usw.). Es wurde beschlossen, dass die Mitglieder der Beratungsgruppe die Kandidaten bei ihrer Arbeit informell beobachten.

Für die Beratungsgruppe steht eine zentrale Frage im Vordergrund: Soll ein Übergangskandidat (im Alter von 52/53 Jahren oder älter) oder ein jüngerer Kandidat als längerfristige Lösung gewählt werden? Da mehrere Positionen auf der höchsten Stufe der Armee frei sind oder frei werden, wird auch darüber diskutiert, wie ein Team zusammengesetzt sein muss/soll, damit es einwandfrei zusammenarbeiten und funktionieren kann. Weiter besprochen wird die Frage, ob sich für die Position des Armeechefs ein Miliz- oder ein Berufsoffizier besser eignet.

Am *26. Januar 2007* wird am Wohnort Roland Nefs in Anwesenheit der zuständigen Staatsanwältin eine Hausdurchsuchung durchgeführt. Gleichentags wird auch sein damaliger Arbeitsraum in Winterthur durchsucht. Laut den Angaben von Roland Nef wird er in Handschellen von seinem Wohnort zum Polizeiposten gebracht, wo er erfährt, dass seine frühere Lebenspartnerin Strafanzeige gegen ihn erstattet hat. Während seine frühere Lebenspartnerin in einem anderen Raum als Zeugin befragt worden sei, sei er, Roland Nef, von der Staatsanwältin einvernommen und mit den Aussagen seiner früheren Lebenspartnerin konfrontiert worden. Nach den Worten von Roland Nef erörtert die Staatsanwältin im Anschluss an die Einvernahme in Anwesenheit der Parteianwälte das weitere Vorgehen: Sie lasse das Verfahren im Einvernehmen mit den Anwälten etwa ein halbes Jahr ruhen. Danach solle über die Beilegung des Verfahrens gesprochen werden. Dazu werde sie die Anwälte zu einem Gespräch einladen.

Gemäss seinen Angaben will Roland Nef noch am gleichen Tag aus der Haft entlassen worden sein. Danach sei es zwischen ihm und der zuständigen Staatsanwältin zu keinerlei Kontakten mehr gekommen. Hingegen seien die Anwälte miteinander in Kontakt geblieben.

Am *26. Januar 2007* informiert die Staatsanwältin vereinbarungsgemäss den stellvertretenden Chef des Rechtsdienstes des OA über die bereits laufende Hausdurchsuchung. Dieser unterrichtet den Oberauditor, welcher wiederum den Armeechef orientiert.

Am *26. Januar 2007* informiert ein Brigadier, welcher am selben Ort arbeitet wie Roland Nef, den zugeteilten höheren Stabsoffizier des Chefs der Armee telefonisch darüber, dass der Arbeitsraum von Brigadier Roland Nef durchsucht und der Laptop beschlagnahmt worden seien. Offenbar seien Personen, die einen Termin bei Roland Nef gehabt hätten, wieder weggeschickt worden, da Roland Nef nicht abkömmlich gewesen sei. Der zugeteilte höhere Stabsoffizier des Chefs der Armee orientiert den Armeechef gleichentags über die Vorkommnisse.

Auf Wunsch der Zürcher Staatsanwaltschaft findet die Durchsuchung der Arbeitsräumlichkeiten von Roland Nef in Winterthur im Beisein von Angestellten der IOS statt. Im Anschluss an die Durchsuchung informiert der Chef IOS den zugeteilten höheren Stabsoffizier des Chefs der Armee.

Anlässlich eines späteren Treffens (das genaue Datum ist nicht bekannt) informiert der Armeechef den Departementsvorsteher, dass eine Hausdurchsuchung stattgefunden hat.

Am *15. Februar 2007* tagt die Beratergruppe zum zweiten Mal. Sowohl die Anwärter als auch ihre Einteilung in die Kategorien A und B bleiben unverändert, doch wird eine erste Präferenzliste erstellt. Die Beratergruppe stellt fest, dass die Kandidatendossiers, was ihre Nachführung bzw. Vollständigkeit anbelangt von unterschiedlicher Qualität und teils lückenhaft sind. Für einige Anwärter der Gruppe A fordert sie zusätzliche Unterlagen ein, verzichtet aber auf eine Ergänzung aller Dossiers.

An der Sitzung vom *14. März 2007* wird Brigadier Roland Nef von der Kategorie B in die Kategorie A verschoben. Eine erste Shortlist bestehend aus fünf Kandidaten, darunter Roland Nef, wird erstellt. Roland Nef wird in erster Linie in die Kategorie A aufgenommen, weil im Laufe des Wahlverfahrens mehrere Anwärter, die anfangs gut bewertet worden waren, aus den verschiedensten Gründen wieder ausgeschlossen wurden und vor allem auch, weil die Frage, ob ein Übergangskandidat oder eine längerfristige Lösung gewählt werden soll, noch nicht klar ist. Zu Beginn tendiert die Beratergruppe eher zu einem Übergangskandidaten, doch mit der Zeit drängt sich die Erkenntnis auf, dass es besser sei, in der aktuellen Situation den Wechsel mit einem jetzt verfügbaren «langfristigen» Kandidaten zu wagen, statt noch einige Jahre zuzuwarten.

Der Vorsteher des VBS führt zwischen der dritten Sitzung vom *14. März 2007* und der vierten Sitzung vom *16. April 2007* Gespräche mit den fünf Anwärtern der Shortlist.

Anfang April 2007 wird Roland Nef in einem Mail von Divisionär Markus Rusch informiert, dass der Vorsteher des VBS ihn sprechen wolle; er solle mit ihm telefonisch Kontakt aufnehmen, um einen Termin für eine Unterredung festzulegen.

Bei diesem ersten Gespräch von *Anfang April* teilt der Vorsteher des VBS Roland Nef mit, dass er derzeit einen Nachfolger für die Stelle des Armeechefs suche und er, Roland Nef, nunmehr in der engeren Auswahl stehe. Roland Nef zeigt sich überrascht, dass der Departementsvorsteher an ihn gedacht hat. Man kam überein, dass Roland Nef die neue Situation überdenkt und sich danach zu einem weiteren Gespräch zur Verfügung stellt.

Bei diesem zweiten Gespräch (das rund *zwei Wochen nach* dem ersten stattfindet) erklärt Roland Nef, dass er nach reiflicher Überlegung bereit sei, sich dem Wahlverfahren für den neuen Armeechef zu stellen.

Gemäss Roland Nef hat er am Schluss dieses Gesprächs dargelegt, dass er noch eine private Angelegenheit zu besprechen habe. Er habe das laufende Strafverfahren erwähnt und in den groben Zügen dargelegt, worum es gehe: Seine frühere Lebenspartnerin habe gegen ihn eine Strafklage eingereicht, «die im Spannungsfeld unserer früheren Beziehung» liege, aber nichts mit seiner Berufstätigkeit zu tun habe. Über die rechtliche Qualifikation des Verfahrens habe er keine Angaben gemacht; auch habe er den Grund dafür nicht genannt.

Roland Nef zufolge soll der Vorsteher des VBS geantwortet haben, dass er bereits auf dem Laufenden sei, da der Armeechef ihn darüber bei der Wahl von Roland Nef zum Kommandanten des Lehrverbandes Panzer/Artillerie informiert habe. Der VBS-Vorsteher habe angefügt, dass dies für ihn schon bei dieser Wahl im Januar 2007 keine Bedeutung gehabt hätte und er nach 25 Jahren Erfahrung als Jurist und Anwalt sich vorstellen könne, was in einer Beziehung passieren könne bzw. wie schnell man sich in einer solchen Situation wiederfinden könne. Der Vorsteher des VBS habe keine weiteren Fragen dazu gestellt.

Laut dem Vorsteher des VBS soll Roland Nef auf die Frage nach der privaten und familiären Situation von einem hängigen Strafverfahren gesprochen haben. Roland Nef habe «die Einstellung des Verfahrens in Aussicht gestellt» und gesagt, dass die Parteien die Angelegenheit untereinander regeln würden. Es handle sich um eine frühere Beziehung und eine Angelegenheit aus dem privaten bzw. höchstpersönlichen Bereich. Der Vorsteher des VBS bestätigt, dass er aus Respekt vor dem Persönlichkeitsschutz, den Roland Nef angesprochen hatte, nicht versucht habe, mehr in Erfahrung zu bringen und keine weiteren Fragen gestellt habe. Gegenüber der Kommission führte er aus, dass er nicht «unter die Bettdecke schauen» wollte; er habe von einem zukünftigen Direktunterstellten nicht verlangen wollen, dass er ihm Informationen über seine Intimsphäre gebe, die bereits von anderen Stellen, d.h. von den Zürcher Strafbehörden und danach auch von der Fachstelle PSP untersucht würden.

Die Kommission konnte nicht genau ermitteln, wann Roland Nef gegenüber dem Vorsteher des VBS erwähnt haben soll, es gebe konkrete Anzeichen dafür, dass das Strafverfahren mit hoher Wahrscheinlichkeit eingestellt werden könnte.

Laut dem Vorsteher des VBS hat ihn Roland Nef bereits anlässlich des Gesprächs im April, als er das erste Mal die private Angelegenheit angesprochen habe, in diesem Sinne orientiert, und dies später auch mehrmals wiederholt.

Roland Nef sagte seinerseits, er habe diese Information an einem der Gespräche im April oder Mai 2007 gegeben, jedenfalls vor seiner Wahl zum Armeechef. Er erinnert sich allerdings nicht mehr genau, zu welchem Zeitpunkt er von seinem Anwalt am Telefon erfahren habe, dass «sich in meinem Fall eine einvernehmliche Lösung zwischen den Parteien und unter Führung der Staatsanwaltschaft abzeichne». Erst dann hätte er den VBS-Vorsteher darüber informieren können.

Der Vorsteher des VBS und Roland Nef sind sich darin einig, dass der Departementsvorsteher gegenüber Roland Nef vor seiner Wahl zum Armeechef klar gesagt hat, dass er am 1. Januar 2008 die Funktion des Chefs der Armee nur unter der Bedingung antreten könne, dass das Verfahren bis dahin auch tatsächlich erledigt sei.

An einer der nachfolgenden Sitzungen der Beratungsgruppe soll der Vorsteher des VBS beiläufig erwähnt haben, dass beim Kandidaten Roland Nef noch eine private Angelegenheit offen sei. Die beteiligten Personen erinnern sich entweder nicht genau an den Wortlaut des Gesagten oder können sich überhaupt nicht erinnern, dass in dieser Sache etwas erwähnt wurde. Sie stimmen überein, dass der Vorsteher des VBS diese Information bestenfalls nur «beiläufig» abgegeben habe und nicht ausdrücklich gesagt habe, es handle sich um ein hängiges Strafverfahren. Er habe von Schwierigkeiten gesprochen, die Roland Nef in einer früheren Beziehung gehabt habe, die aber inzwischen behoben seien, oder von einer hochpersönlichen Angelegenheit, die bald geregelt sein würde. Die Mitglieder der Beratungsgruppe hätten

deshalb keine Fragen gestellt und sich nicht um konkretere Angaben in dieser Angelegenheit bemüht.

Diese Information wurde auch in den Notizen, die jeweils zu den Sitzungen geführt wurden, nicht erwähnt; die beteiligten Personen sind sich alle einig, dass diese Information keinen Einfluss auf das Auswahlverfahren gehabt hat.

Obschon die beteiligten Personen sich nicht genau erinnern können, an welcher ihrer Sitzungen diese Information gegeben wurde, handelt es sich aller Wahrscheinlichkeit nach um diejenige vom *16. April 2007* oder vom *8. Mai 2007*.

Der Vorsteher des VBS informiert die Beratergruppe an ihrer vierten Sitzung vom *16. April 2007* über die Gespräche, die er mit den fünf Anwärtern der Shortlist geführt hat. Nach dieser Sitzung wird eine neue Liste mit vier Anwärtern erstellt, wobei deren drei aus der Longlist stammen und ein neuer hinzugefügt wurde. Der Vorsteher des VBS hatte nach einem Gespräch mit dem Armeechef vorgeschlagen, einen neuen Anwärter in das Auswahlverfahren aufzunehmen.

Am *25. April 2007* wird Stephan Bieri (ehem. Vizepräsident und CEO des ETH-Rates) vom Vorsteher des VBS mit einer externen Evaluation der vier verbleibenden Anwärter beauftragt. Da die militärischen Qualifikationen dieser Anwärter bereits evaluiert worden waren, geht es nur noch um die Überprüfung ihrer Persönlichkeit, insbesondere um ihre Politik- und Sozialverträglichkeit und ihre Fähigkeit, Gesamtverantwortung zu übernehmen.

Dieses Mandat wird auf Grund einer mündlichen Absprache erteilt und mit einer Pauschalentschädigung von 7 500 Franken abgegolten. Stephan Bieri standen nach eigenem Wunsch keine andern Dokumente als ein standardisierter Lebenslauf und ein Katalog von «Muss-Kriterien» zur Verfügung. Der Vorsteher des VBS habe gegenüber Stephan Bieri die Bedeutung der kommunikativen Fähigkeiten und die Notwendigkeit einer «Sensitivität gegenüber der Politik» hervorgehoben. Der Vorsteher des VBS soll nach den Worten von Stephan Bieri eine ausgezeichnete Kenntnis der Kandidatendossiers gehabt haben.

An seiner Anhörung sagte Stephan Bieri gegenüber der Kommission aus, er habe zuerst eine Liste mit sechs oder sieben Namen, dann eine zweite Liste mit nur noch vier Namen erhalten. In der Zwischenzeit seien Änderungen bei den Anwärtern vorgenommen worden. Diese Darstellung des Sachverhalts liess sich von der Kommission nicht bestätigen.

Stephan Bieri führt vom *1. bis zum 4. Mai 2007* mit jedem Anwärter ein sogenanntes strukturiertes Gespräch von etwa 90 Minuten. Ziel dieser Gespräche ist es, einen Vergleich der Persönlichkeiten anhand einer normierten Checkliste vorzunehmen. Dabei sollen in erster Linie Elemente wie Kompetenz, Erfahrung und Führungskraft, Belastbarkeit und technische Kenntnisse beurteilt werden. Stephan Bieri erhielt keine Vorgaben zur persönlichen Integrität der Anwärter. Nach seinen Erfahrungen wäre es auch sehr schwierig, ein solches Kriterium in einem eineinhalbstündigen Gespräch anzuwenden.

Am *6. Mai 2007* legt Stephan Bieri dem Vorsteher des VBS einen Bericht mit den Ergebnissen seiner strukturierten Gespräche mit den vier Anwärtern vor. Er kommt zum Schluss, dass es sich bei allen vier Kandidaten grundsätzlich um kompetente und erfahrene Persönlichkeiten mit Führungsfähigkeiten handelt. Er weist indessen auf die Unterschiede zwischen den Anwärtern hin, insbesondere auf ihre Schwächen und Stärken. Roland Nef wird am Schluss des Berichts beschrieben als eine kom-

plette Führungspersönlichkeit, gerade im rechten Alter, um einen grossen Schritt zu tun. Er wäre heute ohne Schwierigkeiten für eine bedeutende Führungsposition in der Wirtschaft vermittelbar.

An der fünften und letzten Sitzung der Beratungsgruppe vom 8. Mai 2007 informiert der Vorsteher des VBS das Gremium über die Gespräche, die mit den Anwärtern geführt wurden und über die Ergebnisse von Stephan Bieri. Nach dieser Sitzung erachtet die Beratungsgruppe die am 16. April erstellte Shortlist mit den vier Anwärtern als definitiv. Die definitive Auswahl des neuen Armeechefs wird hingegen noch nicht getroffen. Brigadier Roland Nef wird als «der Wunschkandidat nach einer Übergangszeit» bezeichnet.

Der Vorsteher des VBS trifft sich am 10. Mai 2007 mit Stephan Bieri zu einem Debriefing des Berichts, den dieser am 6. Mai 2007 vorgelegt hat. Stephan Bieri geht auf die Beurteilungselemente seines Berichts näher ein und rät dem Departementsvorsteher von einem der Anwärter auf der Shortlist ab; dabei handelt es sich nicht um Roland Nef.

Stephan Bieri wurde seinen Angaben gemäss nie über eine «noch nicht geregelte Privatsache» des Kandidaten Roland Nef informiert.

Der Armeechef soll nach seinen eigenen Worten Roland Nef mehrmals gefragt haben, wie es nunmehr mit seinem Verfahren stehe. Demgegenüber sagte Roland Nef, der Armeechef habe dieses Thema nur einmal sehr informell angesprochen (Datum nicht bekannt).

Ab der monatlichen Arbeitssitzung vom 12. März 2007 wurde die Wahl des neuen Armeechefs in den Gesprächen zwischen dem Departementsvorsteher und dem Armeechef regelmässig diskutiert.

Am 6. Juni 2007 informiert der Departementsvorsteher den Armeechef über die Anwärter auf der definitiven Shortlist und über die Bewertungsergebnisse von Stephan Bieri. Sie diskutieren über alle Anwärter. Der Departementsvorsteher sagt dem Armeechef, dass für ihn nun Roland Nef an erster Stelle stehe. Der Armeechef weist darauf hin, dass gegen Roland Nef noch ein Verfahren laufe und dass er diesen Kandidaten von allen Anwärtern persönlich am wenigsten gut kenne. Darauf wies der Departementsvorsteher den Armeechef an, mit Roland Nef so rasch wie möglich ein Gespräch zu führen und ihn innerhalb von 24 Stunden darüber zu unterrichten.

Diese Unterredung fand noch gleichentags statt. Die Aussagen der beiden Betroffenen weichen in verschiedenen Punkten voneinander ab, insbesondere in Bezug auf die Dauer und den Inhalt des Gesprächs.

Laut dem Armeechef soll diese Unterredung mehrere Stunden gedauert haben. Er habe Roland Nef gefragt, wie es um sein Verfahren stehe. Roland Nef habe darauf geantwortet, dass das Verfahren bald abgeschlossen sei, dass laut IOS alles in Ordnung sei und es sich um eine reine Privatsache handle und dass das Verfahren derzeit ruhe. Weiter habe er gesagt, dass die Anwälte der beiden Parteien miteinander übereingekommen seien und alles in einigen Monaten mit der Zahlung einer Entschädigung geregelt sein werde, und dass diese Angelegenheit keine Schwächung seiner Kandidatur darstelle. Der Armeechef habe Roland Nef noch darauf aufmerksam gemacht, dass er im Falle, dass er zum neuen Armeechef gewählt würde, darauf gefasst sein müsste, dass an einer allfälligen Pressekonferenz dieses Thema aufgegriffen würde. Darauf habe Roland Nef geantwortet: «Ich kann damit umgehen». Schliesslich habe der Armeechef von Roland Nef verlangt, den Departementsvorste-

her eingehend über den Stand des Verfahrens zu orientieren, um zu garantieren, dass der Vorsteher des VBS und er selber auf dem gleichen Informationsstand seien und diese Informationen von der gleichen Quelle stammten. Er habe allerdings nie überprüft, ob dies tatsächlich geschehen sei.

Der Armeechef erklärte gegenüber der GPK-N erneut, dass er diese Angaben seinem persönlichen Notizbuch entnehme.

Gemäss den Aussagen von Roland Nef soll dieses Gespräch weniger als eine Stunde gedauert haben. Auf die Frage des Armeechefs zum Stand des Verfahrens habe er geantwortet, man sei jetzt auf dem Weg der Beilegung dieses Verfahrens und er ginge davon aus, dass es eingestellt werde, wofür es Anzeichen gäbe. Sie seien aber nicht näher darauf eingetreten. Der Armeechef habe diesbezüglich weder nachgefragt noch irgendwelche Bedenken geäussert. Auch seien keine Fragen bezüglich seiner künftigen Medienexposition und allfälliger Probleme, die sich dabei aufgrund des hängigen Verfahrens ergeben könnten, angesprochen worden.

Tags darauf, am Vormittag des 7. Juni 2007, erstattet der Armeechef dem Departementsvorsteher Bericht über diese Unterredung und sagt ihm, dass er sein Veto gegen die Wahl von Roland Nef nicht einlege. Anlässlich seiner Anhörung vor der Kommission sagte der ehemalige Armeechef, dass er diesen Entscheid heute bereue.

Nach diesem Treffen vom 7. Juni 2007 teilt der Departementsvorsteher dem Armeechef mit, er beabsichtige, dem Bundesrat am folgenden Tag die Wahl von Roland Nef vorzuschlagen.

Der Vorsteher des VBS orientiert die Mitglieder der Beratergruppe telefonisch über seinen Entscheid (genaues Datum nicht bekannt). Den Schlussscheid trifft der Vorsteher des VBS also gestützt auf verschiedene Informationsquellen; dazu gehören insbesondere die Empfehlungen der Beratergruppe, die Gespräche mit den Anwärtern, die Bewertungsergebnisse von Stephan Bieri, das Studium der Personal-dossiers der Anwärter und das Ergebnis der Potenzialanalyse der Firma «Egon Zehnder» aus dem Jahre 2002. Der Vorsteher des VBS hat überdies Gespräche mit Personen geführt, die in der Armee Führungspositionen innehaben oder innehatten, um ihre Meinung darüber einzuholen, ob es angezeigt sei, einen Milizangehörigen zum Armeechef zu wählen, oder ob dieser oder jener Anwärter von seinen Unterstellten als Armeechef akzeptiert würde.

Wie aus den Informationen, die der GPK-N zur Verfügung stehen, hervorgeht, waren der Vorsteher des VBS und der Armeechef die einzigen der am Auswahlverfahren des neuen Armeechefs beteiligten Personen, die Kenntnis vom hängigen Strafverfahren gegen Brigadier Roland Nef hatten. Die Mitglieder der Beratergruppe waren bestenfalls nur beiläufig über die Existenz einer Privatsache informiert worden, wussten aber nicht, dass es sich dabei um ein Strafverfahren handelte. Stephan Bieri wusste nichts von diesem Strafverfahren.

2.3

Wahl durch den Bundesrat

Der Bundespräsident erklärte gegenüber der Kommission, dass bei Personalgeschäften, bei denen der Bundesrat Wahlbehörde ist, die Vorarbeiten in der Regel dem federführenden Departement obliegen. Der Departementschef/die Departementschefin definiere das Anforderungsprofil und die Selektionskriterien und orientiere den Bundesrat frühzeitig mündlich über eine Vakanz, das Anforderungsprofil und über den Zeitplan zur Besetzung der Stelle. Die Wahl des Armeechefs vom 8. Juni 2008 habe dem üblichen Vorgehen entsprochen.

Der Vorsteher des VBS stellte dem Bundesrat seinen Vorschlag zur Wahl des Armeechefs am Freitag, den 8. Juni 2007, gegen 8 Uhr per Post zu. *Am gleichen Tag*, einige Stunden später, nimmt der Bundesrat den Vorschlag des VBS-Vorstehers an und ernennt Roland Nef zum Armeechef.

Am Vorabend hatte der VBS-Vorsteher die Bundesratsmitglieder, welche erreichbar waren, mündlich orientiert. Zuvor wussten die Bundesratsmitglieder nur, dass der Vorsteher des VBS beabsichtigte, noch vor den Sommerferien einen neuen Armeechef vorzuschlagen.

Laut Bundespräsident ist es üblich, dass dem Bundesrat die Unterlagen zu Personalgeschäften, die er zu entscheiden hat, ziemlich spät verteilt werden (in der Regel am Vorabend der Sitzung), um die Vertraulichkeit zu wahren. Ebenfalls sei es üblich, dass der Vorsteher/die Vorsteherin des betreffenden Departements die Mitglieder des Kollegiums zuvor mündlich orientiere.

Dem Bundesrat wurde nur ein Anwärter vorgelegt, was bei einer Wahl von obersten Führungsspitzen der Bundesverwaltung ebenfalls gang und gäbe sei.

Die Kommission hat in den Dokumenten, die sie einsehen konnte, nichts gefunden, das darauf hinweist, dass diese Wahl Anlass zu einer vertieften Aussprache innerhalb des Bundesrates gegeben hätte. Vor allem wurden auf den Vorschlag des VBS keine Gegenvorschläge gemacht.

Der Vorsteher des VBS informierte die anderen Mitglieder des Bundesrates nicht über das laufende Strafverfahren gegen Roland Nef, da er die Informationen in diesem Sinne nicht als relevant ansah.

2.4

Von der Wahl Roland Nefs bis zu seinem Amtsantritt

Der Chef IOS erfährt am 8. Juni 2007 durch die Medien, dass Roland Nef zum Armeechef gewählt wurde. Da ihn diese Wahl aufgrund des immer noch hängigen Strafverfahrens überrascht habe, habe er am gleichen Tag vehement beim zugeteilten höheren Stabsoffizier des Chefs der Armee interveniert und ihn auf dieses Verfahren aufmerksam gemacht. Letzterer habe diese Information an den Armeechef weitergeleitet und darauf dem Chef der IOS geantwortet, der Armeechef sei darüber bereits im Bild und dass er auf die Wahl keinen Einfluss mehr habe.

Der zugeteilte höhere Stabsoffizier des Chefs der Armee bestätigt diese Intervention des Chefs IOS, ist aber der Ansicht, dass diese erst am 5. Juli 2007 stattfand. Er habe diese Information in den darauffolgenden Tagen an den Armeechef weitergeleitet.

Der Armeechef erinnert sich nicht daran, ebenso wenig der Departementsvorsteher.

Laut den Angaben des Vorstehers des VBS und seines persönlichen militärpolitischen Beraters habe der Departementsvorsteher am Schluss eines Führungsrapports (genaues Datum nicht bekannt), an welchem verschiedene Themen behandelt wurden und auch sein militärpolitischer Berater beiwohnte, Roland Nef gefragt, ob seine Angelegenheit nun geregelt sei. Er soll Roland Nef auch gesagt haben, er hoffe dieser sei sich bewusst, dass nach erfolgter Wahl sein Marktwert steigen werde, falls da noch etwas vorhanden wäre. Die Beteiligten vermögen sich nicht mehr an den genauen Wortlaut zu erinnern, doch scheint Roland Nef dahingehend geantwortet zu haben, es bestünden Aussichten auf eine definitive Beilegung und das Verfahren sei deshalb kein (Diskussions-)Thema mehr. Die GPK-N konnte zwar nicht genau ermitteln, ob dieses Gespräch vor oder nach der Wahl von Roland Nef zum Armeechef stattfand, aller Wahrscheinlichkeit nach dürfte dies aber kurz nach der Wahl der Fall gewesen sein.

Am 28. Juni 2007 gibt Roland Nef sein Einverständnis für die erweiterte Sicherheitsprüfung im Sinne von Artikel 12 PSPV (mit Befragung), indem er folgende Ermächtigung unterschreibt: «Mit ihrer Unterschrift erklärt die zu prüfende Person, dass ihre Angaben vollständig und zutreffend sind. Sie ermächtigt die ersuchende Stelle, diese Daten der Fachstelle elektronisch weiterzuleiten und deren Risikoverfügung entgegenzunehmen. Bei Anwendung einer erweiterten Sicherheitsprüfung mit Befragung gilt die Ermächtigung zusätzlich für das Einreichen des Formulars ‚Angaben zur Person‘. Weiter erlaubt sie der Fachstelle ausdrücklich, die erforderlichen Auskünfte aus den Registern des EJPD sowie bei weiteren Amtsstellen des Bundes und der Kantone einzuholen. Dabei geht es in erster Linie um Daten aus dem Strafregister (nicht gelöschte Urteilsdaten und Daten über hängige Strafverfahren) sowie die sich darauf beziehenden Strafverfahrensdaten aus den Gerichts- und Untersuchungsakten. Diese Ermächtigung ist während sechs Monaten gültig und kann jederzeit schriftlich widerrufen werden.»

Die Einheit «Management Development Verteidigung (MD V, Stab CdA)», welche zuständig ist für die Einleitung einer Sicherheitsprüfung bei höheren Staboffizieren, stellt am 3. Juli 2007 der Fachstelle PSP ein entsprechendes Mandat aus.

Die Sicherheitsprüfung von Roland Nef dauert vom 3. Juli 2007 bis zum 19. Dezember 2007. Mit diesem Dossier beschäftigt sich zuerst vor allem der stellvertretende Chef der Fachstelle PSP, dies allerdings nur bis zu seinem Weggang im November 2007.

Die Fachstelle PSP erfährt am 3. Juli 2007 über eine Abfrage der Datenbank VOSTRA von der Existenz eines hängigen Strafverfahrens gegen Roland Nef.

Die Fachstelle PSP beauftragt am 6. Juli 2007 den Dienst für Analyse und Prävention (DAP; fedpol) mit einer Datenerhebung gemäss Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe a–d BWIS. Wie der Chef fedpol gegenüber der Kommission schriftlich ausführte, konsultiert die Fachstelle PSP bei der erweiterten Sicherheitsprüfung mit Befragung (Art. 12 PSPV) für die Beurteilung des Sicherheitsrisikos nicht nur die Register des EJPD, sondern es erfolgt zusätzlich eine Datenerhebung mittels Anfrage an die Kantonspolizei, die Betreibungs- und Konkursbehörden und gegebenenfalls an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden. Diese Datenerhebung wird im Auftrag der Fachstelle PSP durch den DAP vorgenommen.

Gleichentags holt der DAP bei der Stadtpolizei Zürich einen Informationsbericht über Roland Nef ein.

Laut Roland Nef fand im Zusammenhang mit dem hängigen Strafverfahren am *17. Juli 2007* die erste Aussprache zwischen den Anwälten der beiden Parteien und der zuständigen Staatsanwältin statt. Nach seinen Worten einigten sich die Parteien dahingehend, dass sie bilateral weitere Verhandlungen hinsichtlich eines Rückzugs des Strafantrags und einer Desinteresseerklärung führen und die Staatsanwaltschaft I des Kantons Zürich bis spätestens 17. September 2007 über das Ergebnis orientieren würden.

Am *23. Juli 2007* stellt die Stadtpolizei Zürich dem DAP ihren Informationsbericht zu. Darin steht, dass gegen Roland Nef ein Strafverfahren wegen «Nötigung etc.» laufe.

Am *25. Juli 2007* fordert der DAP die Zürcher Staatsanwaltschaft auf, ihn über den aktuellen Stand des Verfahrens zu informieren. Am *26. Juli 2007* bestätigt die Zürcher Staatsanwaltschaft gegenüber dem DAP, dass eine Strafuntersuchung wegen «Nötigung etc.» hängig sei, welche voraussichtlich im Herbst 2007 abgeschlossen werden könne.

Am *26. Juli 2007* stellt der DAP der Fachstelle PSP den Informationsbericht der Stadtpolizei Zürich sowie die schriftliche Antwort der Zürcher Staatsanwaltschaft zu. Der Direktor des Fedpol führte gegenüber der Kommission aus, dass sich gemäss geltendem Recht und bisheriger Praxis die Rolle des DAP auf die Weiterleitung der erlangten Informationen an die Fachstelle PSP beschränke; der DAP gebe dazu nur eine Beurteilung oder Empfehlung bei einer Registrierung der betroffenen Person in der Datenbank ISIS ab, was bei Roland Nef nicht der Fall gewesen sei.

Am *2. August 2007* erkundigt sich der stellvertretende Chef der Fachstelle PSP bei der zuständigen Staatsanwältin des Kantons Zürich telefonisch über den Stand und den Inhalt des Verfahrens. Die Staatsanwältin will keine telefonischen Auskünfte zum Inhalt geben, weist aber darauf hin, dass die Fachstelle PSP in die Akten Einsicht nehmen könne unter der Voraussetzung, dass die Anwälte der beiden Parteien zugegen seien.

Diese Angaben gehen auch aus der entsprechenden Aktennotiz vom 2. August 2007 im PSP-Dossier von Roland Nef hervor.

Laut Aktennotiz der zuständigen Staatsanwältin über das geführte Telefongespräch vom 2. August 2007 mit dem stellvertretenden Chef der Fachstelle PSP hat sie ihm angeboten, die vollständigen Akten in ihrem Büro einzusehen. Gleichzeitig habe sie ihm auch mitgeteilt, dass der Verteidiger des Angeschuldigten wünsche, nach erfolgter Akteneinsicht mit ihm ein Gespräch über das Ergebnis der Akteneinsicht zu führen. Der stellvertretende Chef der Fachstelle PSP habe sich dahingehend geäußert, dass er diese Vorgehensweise zuerst mit seinem Vorgesetzten besprechen müsse. Eine Stunde später habe er zurückgerufen und erklärt, dass sein Vorgesetzter, der Chef der IOS, und er selber es als heikel ansehen würden, nach der Akteneinsicht ein Gespräch mit dem Anwalt von Roland Nef zu führen. Die Staatsanwältin hält weiter fest, sie habe diese Antwort zur Kenntnis genommen und gesagt, dass ihr Angebot, die Akten einzusehen, unabhängig davon, nach wie vor bestehe. Abschliessend habe sie gesagt, der stellvertretende Chef der Fachstelle PSP könne natürlich auch bis Mitte September warten und unter Umständen diesbezüglich auch Kontakt mit Bundesrat Schmid aufnehmen.

Die Aktennotiz des stellvertretenden Chefs der Fachstelle PSP erwähnt das Ersuchen des Anwalts von Roland Nef nicht. Der Chef der IOS bestreitet, dass er gesagt haben soll, er erachte es als heikel, nach der Akteneinsicht ein Gespräch mit dem Anwalt zu führen.

Am 2. August 2007 entscheidet der Chef der IOS nach Rücksprache mit dem stellvertretenden Chef der Fachstelle PSP, vorderhand auf eine Einsicht in die Akten zum laufenden Strafverfahren zu verzichten. Dies hauptsächlich deshalb, weil für eine Risikobeurteilung nur gesicherte Informationen verwendet werden dürften, genügend Zeit zur Verfügung stehe und weil zudem das Verfahren gemäss der zuständigen Staatsanwältin voraussichtlich im Herbst 2007 seinen Abschluss finden würde; es sei deshalb besser, den Abschluss des Verfahrens abzuwarten und erst hernach Einsicht in die Akten zu nehmen. Der Chef der IOS orientiert den zugeteilten höheren Staboffizier des Chefs der Armee über diesen Entscheid. Dieser macht keine Einwände geltend.

Da der Chef der IOS orientiert war, dass die Führungsspitze des VBS spätestens seit der Hausdurchsuchung vom 26. Januar 2007 von diesem Strafverfahren wusste, erachtete er es nicht als notwendig, den Armeechef und/oder den Departementsvorsteher darüber mittels einer Zwischenverfügung in Kenntnis zu setzen.

Der Chef der IOS hat nach eigenen Angaben den zugeteilten höheren Staboffizier des Armeechefs mehrmals über den Stand des Verfahrens informiert. Er sei davon ausgegangen, dass diese Informationen an dessen Vorgesetzten, das heisst an den Armeechef und den Departementsvorsteher weitergeleitet worden seien. Der zugeteilte höhere Staboffizier des Chefs der Armee habe ihm mündlich bestätigt, diese Information dem Armeechef weitergegeben zu haben.

Gemäss den Angaben des Chefs der IOS bespricht er die Sicherheitsüberprüfungen immer dann mit dem zugeteilten höheren Staboffizier des Chefs der Armee, wenn es sich um höhere Führungskräfte der Verwaltung handelt, wenn die Prüfungen Unregelmässigkeiten zutage fördern und wenn auf Seiten des Vorgesetzten Handlungsbedarf besteht.

Grundsätzlich würden die Informationen auf dem Dienstweg weiter geleitet, wenn im Verlaufe der Sicherheitsüberprüfung einzelne Elemente auf ein mögliches Sicherheitsrisiko hindeuteten. Das bedeutet, dass die Mitarbeiter der Fachstelle PSP den Dienstleiter informieren, der sodann je nach Schwere des Falles und je nach der Stellung der überprüften Person entscheidet, ob der Chef der IOS zu informieren sei. Trifft dies zu, entscheidet Letzterer nach den gleichen Kriterien, ob der zugeteilte höhere Staboffizier des Chefs der Armee zu informieren sei, welcher seinerseits darüber entscheidet, ob der Armeechef informiert werden muss.

Nach den Ausführungen des zugeteilten höheren Staboffiziers des Chefs der Armee erfolgt der normale Informationsfluss tatsächlich auf dem Dienstweg. Der Chef der IOS habe ihn denn in dieser Angelegenheit jeweils auch über die verschiedenen Phasen der Überprüfung orientiert. Im Juli 2007 habe er allerdings eine klare Festlegung der Kompetenzen gewünscht. Der Chef der IOS und er seien im August 2007 übereingekommen, dass der Chef der IOS den Armeechef sowie den Departementsvorsteher fortan selber und auf direktem Wege informieren könne. Gemäss dem Chef der IOS soll eine solche Absprache jedoch nicht stattgefunden haben.

Nachdem der zugeteilte höhere Stabsoffizier des Armeechefs vom Departementsvorsteher im Februar oder März 2007 im Hinblick auf eine Kandidatur für die Stelle des stellvertretenden Armeechefs angesprochen worden sei, sei es für ihn, obschon er die Namen der übrigen Kandidaten nicht gekannt habe, angezeigt gewesen, sich nicht mehr direkt mit gewissen Dossiers, u.a. demjenigen von Roland Nef, zu befassen. Er habe deshalb ab Herbst 2007 mit dem Armeechef praktisch nicht mehr über den Fall Roland Nef diskutiert.

Die GPK-N konnte anhand der Antworten des zugeteilten höheren Stabsoffiziers des Chefs der Armee nicht eindeutig feststellen, inwieweit und über welche Zeitspanne hinweg er über den Verlauf der Sicherheitsüberprüfung von Roland Nef orientiert wurde und in welchem Ausmass er diese Informationen an den Armeechef weiterleitete.

Dem Armeechef zufolge soll er selber nie präzise Zwischeninformationen über den Verlauf der Sicherheitsüberprüfung von Roland Nef erhalten haben. Er sei deshalb nicht über den Entscheid des Chefs der IOS informiert worden, vorderhand auf die Einsicht in die Akten des laufenden Strafverfahrens gegen Roland Nef zu verzichten.

Gemäss den Ausführungen des Armeechefs orientierte ihn Roland Nef am *13. August 2007*, dass die Anwälte der beiden Parteien eine einvernehmliche Lösung getroffen haben, die finanziellen Fragen geklärt seien und das Verfahren Ende September definitiv geregelt sein würde.

Ende Juli 2007 entschied die Fachstelle PSP, Roland Nef auf den *11. September 2007* zu einer Befragung vorzuladen. Sie ging davon aus, dass zu diesem Zeitpunkt das Strafverfahren abgeschlossen sein würde. Da dem nicht so war, entschied die Fachstelle PSP, diese Befragung auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben.

Laut Angaben von Roland Nef haben die Parteien am *2. Oktober 2007*, wie am *17. Juli 2007* mit der zuständigen Staatsanwältin vereinbart, eine Vereinbarung vorgelegt. Bestandteil sei u.a. die Erklärung seiner ehemaligen Lebenspartnerin, alle gegen ihn gerichteten Strafanträge zurückziehen wie auch eine allgemeine Desinteresseerklärung seitens der Strafantragsstellerin. Im Weiteren hätten sich beide Parteien zu einem umfassenden Stillschweigen bezüglich des ganzen Verfahrens verpflichtet. Es sei ausdrücklich festgehalten worden, dass keine Akten der Strafuntersuchung den Medien oder Dritten zugänglich gemacht oder mündliche Auskünfte über das Strafverfahren erteilt würden.

Das Strafverfahren wird mit Verfügung vom *23. Oktober 2007* formell eingestellt.

Roland Nef informiert den Departementsvorsteher mündlich über diesen Beschluss (genaues Datum nicht bekannt). Er gibt ihm allerdings keine Kopie der Einstellungsverfügung ab und der Departementsvorsteher verlangt von ihm auch nichts dergleichen.

Am *23. November 2007* fordert die Fachstelle PSP die Zürcher Staatsanwaltschaft per Fax auf, ihr die Verfügung mit den Gründen für die Einstellung zuzustellen.

Am *23. November 2007* lädt die Fachstelle PSP Roland Nef zu einer Befragung auf den *3. Dezember 2007* ein.

Am *27. November 2007* nimmt die Sekretärin von Roland Nef mit der Fachstelle PSP Kontakt auf, um die Befragung aufgrund eines Arzttermins von Roland Nef am *3. Dezember 2007* auf den *13. Dezember 2007* zu verschieben.

Am 29. November 2007 zieht Roland Nef die im Juni der Fachstelle PSP erteilte Ermächtigung zur Einholung der erforderlichen Auskünfte aus den Registern des EJPD sowie bei weiteren Amtsstellen des Bundes und der Kantone zurück. Die Fachstelle PSP erklärte der Kommission, dieser Widerruf habe lediglich das Strafverfahren betroffen, aber nicht jene Auskünfte, die für die Sicherheitsprüfung allgemein benötigt würden. An der Befragung am 13. Dezember 2007 wird somit festgehalten.

Der Chef der IOS und der Chef der Fachstelle PSP zeigen sich erstaunt über den Widerruf von Roland Nef, da sie nicht damit gerechnet haben. Der Chef der Fachstelle PSP erklärte gegenüber der GPK-N, dass Widerrufe selten seien und es umso erstaunlicher gewesen sei, als dieser Entscheid vom künftigen Armeechef ergangen sei.

Infolge dieses Widerrufs unterbleibt auch die Zustellung der begründeten Einstellungsverfügung durch die Zürcher Staatsanwaltschaft an die Fachstelle PSP. Hingegen übermittelt die Zürcher Staatsanwaltschaft der Fachstelle PSP am 5. Dezember 2007 die Rechtskraftmitteilung bezüglich der Einstellung des Strafverfahrens. Daraus ergeben sich keine Angaben über die Gesetzesbestimmungen, auf welche sich die Einstellung des Strafverfahrens abstützt.

Der Chef der IOS hat nach eigenen Angaben den zugeteilten höheren Stabsoffizier des Chefs der Armee am 10. Dezember 2007 über den Widerruf der Ermächtigung von Roland Nef und über seine Absicht informiert, Roland Nef schriftlich zu verpflichten, den Vorsteher des VBS inhaltlich vollumfänglich zu orientieren. Dagegen habe er aber weder den Armeechef noch den Departementsvorsteher direkt informiert.

Gemäss seinen Ausführungen wurde der zugeteilte höhere Stabsoffizier des Armeechefs vom Chef der IOS erst nach Abschluss der Sicherheitsüberprüfung von Roland Nef über dessen Widerruf der Ermächtigung ins Bild gesetzt.

Der Chef der Armee und der Vorsteher des VBS sollen nach eigenen Aussagen nicht über diesen Widerruf orientiert worden sein.

Am 13. Dezember 2007 wird Roland Nef von zwei Vertretern der Fachstelle PSP (dem Chef «Risk-Profilung» und einem angehenden Psychologen) angehört. Dieses Gespräch dauert nicht ganz zwei Stunden.

Nach diesem Gespräch fordert die Fachstelle PSP Roland Nef auf, den VBS-Vorsteher vollständig über den Inhalt des eingestellten Strafverfahrens zu informieren und, um über eine schriftliche Bestätigung zu verfügen, händigt sie Roland Nef ein mit «Bestätigung zur Sicherheitsbefragung» betitelttes Schreiben folgenden Inhalts aus:

«Ich bestätige, dass ich von den Befragern der Fachstelle für Personensicherheitsprüfungen auf die rechtlichen Grundlagen hingewiesen worden bin. Weiter wurde ich auf die Mitwirkungspflicht (Fragen vollständig und wahrheitsgetreu zu beantworten) gemäss Artikel 13 des Verwaltungsverfahrensgesetzes aufmerksam gemacht.

- Es bestehen meines Erachtens derzeit keine Abhängigkeiten, die mich erpressbar machen.
- Ich wurde nie zu einer Freiheitsstrafe verurteilt (bedingt oder unbedingt).
- Meine persönlichen Verhältnisse sind geordnet.
- Meine finanziellen Verhältnisse sind geregelt.
- Ich habe die gestellten Fragen wahrheitsgetreu beantwortet.
- **Der Departementschef VBS, Bundesrat Samuel Schmid, wurde durch mich inhaltlich vollumfänglich über das eingestellte Verfahren bei der Staatsanwaltschaft I des Kantons Zürich orientiert.»** (Fettmarkiert durch die GPK-N)

Dieses Dokument wird am 13. Dezember 2007 von Roland Nef unterschrieben und am darauffolgenden Tag, dem 14. Dezember 2007, vom Vorsteher des VBS mit dem Vermerk «eingesehen» quittiert.

Ab hier gehen die Meinungen der verschiedenen Akteure über die Bedeutung des letzten Absatzes des Dokuments auseinander.

Der Fachstelle PSP zufolge war das Erfüllen dieser Bedingung (inhaltlich vollumfänglich zu informieren) Grundvoraussetzung dafür, dass die Fachstelle überhaupt eine positive Risikoverfügung erlassen konnte. Die Vertreter der Fachstelle PSP hätten Roland Nef zum einen deutlich signalisiert, dass es sich um eine *conditio sine qua non* für eine positive Risikoverfügung handle, und zum anderen erklärt, was sie unter «inhaltlich vollumfänglich» verstanden. Ihrer Auffassung nach gab es hier nicht den geringsten Interpretationsspielraum.

Der Beschluss, diese Bedingung zu stellen, wurde vom Chef der Fachstelle PSP im Einvernehmen mit dem Chef der IOS gefasst.

Laut ihren Erklärungen standen sie vor der folgenden Situation: Trotz des damals gängigen Strafverfahrens war Roland Nef im Juni bereits zum Chef der Armee ernannt worden. Nun weigerte er sich, sie über den Inhalt des am 23. Oktober 2007 eingestellten Strafverfahrens zu informieren. Die Fachstelle PSP ging zwar davon aus, dass die Verfahrenseinstellung darauf hindeute, es sei nichts oder so wenig daran, dass es für die Funktion von Roland Nef nicht relevant sei, doch stellte für sie der Umstand, dass es ein eingestelltes Verfahren gab, insofern ein Risiko dar, als dies als Erpressungsmittel verwendet werden könnte.

Angesichts der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (und zuvor der Rekurskommission VBS) sei die Fachstelle PSP zum Schluss gelangt, dass die vorhandenen Elemente jedoch nicht ausreichten, um die Verweigerung einer positiven Risikoverfügung zu rechtfertigen. Die Fachstelle PSP sei davon ausgegangen, dass das Bundesverwaltungsgericht die übrigen in Artikel 21 PSPV erwähnten Möglichkeiten (Risikoverfügung mit Vorbehalt, negative Risikoverfügung, Feststellungsverfügung mangels Datenverfügbarkeit) im Fall einer Beschwerde höchstwahrscheinlich nicht für zulässig erachtet hätte, dies insbesondere deshalb, weil das

Strafverfahren eingestellt worden war und weil Roland Nef nicht den Zugang zu sämtlichen Daten, sondern bloss zu denjenigen des Strafverfahrens verweigert hatte.

Um das erkannte Risiko der Erpressbarkeit zu verringern und dennoch eine positive Risikoverfügung erlassen zu können, habe die Fachstelle PSP es für notwendig erachtet, dass Roland Nef den Departementsvorsteher inhaltlich vollumfänglich über das Strafverfahren in Kenntnis setze. Der Chef der Fachstelle PSP und der Chef der IOS erklärten gegenüber der Kommission, dass die Annahme, wonach das Risiko, erpresst zu werden, abnimmt, wenn der direkte Vorgesetzte informiert ist – weil diesfalls der Betroffene nicht mehr befürchten muss, dass ein Dritter den Vorgesetzten informiert und er dadurch seine Anstellung verliert – auf der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts beruhe. Der Chef der IOS und der Chef der Fachstelle PSP haben wiederholt darauf aufmerksam gemacht, dass sich die Fachstelle PSP in ihrer Rechtsanwendung auf die Rechtsprechung abstützen muss.

Anlässlich der Befragung vom 13. Dezember 2007 habe Roland Nef gesagt, dass der Departementsvorsteher selbstverständlich bereits von diesem Verfahren wisse. Die Fachstelle PSP wollte dies jedoch bestätigt haben.

Der Grund für diese Bedingung sei zwar in erster Linie darin gelegen, das Erpressungsrisiko zu verringern, doch habe sich die Fachstelle PSP damit auch für den Fall absichern wollen, dass die Dinge aus dem Ruder laufen sollten.

Laut dem Chef der IOS habe Roland Nef infolge der Einstellung des gegen ihn laufenden Strafverfahrens kein Risiko für die Sicherheit der Eidgenossenschaft im Sinn des BWIS dargestellt. Dagegen habe ein politisches Risiko im Sinne des «Spektakelwerts» bestanden, weil es um den künftigen Armeechef gegangen sei. Dieses Risiko sei aber für den Erlass einer negativen Risikoverfügung nicht ausreichend gewesen; hingegen habe sichergestellt werden müssen, dass der betroffene politische Entscheidungsträger – d.h. der Vorsteher des VBS – sämtliche Informationen auch tatsächlich besass.

In den letzten zwanzig Minuten der Befragung hätten die Vertreter der Fachstelle PSP Roland Nef klar und deutlich gesagt, welche Informationen sie von ihm erwarteten, und ihm ausdrücklich zu verstehen gegeben, dass sie ohne diese Informationen keine positive Risikoverfügung erlassen könnten.

Roland Nef habe sich verstimmt darüber gezeigt, dass er diese Bedingung erfüllen musste, und erklärt, er wolle den Departementsvorsteher damit nicht «binden». Nachdem die Vertreter der Fachstelle PSP in einer eingehenden Diskussion immer wieder auf diesem Punkt beharrten hätten, habe Roland Nef schliesslich eingelenkt.

Der Chef der IOS habe den zugeteilten höheren Staboffizier des Chefs der Armee über diese Bedingung und über das Schreiben, das Roland Nef und der Departementsvorsteher unterzeichnen müssten, informiert. Der Chef der IOS ging nach seinen eigenen Worten davon aus, dass diese Orientierung auf dem hierarchischen Weg weitergelaufen sei.

Demgegenüber gibt Roland Nef an, er könne sich nicht daran erinnern, dass man ihn an der Befragung aufgefordert habe, den Departementsvorsteher inhaltlich vollumfänglich über das Strafverfahren zu informieren. Insbesondere erinnere er sich nicht daran, dass der Sinn der Begriffe «inhaltlich vollumfänglich» thematisiert worden sei. Er habe an dieser Befragung tatsächlich eine schriftliche Bestätigung mit diesem Passus unterzeichnet; er sei auch gebeten worden, das Schriftstück vom Departementsvorsteher gegenzeichnen zu lassen.

Roland Nef sagte, er habe in der Befragung klargestellt, dass der Inhalt der Anzeige der mit seiner früheren Lebenspartnerin abgeschlossenen Stillschweigevereinbarung unterliege und er sich deshalb dazu nicht äussern werde. Ausserdem treffe es zu, dass er gesagt habe, er wolle den Departementsvorsteher nicht «binden», das heisst, ihn nicht mit einer privaten Angelegenheit belasten. Der Departementsvorsteher habe die Erledigung dieses Verfahrens zur Vorbedingung für den Amtsantritt gemacht. Diese Bedingung sei nach der Einstellung des Verfahrens erfüllt gewesen und die Angelegenheit somit «vom Tisch». Er habe den Vertretern der Fachstelle PSP gesagt, er wolle Bundesrat Schmid nicht im Nachhinein noch mit schmutziger Wäsche konfrontieren.

Die mündliche Befragung vom 13. Dezember 2007, deren Tonaufnahme der Präsident der GPK-N und der Präsident der zuständigen Subkommission sowie die Sekretärin GPK zur Kenntnis genommen haben, zeigt, dass die Fachstelle PSP durch den Widerruf der Ermächtigung vom 29. November 2007 nicht mehr in der Lage war, die Frage des erhöhten Sicherheitsrisikos, welches sie nach Einleitung der PSP aufgrund der damaligen Aktenlage grundsätzlich als gegeben erachtet hatte, zu klären.

Bei dieser Sachlage und unter Vorwegnahme der sich im Laufe der Befragung tatsächlich bestätigten Annahme, dass Roland Nef wohl kaum bereit sein würde, die Fachstelle PSP über den Inhalt des Strafverfahrens und die Einzelheiten des ihm vorgeworfenen nötigen Verhaltens aufzuklären, legten ihm die beiden Befrager die bereits erwähnte Bestätigung vor.

Die Diskussion zu diesem Thema dauerte nahezu 20 Minuten und lief im Schema eines klassischen «Katz-und-Maus-Spiels».

Roland Nef weigerte sich durchwegs, die nötigen Auskünfte zu erteilen, ebenso wie er alle Register zog, um der ihm auferlegten Informationspflicht nicht nachkommen zu müssen. Erst unter der impliziten Androhung einer negativen Risikoverfügung oder einer solchen mit Auflagen oder einer Feststellungsverfügung zeigte er sich schliesslich bereit, das ihm übergebene Formular zu behändigen, um es dem Vorsteher VBS zur Unterschrift vorzulegen.

Während des ganzen Gesprächs, welches mühsam und emotional war, haben indessen die beiden Befrager der Fachstelle PSP die Worte «inhaltlich vollumfänglich über das eingestellte Verfahren orientiert» kein einziges Mal explizit ausgesprochen. Einer der Befrager las ihm den Passus vor, liess jedoch die Worte «inhaltlich vollumfänglich» aus. Die beiden Befrager erklärten Roland Nef auch nicht implizit, dass er den Vorsteher des VBS über alle Einzelheiten des Strafverfahrens informieren müsse. Die Rede war lediglich davon, dass der Vorsteher des VBS wissen müsse, dass gegen Roland Nef ein Strafverfahren gelaufen sei. Dies sei für die Minimierung des Erpressungsrisikos notwendig, und sie müssten eine Bestätigung des Vorstehers des VBS haben, dass er informiert worden sei.

Am 14. Dezember 2007 hat Roland Nef gemäss seinen Angaben den Vorsteher des VBS aufgesucht und ihm das Dokument zur Unterschrift unterbreitet. Dabei habe er den Departementsvorsteher auf den letzten Abschnitt des Dokuments aufmerksam gemacht und ihm erklärt, dass nach seiner Meinung intime Details oder Behauptungen des einen oder anderen Partners, über das, was man sich gegenseitig in einer Beziehung angetan habe, nicht Gegenstand einer Information an seinen Arbeitgeber bilden können. Der Departementsvorsteher habe keine weiteren Fragen gestellt,

sondern erklärt, dass für ihn die Angelegenheit nach der Verfahrenseinstellung und der Durchführung der Sicherheitsprüfung abgeschlossen sei.

Für Roland Nef ist der Begriff «vollumfänglich» interpretierbar. Er vertritt heute noch die Auffassung, dass die Informationen, die er damals geliefert hat, vollumfänglich waren.

Der Vorsteher des VBS hat sich nach eigenen Angaben tatsächlich mit Roland Nef über den fraglichen Passus unterhalten. Er habe Roland Nef gefragt, was die Stelle bedeute und sei davon ausgegangen, dass Roland Nef und die IOS darüber diskutiert hätten. Roland Nef habe ihm erklärt, die inhaltliche Vollumfänglichkeit beziehe sich auf das, was er ihm bereits mitgeteilt habe, nämlich dass ein Strafverfahren im Zusammenhang mit dem intimen Bereich einer zwischenmenschlichen Beziehung gegen ihn eröffnet worden sei. Es sei Roland Nef gewesen, welcher den Inhalt dieser Information definiert habe.

Wie der Vorsteher des VBS sagte, habe er dieses Vorgehen zwar seltsam gefunden. Da er mit seiner Unterschrift das Dokument mit «eingesehen» und nicht mit «bestätigt» habe quittieren müssen, habe er dessen Bedeutung nicht erkannt.

Überdies habe er nicht gewusst, dass seine Unterschrift auf dem Dokument eine *conditio sine qua non* für den Erlass einer positiven Risikoverfügung durch die Fachstelle PSP gewesen sei. Ebenso wenig sei ihm klar gewesen, dass die Fachstelle PSP damit das Ziel verfolgte, das Erpressungsrisiko bei Roland Nef zu reduzieren.

Die verschiedenen Beteiligten sagen übereinstimmend aus, dass es während dieses ganzen Zeitraums keinen direkten Kontakt zwischen der Fachstelle PSP oder der IOS und dem Departementsvorsteher gegeben habe. Der Vorsteher des VBS hat nach eigenen Angaben nie Zwischeninformationen erhalten. Insbesondere wusste er nicht, dass die Fachstelle PSP keinen Zugang zu den Unterlagen der Zürcher Strafbehörde erhalten hatte.

Laut dem Chef der Fachstelle PSP gibt es aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes prinzipiell keine Kommunikation zwischen der Fachstelle PSP und den Vorgesetzten der zu prüfenden Personen. Solche Kontakte würden im Übrigen die Einwilligung der kontrollierten Person voraussetzen. Ausserdem wäre es höchst unüblich, dass die Fachstelle PSP mit dem Departementsvorsteher direkt Kontakt aufnehmen würde; etwaige Kontakte müssten auf dem Dienstweg erfolgen, d.h. über den zugeteilten höheren Stabsoffizier des Chefs der Armee und anschliessend den Chef der Armee.

Der Chef der Fachstelle, der Chef der IOS und der Departementsvorsteher erklärten der Kommission, dass sie in Sachen Kommunikation zwischen der Fachstelle und den Vorgesetzten der geprüften Personen die Lehren aus dieser Angelegenheit gezogen hätten. Besonders der Chef der IOS beteuerte, er würde den Vorsteher des VBS direkt zu kontaktieren versuchen, wenn er nochmals von vorne anfangen könnte. Alle drei bestätigten ihre Absicht, Massnahmen zu treffen, um solche Situationen künftig auszuschliessen.

Am 19. Dezember 2007 erlässt die Fachstelle eine positive Risikoverfügung.

Im Dossier der PSP von Roland Nef findet sich mit Datum vom 19. Dezember 2007 eine «endgültige Risikoanalyse». Darin wird unter dem Titel «Momentane Lebenssituation» eine «kritische Situation» erkannt. Dazu wird festgehalten, dass Roland Nef wegen Nötigung angezeigt worden sei und dass er trotz eingestelltem Verfahren gewünscht habe, dass die Fachstelle keine zusätzlichen Unterlagen (Einstellungsverfügung) einhole. Weiter wird vermerkt, dass er die Ermächtigung zur Datener-

hebung widerrufen habe. Unter dem Titel «Analyse» wird als Ergebnis festgehalten, es sei keine Gefährdung festgestellt worden. Zur Begründung wird ausgeführt, die Fachstelle habe aufgrund der sensitiven Funktion und dem Eintrag im Strafregister von einem erhöhten Sicherheitsrisiko ausgehen müssen. Das Erpressungsrisiko hänge aber nicht nur von objektiven Tatbeständen, sondern auch in einem entscheidenden Ausmass von der Persönlichkeit der zu prüfenden Person ab. Roland Nef habe anlässlich seiner Befragung keine besonderen Auffälligkeiten in seiner Persönlichkeit gezeigt. Aus diesem Grund und wegen dem ausgeprägten Loyalitätssinn von Roland Nef, gelange die Fachstelle zum Schluss, dass die Eintretenswahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Erpressung als gering einzustufen sei. Die Aussagen von Roland Nef bezüglich des Strafverfahrens hätten aber inhaltlich nicht überprüft werden können. Zur Minimierung eines allfälligen Erpressungsrisikos habe die Fachstelle vom Vorsteher des VBS eine Bestätigung verlangt, mit welcher dieser bezeuge, über das eingestellte Strafverfahren inhaltlich vollumfänglich informiert worden zu sein. Der Vorsteher des VBS habe dies mit seiner Unterschrift vom 14. Dezember 2007 schriftlich bestätigt. Aufgrund dieser Fakten könne die Fachstelle in den Bereichen «Erpressbarkeit» und «Vertrauenswürdigkeit» kein Sicherheitsrisiko feststellen. Bei öffentlichem Bekanntwerden des eingestellten Strafverfahrens, könne jedoch ein erhöhter Spektakelwert nicht ausgeschlossen werden. Dieses Kriterium vermöge für sich allein aber noch kein Sicherheitsrisiko gemäss BWIS und PSPV zu begründen.

Die «endgültige Risikoanalyse» wird nach den gesetzlichen Vorschriften dem Vorsteher des VBS nicht zugestellt. Er erhält lediglich die «positive Risikoverfugung».

Am 1. Januar 2008 tritt Roland Nef wie vorgesehen seine Funktion als Chef der Armee an.

2.5 Ausblick: vom Amtsantritt von Roland Nef bis zur Auflösung des Arbeitsverhältnisses

Am 26. Juni 2008 schreibt eine Journalistin der Sonntagszeitung in einer E-Mail an den Generalsekretär des VBS, die Zeitung habe Kenntnis von einer Anzeige, die am 27. November 2006 gegen Roland Nef wegen Nötigung eingereicht worden sei. Die Journalistin fragt, ob er diese Information bestätigen könne und wie der gegenwärtige Stand des Verfahrens sei. Der Generalsekretär des VBS setzt den Departementsvorsteher und den Informationschef des VBS umgehend darüber ins Bild.

Nach den Worten des Generalsekretärs des VBS haben er selbst und der Informationschef des VBS Roland Nef am gleichen Tag mit den in der E-Mail enthaltenen Informationen konfrontiert. Dieser habe geantwortet: «Ja, da lief etwas, aber das ist vorbei und erledigt». Gestützt auf diese Antwort habe das VBS der Sonntagszeitung in einer kurzen Antwort mitgeteilt: «Der Chef der Armee ist weder straf- noch zivilrechtlich vorbestraft noch läuft ein zivil- oder strafrechtliches Verfahren gegen ihn.»

Am darauffolgenden Tag, dem 27. Juni 2008, erhält der Generalsekretär des VBS eine zweite E-Mail von der Sonntagszeitung mit einer langen Liste schwerwiegender Vorwürfe gegen Roland Nef. Der Vorsteher des VBS, der Informationschef und der Generalsekretär konfrontieren Roland Nef am gleichen Tag mit der neuen E-Mail und fragen ihn, was es damit auf sich hat. Darauf habe Roland Nef geant-

wortet, davon sei nichts wahr. Er habe auch erklärt, dass er im Fall einer Veröffentlichung vor den Medien Position beziehen und die fraglichen Zeitungen verklagen werde.

Da Roland Nef sich zu den oben erwähnten Aussagen des Generalsekretärs des VBS nicht äussern wollte, ist die GPK-N ausserstande, seine Version des Sachverhaltes festzuhalten.

Am 13. Juli 2008 veröffentlicht die SonntagsZeitung einen Artikel, der enthüllt, dass gegen Roland Nef zum Zeitpunkt seiner Ernennung zum Armeechef durch den Bundesrat am 8. Juni 2007 eine Strafuntersuchung lief. Im Artikel steht, der Vorsteher des VBS habe von der Untersuchung gewusst, habe aber das Bundesratskollegium darüber nicht in Kenntnis gesetzt.

Gemäss dem Vorsteher des VBS soll ursprünglich ein gemeinsamer Medienauftritt von Roland Nef und seiner früheren Lebenspartnerin geplant gewesen sein, doch habe sich Roland Nef dann für eine andere Vorgehensweise entschieden.

Roland Nef sagte dazu, er habe deutlich zu verstehen gegeben, dass er sich an die mit seiner früheren Lebenspartnerin abgeschlossene Stillschweigevereinbarung halten werde und sich zu dieser Angelegenheit nicht äussern wolle.

Am 14. Juli 2008 weist die Anwältin der ehemaligen Lebenspartnerin von Roland Nef in einem Schreiben an die SonntagsZeitung darauf hin, dass der Klagegrund ihrer Klientin nicht häusliche Gewalt gewesen sei. Sie teilt auch mit, dass sich die beiden anwaltlich vertretenen Parteien nach der ersten Einvernahme gütlich geeinigt, eine Vereinbarung unterzeichnet und Stillschweigen vereinbart hätten.

Am 15. Juli 2008 stellt Roland Nef den Medien eine persönliche schriftliche Erklärung zu, in der er den Inhalt des oben erwähnten Schreibens der Anwältin seiner früheren Lebenspartnerin aufgreift und bestätigt, dass er sich an das vereinbarte Stillschweigen halten werde. Zudem präzisiert er, es handle sich um eine Privatsache und die Verfahrenseinstellung deute darauf hin, dass kein öffentliches Interesse daran bestehe, ihn strafrechtlich zu verfolgen; er danke dem Vorsteher des VBS dafür, dass er seine Persönlichkeitsrechte geschützt habe, zumal der Weg zur Verfahrenseinstellung unter Leitung der Staatsanwältin im Zeitpunkt der Vorgespräche zu seiner Nomination bereits aufgezeigt gewesen sei.

Am 17. Juli 2008 äussert sich Roland Nef vor den Medien. Er räumt ein, dass die Trennung von seiner früheren Lebenspartnerin schwierig gewesen sei und er nicht immer vernünftig gehandelt habe. Ausserdem gibt er zu, im Rahmen der im Strafgesetzbuch vorgesehenen gütlichen Einigung Wiedergutmachungszahlungen geleistet zu haben. Er betont erneut, dass es sich um eine Privatsache ohne Zusammenhang mit seinem Amt handle und schliesst einen Rücktritt aus. Roland Nef gibt bekannt, dass er den *Blick* wegen Verletzung seiner Persönlichkeitsrechte verklagt habe.

Am 18. Juli 2008 gibt der Vorsteher des VBS seinerseits eine Pressekonferenz. Er bekräftigt sein Vertrauen in Roland Nef, räumt aber ein, dass er den Inhalt der Strafanzeige, die gegen Roland Nef zum Zeitpunkt seiner Ernennung zum Armeechef hängig war, nicht gekannt habe. Er sei im Vorfeld der Ernennung von Roland Nef zum Armeechef darüber informiert worden, dass eine Untersuchung gegen ihn laufe und Roland Nef habe ihm versichert, dass das Verfahren demnächst eingestellt werde. Anlässlich der Anhörung vor den beiden SiK vom 25. Juli 2008 hat der Vorsteher VBS ausgeführt, dass er die erste Information über das Verfahren und dass es vor der Aufhebung stehe, im Gespräch mit Roland Nef im April 2007 erhal-

ten habe. Er bestätigt auch, den Bundesrat darüber nicht unterrichtet zu haben. Er habe aus Respekt vor der Privatsphäre von Roland Nef gehandelt. Ausserdem führte er aus, Roland Nef zeichne sich durch eine einwandfreie charakterliche Eignung aus.

Am 20. Juli 2008 veröffentlicht die SonntagsZeitung Auszüge aus dem Protokoll der Zürcher Polizei.

Am 21. Juli 2008 äussert sich der Vorsteher des VBS erneut vor den Medien. Er gibt bekannt, dass Roland Nef beurlaubt wird und ihm eine Frist bis zum 20. August 2008 (Termin der nächsten Bundesratssitzung) eingeräumt wird, um alle Vermutungen, Gerüchte und gegen ihn gerichteten Vorwürfe glaubhaft und ohne Interpretationsspielraum zu widerlegen.

Der Vorsteher des VBS erklärte gegenüber der Kommission, dass er nach der Veröffentlichung der Auszüge aus dem Protokoll der Zürcher Polizei in der Sonntagspresse seine Sichtweise geändert habe. Er habe zwar schon von der Strafanzeige gewusst, habe sich aber nicht vorgestellt, dass es sich um derart gravierende Anschuldigungen handeln könnte. Zudem habe er keinen Zugang zu den Akten gehabt, anhand deren er die Schwere des Sachverhalts hätte selbst beurteilen können.

Am 21. Juli 2008 erstattet Roland Nef bei den Zürcher Strafverfolgungsbehörden Anzeige gegen Unbekannt wegen Verletzung des Amtsgeheimnisses.

Am 25. Juli 2008 treten die Sicherheitspolitischen Kommissionen zu einer ausserordentlichen Sitzung zusammen, bei der Roland Nef und der Vorsteher des VBS angehört und nach den Umständen der Ernennung von Roland Nef vor dem Hintergrund des damals laufenden Strafverfahrens befragt wurden.

Am gleichen Tag nimmt der Vorsteher des VBS vom Gesuch von Roland Nef um Beendigung des Arbeitsverhältnisses im gegenseitigen Einvernehmen Kenntnis.

Im Sommer 2008 (genaue Daten nicht bekannt) hat der Vorsteher des VBS nach eigenen Angaben Roland Nef mehrmals gebeten, «reinen Tisch zu machen». Er habe aber nichts wesentlich Neues erfahren.

Im Sommer 2008 verlangt der Vorsteher des VBS Einsicht in die Einstellungsverfügung der Strafverfolgungsbehörde. Er habe sich per Fax an die Parteianwälte gewandt und einige Stunden später eine Kopie des verlangten Dokuments erhalten, allerdings mit mehreren eingeschwärzten Stellen. Nur der Aufhebungsbeschluss, die Stillschweigevereinbarung und die Parteien seien lesbar geblieben.

Roland Nef gibt seinerseits dem Gesuch des Vorstehers des VBS im August 2008 um Einsichtnahme in die Prüfsakten der Fachstelle PSP und die dazugehörige Aufnahme der Befragung vom 13. Dezember 2007 statt.

Am 20. August 2008 genehmigt der Bundesrat den Antrag des Vorstehers des VBS, das Arbeitsverhältnis mit Korpskommandant Roland Nef auf den 28. Februar 2009 im gegenseitigen Einvernehmen aufzulösen. Danach behält Roland Nef seinen militärischen Grad als Korpskommandant (ausser Dienst) und wird als überzähliger Angehöriger der Armee eingeteilt. Der Antrag des VBS sieht vor, dass mit Roland Nef folgendes Vereinbarung geschlossen wird: Roland Nef bleibt bis zum 28. Februar 2009 von seinen Funktionen entbunden und erhält eine Entschädigung von 275 000 Franken. Weiter ist vorgesehen, dass der Vorsteher des VBS für den Fall, dass der Abschluss dieser Vereinbarung scheitert, befugt ist, das Arbeitsverhältnis mit Roland Nef auf den 31. März 2009 einseitig aufzulösen.

Die Stelle des Armeechefs wird öffentlich ausgeschrieben. Laut der Medienmitteilung des VBS vom 20. August 2008 ist die Ernennung des neuen Chefs der Armee durch den Bundesrat für Anfang Dezember 2008 mit Stellenantritt am 1. Januar 2009 vorgesehen.

Am 1. September 2008 veröffentlicht die Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich einen Bericht⁵ der Staatsanwaltschaft I zur Strafuntersuchung gegen Roland Nef. Der Bericht kommt zum Schluss, dass die Untersuchung unabhängig von der Person und der Stellung des ehemals Angeschuldigten korrekt geführt wurde und auch die Einstellung des Verfahrens gemäss Art. 53 Strafgesetzbuch rechtlich begründet ist. Insbesondere wurde ausgeführt, dass der Angeschuldigte den Schaden gedeckt und alle zumutbaren Anstrengungen unternommen habe, um das von ihm bewirkte Unrecht auszugleichen.

Am 3. September 2008 bestätigt eine Pressemitteilung des VBS eine Meldung von Radio DRS vom gleichen Tag, wonach der Vorsteher des VBS bereits am 14. November 2006 vom Oberauditor über die Existenz eines Strafverfahrens orientiert worden sei.

Der Vorsteher des VBS kennt nach seinen eigenen Worten den genauen Inhalt des gegen Roland Nef zum Zeitpunkt seiner Ernennung zum Armeechef laufenden Strafverfahrens bis heute nicht.

3 Rechtsgrundlagen

3.1 Begründung des Arbeitsverhältnisses mit dem Chef der Armee

Die Funktion des Chefs der Armee wurde per 1. Januar 2004 geschaffen. Der Chef der Armee führt die Gruppe Verteidigung im Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerung und Sport (VBS) (Art. 10 Abs. 1 OV-VBS). Als solcher ist er verantwortlich für die Entwicklung und Führung der Armee. Er führt insbesondere die beiden Teilstreitkräfte Heer und Luftwaffe, die höhere Kaderaus- bildung der Armee, die Logistikbasis der Armee, die Führungsunterstützungsbasis, den Planungsstab, den Führungsstab der Armee sowie seinen eigenen Stab. Als Chef der Gruppe Verteidigung hat er mehrere Amtsdirektoren unter sich. Gleichzeitig gehört er zu den hauptamtlichen Höheren Stabsoffizieren (HSO) und hat den höchsten militärischen Grad des Korpskommandanten (KKdt) inne.

Der Chef der Armee wird gemäss der Bundespersonalgesetzgebung in einem öffentlich-rechtlichen, unbefristeten Arbeitsvertrag angestellt (Art. 8 Abs. 1 BPG). Für die Begründung, Änderung und Beendigung des Arbeitsverhältnisses mit dem Chef der Armee sowie für allfällige disziplinarische Untersuchungen oder Massnahmen ist der Gesamtbundesrat zuständig (Art. 2 Abs. 1 Bst c, Art. 98 Abs. 1 BPV). Der Chef der Armee wird in der obersten Lohnklasse 38 eingereiht. Das entspricht derzeit einem Jahreslohn in der Bandbreite von 319 104 bis 339 472 Franken. Für die militärische Beförderung zum Korpskommandanten ist ebenfalls der Bundesrat auf Antrag des Vorstehers des VBS zuständig.

⁵ Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich, Bericht zur Strafuntersuchung im Fall Nef durch die Strafverfolgung Erwachsene des Kantons Zürich vom 1.9.2008, <http://www.sk.zh.ch/internet/sk/de/mm/2008/227.html>.

Personalrechtlich ist der Chef der Armee dem Vorsteher des VBS direkt unterstellt. Dieser bereitet alle Entscheide, die der Bundesrat betreffend den Chef der Armee zu treffen hat, vor und stellt ihm die entsprechenden Anträge. Insbesondere führt der Vorsteher des VBS das Auswahlverfahren für die Besetzung der Funktion des Chefs der Armee durch. Nach den gesetzlichen Bestimmungen ist er frei, dem Bundesrat eine oder mehrere Kandidaturen zur Auswahl vorzulegen. Nach Auskunft des Bundespräsidenten gegenüber der Kommission entspricht es der Usanz bei Ernennungen oder Wahlen von obersten Kadermitarbeitenden der Bundesverwaltung, dass der zuständige Departementsvorsteher oder die zuständige Departementsvorsteherin nur eine Kandidatur vorlegt.

Für die Ernennung eines Kandidaten als Chef der Armee gelten die allgemeinen personalrechtlichen Anstellungsbedingungen wie fachliche und persönliche Eignung. Der Bundesrat kann ausserdem die Anstellung von bestimmten Kriterien wie Alter oder Vorbildung abhängig machen (Art. 24 Abs. 1 BPV). Als weitere Anstellungsvoraussetzung für Berufsoffiziere, zu denen der Chef der Armee gehört, gilt, dass sie einen «untadeligen Leumund besitzen» müssen (Art. 5 Abs. 1 Bst. f V Mil Pers). Nach dem Bundesgericht wird unter einem «guten Leumund» im Allgemeinen das Fehlen nicht gelöschter Vorstrafen verstanden. In einem Fall, wo es um die Zulassung zu einem bewilligungspflichtigen Beruf gehe, dürfe sich aber die beurteilende Behörde, so das Bundesgericht, nicht mit einer rein formellen Betrachtungsweise begnügen. Vielmehr sei konkret zu prüfen, ob die Lebensführung des Anwärters mit einem Makel behaftet sei, der ihn als zur Ausübung des betreffenden Berufes ungeeignet erscheinen lasse (BGE 104 Ia 187 E. 2b). Welche Auswirkungen eine allfällige Infragestellung des untadeligen Leumunds durch einen Strafregister-eintrag auf ein bereits bestehendes Anstellungsverhältnis mit einem Berufsoffizier hat, kann dem Gesetz nicht entnommen werden.

Der Chef der Armee muss im Weiteren den militärischen Grad eines Korpskommandanten bekleiden. Falls ein Kandidat den Grad noch nicht besitzt, müssen im Hinblick auf den Amtsantritt die Voraussetzungen für eine Beförderung zum Korpskommandanten gegeben sein. Ein Angehöriger der Armee, gegen den ein Strafverfahren hängig ist, kann nur mit Zustimmung des Führungsstabes der Armee befördert werden (Art. 66 Abs. 1 und 3 MDV). Ausserdem wird für eine Beförderung vorausgesetzt, dass eine allenfalls vorgeschriebene Personensicherheitsprüfung rechtskräftig vollzogen sein muss (Art. 57, Abs. 3 Bst. C MDV).

Innerhalb des gesetzlichen Rahmens kommt dem Vorsteher des VBS bei der Auswahl eines Kandidaten ein breiter Ermessensspielraum zu. Mit Blick auf die hohe Bedeutung der Funktion eines Armeechefs und seiner ausgesprochenen Vertrauensstellung sind jedoch höchste Anforderungen sowohl an die fachlichen Voraussetzungen als auch an die persönliche Integrität zu stellen.

Umgekehrt hat ein Bewerber für eine Bundesstelle allgemein die Pflicht, alle für die angestrebte Funktion relevanten fachlichen und persönlichen Auskünfte und Informationen zu erteilen.

Ein Teil der Lehre geht davon aus, dass der Arbeitnehmer bzw. der Bewerber von sich aus über jene Umstände Auskunft zu geben hat, die in einem unmittelbaren objektiven Zusammenhang zum Arbeitsverhältnis stehen, sofern sie für den Arbeitgeber nicht ohnehin erkennbar sind oder entsprechendes Nachfragen dem Arbeitgeber nicht zumutbar ist. Umstritten ist in der Lehre, inwiefern der Bewerber auch Fragen aus dem Privatleben beantworten muss. Der Persönlichkeitsbereich des

Bewerbers geniesst gemäss überwiegender Meinung jedenfalls keinen umfassenden Schutz. Der Arbeitgeber kann durchaus ein berechtigtes Interesse an Informationen aus diesem Bereich haben, wobei auch hier ein direkter Bezug zwischen der Frage und der beruflichen Eignung und Verfügbarkeit vorausgesetzt werden muss. Generell lässt sich sagen, dass je persönlicher die vertragliche Bindung und je tiefer das gegenseitig notwendige Vertrauen ist, desto eher ist von umfassenden gegenseitigen Aufklärungspflichten auszugehen (vgl. zum Ganzen bspw. BGE 122 V 276 E. 3b mit zahlreichen Hinweisen und Entscheid der Eidgenössischen Personalrekurskommission vom 22. September 2005 ebenfalls mit zahlreichen Hinweisen).

Bei einem Anwärter auf die Funktion des Armeechefs sind entsprechend dem hohen Amt auch hohe Anforderungen an die Offenbarungs- oder Mitteilungspflicht zu stellen.

3.2 Personensicherheitsprüfung (PSP)

Bedienstete des Bundes und Angehörige der Armee, die bei ihrer Tätigkeit Einblick in die Regierungstätigkeit oder in wichtige sicherheitspolitische Geschäfte oder regelmässigen Zugang zu Geheimnissen der inneren oder der äusseren Sicherheit haben, müssen sich nach den Vorschriften des BWIS⁶ einer Personensicherheitsprüfung (PSP) unterziehen. Zweck der PSP ist es, bei diesem Kreis von Personen allfällige Sicherheitsrisiken aufzudecken. Im Rahmen der PSP werden sicherheitsrelevante Daten über die Lebensführung der betroffenen Personen erhoben, insbesondere über ihre engen persönlichen Beziehungen und familiären Verhältnisse, ihre finanzielle Lage, ihre Beziehungen zum Ausland und Aktivitäten, welche die innere und äussere Sicherheit in rechtswidriger Weise gefährden könnten (Art. 20 Abs. 1 BWIS).

Der Bundesrat führte in seiner Botschaft zum BWIS aus, eine der heikelsten und intensivsten Bedrohungen der inneren Sicherheit entstehe dann, wenn an besonders wichtigen Schlüsselpositionen eingesetzte Personen Verrat üben, gegen den Staat selber arbeiteten oder seine Institutionen auf rechtswidrige Art verändern wollten. Auch sollten nur Personen eingesetzt werden, die nicht erpressbar seien und die Gewähr bieten würden, dass sie das ihnen entgegengebrachte Vertrauen nicht missbrauchen würden. Als Sicherheitsrisiken im Sinne des BWIS gelten insbesondere Terrorismus, verbotener Nachrichtendienst, gewalttätiger Extremismus, kriminelle Handlungen, Korruption, finanzielle Probleme, Abhängigkeiten, Erpressbarkeit und exzessiver Lebenswandel.⁷

Die Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen unterscheidet zwischen drei Prüfungsstufen: die Grundsicherheitsprüfung (Art. 10 PSPV)⁸, die erweiterte Sicherheitsprüfung (Art. 11 PSPV) und die erweiterte Sicherheitsprüfung mit Befragung (Art. 12 PSPV). Die Funktionen in der Bundesverwaltung und in der Armee, für die eine Sicherheitsprüfung durchgeführt werden muss, sind in den Anhängen zur Ver-

⁶ Bundesgesetz über die Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21.3.1997 (BWIS, SR 120).

⁷ Vgl. Entscheide der Rekurskommission VBS vom 6.4.2006, E. 4b und vom 19.11.2004, E. 3a).

⁸ Art. 19–21; Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen (PSPV, SR 120.4).

ordnung aufgeführt. Daraus ergibt sich, dass für den Chef der Armee die erweiterte Sicherheitsprüfung mit Befragung vorgesehen ist.

Die PSP wird formell von jener Amtsstelle eingeleitet, die für die Vorbereitung der Anstellung einer Person und für die Aufgabenübertragung zuständig ist. Im Fall des Chefs der Armee ist dies das Management Development Verteidigung (MD V) im Stab des Chefs der Armee. Durchgeführt wird die PSP von der Fachstelle PSP, die bei der Informations- und Objektsicherheit (IOS) angesiedelt ist. Die Fachstelle PSP führt jährlich ungefähr 36 000 Prüfungen durch. Davon entfallen ca. 25 000 auf Armeeangehörige. Prüfungen mit der höchsten Sicherheitsstufe (erweiterte Prüfung mit Befragung gemäss Art. 12 PSPV) sind nur für einen kleinen Teil der PSP vorgesehen.

Artikel 19 Absatz 3 BWIS sieht gemäss der deutschen Fassung vor, dass die PSP durchgeführt wird, «bevor das Amt oder die Funktion übertragen» wird. Diese Formulierung wird als «vor dem Amtsantritt» bzw. «vor der Übernahme der Funktion» interpretiert. Der französische Gesetzestext lautet dagegen: «avant la nomination à la fonction». In Übereinstimmung mit dem französischen Text heisst es in der Botschaft des Bundesrates: «Die Sicherheitsprüfung wird durchgeführt, bevor eine Person für die Wahl oder die Übertragung der Funktion vorgeschlagen wird»⁹. Nach Angaben der Fachstelle PSP entspricht es der bisherigen Praxis der Departemente, bei der Wahl des obersten Kaderns die PSP erst nach der Ernennung einzuleiten.

Die Sicherheitsprüfung wird spätestens nach fünf Jahren wiederholt (Art. 19 Abs. 1 PSPV). Hat die ersuchende Stelle Grund zur Annahme, seit der letzten Prüfung seien neue Risiken entstanden, insbesondere vor einer militärischen Beförderung, der Übernahme neuer Aufgaben oder bei einem Einsatz im Ausland, kann sie vor Ablauf der fünf Jahre eine Prüfungswiederholung einleiten (Art. 19 Abs. 3 PSPV).

Die PSP kann nur mit der unterschriftlichen Ermächtigung der betroffenen Person durchgeführt werden. Die Ermächtigung kann jederzeit schriftlich widerrufen werden (Art. 15 PSPV).

Bei der erweiterten Sicherheitsprüfung erhebt die Fachstelle PSP Daten aus den Registern der Sicherheits- und der Strafverfolgungsorgane von Bund und Kantonen, aus dem Strafregister sowie aus den Registern der Betreibungs- und Konkursbehörden. Im Weitem holt sie Polizeiberichte der zuständigen Kantonspolizei und insbesondere Auskünfte bei den zuständigen Strafverfolgungsbehörden über laufende Strafverfahren ein. Sie hat entweder direkt Zugriff auf die Datenbanken oder holt die Informationen über den Dienst für Analyse und Prävention (DAP) des Fedpol ein. Bei den Prüfungen nach oberster Sicherheitsstufe findet zudem eine Befragung der Person durch die Fachstelle PSP statt.

⁹ Botschaft zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit und zur Volksinitiative «S.O.S Schweiz ohne Schnüffelpolizei» vom 7.3.1994 (BBl 1994 II 1186 f.).

Die Fachstelle PSP erlässt in der Regel innert drei Monaten eine Verfügung über das Ergebnis der Sicherheitsprüfung. Sie kann folgende Verfügungen erlassen (Art. 21 PSPV):

- a. positive Risikoverfügung: die Fachstelle PSP beurteilt die Person als kein Sicherheitsrisiko;
- b. Risikoverfügung mit Auflagen: die Fachstelle PSP beurteilt die Person als Sicherheitsrisiko mit Vorbehalt;
- c. negative Risikoverfügung: die Fachstelle PSP beurteilt die Person als Sicherheitsrisiko;
- d. Feststellungsverfügung: der Fachstelle PSP ist es mangels Datenverfügbarkeit nicht möglich, die für die Ausstellung einer Risikoverfügung notwendigen Daten zu erheben.

Erwägt die Fachstelle PSP, eine negative Risikoverfügung oder eine Risikoverfügung mit Auflagen zu erlassen, so gibt sie der betroffenen Person Gelegenheit, schriftlich Stellung zu nehmen und allfällige Gegenbeweismittel einzureichen.

Bei einer negativen Risikoverfügung oder einer Risikoverfügung mit Auflagen steht der betroffenen Person die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht offen (Art. 21 Abs. 3 BWIS).

Die Fachstelle PSP unterbreitet ihre Beurteilung des Sicherheitsrisikos schriftlich der Behörde, die für die Wahl oder die Funktionsübertragung zuständig ist. Die Behörde ist jedoch nicht an die Beurteilung der Fachstelle PSP gebunden, d.h. sie kann die betroffene Person trotz einer negativen Risikoverfügung oder einer Risikoverfügung mit Auflagen anstellen (Art. 21 Abs. 4 BWIS).

3.3 Beendigung des Arbeitsverhältnisses mit dem Chef der Armee

Das öffentlich-rechtliche, unbefristete Arbeitsverhältnis kann vom Bund und vom Arbeitnehmer unter Beachtung der ordentlichen Kündigungsfrist beendet werden, wobei der Bund für die Kündigung einen gesetzlichen Grund geltend machen muss. Die Gründe sind im Bundespersonalgesetz abschliessend aufgezählt (Art. 12 Abs. 6 Bst. a–f BPG). Im Arbeitsvertrag können spezielle vertragliche Anstellungsbedingungen vorgesehen werden, deren Wegfall ein Kündigungsgrund für den Bund darstellt (Art. 12 Abs. 6 Bst. f BPG). Für die Höheren Stabsoffiziere sieht Artikel 26 Absatz 5 BPG vor, dass der Bundesrat höhere Stabsoffiziere jederzeit aus ihrer Funktion oder ihrem Kommando entlassen und in eine andere Funktion oder ein anderes Kommando versetzen kann. Für den Fall, dass die Versetzung in eine andere Funktion oder ein anderes Kommando nicht möglich ist, hält der Arbeitsvertrag mit den höheren Stabsoffizieren diesen Umstand als Grund für eine ordentliche Kündigung nach Artikel 12 Absatz 6 Buchstabe f BPG fest. Eine entsprechende Klausel war im Arbeitsvertrag mit Roland Nef als Chef der Armee enthalten.

Im Weiteren können die Vertragsparteien das Arbeitsverhältnis im gegenseitigen Einvernehmen auf jeden Zeitpunkt ohne Kündigung beenden (Art. 10 Abs. 1 und 2 BPG).

Wenn der Bund den Arbeitsvertrag kündigt, ohne dass den Arbeitnehmer ein Verschulden trifft, so erhält dieser unter bestimmten, vom Gesetz genannten Voraussetzungen eine Abgangsentschädigung (Art. 19. 2 BPG). Abgangsentschädigungen sind ausserdem bei fehlerhaften oder missbräuchlichen Kündigungen gemäss Artikel 14 BPG vorgesehen (Art. 19 Abs. 3 und 4 BPG). Das Gesetz sieht im Weiteren vor, dass der Bundesrat durch Verordnung für weiteres Personal Entschädigungen vorsehen kann. Zudem kann der Bundesrat auf Verordnungsstufe den Rahmen für allfällige Abgangsentschädigungen bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses im gegenseitigen Einvernehmen nach Artikel 10 Absatz 1 BPG regeln (Art. 19 Abs. 5 BPG).

Abgangsentschädigungen sind gemäss Artikel 19 BPG grundsätzlich nur für Fälle vorgesehen, in denen der Bund das Arbeitsverhältnis kündigt. Der Bundesrat hat es bisher unterlassen, auf Verordnungsstufe den Fall zu regeln, dass auch bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses im gegenseitigen Einvernehmen nach Artikel 10 Absatz 1 BPG eine Abgangsentschädigung ausgerichtet werden kann. Trotzdem hat der Bundesrat gemäss seiner Praxis in verschiedenen Fällen Abgangsentschädigungen bei einvernehmlichen Vertragsbeendigungen zugesprochen, so auch beim ehemaligen Bundesanwalt.¹⁰

3.4 Strafbefreiung nach Wiedergutmachung (Art. 53 StGB)

Im Rahmen der Totalrevision des allgemeinen Teils des Schweizerischen Strafgesetzbuches wurde die Bestimmung über die Wiedergutmachung – Artikel 53 Strafgesetzbuch – als neuer Strafbefreiungstatbestand geschaffen. Sie ist nun seit dem 1. Januar 2007 in Kraft (AS 2006 3459 3535). Sie lautet:

«Hat der Täter den Schaden gedeckt oder alle zumutbaren Anstrengungen unternommen, um das von ihm bewirkte Unrecht auszugleichen, so sieht die zuständige Behörde von einer Strafverfolgung, einer Überweisung an das Gericht oder einer Bestrafung ab, wenn:

- a. die Voraussetzungen für die bedingte Strafe (Art. 42) erfüllt sind; und
- b. das Interesse der Öffentlichkeit und des Geschädigten an der Strafverfolgung gering sind.»

Die Strafverfolgung ist folglich zwingend dann einzustellen bzw. von einer Bestrafung ist zwingend dann abzusehen, wenn die drei folgenden Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind:

- Der vom Geschädigten erlittene Schaden muss vom Täter vollständig gedeckt worden sein oder aber er muss alle zumutbaren Anstrengungen unternommen haben, das von ihm bewirkte Unrecht auszugleichen,
- das Strafverfolgungsinteresse – sowohl des Geschädigten als auch der Öffentlichkeit – muss gering sein, und
- die Voraussetzungen für die bedingte Strafgewährung gemäss Artikel 42 Strafgesetzbuch müssen erfüllt sein; also die begangene Tat wird mit einer

¹⁰ Bericht der GPK-N zur Überprüfung der Funktion der Strafverfolgungsbehörden des Bundes vom 5.9.2007 (BB1 2008 1979).

Geldstrafe oder einer Freiheitsstrafe von weniger als zwei Jahren bedroht und der Vollzug dieser Strafe erscheint nicht notwendig, um den Täter von der Begehung weiterer Verbrechen oder Vergehen abzuhalten (Abs. 1); zudem darf der Täter in den letzten fünf Jahren vor der Tat nicht zu einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten oder zu einer Geldstrafe von mindestens 180 Tagessätzen verurteilt worden sein, es sei denn, es lägen besonders günstige Umstände vor (Abs. 2).

Fehlt es an einer dieser Voraussetzungen, muss die zuständige Behörde das eröffnete Verfahren weiterführen, sofern keine anderen Strafbefreiungsgründe vorliegen (vgl. Artikel 52 und 54 Strafgesetzbuch). Das heisst, die Strafverfolgungsbehörde hat die Strafverfolgung abzuschliessen, die Sache an das Gericht zu überweisen und letztlich hat das Gericht ein Urteil zu fällen.¹¹

Eine Anwendung von Artikel 53 Strafgesetzbuch durch die zuständige Untersuchungsbehörde und der damit verbundene Verzicht auf eine (weitere) Strafverfolgung bzw. Überweisung an das Gericht ist nur auf der Basis einer antizipierten Beurteilung der Tat- und Schuldfrage möglich.¹² Dass der Beschuldigte auch tatsächlich verurteilt würde, ist im Augenblick der Einstellung der Strafverfolgung nicht sicher oder gegeben.

Die Einstellung des Verfahrens im Untersuchungsstadium unter Anwendung dieser Bestimmung setzt allerdings auch klar voraus, dass tatsächlich etwas vorgefallen ist und dass der Tatbestand aller Voraussicht nach erfüllt wurde. Andernfalls wäre das Verfahren eingestellt worden, weil sich ein anfänglicher Tatverdacht nicht erhärten liess bzw. weil die Strafverfolgungsbehörde zur Einschätzung gelangte, dass keine strafbaren Handlungen vorliegen.

Sobald ein Delikt verübt wurde, woraus kein oder zumindest nicht ausschliesslich ein materieller Schaden entstanden ist, ist der vollständige Schadensausgleich nicht möglich. Diesfalls steht die Frage im Zentrum, ob der Täter alle zumutbaren Anstrengungen unternommen hat, um das von ihm bewirkte Unrecht auszugleichen.

Dabei sind an die Zumutbarkeit der Anstrengungen hohe Anforderungen zu stellen. Ob sich eine Anwendung von Artikel 53 Strafgesetzbuch allerdings nur dann rechtfertigt, wenn diese Anstrengungen das Mass einer qualifizierten Form der tätigen Reue im Sinne von Artikel 48 Buchstabe d Strafgesetzbuch erreichen¹³ oder ob die Anwendung von Artikel 53 Strafgesetzbuch – bei Erfüllung der übrigen gesetzlichen Voraussetzungen – zwar die Übernahme der Verantwortung für das Geschehene, aber keine darüber hinaus gehende Gesinnung verlangt,¹⁴ ist in der Lehre umstritten.

In der Botschaft zu den entsprechenden Änderungen des Schweizerischen Strafgesetzbuches hielt der Bundesrat fest, dass das neue Sanktionensystem u.a. deshalb abgestuft wurde, um die Strafverfolgungsbehörden und die Gerichte zu einem gewissen Grad zu entlasten. So soll von der Strafverfolgung oder einer Bestrafung

¹¹ Davon ausgenommen sind einzig Antragsdelikte, bei welchen kein Antrag gestellt, auf eine Antragsstellung verzichtet oder ein Antrag wieder zurückgezogen wurde (vgl. Art. 30 ff. StGB).

¹² Vgl. Schwarzenegger Christian, Hug Markus, Jositsch Daniel, Strafrecht II – Strafen und Massnahmen, 8. Auflage Zürich/Basel/Genf 2007, S. 62.

¹³ So insb. Jositsch Daniel, Strafbefreiung gemäss Art. 52 ff. StGBneu und prozessrechtliche Umsetzung, SJZ 100 (2004) S. 2 ff., S. 8.

¹⁴ So insb. Exquis Dominique, Sinn und Gesinnung: Bemerkungen zu Art. 53 rev. StGB, AJP 14 (2005) S. 309 ff., S. 313 f.

abgesehen werden, wenn es an einem Strafbedürfnis fehle. Dies sei u.a. dann der Fall, wenn der Täter Wiedergutmachung geleistet¹⁵ bzw. alle zumutbaren Anstrengungen unternommen habe, um das von ihm begangene Unrecht auszugleichen. Dabei gelte es zu berücksichtigen, dass die Wiedergutmachung in erster Linie dem Opfer diene. Deshalb sei es «falsch, nur die Anstrengungen, die der Täter aus eigenem Antrieb unternommen hat, zu würdigen, und nicht auch diejenigen, zu denen eine andere Person [...] die Anregung gegeben hat».¹⁶

Das Bundesgericht hat in seinem einzigen Urteil zu dieser Bestimmung die in der Lehre umstrittene Frage explizit offen gelassen. Allerdings hat es festgehalten, dass aus generalpräventiver Sicht eine Strafbefreiung nach Artikel 53 Strafgesetzbuch nur dann in Frage kommt, wenn der Täter die Normverletzung eingesteht, die Verantwortung dafür übernimmt und sich für die Wiederherstellung der Normwirksamkeit und des allgemeinen Rechtsfriedens einsetzt.¹⁷

Damit ist klar, dass es bezüglich der Voraussetzung des geringen Strafverfolgungsinteresses nicht auf das subjektive Empfinden der geschädigten Person ankommen kann und ein allfälliges Einverständnis mit dem Verzicht auf Weiterverfolgung einer Straftat nicht von entscheidender Bedeutung ist. Vielmehr ist einzig das rechtlich geschützte Verfolgungsinteresse zu berücksichtigen.

Bezüglich der Interessen der Öffentlichkeit bedeutet dies, dass sich diese auf die eigentlichen Strafzwecke der Spezial- und Generalprävention beschränken und weitgehend erst dann eine bedeutende Rolle erlangen, wenn keine bestimmten Personen geschädigt wurden. Dabei zu berücksichtigen ist allerdings, dass an der Verfolgung von Offizialdelikten – von Delikten, die von Amtes wegen zu verfolgen sind – grundsätzlich immer ein öffentliches Interesse besteht. Deshalb ist Artikel 53 Strafgesetzbuch als Ausnahmebestimmung restriktiv zu handhaben.

4 Beurteilung durch die GPK-N, Schlussfolgerungen und Empfehlungen

4.1 Auswahlverfahren

4.1.1 Vorbereitung durch den Vorsteher des VBS

Allgemein stellt die GPK-N fest, dass der Vorsteher des VBS das Verfahren zur Auswahl eines neuen Armeechefs sehr ernst genommen hat. Insbesondere hat er dafür auch einen erheblichen Aufwand, sowohl in personeller wie in zeitlicher Hinsicht, betrieben.

¹⁵ Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Allgemeine Bestimmungen, Einführung und Anwendung des Gesetzes) und des Militärstrafgesetzes sowie zu einem Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht vom 21.9.1998, BBl 1999 1979 ff., 1986 [Botschaft].

¹⁶ Botschaft, BBl 1999 1979 ff., 2065 f. [inkl. Zitat].

¹⁷ Urteil des Bundesgerichts 6B_152/2007 vom 13.5.2008, E. 5.2.

Die Kommission sieht durchaus die positiven Aspekte des angewandten Auswahlverfahrens und begrüsst es insbesondere, dass der Vorsteher des VBS bereit war, sich von unterschiedlichen Seiten beraten zu lassen¹⁸, hat in diesem Vorgehen aber auch erhebliche Schwachstellen ausgemacht.

So hat die GPK-N bei ihrer Untersuchung festgestellt, dass die verschiedenen Segmente des vom Vorsteher des VBS festgelegten Konsultationsverfahrens voneinander getrennt verliefen. So gab es insbesondere weder zwischen dem Armeechef und der Beratergruppe oder dem externen Experten noch zwischen der Beratergruppe und dem Experten Kontakte. Dies hatte zur Folge, dass einzig der Vorsteher des VBS den Gesamtüberblick über das Auswahlverfahren und über die eingeholten Informationen hatte.

Nach Auffassung der Kommission erhöhte sich aber mit diesem Vorgehen, in verschiedenen unabhängig und voneinander abgeschottet arbeitenden Gruppen und Personen, das Risiko, dass gewisse Schlüsselinformationen – in diesem Fall die Information über ein laufendes Strafverfahren gegen Roland Nef – durch die Maschen fallen, ohne einen Alarm auszulösen.

Mit seinem Entscheid, das Auswahlverfahren so zu gestalten, z.B. die Gespräche mit den Kandidaten alleine zu führen, versetzte sich der Vorsteher des VBS selbst in eine Position, in der er allein alle Karten in der Hand hatte und bürdete sich auf diese Weise eine erhöhte persönliche Verantwortung auf. Indem er die Beratergruppe nicht ausdrücklich auf das gegen den Kandidaten Roland Nef laufende Strafverfahren aufmerksam machte, verbaute er sich die Möglichkeit einer Beratung oder Warnung durch einzelne Mitglieder der Gruppe in Bezug auf dieses Verfahren.

Weiter stellt die GPK-N fest, dass bei den Kandidaten die persönliche und charakterliche Eignung nicht mit der gleichen Sorgfalt geprüft wurden wie die Kriterien der Militär- und Führungskompetenzen (vgl. S. 11 und 12). Auch wenn die Notwendigkeit einer Überprüfung der fachlichen Kompetenzen der Kandidaten unbestritten ist, ist die Kommission der Auffassung, dass in Anbetracht der Verantwortung, die ein Armeechef zu tragen hat, auch die charakterliche Eignung und insbesondere die Integrität der Kandidaten einer vertieften Aufmerksamkeit bedurft hätten.

Aus diesem Grund bemängelt die Kommission, dass weder im «Appraisal» von Stephan Bieri noch in einem späteren Zeitpunkt allfällige Unzulänglichkeiten in der Persönlichkeit und der Biografie des Kandidaten näher eruiert wurden.

Im Übrigen stellt die Kommission fest, dass im ganzen Auswahlverfahren keine Frau mitbeteiligt war. Ohne behaupten zu wollen, dass der Einbezug einer oder mehrerer Frauen zwangsläufig zu einem anderen Ergebnis oder zumindest zu einer adäquateren Berücksichtigung gewisser Elemente geführt hätten, ist die GPK-N doch der Meinung, dass es angesichts der zahlreichen Studien, welche die Vorteile von gemischten Rekrutierungsteams aufzeigen, sinnvoll wäre, in Zukunft diesem Aspekt mehr Beachtung zu schenken.

¹⁸ Beratergremium mit Personen aus Politik, Verwaltung, dem Miliz- und dem Armeebereich, Gespräche mit dem Armeechef, Evaluation eines externen Experten etc.

4.1.2

Rolle des Bundesrates

Gemäss heutiger Praxis finden im Bundesrat kaum Diskussionen zu einzelnen Ernennungen statt. Allenfalls achtet das Gremium auf eine angemessene parteipolitische, regionale und wirtschaftliche Verteilung der höchsten Ämter. Somit liegt die Verantwortung für die Prüfung der fachlichen und persönlichen Ernennungsvoraussetzungen beim antragstellenden Departementsvorsteher.

Gestützt auf diese Untersuchung gelangt die Kommission zum Schluss, dass der Bundesrat zwar das zuständige Wahlorgan ist, in der Praxis aber die Auswahl von Führungskräften der Bundesverwaltung fast ausschliesslich dem zuständigen Departementsvorsteher bzw. der zuständigen Departementsvorsteherin überlässt.

In den Augen der Kommission kann dies zu Problemen führen, vor allem wenn es sich um Funktionen mit höchster Verantwortung wie z.B. diejenige des Armeechefs oder des Bundesanwalts handelt.

Nach Auffassung der Kommission sind Überlegungen darüber anzustellen, wie der Bundesrat bei der Besetzung solcher Funktionen stärker in das Auswahlverfahren einbezogen werden soll.

Empfehlung 1 Auswahlverfahren bei Funktionen mit höchster Verantwortung

Die GPK-N ersucht den Bundesrat, sie in Kenntnis zu setzen über die Massnahmen, die er auf Grund dieses Berichts zu treffen gedenkt, um das Verfahren zur Auswahl der höchsten Führungskräfte der Bundesverwaltung zu verbessern und neben hoher Fach- und Führungsqualifikation gleichwertig die Klärung der in hohem Mass erforderlichen persönlichen und charakterlichen Eignung im Verfahren zu sichern. Die Kommission erwartet vom Bundesrat, dass den Massnahmenvorschlägen eine grundsätzliche Überlegung über seine Rolle bei der Ernennung von höchsten Führungskräften der Verwaltung vorausgeht.

4.1.3

Verhalten des Vorstehers des VBS in Bezug auf das laufende Strafverfahren

Nach Auffassung der Kommission hat der Vorsteher des VBS die Tatsache, dass gegen einen der Kandidaten ein Strafverfahren wegen Nötigung und anderen Delikten lief, falsch eingeschätzt und damit in diesem Fall nicht die notwendige Sorgfalt walten lassen.

Obschon die GPK-N durchaus nachvollziehen kann, dass das Vorliegen eines solchen Strafverfahrens bei einem Kandidaten nicht systematisch in die Beurteilung einbezogen werden muss, ist sie dennoch der Auffassung, dass im vorliegenden Falle, d.h. in Anbetracht der Funktion und der Art der Anschuldigungen, äusserste Vorsicht geboten gewesen wäre.

Ausgehend von der Annahme, dass es sich um eine schwierige Trennung handle, wie es deren viele gibt, hat der Vorsteher des VBS nicht versucht, in Erfahrung zu bringen, was sich hinter der Anschuldigung der Nötigung verborgen halten könnte. Geleitet vom Willen, das Privatleben des Kandidaten zu respektieren, war er zudem der Ansicht, es liege nicht an ihm, das Strafverfahren inhaltlich zu würdigen, son-

dem dies sei primär Aufgabe der Zürcher Staatsanwaltschaft und sekundär der Fachstelle PSP. Dies, obwohl der Vorsteher des VBS wusste, dass der Entscheid der Zürcher Strafverfolgungsbehörden und jener der Fachstelle PSP erst *nach* der Ernennung vorliegen würden.

Die Kommission ist der Meinung, dass der Vorsteher des VBS unabhängig von der Beurteilung der Zürcher Staatsanwaltschaft (strafrechtliche Beurteilung) und der Fachstelle PSP (Sicherheitsrisikobeurteilung) genaue Informationen hätte verlangen müssen, um überhaupt beurteilen zu können, ob der ausgewählte Kandidat die für einen künftigen Armeechef erforderliche charakterliche Eignung (Integrität, Belastungsfähigkeit usw.) besitzt.

Die GPK-N teilt die Auffassung, dass sich eine Strafuntersuchung als unbegründet erweisen kann (Prinzip der Unschuldsvermutung) und dass aus diesem Grund allein das Vorliegen einer solchen nicht ausreicht, um einen Anwärter aus dem Auswahlverfahren auszuschliessen. Sie ist aber der Meinung, dass es angesichts der angestrebten Funktion (Armeechef) und der Art der Anschuldigungen (Nötigung etc.) unumgänglich gewesen wäre, den genauen Inhalt des Verfahrens zu kennen, um in voller Kenntnis der Sachlage das Risiko eines solchen Wahlvorschlags beurteilen zu können.

Nach Auffassung der Kommission wäre es also die Aufgabe des Vorstehers des VBS gewesen, von Roland Nef zu verlangen, dass dieser ihn *vor* der Ernennung durch den Bundesrat über den genauen Inhalt des Verfahrens informiert.

Bei einem Kandidaten, der sich weigert, die verlangten Informationen zu liefern, muss ein Ausschluss aus dem Auswahlverfahren geprüft werden. Im vorliegenden Fall hätte das zum Ausschluss führen müssen.

Der Vorsteher des VBS hat im Dezember 2006 den Armeechef beauftragt, sich über die weitere Entwicklung des Strafverfahrens auf dem Laufenden zu halten. Auch der Armeechef hat die möglichen Auswirkungen dieses Verfahrens unterschätzt (vgl. Ziff. 4.1.4 hiernach); die Art und Weise jedoch, wie dieser Auftrag erteilt und verfolgt wurde, zeugt davon, dass sich der Vorsteher des VBS der Bedeutung dieses Verfahrens nicht wirklich bewusst war.

So wurde vom Armeechef nur verlangt, diese Angelegenheit zu verfolgen, nicht aber, sich hinreichend Kenntnis über den Inhalt des Verfahrens zu verschaffen, um beurteilen zu können, ob der Kandidat geeignet sei, und den Vorsteher des VBS entsprechend zu beraten. Es liegen auch keine Hinweise vor, dass der Vorsteher des VBS selber das Follow-up gemacht hätte. Insbesondere hat er den Armeechef im Nachgang der Auftragserteilung nicht informiert, dass die Angelegenheit nun nicht mehr bloss wegen einer horizontalen Funktionsverschiebung, sondern möglicherweise wegen einer Ernennung zum Armeechef zu verfolgen sei.

Im Gegensatz zu den Aussagen des Vorstehers des VBS im Juli 2008 gegenüber den Medien und den beiden Sicherheitskommissionen steht aufgrund der verschiedenen Anhörungen fest, dass er nicht erst im April 2007 zum ersten Mal über die Existenz eines Strafverfahrens informiert worden ist, sondern bereits, wenn auch nur rudimentär, am 14. November 2006 durch den Oberauditor der Armee. In der Folge wurde der Vorsteher des VBS vom Armeechef wiederholt auf das laufende Verfahren aufmerksam gemacht. Es ist darum wenig glaubhaft, dass sich der Vorsteher des VBS nicht daran erinnerte, obschon er dabei sogar den Auftrag zur Weiterverfolgung der Angelegenheit erteilt hatte. Der Vorsteher des VBS trägt die Haupt-

verantwortung dafür, dass alle Hinweise seit November 2006 über die Strafverfolgung bis zur Ernennung von Roland Nef durch den Bundesrat bzw. bis zum tritt Anfang 2008 unberücksichtigt geblieben sind. An dieser Verantwortung des Vorstehers des VBS ändert nichts, dass Roland Nef alles getan hat, um die Hintergründe der Strafverfolgung zu verharmlosen.

Wie wenig letztlich der Vorsteher des VBS dem Strafverfahren Beachtung schenkte, zeigt sich auch unmittelbar vor der Ernennung von Roland Nef zum Chef der Armee durch den Bundesrat, als der Armeechef den Vorsteher des VBS am 6. Juni 2007 noch einmal daran erinnerte, dass nach wie vor ein Strafverfahren am Laufen sei, und der Vorsteher des VBS den Chef der Armee deshalb beauftragte, kurzfristig mit Roland Nef ein Gespräch zu führen und ihn innert 24 Stunden über das Ergebnis zu informieren – obschon der Vorsteher des VBS den Entscheid, Roland Nef dem Bundesrat am 8. Juni 2007 zur Wahl vorzuschlagen, bereits gefasst hatte.

Nach Auffassung der GPK-N zeugt das Verhalten des Vorstehers des VBS von einem übermässigen Vertrauen in Roland Nef, so insbesondere in dessen Beteuerungen, das Verfahren würde demnächst eingestellt werden. Ein solches Vertrauen ist nicht gerechtfertigt, wenn es um die Ernennung eines neuen Armeechefs geht, weshalb es von mangelnder Sorgfalt zeugt.

In einer Gesamtbeurteilung kommt die Kommission zum Schluss, dass der Vorsteher des VBS einen folgenschweren Fehler begangen hat, indem er dem Bundesrat die Wahl von Roland Nef zum Armeechef vorschlug. Damit musste der Gesamtbundesrat über eine politisch ausserordentlich wichtige Ernennung entscheiden, ohne im Besitz aller notwendigen Informationen zu sein.

4.1.4 Verhalten der anderen Akteure in Bezug auf das laufende Strafverfahren

Gemäss den von der GPK-N eingeholten Informationen waren mehrere andere Personen im VBS, u.a. der Oberauditor der Armee, der Armeechef, der Chef der IOS und der zugeteilte höhere Stabsoffizier des Chefs der Armee, über das laufende Strafverfahren gegen Roland Nef und/oder die Ende Januar 2007 durchgeführte Hausdurchsuchung informiert.

Die Kommission konnte nicht mit Gewissheit feststellen, inwieweit weitere Personen ebenfalls Kenntnis von dieser Angelegenheit hatten.

Dabei ist festzuhalten, dass zum Zeitpunkt, als die erwähnten Personen davon erfuhr (Ende 2006–Anfang 2007), niemand von ihnen wusste bzw. wissen konnte, dass Roland Nef später zum Anwärter auf die Funktion des Armeechefs würde und noch viel weniger, dass er diese Funktion tatsächlich auch antreten würde.

Die Kommission ist der Meinung, dass ein Strafverfahren samt Hausdurchsuchung gegen einen höheren Stabsoffizier wegen Nötigung und anderen Delikten unabhängig von der Bewerbung von Roland Nef für die Stelle als Armeechef bereits ein Problem an sich darstellt, dem zwingend nachgegangen werden sollte.

In den Augen der GPK-N hat der Oberauditor angemessen reagiert, als er den Vorsteher des VBS und später den Armeechef darüber informierte, dass das OA den Zürcher Strafverfolgungsbehörden die Ermächtigung erteilt hatte, gegen Brigadier Roland Nef ein Strafverfahren wegen Nötigung einzuleiten. Dass er diese Informa-

tion aber bloss mündlich am Rande einer Arbeitssitzung über ein anderes Thema mitteilte, hat das Risiko erhöht, dass der Vorsteher des VBS dieser Information nicht die erforderliche Aufmerksamkeit geschenkt hat.

Die Kommission ist zudem der Ansicht, der Oberauditor hätte die Frage, ob das laufende Strafverfahren bei einer allfälligen horizontalen Funktionsverschiebung von Roland Nef Probleme bereiten könnte, nicht oder nicht so beantworten sollen, wie er es getan hat. Der Oberauditor hat der GPK-N zwar erklärt, dass er sich, als er diese Frage verneinte, nur auf formelle Kriterien (horizontale Funktionsverschiebung, keine Beförderung) abstützte und dabei keine Beurteilung über die allfälligen Auswirkungen dieses Verfahrens auf die fachlichen Qualifikationen von Roland Nef vorgenommen habe. Auch betonte er, dass er lediglich seine Meinung geäußert hätte, da er in dieser Sache ohnehin keine Entscheidungskompetenz hatte. Dennoch ist die GPK-N der Auffassung, seine Antwort hätte vorsichtiger und nuancierter ausfallen sollen. Der Oberauditor musste davon ausgehen, dass seine erste Einschätzung Folgen haben könnte. Er hätte diese Einschätzung nicht abgeben dürfen, ohne sich vorgängig genauer über den Sachverhalt zu informieren.

Am 18. Dezember 2006 beauftragte der Vorsteher des VBS den Armeechef, das laufende Strafverfahren mitzuverfolgen. Es ist dabei festzuhalten, dass auch der Armeechef die potenziellen Auswirkungen des Verfahrens unterschätzte und sein Verhalten von einem übermässigen Vertrauen gegenüber Roland Nef zeugte. Der Armeechef erklärte der GPK-N, dass er aufgrund der Aussagen von Roland Nef, es handle sich um finanzielle Forderungen seiner früheren Lebenspartnerin, ebenfalls davon ausgegangen sei, es habe bloss eine schwierige Trennung, wie es deren viele gibt, vorgelegen; aus diesem Grund habe er nicht versucht, mehr zu erfahren.

Obwohl die GPK-N die Erklärung des Armeechefs nachvollziehen kann, dass er sich aus Gründen der Gewaltentrennung nicht in ein laufendes Strafverfahren einmischen bzw. das Privatleben seiner Unterstellten respektieren wollte, ist sie der Ansicht, dass er Roland Nef in Anbetracht des Auftrags, den er vom Vorsteher VBS erhalten hatte, nicht nur zum Stand des Verfahrens hätte befragen, sondern von ihm auch hätte verlangen sollen, dass er ihn über den Inhalt des Strafverfahrens informiert; das Gesagte gilt bereits für die horizontale Funktionsverschiebung, d.h. die Übernahme des Kommandos des Lehrverbands Panzer/Artillerie.

Der blosse Umstand, dass in gewissen Fällen eine Personensicherheitsprüfung obligatorisch ist und in anderen nicht, vermag die Frage nicht zu beantworten, ob ein laufendes Strafverfahren wegen Nötigung und anderen Delikten für eine bestimmte Funktion ein Problem darstellt bzw. darstellen könnte.

Von allen zu Beginn dieses Unterkapitels erwähnten Akteuren, die Kenntnis vom Strafverfahren hatten, hat einzig der Armeechef vor dem Tag der Wahl erfahren, dass Roland Nef als sein Nachfolger bestimmt worden war.

Die Kommission ist der Meinung, dass der Armeechef den Aussagen von Roland Nef anlässlich der Unterredung vom 6. Juni 2007 übermässig Vertrauen schenkte, und dass er von ihm umfassendere Informationen hätte verlangen sollen, um die Situation in Kenntnis der Sachlage beurteilen und den VBS-Chef entsprechend beraten zu können. An dieser Stelle muss allerdings auch hervorgehoben werden, dass die Aussagen des Armeechefs und jene von Roland Nef bezüglich der Dauer und des Inhalts dieser Unterredung nicht übereinstimmen. Die GPK-N hat Kenntnis davon genommen, dass der Armeechef sein Vorgehen bedauert und heute anders handeln würde.

Die Kommission hält fest, dass der Armeechef nicht Mitglied des Beratergremiums war und somit erst am 6. Juni 2007 erfuhr, dass Roland Nef nunmehr der vorge-schlagene Kandidat war.

Ausserdem haben einzelne Mitglieder der Beratergruppe, wie bereits in Ziffer 2.2 dargelegt, im besten Fall bloss beiläufig erfahren, dass Roland Nef noch eine private Angelegenheit zu regeln habe; sie wurden aber nicht darüber informiert, dass es sich um ein Strafverfahren wegen Nötigung und anderen Delikten gehandelt haben soll.

Die GPK-N betont, dass in ihren Augen das gewählte Auswahlverfahren grund-sätzlich richtig, aber die Umsetzung mangelhaft war, um einen Gesamtüberblick zu erlangen, der es den Beteiligten ermöglicht hätte, die allfälligen Auswirkungen des laufenden Strafverfahrens abzuschätzen und den Vorsteher des VBS vor den Risiken und Folgen, welche die Wahl von Roland Nef zum Armeechef mit sich bringen könnten, rechtzeitig zu warnen.

4.2 Durchführung der Personensicherheitsprüfung von Roland Nef

4.2.1 Ernennung von Roland Nef zum Kommandanten des Lehrverbands Panzer/Artillerie

Als Höherer Stabsoffizier unterlag Roland Nef bereits der Pflicht zur erweiterten Sicherheitsprüfung ohne Befragung gemäss Artikel 11 PSPV. Seine letzte PSP erfolgte 2005 und verlief problemlos. Als es am 18. Dezember 2006 um die Vorbe-reitung des Antrags an den Bundesrat ging, Brigadier Roland Nef die Funktion des Kommandanten Lehrverband Panzer/Artillerie zu übertragen, wurde zwar das hän-gige Strafverfahren im Gespräch zwischen dem Chef der Armee und dem Vorsteher VBS thematisiert. Aber es stand nicht zur Diskussion, allenfalls eine vorzeitige PSP durchzuführen. Beide gingen sie davon aus, eine solche sei bei einer neuen Funkti-onsübernahme ohne Beförderung im militärischen Grad weder erforderlich noch angezeigt.

Richtig ist, dass das Gesetz in einem solchen Fall nicht zwingend eine Wiederholung der Prüfung vorschreibt. Es hätte jedoch die Möglichkeit dazu bestanden. Die Ver-ordnung sieht diesbezüglich vor, dass vor der Übernahme einer neuen Aufgabe eine Wiederholung der Sicherheitsprüfung angeordnet werden kann (Art. 19 Abs. 3 PSPV).

Nach Auffassung der GPK-N haben der Vorsteher des VBS und der Armeechef bereits bei dieser ersten Ernennung die Gelegenheit verpasst, näher zu prüfen, ob das Strafverfahren in Bezug auf ein allfälliges Sicherheitsrisiko problematisch sein könnte.

4.2.2 Ernennung von Roland Nef zum Chef der Armee

4.2.2.1 Sommer 2007: Verzicht auf eine Akteneinsicht

Die Kommission hat den Ablauf der nach der Ernennung von Roland Nef zum Chef der Armee durchgeführten PSP näher überprüft. Dabei haben sich sowohl Fehler einzelner Personen als auch systematische Mängel und Lücken in der heutigen Regelung und Praxis der Personensicherheitsprüfungen ergeben.

Der Chef der IOS und der Chef der Fachstelle PSP haben gegenüber der GPK-N die Frage nicht schlüssig beantwortet, weshalb am 2. August 2007 auf eine Einsichtnahme in das hängige Strafverfahren wegen Nötigung und anderen Delikten verzichtet wurde. Die Fachstelle PSP musste sich aufgrund früherer Erfahrungen bewusst gewesen sein, dass mangels hinreichender gesetzlicher Grundlage eine spätere Einsichtnahme, d.h. nach Abschluss oder Einstellung des Verfahrens unter Umständen nicht mehr möglich sein würde¹⁹.

Die Argumentation des Chefs der Fachstelle PSP und des Chefs der IOS, man habe beschlossen zuzuwarten, weil sich die Risikobeurteilung nur auf gesicherte Informationen stützen dürfe²⁰ und zudem keine Dringlichkeit bestanden habe, ist für die GPK-N nicht überzeugend. In Anbetracht der mit einer negativen Risikoverfügung verbundenen Konsequenzen und Folgen, sei es nun in Bezug auf Roland Nef selber, die Armee oder aber in Bezug auf den Vorsteher des VBS, bestand nach Meinung der Kommission sehr wohl Dringlichkeit im Hinblick auf die zu klärende Frage, ob Roland Nef ein Sicherheitsrisiko für die Schweiz darstellen könnte oder nicht. Dies umso mehr als die Fachstelle PSP, wie dies aus dem Prüfdossier hervorgeht, ja selber von einem möglichen Sicherheitsrisiko ausgegangen war, nachdem sie von der Existenz des hängigen Strafverfahrens Kenntnis erhielt.

Für die Kommission bleibt insbesondere die Frage offen, ob und inwiefern die vom Parteivertreter von Roland Nef im Strafverfahren gegenüber der zuständigen Staatsanwältin bekundete Absicht, im Falle einer Einsichtnahme durch die Fachstelle PSP das Ergebnis der Einsichtnahme mit der Fachstelle besprechen zu wollen, den nachfolgenden Entscheid der Fachstelle PSP, entgegen ihrer ursprünglichen Absicht vorderhand auf eine Einsichtnahme zu verzichten und auf den Abschluss des Verfahrens zu warten, beeinflusst hat. Welchen Zweck oder welches Ziel diese Absichtserklärung des Parteivertreters von Roland Nef verfolgt hat, lässt sich den der GPK-N von der zuständigen Strafverfolgungsbehörde zugestellten Aktenstücken

¹⁹ Das BWIS sieht die Einsichtnahme der Fachstelle PSP nur in «laufende Strafverfahren» vor (Art. 20 Abs. 2 Bst d BWIS). Die Materialien zum erwähnten Artikel lassen den Schluss zu, dass die damals das Geschäft behandelnde Rechtskommission des Ständerates (RK-S) die Auskunft über laufende Strafverfahren explizit regeln wollte, weil sie im Zusammenhang mit der Unschuldsvermutung besonders heikel ist. Aus den Materialien ist jedoch nicht ersichtlich, dass die RK-S damit Auskünfte aus abgeschlossenen Strafverfahren unterbinden wollte. Weil es durchaus sinnvoll sein kann, dass die Fachstelle auch über abgeschlossene oder eingestellte Verfahren Auskünfte erhalten kann, hat die Geschäftsprüfungsdelegation beider GPK (GPDel) den Vorstehern VBS und EJPD bereits im Jahr 2004 empfohlen, bei der nächsten BWIS-Revision ausdrücklich auch die abgeschlossenen Strafverfahren in Art. 20 Abs. 2 Bst d zu erwähnen. Diesem Anliegen wurde in der laufenden Revision jedoch nicht stattgegeben, weshalb die GPDel der Rechtskommission des Nationalrates (RK-N) am 28.2.2008 empfahl, sich beim EJPD über die Gründe dieses Verzichts näher zu erkundigen.

²⁰ Wäre dem so, würde die Verordnung nicht explizit die Einsichtnahme der Fachstelle PSP in «laufende Strafverfahren» vorsehen, die definitionsgemäss noch nicht geklärte Verhältnisse in Bezug auf einen oder mehrere Straftatbestände voraussetzen.

nicht entnehmen. Immerhin fällt auf, dass die Aktennotiz der Staatsanwältin gerade in diesem Punkt nicht mit jener des stellvertretenden Chefs der Fachstelle PSP vom 2. August 2007 übereinstimmt (vgl. S. 3447, Ziff 2.4, 2 Seiten weiter).

4.2.2.2 Erlass einer positiven Risikoverfügung

Die GPK-N geht davon aus, dass die Verantwortlichen der Fachstelle PSP sowohl im Vorfeld der Befragung vom 13. Dezember 2007 als auch während der Befragung selber wie auch bei der abschliessenden Würdigung unter erheblichem Druck standen, eine positive Risikoverfügung auszustellen. Und dies erst recht, nachdem Roland Nef am 29. November 2007 der Fachstelle die Ermächtigung zur Einholung von Auskünften aus den Registern des EJPD sowie bei weiteren Amtstellen des Bundes und der Kantone widerrufen hatte.

Kommt hinzu, dass es sich bei Roland Nef um den künftigen Vorgesetzten ihrer Dienststelle und beim Departementsvorsteher um ihren obersten Chef handelte, ein Umstand, der durch die formal garantierte Unabhängigkeit der Risikobeurteilung von Personen bzw. der Fachstelle PSP kaum entkräftet worden sein dürfte. Soweit die GPK-N feststellen konnte, wurde seitens der vorgesetzten Stellen kein – zumindest kein offener oder direkter – Druck ausgeübt.

Die Fachstelle musste sich im Klaren gewesen sein, dass jede andere Verfügung voraussichtlich dazu geführt hätte, dass der Vorsteher des VBS den Amtsantritt von Roland Nef hätte sistieren müssen.

Vor diesem Hintergrund ist die GPK-N der Meinung, dass die Befragung von Roland Nef Sache des Chefs der Fachstelle PSP gewesen wäre. Die Befragung hat aufgezeigt, dass die beiden Befragter ihrer Aufgabe nicht gewachsen waren. Sie waren bestrebt, dem künftigen Chef der Armee nicht zu missfallen, sei es durch unangenehme Fragen, sei es durch eine klare und unmissverständliche Aufforderung, den Vorsteher des VBS inhaltlich vollumfänglich über das eingestellte Strafverfahren wegen Nötigung und anderen Delikten zu informieren. Ihre Befangenheit führte sie wiederholt dazu, mehrdeutige Angaben oder Teilauskünfte von Roland Nef in positive Aussagen umzuinterpretieren, ohne dass dazu objektiv ein Anlass bestanden hätte.

Die von der Fachstelle PSP eigens für Roland Nef geschaffene Lösung des Einbezugs des Departementsvorstehers mittels einer unvollkommen zweiseitigen Bestätigung hat die GPK-N irritiert.

Obwohl die Fachstelle PSP aufgrund des eingeleiteten Strafverfahrens wegen Nötigung und anderen Delikten ein erhöhtes Sicherheitsrisiko festgestellt hatte, bestand sie nicht darauf, dass ihr Roland Nef die entzogene Ermächtigung zur Einsichtnahme in die Strafakten wieder erteilte. Stattdessen delegierte sie die Verantwortung zur Beurteilung des Sicherheitsrisikos stillschweigend an den Vorsteher des VBS, indem sie Roland Nef verpflichtete, diesen «inhaltlich vollumfänglich» zu informieren. Dabei überliess sie es voll und ganz dem Ermessen des Betroffenen, ob und inwieweit er tatsächlich informierte.

Erschwerend kam hinzu, dass die Fachstelle PSP die Tragweite der Neuerungen im Strafgesetzbuch offensichtlich nicht erkannt hatte und deshalb fälschlicherweise davon ausging, dass die Einstellung eines Strafverfahrens nur bedeuten konnte, dass der zur Diskussion stehende Tatbestand nicht erfüllt war (vgl. Ziff. 3.4).

Die Fachstelle begründet ihr Vorgehen damit, es sei einzig darum gegangen, in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und der vormaligen Rekurskommission des VBS das Erpressungsrisiko zu minimieren, indem der Vorgesetzte über den Inhalt des Strafverfahrens orientiert werde. Diese Rechtsprechung gehe davon aus, dass eine Person nicht mehr damit erpressbar sei, wenn der Vorgesetzte informiert ist.

Die Fachstelle übersieht, dass im Fall des Chefs der Armee diese Information nicht genügen kann, weil seine Position in hohem Mass medial ist. Gemäss ihren eigenen Aussagen haben sowohl der Chef der Armee als auch der Vorsteher des VBS Roland Nef in Bezug auf das hängige Verfahren auf ein mögliches Interesse der Medien angesprochen, doch soll sich Roland Nef selbstsicher gezeigt und jeden Grund zu Befürchtungen in den Wind geschlagen haben.

Dieser Aspekt wird von der Rechtsprechung als «Spektakelwert» einer kompromittierenden Information bezeichnet.

Die Fachstelle PSP verwies gegenüber der GPK-N darauf, die Rechtsprechung habe es stets abgelehnt, den Spektakelwert als sicherheitsrelevant anzuerkennen. Dies trifft so nicht zu. In einem Entscheid der Rekurskommission VBS ist etwa nachzulesen, «dass der Hinweis auf den Spektakelwert allein kein erhöhtes Sicherheitsrisiko zu begründen vermag. Der Spektakelwert eines Delikts fällt bei der Risikobeurteilung jedoch dann ins Gewicht, wenn Gefahr besteht, dass die beurteilte Person aus diesem Grund, d.h. um eine öffentliche Anprangerung zu vermeiden, Handlungen vornehmen wird, die eine Beeinträchtigung bzw. Gefährdung der öffentlichen Sicherheit zur Folge haben. Erst dann wird diese Person zu einem entsprechenden Sicherheitsrisiko» (Urteil REKO VBS vom 19.11.2004, 410.10/04).

Im Weiteren hat das Bundesverwaltungsgericht festgehalten, für die Beurteilung, ob jemand in der Ausübung seiner Funktion ein erhöhtes Sicherheitsrisiko im Sinne des BWIS darstelle, sei das konkrete Schutzinteresse des Staates zu beachten. «Entscheidend ist die genaue Funktion bzw. Tätigkeit der betroffenen Person bzw. deren Sicherheitsempfindlichkeit. Je höher die Sicherheitsempfindlichkeit ist, desto eher liegt ein Sicherheitsrisiko vor» (Urteil BVGer vom 6.8.2007 E. 9.1, A-705/2007). Dass der Chef der Armee eine der sicherheitsempfindlichsten Funktionen in unserem Staat überhaupt inne hat, bedarf keiner weiteren Erklärung.

Unter diesen Umständen hätte bereits die Tatsache, dass die Fachstelle aufgrund des Widerrufs der Ermächtigung durch Roland Nef nicht mehr Zugang zu den relevanten Daten hatte, und Roland Nef nicht bereit war, den Inhalt des Strafverfahrens offen zu legen, im Mindesten zu einer Feststellungsverfügung²¹ oder aber zu einer Risikoverfügung mit Auflagen²² oder gar einer negative Risikoverfügung²³ führen müssen. Zumindest hätte eine entsprechende Androhung seitens der Fachstelle PSP dazu führen können, dass noch vor dem Amtsantritt am 1. Januar 2008 eine reelle Chance bestanden hätte, die erforderlichen Informationen zu erhalten oder den Amtsantritt auszusetzen.

²¹ Art. 21 Abs. 1 Bst. d BWIS; der Fachstelle ist es mangels Datenverfügbarkeit nicht möglich, die für die Ausstellung einer Risikoverfügung notwendigen Daten zu erheben.

²² Bst. b; Sicherheitsrisiko mit Vorbehalt

²³ Bst. c; Beurteilung der Person als Sicherheitsrisiko

Die von der Fachstelle schliesslich ausgestellte positive Risikoverfügung war geeignet beim Vorsteher des VBS den Eindruck zu verstärken, am Strafverfahren sei «nichts dran» gewesen. Der Vorsteher des VBS hatte keine Kenntnis von der internen endgültigen Risikoanalyse der Fachstelle. Er wusste weder, dass die Fachstelle keine Kenntnis vom Inhalt des Strafverfahrens hatte, noch wusste er, dass Roland Nef die Ermächtigung zur Einsichtnahme widerrufen hatte. Erst eine direkte Kontaktnahme der Fachstelle PSP mit dem Vorsteher VBS hätte ihm erlaubt, eine tatsachenkonforme Lagebeurteilung vorzunehmen.

Die GPK-N ist der Auffassung, dass auch hier der Vorsteher VBS ein Warnsignal übersehen hat bzw. leichtfertig übergang, indem er eine Bestätigung von Roland Nef, mit welcher dieser bestätigte, den Vorsteher VBS inhaltlich vollumfänglich über das eingestellte Verfahren informiert zu haben, als «eingesehen» quittierte, obwohl er wusste, dass diese inhaltliche Information nie erfolgt war.

4.2.2.3 Informationsübermittlung

Die GPK-N hält fest, dass es bei der Informationsübermittlung zahlreiche Probleme gegeben hat. Insbesondere sind der Chef der Fachstelle PSP und der Chef der IOS davon ausgegangen, dass die Informationen, die sie dem zugeteilten höheren Stabs-offizier des Chefs der Armee übermittelten, über den Armeechef an den Departementsvorsteher weitergeleitet würden, was aus Gründen, die nicht eindeutig eruiert werden konnten, nicht geschehen ist.

Im vorliegenden Fall hätte die Fachstelle PSP den Vorsteher des VBS schriftlich über die Probleme bei der Durchführung der Personensicherheitsprüfung von Roland Nef in Kenntnis setzen sollen, damit der Departementsvorsteher die Situation in Kenntnis der Sachlage hätte beurteilen können.

Für die Kommission ist dem Persönlichkeitsschutz tatsächlich höchste Priorität einzuräumen. Deshalb ist sie der Meinung, dass die Fachstelle PSP derart sensible Informationen einzig und allein dem direkten Vorgesetzten weitergeben darf. Dies auch deshalb, weil die Fachstelle PSP für die Personensicherheitsprüfung der ganzen Bundesverwaltung und nicht nur des VBS zuständig ist.

Nach Meinung der Kommission müssen Richtlinien erlassen werden, die den Grundsatz der Unabhängigkeit der Fachstelle PSP klar festlegen und den Informationsfluss entsprechend regeln.

4.2.2.4 Zeitpunkt der Durchführung der PSP

Die GPK-N hat festgestellt, dass der Wortlaut von Artikel 19 Absatz 3 BWIS in Bezug auf den Zeitpunkt der Durchführung der PSP nicht in allen drei Landessprachen gleich lautet (vgl. Ziff. 3.2). Diese Situation ist unbefriedigend und sollte deshalb so rasch wie möglich geklärt und behoben werden.

Für die Kommission stellt sich zudem die Frage, ob für Funktionen mit höchster Verantwortung die PSP nicht grundsätzlich vor der Ernennung durchgeführt werden müsste.

Die Kommission hat von den vom VBS sofort eingeleiteten Massnahmen im Bereich PSP Kenntnis genommen. Darüber hinaus macht sie die folgenden Empfehlungen:

Empfehlung 2 Einsicht in eingestellte und abgeschlossene Strafverfahren

Der Bundesrat sorgt dafür, dass im Rahmen der laufenden BWIS-Revision die nötigen Vorkehren getroffen werden, dass die Fachstelle bei Personensicherheitsprüfungen der höchsten Stufe auch bei abgeschlossenen oder eingestellten Strafverfahren Einsicht in die Akten nehmen kann.

Empfehlung 3 Unterstellung der Fachstelle PSP

Der Bundesrat sorgt dafür, dass die Fachstelle PSP aus dem VBS ausgegliedert wird und prüft die Angliederung in der Bundeskanzlei oder in einem Departement, das nur wenig Funktionen aufweist, die einer Personensicherheitsprüfung unterliegen.

Empfehlung 4 Richtlinien über den Status der Fachstelle PSP und die Informationsübermittlung

Der Bundesrat sorgt dafür, dass Richtlinien geschaffen werden, in denen die Unabhängigkeit der Fachstelle PSP klar festgelegt und der Informationsfluss entsprechend geregelt wird.

Empfehlung 5 Zeitpunkt der Personensicherheitsprüfung

Die GPK-N ersucht den Bundesrat zu prüfen, ob es zweckmässig sei, bei gewissen Funktionen mit höchster Verantwortung die Personensicherheitsprüfung vor der Ernennung durchzuführen. Weiter sorgt der Bundesrat dafür, dass im Rahmen der laufenden BWIS-Revision die nötigen Vorkehren getroffen werden, dass der Wortlaut von Artikel 19 Absatz 3 BWIS in allen drei Amtssprachen inhaltlich gleich lautet.

4.3 Verhalten von Roland Nef

Die Kommission hat festgestellt, dass Roland Nef während des ganzen Auswahlverfahrens sehr darauf bedacht war, zwischen Angelegenheiten, die in seinen Augen zu seinem Privatleben gehörten und solchen, die in seinen Augen seine Funktion betrafen, zu unterscheiden, und dementsprechend nur selektiv Auskunft zu geben.

Es hätte angesichts der hohen Bedeutung, welche der Funktion des Chefs der Armee zukommt, zur eigentlichen Auskunftspflicht von Roland Nef gehört, den Vorsteher des VBS und/oder den Armeechef von sich aus vor seiner Ernennung

zum Armeechef über den genauen Inhalt des laufenden Strafverfahrens zu orientieren.

In den Augen der Kommission muss ein Kandidat, der die Führung der Schweizer Armee anstrebt, davon ausgehen, dass ein gegen ihn laufendes Strafverfahren keine bloss persönliche Angelegenheit ist, auch wenn sie den privaten Bereich betrifft.

Vor diesem Hintergrund umfasste die Auskunftspflicht von Roland Nef als Anwärter auf die Funktion des Armeechefs nach Auffassung der Kommission nicht nur die Pflicht zur Information über die Existenz eines laufenden Strafverfahrens, sondern auch die Pflicht zur Information über den relevanten Inhalt dieses Verfahrens, unabhängig davon, ob er diese Angelegenheit als eine höchstpersönliche erachtete.

Die GPK-N konnte bei ihren Befragungen durchwegs feststellen, dass der Vorsteher des VBS und der Chef der Armee dem Kandidaten Roland Nef ein grosses Vertrauen entgegenbrachten, dies vor allem wegen seiner – übrigens von den angehörten Personen unbestrittenen – fachlichen Kompetenzen sowie wegen seines 20-jährigen Dienstes in der Armee. In den Augen der GPK-N hätte Roland Nef dieses grosse Vertrauen mit der entsprechenden Offenheit erwidern müssen.

Nach Auffassung der Kommission hätten der Vorsteher des VBS und der Chef der Armee ausdrücklich vollständige Informationen verlangen müssen. Sie ist aber auch der Meinung, dass Roland Nef mit seinem Verhalten wesentlich dazu beigetragen hat, dass dem laufenden Strafverfahren nicht die gebührende Beachtung geschenkt wurde und daher von ihm die entsprechenden Auskünfte nicht verlangt wurden.

Weiter zeugt nach Auffassung der Kommission auch das Verhalten von Roland Nef bei der Personensicherheitsprüfung von seinem ständigen Bestreben, die Informationen, die in seinen Augen sein Privatleben betrafen, von denjenigen Informationen abzutrennen, die er für seine künftige Funktion als relevant erachtete.

Da das Verhalten von Roland Nef bei der Personensicherheitsprüfung bereits in Ziffer 2.4 beschrieben wurde, geht die Kommission an dieser Stelle nicht mehr näher darauf ein.

Schliesslich hat Roland Nef auch der GPK-N gegenüber weder Auskunft über den Inhalt des abgeschlossenen Strafverfahrens gegeben, noch hat er seine Einwilligung zur Einsichtnahme in das eingestellte Strafverfahren erteilt. Deshalb war die GPK-N nicht in der Lage, zu beurteilen, ob diese Informationen entlastend gewesen wären.

4.4 Bedeutung des Strafverfahrens

Die GPK-N zweifelt nicht daran, dass – wie es die Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich am 1. September 2008 festgestellt hat – das Strafverfahren gegen Roland Nef korrekt, d.h. unabhängig von seiner Person und Stellung geführt wurde und dass die Einstellung des Verfahrens gemäss Artikel 53 Strafgesetzbuch rechtlich begründet ist.

Wichtig für die Untersuchung der GPK-N ist indessen die Erkenntnis, dass das wegen Nötigung und anderen Delikten²⁴ geführte Strafverfahren gegen Roland Nef eingestellt wurde, weil die Voraussetzungen für eine Strafbefreiung gemäss Arti-

²⁴ Gemäss Verfügung der Staatsanwaltschaft I des Kantons Zürich vom 6.11.2008 betreffend Akteneinsicht durch die GPK-N.

kel 53 Strafgesetzbuch (Wiedergutmachung) erfüllt waren. Die Frage des Fehlens oder Bestehens von strafbaren Handlungen bleibt indessen offen.

So lässt sich aus der Einstellung des Verfahrens gerade nicht folgern, dass am Verfahren «nichts dran» gewesen sei und dass deshalb auch grundsätzlich kein öffentliches Interesse an der Kenntnis des konkreten Inhalts des Strafverfahrens seitens der Wahlbehörde besteht bzw. bestanden hat.

Unter dem Aspekt der Anforderungen an die persönliche Integrität eines Chefs der Armee und insbesondere der Anstellungsvoraussetzung eines untadeligen Leumundes gemäss Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f V Mil Pers bestand vielmehr ein öffentliches Interesse im Zusammenhang mit der Risikoanalyse und mit der Prüfung der charakterlichen Eignung im Auswahlverfahren, an der Beantwortung der Frage, welches mutmassliche Verhalten von Roland Nef zur Eröffnung eines Strafverfahrens geführt hatte.

Von einem künftigen Chef der Armee muss erwartet werden können, dass er charakterliche Eigenschaften aufweist, die Gewähr dafür bieten, dass er seiner Position auch in einer Krisensituation bzw. in einer besonderen oder in einer ausserordentlichen Lage gerecht wird.

Dass schliesslich der konkrete Inhalt eines nach Artikel 53 Strafgesetzbuch eingestellten Strafverfahrens für die Beurteilung der Frage eines allfälligen Sicherheitsrisikos für die Schweiz von Belang gewesen wäre, ergibt sich aus den Ausführungen in Ziffer 4.2.

Mangels Einsicht in die Untersuchungsakten der zuständigen Strafverfolgungsbehörde konnte die GPK-N nicht überprüfen, inwiefern die konkrete Aktenlage Rückschlüsse auf allfällige Eignungsdefizite von Roland Nef erlaubt hätte, die im Lichte der angestrebten Funktion und des Erfordernisses des guten Leumunds von Belang gewesen wären, oder inwieweit die mutmasslichen Handlungen von Roland Nef zu einem Sicherheitsrisiko hätten führen können.

Angesichts der betroffenen Funktion des Armeechefs ist die GPK-N der Auffassung, dass das öffentliche Interesse es von den zuständigen Bundesbehörden verlangt hätte, die Hintergründe des Strafverfahrens zumindest in groben Umrissen auszu-leuchten. Die Kommission hat sich gestützt auf die ihr von den Strafverfolgungsbehörden des Kantons Zürich erhaltenen Dokumente eine Meinung gebildet. Die Staatsanwaltschaft I des Kantons Zürich hat erwähnt, dass das Strafverfahren aufgrund von nicht unerheblichen Belästigungsvorwürfen im Zeitraum von März 2005 bis Dezember 2006 im Zusammenhang mit der Auflösung der Beziehung zwischen Roland Nef und seiner früheren Lebenspartnerin wegen Nötigung und anderen Delikten geführt wurde, bis es schliesslich am 23. Oktober 2007 gestützt auf Artikel 53 Strafgesetzbuch eingestellt wurde. Die GPK-N erachtet es aber nicht als ihre Aufgabe, an Stelle der von ihr beaufsichtigten Organe tätig zu werden und ver-säumte Abklärungen nachzuholen. Deshalb hat sie beschlossen, auf eine Anfechtung des Entscheids der Staatsanwaltschaft Zürich vom 6. November 2008 zu verzichten.

4.5

Beendigung des Arbeitsverhältnisses und Abgangsschädigung

Der Bundesrat beschloss am 20. August 2008 auf Antrag des Vorstehers des VBS die einvernehmliche Auflösung des Arbeitsverhältnisses mit Roland Nef als Chef der Armee auf den 28. Februar 2009 im Sinn von Artikel 10 BPG. Als Eckwerte für die Vereinbarung legte der Bundesrat unter anderem fest, dass Roland Nef per Ende Februar 2009 eine Entschädigung von 275 000 Franken ausgerichtet werden solle. Als Rechtsgrundlage für die Abgangsschädigung wird auf Artikel 19 Absatz 5 und 6 BPG in Verbindung mit Artikel 78 und 79 BPV verwiesen. Die Entschädigung liegt etwas unter dem derzeitigen Jahresgehalt von Roland Nef. Für den Fall, dass die Vereinbarung nicht zu Stande kommen sollte, ermächtigte der Bundesrat das VBS, das Arbeitsverhältnis mit Roland Nef auf den 31. März 2009 im Sinne der vom Bundesrat definierten Eckwerte zu kündigen.

Aus Sicht der GPK-N ist es nicht befriedigend, dass der Bundesrat den Weg einer einvernehmlichen Beendigung des Arbeitsvertrages bei gleichzeitiger Entrichtung einer Abgangsschädigung gewählt hat. Zum einen besteht dafür keine hinreichende Rechtsgrundlage. Zum andern ist eine Abgangsschädigung gemäss der Konzeption des Bundespersonalgesetzes (Art. 19) nur dann vorgesehen, wenn der oder die Betroffene an der Auflösung des Arbeitsverhältnisses kein Verschulden trifft.

Die GPK-N hat bereits in ihrem Bericht zur Funktion der Strafverfolgungsbehörden des Bundes die ungenügende Rechtsgrundlage für Abgangsschädigungen bei einvernehmlicher Auflösung des Arbeitsverhältnisses gerügt.

Im Übrigen ist es Sache des Vorstehers des VBS bzw. des Bundesrats, eine allfällige, aus dem Arbeitsverhältnis abzuleitende Verletzung der Mitteilungs- und Offenbarungspflicht seitens Roland Nef zu prüfen und zu entscheiden, ob auch in diesem Licht eine Abgangsschädigung gerechtfertigt erscheint.

Empfehlung 6 Abgangsschädigungen

Die GPK-N ersucht den Bundesrat, die Rechtslage in Bezug auf Abgangsschädigungen bei einvernehmlichen Beendigungen von Arbeitsverhältnissen verbindlich zu regeln.

5

Weiteres Vorgehen

Die GPK-N unterbreitet dem Bundesrat diesen Bericht mit den sechs Empfehlungen und ersucht ihn, bis *Ende April 2009* dazu Stellung zu nehmen. Sie lädt ihn ein, sie über die Massnahmen in Kenntnis zu setzen, die er auf dieser Grundlage zu treffen gedenkt und ihr anzugeben, bis wann er diese Massnahmen umsetzen will.

Dieser Bericht wird zur Kenntnisnahme auch an die Sicherheitspolitischen Kommissionen beider Räte und an die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates weitergeleitet.

28. November 2008

Im Namen der
Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

Der Präsident: Pierre-François Veillon

Die Sekretärin: Beatrice Meli Andres

Der Präsident der Subkommission EDA/VBS:
Ruedi Lustenberger

Die Sekretärin der Subkommission:
Jacqueline Dedeystère