

Vorkommnisse im EJPD

Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK)

vom 22. November 1989

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen den Bericht über unsere Abklärungen betreffend die Vorkommnisse im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) mit dem Antrag, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

22. November 1989

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Leuenberger Moritz

Die Vizepräsidentin: Meier Josi

UEBERSICHT

- I. AUFTRAG, ORGANISATION UND VERFAHREN
- II. DIE UMSTAENDE DES RUECKTRITTS VON BUNDESRAETIN ELISABETH KOPP
- III. DIE AMTSFUEHRUNG VON BUNDESRAETIN ELISABETH KOPP
- IV. BEKAEMPFUNG DES BETAEUBUNGSMITTELHANDELS UND DER GELDWAESCHEREI
- V. BUNDESANWALTSCHAFT
- VI. POLITISCHE POLIZEI
- VII. HAUPTFORDERUNGEN FUER DIE GESETZGEBUNG AUS DEN KAPITELN BUNDESANWALTSCHAFT UND POLITISCHE POLIZEI
- VIII. BUNDESAMT FUER POLIZEIWESEN
- IX. BUNDESAMT FUER AUSLAENDERFRAGEN
- X. AKTENFUEHRUNG UND AKTENABLAGE
- XI. GESAMTWERDIGUNG
- XII. ANTRAEGE DER KOMMISSION

INHALTSVERZEICHNIS

I. AUFTRAG, ORGANISATION UND VERFAHREN

1. Auftrag

1.1 Bundesbeschluss

1.2 Eingrenzung des Auftrags

1.2.1 Die PUK als parlamentarische Kommission

1.2.2 Kantonale Verfahren

1.2.3 Beschränkung des Auftrages auf das Eidgenössische
Justiz- und Polizeidepartement

1.2.4 Das Verhalten von Personen ausserhalb der
Bundesverwaltung

2. Organisation

3. Verlauf der Arbeiten

4. Vertraulichkeit

5. Verfahren

5.1 Bundesrat

5.1.1 Allgemeines

5.1.2 Entbindung der Beamten vom Amtsgeheimnis

5.1.3 Herausgabe von Akten

5.1.4 Teilnahme des Bundesrates an den Sitzungen der
PUK

5.2 Bundesverwaltung

5.2.1 Im allgemeinen

5.2.2 Bundesanwaltschaft im besonderen

5.3 Bundesgericht

5.4 Kantone

5.4.1 Vorbemerkung

5.4.2 Befragung von kantonalen Beamten und Herausgabe
kantonalen Akten

5.4.3 Amtsberichte

5.5 Ausland

5.6 Privatpersonen

5.6.1 Hinweise

5.6.2 Befragungen und Aktenherausgabe

5.6.3 Kann die PUK Straffreiheit zusichern?

5.7 Anhörung von Betroffenen

5.8 Informationspolitik der PUK

5.9 Schlussbemerkung

6. Andere Verfahren

**6.1 Die Administrativuntersuchung von alt
Bundesgerichtspräsident Arthur Haefliger**

6.2 Disziplinarverfahren

6.2.1 Bundesanwalt Rudolf Gerber

6.2.2 Jacques-André Kaeslin

6.3 Strafuntersuchungen

6.4 Schlussbemerkung

**II. DIE UMSTAENDE DES RUECKTRITTS VON BUNDESRAETIN
ELISABETH KOPP**

1. Chronologie

2. Darstellung der Ereignisse

2.1 Das Dossier Shakarchi bei der
Bundesanwaltschaft

2.2 Uebergabe des Dossiers an Renate Schwob

2.3 Weitergabe der Informationen von Renate
Schwob an Katharina Schoop

2.4 Gespräch von Katharina Schoop mit
Generalsekretär Samuel Burkhardt

2.5 Das Organisieren einer zweiten Quelle

2.6 Die Orientierung von Bundesrätin
Elisabeth Kopp

2.7 Die Mitteilung an Hans W. Kopp und seine
Reaktion

- 2.8 Der Austritt von Hans W. Kopp aus der Shakarchi Trading AG und seine weiteren Auswirkungen
- 2.9 Der Wissensstand von Bundesrätin Elisabeth Kopp und der nächsten Mitarbeiter
- 2.10 Wie erfährt die Presse, dass Hans W. Kopp einen Tip aus dem Departement erhalten hat?
- 2.11 Die Anstrengungen, Bundesrätin Elisabeth Kopp zur öffentlichen, wahrheitsgemässen Aussage zu bewegen
- 2.12 Der Versuch von Bundesrätin Elisabeth Kopp, die Verantwortung auf Katharina Schoop abzuwälzen
- 2.13 Bericht der Bundesanwaltschaft zuhanden von Bundesrätin Elisabeth Kopp und Bundesratssitzung vom 9. November 1988
- 2.14 "Krisensitzung" vom 10. November 1988 und Orientierung von Bundesanwalt Rudolf Gerber
- 2.15 Reaktionen nach der "Krisensitzung" vom 10. November 1988
- 2.16 Das Interview von Hans W. Kopp in der "Schweizer Illustrierten"
- 2.17 Der Informationsstand vor der Wahl von Bundesrätin Elisabeth Kopp zur Vizepräsidentin des Bundesrates
- 2.18 Das Vorgehen nach dem Erscheinen des Artikels in "Le Matin"
- 2.19 Die Bundesratssitzung vom 9. Dezember 1988

- 3. Das Verhalten der einzelnen Beteiligten
 - 3.1 Bundesrätin Elisabeth Kopp
 - 3.2 Generalsekretär Samuel Burkhardt

- 3.3 **Katharina Schoop**
 - 3.3.1 Exkurs: Die Stellung der persönlichen Mitarbeiter
 - 3.3.2 Das Verhalten von Katharina Schoop
- 3.4 **Renate Schwob**
- 3.5 **Jacques-André Kaeslin**
- 3.6 **Uebrige Beteiligte**
 - 3.6.1 Ulrich Hubacher, Jörg Kistler und Christoph Häni
 - 3.6.2 Andreas Hubschmid
 - 3.6.3 Heinrich Koller
- 3.7 **Hans W. Kopp**
- 3.8 **Bundesanwalt Rudolf Gerber**

III. DIE AMTSFUEHRUNG VON BUNDESRAETIN ELISABETH KOPP

- 1. **Allgemeine Amtsführung**
 - 1.1 Der allgemeine Vorwurf
 - 1.2 Die Ermittlungen der PUK
- 2. **Konkrete Einzelfälle**
 - 2.1 Vorbemerkungen
 - 2.2 Bericht im "St. Galler Tagblatt"
 - 2.3 Persönliche Verbindung des Delegierten für das Flüchtlingswesen, Peter Arbenz, zu Bundesrätin Elisabeth Kopp
 - 2.4 Genehmigung des Richtplanes des Kantons Thurgau (Golfplatz Erlen)
 - 2.5 Erteilung der Aufenthaltsbewilligung an John B. Fairchild
 - 2.6 Der Geldwäschereiartikel
 - 2.7 Der Vorwurf, Bundesrätin Elisabeth Kopp habe Akten vernichtet.
- 3. **Schlussbemerkungen**

- IV. BEKAEMPfung DES BETAEUBUNGSMITTELHANDELS UND DER GELDWAESCHEREI
1. Darstellung der geltenden Rechtslage und der heutigen Situation
 - 1.1 Kompetenzabgrenzung Bund - Kantone
 - 1.2 Personelle Dotation der Zentralstelle
 - 1.3 Mangelnde Wahrnehmung der Aufgaben
 - 1.4 Die Rolle der Drug Enforcement Administration (DEA)
 2. Zusammenarbeit der Kantone mit der Zentralstelle für die Bekämpfung des illegalen Betäubungsmittelverkehrs
 3. Sind schweizerische Behörden durch das organisierte Verbrechen unterwandert?
 4. Geldwäscherei
 - 4.1 Die geltende Rechtslage
 - 4.2 Haltung der Bundesanwaltschaft
 - 4.3 Die Rolle der Banken
 - 4.4 Gesetzgebungsarbeiten zur Geldwäscherei
 5. Waffenhandel
 6. Welche Schlüsse sind für die Zukunft zu ziehen?
 - 6.1 Einführung eines Geldwäschereiartikels
 - 6.2 Ueberprüfung der Aufgabenbereiche innerhalb der Bundesanwaltschaft
 - 6.3 Stärkung der Zentralstelle für Drogenbekämpfung
 - 6.4 Eigene Ermittlungen durch die Bundesanwaltschaft

- 6.5 Wahrnehmung der Oberaufsicht und Unterstützung der Kantone
- 6.6 Verbesserung der Information
- 6.7 Zusammenarbeit mit der DEA

- 7. Aufenthaltsbewilligungen, nachrichtendienstliche Tätigkeit, Verdacht auf Geldwäscherei und Devisenschmuggel und das Verhalten schweizerischer Behörden, erläutert an einem Beispiel
 - 7.1 Vorbemerkungen
 - 7.2 Erteilung der Aufenthaltsbewilligung
 - 7.3 Nachrichtendienstliche Tätigkeit
 - 7.4 Shakarco AG und Shakarchi Trading AG
 - 7.5 Mohamed Shakarchi und die "Pizza bzw. Libanon Connection"
 - 7.6 Würdigung

V. BUNDESANWALTSCHAFT

- 1. Aufgaben und Organisation nach geltender Rechtslage
 - 1.1 Organisation
 - 1.2 Aufgaben
 - 1.3 Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Diensten

- 2. Personalfragen
 - 2.1 Personalbestand seit 1974
 - 2.2 Departementsinterne Aufteilung der zugewiesenen Stellen
 - 2.3 Vorstösse der Bundesanwaltschaft zur Stellenerhöhung
 - 2.4 Auswahl und Betreuung des Personals
 - 2.4.1 Auswahl des Personals
 - 2.4.2 Betreuung des Personals

- 2.4.3 Die Anstellung von Adrian Bieri

- 3. Zusammenarbeit mit den Kantonen
 - 3.1 Allgemeines
 - 3.2 Interpolverkehr mit dem Ausland
 - 3.3 Bekämpfung des Betäubungsmittelhandels
 - 3.4 Kantonale Nachrichtendienste
 - 3.5 Würdigung

- 4. Zusammenarbeit mit andern Departementen und Bundesämtern
 - 4.1 Bundesamt für Polizeiwesen
 - 4.2 Bundesamt für Ausländerfragen
 - 4.3 Delegierter für das Flüchtlingswesen (DFW)
 - 4.4 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
 - 4.5 Würdigung

- 5. Zusammenarbeit mit dem Ausland
 - 5.1 Interpol
 - 5.2 Kritik aus dem Ausland
 - 5.3 Zusammenarbeit mit ausländischen Diensten

- 6. Telefonkontrollen
 - 6.1 Untersuchung
 - 6.2 Voraussetzungen und rechtliches Verfahren
 - 6.3 Die praktische Durchführung der Telefonkontrollen
 - 6.4 Würdigung

- 7. Die Fälle Jean-Louis Jeanmaire und Albert Bachmann

- 8. Amtsführung von Bundesanwalt Rudolf Gerber

- 8.1 Umstände des Rücktritts von Bundesrätin Elisabeth Kopp
- 8.2 Führungsstil und Verhältnis zu anderen Aemtern und Departementen
- 8.3 Die Gewichtung schwerer Drogenfälle einerseits und des Staatsschutzes andererseits
 - 8.3.1 Keine Eröffnung von gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren
 - 8.3.2 Erpressbarkeit von Bundesanwalt Rudolf Gerber?
- 8.4 Unzureichende Personalpolitik bei der Drogenbekämpfung
- 8.5 Der Bundesanwalt als oberster Verantwortlicher der Bundespolizei

VI. POLITISCHE POLIZEI

- 1. Aufgaben des Polizeidienstes der Bundesanwaltschaft (Bundespolizei)
- 2. Personalbestand
- 3. Zusammenarbeit mit kantonalen Nachrichtendiensten
- 4. Zusammenarbeit mit der militärischen Abwehr
- 5. Die Informationsbeschaffung und -verarbeitung
 - 5.1 Das Beschaffen von Informationen
 - 5.2 Das Verarbeiten von Informationen
 - 5.2.1 Die Registratur
 - 5.2.2 Die Dossiers
 - 5.2.3 Die "Quartalsberichte"
 - 5.3 Würdigung

- 5.3.1 Konkretisierung des allgemeinen Polizeiauftrags
- 5.3.2 Verantwortung für inhaltliche Kriterien
- 5.3.3 Vermeidung des Sammelns unrichtiger und unnötiger Informationen
- 5.3.4 Wahrung der Grundrechte und der Persönlichkeitsrechte

- 6. Die sachfremde Verwendung von Informationen

- 7. Sicherheitsüberprüfungen
 - 7.1 Voraussetzungen der Sicherheitsüberprüfungen
 - 7.2 Verfahren bei Sicherheitsüberprüfungen
 - 7.3 Konkrete Verfahren
 - 7.4 Würdigung

- 8. Befragung von Ostreisenden

- 9. Zusammenarbeit der Bundespolizei mit ausländischen Diensten
 - 9.1 Generelle Feststellungen
 - 9.2 Zu einzelnen in der Presse erhobenen Vorwürfen
 - 9.3 Iran-Contr-Affäre

- VII. HAUPTFORDERUNGEN FUER DIE GESETZGEBUNG AUS DEN KAPITELN BUNDEANWALTSCHAFT UND POLITISCHE POLIZEI
 - 1. Trennung der Funktionen des Bundesanwalts als Ankläger und als Chef einer polizeilichen Präventiv- und Ermittlungsbehörde

2. **Parlamentarische Oberaufsicht über
 Bundesanwaltschaft und Bundespolizei**
3. **Datenschutz bei der Bundesanwaltschaft
 und der Bundespolizei**
4. **Sicherheitsüberprüfungen**

VIII. BUNDESAMT FUER POLIZEIWESEN

1. **Einleitung**
2. **Rechtsgrundlagen der internationalen
 Rechtshilfe**
 - 2.1 **Gesetzliche Grundlagen**
 - 2.2 **Verfahrensmängel**
 - 2.3 **Kritik aus dem Ausland**
3. **Ausgewählte konkrete Verfahren**
 - 3.1 **Avni Yasar Musullulu**
 - 3.2 **Irfan Parlak**
 - 3.3 **Albert Shammah**
 - 3.4 **Yasar Kisacik**
4. **Würdigung**
5. **Schweizer Pässe**

IX. BUNDESAMT FUER AUSLAENDERFRAGEN

1. **Einleitung**
2. **Autonomie der Kantone im Bereich der
 ihnen zugewiesenen Kontingente**
3. **Steuerabkommen**

- 4. Visa-Erteilung an Geldkuriere
- X. AKTENFUEHRUNG UND AKTENABLAGE
- XI. GESAMTWUERDIGUNG
- XII. ANTRAEGE DER KOMMISSION

I. **AUFTRAG, ORGANISATION UND VERFAHREN**

1. **Auftrag**

1.1 **Bundesbeschluss**

Am 31. Januar 1989 beschlossen der National- und der Ständerat, je eine parlamentarische Untersuchungskommission gemäss den Artikeln 55 - 65 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG, SR 171.11) einzusetzen. Als Mitglieder dieser Untersuchungskommissionen bestimmte das Büro des Nationalrates die Nationalrätin und die Nationalräte Moritz Leuenberger (Präsident), Rosmarie Bär, Rolf Engler, Jean Guinand, Paul Günter, Gilles Petitpierre und Rudolf Reichling; das Büro des Ständerates wählte die Ständerätinnen und Ständeräte Josi Meier (Präsidentin), Esther Bühner, Anton Cottier, Thomas Onken, René Rhinow, Ernst Rüesch und Ulrich Zimmerli.

Gemäss Bundesbeschluss vom 31. Januar 1989 (BB1 1989 I 541) erhielten die Untersuchungskommissionen folgende Aufträge:

1. *Untersuchung der Amtsführung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes und insbesondere derjenigen der Bundesanwaltschaft, vor allem zur Klärung der im Zusammenhang mit der Amtsführung und dem Rücktritt der Departementsvorsteherin erhobenen Vorwürfe.*

2. *Abklärung des Vorgehens der Bundesbehörden und Bundesstellen bei der Bekämpfung der Geldwäscherei und des internationalen Drogenhandels (Verfahrensablauf, Informationsflüsse, Zusammenarbeit mit den kantonalen und ausländischen Stellen, Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an Ausländer, Vorgehen im Vergleich zu anderen Fällen, usw.).*

3. *Die Kommissionen erstatten den beiden Räten Bericht über ihre Untersuchungen sowie über allfällige festgestellte Verantwortlichkeiten und institutionelle Mängel. Sie unterbreiten die nötigen Vorschläge für Massnahmen organisatorischer und rechtlicher Art.*
4. *Die Kommissionen erstatten den beiden Räten für die Sommersession 1989 einen Bericht über den Stand ihrer Arbeiten."*

1.2 **Eingrenzung des Auftrags**

Da die Ereignisse im Zusammenhang mit dem Rücktritt von Bundesrätin Elisabeth Kopp zahlreiche Verfahren ausgelöst haben, besteht in der Öffentlichkeit begreiflicherweise eine gewisse Unsicherheit über die genauen Aufgaben der verschiedenen Untersuchungsorgane.

1.2.1 Die PUK als parlamentarische Kommission

Die PUK ist eine parlamentarische Kommission, kein Strafgericht und kein polizeiliches Untersuchungsorgan. Ihr Auftrag stützt sich letztlich auf das der Bundesversammlung in Artikel 85 Ziffer 11 der Bundesverfassung zugewiesene Obergewalt über den Bundesrat und die Verwaltung, wenn auch die Rechte einer Untersuchungskommission besonders weit gehen. Die PUK hat die Verantwortlichkeiten und institutionellen Mängel abzuklären und Massnahmen vorzuschlagen, wie es der oben zitierte Bundesbeschluss festhält. Sie würdigt das Verhalten der Behörden und Personen unter politischen, nicht unter straf- oder disziplinarrechtlichen Gesichtspunkten. Letzteres ist Aufgabe von verschiedenen gerichtlichen Organen und von Verwaltungsbehörden.

1.2.2 Kantonale Verfahren

In der Öffentlichkeit besteht verschiedentlich die Erwartung, die PUK würde sämtliche behaupteten Nachlässigkeiten bei der Bekämpfung des Drogenhandels untersuchen. Genährt wurden diese

Erwartungen etwa durch Verlautbarungen von Zürcher Kantonsbehörden, es würden keine Erklärungen abgegeben, da in dieser Materie die PUK ermittle.

Festzuhalten bleibt, dass es der PUK als eidgenössischer Behörde verwehrt ist, das Verhalten kantonaler Behörden zu untersuchen. Soweit allerdings Bundesbehörden bei kantonaler Untätigkeit zum Eingreifen verpflichtet gewesen wären, bringt die PUK die entsprechenden Bemerkungen an.

1.2.3 Beschränkung des Auftrages auf das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement

Der Auftrag der PUK beschränkt sich auf das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD). Einige Anliegen, die vor allem von aussen an die PUK getragen wurden, betrafen andere Departemente, insbesondere das Militärdepartement. Untersuchungshandlungen in anderen Departementen sind jedoch durch den Bundesbeschluss nicht erfasst. Hingegen konnten Akten anderer Departemente beigezogen und Beamte befragt werden, soweit es für die Beurteilung der Amtsführung des EJPD von Bedeutung war.

1.2.4 Das Verhalten von Personen ausserhalb der Bundesverwaltung

Das Verhalten von Privatpersonen wurde nur insoweit untersucht, als es in einem direkten Zusammenhang zur Führung im EJPD oder zum Rücktritt von Bundesrätin Elisabeth Kopp stand. Während der Untersuchung wurde insbesondere die Erwartung geäussert, die PUK würde auch die gesamten Aktivitäten von Hans W. Kopp untersuchen. Zahlreiche ihm in der Öffentlichkeit vorgeworfenen Handlungen (z.B. Trans-KB, Steuerverfahren) betreffen aber kantonale Verfahren, in welche sich die PUK nicht einzumischen hat. Von Bedeutung bleiben allerdings alle Tätigkeiten, die einen direkten oder indirekten Einfluss auf die Amtsführung von Bundesrätin Elisabeth Kopp hatten.

2. Organisation

Am 1. Februar 1989 begannen die Kommissionen die Arbeit zur Erfüllung ihrer Aufträge. Sie beschlossen, sich gemäss Artikel 57 GVG für die Ermittlungen und für eine gemeinsame Berichterstattung zusammenzuschliessen. Nach Artikel 57 Absatz 2 und Artikel 17 Absatz 3 GVG wird die Gesamtkommission (PUK) vom Präsidenten der Nationalratskommission präsiert; die Präsidentin der Ständeratskommission ist Vizepräsidentin.

Die Kommission organisierte sich wie folgt:

- Präsidium;
- zwei Subkommissionen und sechs Unterausschüsse;
- Sekretariat (zwei Kommissionssekretäre: Christoph Lanz, Brigitta M. Gadiant; zwei Protokollführer und eine Sekretärin);
- zwei kantonale Untersuchungsrichter: Alexander Tschäppät, geschäftsleitender Untersuchungsrichter von Bern, Niklaus Oberholzer, Untersuchungsrichter und Lehrbeauftragter im Kanton St. Gallen (die Untersuchungsrichter wurden von ihren Kantonen für die Arbeit in der PUK teilweise freigestellt).
- Alt Bundesgerichtspräsident Arthur Haefliger stand der PUK für Spezialfragen zur Verfügung.
- Ausserdem zog die PUK für Einzelfragen Gutachter bei.

Es wurde darauf geachtet, dass in den Unterausschüssen sowohl Mitglieder des Nationalrates als auch des Ständerates vertreten waren. Alle Mitglieder der PUK konnten an den Sitzungen beider Subkommissionen teilnehmen und hatten Zugang zu allen Akten. Hingegen konnten sie sich nicht vertreten lassen (Bundesbeschluss, Artikel 5).

Die Kommission musste sich eine selbständige Infrastruktur schaffen. Die Beamtinnen und Beamten der Parlamentsdienste, die das Sekretariat gewährleisteten, wurden deshalb von ihren regulären Aufgaben weitgehend entlastet.

Trotz intensiver Suche war es unmöglich, in der Stadt Bern Räumlichkeiten für die PUK zu finden, in denen das Sekretariat hätte arbeiten und die Akten sicher hätten aufbewahrt werden können. Folglich mussten Parlamentarierbüros im Bundeshaus in Beschlag genommen werden, obwohl die Räumlichkeiten für Parlamentarier ohnehin sehr knapp bemessen sind.

Aus Diskretionsgründen und im Interesse der laufenden Untersuchungen wurden die Einvernahmen und Anhörungen an verschiedenen Orten ausserhalb des Bundeshauses durchgeführt. Die PUK bedankt sich bei den Justizbehörden des Kantons Bern sowie bei den Generaldirektionen der SBB und der Nationalbank für das gewährte Gastrecht.

3. Verlauf der Arbeiten

Die Plenarkommission trat vom 1. Februar bis zum 22. November 1989 zu 35 Sitzungen, die Subkommissionen und Unterausschüsse traten zusätzlich zu insgesamt 41 Sitzungen zusammen. Die PUK befragte insgesamt 107 Personen. Den Sitzungen gingen zahlreiche Besprechungen und umfangreiches Aktenstudium voraus. Persönliche Vorbereitung und Sitzungskadenz führten die Beteiligten an die Grenzen des Milizsystems.

Am 29. Mai 1989 legte die PUK den eidgenössischen Räten den gemäss Bundesbeschluss geforderten Zwischenbericht über den Stand ihrer Arbeiten vor. Sie informierte über Organisation, Arbeitsweise und Verfahrensprobleme, verzichtete aber im Interesse der weiteren Ermittlungen auf die Bekanntgabe inhaltlicher Teilergebnisse.

Die PUK erstattet nun den beiden Räten den vorliegenden Schlussbericht über ihre Untersuchungen sowie über festgestellte Verantwortlichkeiten und institutionelle Mängel.

Die PUK ging primär von den zahlreichen Hinweisen aus, die ihr Privatpersonen, Mitglieder der Bundesversammlung, Beamte und Beamtinnen oder Medien zutrug. Einzelne Sachverhalte prüfte die Kommission umfassend, andere nur durch Stichproben. So kann nicht ausgeschlossen werden, dass auch in einzelnen untersuchten Bereichen noch Probleme bestehen, auf die die PUK nicht aufmerksam geworden ist. Dennoch fühlt sie sich verpflichtet, ihre Arbeiten abzuschliessen. Die Öffentlichkeit und die betroffenen Personen und Stellen haben einen Anspruch darauf, dass die teilweise gravierenden Vorwürfe möglichst rasch geklärt werden.

4. Vertraulichkeit

Die Mitglieder der Kommission und des Sekretariates sowie die Hilfspersonen unternahmen alles, dass die Arbeiten der Kommission vertraulich blieben. Es wurden entsprechende organisatorische Vorkehrungen getroffen. Zu den Räumen der PUK hatten einzig die Kommissionsmitglieder, die Mitarbeiter des Sekretariates sowie die beauftragten Hilfspersonen Zugang.

Die beigezogenen Akten wurden in Sicherheitsschränken und Tresoren aufbewahrt und von den Kommissionsmitgliedern ausschliesslich in den Räumen der PUK bearbeitet. Die Mitglieder erhielten nur Beschlussprotokolle; die ausführlichen Protokolle blieben im Sekretariat. Nach den Verhandlungen in den eidgenössischen Räten über den vorliegenden Schlussbericht wird die Kommission entscheiden, wo die Akten archiviert werden und wie die Vertraulichkeit auch weiterhin gewährleistet werden kann.

Alle befragten Personen wurden jeweils ausdrücklich auf die Vertraulichkeit hingewiesen, und sie wurden angehalten, über ihre Einvernahme bei der PUK Stillschweigen zu bewahren. Als die PUK zu Beginn ihrer Arbeit feststellte, dass sich einzelne Beamte bei ihren Vorgesetzten melden mussten, wenn sie zu Anhörungen bei der PUK aufgeboten wurden, forderte sie den Bundesrat auf,

dafür besorgt zu sein, dass die Beamten ungehindert vor der PUK aussagen konnten. Der Bundesrat wies darauf hin, dass keine Einflussversuche auf die freie Aussage vorgekommen seien, dass aber die Beamten ihren Vorgesetzten den Grund der dienstlichen Abwesenheit zu melden hätten, wie es die Arbeitszeitvorschriften vorsehen.

5. Verfahren

5.1 Bundesrat

5.1.1 Allgemeines

Zwischen der PUK und dem Bundesrat fanden während der ganzen Zeit intensive und häufige Kontakte statt. Dies ergibt sich schon aus den Verfahrensbestimmungen in den Artikeln 59, 61 und 62 GVG, wo die Anhörungs- und Teilnahmerechte des Bundesrates im einzelnen geregelt sind.

Der Bundesrat bestimmte den Vorsteher des EJPD, Bundesrat Arnold Koller, zu seinem Vertreter gegenüber der PUK. Dieser bezeichnete einen Beamten des Bundesamtes für Justiz, der mit den Vorfällen, die zur Einsetzung der PUK führten, nie etwas zu tun gehabt hatte, als Verbindungsperson zur PUK.

5.1.2 Entbindung der Beamten vom Amtsgeheimnis

Gemäss Artikel 61 Absatz 4 GVG muss eine Untersuchungskommission den Bundesrat anhören, bevor sie Beamte über Tatsachen befragen kann, die der Amtsverschwiegenheit oder der militärischen Geheimhaltung unterliegen. Da sich die Amtsverschwiegenheit im Prinzip auf alle Tatsachen beziehen kann, die ein Beamter in Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit erfährt, und da die PUK deshalb erhebliche Verzögerungen und allenfalls sogar Vertuschungen befürchtete, ersuchte sie den Bundesrat, alle Beamtinnen und Beamten für Befragungen vor der PUK generell und vollumfänglich

von der Amtsverschwiegenheit zu entbinden und zur Herausgabe von Akten zu ermächtigen. Der Bundesrat war dazu nicht bereit und rechtlich auch nicht verpflichtet. Er wollte die Beamten nur unter Vorbehalten vom Amtsgeheimnis entbinden und sie bei Zweifelsfällen anweisen, die Aussage vorläufig zu verweigern und mit ihrer Amtsleitung Rücksprache zu nehmen. Dies war für die PUK nicht akzeptabel. Sie beharrte namentlich darauf, sich direkt an die Beamten wenden zu können, anerkannte aber das Recht des Bundesrates gemäss Artikel 61 Absatz 4 GVG, bei jeder einzelnen Anhörung Einwendungen zu erheben.

Nach einer Aussprache zwischen der PUK und dem Vertreter des Bundesrates erliess dieser eine Verfügung, nach welcher die Beamten für Befragungen vor der PUK generell vom Amtsgeheimnis entbunden wurden. Für Beamte der Bundesanwaltschaft, die im Staatsschutzbereich tätig sind, sowie bei hängigen Untersuchungen und namentlich im Interesse des Quellenschutzes behielt sich der Vorsteher des EJPD vor, der Kommission die Bedenken des Bundesrates bekanntzugeben, sofern der Verfahrenszweck oder wesentliche private Interessen es zwingend erforderten.

Die PUK informierte den Bundesrat über jede Anhörung. Bei keinem der zahlreichen Beamten erhob dieser eine Einwendung im Sinne von Artikel 61 Absatz 4 GVG.

Einzig bei Katharina Schoop und Christoph Häni, den persönlichen Mitarbeitern von Bundesrätin Elisabeth Kopp, erachtete es der Bundesrat für nötig, dass sie für die dienstlichen Angelegenheiten, die in die Persönlichkeitssphäre von Bundesrätin Elisabeth Kopp fallen, von ihr selbst vom Amtsgeheimnis entbunden werden müssten. Die PUK lehnte dies ab, da Artikel 61 Absatz 4 GVG nur dem Bundesrat als Organ das Recht einräumt, bei Befragungen von Beamten Einwendungen zu erheben.

5.1.3 Herausgabe von Aktsakten

Die PUK hat das Recht, von allen Amtsstellen die Herausgabe von Aktsakten zu verlangen. Soweit es sich um "geheime" Aktsakten handelt, ist zuvor der Bundesrat anzuhören (Artikel 59 Absatz 2 GVG). Die PUK stellte sich auf den Standpunkt, die Anhörung sei nur bei den ausdrücklich als geheim klassifizierten Akten rechtlich notwendig. In der Praxis richtete die PUK nahezu alle Begehren um Aktenherausgabe über den Vertreter des Bundesrates an die betroffenen Amtsstellen. Zu Beginn ihrer Arbeiten führte dies zu Verzögerungen, später nicht mehr.

In zwei Fällen machte der Bundesrat gestützt auf Artikel 59 Absatz 2 GVG Einwendungen gegen die Aktenherausgabe. Der erste Fall betraf eine Liste der in den letzten Jahren durchgeführten Telefonkontrollen, welche die PUK von der Bundesanwaltschaft verlangt hatte. Nach längeren Diskussionen hielt die PUK an ihrem Begehren fest. Der zweite Fall betraf eine zusammenfassende Aufzeichnung der Verhandlungen während der Bundesratssitzung vom 9. Dezember 1988. Der Bundesrat lehnte es ab, diese der Kommission herauszugeben, vor allem weil sie Auskunft über die Meinungsbildung im Bundesratskollegium gebe und nicht die Amtsführung des EJPD betreffe. Hier ersuchte die PUK den Bundesrat, einen Bericht zu erstatten. Nachdem sie diesen Bericht erhalten hatte, verzichtete sie auf die Herausgabe der Aufzeichnungen.

5.1.4 Teilnahme des Bundesrates an den Sitzungen der PUK

Der Bundesrat hat das Recht, an den Befragungen von Auskunftspersonen und Zeugen teilzunehmen und in einverlangte Akten, Gutachten, Expertenberichte und Einvernahmeprotokolle der Untersuchungskommission Einsicht zu nehmen (Artikel 62 Absatz 1 GVG). Entsprechend wurde der Vertreter des Bundesrates an alle Sitzungen eingeladen, die nicht ausschliesslich internen Beratungen

der PUK gewidmet waren. Er konnte allerdings aus terminlichen Gründen nur selten anwesend sein.

Namentlich zu Beginn der Arbeiten besprach die Kommission mit dem Vertreter des Bundesrates auch Verfahrensfragen.

Nach Abschluss der Ermittlungen gab die PUK dem Bundesrat gemäss Artikel 62 Absatz 2 GVG Gelegenheit, sich zum Ergebnis der Untersuchungen zu äussern.

5.2 Bundesverwaltung

5.2.1 Im allgemeinen

Eine Untersuchungskommission kann von Amtsstellen und Beamten mündliche und schriftliche Auskünfte einholen. Die Beamten sind verpflichtet, der Kommission wahrheitsgetreu Auskunft zu geben und Akten zu nennen, die den Gegenstand der Befragung betreffen. Die Amtsstellen müssen alle einschlägigen Akten herausgeben (Artikel 59 - 61 GVG).

Die PUK befragte zur Ermittlung der Sachverhalte insgesamt 53 Beamte und ehemalige Beamte als Auskunftspersonen, in seltenen Fällen als Zeugen.

Sie zog eine grosse Zahl von Akten von verschiedenen Amtsstellen des Bundes bei. Ausserdem liess sie von verschiedenen Amtsstellen Berichte zu ganzen Problembereichen oder zu einzelnen Fragen erstellen.

5.2.2 Bundesanwaltschaft im besonderen

Entsprechend ihrem Aufgabenbereich befasste sich die PUK besonders mit der Amtsführung der Bundesanwaltschaft. Sie befragte sowohl Bundesanwalt Rudolf Gerber als auch den Chef der Bundespolizei, Peter Huber, und zahlreiche weitere Beamte zum Teil

mehrfach als Auskunftspersonen. Sie liess sich Akten aushändigen und forderte die Bundesanwaltschaft zu mehreren umfangreichen Amtsberichten auf.

Um einen konkreten Eindruck von den Arbeitsbedingungen in der Bundesanwaltschaft zu erhalten, besuchte die Kommission die Bundesanwaltschaft in ihren Arbeitsräumen. Sie führte an Ort und Stelle Stichproben und Kontrollen durch.

5.3 Bundesgericht

Es ist der PUK wegen der Gewaltentrennung grundsätzlich verwehrt, materiell oder personell auf Straf- oder Disziplinaruntersuchungen Einfluss zu nehmen. Sie kann aber in begründeten Fällen festgestellte Sachzusammenhänge den zuständigen Untersuchungsorganen bekanntgeben. In einem solchen Fall kontaktierte die PUK im Verlaufe ihrer Abklärungen das Bundesgericht (vgl. 6.3).

Im Rahmen ihres Auftrages befasste sich die PUK auch mit den von der Bundesanwaltschaft angeordneten technischen Ueberwachungsmassnahmen. Sie überprüfte in diesem Zusammenhang die in den Jahren 1986 bis 1989 von der Bundesanwaltschaft verfügt und vom Präsidenten der Anklagekammer des Bundesgerichtes genehmigten bzw. nicht genehmigten Telefonüberwachungen (vgl. V.6.). Die Kommission befragte dazu Bundesrichter Karl Hartmann, den Präsidenten der Anklagekammer des Bundesgerichtes, und liess sich von ihm über das genaue Verfahren vor der Anklagekammer informieren.

5.4 Kantone

5.4.1 Vorbemerkung

Bei allen Anfragen der PUK an die Kantone ging es nicht darum, das Vorgehen der Kantone - z.B. bei der Strafverfolgung von

Drogenhändlern - zu kontrollieren. Die PUK musste vielmehr prüfen, ob die Zusammenarbeit zwischen Bundesbehörden und kantonalen Behörden den gesetzlichen und tatsächlichen Erfordernissen gerecht wird und ob die Bundesbehörden die ihnen gesetzlich zustehende Oberaufsicht wahrnehmen.

In einem Fall stiess die PUK bei ihren Ermittlungen auf ein möglicherweise strafbares Verhalten. Sie wies die zuständigen kantonalen Behörden darauf hin.

5.4.2 Befragung von kantonalen Beamten und Herausgabe kantonaler Aktsakten

Die kantonalen Behörden sind gemäss Artikel 56 Absatz 4 GVG verpflichtet, den Untersuchungskommissionen Amts- und Rechtshilfe zu leisten. Die PUK hörte Beamte verschiedener Kantone an und zog kantonale Aktsakten bei.

Vor allem zu Beginn der Arbeiten stellten sich Verfahrensprobleme. Die PUK ersuchte einige Kantonsregierungen, ihre Beamten generell zur Aussage vor der PUK und die Amtsstellen zur Aktenherausgabe zu ermächtigen. Dies wurde jedoch unter Berufung auf die kantonale Gesetzgebung über die Amtsverschwiegenheit abgelehnt. So mussten für jeden einzelnen Beamten und für alle Aktenstücke begründete Gesuche gestellt werden. Diese Gesuche wurden zwar alle bewilligt, teilweise aber mit Bedingungen, die die PUK nicht akzeptieren konnte. Beamte wurden z.B. nur unter dem Vorbehalt zur Aussage ermächtigt, dass nicht "generell Interessen von Drittpersonen oder die Staatssicherheit tangiert" würden. Nach Verhandlungen mit den zuständigen kantonalen Behörden konnte allerdings immer eine Lösung gefunden werden.

5.4.3 Amtsberichte

Die PUK holte bei den Polizeikommandanten sämtlicher Kantone

Amtsberichte über die Zusammenarbeit mit der Bundesanwaltschaft und im Bereiche der Bekämpfung des Drogenhandels und im Bereiche des Nachrichtendienstes ein.

5.5 Ausland

Die PUK hat sich auch mit den Klagen ausländischer Gerichtsbehörden auseinandergesetzt, die verschiedentlich Schwierigkeiten im Rechtshilfeverkehr mit der Schweiz erwähnt hatten. Im Vordergrund standen die beiden italienischen Untersuchungsrichter Carlo Palermo und Mario Vaudano sowie der französische Untersuchungsrichter Germain Sengelin. Die PUK führte deshalb mit diesen drei Untersuchungsrichtern Informationsgespräche (vgl. VII.2.3).

Die PUK informierte sich ferner über die parlamentarischen Untersuchungen in den USA betreffend die Iran-Contra-Affäre. Sie führte Befragungen durch und zog Akten bei.

5.6 Privatpersonen

5.6.1 Hinweise

Die PUK erhielt aus der Bevölkerung über hundert Hinweise, in denen einzelne Vorfälle oder Unzulänglichkeiten in der Amtsführung des EJPD geschildert wurden. Die Kommission hat jede Anzeige geprüft und ist allen bedeutsamen Hinweisen nachgegangen. Zum Teil hörte sie die betroffenen Personen an, zum Teil bat sie um weitere schriftliche Angaben. Es gab auch Hinweise, die andere Departemente der Bundesverwaltung, kantonale Verwaltungen oder persönliche Probleme betrafen. Diese konnten von der PUK mangels Zuständigkeit nicht behandelt werden. Als ein Beispiel von vielen sei der Hinweis eines Bürgers erwähnt, der Bundesrat habe in seiner Beschwerde gegen das Eidgenössische Departement des Innern falsch entschieden.

Die Kommission nahm ferner Kontakt auf mit Journalisten, die sich in der Presse, am Radio oder am Fernsehen mit der Amtsführung des EJPD, der Geldwäscherei und dem internationalen Drogenhandel auseinandergesetzt hatten. Zahlreichen schriftlichen und mündlichen Hinweisen wurde nachgegangen; andere liessen sich nicht abklären, weil einige Journalisten der Kommission keine Quellen für ihre Behauptungen angeben konnten oder wollten.

5.6.2 Befragungen und Aktenherausgabe

Privatpersonen sind verpflichtet, vor der Untersuchungskommission als Auskunftspersonen oder als Zeugen auszusagen und Akten herauszugeben (Artikel 59 Absatz 3 und Artikel 60 GVG). Die PUK befragte 54 Privatpersonen, meistens als Auskunftspersonen, seltener als Zeugen oder Zeuginnen. Diese Befragungen fanden in der Regel in Bern, teilweise auch am Wohn- oder Aufenthaltsort der Privatpersonen, in einigen Fällen sogar in Strafvollzugsanstalten statt.

Die Kommission liess sich auch von Privatpersonen Akten herausgeben.

In einem Fall waren nähere rechtliche Abklärungen nötig. Die PUK verlangte von einer Bank Kontoauszüge und Belege über die finanziellen Transaktionen eines der Geldwäscherei verdächtigten Ausländers. Die Bank erhob zunächst verschiedene Einwendungen. Unter anderem bestritt sie die Kompetenz der PUK, ohne Rechts-hilfe durch den zuständigen kantonalen Richter die Herausgabe der Unterlagen zu verlangen. Die PUK beharrte jedoch auf ihrem Recht, als eidgenössische Behörde auf dem ganzen Gebiet der Eidgenossenschaft Beweiserhebungen durchzuführen. Nach dreimaligem Briefwechsel erhielt die PUK die gewünschten Unterlagen.

5.6.3 Kann die PUK Straffreiheit zusichern?

Wiederholt tönnten Privatpersonen bei informellen Gesprächen mit Vertretern der PUK an, sie besässen Informationen für die Kommission, die sie selbst oder Dritte strafrechtlich belasten könnten. Sie machten ihre Aussagebereitschaft davon abhängig, dass ihnen die PUK Straffreiheit zusichere.

Die PUK kam zum Schluss, sie sei nicht befugt, einem Informanten Straffreiheit zuzusichern. Allerdings sei sie auch nicht verpflichtet, jeden Verdacht einer Straftat den zuständigen Behörden zu melden. Die Entscheidung darüber liege im pflichtgemässen Ermessen. Massgebend sei in erster Linie die Schwere des in Frage stehenden Deliktes. Die PUK erstattete in zwei Fällen eine Meldung. Beide Male ging es um gravierende Delikte, in die der Informant selbst nicht verwickelt war. Es wurden Vorsichtsmassnahmen getroffen, um diesen nicht zu gefährden.

5.7 Anhörung von Betroffenen

Gemäss Artikel 63 Absatz 3 GVG gab die PUK all jenen Personen, welchen sie in ihrem Bericht Vorwürfe macht, nach Abschluss ihrer Ermittlungen und vor der Berichterstattung an die Räte Gelegenheit, sich dazu vor der Kommission zu äussern. Ferner gewährte sie ihnen Einsicht in diejenigen Akten und Einvernahmeprotokolle, aus denen die Kommission die jeweiligen Vorwürfe ableitete. Die vor der PUK anlässlich dieser Anhörungen abgegebenen Stellungnahmen sind im Schlussbericht berücksichtigt.

5.8 Informationspolitik der PUK

Die PUK beschloss an ihrer ersten Sitzung vom 10. Februar 1989, die Oeffentlichkeit und die Medien nicht laufend, sondern erstmals vor der Sommersession über ihre Arbeiten zu informieren. Am 1. Juni 1989 wurde der Zwischenbericht an einer Pressekonferenz

in Bern erläutert. Bis zur Publikation des Schlussberichtes verzichtete die Kommission erneut darauf, an die Öffentlichkeit zu treten.

Diese zurückhaltende Informationspolitik hatte namentlich folgende Gründe: Im Interesse der Wahrheitsfindung sollten Absprachen unter Befragten und Vertuschungen möglichst verhindert werden. Ausserdem mussten Personen, die in die Untersuchung einbezogen waren, geschützt werden. Ferner hingen die zu untersuchenden Sachverhalte teilweise zusammen, so dass Aussagen über Teilergebnisse die weiteren Untersuchungen hätten beeinträchtigen können.

Die Kommission anerkennt, dass die Medienschaffenden diesen Anliegen Verständnis entgegenbrachten. Einzelne Ausnahmen bestätigen die Regel. Die wenigen Meldungen über angebliche Untersuchungshandlungen wurden von der PUK bewusst weder bestätigt noch dementiert, um weiteren Spekulationen über ihre Tätigkeit keinen Auftrieb zu geben.

Die PUK stellt diesen Schlussbericht erneut gleichzeitig allen Mitgliedern der eidgenössischen Räte und den Bundeshausjournalisten zu. Sie wird ihn an einer Pressekonferenz erläutern und während der Wintersession im National- und im Ständerat vertreten.

Der Schlussbericht informiert über eine Reihe von Sachverhalten. Die PUK erachtet es grundsätzlich als richtig, die Öffentlichkeit umfassend über diese zu informieren. Andererseits musste sie auch die Gründe abwägen, die in Einzelfällen gegen eine Publikation sprechen. Der Persönlichkeitsschutz, hängige strafrechtliche Verfahren oder der Schutz von Informanten verlangen, dass einzelne amtliche Geheimnisse nicht preisgegeben werden. So hat die Kommission in vielen Fällen zwar den Sachverhalt geschildert, die Namen der betroffenen Personen aber weggelassen. Wo allerdings die Namen der Öffentlichkeit bereits

bekannt sind oder diese aus dem Zusammenhang ohne weiteres hervorgehen, besteht kein Bedürfnis mehr, sie zu anonymisieren.

Die Kommission und ihre Mitglieder bleiben auch nach Abschluss der Untersuchungen gemäss Artikel 61 Absatz 5 GVG an das Amtsgeheimnis und das militärische Geheimnis gebunden. Sie werden deshalb weder in den Ratsdebatten noch in Äusserungen vor den Medien und der Öffentlichkeit Namen oder Ereignisse nennen, die der Geheimhaltung unterstehen. Hingegen werden sie die festgestellten Tatsachen und die Arbeit der Kommission aus ihrer Sicht würdigen.

5.9 Schlussbemerkung

Zu Beginn der Arbeiten war das Verfahren schwerfällig. Die Absprachen mit dem Bundesrat, der Bundesverwaltung und den Kantonen erwiesen sich oft als zeitraubend. Im Zwischenbericht wurde auf diese Erfahrungen hingewiesen.

Seither wurden die Anliegen der PUK schneller und einfacher erfüllt. Dies hängt einerseits damit zusammen, dass im EJPD eine Verbindungsperson bestimmt wurde, die speditiv arbeitete. Andererseits ist es natürlich, dass zu Beginn der Arbeiten die verschiedenen beteiligten Behörden ihre Kompetenzen gegeneinander abgrenzen mussten. Dies ist auch dadurch zu erklären, dass die Artikel 55 - 65 GVG erstmals angewendet und ausgelegt werden mussten.

Die PUK stellt fest, dass sie sich bei allen Gesuchen um Herausgabe von Unterlagen und bei allen Anhörungen durchsetzen konnte. Es waren zwar einzelne Verzögerungen zu verzeichnen, aber niemand entzog sich den Begehren der PUK.

Verschiedene Amtsstellen mussten - teilweise unter grossem Zeitdruck - Berichte verfassen, und zahlreiche Behördenmitglieder

und Beamte hatten der PUK Auskünfte zu erteilen. Die PUK dankt den Beteiligten für die Zusammenarbeit.

6. Andere Verfahren

6.1 Die Administrativuntersuchung von alt Bundesgerichtspräsident Arthur Haefliger

Am 6. März 1989 beschloss der Bundesrat, die Administrativuntersuchung von alt Bundesgerichtspräsident Arthur Haefliger bis zum Abschluss der Arbeiten der PUK zu sistieren. Die PUK übernahm in der Folge die in der Administrativuntersuchung eingeforderten Akten. Die Arbeiten von alt Bundesgerichtspräsident Arthur Haefliger erleichterten die Untersuchungen der PUK entscheidend.

6.2 Disziplinarverfahren

6.2.1 Bundesanwalt Rudolf Gerber

Aufgrund eines Entscheids des Bundesrates eröffnete der Vorsteher des EJPD am 20. März 1989 gegen Bundesanwalt Rudolf Gerber eine Disziplinaruntersuchung, um die Vorwürfe abzuklären, die im Bericht von alt Bundesgerichtspräsident Arthur Haefliger erhoben werden. Der vom Vorsteher des EJPD eingesetzte Untersuchungsbeauftragte Hans Dressler, ehemaliger Präsident des Appellationsgerichtes Basel-Stadt, kam zum Ergebnis, dass Bundesanwalt Rudolf Gerber nur insofern eine Dienstpflichtverletzung anzulasten sei, als dieser es unterlassen habe, das Communiqué in Sachen Adrian Bieri (vgl. V.2.4.3) zu berichtigen: *"Diese wiegt nicht schwer und würde für sich allein die Verhängung einer Disziplinar-massnahme auch dann nicht rechtfertigen, wenn der Bundesanwalt weiter im Dienst verbleiben würde. Selbst wenn noch in einem weiteren Punkt - allenfalls bei der späten Einleitung eines Ermittlungsverfahrens - ein Disziplinarfehler bejaht würde, so wäre die Verhängung einer Diszi-*

plinar massnahme so kurz vor dem Ausscheiden des Bundesanwalts aus dem Dienst weder menschlich noch sachlich am Platze."

Der Bundesrat machte sich im wesentlichen die Schlussfolgerungen des Untersuchungsbeauftragten Hans Dressler zu eigen. Allerdings stellte er fest, dass er es für einen klaren Fehler halte, dass der Bundesanwalt mit der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens bzw. mit dem Ausstandsgesuch und dem Antrag auf Bestellung eines besonderen Vertreters des Bundesanwalts zugewartet habe, bis der Fall von Bundesrätin Elisabeth Kopp in der Presse erschienen sei. Der Bundesrat sah jedoch entsprechend dem Antrag des Untersuchungsbeauftragten von einer Disziplinar massnahme ab.

6.2.2 Jacques-André Kaeslin

Eine weitere Disziplinaruntersuchung wurde gegen Jacques-André Kaeslin, Beamter der Zentralstellendienste der Bundesanwaltschaft, durchgeführt. Diese war eröffnet worden, weil Jacques-André Kaeslin drei von ihm verfasste Berichte der Bundesanwaltschaft an Renate Schwob, Leiterin des Dienstes für Verfahrensrecht im Bundesamt für Justiz, weitergegeben hatte. Diese Disziplinaruntersuchung wurde zunächst durch einen Beamten der Bundesanwaltschaft geführt. Nachdem die PUK festgestellt hatte, dass der Betroffene in diesem Disziplinarverfahren auch über seine Aussagen als Auskunftsperson im Administrativverfahren von alt Bundesgerichtspräsident Arthur Haefliger befragt wurde und dass erforscht wurde, welche Aktenstücke alt Bundesgerichtspräsident Arthur Haefliger übergeben worden waren, bestand eine konkrete Gefahr, dass die Befragungen und Untersuchungen der PUK beeinträchtigt würden. Im Auftrage der PUK intervenierte daraufhin der Kommissionspräsident am 3. März 1989 beim Vorsteher des EJPD.

Mit Verfügung vom 20. März 1989 wurde der bisherige Untersuchungsbeauftragte von seinem Auftrag entbunden und alt Appellationsgerichtspräsident Hans Dressler auch mit der Diszi-

plinaruntersuchung gegen Jacques-André Kaeslin beauftragt. Alt Appellationsgerichtspräsident Hans Dressler kam zu folgendem Schluss: *"Die dargelegten Umstände vermögen zwar die Weitergabe der Berichte an Frau Schwob kaum voll zu rechtfertigen, doch liegt andererseits auch keine schwerwiegende Geheimnisverletzung vor. Was das Verschulden anbelangt, so kann Kaeslin höchstens eine leichte unbewusste Fahrlässigkeit vorgehalten werden."* Jacques-André Kaeslin habe insbesondere nicht mit einer Weitergabe der Informationen an Dritte und den schweren politischen Folgen seines Handelns rechnen müssen. Seine Pflichtwidrigkeit wiege somit objektiv und verschuldensmässig nicht schwer.

Der Vorsteher des EJPD stellte in seinem Entscheid fest, dass die Verletzung des Amtsgeheimnisses darin bestehe, dass der Beamte für die Weitergabe der Berichte nicht an seine Vorgesetzten gelangt sei und deren Einverständnis eingeholt habe. Weil es sich um einen tüchtigen und sehr engagierten Beamten handle, werde gegen ihn die mildeste Massnahme ergriffen und ihm ein Verweis erteilt.

6.3 Strafuntersuchungen

Ein gerichtspolizeiliches Verfahren der Bundesanwaltschaft wegen Verletzung des Amtsgeheimnisses gegenüber Journalisten (Indiskretion gegenüber der Zeitung "Le Matin"), in dem auch Beamte der Bundesanwaltschaft befragt wurden, führte zu keinem Ergebnis.

Nachdem die Bundesversammlung die Immunität von Bundesrätin Elisabeth Kopp aufgehoben und den Freiburger Staatsanwalt Joseph-Daniel Piller zum ausserordentlichen Bundesanwalt gewählt hatte, wurde ein Strafverfahren gegen Bundesrätin Elisabeth Kopp angehängt. Am 12. April 1989 erteilte der Vorsteher des EJPD die Ermächtigung zur Strafverfolgung gegen Katharina Schoop und Renate Schwob. Die Verfahren wurden vom ausserordentlichen Bun-

desanwalt zusammengelegt. Sie sollen abklären, ob eine strafrechtliche Verantwortlichkeit gegeben ist.

Der mit den Ermittlungen beauftragte eidgenössische Untersuchungsrichter Walter Koeferli war seinerzeit im Mordfall R. zürcherischer Untersuchungsrichter (vgl. V.8.3.2). Die PUK vergewisserte sich, dass die Anklagekammer des Bundesgerichtes über alle für eine allfällige Ausstandspflicht massgeblichen Sachverhalte orientiert war.

Nach Abschluss der Untersuchungen von Walter Koeferli beschloss der ausserordentliche Bundesanwalt Joseph-Daniel Piller, sowohl gegen Bundesrätin Elisabeth Kopp wie auch gegen Katharina Schoop und Renate Schwob Anklage wegen Amtsgeheimnisverletzung zu erheben. Die Anklagekammer des Bundesgerichtes hat die Anklage zugelassen.

6.4 Schlussbemerkung

Die parallel geführten Untersuchungen führten verschiedentlich zu Terminkollisionen und machten auch rechtliche Abgrenzungen nötig, etwa betreffend der gegenseitigen Aktenherausgabe, der Form der Befragung (Zeuge oder Auskunftsperson), der Rechte der befragten Personen oder der gegenseitigen Informationspflicht.

Die PUK ist bei ihren Untersuchungen auf Sachverhalte gestossen, die allenfalls strafrechtliche Tatbestände erfüllen. Die Kommission hat aber das Verhalten der beteiligten Personen aus Gründen der Gewaltenteilung nicht unter strafrechtlichen Gesichtspunkten zu würdigen. Es bleibt deshalb den zuständigen Behörden überlassen, allfällige Schlüsse aus den Untersuchungsergebnissen der PUK zu ziehen.

II. DIE UMSTAENDE DES RUECKTRITTS VON BUNDESRAETIN ELISABETH KOPP

1. Chronologie

- Herbst 1987: Die Staatsanwaltschaft des Sopraceneri eröffnet ein Strafverfahren gegen die Gebrüder Magharian.
29. Okt. 1987: Bundesanwalt Rudolf Gerber eröffnet ein gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren gegen Barkev Magharian wegen Verdachts der Widerhandlung gegen das Betäubungsmittelgesetz (in den Medien "Libanon Connection").
- Januar 1988: Sistierung des Verfahrens der Bundesanwaltschaft; zuständig für die Fortsetzung des Verfahrens ist die Staatsanwaltschaft des Sopraceneri. Ihr hilft als Sachbearbeiter Jacques-André Kaeslin von der Bundesanwaltschaft.
13. Jan. 1988: Zwischenbericht der Bundesanwaltschaft (Peter Blaser und Jacques-André Kaeslin) zum Verfahren Magharian. In diesem Bericht wird neben anderen Firmen auch die Firma Shakarchi Trading AG erwähnt und verdächtigt, Drogengelder zu waschen.
1. Sept. 1988 "24 heures" publiziert einen grossen Artikel "Le supermarché Kopp".
2. Sept. 1988: In mehreren Zeitungsartikeln steht, Hans W. Kopp sei Vizepräsident der Shakarchi Trading AG.

4. Sept. 1988: In einer Notiz an seinen Vorgesetzten Adrian Bieri, Leiter der Zentralstellendienste, bestätigt Jacques-André Kaeslin den Zusammenhang zwischen der Shakarchi Trading AG und Hans W. Kopp. Die Notiz geht weiter an Rudolf Wyss, Chef des Zentralpolizeibüros, dann ohne weitere Vorkehrungen zurück an Jacques-André Kaeslin mit der Begründung, es sei kein Zusammenhang zwischen den Gebrüdern Magharian und der Shakarchi Trading AG ersichtlich.
8. Sept. 1988: Ausführliche Notiz von Jacques-André Kaeslin über die Zusammenhänge zwischen dem Tessiner Verfahren gegen die Gebrüder Magharian und anderen Firmen, u.a. der Shakarchi Trading AG. Er stellt keine konkreten Anträge. Bundesanwalt Rudolf Gerber gibt ihm die Notiz zurück und entscheidet, Bundesrätin Elisabeth Kopp nicht zu informieren.
15. Sept. 1988: Jacques-André Kaeslin stellt ausdrücklich Antrag auf Eröffnung eines Ermittlungsverfahrens gegen die Verantwortlichen der Firmen Shakarchi Trading AG, Mirelis SA, Mecattaf AG, El Ariss AG und Guardag AG, die der Geldwäscherei verdächtigt werden.
29. Sept. 1988: Adrian Bieri nimmt zu diesem Antrag negativ Stellung. Auch Rudolf Wyss beantragt dem Bundesanwalt Ablehnung des Antrags von Jacques-André Kaeslin. Hauptgrund: Die Zentralstellendienste seien hoffnungslos überfordert.
1. Okt. 1988: Jacques-André Kaeslin verfasst ein 42seitiges Grundsatzpapier, das im wesentlichen die Ereignisse im Tessin wiedergibt.

11. Okt. 1988: Entscheid des Bundesanwaltes: Da schon kantonale Behörden mit der Angelegenheit befasst sind, besteht kein Anlass für Ermittlungen nach Artikel 259 BStP. Die Mitarbeit im Rahmen der Zentralstelle (Koordination, v.a. zwischen Tessin und Zürich) wird aber fortgesetzt.
17. Okt. 1988: - Jacques-André Kaeslin wendet sich an einen Juristen des Rechtsdienstes der Bundesanwaltschaft und erkundigt sich, wer ihn in rechtlichen Fragen der Strafverfolgung bei Geldwäscherei beraten könne. Dieser rät ihm, Renate Schwob vom Bundesamt für Justiz aufzusuchen.
- Jacques-André Kaeslin diskutiert mit Renate Schwob und übergibt ihr den Bericht vom 1. Oktober 1988 sowie die beiden Notizen vom 8. und 15. September 1988. In einer Handnotiz bittet er um vertrauliche Behandlung der Unterlagen.
21. Okt. 1988: Generalversammlung der Shakarchi Trading AG: Trotz Angebot von Mohamed Shakarchi tritt Hans W. Kopp nicht aus dem Verwaltungsrat aus.
24. Okt. 1988: Renate Schwob trifft privat ihre Bekannte Katharina Schoop, die persönliche Mitarbeiterin von Bundesrätin Elisabeth Kopp. Die beiden sprechen über die Angelegenheit Shakarchi.
25. Okt. 1988: - Katharina Schoop sucht Renate Schwob in ihrem Büro auf und lässt sich die von Jacques-André Kaeslin verfassten Berichte zeigen. Sie macht sich über deren Inhalt und darin enthaltene Namen Notizen.

- Katharina Schoop informiert den Generalsekretär des EJPD, Samuel Burkhardt, über ihre Kenntnisse. Beide sind der Meinung, Bundesrätin Elisabeth Kopp müsse orientiert
 - Katharina Schoop telefoniert Andreas Hubschmid, dem Sekretär der Schweizerischen Bankiervereinigung, und bittet ihn, den Generalsekretär anzurufen.
 - Generalsekretär Samuel Burkhardt erkundigt sich bei Bundesanwalt Rudolf Gerber, ob die Gerüchte zuträfen, wonach Hans W. Kopp Verwaltungsrat einer Firma sei, welche in einem Betäubungsmittelverfahren eine Rolle spiele. Der Bundesanwalt bestätigt dies und teilt gleichzeitig mit, er habe Bundesrätin Elisabeth Kopp bewusst nicht darüber orientiert, um sie nicht in einen Gewissenskonflikt zu bringen.
 - Generalsekretär Samuel Burkhardt erhält den Telefonanruf von Andreas Hubschmid.
27. Okt. 1988:
- Katharina Schoop orientiert Bundesrätin Elisabeth Kopp.
 - Diese telefoniert ihrem Ehemann, gibt ihm die Informationen in groben Zügen weiter und empfiehlt ihm, er solle für weitere Details Katharina Schoop anrufen. Sie bittet ihn, aus dem Verwaltungsrat der Shakarchi Trading AG auszutreten.
 - Unmittelbar nach diesem Gespräch ruft Hans W. Kopp die persönliche Mitarbeiterin an. In einem längeren Gespräch teilt sie ihm mit, was sie erfahren hat.
 - Hans W. Kopp tritt aus dem Verwaltungsrat der Shakarchi Trading AG aus. Er orientiert Mohamed Shakarchi und den Geschäftsführer

der Tureva AG, der Kontrollstelle der Shakarchi Trading AG.

- Der Geschäftsführer der Tureva AG informiert ein Verwaltungsratsmitglied der Guardag AG über den Rücktritt von Hans W. Kopp, worauf dieses unverzüglich aus dem Verwaltungsrat der Guardag AG austritt.

27. Okt. bis

Renate Schwob meldet ihrem Vorgesetzten Lutz

4. Nov. 1988:

Krauskopf, dem Vizedirektor des Bundesamtes für Justiz, sie habe Informationen an Katharina Schoop weitergegeben.

3. Nov. 1988:

Jacques-André Kaeslin erfährt von Dick Marty, dem Staatsanwalt des Sopraceneri, dass in den nächsten Tagen im "Tages-Anzeiger" ein Artikel über die Gebrüder Magharian und Konsorten erscheinen werde. Gleichentags verfasst er darüber eine Notiz zuhanden der Departementschefin und reicht sie auf dem Dienstweg ein. Bundesanwalt Rudolf Gerber leitet diese Notiz nicht an Bundesrätin Elisabeth Kopp weiter.

4. Nov. 1988:

- Der angekündigte Artikel im "Tages-Anzeiger" erscheint. Darin wird auch der Austritt von Hans W. Kopp aus dem Verwaltungsrat der Shakarchi Trading AG erwähnt.
- Lutz Krauskopf informiert Jörg Kistler, den Pressesprecher des EJPD, dass Renate Schwob Informationen aus der Bundesanwaltschaft an Katharina Schoop weitergegeben hat.

Erste Nov'tage 88-Jörg Kistler orientiert Generalsekretär Samuel Burkhardt über diese interne Quelle.

- Der Generalsekretär teilt dies unverzüglich Bundesrätin Elisabeth Kopp mit.

7. Nov. 1988: Katharina Schoop und Generalsekretär Samuel Burkhardt übermitteln beide dem Bundesanwalt den Auftrag von Bundesrätin Elisabeth Kopp, es sei ein Bericht über das Strafverfahren gegen die Gebrüder Magharian und die allfällige Verwicklung von Hans W. Kopp zu verfassen.
8. Nov. 1988: Bundesrätin Elisabeth Kopp erhält diesen Bericht.
9. Nov. 1988: Bundesrätin Elisabeth Kopp orientiert den Bundesrat mündlich über die "Libanon Connection". Die beiden Telefongespräche vom 27. Oktober 1988 erwähnt sie nicht.
- 8./9. Nov. 1988: - Anfragen von der "Weltwoche" und von Radio DRS, ob nicht ein "Tip" aus dem Departement an Hans W. Kopp gegangen sei.
- Bundesrätin Elisabeth Kopp bestätigt gegenüber ihren engsten Mitarbeitern, sie habe ihren Mann direkt orientiert. Sie will aber keine entsprechende öffentliche Erklärung abgeben.
10. Nov. 1988: - Generalsekretär Samuel Burkhardt, Bundesanwalt Rudolf Gerber, Heinrich Koller, Direktor des Bundesamtes für Justiz, Rudolf Wyss, Chef des Zentralpolizeibüros, Pierre Schmid, Vize-direktor des Bundesamtes für Polizeiwesen, und Pressesprecher Jörg Kistler tauschen ihre Informationen an einer eigens einberufenen Sitzung aus. Der Bundesanwalt verlässt diese Sitzung vorzeitig.
- Bundesanwalt Rudolf Gerber beginnt mit inoffiziellen Abklärungen über die Indiskretion in der Bundesanwaltschaft (Weitergabe von

- Unterlagen von Jacques-André Kaeslin an Renate Schwob).
- Heinrich Koller erteilt Renate Schwob eine mündliche Rüge und schreibt an den Bundesanwalt.
12. Nov. 1988:
- Jürg Zbinden von der "Schweizer Illustrierten" besucht Hans W. Kopp in Zumikon zur Schlussredaktion eines von diesem vier Tage zuvor gegebenen Interviews. Hans W. Kopp bestreitet in Anwesenheit von Bundesrätin Elisabeth Kopp sämtliche Vorwürfe. Er habe keinen Tip aus dem EJPD erhalten. Bundesrätin Elisabeth Kopp gibt Jürg Zbinden mündlich Kenntnis vom Inhalt des Berichtes der Bundesanwaltschaft vom 8. November 1988.
 - Bundesrätin Elisabeth Kopp ruft Jörg Kistler an, damit dieser Jürg Zbinden auf Anfrage bestätige, dass gemäss dem Bericht vom 8. November 1988 gegen die Shakarchi Trading AG nicht ermittelt werde. Jörg Kistler lehnt dieses Begehren ab und verweist die Departementsvorsteherin an den Bundesanwalt.
 - Bundesrätin Elisabeth Kopp teilt Bundesanwalt Rudolf Gerber anschliessend telefonisch mit, sie habe Jürg Zbinden über den Passus bezüglich Hans W. Kopp im Bericht vom 8. November 1988 informiert. Sie ersucht ihn, die Bundesanwaltschaft solle dies Jürg Zbinden gegenüber bestätigen.
 - Roland Hauenstein, der Pressesprecher der Bundesanwaltschaft, gibt der "Schweizer Illustrierten" die gewünschte Bestätigung.
14. Nov. 1988: Publikation des Interviews von Hans W. Kopp in der "Schweizer Illustrierten".

15. - 24. Nov. 1988: Der Bundesanwalt weilt im Ausland.

5. Dez. 1988: - Anfrage des Journalisten Victor Fingal von "Le Matin" bei der Bundesanwaltschaft, ob es zutreffe, dass die Bundesanwaltschaft wegen einer Indiskretion aus dem Departement an Hans W. Kopp Untersuchungen anstelle. Die Bundesanwaltschaft gibt keine Auskunft.
- Bundesanwalt Rudolf Gerber orientiert Bundesrätin Elisabeth Kopp über diese Anfrage.

7. Dez. 1988: Bundesrätin Elisabeth Kopp wird zur Vizepräsidentin des Bundesrates gewählt.

9. Dez. 1988: - "Le Matin" berichtet, im EJPD werde untersucht, welcher Beamte der Bundesanwaltschaft für die erwähnte Indiskretion verantwortlich sei.
- Departementsintern finden verschiedene Krisensitzungen statt.
- Nachmittags wird eine ausserordentliche Bundesratssitzung abgehalten.
- In einem Interview der "Tagesschau" gibt Bundesrätin Elisabeth Kopp den kurzen Telefonanruf an ihren Mann zu.

11. Dez. 1988: Bundesanwalt Rudolf Gerber orientiert Bundesrat Arnold Koller. Er übergibt ihm zuhanden des Bundesrates einen Bericht über die straf-, disziplinar- und verfahrensrechtlichen Aspekte der Vorfälle und tritt in den Ausstand.

12. Dez. 1988: - Der Bundesrat bestimmt die Einsetzung eines besonderen Vertreters des Bundesanwaltes zur Abklärung der Indiskretion

- Bundesrätin Elisabeth Kopp gibt ihren Rücktritt auf Ende Februar 1989 bekannt.
- 16./19. Dez. 88 Staatsanwalt Hans Hungerbühler wird zum besonderen Vertreter des Bundesanwaltes ernannt und eröffnet ein gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren.
- 10. Jan. 1989: Staatsanwalt Hans Hungerbühler legt dem Bundesrat seinen Schlussbericht vor. Weil er Bundesrätin Elisabeth Kopp, Katharina Schoop und Renate Schwob der Amtsgeheimnisverletzung verdächtigt, beantragt er die Aufhebung der Immunität von Bundesrätin Elisabeth Kopp und macht die Strafverfolgung der beiden Mitarbeiterinnen davon abhängig.
- 11. Jan. 1989: - Pressekonferenz von Staatsanwalt Hans Hungerbühler. Die Öffentlichkeit erfährt erstmals vom zweiten Telefonanruf zwischen Hans W. Kopp und Katharina Schoop.
- Alt Bundesgerichtspräsident Arthur Haefliger wird vom Bundesrat mit der Durchführung einer Administrativuntersuchung betraut.
- 12. Jan. 1989: Bundesrätin Elisabeth Kopp gibt ihren sofortigen Rücktritt bekannt. Sie spricht erstmals davon, einen Fehler begangen zu haben. Im weiteren fordert sie das Parlament auf, der Aufhebung ihrer Immunität zuzustimmen.
- 31. Jan. 1989: National- und Ständerat stimmen dem Bundesbeschluss über die Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) zu.

27. Feb/7. März: Der Nationalrat bzw. der Ständerat heben die Immunität von Bundesrätin Elisabeth Kopp auf und wählen den Freiburger Staatsanwalt Joseph-Daniel Piller zum ausserordentlichen Bundesanwalt
28. Feb. 1989: Alt Bundesgerichtspräsident Arthur Haefliger liefert seinen Zwischenbericht über die Administrativuntersuchung ab.
6. März 1989: Der Bundesrat beschliesst, den Bericht von alt Bundesgerichtspräsident Arthur Haefliger der PUK zuzustellen und die Administrativuntersuchung zu sistieren. Gegen Bundesanwalt Rudolf Gerber wird eine Disziplinaruntersuchung eingeleitet. Er wird mit sofortiger Wirkung bis zum 1. September 1989 beurlaubt. Auf diesen Zeitpunkt wird sein Dienstverhältnis aufgelöst.

2. Darstellung der Ereignisse

2.1 Das Dossier Shakarchi bei der Bundesanwaltschaft

Seit Herbst 1987 ist bei der Staatsanwaltschaft des Sopraceneri unter dem Namen "Libanon Connection" ein Ermittlungsverfahren hängig. Da es sich um Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz handelt, arbeitet Jacques-André Kaeslin von der Zentralstelle für die Bekämpfung des illegalen Betäubungsmittelhandels eng mit den Tessiner Strafverfolgungsbehörden zusammen. Im Rahmen dieses Verfahrens werden mannigfache Erkenntnisse über Personen und Firmen gewonnen, die des Waschens von Geldern illegaler Herkunft verdächtigt werden. Darunter befindet sich auch die Firma Shakarchi Trading AG, deren Verwaltungsrats-Vizepräsident der Gatte von Bundesrätin Elisabeth Kopp ist (vgl. IV.).

Parallel dazu führt die Bundesanwaltschaft von Ende Oktober 1987 an ein eigenes Verfahren gegen die Gebrüder Magharian. Dieses wird im Januar 1988 sistiert, und der Kanton Tessin übernimmt das Strafverfahren wieder allein. Der Zwischenbericht der Bundesanwaltschaft von Mitte Januar 1988 wird damit zum Schlussbericht. Auch dieser Bericht zeigt einen Zusammenhang mit der Firma Shakarchi Trading AG auf. Am 15. September 1988 stellt Jacques-André Kaeslin den Antrag, es sei ein Ermittlungsverfahren gegen die Shakarchi Trading AG sowie weitere Finanzinstitute zu eröffnen. Am 11. Oktober 1988 lehnt Bundesanwalt Rudolf Gerber diesen Antrag ab. Ueber diese Vorgänge orientiert er Bundesrätin Elisabeth Kopp nicht.

2.2 Uebergabe des Dossiers an Renate Schwob

Um abzuklären, unter welchen Voraussetzungen eine Strafverfolgung bei Geldwäscherei möglich ist, wendet sich Jacques-André Kaeslin am 17. Oktober 1988 telefonisch an einen Juristen des

Rechtsdienstes der Bundesanwaltschaft. Dieser empfiehlt ihm, sich bei Renate Schwob zu erkundigen, die früher bei der Bundesanwaltschaft tätig gewesen und nun beim Bundesamt für Justiz mit den Vorarbeiten zum Geldwäschereiartikel beschäftigt ist. Im Verlaufe des anschliessenden Gesprächs zwischen Jacques-André Kaeslin und Renate Schwob erwähnt diese unter anderem, dass sie keine Unterlagen über konkrete Geldwäschereifälle besitze. Jacques-André Kaeslin anbietet sich, ihr einige in der Tessiner Untersuchung von ihm selbst verfasste Berichte zur Einsicht zu überlassen. Noch am 17. Oktober 1988 sendet Jacques-André Kaeslin - ohne Rücksprache mit seinem Vorgesetzten - Kopien eines zusammenfassenden Rapportes vom 1. Oktober 1988 sowie Notizen als Hintergrundinformationen an Renate Schwob. Alle diese Schriftstücke enthalten unter anderem Informationen über das Verhalten der Firmen Shakarchi Trading AG, Mirelis SA, Mecattaf AG, El Ariss AG und Guardag AG im Zusammenhang mit Geldwäscherei-Angelegenheiten. Ausserdem ist festgehalten, dass Hans W. Kopp Vizepräsident der Shakarchi Trading AG ist. In einer Handnotiz bittet Jacques-André Kaeslin Renate Schwob um vertrauliche Behandlung der Unterlagen.

2.3 Weitergabe der Informationen von Renate Schwob an Katharina Schoop

Am 24. Oktober 1988 trifft Renate Schwob privat mit Katharina Schoop, der persönlichen Mitarbeiterin von Bundesrätin Elisabeth Kopp, zusammen. Bei dieser Gelegenheit eröffnet sie ihrer Kollegin, die Firma Shakarchi Trading AG sei in Untersuchungsakten zu einer Geldwäscherei-Angelegenheit erwähnt. Renate Schwob bietet ihr an, in die sich in ihrem Besitz befindlichen Unterlagen Einsicht zu nehmen. Am Vormittag des 25. Oktober 1988 sucht Katharina Schoop ihre Kollegin in deren Büro auf. Dort macht sie über den Inhalt der Berichte von Jacques-André Kaeslin diverse Handnotizen, fotokopiert aber keine Akten. Sie nimmt auch keine Akten mit. Renate Schwob versichert, die Akten hätten ihr Büro nie verlassen.

2.4 Gespräch von Katharina Schoop mit Generalsekretär Samuel Burkhardt

Noch am selben Tag bespricht sich Katharina Schoop mit Samuel Burkhardt, dem Generalsekretär des EJPD. Bis heute umstritten ist die Frage, was ihm Katharina Schoop genau mitteilt. Es steht fest, dass sie dem Generalsekretär die eigentlichen Informationen weitergibt. Ungeklärt ist aber, ob sie ihm gegenüber die Herkunft der Informationen erwähnt. Generalsekretär Samuel Burkhardt versichert, Katharina Schoop habe ihm keine Quelle genannt. Er habe auch nicht annehmen müssen, die Informationen stammten aus dem Departement, vor allem deshalb nicht, weil er ähnliche Gerüchte schon aus der Presse gehört habe. Katharina Schoop dagegen ist überzeugt, Generalsekretär Samuel Burkhardt gesagt zu haben, woher die Informationen stammten; die Quelle sei ihm bekannt gewesen.

Ebenfalls widersprüchlich sind die Aussagen zum Telefonanruf von Andreas Hubschmid, dem Sekretär der Schweizerischen Bankiervereinigung, an Generalsekretär Samuel Burkhardt. Nach Aussage von Katharina Schoop hat sie den Generalsekretär aufgefordert, ihre Informationen beim Bundesanwalt zu verifizieren. Generalsekretär Samuel Burkhardt habe daraufhin erwidert, er könne den Bundesanwalt doch nicht "einfach so" fragen, er brauche dazu eine zweite Quelle. Deshalb habe sie dann Andreas Hubschmid angerufen. In einem Schreiben vom 7. Juni 1989 an die PUK führt Katharina Schoop sinngemäss aus, sie habe Generalsekretär Samuel Burkhardt überzeugen wollen, dass die Angelegenheit stimme. Wenn er den Bundesanwalt nicht direkt fragen könne, solle er seine zweite Quelle bekommen. Sie habe damals nichts Unrechtes darin gesehen. Das Organisieren einer zweiten Quelle beinhalte überdies logischerweise die Annahme, die erste Quelle sei departementsintern.

2.5 Das Organisieren einer zweiten Quelle

Um dem Wunsch nach einer zweiten Quelle nachzukommen, setzt sich Katharina Schoop mit Andreas Hubschmid in Verbindung. Die beiden kennen einander seit ihrer Universitätszeit und haben schon oft Informationen ausgetauscht und Probleme diskutiert. Andreas Hubschmid führt als Zeuge vor der PUK aus, er habe bereits im August oder September aus Bankenkreisen von Ermittlungen wegen Geldwäscherei gehört. Er habe deshalb Katharina Schoop vor Oktober 1988 gefragt, ob auch sie von solchen Gerüchten wisse, was sie aber verneint habe. Am 25. Oktober 1988 sei er vormittags von Katharina Schoop angerufen worden. Sie habe ihn gebeten, Generalsekretär Samuel Burkhardt zu fragen, ob ihm Gerüchte bezüglich Geldwäscherei bekannt seien. Nach dem Grund gefragt, habe sie geantwortet, der Anruf diene als externer Hinweis, mit dem der Generalsekretär an die Bundesanwaltschaft gelangen könne. Andreas Hubschmid führt aus: *"Da ich materiell keine Probleme sah, habe ich mich entschlossen, Frau Schoop, bzw. Frau Kopp zu helfen."* Generalsekretär Samuel Burkhardt habe seinen Anruf erwartet und habe ausdrücklich gefragt, ob er sich bei der Bundesanwaltschaft auf die Bankiervereinigung beziehen könne. Zuerst sei Andreas Hubschmid damit einverstanden gewesen. Als er nach dem Gespräch erfahren habe, dass die Informationen der Bankiervereinigung über die Geldwäscherei-Angelegenheit indirekt von der Bundesanwaltschaft stammten, sei er nicht mehr bereit gewesen, dass man sich auf ihn berufe.

Noch am 25. Oktober 1988 ruft Generalsekretär Samuel Burkhardt Bundesanwalt Rudolf Gerber an. Dieser bestätigt die Informationen des Generalsekretärs. Der Generalsekretär glaubt, er habe den Bundesanwalt ein erstes Mal angerufen, bevor ihm Andreas Hubschmid telefoniert habe. Nach dem Anruf von Andreas Hubschmid habe er erneut mit dem Bundesanwalt gesprochen.

2.6 Die Orientierung von Bundesrätin Elisabeth Kopp

Generalsekretär Samuel Burkhardt und Katharina Schoop gelangen gemeinsam zur Ansicht, diese wichtigen Informationen müssten an Bundesrätin Elisabeth Kopp weitergegeben werden. Eine andere Meinung vertritt am Telefon Bundesanwalt Rudolf Gerber. Er hat keine rechtlichen Einwendungen, will aber Bundesrätin Elisabeth Kopp nicht in einen Konflikt bringen. Dass Hans W. Kopp aus dem Verwaltungsrat der Shakarchi Trading AG austreten solle, ist weder Gegenstand der Besprechungen zwischen Generalsekretär Samuel Burkhardt und Bundesanwalt Rudolf Gerber noch derjenigen zwischen dem Generalsekretär und Katharina Schoop. Hingegen sprechen diese beiden darüber, wer Bundesrätin Elisabeth Kopp die Nachricht überbringen solle. Der Generalsekretär ist dazu bereit, doch glaubt Katharina Schoop, es sei dies ihre Aufgabe als persönliche Mitarbeiterin.

Am Morgen des 27. Oktober 1988 spricht Katharina Schoop Bundesrätin Elisabeth Kopp auf die Angelegenheit an. Nach deren Aussage soll dieses Gespräch nur kurz gewesen sein ("*zwischen Tür und Angel*"). Katharina Schoop dagegen erklärt, es habe 20 bis 30 Minuten gedauert. Die Mitarbeiterin teilt der Bundesrätin die von ihr in Erfahrung gebrachten Tatsachen mit, wobei sie sich auf ihre Handnotizen stützt. Allein schon diese Notizen hätten, wie Katharina Schoop ausführt, bei Bundesrätin Elisabeth Kopp nicht den Eindruck eines blossen Gerüchtes hinterlassen können. Im Verlauf des Gesprächs werden allfällige Konsequenzen besprochen. Uebereinstimmend führen beide aus, die Quelle sei nicht erwähnt worden. Katharina Schoop empfindet es aber als eine Unterstellung von Bundesrätin Elisabeth Kopp, sie habe die Quelle absichtlich verschwiegen. Hätte Bundesrätin Elisabeth Kopp nach der Herkunft der Informationen gefragt, so hätte sie die Quelle genannt. Bundesrätin Elisabeth Kopp dagegen meint: "*Man fragt nicht bei jeder Information, woher sie kommt.*" Bundesrätin Elisabeth Kopp erkundigt sich nicht nach der Herkunft, sondern nur nach der Zuverlässigkeit der Informationen. Katharina Schoop versichert, ihre Informationen seien

absolut zuverlässig. Hans W. Kopp solle sich daher unbedingt von der Shakarchi Trading AG trennen. Wie Bundesrätin Elisabeth Kopp bei ihrer Befragung ausführt, sei für sie völlig klar gewesen, dass die Informationen aus Bankenkreisen stammen müssten. Katharina Schoop habe aber ihres Erinnerens nichts von Bankenkreisen gesagt und auch keine private Quelle genannt. Sie führt aus, sie sei überzeugt gewesen, die Informationen stammten nicht aus ihrem Departement, sondern von auswärts. Hätte sie um die wahre Herkunft der Informationen gewusst, so hätten bei ihr - wie sie sich vor der PUK ausdrückt - *"sämtliche Ampeln auf Rot"* geschaltet. Erst Anfang November habe sie erfahren, dass es einen internen Informationsfluss von der Bundesanwaltschaft über das Bundesamt für Justiz zu Katharina Schoop gegeben habe. Von da an habe sie angenommen, es bestünden zwei Quellen, eine interne und eine externe.

2.7 Die Mitteilung an Hans W. Kopp und seine Reaktion

Mit der Begründung, sich ohnehin keine Details merken zu können, fordert Bundesrätin Elisabeth Kopp Katharina Schoop auf, ihre Informationen telefonisch Hans W. Kopp weiterzugeben. Diese lehnt das Begehren ab. Sie erklärt sich aber bereit, Hans W. Kopp Auskunft zu geben, wenn Bundesrätin Elisabeth Kopp dieses Gespräch einleite.

Wie bekannt, macht Bundesrätin Elisabeth Kopp ihren Ehemann in einem - wie sie betont - kurzen Telefongespräch auf die Sachlage aufmerksam, fordert ihn zum Rücktritt aus dem Verwaltungsrat der Shakarchi Trading AG auf und erklärt ihm, er solle ihre persönliche Mitarbeiterin für weitere Auskünfte anrufen. Auch Hans W. Kopp erkundigt sich nicht nach der Quelle. Bundesrätin Elisabeth Kopp erklärt dazu vor der PUK: *"Mein Mann ging genauso wie ich davon aus, Frau Schoop habe diese Information irgendwo zusammengelesen, aber sicher nicht davon, dass es sich um*

amtliche Informationen handelte, weil sie in wesentlichen Punkten unrichtig waren."

Hans W. Kopp ruft unmittelbar nach dem Gespräch mit seiner Ehefrau Katharina Schoop an. Diese erteilt ihm gemäss Weisung ihrer Chefin die besagten Informationen. Sie legt ihm ihrerseits nahe, unverzüglich aus dem Verwaltungsrat der Shakarchi Trading AG auszutreten. Für Katharina Schoop ist es selbstverständlich, Hans W. Kopp die gewünschten Informationen zu geben, weil die Bundesrätin dies so gewünscht habe. Nach den Aussagen von Bundesrätin Elisabeth Kopp und Hans W. Kopp vor der PUK hätten nicht alle Informationen von Katharina Schoop zugetroffen. So sei z.B. fälschlicherweise von gesperrten Konten die Rede gewesen. Gerade weil nicht alle Informationen gestimmt hätten, seien sie beide davon ausgegangen, die Informationen seien nicht amtlicher Herkunft. Hans W. Kopp erinnert sich anlässlich seiner Befragung durch die PUK folgendermassen an diese Gespräche: Seine Frau habe ihn am 27. Oktober 1988 in einem kurzen Telefongespräch von ein bis zwei Minuten Dauer gebeten, aus dem Verwaltungsrat der Shakarchi Trading AG auszutreten, weil es sonst eine neue politische Front gebe. Ueber die Herkunft der Informationen habe er nicht gemutmasst. Seine Frau habe von "Gerüchteküche" gesprochen:

"Meine Frau sagte mir nur, das Gerede um die Shakarchi höre nicht auf, ich solle bitte zurücktreten. Ich habe von ihr keinerlei sachliche Informationen bekommen. Es ist mir wichtig zu betonen, dass meine Frau mich nicht gewarnt hat, wenn ich nicht zurücktrete, stosse uns ein Unheil zu. Ein Rücktritt in dieser Situation, wenn ein Unheil absehbar gewesen wäre, hätte auch nichts gebracht und wäre sinnlos gewesen. Hätte sie mich warnen wollen, die Firma mache z.B. schmutzige Geschäfte, hätte ich völlig anders reagiert, die Sache überprüft und erst ein paar Tage später entschieden. Die Aussage war keine Warnung, sondern nur eine Bitte mitzuhelfen, dass die Diskussionen aufhörten. Damit war ich sofort einverstanden. ..."

In seinem Telefongespräch mit Katharina Schoop erklärt Hans W. Kopp, es sei für ihn entschiedene Sache, noch gleichentags aus dem Verwaltungsrat auszutreten. Seine Frau wisse dies bereits. Er erkundigt sich nicht nach der Quelle der Information.

2.8 Der Austritt von Hans W. Kopp aus der Shakarchi Trading AG und seine weiteren Auswirkungen

Nach übereinstimmenden Aussagen von Hans W. Kopp und Mohamed Shakarchi bietet Mohamed Shakarchi an der Jahres-Generalversammlung der Shakarchi Trading AG vom 21. Oktober 1988 Hans W. Kopp nach einer Orientierung über den Fall Magharian an, er könne ohne weiteres sofort aus dem Verwaltungsrat austreten. Dies, weil im August die Medien die Firma Shakarchi Trading AG verschiedentlich genannt haben. Hans W. Kopp verzichtet an dieser Generalversammlung ausdrücklich auf einen Rücktritt.

Als Folge des Gesprächs mit Katharina Schoop am 27. Oktober 1988 telefonierte Hans W. Kopp zunächst Mohamed Shakarchi und anschliessend dem Geschäftsführer der Tureva AG, der Kontrollstelle der Shakarchi Trading AG. Diese Gesellschaft ist zugleich Kontrollstelle der Guardag AG, welche sich mit ähnlichen Geschäften wie die Shakarchi Trading AG befasst. Hans W. Kopp erkundigt sich in diesem Gespräch nach allfälligen Kontosperrungen und nach Namen, die er von Katharina Schoop erfahren hat. Gleichzeitig teilt er seinen Rücktritt aus der Shakarchi Trading AG mit.

Der Geschäftsführer der Tureva AG telefonierte daraufhin Mohamed Shakarchi, und in einem weiteren Gespräch orientierte er ein Mitglied des Verwaltungsrates der Guardag AG und rät diesem, ebenfalls zurückzutreten. Er ist überzeugt, dass es für den plötzlichen Rücktritt von Hans W. Kopp Gründe geben muss, da dieser noch eine Woche vorher erklärt hatte, nicht zurücktreten zu wollen. Der in diesem Sinne Orientierte tritt sofort aus dem Verwaltungsrat der Guardag AG aus.

**2.9 Der Wissensstand von Bundesrätin Elisabeth Kopp
und der nächsten Mitarbeiter**

Ueber die Telefongespräche orientiert Katharina Schoop neben Generalsekretär Samuel Burkhardt auch Pressechef Jörg Kistler, Ulrich Hubacher, den stellvertretenden Generalsekretär, und Christoph Häni, den zweiten persönlichen Mitarbeiter von Bundesrätin Elisabeth Kopp. Alle vier sagen übereinstimmend aus, sie hätten zu diesem Zeitpunkt noch angenommen, die weitergegebene Informationen stammten aus Bankenkreisen. Generalsekretär Samuel Burkhardt führt bei seiner Befragung aus, ihm sei am 27. Oktober 1988 nicht klar gewesen, ob die Ehegatten Kopp miteinander telefoniert hätten. Sicher habe er aber vom Gespräch zwischen Hans W. Kopp und Katharina Schoop gewusst. Bundesrätin Elisabeth Kopp erklärt dazu vor der PUK, sie habe den Generalsekretär am 27. oder 28. Oktober 1988 über die beiden Telefongespräche orientiert. Auch Renate Schwob wird, ihrer eigenen Aussage gemäss, von Katharina Schoop nachträglich ins Bild gesetzt: *"Frau Schoop rief mich später einmal an und sagte mir, sie habe mit Frau Kopp gesprochen; diese habe ihren Mann angerufen. Diese Information über ein Telefon zwischen Frau und Herrn Kopp habe ich niemandem weitergegeben, weil ich Bedenken wegen dem Amtsgeheimnis hatte."*

Renate Schwob ihrerseits setzt in den Tagen nach dem 27. Oktober 1988 ihren Vorgesetzten Lutz Krauskopf, Vizedirektor des Bundesamtes für Justiz, darüber in Kenntnis, dass sie der persönlichen Mitarbeiterin von Bundesrätin Elisabeth Kopp Informationen über die Geldwäscherei-Angelegenheit Magharian gegeben habe. Am 4. November 1988 besprechen sich Lutz Krauskopf und Jörg Kistler. Der Informationsaustausch ergibt, dass das Wissen von Katharina Schoop nicht oder zumindest nicht ausschliesslich aus Bankenkreisen, sondern aus der Bundesanwaltschaft stammt. Jörg Kistler teilt in der Folge Generalsekretär Samuel Burkhardt und Ulrich Hubacher diese neuen Erkenntnisse mit. Alle drei

führen übereinstimmend aus, zu diesem Zeitpunkt geglaubt zu haben, es bestünden zwei Informationsquellen. Erst im Rahmen der gerichtspolizeilichen Ermittlungen von Staatsanwalt Hans Hungerbühler sei für sie klar geworden, dass die Information aus Bankenkreisen bestellt und damit fingiert gewesen sei. Einige Tage nach dem 4. November 1988 erfährt auch Christoph Häni, dass die Informationen von Renate Schwob stammen. Seit spätestens 7. November 1988 weiss Bundesrätin Elisabeth Kopp durch Generalsekretär Samuel Burkhardt, dass es eine interne Informationsquelle Kaeslin - Schwob - Schoop gibt.

2.10 Wie erfährt die Presse, dass Hans W. Kopp einen Tip aus dem Departement erhalten hat?

In der ersten Novemberhälfte verdichten sich die Gerüchte unter Journalisten, wonach Hans W. Kopp's Rücktritt aus dem Verwaltungsrat durch einen Hinweis aus dem Departement ausgelöst worden sei. Zu diesem Zeitpunkt dürften schon mindestens zehn Personen aus dem EJPD, aber auch aus dem Umfeld von Hans W. Kopp und Mohamed Shakarchi von den beiden Telefongesprächen wissen. Ob und gegebenenfalls wer die Informationen über die Gespräche vom 27. Oktober 1988 nach aussen trägt, kann in Anbetracht des grossen Kreises von Eingeweihten nicht mehr ermittelt werden. Es ist auch möglich, dass ohne Informationen Hypothesen in dieser Richtung aufgestellt werden. Der Verdacht, die Telefongespräche vom 27. Oktober 1988 seien abgehört worden, hat sich nicht bestätigt.

2.11 Die Anstrengungen, Bundesrätin Elisabeth Kopp zur öffentlichen, wahrheitsgemässen Aussage zu bewegen

In der ersten Novemberhälfte finden mehrere Sitzungen in verschiedenen Zusammensetzungen statt, an denen das weitere Vorgehen diskutiert wird. An einigen nimmt auch Bundesrätin Elisabeth Kopp teil. Aus den Befragungen ihrer engsten

Mitarbeiter ergibt sich, dass es deren Ziel ist, eine "Sprachregelung" zu finden, die etwa den folgenden Inhalt haben soll:

- Bundesrätin Elisabeth Kopp soll die Öffentlichkeit über ihr Telefongespräch mit ihrem Mann orientieren.
- Sie übernimmt für ihr Handeln die volle Verantwortung.
- Sie erklärt, sie habe ihren Mann nicht deshalb informiert, um ihn einer strafrechtlichen Verfolgung zu entziehen, sondern um ihn im Interesse ihres Amtes zum Rückzug aus einem gefährlichen Umfeld zu bewegen.

Federführend für den Versuch einer solchen Informationspolitik nach aussen sind Jörg Kistler und Ulrich Hubacher, teilweise unterstützt von Generalsekretär Samuel Burkhardt. Bundesrätin Elisabeth Kopp führt dazu aus, es sei diskutiert worden, ob die Öffentlichkeit überhaupt orientiert werden müsse. Da kein Schaden entstanden sei und ihr Mann den Informationen von Katharina Schoop nichts Neues habe entnehmen können, hätten sie selbst und ihre Mitarbeiter eher die Meinung vertreten, dies sei nicht nötig. Diese Behauptung von Bundesrätin Elisabeth Kopp wird von ihren engsten Mitarbeitern bestritten. Sie hätten mehrmals versucht, Bundesrätin Elisabeth Kopp dazu zu bewegen, mit der Wahrheit an die Öffentlichkeit zu treten. Anlässlich eines Interviewbegehrens von Radio DRS um den 8. November 1988 hätten Jörg Kistler und Ulrich Hubacher versucht, Bundesrätin Elisabeth Kopp dazu zu bringen, die Frage nach dem Tip aus dem Departement zu beantworten. Sie habe ursprünglich zugesagt, dieses Interview zu geben, aber am nächsten Tag ihre Meinung geändert. Auf ausdrückliche Frage der PUK, ob es zutreffe, dass man ihr empfohlen habe, die Wahrheit zu sagen, antwortet Bundesrätin Elisabeth Kopp: *"Eine entsprechende Erklärung habe ich mit meinem Stab ausgearbeitet, nachdem der Artikel in "Le Matin" (d.h. erst am 9. Dezember 1988) erschienen war. An frühere diesbezügliche Gespräche erinnere ich mich nicht mehr."* Die übereinstimmenden

Aussagen von Ulrich Hubacher, Jörg Kistler, Samuel Burkhardt und Katharina Schoop stehen dieser Aussage diametral entgegen.

2.12 Der Versuch von Bundesrätin Elisabeth Kopp, die Verantwortung auf Katharina Schoop abzuwälzen

Bundesrätin Elisabeth Kopp wirft bei diversen Besprechungen in verschiedener Besetzung die Frage auf, ob es nicht möglich sei, die Öffentlichkeit dahingehend zu orientieren, dass Katharina Schoop von sich aus und ohne ihr Wissen Hans W. Kopp informiert habe. Sie erwägt mehrmals - das letzte Mal am 9. Dezember 1988 -, Katharina Schoop zu "opfern", da diese nicht im Beamtenverhältnis stehe. Katharina Schoop sagt dazu: *"Das war lange Zeit die Idee von Frau Kopp. Sie äusserte sie mir gegenüber ein paar Mal. Ich weiss nicht, wann das anfang. Das erste Mal war ich mit ihr allein, als sie dies vorschlug. Das war noch vor dem Interview von Herrn Kopp..."* (gemeint ist das am 14. November 1988 in der "Schweizer Illustrierten" erschienene Interview) *"... Beim ersten Mal dachte ich, es sei nur so eine Idee von ihr, und nahm es nicht ernst. Aber dann wiederholte sie den Vorschlag. Das letzte Mal vor dem Fernsehinterview vom 9. Dezember 1988."* In der Administrativuntersuchung von alt Bundesgerichtspräsident Arthur Haefliger und zu Beginn der Befragung durch die PUK betont Bundesrätin Elisabeth Kopp, zu keinem Zeitpunkt erwogen zu haben, Katharina Schoop irgendwie zu belasten. Dem widersprechen die Aussagen von Jörg Kistler, Ulrich Hubacher und Generalsekretär Samuel Burkhardt. Auf entsprechenden Vorhalt führt Bundesrätin Elisabeth Kopp aus: *"Ich kann mich daran nicht erinnern. Wenn es mehrere Leute gesagt haben, wird es wohl zutreffen."*

**2.13 Bericht der Bundesanwaltschaft zuhänden von
Bundesrätin Elisabeth Kopp und Bundesrats-
sitzung vom 9. November 1988**

Für die Bundesratssitzung vom 9. November 1988 verlangt Bundesrätin Elisabeth Kopp vom Bundesanwalt einen Bericht über das Strafverfahren gegen die Gebrüder Magharian und Mitbeteiligte. Diesen Bericht geben sowohl Katharina Schoop wie Generalsekretär Samuel Burkhardt bei der Bundesanwaltschaft in Auftrag. Bundesrätin Elisabeth Kopp stellt das als vertraulich qualifizierte Dokument mündlich dem Bundesrat vor. Unter anderem ist darin explizit festgehalten, gegen die Shakarchi Trading AG und gegen Hans W. Kopp laufe kein Verfahren. Obwohl Bundesrätin Elisabeth Kopp spätestens seit dem 7. November 1988 bekannt ist, dass die Informationen, die zu den zwei Telefongesprächen führten, aus der Bundesanwaltschaft stammen, orientiert sie den Bundesrat weder über diese Tatsache noch über die beiden Telefongespräche.

**2.14 "Krisensitzung" vom 10. November 1988 und
Orientierung von Bundesanwalt Rudolf Gerber**

Generalsekretär Samuel Burkhardt sagt aus, vor dem 10. November 1988 Bundesanwalt Rudolf Gerber vier- bis fünfmal angerufen zu haben, um ihm den aktuellen Informationsstand mitzuteilen. Damit müsse der Bundesanwalt auch über die beiden Telefongespräche im Bild gewesen sein.

Während Bundesanwalt Rudolf Gerber in der Administrativuntersuchung von alt Bundesgerichtspräsident Arthur Haefliger zweimal ausgesagt hat, am 10. November 1988 von beiden Telefongesprächen gewusst zu haben, bestreitet er dies anfänglich vor der PUK. Im Verlaufe der Untersuchungen räumt er jedoch ein, es sei möglich, dass er schon zu jenem Zeitpunkt Kenntnis davon gehabt habe.

Auf den 10. November 1988 lädt Generalsekretär Samuel Burkhardt zu einer Sitzung ein. Teilnehmer sind: Generalsekretär Samuel Burkhardt, Heinrich Koller, Direktor des Bundesamtes für Justiz, Rudolf Wyss, Chef des Zentralpolizeibüros, Pierre Schmid, Vizedirektor des Bundesamtes für Polizeiwesen, und der Pressesprecher des EJPD, Jörg Kistler. Der Bundesanwalt verlässt die Sitzung nach einer halben Stunde, wird aber durch Rudolf Wyss vertreten. Ziel dieses Treffens ist es, die den einzelnen Anwesenden bekannten Informationen auszutauschen. Generalsekretär Samuel Burkhardt: *"Es ging mir um zwei Dinge: feststellen, wer was weiss, und dafür sorgen, dass keine unkontrollierten und ungefilterten Fragen aus dem Departement nach aussen gehen."* Ueber die *"Rolle der Chefin"* soll gemäss Weisung von Generalsekretär Samuel Burkhardt an dieser Sitzung nicht gesprochen werden. Unter den Gesprächsteilnehmern ist umstritten, auf welchen Informationsstand man sich gegenseitig genau bringt. Der Generalsekretär erstellt kein Protokoll. Einzig Rudolf Wyss verfasst von sich aus eine Aktennotiz. Nach Generalsekretär Samuel Burkhardt erreichen alle Sitzungsteilnehmer denselben Informationsstand: *"Meines Wissens war allen Teilnehmern am Schluss der Sitzung bewusst, dass es zwei Telefonanrufe gegeben hat. Ich habe den bestimmten Eindruck, dass das auch Herr Gerber wusste; er liess ja durch Herrn Wyss eine Aktennotiz erstellen."* In gleicher Richtung äussert sich auch Pressechef Jörg Kistler: *"Wann Herr Gerber erstmals informiert wurde, weiss ich nicht; aber am 10. November 1988 ist es ganz sicher klar."* Anders äussert sich Rudolf Wyss: *"Der Weg der Indiskretion wurde nur als Schwob - Schoop - Hans W. Kopp mitgeteilt. Ueber das Telefon der Bundesrätin und das Rücktelefon von Hans W. Kopp an Katharina Schoop wurde nichts gesagt."* Die von ihm verfasste Aktennotiz hält diesen Informationsstand fest.

Bundesrätin Elisabeth Kopp führt dagegen aus: *"Nach meinen Informationen wusste der Bundesanwalt seit Wochen von beiden Telefongesprächen. Er war ja an der Sitzung vom 10. November 1988 dabeigewesen. Ich wusste, dass nichts Wesentliches hinaus-*

gegangen war. Dass Herr Gerber während Wochen nichts unternahm, bestätigte mich in der Auffassung, es handle sich um eine Bagatelle. Der Bundesanwalt ist ein sorgfältiger Beamter. Wenn irgend etwas Gravierendes geschehen wäre, hätte er von sich aus handeln müssen, oder ich hätte ihn dazu beauftragt. Mir fehlt jedes Verständnis dafür, wieso er erst so spät zu Herrn Koller (Bundesrat Arnold Koller) ging. Er war ja auch an der Sprachregelung des 9. Dezember 1988 massgeblich beteiligt gewesen. Als einzige Erklärung sehe ich die Pressereaktion auf das Tagesschau-Interview. Sonst entbehrt sein Handeln jeder Logik."

Auch der damalige Bundespräsident, Bundesrat Otto Stich, zweifelt an der Version von Bundesanwalt Rudolf Gerber, er sei erst am 9. Dezember 1988 über die wahren Vorgänge orientiert gewesen. Bundesrat Otto Stich führt in seiner Befragung vor der PUK aus: "Ich betrachte es als selbstverständlich, dass der Bundesanwalt mich hätte informieren müssen. Ich rief ihn am Montag nach der Sitzung und der Demission von Bundesrätin Kopp an und fragte ihn, wieso er mich nicht orientiert habe. Er sagte, dann wäre er schuld am Rücktritt gewesen. Das sei er jetzt ohnehin ..." Auf die Frage der PUK, worüber Bundesanwalt Rudolf Gerber den Bundespräsidenten denn hätte informieren sollen, antwortet Bundesrat Otto Stich: "Ueber das Telefon an H.W. Kopp. Ich sagte ihm, es sei erstaunlich, dass er erst eine Untersuchung einleitete, wenn schon alles in der Zeitung zu lesen sei. Er sagte, er habe es nicht forcieren wollen. Er sagte nicht, er habe es auch nicht vorher gewusst. Ich ging davon aus, dass er schon vorher informiert gewesen war. Darüber bestand für mich kein Zweifel. Er konnte nur eine Untersuchung einleiten, wenn er mehr wusste, als in der Zeitung stand. Er hat es sicher nicht erst am 9. Dezember 1988 erfahren. Sonst hätte ich ihm diesen Vorwurf nicht gemacht. Er wusste zu diesem Zeitpunkt sicher mehr als der Bundesrat. Dass er mehr wusste, ging für mich aus dem Telefon mit ihm hervor, das heisst, aus seiner Reaktion."

Anlässlich seiner Befragung vor der PUK antwortet Bundesanwalt Rudolf Gerber auf die Frage, wann er zum ersten Mal vom Telefongespräch zwischen Bundesrätin Elisabeth Kopp und Hans W. Kopp erfahren habe: *"Das ist ein Problem, das mich ausserordentlich beschäftigte. Es gibt zwei mögliche Daten: am 10. November anlässlich einer kurzen Konferenz beim Generalsekretär, oder dann erst am 9. Dezember. Ursprünglich war ich der Auffassung, ich hätte es bereits am 10. November gehört. In der Disziplinaruntersuchung sagten aber zwei völlig unabhängige Zeugen, an dieser Sitzung sei davon nicht gesprochen worden. Auch in der Aktennotiz von Wyss steht nichts davon. Ich reihte es mir in der Retrospektive so zusammen, dass ich am 10. November zwar nicht konkret von diesem Telefongespräch erfuhr, dass ich mir aber dachte, es sei doch nicht möglich, dass Frau Schoop Herrn Kopp telefonierte, ohne dass die Chefin es wusste. Dies bewog mich, am 12. November Bundesrätin Kopp darauf anzusprechen. Ich hatte aber keinen bestimmten Verdacht, sondern war einfach in einer Situation grosser Ungewissheit. Sie sagte, sie wisse davon nichts, und ich erwiderte, das sei aber eine Zeitbombe ..."*

In einem Schreiben an den Bundesrat vom 26. August 1989 führt Bundesanwalt Rudolf Gerber aus, er habe sich nachher noch zweimal an Bundesrätin Elisabeth Kopp gewandt: beim Jahresschlussessen der Amtsdirektoren und am 5. Dezember 1988 im Zusammenhang mit der Anfrage des Journalisten Victor Fingal. Bei allen drei Gelegenheiten habe Bundesrätin Elisabeth Kopp versichert, nichts von einem solchen Wink zu wissen.

Erst am 5. Dezember 1988 habe ihn die Reaktion von Bundesrätin Elisabeth Kopp (... *"sie erschrak sichtlich und fragte mich, ob wir nicht dementieren könnten. Ich lehnte dies ab ..."*) misstrauisch werden lassen.

In der Befragung vor der PUK erklärt Bundesrätin Elisabeth Kopp, es treffe zu, dass sie mehrere Male mit Bundesanwalt Rudolf

Gerber gesprochen habe. Es entspreche aber nicht der Wahrheit, dass sie der Bundesanwalt gefragt habe, ob sie von einem Tip aus dem Departement wisse. Dazu habe ja auch gar kein Anlass bestanden, sei er doch bereits seit dem 10. November 1988 über die Telefongespräche im Bild gewesen. Im Gegenteil, der Bundesanwalt habe sie nach dem 10. November 1988 angerufen und ihr mitgeteilt, er unternehme keine weiteren Schritte, um nicht noch mehr Staub aufzuwirbeln.

2.15 Reaktionen nach der "Krisensitzung" vom 10. November 1988

Bundesanwalt Rudolf Gerber veranlasst noch am gleichen Tag inoffizielle Ermittlungen darüber, wie die Informationen von der Bundesanwaltschaft zum Bundesamt für Justiz gelangt sind. Schon am Nachmittag stellt sich heraus, dass Jacques-André Kaeslin die besagten Unterlagen Renate Schwob zur Verfügung gestellt hat. Weitere Ermittlungen unternimmt Bundesanwalt Rudolf Gerber in dieser Zeit nicht.

Heinrich Koller, Direktor des Bundesamtes für Justiz, erteilt Renate Schwob eine mündliche Rüge, weil diese Katharina Schoop Einblick in die Unterlagen verschafft hat. Er bittet Bundesanwalt Rudolf Gerber schriftlich, bezüglich der Weitergabe der Information von Jacques-André Kaeslin an Renate Schwob *"die Sache auf sich beruhen zu lassen"* und keine weiteren Schritte zu unternehmen. Für Heinrich Koller ist es der Konsens der Sitzung vom 10. November 1988, dass die Ermittlungen über die Indiskretionen nicht weitergeführt werden sollen.

2.16 Das Interview von Hans W. Kopp in der "Schweizer Illustrierten"

Am 12. November 1988 sucht Jürg Zbinden, Bundeshausjournalist der "Schweizer Illustrierten", Hans W. Kopp in Zumikon auf und unterbreitet ihm das einige Tage zuvor in dessen Büro aufgenom-

mene Interview zur Prüfung. Auf die Frage des Journalisten, ob er für seinen Austritt aus der Shakarchi Trading AG einen Tip aus dem EJPD erhalten habe, hatte Hans W. Kopp geantwortet: *"Um Gottes Willen, nein!"*

An diesem Samstag ist während eines Teils des Besuches auch Bundesrätin Elisabeth Kopp anwesend. Auch sie sieht den vollständigen Interviewtext und bespricht ihn mit ihrem Ehemann. Bundesrätin Elisabeth Kopp führt aus, sie sei noch heute der Meinung, die Aussage ihres Mannes zum Tip aus dem EJPD sei korrekt gewesen. Er habe ja beim Anruf von Katharina Schoop nicht wissen können, dass es sich um eine interne Quelle gehandelt habe. Wie Jürg Zbinden bei der Einvernahme durch die PUK betont, hätten die Eheleute Kopp erklärt, sie hätten untereinander nie über Shakarchi gesprochen. Bundesrätin Elisabeth Kopp habe weiter hervorgehoben, es sei erwiesen, dass ihr Mann unschuldig sei. Dies belege der Bericht der Bundesanwaltschaft vom 8. November 1988. Bundesrätin Elisabeth Kopp gibt Jürg Zbinden mündlich eine Zusammenfassung des Inhalts dieses Berichts, damit er später bei der Bundesanwaltschaft gezielt nachfragen kann. Sie erklärt Jürg Zbinden, sie werde dem Bundesanwalt telefonieren. Ihr Pressechef Jörg Kistler könne ihm am Nachmittag genauer Auskunft geben.

Jürg Zbinden gibt in der Administrativuntersuchung von alt Bundesgerichtspräsident Arthur Haefliger zu Protokoll: *"Ich musste ihr das Versprechen geben, dass es nicht bekannt werden würde, dass ich auf ihre Intervention hin Kenntnis vom Bericht erhalten hätte, sondern dass ich mit Detailkenntnissen aus dem Bericht an sie herangetreten sei und sie so Informationen nicht mehr habe dementieren können."* Bei seiner Befragung durch die PUK bestätigt er diese Aussage ausdrücklich. Bundesrätin Elisabeth Kopp hingegen erklärt der Kommission auf Vorhalt dieser Aussage von Jürg Zbinden: *"Das ist frei erfunden."*

Nach Aussagen von Jörg Kistler in der Administrativuntersuchung von alt Bundesgerichtspräsident Arthur Haefliger spielt sich an

diesem Samstag das Geschehen wie folgt ab: "Am 12. November 1988 erhielt ich von Frau Kopp einen Telefonanruf. Damals war Herr Zbinden von der "Schweizer Illustrierten" bei Kopps. Frau Kopp ersuchte mich zu erklären, aus dem Bericht vom 8. November 1988 habe sich ergeben, dass gegen die Shakarchi Trading AG nicht ermittelt werde und ihr Ehemann in dieser Sache nicht Mitwisser sei. Meine Information hätte den Eindruck vermitteln sollen, als ob Frau Kopp erst mit diesem Bericht vom 8. November 1988 über die Shakarchi-Affäre orientiert worden wäre. Ich sagte Frau Kopp, eine solche Information könne ich nicht geben, da müsse der Bundesanwalt zustimmen. Zudem sagte ich ihr, eine solche Information wäre problematisch. Ich habe mich daher zunächst mit dem Bundesanwalt in Verbindung gesetzt und habe ihn über die ganze Situation orientiert. Ich habe ihm auch gesagt, dass man mit einer solchen Information den falschen Eindruck erwecken würde, Frau Kopp habe erst durch diesen Bericht vom 8. November 1988 von der Shakarchi-Affäre Kenntnis erhalten ..." Diese Aussage bestätigt Jörg Kistler bei seiner Befragung durch die PUK.

Der Bundesanwalt ruft dann Bundesrätin Elisabeth Kopp auf ihren Wunsch in Zumikon an. Dabei ersucht sie ihn, die entsprechenden Informationen aus dem Bericht vom 8. November 1988 an Jürg Zbinden weiterzugeben. Wie Bundesanwalt Rudolf Gerber ausführt, sei er mit dem Vorgehen von Bundesrätin Elisabeth Kopp, Jürg Zbinden den Inhalt des Berichts bekanntzugeben, nicht einverstanden gewesen, da dieser als vertraulich qualifiziert gewesen sei. Trotzdem weist Bundesanwalt Rudolf Gerber den Pressesprecher der Bundesanwaltschaft, Roland Hauenstein an, die Fragen von Jürg Zbinden zu diesem Bericht wahrheitsgetreu zu beantworten. Dies, obschon ihn Jörg Kistler vorgängig darauf aufmerksam gemacht hat, dass eine Information in der von Bundesrätin Elisabeth Kopp gewünschten Art einen falschen Eindruck erwecken würde. Roland Hauenstein sagt Jürg Zbinden dann unter anderem, Bundesrätin Elisabeth Kopp sei von der Bundesanwaltschaft vor dem 8. November 1988 nie über die mög-

liche Verwicklung der Shakarchi Trading AG in eine Geldwäscherei-Angelegenheit informiert worden. Das ist zwar richtig, vermittelt aber den falschen Eindruck, Bundesrätin Elisabeth Kopp habe vor dem 8. November 1988 von der Angelegenheit überhaupt nichts gewusst.

Für die engsten Mitarbeiter von Bundesrätin Elisabeth Kopp ist klar, dass es nach dem Interview von Hans W. Kopp in der "Schweizer Illustrierten" noch viel schwieriger wird, mit der Wahrheit an die Öffentlichkeit zu treten, da Bundesrätin Elisabeth Kopp nun gezwungen wäre, ihren Mann blosszustellen. In der Folge beruhigt sich die Lage insofern, als weniger Journalistenanfragen eintreffen. Die Mitarbeiter achten jedoch stets darauf, dass Bundesrätin Elisabeth Kopp nie in eine Situation kommt, in der sie entweder ihren Mann desavouieren oder aber die Unwahrheit sagen müsste.

2.17 Der Informationsstand vor der Wahl von Bundesrätin Elisabeth Kopp zur Vizepräsidentin des Bundesrates

Am 5. Dezember 1988 ruft Victor Fingal, Journalist bei der Tageszeitung "Le Matin", die Bundesanwaltschaft an und verlangt Antwort auf folgende Fragen:

- ob es zutreffe, dass Hans W. Kopp einen Insider-Tip erhalten habe;
- ob es zutreffe, dass die Bundesanwaltschaft eine interne Untersuchung wegen dieser Indiskretion führe.

Victor Fingal verlangt ein schriftliches Dementi, falls seine Informationen nicht stimmen sollten.

Der Bundesanwalt telefoniert unverzüglich mit Bundesrätin Elisabeth Kopp und teilt ihr die Fragen des Journalisten mit. Bundesanwalt Rudolf Gerber: "Sie war sehr aufgeregt und schlug

vor, die Behauptung zu dementieren." Der Bundesanwalt ist zu einem solchen Dementi nicht bereit, und die Bundesanwaltschaft erteilt daraufhin keinerlei Auskunft. Wie Bundesanwalt Rudolf Gerber bei seiner Befragung aussagt, spricht er anlässlich dieses Telefongesprächs Bundesrätin Elisabeth Kopp zum wiederholten Mal auf die Weitergabe der Information von Katharina Schoop an Hans W. Kopp an. Bundesanwalt Rudolf Gerber: "Sie erklärte mir jedesmal, sie wisse von nichts." Wie Katharina Schoop in einem Brief vom 7. Juni 1989 an die PUK schreibt, hätten die Mitarbeiter unmittelbar nach der Anfrage von Victor Fingal einen entsprechenden Presseartikel erwartet. Sie fährt fort: "Wir wussten damals nicht, dass die Partei Frau Kopp vor der Vizepräsidentenwahl gefragt hat, ob es noch etwas gebe, das verheimlicht werde. Wir wussten auch nicht, dass Frau Kopp offenbar Nationalrat Bremi (Fraktionspräsident der FDP) ausdrücklich erklärt hatte, dass es da nichts gebe. Das schloss ich erst aus seinem Samstaginterview vom 10. Dezember 1988. Dort sagte Nationalrat Bremi, mit der Erklärung vom Freitag (an der Tagesschau) sei eine völlig neue Situation eingetreten. Vor Dingen, die auf dem Tisch lägen, habe er keine Angst."

Nach Aussage Jörg Kistlers habe als Folge der Anfrage von Victor Fingal eine Sitzung bei Bundesrätin Elisabeth Kopp stattgefunden. Erneut habe man ihr eine Sprachregelung vorgeschlagen, die inhaltlich etwa der am 8. November 1988 erarbeiteten entsprochen habe. Das Zugeständnis von Bundesrätin Elisabeth Kopp, ihren Mann informiert zu haben und dafür die Verantwortung zu übernehmen, seien die Kernpunkte gewesen. Weiter hätte sie erklären sollen, dass sie ihren Mann mit dieser Information nicht vor strafrechtlicher Verfolgung habe schützen wollen, sondern dass es ihr darum gegangen sei, dass er aus einem für sie schädlichen Umfeld zurücktrete. Gemäss Jörg Kistler will Bundesrätin Elisabeth Kopp aber den Zeitungsartikel abwarten und ihre Reaktion erst danach bestimmen. Eigentlich wird der Artikel in "Le Matin" noch vor der Wahl zur Vizepräsidentin des Bundesrates vom 7. Dezember 1988 erwartet. Wie Victor Fingal in der Administra-

tivuntersuchung von alt Bundesgerichtspräsident Arthur Haefliger erklärt, habe die Redaktion mit der Publikation des Artikels nicht etwa aus politischen Ueberlegungen bis nach der Wahl zugewartet. Weil die Bundesanwaltschaft die Victor Fingal bereits bekannten Informationen nicht bestätigt habe, habe die Redaktion die Unterlagen noch weiter geprüft. Deshalb sei der Artikel erst am 9. Dezember 1988 erschienen.

2.18. Das Vorgehen nach dem Erscheinen des Artikels in "Le Matin"

Der "Le Matin"-Artikel vom 9. Dezember 1988 enthält keine Quellen, und nichts deutet darin auf einen Telefonanruf von Bundesrätin Elisabeth Kopp an ihren Ehemann hin. Unmittelbar nach Erscheinen des Zeitungsartikels treffen sich Bundesanwalt Rudolf Gerber, Jörg Kistler, Ulrich Hubacher, Christoph Häni, Roland Hauenstein und Josef Hermann, Fürsprecher bei der Bundesanwaltschaft, zu einer Sitzung. Als Bundesrätin Elisabeth Kopp während dieser Sitzung Bundesanwalt Rudolf Gerber anruft, erklärt er ihr, man sei daran, einen Vorschlag auszuarbeiten, den man ihr unterbreiten werde. Alle Sitzungsteilnehmer sind der Auffassung, man müsse Bundesrätin Elisabeth Kopp dazu bewegen, die Wahrheit zu sagen. Der zweite Teil der Sitzung findet im Büro von Generalsekretär Samuel Burkhardt und in dessen Anwesenheit statt. Nicht mehr dabei sind die beiden Mitarbeiter des Bundesanwaltes, Roland Hauenstein und Josef Hermann. Dass Katharina Schoop an dieser Sitzung nicht teilnimmt, ist auf Bundesanwalt Rudolf Gerber zurückzuführen, der ausdrücklich verlangt, sie sei nicht beizuziehen. Die Sitzungsteilnehmer erarbeiten einen Text für Bundesrätin Elisabeth Kopp, wonach sie die Verantwortung dafür übernimmt, ihren Mann benachrichtigt zu haben.

Bundesanwalt Rudolf Gerber sagt gegenüber der PUK aus: *"Für den dritten Teil begaben sich Herr Burkhardt, Herr Kistler und ich zu Frau Kopp ins Büro. Frau Kopp wollte noch Frau Schoop dabei*

haben, was ich ablehnte, weil Frau Schoop offenbar viel mehr gemacht hatte, als man ursprünglich annahm. Frau Kopp las den Entwurf der Pressemitteilung, ohne darauf zu reagieren. Als ich sie fragte, ob sie einverstanden sei, antwortete sie in etwa, das stimme nicht, sie habe damit nichts zu tun gehabt. Wir waren alle etwas konsterniert. Frau Kopp wollte dann noch mit ihrem Mann telefonieren. Ich riet ihr dringend, den Bundesrat in einer Sondersitzung oder in einem Konferenzgespräch zu informieren. Nach einiger Zeit schloss sie sich dieser Auffassung an, und am Nachmittag fand diese Sitzung dann auch statt."

Hans W. Kopp gibt zum Anruf seiner Frau vor der PUK zu Protokoll: "Am 9. Dezember 1988 rief mich meine Frau kurz vor der Bundesratssitzung von 15.00 Uhr an und wollte irgendeine Information bei mir verifizieren, was, weiss ich nicht mehr. Es war auch wieder ein kurzes Gespräch. Nach meiner Erinnerung ging es nicht um einen Rat bezüglich Information der Öffentlichkeit. Ich habe ihr keine Ratschläge erteilt ..."

2.19 Die Bundesratssitzung vom 9. Dezember 1988

Am 9. Dezember 1988 findet um 15.00 Uhr die von Bundesrätin Elisabeth Kopp verlangte ausserordentliche Bundesratssitzung statt. Sie dauert bis gegen 17.00 Uhr. Bundesrätin Elisabeth Kopp nimmt in diese Sitzung folgenden von ihren Mitarbeitern verfassten Text mit:

"Erste Presseinformationen zum Fall Shakarchi erschienen am 4. November 1988. Bereits am 27. Oktober 1988 wurde mir aus dem Departement zugetragen, dass die Shakarchi in die 'Libanon Connection' verwickelt sein könnte. Ich empfahl daraufhin meinem Mann, unverzüglich aus dem Verwaltungsrat der Firma zurückzutreten. Ich wollte damit erreichen, dass jedem Verdacht einer auch noch so entfernten Verwicklung meines Mannes in diese Angelegenheit sofort jede Grundlage entzogen würde. Für diesen

Schritt übernehme ich die volle Verantwortung. Ich habe den Bundesrat heute entsprechend orientiert.

Der Bundesanwalt hat mich erstmals am 8. November 1988 zuhänden des Bundesrates über die Angelegenheit in Kenntnis gesetzt. Zur Frage, auf welchen Kanälen ich die inoffizielle Information erhalten habe, äussere ich mich nicht, da ich dafür die Verantwortung übernehme."

Die Departementsvorsteherin und ihr Stab erhoffen sich, dass der Bundesrat das Communiqué zu seinem eigenen macht, mit der Ergänzung, er habe mit Befriedigung von den Ausführungen von Bundesrätin Elisabeth Kopp Kenntnis genommen und spreche ihr das Vertrauen aus. Im Verlaufe der Bundesratssitzung wird der Text jedoch abgeändert:

"Am 27. Oktober 1988 wurde mir aus dem Departement inoffiziell zugetragen, dass die Shakarchi AG in die "Libanon Connection" verwickelt sein könnte. Ich empfahl daraufhin meinem Mann, unverzüglich aus dem Verwaltungsrat dieser Firma zurückzutreten. Zu jenem Zeitpunkt verfügte ich über keinerlei amtliche Informationen aus der Bundesanwaltschaft. Der Bundesanwalt hat mich erstmals am 8. November 1988 zu Händen des Bundesrates über die Angelegenheit in Kenntnis gesetzt.

Der Bundesrat hat heute von dieser Orientierung als Antwort auf die in der Oeffentlichkeit aufgeworfenen Fragen Kenntnis genommen."

Der Bundesrat ist nicht bereit, Bundesrätin Elisabeth Kopp das Vertrauen auszusprechen und ein eigenes Communiqué herauszugeben. In seiner Vernehmlassung zuhänden der PUK schreibt er:

"Der Bundesrat hat sich insbesondere aus staatspolitischen Gründen dazu entschieden, von einem eigenen Communiqué sowie von jeglicher Wertung des Vorgehens abzusehen, und hat deshalb Bundesrätin Elisabeth Kopp gebeten, eine persönliche Erklärung abzugeben. Sie verwendete von sich aus den in der Bundesratssitzung veränderten Text."

Um den Ablauf der Bundesratssitzung so genau wie möglich zu rekonstruieren, hat die PUK den damaligen Bundespräsidenten, Bundesrat Otto Stich, befragt: "An jener Bundesratssitzung waren wir alle gleich wenig informiert. Es war für alle eine Ueberraschung. Die Sitzung dauerte zwei Stunden, weil wir herausfinden mussten, welchen Stellenwert diese Neuigkeiten hatten. Es fand ein Dialog statt, und man versuchte, sich über die Tragweite des Ganzen eine Meinung zu bilden. Die einzige Entscheidung, die wir dann trafen, war, dass es allein Sache von Bundesrätin Kopp sei, vor der Oeffentlichkeit Stellung zu nehmen.

Insgesamt bestand ein gutes Verhältnis zu Bundesrätin Kopp. Deshalb war es für das Kollektiv hart zu erfahren, dass ein Mitglied das Vertrauen der anderen missbrauchte. Hätte sie uns am 27. Oktober 1988 sofort informiert, hätte sie garantiert das Vertrauen der anderen Bundesräte gehabt." Ueber die Frage, wie weit Katharina Schoop involviert gewesen sei, habe ebenfalls kein Konsens bestanden.

In seiner schriftlichen Zusammenfassung an die PUK führt der Bundesrat zu dieser Bundesratssitzung vom 9. Dezember 1988 folgendes aus:

"Aus der Aufzeichnung gemäss diesem internen Protokoll (der Bundesratssitzung vom 9. Dezember) geht im wesentlichen hervor, dass sich der Bundesrat zunächst von Frau Kopp eingehend über den Sachverhalt orientieren liess und dabei zur Kenntnis nahm, dass sie ihre Information in Sachen Shakarchi ausschliesslich von ihrer persönlichen Mitarbeiterin, Frau Dr. Schoop, besass. Frau Kopp betonte in diesem Zusammenhang, dass sie keinerlei Grund zur Annahme hatte, dass diese Informationen aus der Bundesanwaltschaft stammen könnten. Frau Dr. Schoop habe von "Gerüchten" gesprochen. Frau Kopp unterstrich ferner, dass ihr Mann bereits am 21. Oktober 1988 in einer Sitzung des Verwaltungsrates der Shakarchi AG seine Demission angekündigt hatte. Gestützt auf diese Informationen und seine Beurteilung der Lage legte der Rat Frau Kopp nahe, diesen Sachverhalt der Oeffent-

lichkeit eingehender zur Kenntnis zu bringen, als dies in ihrem ersten Entwurf der Fall war, in dem sie abschliessend ausführte: "Zur Frage, auf welchen Kanälen ich die inoffizielle Information erhalten habe, äussere ich mich nicht, da ich dafür die Verantwortung übernehme." Frau Kopp änderte darauf den Text ihrer Erklärung in dem Sinne ab, dass sie darin unterstrich, im Zeitpunkt des Telefons mit ihrem Mann über keinerlei amtliche Informationen in dieser Sache verfügt zu haben. Der Bundesanwalt habe sie erstmals am 8. November 1988 zuhanden des Bundesrates über diese Angelegenheit in Kenntnis gesetzt."

3. Würdigung des Verhaltens der einzelnen Beteiligten

3.1 Bundesrätin Elisabeth Kopp

Dass sich Bundesrätin Elisabeth Kopp bei der Brisanz der Informationen nicht nach der Quelle erkundigt hat, war falsch. Sie hätte nicht ohne weiteres annehmen dürfen, dass die Informationen von Katharina Schoop nicht aus dem Departement stammten. Katharina Schoop hatte regelmässige Kontakte zu vielen Stellen des EJPD und war administrativ und tatsächlich in das Generalsekretariat integriert. Dies zeigt sich etwa auch darin, dass sie ihre Informationen am 25. Oktober 1988 zuerst dem Generalsekretär mitteilte.

Die Konstruktion von Bundesrätin Elisabeth Kopp, wonach Katharina Schoop als persönliche Mitarbeiterin nicht zum Departement gehöre und daher Informationen von ihr nicht dem Amtsgeheimnis unterlägen, ist unhaltbar. Eine solche Argumentation ist geeignet, die Öffentlichkeit irrezuführen. Persönliche Mitarbeiter eines Bundesrates sind in bezug auf die Wahrung des Amtsgeheimnisses Bundesbeamten gleichgestellt.

Weil Bundesrätin Elisabeth Kopp sich über die Quelle nicht vergewissert hat und damit nicht ausschliessen durfte, die Informationen stammten aus dem Departement, hätte sie ihren Mann nicht orientieren dürfen. Wenngleich dieses Telefongespräch nicht zu entschuldigen ist, so kann gleichwohl ein gewisses Verständnis für die Bitte der Ehefrau an ihren Mann, er möge aus dem Verwaltungsrat der Shakarchi Trading AG austreten, aufgebracht werden. Die Kommission hat hingegen kein Verständnis dafür, dass Bundesrätin Elisabeth Kopp ihren Mann aufforderte, Katharina Schoop anzurufen. Ebenso unverständlich ist die Anweisung an ihre persönliche Mitarbeiterin, Hans W. Kopp detaillierte Informationen weiterzugeben. Diese Weisung brachte Katharina Schoop in ein Dilemma zwischen allfälligem pflichtwidrigem Handeln und Loyalität zur Departementsvorsteherin.

Bundesrätin Elisabeth Kopp hat den Gesamtbundesrat viel zu spät und unvollständig informiert. Dadurch ist seine Handlungsfähigkeit beeinträchtigt und das Vertrauen der Oeffentlichkeit in die Regierung gefährdet worden. Das schweizerische Kollegialsystem erfordert gerade in heiklen Situationen eine ehrliche und umfassende Orientierung des gesamten Bundesrates.

Bundesrätin Elisabeth Kopp hat entgegen dem Rat von Mitarbeitern die Bevölkerung nicht wahrheitsgemäss orientiert. Sie hat es ausserdem unterlassen, die unwahren Aeusserungen ihres Ehemannes gegenüber der Oeffentlichkeit richtigzustellen, obwohl sie dazu Gelegenheit hatte.

Die drei letztgenannten Vorwürfe wiegen umso schwerer, als Bundesrätin Elisabeth Kopp seit dem 7. November 1988 um die amtsinterne Quelle aus der Bundesanwaltschaft wusste.

Bundesrätin Elisabeth Kopp wollte die Verantwortung auf Katharina Schoop abschieben, indem sie den Ablauf der Ereignisse gegenüber der Oeffentlichkeit falsch darzustellen beabsichtigte. Auch wenn es beim Versuch blieb, so war dieses Vorgehen

doch in höchstem Masse unkorrekt und gegenüber ihrer Mitarbeiterin ungerecht.

Schliesslich ist die Bekanntgabe des Inhalts eines vertraulichen Berichtes der Bundesanwaltschaft an einen Journalisten unkorrekt. Bundesrätin Elisabeth Kopp macht zwar geltend, sie habe bloss mitgeteilt, es sei gegenüber ihrem Mann kein Verfahren eröffnet worden. Auch diese Angabe entstammt aber einem als vertraulich bezeichneten Dokument. Dass Bundesrätin Elisabeth Kopp Bundesanwalt Rudolf Gerber ersucht hat, die Bundesanwaltschaft solle dem Journalisten offiziell Auskunft über diesen Bericht geben, um damit die Unschuld ihres Mannes zu belegen, muss ihr zusätzlich zum Vorwurf gemacht werden.

Zusammenfassend stellt die Kommission fest: Zum Zeitpunkt der beiden Telefongespräche vom 27. Oktober 1988 hat Katharina Schoop die Quelle aus der Bundesanwaltschaft gegenüber Bundesrätin Elisabeth Kopp nicht genannt, und diese hat es ihrerseits unterlassen, sich danach zu erkundigen. Spätestens am 7. November 1988 ist ihr die Quelle bekannt. Die Kommission macht ihr zum Vorwurf, sich von diesem Zeitpunkte an in verschiedener Hinsicht unkorrekt verhalten zu haben, um sich der Verantwortung zu entziehen. So hat sie es unterlassen, den Bundesrat unverzüglich und umfassend zu orientieren. Sie hat entgegen dem Rat ihrer engsten Mitarbeiter, die Öffentlichkeit nicht wahrheitsgemäss orientiert. Sie hat aus vertraulichen Unterlagen Informationen weitergegeben. Sie hat auch von Mitarbeitern verlangt, amtliche Informationen an Dritte weiterzugeben oder zu bestätigen. Damit hat sie diese in einen Loyalitätskonflikt gebracht. Teilweise resultieren aus diesem Verhalten heute sogar strafrechtliche Verfahren. Im weiteren hat sie bis zum 9. Dezember 1988 versucht, Katharina Schoop als Hauptverantwortliche hinzustellen.

3.2 Generalsekretär Samuel Burkhardt

Zwischen den Aussagen von Generalsekretär Samuel Burkhardt und Katharina Schoop besteht ein klarer Widerspruch in der Frage, ob sie ihm von Anfang an die Quelle der Informationen genannt hat oder nicht. Selbst wenn man von der Aussage des Generalsekretärs ausgeht, muss ihm gleichwohl der Vorwurf gemacht werden, dass er sich nicht nach der Quelle erkundigt hat.

Es ist schwer verständlich, dass Generalsekretär Samuel Burkhardt angenommen hat, die Quelle sei amtsextern. Im Zweifel hätte er davon ausgehen müssen, was die persönliche Mitarbeiterin - die im Bundeshaus arbeitet und einer Beamtin im wesentlichen gleichgestellt ist - erfahre, stamme aus dem Departement.

Dass der Generalsekretär eine zweite Quelle verlangt hat, ist merkwürdig. Vielmehr hätte sich aufgedrängt, sich zunächst nach der ersten Quelle zu erkundigen.

Auf die ausdrückliche Frage in der Administrativuntersuchung von alt Bundesgerichtspräsident Arthur Haefliger, ob er es nicht als seine Pflicht betrachtet habe, den Bundesrat zu orientieren, gibt Generalsekretär Samuel Burkhardt folgende Antwort: *"Ein solches Vorgehen habe ich nie ernsthaft in Betracht gezogen. Ich habe mir auch nie die Frage gestellt, ob ein solches Verhalten rechtlich zulässig oder sogar geboten ist. Meine Mitarbeiter und ich haben unsere Aufgabe darin gesehen, Frau Kopp nach bestem Wissen und Gewissen zu beraten und dabei nicht ihre persönlichen Interessen und diejenigen ihres Ehemannes, sondern diejenigen des Departementes in den Vordergrund zu stellen."*

Unter den gegebenen Umständen hat er nach Meinung der Kommission nicht zum ganz aussergewöhnlichen, letzten Mittel der Anzeige an den Bundesrat greifen müssen.

Den Versuch von Bundesrätin Elisabeth Kopp, Katharina Schoop an ihrer Stelle als Verantwortliche hinzustellen, unterstützt Generalsekretär Samuel Burkhardt nicht im geringsten. So sorgt er noch am 9. Dezember 1988 dafür, dass Katharina Schoop rechtzeitig beigezogen wird, damit sie sich gegen allfällige derartige Versuche von Bundesrätin Elisabeth Kopp zur Wehr setzen kann. Damit hat sich Generalsekretär Samuel Burkhardt korrekt verhalten.

Nach Meinung der Kommission ist Generalsekretär Samuel Burkhardt seinen Verpflichtungen als Stabschef des EJPD nur teilweise nachgekommen. Dass er in der entscheidenden Sitzung vom 10. November 1988 die Rolle von Bundesrätin Elisabeth Kopp, die er zu diesem Zeitpunkt bereits kannte, von vornherein aus den Gesprächen ausschloss, war nicht dazu angetan, einen alle Einzelheiten einbeziehenden Informationstausch zu fördern. Wesentliche Aspekte blieben durch diese Intervention ausgeklammert. Es genügte nicht, die Teilnehmer dieser Sitzung einzig auf den gleichen Wissensstand zu bringen. Wesentlich wäre gewesen, zu inhaltlichen Schlussfolgerungen zu gelangen. Diese Ergebnisse hätten überdies schriftlich festgehalten werden müssen.

Auch bei den Fragen der Information der Öffentlichkeit nahm Generalsekretär Samuel Burkhardt zunächst eine zögernde Haltung ein. Erst auf Anstoss seiner ihm unterstellten Mitarbeiter schloss er sich der richtigen Auffassung an, es sei eine umfassende Verlautbarung erforderlich.

Im Bemühen, die Interessen der Departementschefin zu wahren, sind nach Meinung der Kommission die Interessen des Departements teilweise zu kurz gekommen. Bei der Würdigung des Verhaltens des Generalsekretärs ist allerdings zu berücksichtigen, dass er sich in einer besonders schwierigen Lage befunden hat. Das Verhalten von Bundesrätin Elisabeth Kopp und die Untätigkeit von Bundesanwalt Rudolf Gerber haben es dem Generalsekretär erschwert, seine Aufgabe richtig zu erfüllen.

3.3 Katharina Schoop

3.3.1 Exkurs: Die Stellung der persönlichen Mitarbeiter

Gemäss Artikel 51 Absatz 1 des Bundesgesetzes über Organisation und Geschäftsführung der Bundesverwaltung kann jeder Departementsvorsteher persönliche Mitarbeiter ernennen, die in einer durch den Bundesrat zu regelnden dienstlichen Sonderstellung stehen können. Die 1981 erlassene Verordnung über das Dienstverhältnis der persönlichen Mitarbeiter enthält unter anderem die folgenden Regeln:

- Der persönliche Mitarbeiter ist dem Departementsvorsteher direkt unterstellt und nimmt nur von ihm Aufträge entgegen.
- Er steht ausserhalb der Departementsorganisation.
- Er ist dem Departementsvorsteher gegenüber verantwortlich und untersteht dem Verantwortlichkeitsgesetz und dem Geschäftsverkehrsgesetz (GVG).
- Er lässt sich ausschliesslich von den Interessen des Bundes leiten und unterlässt alles, was diese Interessen beeinträchtigt.
- Er hat keine Entscheidungs- und Weisungsbefugnis.
- Administrativ ist er dem Generalsekretariat des Departementes zugeteilt.

Scheidet der Departementsvorsteher aus dem Amt aus, so erlischt das Dienstverhältnis seiner persönlichen Mitarbeiter auf den gleichen Zeitpunkt; es sei denn, es werde auf Wunsch des neuen Departementsvorstehers weitergeführt. Da der persönliche Mitarbeiter kein Beamter ist, untersteht er auch nicht dem Beamtengesetz, doch sind einzelne Vorschriften dieses Gesetzes auf ihn sinngemäss anwendbar, z.B. die Regeln über die Amtsschwiegenheit. Die persönlichen Mitarbeiter stehen in einem besonders gearteten öffentlich-rechtlichen, nicht in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis.

Die Stellung der persönlichen Mitarbeiter ist auf den Departementsvorsteher hin ausgerichtet. Nur diesem ist er unterstellt und verantwortlich. In ihm besitzt der Departementschef sozusagen eine Stütze ausserhalb der Verwaltungshierarchie.

Das Verhältnis zwischen dem Departementsvorsteher und seinem persönlichen Mitarbeiter ist besonders stark durch persönliches Vertrauen geprägt. Darauf weist die Tatsache hin, dass das Dienstverhältnis relativ leicht und kurzfristig aufgelöst werden kann und im allgemeinen mit dem Ausscheiden des Departementschefs endet. Das Schicksal des persönlichen Mitarbeiters ist somit viel enger mit demjenigen des Departementsvorstehers verbunden, als dies bei den übrigen Chefbeamten der Fall ist. Aus diesem Grund erscheint es gerechtfertigt, dass in der Frage der Loyalität und Treue bei persönlichen Mitarbeitern und Beamten nicht der gleiche Massstab angelegt wird. Der persönliche Mitarbeiter ist weit mehr mit dem Departementsvorsteher als mit dem Departement verbunden.

3.3.2 Das Verhalten von Katharina Schoop

Katharina Schoop kann nicht vorgeworfen werden, als persönliche Mitarbeiterin Bundesrätin Elisabeth Kopp informiert zu haben. Hingegen ist die PUK der Meinung, zu einer umfassenden Orientierung wäre auch ein Hinweis über die Quelle nötig gewesen. Damit ist allerdings Bundesrätin Elisabeth Kopp der Verantwortung keineswegs enthoben gewesen, sich nach der Quelle zu erkundigen.

Die Tatsache, dass Katharina Schoop eine zweite Quelle organisiert hat, ist ihr vorzuwerfen. Es war nicht korrekt, Andreas Hubschmid, den Sekretär der Bankiervereinigung, anzurufen und ihm amtsinterne Kenntnisse weiterzugeben. Gerade weil sie wusste, woher die Information stammte, hätte sie keinesfalls Hand dazu bieten dürfen, die wahre Herkunft zu vertuschen. Katharina Schoop sieht heute ein, dass das Organisieren einer

zweiten Quelle falsch gewesen ist. Zur Frage, ob das Telefongespräch mit Andreas Hubschmid von strafrechtlicher Relevanz ist, hat sich die PUK nicht zu äussern.

Katharina Schoop hat auf Weisung von Bundesrätin Elisabeth Kopp gehandelt. Selbst wenn sie als persönliche Beraterin in erster Linie die Interessen der Departementsvorsteherin zu wahren hat, ist es nicht korrekt gewesen, Hans. W. Kopp detaillierte Informationen aus amtlichen Unterlagen weiterzugeben. Immerhin ist ihr Verhalten an ihrem durch die ausdrückliche Weisung entstandenen Loyalitätskonflikt zu messen.

3.4 Renate Schwob (vgl. 2.2)

Das Verhalten von Renate Schwob, Katharina Schoop Einblick in Unterlagen zu geben, erachtet die PUK als verfehlt. Welches Motiv zu ihrem Handeln führte, konnte nicht schlüssig ermittelt werden. Während sie bei Staatsanwalt Hans Hungerbühler noch zu Protokoll gab, sie hätte keinen speziellen Grund für die Orientierung von Katharina Schoop gehabt, sagte sie vor der PUK aus, sie habe aus Loyalität zu Bundesrätin Elisabeth Kopp so gehandelt; für diese hätten sich Ausstandspflichten ergeben können. Für die PUK besteht immerhin ein wesentlicher Unterschied zum Verhalten von Jacques-André Kaeslin. Dieser hatte einen begründeten Anlass für die Weitergabe der Informationen, weil ein sachlicher Zusammenhang zu seinem Arbeitsbereich bestand.

Erst recht unverständlich ist, wieso Renate Schwob, früher Datenschutzbeauftragte bei der Bundesanwaltschaft, Katharina Schoop Einsicht in die Unterlagen gewährte, obschon Jacques-André Kaeslin sie in einem Fall ausdrücklich aufgefordert hat, diese vertraulich zu behandeln.

3.5 Jacques-André Kaeslin (vgl. 2.2)

Die PUK stellt fest, dass Jacques-André Kaeslin für die Weitergabe von Akten an Renate Schwob einen sachlichen Grund hatte: Als engagierter Beamter wollte er erreichen, dass Betäubungsmittelhandel und Geldwäscherei gestützt auf konkrete Ergebnisse seiner Ermittlungen aktiver bekämpft werden. Deshalb wandte er sich - auf Empfehlung eines Juristen der Bundesanwaltschaft - an Renate Schwob, und aus dem gleichen Grund dokumentierte er sie mit seinen Unterlagen. Dass er bei dieser Ausgangslage den Dienstweg nicht beschritt, scheint der PUK verständlich.

Eine zu weite Auslegung des Begriffes des Amtsgeheimnisses erachtet die Kommission als fragwürdig, weil dadurch in sehr vielen Fällen eine sinnvolle und praktische Zusammenarbeit unter Beamten erschwert wird.

3.6 Uebrige Beteiligte

Im folgenden wird nur auf diejenigen Personen näher eingegangen, die im Zusammenhang mit den beiden Telefongesprächen eine nennenswerte Rolle spielten. Soweit Mitarbeiter nachfolgend nicht aufgeführt sind, hat die PUK keinen Anlass, ihr Verhalten zu würdigen.

3.6.1 Ulrich Hubacher, Jörg Kistler und Christoph Häni

Das Verhalten der beiden Beamten und des persönlichen Mitarbeiters war nach Meinung der PUK korrekt. Auch was eine allfällige Anzeigepflicht betrifft, kann diesen drei Personen kein Vorwurf gemacht werden.

Es haben sich keinerlei Hinweise gefunden, wonach sie in irgendeiner Weise versucht hätten, die wahren Vorkommnisse zu vertuschen. Sie haben sich vielmehr bemüht, in Gesprächen mit Bundesrätin Elisabeth Kopp, in ausgearbeiteten Sprachregelungen

sowie in vorbereiteten Interviewfragen und -antworten die Wahrheit an die Öffentlichkeit zu bringen. Alle drei haben versucht, die Interessen des Bundes zu wahren, ohne gegenüber Bundesrätin Elisabeth Kopp unloyal zu sein.

3.6.2. Andreas Hubschmid

Es steht ausser Zweifel, dass Andreas Hubschmid, Sekretär der Bankiervereinigung, in der Telefonaffäre eine verhängnisvolle Rolle gespielt hat. Eine Würdigung seines Verhaltens ginge allerdings über den Auftrag der PUK hinaus.

3.6.3 Heinrich Koller

Dem Direktor des Bundesamtes für Justiz sind am 10. November alle wesentlichen Tatsachen bekannt, insbesondere die Herkunft der Information, der Informationsfluss und die beiden Telefongespräche. Er erteilt Renate Schwob eine mündliche Rüge, ohne eine disziplinarrechtliche Untersuchung gegen sie einzuleiten. Erst unter dem Druck der Ereignisse ergreift er im Dezember 1988 und im Januar 1989 eine Reihe von Massnahmen gegen Renate Schwob und eröffnet am 26. Januar 1989 auf Rat von Bundesrat Arnold Koller ein formelles Disziplinarverfahren.

Heinrich Koller hat die Tragweite der Vorgänge unterschätzt. Seine Reaktion war der Lage nicht angemessen. Ein sofortiges Einleiten einer Disziplinaruntersuchung gegen Renate Schwob wäre zur schnellen Klärung der Sachlage nötig gewesen.

3.7 Hans W. Kopp

Hans W. Kopp hat gewusst, welche Funktion Katharina Schoop innerhalb des Departementes innehatte. Die Tatsache, dass persönliche Mitarbeiter nicht im Beamtenverhältnis, sondern in einem besonders gearteten öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis stehen, konnte für Hans W. Kopp kein Grund für die Annahme

sein, die Informationen von Katharina Schoop stammten auf keinen Fall aus dem Departement. Wenn Hans W. Kopp hervorhebt, die von Katharina Schoop erhaltenen Informationen seien für ihn weitgehend belanglos gewesen, weil er sie bereits gekannt habe, so steht diese Aussage im Gegensatz zur Tatsache, dass er sich unmittelbar nach ihrem Anruf bei der Kontrollstelle der Shakarchi Trading AG nach dem Wahrheitsgehalt einzelner Informationen erkundigt hat. Für die PUK steht fest, dass für den Austritt von Hans W. Kopp aus dem Verwaltungsrat der Shakarchi Trading AG die Informationen von Katharina Schoop von entscheidender Bedeutung gewesen sind. Die Tatsache, dass der Geschäftsführer der Tureva AG den Austritt von Hans W. Kopp sofort einem Verwaltungsratsmitglied der Guardag AG mitgeteilt hat, und dass dieser seinerseits aus diesem Verwaltungsrat zurücktrat, zeigt, dass die Bedeutung des Telefongesprächs über den rein privaten Rahmen der Eheleute Kopp hinausgeht.

Hans W. Kopp rechtfertigt die zitierte Aussage im Interview mit der Schweizer Illustrierten - "Um Gottes Willen, nein!" - damit, Katharina Schoop gehöre als persönliche Mitarbeiterin gar nicht dem Departement an. Nach dieser Konstruktion würden Informationen einer persönlichen Mitarbeiterin nicht dem Amtsgeheimnis unterliegen. Abgesehen davon, dass diese Meinung unhaltbar ist, dient der Irreführung der Oeffentlichkeit. Hans W. Kopp hat vielmehr in Anwesenheit seiner Ehefrau auf die präzise Frage eines Journalisten nach einem "Tip" aus dem Departement die Unwahrheit gesagt.

3.8 Bundesanwalt Rudolf Gerber

Dass Bundesanwalt Rudolf Gerber Bundesrätin Elisabeth Kopp im Oktober/November 1988 nicht über das Verfahren der Bundesanwaltschaft bzw. der Tessiner Behörden in Sachen "Libanon Connection" orientiert hat, ist ihm nicht vorzuwerfen. Es lag in seinem Ermessen zu entscheiden, ob er seine Vorgesetzte darüber ins Bild setzen wollte oder nicht.

Auch wenn Bundesanwalt Rudolf Gerber seine eigenen Aussagen vom 8. Februar 1989 (gegenüber alt Bundesgerichtspräsident Arthur Haefliger) und vom 15. März 1989 (Stellungnahme zu den Vorwürfen von alt Bundesgerichtspräsident Arthur Haefliger), wonach er am 10. November 1988 von beiden Telefongesprächen Kenntnis gehabt habe, nachträglich in Frage stellt, gelangt die PUK zur Ueberzeugung, dass er schon an jenem 10. November 1988 über den wahren Sachverhalt im Bild war. Die Kommission kommt damit zum gleichen Ergebnis wie alt Bundesgerichtspräsident Arthur Haefliger in seiner Administrativuntersuchung.

Unter diesen Umständen hätte Bundesanwalt Rudolf Gerber die für die Eröffnung eines Strafverfahrens nötigen Schritte unternehmen müssen. Diese Pflicht hält auch alt Bundesgerichtspräsident Arthur Haefliger fest: *"Im konkreten Fall war der Bundesanwalt verpflichtet, in dem Zeitpunkt die nötigen Schritte für die Eröffnung eines Strafverfahrens zu unternehmen, als er von dem Verdacht erfuhr, im Zusammenwirken von Frau Kopp, Frau Schoop und Frau Schwob sei eine geheimzuhaltende Information an Herrn Kopp weitergegeben worden. Unbekümmert um die Frage, wie es mit der allgemeinen beamtenrechtlichen Denunziationspflicht steht, war der Bundesanwalt zum Handeln verpflichtet, weil er Leiter der gerichtlichen Polizei ist und als solcher eingreifen muss, wenn er vom Verdacht eines von einem Bundesbeamten verübten Amtsdelikts erfährt"* (Bericht vom 8. Mai 1989 an die PUK zur Frage der Denunziationspflicht).

Das Zuwarten von Bundesanwalt Rudolf Gerber während beinahe eines Monats bis zur Einleitung eines Strafverfahrens stellt eine Verletzung seiner Amtspflichten dar.

Selbst wenn die PUK von der Aussage von Bundesanwalt Rudolf Gerber ausginge, wonach er am 10. November 1988 vom Telefongespräch zwischen Bundesrätin Elisabeth Kopp und Hans W. Kopp nichts gewusst habe, so war ihm gemäss seinem Schreiben an die

PUK vom 5. Oktober 1989 am 10. November 1988 doch folgendes bekannt:

"Es war mir bekannt,

- *dass Frau Schoop über die Verwicklung der Shakarchi als Geldwäscherin in das Verfahren Magharian von der Bankiervereinigung und von interner Seite (wie am gleichen Tag bekannt wurde: von Frau Schwob) orientiert worden war,*
- *dass sie Herrn Dr. Kopp den Wink ('Tip') gegeben hatte, aus dem Vorstand der Shakarchi auszutreten.*

Eine Verletzung des Amtsgeheimnisses durch Frau Schoop dürfte bei dieser Sachlage (Orientierung durch eine amtsfremde Stelle, blosser 'Tip') wohl kaum angenommen werden können."

Bei diesem Wissensstand hätte Rudolf Gerber in seiner Funktion als Bundesanwalt unbedingt weitere Ermittlungen darüber anstellen müssen, was genau vorgefallen war. Stattdessen hat er noch am 9. Dezember 1988 mitgeholfen, an Krisensitzungen eine sogenannte Sprachregelung zu suchen.

Damit ist der Verdacht nicht von der Hand zu weisen, dass die nachträglich doch noch eingeleiteten Ermittlungen auf die heftigen Pressereaktionen zurückzuführen sind.

Zwischen Bundesrätin Elisabeth Kopp und Bundesanwalt Rudolf Gerber ist in der Presse eine Auseinandersetzung darüber entbrannt, ob er sie auf einen allfälligen Wink Katharina Schoops an Hans W. Kopp angesprochen habe oder nicht. Die PUK empfindet die in der Presse geführte Auseinandersetzung als peinlich. Denn es steht fest, dass sowohl Bundesrätin Elisabeth Kopp wie Bundesanwalt Rudolf Gerber gewichtige Fehler begangen haben.

Schliesslich erachtet es die Kommission als unzulässig, dass Bundesanwalt Rudolf Gerber seinen Pressesprecher am 12. November 1988 angewiesen hat, einem Journalisten den vertraulichen Bericht der Bundesanwaltschaft inhaltlich zu bestätigen. Damit wurde der falsche Eindruck erweckt, Bundesrätin Elisabeth Kopp

habe vor dem 8. November 1988 von der Angelegenheit überhaupt nichts gewusst.

Was die Pressemitteilung vom 29. November 1988 in der Angelegenheit Adrian Bieri betrifft (vgl. V.2.4.3), verweist die Kommission auf die Ausführungen des Untersuchungsbeauftragten Hans Dressler, der in seinen Schlussfolgerungen festhält, dass dem Bundesanwalt nur bezüglich des Unterlassens einer Berichtigung des Communiqués in Sachen Adrian Bieri eine Dienstpflichtverletzung anzulasten sei. Diese wiege nicht schwer und würde für sich allein die Verhängung einer Disziplinar massnahme auch dann nicht rechtfertigen, wenn der Bundesanwalt weiter im Dienst verbleiben würde.

III. DIE AMTSFUEHRUNG VON BUNDESRAETIN ELISABETH KOPP

1. Allgemeine Amtsführung

1.1 Der allgemeine Vorwurf

Im Zusammenhang mit dem Rücktritt von Bundesrätin Elisabeth Kopp gingen bei der PUK von verschiedenster Seite Hinweise und Vorwürfe zur Amtsführung ein. Bundesrätin Elisabeth Kopp wurde vor allem vorgeworfen, sie sei stärker als ihre Bundesratskollegen von aussenstehenden Kreisen beeinflusst worden, und es habe ein massgeblicher Einfluss vor allem aus Wirtschaftskreisen bestanden. Man sprach sogar von einem "Schattenkabinett", das Bundesrätin Elisabeth Kopp beraten habe.

Von verschiedener Seite wurde zudem immer wieder behauptet, der Ehemann von Bundesrätin Elisabeth Kopp habe sehr starken Einfluss auf ihre Amtsführung genommen oder gar als "achter Bundesrat" gewirkt. Insbesondere sei er jeweils vor den Bundesrats-sitzungen nach Bern gekommen und habe aktiv Einfluss zu nehmen versucht. Daneben habe er auch an Geschäften des Departementes mitgearbeitet. Als konkretes Beispiel ist immer wieder der Fall des Datenschutzgesetzes erwähnt worden: Hans W. Kopp kommentierte auf Wunsch seiner Frau einen Entwurf des Datenschutzgesetzes. Dieser überarbeitete Entwurf ging in der Folge wieder an das Departement zurück.

1.2 Die Ermittlungen der PUK

Die Kommission ist diesen Vorwürfen nachgegangen. Auf breitester Ebene wurden Einvernahmen durchgeführt, und zwar sowohl bei Mitarbeitern des Departementes als auch bei aussenstehenden Personen. Die Befragten waren sich vor der PUK einig, dass Bundesrätin Elisabeth Kopp ihr Departement kompetent und umsichtig

geleitet habe. Sie sei vor allem für die Parlamentsgeschäfte sehr gut vorbereitet gewesen und habe jeweils Mitarbeiter des Stabes sowie Sachbearbeiter beigezogen, um sich fachlich besser beraten zu lassen. Gemäss Aussagen der engen Mitarbeiter hat sie entschlossenkräftig und speditiv gearbeitet. Die PUK hat keine Beeinflussung durch aussenstehende Personen festgestellt. Hans W. Kopp besuchte seine Ehefrau einmal wöchentlich in Bern; in der Regel geschah dies am Mittwoch.

Was die Frage der aktiven Mitarbeit von Hans W. Kopp bei Amtsgeschäften betrifft, hält die PUK fest, dass neben den Handnotizen zum Datenschutzgesetz keine weitere aktive Mitarbeit belegt werden kann. Zu diesem Einzelfall führt Hans W. Kopp aus, er habe den Entwurf auf Wunsch seiner Gemahlin in den Ferien durchgearbeitet, da er ein Fachmann für den Datenschutz bei den Medien sei. Da mehrere Dutzend Exemplare des Entwurfes im Umlauf gewesen seien, sei dieser weder geheim noch vertraulich gewesen. Er habe daher auch keinen Anlass gehabt, dem Wunsch seiner Frau nicht zu entsprechen.

Würdigung

Der Vorwurf, Bundesrätin Elisabeth Kopp sei von einem Schattenkabinetten beraten worden, trifft nicht zu. Der Einfluss von Hans W. Kopp kann aus naheliegenden Gründen nicht abschliessend geklärt werden. Dass im Gespräch unter Eheleuten auch eine Beeinflussung stattfindet, versteht sich von selbst und darf der Departementsvorsteherin nicht zum Vorwurf gemacht werden.

2. Konkrete Einzelfälle

2.1 Vorbemerkungen

Die Kommission erhielt aus der Bevölkerung zahlreiche Hinweise, die die konkrete Amtsführung von Bundesrätin Elisabeth Kopp be-

trafen. Die Vorwürfe sind von der Kommission geprüft worden, indem Abklärungen getätigt, Einvernahmen durchgeführt, Berichte eingeholt und Akten beigezogen wurden. Soweit die Hinweise für die Bewertung der Amtsführung von Bundesrätin Elisabeth Kopp von Interesse sind, werden sie in diesem Bericht aufgeführt. Die PUK verzichtet darauf, jene Hinweise aufzulisten, die in bezug auf die Amtsführung kein Ergebnis brachten, würden doch sonst nur Verdächtigungen und Gerüchte, die sich eben gerade nicht erhärteten, veröffentlicht.

2.2 Bericht im "St. Galler Tagblatt"

2.2.1

Mitte April 1988 führte Kurt Huber, Redaktor am "St. Galler Tagblatt", mit Bundesrätin Elisabeth Kopp ein Interview zum Thema Asylpolitik durch, das am 16. April 1988 im "St. Galler Tagblatt" erschien. Im Verlaufe dieses Interviews war auch von den aktuellen Fällen Musey und Maza die Rede. Bundesrätin Elisabeth Kopp übergab Kurt Huber ein Exemplar eines Berichtsentwurfes des EJPD an den Bundesrat, in dem zuhanden der Geschäftsprüfungskommission (GPK) zu den beiden Fällen Stellung genommen wird. Bundesrätin Elisabeth Kopp erkundigte sich zuvor bei Ulrich Hubacher, dem stellvertretenden Generalsekretär, ob sie den Bericht dem Journalisten abgeben dürfe. Gegenüber der PUK erklärte Ulrich Hubacher, er habe dies bejaht, dabei allerdings betont, der Bericht dürfe nur als Hintergrundinformation verwendet werden. Am 5. Mai 1988 erschien im "St. Galler Tagblatt" Kurt Hubers Artikel, der Auszüge aus dem Bericht enthielt. Der Journalist führte vor der PUK aus, der Bericht sei ihm seinerzeit als vertrauliches Dokument übergeben worden. Er habe den Ausführungen von Bundesrätin Elisabeth Kopp jedoch entnommen, dass er, sobald ihn die Geschäftsprüfungskommission erhalten habe, nicht mehr im strengen Sinne vertraulich sei. Deshalb habe er ihn am 5. Mai 1988 auch veröffentlicht.

2.2.2 :

Der mittlerweile vom Gesamtbundesrat genehmigte, jedoch gegenüber dem Entwurf leicht geänderte Bericht wurde den Mitgliedern einer Sektion der GPK als vertraulich zugestellt. Als GPK-Mitglied aus dem Kanton St. Gallen geriet Nationalrat Edgar Oehler in den Verdacht, die Indiskretion begangen zu haben. An der Sitzung jener GPK-Sektion vom 5. Mai 1988 wurde darüber in Gegenwart von Bundesrätin Elisabeth Kopp diskutiert. Diese unterliess es jedoch, die Kommission darüber aufzuklären, wie der Journalist zu diesem Bericht gekommen war, obwohl sie vom Pressesprecher des Departementes in einer Notiz dazu aufgefordert worden war.

2.2.3

Zur Weitergabe des Berichtsentwurfes an den Journalisten verwies Bundesrätin Elisabeth Kopp auf den Ratschlag des stellvertretenden Generalsekretärs Ulrich Hubacher, auf den sie vertrauen könne.

Als Begründung für ihr Schweigen während der GPK-Sitzung führte Bundesrätin Elisabeth Kopp gegenüber der PUK aus, sie habe nichts gesagt, weil sie zuerst habe abklären wollen, ob der Journalist den Bericht allenfalls noch durch eine zweite Quelle erhalten habe.

Würdigung

Die Herausgabe des Berichtes an einen Journalisten war falsch. Dass sich Bundesrätin Elisabeth Kopp vorgängig bei Ulrich Hubacher erkundigte, ob ein solches Vorgehen korrekt sei, vermag sie als verantwortliche Departementschefin nicht zu entlasten; sie kann ihre Verantwortung nicht auf Untergebene abwälzen. Selbst wenn eine derartige Praxis bestehen sollte, wie Bundesrätin Elisabeth Kopp und Ulrich Hubacher geltend machen, erachtet die Kommission einen solchen Umgang mit Berichtsentwürfen als unkorrekt. Ein solches Vorgehen ist grund-

sätzlich geeignet, die freie Entscheidungsbildung des Bundesrates zu gefährden.

Der Fall weist gewisse Parallelen zur Telefonaffäre auf:

Die unberechtigte Weitergabe von Informationen an einen Journalisten und den Versuch, die Verantwortung für dieses Verhalten auf einen Untergebenen abzuwälzen.

Einen schweren Vorwurf macht die Kommission Bundesrätin Elisabeth Kopp wegen ihres Verhaltens an der Sitzung der GPK-Sektion. Es ist nicht entschuldbar, dass sie es unterliess, einen verdächtigten Parlamentarier zu entlasten, nachdem sie die Indiskretion selber begangen hatte. Dies gilt umso mehr, als ihr der Pressesprecher des EJPD, Jörg Kistler, schriftlich ein korrektes Vorgehen nahegelegt hatte.

2.3 Persönliche Verbindung des Delegierten für das Flüchtlingswesen, Peter Arbenz, zu Bundesrätin Elisabeth Kopp

Der Flüchtlingsdelegierte war vor seiner Ernennung durch den Bundesrat als Stadtrat in Winterthur tätig. Er ist ein langjähriger Bekannter und Freund der Familie Kopp. Mit Amtsantritt auf den 1. März 1986 wurde Peter Arbenz von Bundesrätin Elisabeth Kopp als Delegierter für das Flüchtlingswesen berufen. Bedingt durch die enge freundschaftliche Beziehung zur Departementsvorsteherin nahm der Delegierte innerhalb des Departementes von allem Anfang an eine gewisse Sonderstellung ein. Der Zugang zur Departementsvorsteherin war für ihn leichter als für andere Chefbeamte. Dies führte zwar nicht zum Ausbruch offener Konflikte, aber zu einer gewissen Spannung im Departement.

Würdigung

Bei solchen freundschaftlichen Beziehungen ist besonders darauf zu achten, dass der Ablauf der departementalen Geschäfte von der

persönlichen Bindung getrennt wird. Die sich aus der fehlenden Distanz ergebenden Schwierigkeiten seien am Beispiel der von der Presse unter dem Titel "Gärtnerfall" aufgenommenen Asylsache A.S. aufgezeigt. Dort ist der erwähnte Grundsatz nicht beachtet worden.

"Der Gärtnerfall"

Sachverhalt

1. A.S. stellte am 28. September 1984 in Bern ein Asylgesuch. Am 23. Oktober 1984 wurde er durch die Fremdenpolizei ein erstes Mal befragt. Am 18. Februar 1986 gelangte Frau F. in einem persönlichen Schreiben an ihren ehemaligen Studienkollegen Peter Arbenz. Sie schilderte A.S. darin als absolut integeren, liebenswürdigen Mann, der sich "in hervorragender Weise" ihres Gartens angenommen habe. Gleichzeitig berichtete sie, dass sich A.S. sehr in Sorge um seine noch in Sri Lanka lebende Familie befinde. Weitere Hinweise auf eine effektive Gefährdung von A.S. oder seiner Familie fehlen. Noch vor seinem Amtsantritt am 1. März 1986 teilte Peter Arbenz seiner ehemaligen Studienkollegin mit, er werde die Arbeit in Bern bald aufnehmen und sich nach dem Fall A.S. erkundigen.

In einem internen Schreiben an den zuständigen Sachbearbeiter bat er um Auskunft über den Stand des Verfahrens. Der Sachbearbeiter hielt in einer Aktennotiz zu Händen des Delegierten für das Flüchtlingswesen am 6. Mai 1986 fest, es bestehe nach wie vor grundsätzlich die Weisung, nur die neuesten Gesuche zu behandeln. *"Auf Ihren Wunsch hin werden wir den Fall aber gerne beförderlich behandeln."* Im weiteren führte er aus, es dürfte sich bei A.S. um einen Grenzfall handeln, wobei erst eine zusätzliche Befragung und allenfalls weitere Abklärungen im Ausland Aufschlüsse geben könnten. Eine Familienzusammenführung während des Verfahrens

sei grundsätzlich nicht möglich. Der Delegierte für das Flüchtlingswesen liess diese Aktennotiz dem Sachbearbeiter mit dem handschriftlichen Hinweis: *"Bitte A. rasch vorladen und nach Möglichkeit positiv entscheiden. Allenfalls Rücksprache mit mir."* wieder zukommen.

Die Befragung des A.S. durch den Sachbearbeiter fand am 22. Mai 1986 statt; Frau F. war dabei anwesend. Aufgrund der erhobenen Fakten und der bestehenden Praxis war der Sachbearbeiter der Ansicht, es müsse eine negative Entscheidung gefällt werden.

Trotzdem wurde am 19. Juni 1986 ein Antrag auf Asylgewährung gestellt, und am folgenden Tag erhielt A.S. den positiven Entscheid. Am 25. Juni 1986 stellte A.S. das Gesuch um Familienzusammenführung. Seine Ehefrau und die beiden Kinder reisten am 22. September 1986 in die Schweiz ein und erhielten am 20. Januar 1987 Asyl.

Die Besonderheit des Falles A.S. besteht nicht zuletzt darin, dass er einer von nur wenigen Fällen in der mehrjährigen Praxis des Delegierten für das Flüchtlingswesen ist, bei dem trotz negativem Antrag des Sachbearbeiters der Asylantrag gutgeheissen wurde.

2. Am 21. April 1988 wurde der Fall von der "Weltwoche" aufgegriffen. Bundesrätin Elisabeth Kopp liess sich daraufhin vom Delegierten Bericht erstatten. Weiter reagierte sie auf den Artikel nicht.

Würdigung

a) Bezüglich des Delegierten für das Flüchtlingswesen

Aufgrund der persönlichen Intervention des Delegierten für das Flüchtlingswesen ist es zu einer bevorzugten Behandlung eines Asylgesuchs gekommen. Der Delegierte hat sich über eine zu diesem Zeitpunkt allgemeingültige Praxis hinweggesetzt. Um einer

Bekanntem einen Dienst zu erweisen, hat sich der Delegierte in Sachbearbeiterkompetenzen eingemischt und den Entscheid mindestens zu einem grossen Teil vorweggenommen.

Die PUK wirft dem Delegierten diese Intervention vor. Immerhin kann angeführt werden, dass sich der Vorfall ganz zu Beginn seiner Amtszeit ereignete und es sich offenbar um einen Einzelfall handelt.

b) Bezüglich Bundesrätin Elisabeth Kopp

Das Vorgehen von Peter Arbenz hätte von Bundesrätin Elisabeth Kopp gerügt werden müssen.

2.4 Genehmigung des Richtplanes des Kantons Thurgau (Golfplatz Erlen)

Sachverhalt

2.4.1

Der PUK ist ein Hinweis zugegangen, wonach Bundesrätin Elisabeth Kopp kompetenzwidrig versucht habe, die Genehmigung des Richtplanes des Kantons Thurgau zugunsten des Golfplatzprojektes Erlen zu beeinflussen.

Es werden die folgenden zwei Hauptvorwürfe gemacht:

- Insbesondere über Beziehungen zu Bundesrätin Elisabeth Kopp hätten die Golfplatzpromotoren versucht, auf das Bundesamt für Raumplanung politischen Einfluss zu nehmen, damit dieses das Projekt rechtlich positiv beurteile.
- Bundesrätin Elisabeth Kopp habe Artikel 7 der Verordnung zum Raumplanungsgesetz (SR 700.1) missachtet, indem sie als Departementsvorsteherin die Richtplanänderung des Kantons

Thurgau genehmigt habe, obschon für umstrittene Vorlagen der Gesamtbundesrat zuständig sei.

2.4.2

Zum ersten Vorwurf sagt der Direktor des Bundesamtes für Raumplanung, Marius Baschung, vor der PUK aus, er habe die Departementsvorsteherin wegen des Golfplatzes weder schriftlich noch mündlich kontaktiert. Mit diesem Geschäft habe er sich persönlich nicht im Detail befasst. Im übrigen betont er, die Departementsvorsteherin habe während seiner Amtszeit nie Druck auf ihn ausgeübt.

Am 27. Januar 1987 schrieb der Präsident der Golfergruppe "Erlen" Bundesrätin Elisabeth Kopp und erinnerte sie daran, dass sie seinerzeit an der Universität Zürich zusammen promoviert hätten. Er bat sie, den Direktor des Bundesamtes für Raumplanung dazu zu ermuntern, das Golfplatzprojekt zu unterstützen. Am 9. Februar 1987 verdankte die Vorsteherin des EJPD das Schreiben: *"Ihren Ausführungen entnehme ich, dass Herr Direktor Baschung über das im Kanton Thurgau hängige Golfplatzprojekt bestens orientiert ist. Ich bin überzeugt, dass er in dieser Angelegenheit das Nötige und Mögliche unternehmen wird, auch ohne dass ich ihn eigens "stüpfe". Ich werde Herrn Direktor Baschung Kenntnis geben."*

Sie übergab, wie dies in solchen Fällen Praxis ist, diesen Schriftwechsel kommentarlos und sehr zu dessen Aerger dem Direktor des Bundesamtes für Raumplanung.

Die Befragung des für die Genehmigung dieses Richtplanes verantwortlichen Beamten hat ergeben, dass weder Bundesrätin Elisabeth Kopp noch der Amtsdirektor versuchten, ihn in irgendeiner Art und Weise zu beeinflussen oder sich in die Sache einzumischen. Es wurden ihm dazu auch keine Weisungen erteilt.

2.4.3

Zum zweiten Vorwurf, es sei Artikel 7 der Verordnung zum Raumplanungsgesetz verletzt worden:

Artikel 7 der Verordnung führt aus, kantonale Richtpläne seien dem Bundesrat zur Genehmigung vorzulegen. Ziffer 2 lautet: *"Sind Anpassungen unbestritten, genehmigt sie das Departement."* Der Vorwurf an Bundesrätin Elisabeth Kopp beruht auf einer Interpretation dieses Genehmigungsartikels. Die Golfplatzgegner vertreten den Standpunkt, dass die Richtplanänderung nicht als unbestritten gelten könne, wenn es in den beiden betroffenen Gemeinden Erlen und Buchackern zu gegensätzlichen Volksbeschlüssen gekommen sei (die Gemeinde Erlen äusserte sich in zwei Abstimmungen positiv zur Schaffung des Golfplatzes, in der Gemeinde Buchackern fiel der Entscheid negativ aus). Das Bundesamt für Raumplanung dagegen interpretiert Artikel 7 laut seiner schriftlichen Stellungnahme wie folgt: *"Anträge der Kantone werden als unbestritten betrachtet, wenn auf Bundesebene, d.h. bei den erwähnten Bundesämtern (Raumplanungskonferenz) und bei den benachbarten Kantonen keine Einwendungen erhoben werden."* Das Departement und die Mitglieder der Raumplanungskonferenz der Bundesverwaltung stimmten dieser Interpretation stillschweigend zu; sie entspreche überdies der ständigen Praxis. Da also vor einer allfälligen Genehmigung ein positiver kantonaler Beschluss vorliegen muss, geht das Bundesamt für Raumplanung davon aus, dass der kantonsinterne Widerstand gegen einen Richtplan oder dessen Aenderung in bezug auf Artikel 7 der Verordnung unbeachtlich sei.

Würdigung

1. Was die départementsautonome Genehmigung betrifft, liegt keine Amtspflichtverletzung vor. Das Vorgehen entsprach einer vertretbaren Auslegung der fraglichen Bestimmung.

2. Jeder Departementsvorsteher bekommt viele derartige Schreiben. Der Umgang mit solchen Begehren ist nicht immer einfach. Bei der Redaktion der Antwortbriefe ist darauf zu achten, dass keine Zusagen gemacht werden, und dass bei der Amtsstelle, die entscheiden muss, nicht der Anschein eines Winkes mit dem Zaunpfahl erweckt wird.

2.5 Erteilung der Aufenthaltsbewilligung an John B. Fairchild

Sachverhalt

Mit Datum vom 10. Juli 1986 wurde John B. Fairchild und seiner Ehefrau die fremdenpolizeiliche Bewilligung (Ausweis B, Jahresaufenthalt) erteilt. Eine juristische Person mit Sitz im Kanton Tessin behauptete, er erfülle die notwendigen Bedingungen für die fremdenpolizeiliche Bewilligung nicht. Er habe den Mittelpunkt seiner Lebensverhältnisse nicht tatsächlich nach Klosters verlegt, da er dort praktisch nur während der Ferien und zudem in Hotels anzutreffen sei. Mit dem Kanton Graubünden hatte John B. Fairchild ein Steuerabkommen getroffen (vgl. dazu auch IX.3.). Am 29. Juli 1986 erteilte das Grundbuchinspektorat Graubünden den Eheleuten Fairchild die Bewilligung zum Erwerb einer Liegenschaft in Klosters. Die Bewilligung wurde unter anderem mit der Auflage verknüpft, die Gesuchsteller hätten das Erwerbsobjekt dauernd als Hauptwohnung für sich oder ihre Familie zu verwenden. Auch diesbezüglich intervenierte eine Privatperson bei den kantonalen Behörden und behauptete, der Erwerb der Liegenschaft verletze das Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Ausländer. Das EJPD, das sich mit dieser Angelegenheit sowohl in bezug auf die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung als auch auf den Erwerb von Grundstücken durch Ausländer zu befassen hatte, bat die zuständigen Bündner Behörden abzuklären, ob John B. Fairchild tatsächlich die gesetzlichen Bedingungen zum Erhalt der Aufenthaltsbewilligung nicht erfülle. Nachdem die Fremdenpolizei des Kantons Graubünden dem

EJPD berichtete, John B. Fairchild halte sich regelmässig in Klosters auf, teilte das Departement dies dem Intervenienten mit.

Würdigung

Es war primär Sache des Kantons Graubünden, die gesetzlichen Voraussetzungen für die Aufenthaltsbewilligung und den Erwerb der Liegenschaft zu überprüfen. Dessen Vertreter führten aus, sie seien ihren gesetzlichen Verpflichtungen in genügendem Masse nachgekommen. Es ist für das Bundesamt für Ausländerfragen sehr schwierig zu kontrollieren, ob die Praxis der einzelnen Kantone den gesetzlichen Erfordernissen wirklich entspricht, weil es die notwendigen Mittel zu einer effizienten Kontrolle nicht hat. Zur Frage der Oberaufsicht des Bundes über die Kantone vgl. IX. Im Fall John B. Fairchild ist weder dem Departement noch Bundesrätin Elisabeth Kopp etwas vorzuwerfen.

2.6 Der Geldwäschereiartikel

(Zur Geldwäscherei vgl. auch IV.)

Chronologie

- Die Revision der Strafbestimmungen über die Vermögensdelikte ist seit den 70er Jahren im Gange. Die Expertenkommission schliesst ihre Arbeiten mit einem Vorentwurf am 15. März 1983 ab. An das Phänomen der Geldwäscherei denkt die Kommission nicht, so dass eine Lücke verbleibt.
- Der Vorentwurf der Expertenkommission wird in der Zeit von August 1985 bis Ende Mai 1986 in die Vernehmlassung geschickt. Verschiedene Vernehmlasser weisen auf den Mangel des fehlenden Geldwäschereiartikels hin und verlangen entweder eine Revision des Betäubungsmittelgesetzes oder die

Aufnahme eines Geldwäscherei-Tatbestandes ins Strafgesetzbuch.

- Als Folge der Debatte am Schweizerischen Juristentag 1985 zum Thema "Wirtschaftskriminalität in der Schweiz" beauftragt das EJPD Rechtsanwalt Paolo Bernasconi im Sommer 1986, mit dem Entwurf einer Strafbestimmung über die Geldwäscherei. Dieser Entwurf liegt Ende 1986 vor.
- Von Februar bis Mai 1987 wird der Entwurf von Paolo Bernasconi in die Vernehmlassung geschickt.
- Nach durchgeführter Vernehmlassung bleibt die Auswertung zuhanden des Bundesrates während 4 bis 6 Monaten im Bundesamt für Justiz liegen. Grund: In der zuständigen Sektion ist die einzige französischsprachige Stelle gestrichen worden, so dass die Unterlagen nicht rechtzeitig übersetzt werden können.
- 2. März 1988: Der Bundesrat nimmt Kenntnis von der Vernehmlassung und beschliesst, die Revision der Vermögensdelikte zusammen mit der Strafbestimmung über die Geldwäscherei auf Ende 1989 zu verabschieden.
- Als Folge der "Libanon Connection" beauftragt der Bundesrat auf Vorschlag des EJPD am 28. November 1988 das Bundesamt für Justiz, bis Frühjahr 1989 eine von der Revision der Vermögensdelikte unabhängige und beschleunigte Vorlage über die Geldwäscherei zu verfassen.
- Aufgrund des Bundesratsbeschlusses vom 28. November 1988 wird unverzüglich eine Studienkommission eingesetzt.
- 31. März 1989: Der Präsident der Studienkommission liefert dem Vorsteher des EJPD einen erläuternden Bericht ab.

- 12. Juni 1989: Der Bundesrat verabschiedet zuhanden des Parlaments die Botschaft über die Aenderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Gesetzgebung über Geldwäscherei und mangelnde Sorgfalt bei Geldgeschäften).

Gegenüber Bundesrätin Elisabeth Kopp wurde der Vorwurf erhoben, sie habe den Geldwäschereiartikel verschleppt. Die PUK ist diesem Vorwurf nachgegangen, hat verschiedene Einvernahmen durchgeführt und Abklärungen getroffen. Daraus haben sich keinerlei Hinweise ergeben, die diesen Vorwurf rechtfertigen. Es weisen im Gegenteil verschiedene Befragte darauf hin, Bundesrätin Elisabeth Kopp habe auf eine beschleunigte Behandlung des Geldwäschereiartikels Wert gelegt.

Würdigung

1. Die Problematik der Geldwäscherei ist in der Schweiz generell erst sehr spät erkannt worden, und entsprechend spät sind auch die gesetzgeberischen Arbeiten an die Hand genommen worden.
2. Der Vorwurf an Bundesrätin Elisabeth Kopp, sie habe die Arbeiten zur Schaffung eines Geldwäschereiartikels gebremst, trifft nicht zu. Bundesrätin Elisabeth Kopp hat sich nach den vorliegenden Unterlagen ernsthaft bemüht, trotz politischen Widerstandes die bestehende Gesetzeslücke zu schliessen.
3. Eine gewisse Verzögerung ist auch deshalb eingetreten, weil ursprünglich die Idee bestand, den Geldwäschereiartikel zusammen mit der Revision der Vermögensdelikte zu verabschieden. Erst infolge der "Libanon Connection" ist ein Umdenken erfolgt, so dass nun der Geldwäschereiartikel beschleunigt behandelt wird.

4. Bedenklich stimmt, dass die Erarbeitung von Grundlagen zuhanden des Bundesrates um bis zu sechs Monate verzögert werden kann, nur weil Personal für die notwendigen Uebersetzungen fehlt. Dafür ist Bundesrätin Elisabeth Kopp als Departementsvorsteherin mitverantwortlich.

2.7 Der Vorwurf, Bundesrätin Elisabeth Kopp habe Akten vernichtet

Diesem Vorwurf ist die Kommission ebenfalls nachgegangen. Die durchgeführten Befragungen haben keinerlei Hinweise für die Richtigkeit dieses Vorwurfs ergeben.

3. Schlussbemerkungen

Die vorgängig aufgeführten und kritisch gewürdigten Sachverhalte sind gerechterweise an der überwiegend korrekten Amtsführung zu messen.

Zur generellen Würdigung der Amtsführung von Bundesrätin Elisabeth Kopp wird auf XI. verwiesen.

**IV. BEKAEMPfung DES BETAEBUNGSMITTELHANDELS UND
DER GELDWAESCHEREI**

**1. Darstellung der geltenden Rechtslage und der
heutigen Situation**

1.1 Kompetenzabgrenzung Bund - Kantone

Die Strafverfolgung bei Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz (BetmG, SR 312.121) ist grundsätzlich Sache der Kantone (Artikel 28 Absatz 1 BetmG). Dem Bund stehen nur bestimmte subsidiäre Kompetenzen zu. Die Bundesanwaltschaft bildet nach Artikel 29 BetmG die schweizerische Zentralstelle für die Bekämpfung des unerlaubten Betäubungsmittelverkehrs. In dieser Eigenschaft sammelt sie die Unterlagen und Informationen, die geeignet sind, Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz zu verhindern und die Verfolgung Fehlbarer zu erleichtern, und wirkt bei der Bekämpfung des unerlaubten Betäubungsmittelverkehrs durch Behörden anderer Staaten im Rahmen der bestehenden Rechtshilfevorschriften mit. Zur Erfüllung dieser Aufgaben steht sie in Verbindung mit den entsprechenden Dienstzweigen der Bundesverwaltung (Bundesamt für Gesundheitswesen, Bundesamt für Polizeiwesen, Oberzolldirektion, Generaldirektion PTT), mit den Polizeibehörden der Kantone, mit den Zentralstellen der anderen Länder und mit der Interpol (Artikel 29 Absatz 1 BetmG). Die Kantone haben der Zentralstelle über jede wegen Widerhandlung gegen das Betäubungsmittelgesetz eingeleitete Strafverfolgung rechtzeitig Mitteilung zu machen (Artikel 29 Absatz 3 BetmG). In bezug auf die Kompetenz der Bundesanwaltschaft zur Anordnung von Ermittlungen verweist Artikel 29 Absatz 4 BetmG auf Artikel 259 des Gesetzes über die Bundesstrafrechtspflege (BStP, SR 312.0). Nach dieser Bestimmung kann der Bundesanwalt bei der Verfolgung von Widerhandlungen gegen Bundesgesetze, die dem Bund ein besonderes Oberaufsichtsrecht übertragen, Ermittlungen anordnen, wenn die strafbaren Handlungen ganz oder teilweise im Ausland

oder in mehreren Kantonen begangen wurden. Anzuführen bleibt in diesem Zusammenhang, dass bei der Verfolgung von Betäubungsmitteldelikten das Weltrechtsprinzip gilt, d.h. der Täter ist auch dann strafbar, wenn er die Tat im Ausland begangen hat, in der Schweiz angehalten und nicht ausgeliefert wird und wenn die Tat auch am Begehungsort strafbar ist (Artikel 19 Ziffer 4 BetmG).

Es steht ausser Zweifel, dass das Betäubungsmittelgesetz dem Bund ein besonderes Oberaufsichtsrecht einräumt. Die Bundesanwaltschaft kann deshalb bei Verdacht auf Widerhandlung gegen das Betäubungsmittelgesetz unter den erwähnten Voraussetzungen von Artikel 259 BStP eigene Ermittlungen anordnen und auch durchführen. Werden strafbare Handlungen ganz oder teilweise im Ausland oder in mehreren Kantonen begangen, ist die Bundesanwaltschaft in jedem Fall ermächtigt, ein eigenes Ermittlungsverfahren anzuordnen; dies gilt selbst dann, wenn sich bereits kantonale Behörden mit der Sache befasst haben. In diesem Fall ist sicherzustellen, dass die gegenseitige Information und Koordination gewährleistet ist.

Würdigung

Die PUK sieht keine Veranlassung, die bestehende Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen in Frage zu stellen. Die bewährte Trennung zwischen materieller Gesetzgebungshoheit des Bundes und kantonaler Gerichtsbarkeit bestimmt weitgehend das gesamte Strafrechtssystem. Zwingende Gründe, die im Bereich der Betäubungsmitteldelikte eine Abkehr von diesem System erfordern, liegen nicht vor. Dies bedeutet indessen - wie noch darzulegen sein wird - keineswegs, dass die heutige Form der Zusammenarbeit für eine wirksame Bekämpfung des Betäubungsmittelverkehrs nicht entschieden verbessert werden müsste.

1.2 Personelle Dotation der Zentralstelle

Von den insgesamt 231 Beamten der Bundesanwaltschaft (Stand 1. Mai 1989) sind elf Personen bei den Zentralstellendiensten tätig. Davon sind 7,5 Stellen für die Zentralstelle zur Bekämpfung des illegalen Betäubungsmittelverkehrs vorgesehen. Vier Beamte sind für gerichtspolizeiliche Ermittlungen und 2,5 Stellen für die Informationsverwertung (Auswertung von Rapporten und Urteilen, Abfassen allgemeiner Berichte, Beantwortung von Anfragen, etc.) eingesetzt. Eine Mitarbeiterin ist im Sekretariat tätig.

Die Geschäftslast der Betäubungsmittel-Zentralstelle hat seit Inkrafttreten des revidierten Betäubungsmittelgesetzes (1975) um ein Mehrfaches zugenommen. Während 1969 rund 500 Anzeigen schweizerischer Polizeibehörden registriert wurden, waren es im Jahr 1975 rund 5'000, im Jahr 1980 rund 8'000 und im Jahr 1988 annähernd 20'000 Anzeigen. Zudem wurden in den vergangenen Jahren sowohl im Ausland wie auch in den Kantonen grosse Anstrengungen zum Ausbau der Betäubungsmittelabteilungen unternommen, was sich direkt auf die Geschäftslast der Zentralstelle auswirkte. Trotz der erheblich gestiegenen Geschäftslast konnte der Etat-Bestand der Betäubungsmittel-Zentralstelle - im wesentlichen bedingt durch den Personalstopp - in den vergangenen Jahren lediglich um zwei Stellen erhöht werden. Im Voranschlag 1990 ist ein personeller Ausbau um sieben Stellen vorgesehen. Im Anschluss an die Administrativuntersuchung von alt Bundesgerichtspräsident Arthur Haefliger und als Folge parlamentarischer Vorstösse hat der Bundesrat am 12. Juni 1989 eine Aufstockung der Zentralstelle um 15 Etat-Stellen auf 22,5 Stellen bewilligt.

Rudolf Wyss, Chef des Zentralpolizeibüros, hatte bereits Mitte der achtziger Jahre auf die mangelnde personelle Dotation der Zentralstelle für die Bekämpfung des illegalen Betäubungsmittelverkehrs hingewiesen. In einem weiteren internen Bericht vom 16. März 1989 hielt er dazu fest, dass durch die Einführung einiger

EDV-Programme wohl bestimmte Auswertungs- und Statistikaufgaben effizienter gelöst worden seien. Trotzdem führe die allgemeine Entwicklung auf dem Betäubungsmittelsektor dazu, dass die ursprünglich für polizeiliche Ermittlungsarbeit angestellten Beamten heute in erster Linie mit der Informationsvermittlung zwischen den Kantonen und dem Ausland beschäftigt seien und sich immer seltener eigenen Ermittlungsverfahren widmen könnten. Bereits die vom Gesetz vorgesehenen Koordinationsaufgaben seien mit dem heutigen Personalbestand von der Zentralstelle nicht mehr wahrzunehmen. Noch bedenklicher sehe es mit der Durchführung eigener Ermittlungen aus. Für eine effektive Wahrnehmung der ihr zugewiesenen Aufgaben erscheine eine Aufstockung der Zentralstelle um mindestens 15 Etat-Stellen unerlässlich.

1.3 Mangelnde Wahrnehmung der Aufgaben

Seit den siebziger Jahren konnte zunehmend beobachtet werden, dass das organisierte Verbrechen neue Formen annahm. Die Erlöse aus dem Betäubungsmittelhandel, dem Waffenhandel, aus Entführungen und andern kriminellen Handlungen stiegen ins Unermessliche; sie flossen mit Geldern aus dem Waren- und Devisenschmuggel zusammen, wurden aufbereitet und fanden Zugang zum legalen Finanzkreislauf. Anfangs der achtziger Jahre häuften sich die Hinweise auf enge Beziehungen zwischen Exponenten international operierender Gruppen des organisierten Verbrechens und gewissen in der Schweiz ansässigen Finanzinstituten. Schon zu jener Zeit bestanden Anhaltspunkte, wenn auch noch keineswegs schlüssige Beweise, dass Gelder aus dem Drogenhandel und anderen kriminellen Aktivitäten auf Konten gewisser Finanzinstitute flossen und von dort zur Verschleierung ihrer Herkunft weiterverschoben wurden. Mitte der achtziger Jahre wurde - wenn auch noch in recht vager Weise - in ersten zusammenfassenden Rapporten auf diese Verbindungen hingewiesen. In zunehmendem Masse wurden diese Zusammenhänge auch in ausländischen Strafverfahren festgestellt; und in der Schweiz gingen entsprechende

Rechtshilfeersuchen ein. Weder auf Bundesebene noch auf kantonaler Ebene - betroffen waren vor allem die Finanzplätze Zürich und Genf - wurden indessen taugliche Massnahmen ergriffen.

Das von den Tessiner Behörden geführte Verfahren gegen Angehörige der "Pizza Connection" bestätigte im wesentlichen die ursprüngliche Verdachtslage. Soweit ersichtlich wurden damals erstmals konkrete Aussagen gemacht, wonach die hinter den Finanzinstituten stehenden Personen wissentlich Gelder aus Drogengeschäften entgegengenommen und sich aktiv an der Finanzierung des Drogenhandels beteiligt hätten. Weitere Erkenntnisse wurden im Strafverfahren gegen die Gebrüder Magharian gewonnen, das - anfänglich in intensiver Zusammenarbeit mit der Bundesanwaltschaft - ebenfalls von den Behörden des Kantons Tessin geführt wurde.

Abgesehen von diesen beiden Verfahren beschränkten sich die zuständigen Behörden des Bundes und der Kantone aber nach wie vor auf die Verfolgung und Verurteilung von eigentlichen Drogenhändlern, -transporteuren und -konsumenten, obschon verschiedene Sachbearbeiter kritisierten, dass der Finanzierung zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt werde. Sie hatten sowohl auf Bundesebene wie auch auf kantonaler Ebene verschiedentlich Ermittlungen gegen Finanzinstitute angeregt, die verdächtigt wurden, Erlöse aus dem Drogenhandel entgegenzunehmen oder diesen zu finanzieren. Mit ihren Anträgen waren sie jedoch bei ihren unmittelbaren Vorgesetzten oder den zuständigen Behörden nicht durchgedrungen.

Insbesondere hatte Jacques-André Kaeslin in einer Aktennotiz vom 8. September 1988 den Bundesanwalt über die wesentlichsten Erkenntnisse aus dem Strafverfahren gegen die Gebrüder Magharian informiert. Er verwies darauf, dass die Bundesanwaltschaft seit Jahren von den Kantonen gebeten werde, endlich ein Ermittlungsverfahren gegen Finanzinstitute einzuleiten, die sich dem

Waschen von Geldern aus dem Drogengeschäft widmeten. Zu diesen Gesellschaften zähle insbesondere auch die Shakarchi Trading AG, in deren Verwaltungsrat Hans W. Kopp als Vizepräsident Einsitz habe. Am 15. September 1988 regte Jacques-André Kaeslin in einer zuhänden des Bundesanwalts verfassten Aktennotiz die Eröffnung eines gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens gegen verschiedene Finanzinstitute an; namentlich genannt wurden die Shakarco AG/Shakarchi Trading AG, die Mirelis SA, die Mecattaf AG, die El Ariss AG und die Guardag AG. Er führte darin aus, dass sich diese Gesellschaften in voller Kenntnis der Sachlage mit dem Waschen von Geldern beschäftigten, die aus dem Drogenhandel stammten. Es handle sich um mehrere Milliarden Franken. Die enormen Geldsummen würden von den Drogenhändlern zur Finanzierung weiterer Drogengeschäfte verwendet. In einem Zusatz hielt Jacques-André Kaeslin fest, dass er eine schriftliche und begründete Antwort seiner Vorgesetzten erwarte.

In seiner Stellungnahme vom 29. September 1988 brachte Adrian Bieri, damals Chef der Zentralstellendienste, die Bemerkung an, es sei prozessual gesehen an die Eröffnung eines Ermittlungsverfahrens nicht zu denken, bevor die in der Aktennotiz von Jacques-André Kaeslin angeführten Beschuldigungen nicht mit einem Minimum an Urkunden, Dokumenten, Aussageprotokollen, etc. belegt seien. Die Infrastruktur für ein derart umfangreiches Verfahren sei bei der Sektion Zentralstellendienste nicht vorhanden. Unter den personellen und materiellen Gegebenheiten der Zentralstellendienste komme deshalb die angeregte Eröffnung eines gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens nicht in Frage. Rudolf Wyss, Chef des Zentralpolizeibüros, erklärte sich mit den Ausführungen Adrian Bieris einverstanden und wies darauf hin, dass seines Erachtens mit der Bezirksanwaltschaft Zürich Kontakt aufzunehmen sei, um allenfalls dort eine Verfahrenseröffnung in Gang zu bringen. Die Bundesanwaltschaft sei auf jeden Fall hoffnungslos überfordert.

Dieser Entscheid wurde Jacques-André Kaeslin mündlich eröffnet. Dieser beharrte jedoch auf einer Ueberprüfung durch den Bundesanwalt. Der Bundesanwalt fällte am 11. Oktober 1988 folgenden Entscheid: *"Weiterhin-Mitarbeit im Rahmen der Zentralstelle, d.h. Koordination, insbesondere zwischen Tessin und Zürich. Da schon kantonale Behörden mit der Angelegenheit befasst sind, besteht kein Anlass für Ermittlungen nach Artikel 259 BStP.* Gemäss Aussage von Rudolf Wyss habe sich Bundesanwalt Rudolf Gerber bei seinem Entscheid auch auf ein Rechtsgutachten von Markus Peter, Substitut des Bundesanwaltes, gestützt.

Am 5. und 6. Dezember 1988 verfasste Jacques-André Kaeslin im Rahmen des gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens gegen die Gebrüder Magharian zwei weitere Berichte, die sich vor allem auf die Tätigkeit der Shakarco AG und der Shakarchi Trading AG bezogen. Die einzelnen Beziehungsgeflechte und finanziellen Transaktionen wurden darin detailliert aufgelistet.

Würdigung

Es kann nicht Aufgabe der PUK sein, die Versäumnisse der Strafverfolgungsbehörden gutzumachen und eigene Ermittlungen im Bereich der Betäubungsmittelkriminalität zu tätigen, die notwendigen Beweise zu beschaffen oder die vorliegenden Verdachtsmomente abschliessend zu würdigen. Dafür sind und bleiben die kantonalen Behörden und/oder allenfalls die Bundesanwaltschaft zuständig. Mit der im folgenden noch zu belegenden Feststellung, dass die Eröffnung einer Strafuntersuchung gegenüber diversen Finanzinstituten aufgrund der vorhandenen Verdachtslage geboten gewesen wäre, muss es deshalb sein Bewenden haben.

Aus den Unterlagen, die der Bundesanwaltschaft spätestens seit Mitte der achtziger Jahre zur Verfügung standen, war klar ersichtlich, dass die Finanzgeschäfte, die die verdächtigen Gesellschaften betrieben haben bzw. noch immer betreiben, zum Teil

im Ausland, zum Teil in verschiedenen Schweizer Kantonen abgewickelt wurden. Der Anordnung von eigenen Ermittlungen durch den Bundesanwalt stand demzufolge nach Artikel 259 BStP grundsätzlich nichts entgegen.

Der vom Bundesanwalt angeführte Umstand, dass die kantonalen Behörden über die Verdachtslage informiert gewesen seien und allenfalls schon erste Abklärungen vorgenommen hätten, hätte die Bundesanwaltschaft nicht daran hindern dürfen, in Absprache und Koordination mit den kantonalen Strafverfolgungsorganen eigene Ermittlungen einzuleiten. Zumindest war nichts davon bekannt, dass die kantonalen Instanzen schon derart weitreichende Erhebungen vorgenommen hatten, dass eine eigene Initiative der Bundesbehörden überflüssig gewesen wäre.

Hinzu kommt, dass die Angelegenheit von aussergewöhnlicher wirtschaftlicher Bedeutung war. In seinem Antrag auf Anordnung eines gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens hatte Jacques-André Kaeslin darauf hingewiesen, dass die von ihm namentlich erwähnten fünf Finanzinstitute Gelder im Wert von mehreren Milliarden Franken gewaschen hätten. Im Zusammenhang mit der Shakarco AG/Shakarchi Trading AG war von einem Betrag von 1,5 Milliarden Franken die Rede.

Die Schweiz kennt bis heute keine spezielle Strafnorm für Geldwäscherei (vgl. 4.1). Für die Anordnung eines Ermittlungsverfahrens wären deshalb konkrete Anhaltspunkte dafür erforderlich gewesen, dass die für die genannten Finanzinstitute verantwortlichen Personen gegen das Betäubungsmittelgesetz verstossen haben. In mehreren Rapporten und insbesondere in den Berichten von Jacques-André Kaeslin wurde darauf hingewiesen, dass die Finanzinstitute mit verschiedenen Personen in Verbindung standen, die im Drogengeschäft tätig waren. So bestand beispielsweise der Verdacht, dass die Shakarco AG und die Shakarchi Trading AG mit Avni Yasar Musullulu, der im europäischen Betäubungsmittelhandel eine bedeutende Rolle spielte,

Geschäftsbeziehungen unterhielten. Konkrete Nachweise für eine eigentliche deliktische Tätigkeit der erwähnten Firmen waren aus den Rapporten allerdings nicht ersichtlich.

Dies war indessen für die Anordnung eines gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens auch nicht erforderlich. Für die Eröffnung einer Untersuchung ist keine hohe Wahrscheinlichkeit einer Bestrafung erforderlich; vielmehr genügt es, wenn konkrete Anhaltspunkte für ein möglicherweise strafbares Verhalten vorliegen. Das Ermittlungsverfahren soll ja gerade dazu dienen, eine allenfalls noch recht vage Verdachtslage im Hinblick darauf, ob eine Anklage gerechtfertigt erscheint, abzuklären. Mit der blossen Aussage, Geldwäscherei sei nach schweizerischem Recht nicht strafbar, durfte es jedenfalls ohne Vornahme weiterer Abklärungen nicht sein Bewenden haben (vgl. dazu auch 4.). Zumindest hätte untersucht werden müssen, aus welchen Kanälen die Gelder stammten und zu welchem Zweck sie weiterverwendet wurden. Hätte man die Herkunft der mehrstelligen Millionenbeträge, die bei den erwähnten Gesellschaften durchliefen, detailliert abgeklärt und die Geschäftstätigkeit der Finanzinstitute eingehend durchleuchtet, wären möglicherweise Tatsachen an den Tag gekommen, die den Schluss erlaubt hätten, die Gesellschaften bzw. die dafür Verantwortlichen seien in strafrechtlich relevanter Weise an der Finanzierung des Drogenhandels beteiligt.

Im Rahmen eines gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens wären selbst Beschlagnahme, Durchsuchung von Papieren, Telefonkontrollen, etc. zulässig gewesen; lediglich Verhaftungen wären aufgrund der konkreten Verdachtslage zumindest anfänglich eher ausgeschlossen gewesen. Hätte sich die bestehende Verdachtslage nicht erhärtet, hätte allenfalls auf die Eröffnung einer Voruntersuchung verzichtet und das Verfahren eingestellt werden können. Dies wäre jedenfalls nicht ungewöhnlich gewesen. Selbst in diesem Fall wäre - falls die entsprechenden Voraussetzungen gegeben gewesen wären und dafür ein entsprechender Nachweis

hätte erbracht werden können - die Möglichkeit offengestanden, Erlöse aus dem Drogenhandel zu beschlagnahmen und einzuziehen.

Bei Artikel 259 BStP handelt es sich um eine "Kann-Vorschrift". Diese Bestimmung gibt dem Bundesanwalt zweifellos einen gewissen Ermessensspielraum. Es ist einzuräumen, dass den Zentralstellen Diensten zuwenig Personal zur Verfügung stand und dass ein Ermittlungsverfahren mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden gewesen wäre. Es war 1985/86 nur unter grossen Anstrengungen und mit beträchtlicher Ueberzeit möglich gewesen, die Aktion "Tam-Tam" gegen tamilische Drogenhändlerkreise durchzuführen. Jenes Verfahren wird von einzelnen Beamten kantonaler Betäubungsmittelgruppen als einziger Fall gewertet, bei dem die Bundesanwaltschaft in den vergangenen Jahren im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Betäubungsmittelhandels ausreichende Initiative an den Tag gelegt hat. Gleichzeitig wird aber auch darauf hingewiesen, dass es sich bei den Verdächtigten um unterprivilegierte, finanziell unwichtige Leute ohne entsprechende Lobby gehandelt habe; dementsprechend einfacher sei es auch gewesen, ein Verfahren zu führen. Schon bei einer summarischen Prüfung jenes Verfahrens ist ersichtlich, dass es sich bei den Tätern um Drogenhändler im klassischen Sinne gehandelt hatte. Die sichergestellten Betäubungsmittel waren von einer grösseren Gruppe in Handelsmengen, die für den lokalen Markt bestimmt waren, verschoben worden. Die Ermittlungen konzentrierten sich denn auch weitgehend auf den physischen Aspekt des Drogenhandels; Finanztransaktionen spielten keine oder nur eine untergeordnete Rolle. Inwieweit jenes Verfahren überdies auch von asylpolitischen Ueberlegungen mitbeeinflusst wurde, konnte nicht restlos geklärt werden. Immerhin fällt der zeitliche Zusammenhang zu dem im Sommer 1984 verfassten - und von Bundesrätin Elisabeth Kopp als tendenziös bezeichneten - Bericht der Bundesanwaltschaft über "Einige Erkenntnisse und Gedanken zu Asylgesuchen der letzten Zeit" auf. Das Datum der in verschiedenen Kantonen koordiniert durchgeführten und pressewirksamen Verhaftungsaktion wurde in Absprache mit dem Generalsekretär des

EJPD auf den 11. März 1986, den Tag vor der ersten Sitzung der nationalrätlichen Kommission zur Revision des Asylgesetzes, festgelegt. Anlässlich der Vorbereitung der Aktion war vom Bundesanwalt gegenüber dem Departement Wert darauf gelegt worden, den Ausschaffungsstopp für srilankische Flüchtlingsbewerber durch das EJPD möglichst nicht zum Zeitpunkt der vorgesehenen Aktion aufzuheben, um in der Presse unzutreffende Verknüpfungen zu vermeiden.

Auch wenn damit zu rechnen gewesen wäre, dass ein Ermittlungsverfahren gegen die der Beteiligung am Betäubungsmittelhandel verdächtigten Finanzinstitute noch mehr Arbeit verlangt hätte als die Aktion Tam-Tam, hätte die Bundesanwaltschaft versuchen können, kantonale Beamte beizuziehen und mit den vorhandenen Kräften wenigstens das Erreichbare zu tun. Es wäre weiter möglich gewesen, durch das Setzen von Prioritäten, allenfalls verbunden mit internen Stellenverschiebungen, der besonderen Bedeutung des Falles gerecht zu werden. Der Personalmangel durfte jedenfalls nicht dazu herhalten, gebotene Ermittlungen in einem Fall von derart grosser Tragweite zu unterlassen.

Wenn schon der Bundesanwalt auf die Einleitung eines gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens verzichtet hatte, wäre ihm die Möglichkeit offengestanden, die kantonalen Behörden in Anwendung von Artikel 258 BStP zur Eröffnung einer Strafuntersuchung zu verpflichten. Nachdem die Behörden des Kantons Zürich mit Ausnahme von informellen Vorabklärungen nichts zur Abklärung der Verdachtslage unternommen hatten, wäre es - wenn schon die Einleitung eines gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens auf Bundesebene unterblieb - zumindest Aufgabe des Bundesanwalts gewesen, bei den kantonalen Behörden mit dem nötigen Nachdruck darauf hinzuwirken, dass die Finanzaktivitäten der verdächtigten Gesellschaften eingehend untersucht wurden.

Indem er weder das eine noch das andere tat, machte der Bundesanwalt von dem ihm zustehenden Ermessen einen falschen Gebrauch.

Er verkannte in Kenntnis der Verdachtslage die Bedeutung des Falles und verzichtete zu Unrecht auf die Einleitung der erforderlichen Schritte. Nachdem ihm diesbezüglich ein gewisser Ermessensspielraum offenstand, kann jedoch nicht von einer eigentlichen Amtspflichtverletzung gesprochen werden.

Der gleiche Vorwurf, der gegenüber dem Bundesanwalt erhoben wird, trifft auch die übrigen Verantwortlichen der Bundesanwaltschaft, die entgegen der Auffassung von Jacques-André Kaeslin beantragt haben, kein Ermittlungsverfahren durchzuführen. Sinngemäss äusserten sie sich zum Antrag von Jacques-André Kaeslin in ablehnendem Sinn, und dementsprechend fiel auch der Entscheid des Bundesanwalts aus. Auch sie schätzten die Sachlage falsch ein und vertraten eine Ansicht, die der Sache nicht angemessen war. Sie hätten erkennen können und müssen, dass trotz geringem Personalbestand das Interesse an der Abklärung der aussergewöhnlichen Geldwäschereiangelegenheit voranzustellen und etwas Nachhaltiges zu unternehmen war.

1.4 Die Rolle der Drug Enforcement Administration (DEA)

1984 eröffnete die Drug Enforcement Administration (DEA) auf Anregung der Bundesanwaltschaft ein der US-Botschaft angegliedertes eigenes Verbindungsbüro in Bern. Zuvor bestand bereits eine Zusammenarbeit mit dem DEA-Büro in Paris. In Bern sind heute zwei amerikanische Beamte tätig, die als Diplomaten der US-Botschaft akkreditiert sind. Ein Staatsvertrag oder zumindest ein formelles Abkommen über den Status der DEA-Agenten und ihre Zusammenarbeit mit schweizerischen Behörden besteht nicht; ebenso sind von Seiten der Bundesanwaltschaft keine Weisungen über die Zusammenarbeit ihrer eigenen Mitarbeiter oder der Sachbearbeiter der Kantone mit der DEA erlassen worden.

Weltweit verfügt die DEA über rund 3'000 Ermittlungsbeamte, von denen ungefähr 300 im Ausland stationiert sind. Das globale Netz

ermöglicht einen direkten und raschen Informationsaustausch. Diese Informationskanäle stehen durch Vermittlung der DEA-Ermittlungsbeamten auch den schweizerischen Behörden zur Verfügung. Nach den Aussagen eines von der PUK befragten DEA-Ermittlungsbeamten werden von der DEA *"die Schweizer Interessen in vielen Ländern (vertreten), zu denen Interpol keinen oder zu wenig Kontakt unterhält"*, so etwa in der Türkei, in Indien, Pakistan, Singapur oder Südamerika.

Mit internationalen Ausbildungsprogrammen, die von der DEA veranstaltet und finanziert und zu denen Führungskräfte im Bereich der Drogenbekämpfung aus verschiedenen Ländern in die USA eingeladen werden, versucht die DEA ein enges Beziehungsgeflecht auf der Basis persönlicher Kontakte aufzubauen. An diesen mehrwöchigen Kursen haben in den letzten Jahren auch ein Beamter der Bundesanwaltschaft sowie zwei kantonale Beamte teilgenommen.

Nach den übereinstimmenden, im übrigen aber nicht kontrollierbaren Aussagen sowohl der Bundesanwaltschaft wie auch der DEA führt die DEA in der Schweiz keine eigenen Ermittlungshandlungen durch. Ihre Ermittlungsbeamten wurden von der Bundesanwaltschaft jeweils schriftlich auf die geltende Rechtslage aufmerksam gemacht und mündlich instruiert. In konkreten Verfahren erfolgt der erste Kontakt über die Bundesanwaltschaft; eine eigentliche Kontrolle über den weiteren Verlauf wird aber nicht durchgeführt. Von der Bundesanwaltschaft wird die DEA dann gegebenenfalls an den die Untersuchung führenden Kanton verwiesen, wobei sich die direkten Kontakte zwischen DEA und Kantonen einer Ueberprüfung durch die Bundesanwaltschaft weitgehend entziehen.

Hauptgewicht der DEA-Tätigkeit im Ausland, d.h. ausserhalb der USA, bildet das Sammeln und Auswerten von Informationen. In verschiedenen Fällen haben DEA-Ermittlungsbeamte Aktionen schweizerischer Behörden aber auch direkt unterstützt. Diese Unterstützung ist vielfältiger Natur. So nahmen beispielsweise DEA-Ermittlungsbeamte verschiedentlich an Sachbearbeiterkonfe-

renzen teil und wirkten entscheidend an Vorbereitung und Ausführung geplanter Aktionen mit. In andern Fällen wurden "undercover agents" vermittelt und auch finanziert; gelegentlich wurden in schweizerischen Verfahren eingesetzte V-Leute entlohnt. Teilweise wurden Uebersetzer für Telefonabhörungen eingeflogen. Gelegentlich wurden auch technische Hilfsmittel zur Verfügung gestellt oder etwa die Finanzierung einer für eine verdeckte Fahndungsaktion benutzten Wohnung übernommen. In einem Fall wurde gar ein Satellit des Verteidigungsministeriums der USA zur Aufdeckung eines auf schweizerischem Territorium verübten Delikts eingesetzt und die damit gewonnenen Erkenntnisse den zuständigen schweizerischen Behörden weitergegeben. Anlässlich eines Besuchs von Bundesrätin Elisabeth Kopp beim amerikanischen Justizminister im Jahre 1987 hatte sie den amerikanischen Behörden für ihre Aktivitäten auf schweizerischem Territorium den ausdrücklichen Dank ausgesprochen: *"It is my view, that successes in cases like ... would not have been possible without the impressive support of the DEA"*.

Die Auffassungen über die DEA-Aktivitäten in der Schweiz sind innerhalb der mit der Betäubungsmittelbekämpfung betrauten Beamten offensichtlich geteilt. Einerseits wird die gute Zusammenarbeit betont und das bestehende Vertrauensverhältnis zwischen schweizerischen Beamten und DEA-Ermittlungsbeamten hervorgehoben. Von Sachbearbeitern der Bundesanwaltschaft wird darauf hingewiesen, dass die DEA in schweizerischen Verfahren sogar Aufgaben übernommen habe, die wegen der Personalknappheit nicht selbst hätten durchgeführt werden können. Die DEA verfüge über eine bedeutend bessere Infrastruktur, die den schweizerischen Behörden grosszügig zur Verfügung gestellt werde.

Andererseits wird kritisiert, dass die Aktivitäten der DEA in der Schweiz einer effektiven Kontrolle entzogen seien. Es wird der Verdacht geäussert, dass die DEA mit ihrer Tätigkeit ausserhalb der USA vordergründig zwar die nationalen Strafverfolgungsbehörden in ihrem Kampf gegen die Betäubungsmittelkriminalität

unterstütze, sich dadurch aber auch Informationen für ganz anders gelagerte Verfahren in den USA verschaffe. Es wird zwar eingeräumt, dass dank der Zusammenarbeit mit der DEA in den vergangenen Jahren spektakuläre Fälle gelöst werden konnten. Gleichzeitig stellen sich die Kritiker aber die Frage, ob es ohne die DEA-Aktivitäten Fälle dieser Art in der Schweiz überhaupt gegeben hätte. Es sei zu bedenken, dass ohne die von der DEA vermittelten "undercover agents" und die von ihr zur Verfügung gestellten materiellen Mittel Drogenfälle in dieser Grössenordnung vielleicht gar nie in die Schweiz hereingezogen worden wären.

Würdigung

Im Interesse einer wirkungsvollen Bekämpfung international operierender Gruppen des organisierten Verbrechens ist eine enge Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden geboten. Grenzüberschreitende kriminelle Aktivitäten verlangen nach einer den Verhältnissen angemessenen Form der internationalen Kooperation. Diese Zusammenarbeit hat aber die Grundsätze nationaler Souveränität zu beachten, und es sind die völkerrechtlichen Bestimmungen und die schweizerische Gesetzgebung über die Rechtshilfe einzuhalten.

Konkrete Anhaltspunkte dafür, dass die DEA auf schweizerischem Territorium Ermittlungshandlungen in strafbarer Weise durchgeführt hat, liegen nicht vor. Ebenso besteht kein Nachweis, dass sie sich in unzulässiger Weise in schweizerische Verfahren eingemischt hat. Wenn in diesem Zusammenhang ein Vorwurf zu erheben ist, trifft dieser nicht die DEA, sondern die Bundesanwaltschaft. Deren Untätigkeit in der Bekämpfung der organisierten internationalen Betäubungsmittelkriminalität (vgl. 1.3) hat ein Vakuum entstehen lassen, das zumindest teilweise von der DEA gefüllt worden ist. Es kann nicht angehen, dass eine ausländische Behörde Aufgaben übernimmt, die den schweizerischen Strafverfolgungsbehörden vorbehalten sind. So erscheint es

zumindest befremdlich, wenn die Bundesanwaltschaft im November 1988 auf Anfrage einer schweizerischen Botschaft in Südamerika über das weitere Vorgehen gegenüber einem Informanten, der die Namen von regelmässig in die Schweiz einreisenden Drogenkurieren bekanntgeben will, mitteilt, eine Kontaktaufnahme sei nicht am Platz; hingegen sei es zu begrüssen, wenn die schweizerische Botschaft der amerikanischen Botschaft zuhanden der dort stationierten DEA-Ermittlungsbeamten den Namen des Informanten und den Weg, wie dieser zu kontaktieren sei, bekanntgibt.

Die teilweise überaus engen persönlichen Beziehungen einzelner schweizerischer Beamter zu DEA-Ermittlungsbeamten bergen zumindest die Gefahr in sich, dass diese nicht mehr als Angehörige einer ausländischen Behörde betrachtet werden. Auch wenn ein direkter Nachweis für eine Verletzung innerstaatlicher Verfahrensvorschriften fehlt, erscheint es angesichts der dominierenden Präsenz von DEA-Ermittlungsbeamten in einzelnen konkreten Strafverfahren zumindest fraglich, ob die Verfahrensleitung tatsächlich noch in den Händen schweizerischer Behörden gelegen hat. Angesichts der weitgehend informellen und sich einer ausreichenden Kontrolle entziehenden engen Zusammenarbeit auf Sachbearbeiterebene kann nicht ausgeschlossen werden, dass im konkreten Einzelfall bei der Weitergabe oder Entgegennahme von Informationen Bestimmungen des Rechtshilfegesetzes verletzt worden sind. Rapporte kantonaler Polizeistellen, die an die Bundesanwaltschaft, "resp. DEA-Büro Bern, US Botschaft Bern", adressiert sind, dokumentieren die Selbstverständlichkeit, mit der Informationen weitergegeben werden. Es fällt auf, dass die Bundesanwaltschaft - wie noch in andern Bereichen (vgl. VI.6.) - auch hier wenig Gewicht auf einen die Interessen der Betroffenen wahrenenden Datenschutz legt, sondern der Weitergabe von Informationen absoluten Vorrang einräumt. Ebenso unreflektiert werden Erkenntnisse amerikanischer Quellen verwertet; die Bundesanwaltschaft scheint sich beispielsweise nicht einmal die Frage gestellt zu haben, ob der Einsatz eines Satelliten des amerikanischen Verteidigungsministeriums für ein konkretes

schweizerisches Strafverfahren den dafür massgebenden Bestimmungen über den Einsatz technischer Ueberwachungsgeräte unterstanden hätte.

Im weiteren darf auch die Gefahr nicht unterschätzt werden, dass die DEA schweizerische Behörden durch gezielte selektive Informationen zur Durchführung von Verfahren veranlassen könnte, die primär im amerikanischen Interesse liegen. Anhaltspunkte für ein derartiges Vorgehen liegen zwar nicht vor; ein solches kann aber - nachdem die Bundesanwaltschaft im Bereich der Bekämpfung des internationalen Drogenhandels ihre Selbständigkeit weitgehend aufgegeben und die Initiative zumindest partiell der DEA überlassen hat - auch nicht ausgeschlossen werden. Dass Kollisionen zwischen amerikanischen Interessen und schweizerischen Strafverfolgungsbedürfnissen bestehen, ist keineswegs nur ein theoretisches Problem. So kamen z.B. die unterschiedliche Rechtsauffassung und die andersgearteten Bedürfnisse deutlich zum Ausdruck, als Ende 1984 der Einsatz eines V-Mannes zur Diskussion stand. Einerseits hatte die DEA den V-Mann-Einsatz eines Schweizer Bürgers für eine ausserhalb der Schweiz vorgesehene Aktion befürwortet und geplant. Andererseits waren aber auch die Voraussetzungen für die Eröffnung eines Strafverfahrens gegen den V-Mann wegen in der Schweiz begangener Verstösse gegen das Betäubungsmittelgesetz gegeben. Während einzelne schweizerische Beamte zusammen mit DEA-Ermittlungsbeamten mit der betreffenden Person Diskussionen über den vorgesehenen V-Mann-Einsatz führten, bereiteten gleichzeitig andere schweizerische Behörden dessen Verhaftung vor.

Auffallend erscheint vor allem auch die Ungleichbehandlung ausländischer Begehren um polizeilichen Nachrichtenaustausch. Während den DEA-Ermittlungsbeamten weitgehend jede gewünschte Information formlos gegeben und ihnen die Teilnahme an Sachbearbeiterkonferenzen grosszügig ermöglicht wird, werden Auskunftsersuchen gewisser anderer Staaten sehr formell behandelt und restriktiv beantwortet. So mussten z.B. noch im März 1989

türkische Beamte, die zum Zweck einer Befragung der Gebrüder Magharian in die Schweiz gereist waren, unverrichteter Dinge wieder zurückkehren, weil die schweizerischen Behörden ein formelles Rechtshilfeersuchen verlangte und sie in den ihr übergebenen Unterlagen den Sachverhalt als zu wenig ausreichend umschrieben erachtete. Auch wurden beispielsweise türkischen Polizeibehörden angeforderte Auskünfte über finanzielle Transaktionen verweigert mit der Begründung, dass dazu ein formelles Rechtshilfebegehren der dafür zuständigen Behörde erforderlich sei. DEA-Ermittlungsbeamten hingegen wird in Strafverfahren, an denen sie mitwirken, praktisch unbeschränkter Zugang zu Informationen ermöglicht; mangels eigener Fachkräfte werden sie teilweise sogar zur Auswertung von Bankunterlagen beigezogen. Es ist nicht übertrieben, in diesem Zusammenhang von einer geradezu willfährigen Haltung der Bundesanwaltschaft gegenüber der DEA zu sprechen.

2. Zusammenarbeit der Kantone mit der Zentralstelle für die Bekämpfung des illegalen Betäubungsmittelverkehrs

Die PUK hat mit einem Rundschreiben die kantonalen Polizeikommandos gebeten, über die Zusammenarbeit der kantonalen Betäubungsmitteldezernate mit der Zentralstelle für die Bekämpfung des illegalen Betäubungsmittelverkehrs Auskunft zu geben. Bis auf einen Kanton haben alle innert kurzer Zeit zu den aufgeworfenen Fragen Stellung genommen. Grundsätzlich halten alle Kantone fest, dass die Erfahrungen mit der Zentralstelle im allgemeinen gut sind und sich die Zusammenarbeit in der Regel reibungslos gestaltet. Die kleineren Kantone weisen darauf hin, dass sie selten mit solchen Fällen zu tun haben und deshalb die Zentralstelle kaum in Anspruch nehmen. Für ihre Bedürfnisse biete die Zentralstelle heute genügende Unterstützung an (Strafregisterauskünfte, erkennungsdienstliche Bearbeitung, Abgleichung des daktyloskopischen Materials, Interpolanfragen,

Abklärungen, etc.). Diejenigen Kantone, die zahlreiche Fälle zu bearbeiten haben, weisen darauf hin, es sei immer wieder spürbar, dass die Zentralstelle über einen sehr geringen Personalbestand verfüge, was zur Folge habe, dass nicht alle Arbeiten innert nützlicher Frist erledigt werden könnten. Beim personellen Bestand der Zentralstelle sei der immer stärker wachsenden Betäubungsmittelkriminalität zu wenig Rechnung getragen worden.

Eine weitergehende Unterstützung der Kantone ist nach Auffassung der kantonalen Polizeikommandos insbesondere in folgenden Bereichen wünschbar:

- Vermehrte Verfolgung der Anfragen der Kantone über die Interpol-Stellen hinaus bis zur zuständigen Polizeidienststelle im Ausland zur Erleichterung des direkten Kontakts zwischen den Kantonen und den ausländischen Behörden;
- vermehrtes Auftreten als Koordinationsstelle, wenn mehrere Kantone gegen die gleichen Personen Ermittlungen durchführen;
- Pikettdienstleistung im 24-Stundenbetrieb, auch über die Wochenenden sowie über die Feiertage;
- Ausbau der Infrastruktur: Nachrichtenbeschaffung, Auswertung und Weiterleitung der Informationen auf schnellstem Weg an die kantonalen und städtischen Dienststellen;
- Zugang zu den Daten durch die einschlägigen Dienste sämtlicher Kantone und der grösseren Städte;
- Koordination und Ausbau der Sachbearbeitertagungen.

Einzelne Polizeikommandos regen überdies auch eine Gesetzes- bzw. Praxisänderung in bezug auf die geltende Regelung bei der Telefonkontrolle an und postulieren eine Direktschaltung der abgehörten Telefongespräche zu den jeweiligen polizeilichen Sachbearbeitern; von andern Kantonen wird das heutige System der schriftlichen Telefonabhörberichte bevorzugt (vgl. V.6.).

Beinahe sämtliche Kantone sprechen sich gegen eine Einschränkung ihrer operativen Tätigkeit im Bereich der Betäubungsmittelbe-

kämpfung aus und lehnen die Einführung einer Bundesdrogenpolizei ab. Auffallend erscheint, dass in dieser Frage die Meinungen kontrovers sind. Während sich einzelne der von der PUK befragten polizeilichen Sachbearbeiter von der Einführung einer Bundesdrogenpolizei erhebliche Vorteile in der Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität versprechen, befürchten andere sowie sämtliche vorgesetzten kantonalen Polizeibehörden aus föderalistischen Erwägungen einen Verlust ihrer Souveränität.

3. Sind schweizerische Behörden durch das organisierte Verbrechen unterwandert?

Das organisierte Verbrechen ist sowohl im Zusammenhang mit dem direkten Drogenhandel als auch mit der sogenannten Geldwäscherei bereits seit längerer Zeit in der Schweiz tätig. Gegenüber den Strafverfolgungsbehörden wurde der Vorwurf erhoben, in ungenügender Masse dagegen eingeschritten zu sein. Soweit der Vorwurf die Untätigkeit kantonalen Instanzen betrifft, fällt die Untersuchung nicht in den Kompetenzbereich bzw. die Zuständigkeit der PUK. Die Untätigkeit eidgenössischer Behörden - einschliesslich der unterlassenen Pflicht, den kantonalen Behörden im Falle von mangelnder Aktivität entsprechende Weisungen zu erteilen - wurde bereits dargestellt (vgl. IV.1.3). Es geht hier somit lediglich um die Frage, ob dem organisierten Verbrechen eine eigentliche Infiltration in unsere Behörden gelang. Nach Abklärungen der PUK ist eine solchen Unterwanderung mindestens versucht worden.

So war der türkische Staatsangehörige und Jurist Cemal Cemaligil Mitte der achtziger Jahre bei Schweizer Behörden und Gerichten als Uebersetzer tätig. Er gelangte vorab bei der Einvernahme von Drogenhändlern als Dolmetscher zum Einsatz und übersetzte auch für Avni Yasar Musullulu bei dessen Befragung über seine Aufenthaltsbewilligung durch das Bundesamt für Ausländerfragen. Zur gleichen Zeit stand er auch in engem Kontakt zu einem Beamten eines städtischen Nachrichtendienstes. Es muss heute davon

ausgegangen werden, dass Cemal Cemaligil seine Stellung während und nach den Uebersetzungen missbrauchte und Hinweise und Tips weitergab, die weitere Strafverfolgungen erschwerten oder gar verunmöglichten. Nachdem die Zürcher Behörden das Treiben von Cemal Cemaligil entdeckt hatten, reagierten sie sofort und warnen die Bundesbehörden, denen sich Cemal Cemaligil ebenfalls als Uebersetzer angeboten hatte.

Cemal Cemaligil scheute keine Mittel, um sich bei Schweizer Behörden beliebt zu machen. So bot er sich durch Emil Görpe, der eine Jahresaufenthaltsbewilligung im Kanton Uri besass und aufgrund seiner Kontakte zur dortigen Volkswirtschaftsdirektion wusste (vgl. IX.3.), dass der Regierungsrat eine Reise nach Istanbul zu unternehmen beabsichtigte, als Organisator dieser Reise an. Kurz vor der Reise erklärte er, er müsse beruflich ebenfalls nach Istanbul und könne den Regierungsrat begleiten. In Istanbul brüstete sich Cemal Cemaligil, mit dem gesamten Regierungsrat des Kantons Uri hier zu sein. Der Regierungsrat des Kantons Uri betont, für sämtliche Kosten - auch für die gemeinsamen Essen mit Cemal Cemaligil - selber aufgekommen zu sein. Zusammenhänge zwischen dieser Reise und erteilten Aufenthaltsbewilligungen sind nicht erwiesen und drängen sich auch nicht auf. Doch zeigt das Vorgehen Cemal Cemaligils, wie er versuchte, Behörden für seine Tätigkeit im Umfeld türkischer Drogenhändler zu gewinnen, ohne dass diese realisierten, was gespielt wurde. Cemal Cemaligil verliess später die Schweiz ungefähr gleichzeitig mit Avni Yasar Musullulu, als letzterer polizeilich gesucht wurde.

Auch gegenüber Adrian Bieri, der als Chef der Zentralstellendienste angestellt worden war, wurde in der Presse der Verdacht erhoben, er sei ein Beispiel mafioser Infiltration in die Bundesbehörden. Tatsache ist, dass der Vater von Adrian Bieri Treuhänder einer in eine Geldwaschangelegenheit verwickelten Gesellschaft war. Fest steht auch, dass die Sicherheitsüberprüfung von Adrian Bieri auf jeden Fall ungenügend war und dass

Adrian Bieri mit Dossiers beschäftigt war, welche u.a. die verdächtige Gesellschaft betrafen (vgl. V.2.4.3). Hingegen fehlen jegliche Hinweise dafür, dass Adrian Bieri fragwürdige Kontakte unterhalten und seine Stellung in irgendeiner Weise missbraucht haben könnte. Es stellt sich somit lediglich die Frage der Befangenheit. Mit seiner Versetzung als Folge der Empfehlungen der Administrativuntersuchung von alt Bundesgerichtspräsident Arthur Haefliger ist dieses Problem gelöst worden.

In einem weiteren Fall wurde von einer kantonalen Polizeistelle Interpol Rom per Telex fälschlicherweise mitgeteilt, betreffend X und Y lägen keine Akten vor, obwohl die Bundesanwaltschaft zur gleichen Zeit gegen die beiden Personen umfangreiche Ermittlungen wegen des Verdachts auf Widerhandlung gegen das Betäubungsmittelgesetz durchführte. Es wurde der Verdacht geäußert, dass die falsche Auskunft erfolgt sei, weil die verdächtigten Kreise einen polizeilichen Sachbearbeiter in die kantonalen Untersuchungsbehörden eingeschleust hätten. Der Verdacht verstärkte sich, weil der betreffende Sachbearbeiter vor der Anstellung angeblich ein weit höheres Einkommen hatte und überdies ein Patenverhältnis zu einem in jener Affäre Verdächtigten bestand. Der Verdacht verdichtete sich weiter, weil in jener Untersuchung auch eine Indiskretion festgestellt wurde. Die Verfolgung dieser allenfalls strafbaren Handlung liegt jedoch in kantonaler Kompetenz. Die PUK hat deshalb den zuständigen Behörden Mitteilung gemacht.

Der Verdacht, schweizerische Behörden seien durch das organisierte Verbrechen unterwandert, ist insgesamt unbegründet. Die Tatsache, dass das organisierte Verbrechen allerdings auch in der Schweiz aktiv ist und Schwachstellen unseres Systems sofort zu nutzen sucht, muss Anlass zu besonderer Vorsicht bilden.

4. Geldwäscherei

4.1 Die geltende Rechtslage

Gegenstand der Geldwäscherei bilden Geld oder andere Vermögenswerte, die den direkten oder indirekten Gewinn aus einer Straftat darstellen oder die dazu bestimmt sind, eine Straftat zu begehen. Die Tathandlung besteht in einem Vorgehen, das aus einer oder mehreren Operationen besteht und darauf ausgerichtet ist, die Spuren der Herkunft oder die illegale Zweckbestimmung zu verbergen.

Das schweizerische Recht kennt bis heute keine spezielle Gesetzesbestimmung, welche die Geldwäscherei mit Strafe bedroht. Für die laufenden Gesetzgebungsarbeiten kann auf III.2.6 verwiesen werden.

Hingegen bestimmt bereits Artikel 19 Ziffer 1 Absatz 7 des geltenden Betäubungsmittelgesetzes (BetmG): *... "wer den unerlaubten Verkehr mit Betäubungsmitteln finanziert oder seine Finanzierung vermittelt, ... wird, wenn er die Tat vorsätzlich begeht, mit Gefängnis oder mit Busse bestraft. In schweren Fällen ist die Strafe Zuchthaus oder Gefängnis nicht unter einem Jahr, womit eine Busse bis zu 1 Million Franken verbunden werden kann."* Artikel 19 Ziffer 3 BetmG sieht für fahrlässige Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz Gefängnis bis zu einem Jahr, Haft oder Busse vor. Die Strafbarkeit hängt indessen vom Nachweis ab, dass das in Empfang genommene Geld unmittelbar wieder für den Drogenhandel eingesetzt wird. Der Vorsatz, das heisst, die Kenntnis, dass das Geld der Finanzierung des Drogenhandels dient, ist in der Regel nur schwer nachzuweisen. Aber auch der Nachweis der Fahrlässigkeit ist nicht leicht. Soweit ersichtlich, ist die Strafbestimmung über die fahrlässige Finanzierung des Betäubungsmittelverkehrs seit ihrer Einführung im Jahre 1975 in keinem konkreten Fall zur Anwendung gebracht worden.

Auch wer seine Tätigkeit darauf beschränkt, den Kaufpreis der bereits gelieferten Betäubungsmittel entgegenzunehmen und weiterzuleiten, wirkt bei einem nicht abgeschlossenen Delikt mit und kann allenfalls wegen Teilnahme am Verkauf von Betäubungsmitteln strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden. Erforderlich ist hier jedoch der Nachweis, dass Geld oder andere Vermögenswerte aus einem konkreten Betäubungsmittelgeschäft stammen, einer Person oder einem Finanzinstitut zum Zweck der Weiterleitung an den Drogenverkäufer übergeben worden sind und der Vermittler die Herkunft des Geldes kannte oder bei pflichtgemässer Aufmerksamkeit zumindest hätte erkennen können.

4.2 Haltung der Bundesanwaltschaft

Die Problematik der Geldwäscherei ist der Bundesanwaltschaft grundsätzlich bekannt. Sie stellt sich auf den Standpunkt, dass bloße Geldwäscherei nicht strafbar sei, und nimmt deshalb keine weiteren Abklärungen vor. Der Leiter des Zentralpolizeibüros führte dazu aus: *"Wir können nicht Verfahren auf Vorrat eröffnen. Wer in der Schweiz mit einem Koffer voll Geld ankommt, kann immer sagen, er bringe dieses vor seiner Steuerbehörde in Sicherheit. Das ist nach unserem Recht legal."*

Würdigung

Trotz dieser rechtlich grundsätzlich richtigen Auffassung ist unverständlich, dass nicht zumindest versucht wird, die Herkunft der Gelder, von denen vermutet wird, dass sie aus kriminellen Handlungen stammen, abzuklären. Es ist bereits darauf hingewiesen worden (vgl. IV.1.3), dass erst eine eingehende Untersuchung Klarheit darüber verschaffen kann, ob allenfalls ein Delikt vorliegt, das auch nach der geltenden Rechtslage verfolgt und bestraft werden muss. In diesem Sinn ist es nicht einsehbar, weshalb weder bei Banken oder Finanzinstituten Nachforschungen über Herkunft und Weiterleitung von verdächtigen Geldern unternommen noch Geldkuriere über die Herkunft der mitgeführten Gelder be-

fragt werden. So verweigerte die schweizerischen Behörden beispielsweise noch im März 1989 einer türkischen Delegation, in der Schweiz rechtshilfweise Befragungen über die Herkunft verdächtiger Gelder durchzuführen. Zur Begründung wurde angeführt, die Tatsache, dass die fraglichen Personen Gold mit Drogengeldern gekauft und in die Schweiz importiert hätten, sei nach schweizerischem Recht nicht strafbar, so dass keine Rechtshilfe geleistet werden könne.

4.3 Die Rolle der Banken

Die Attraktivität des Finanzplatzes Schweiz für Geldwäscher beruht nicht zuletzt auf der Erwartung, im Schutz der Anonymität deliktische Vermögenswerte mit tolerierten Graumarktgeldern und legal erworbenen Mitteln vermischen zu können. Wesentlich dazu beigetragen hat zweifellos die Tatsache, dass das schweizerische Recht bis heute keinen Straftatbestand für Geldwäscherei kennt. Die Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken hat zwar in den letzten Jahren gewisse Auswirkungen gezeigt. Sie genügt aber offensichtlich nicht, um Missbräuche auszuschliessen. So kann beispielsweise auf die Praxis einzelner Grossbanken bei der Entgegennahme von Falschgeld verwiesen werden. In einem Empfehlungsschreiben der Bankiervereinigung aus dem Jahr 1967 wird festgehalten, dass bei Auftauchen von falschen Noten eine möglichst rasche Benachrichtigung der Polizei erfolgen solle. Tauchen einzelne falsche Banknoten auf, wird in aller Regel unverzüglich die Polizei beigezogen. Bei den mengenmässig bedeutsamen Geldsendungen der Gebrüder Magharian jedoch wurden die zahlreichen Falsifikate von Fall zu Fall mit einem Stempelaufdruck entwertet und den Einreichern zurückerstattet, um diesen zu ermöglichen, sich bei ihren Lieferanten schadlos zu halten. Dass in diesem Zusammenhang Bankangestellte zum Teil wertvolle Geschenke annahmen, ist verständlich.

4.4 Gesetzgebungsarbeiten zur Geldwäscherei

Es wird auf die Ausführungen in III.2.6 verwiesen.

5. Waffenhandel

In der Presse ist verschiedentlich geltend gemacht worden, dass Verhandlungen über Waffenverkäufe teilweise unter Beteiligung schweizerischer Staatsangehöriger und schweizerischer Behörden auf schweizerischem Territorium stattgefunden hätten. Die PUK ist diesen Hinweisen - soweit Behörden des Bundes betroffen waren - nachgegangen. Sie hat unter anderem abgeklärt, dass zumindest ein Schweizer Staatsbürger Flugzeuge aus Drittstaaten nach Libyen überführt und dort Munitionstransporte ausgeführt hat. Damit ist das von den USA gegenüber Libyen ausgesprochene Handels- und Waffenembargo unterlaufen worden. Die Bundesanwaltschaft ist diesem Hinweis, der auch ihr vorgelegen war, nicht nachgegangen, weil die fraglichen Handlungen nicht auf schweizerischem Territorium stattgefunden hätten.

Das Verhalten Privater ist vom Untersuchungsauftrag der PUK grundsätzlich nicht erfasst. Die PUK hat deshalb die im Verlauf der Untersuchung eingegangenen Hinweise auf internationale Waffengeschäfte unter Beteiligung schweizerischer Staatsbürger nicht weiter untersucht. Unter dem Gesichtspunkt des Verhaltens eines Bundesratsgatten war indessen die behauptete Beteiligung von Hans W. Kopp bei Finanztransaktionen im Zusammenhang mit Waffenlieferungen an den Iran relevant (vgl. VI.9.3.4).

Die Bundesanwaltschaft hat sich bisher - in Übereinstimmung mit dem Bundesrat - auf den Standpunkt gestellt, dass das Bundesgesetz über das Kriegsmaterial (SR 514.51) nur zur Anwendung gelangen kann, wenn Herstellung, Einfuhr oder Durchfuhr von Waffen auf schweizerischem Territorium zur Diskussion stehen, und ist deshalb bei entsprechenden Hinweisen auf international tätige

Waffenhändler weitgehend untätig geblieben. So hatte beispielsweise im Jahre 1982 Jacques-André Kaeslin im Zusammenhang mit einem Strafverfahren wegen Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz einen Rapport erstellt, aus dem hervorging, dass ein Angeschuldigter den damals in Bolivien lebenden Klaus Barbie, ehemaliger Chef der Gestapo in Lyon, belastet hatte, im Auftrag der bolivianischen Regierung in der Schweiz Flugzeuge sowie in Oesterreich Panzer beschafft und dies mit Kokaingeldern bezahlt zu haben. Die Bundesanwaltschaft hat jedoch keine weiteren Ermittlungen veranlasst und sich damit begnügt, rund eineinhalb Monate später gegen Klaus Barbie eine formelle Einreisesperre zu erlassen mit der Begründung, seine Anwesenheit würde die Beziehungen der Schweiz zu Drittstaaten erheblich belasten. Ebenso hatte das Bundesamt für Polizeiwesen den im Jahr 1983 von den türkischen Behörden gegen Avni Yasar Musullulu ausgestellten Haftbefehl nicht anerkannt, weil die Kalibergrosse der gehandelten Waffen nicht angegeben worden war.

Würdigung

Angesichts der Tatsache, dass Gelder aus dem Waffen- und Drogenhandel zunehmend in einheitlichen Kanälen des organisierten Verbrechens zusammenfliessen, erachtet die PUK eine Ueberprüfung der bisherigen Praxis für dringend angezeigt. Sollten dazu die bestehenden rechtlichen Grundlagen nicht ausreichen, sind auf dem Weg der Gesetzgebung die erforderlichen Massnahmen zu treffen.

6. Welche Schlüsse sind für die Zukunft zu ziehen?

6.1 Einführung eines Geldwäschereiartikels

Das Fehlen von Gesetzesbestimmungen über die Geldwäscherei hat es dem organisierten Verbrechen erleichtert, die Schweiz als

Drehscheibe zu benutzen. Dieser Mangel ist erkannt worden. Ein Geldwäschereiartikel ist bei den Eidgenössischen Räten in Beratung. Die PUK erachtet es als angezeigt, die entsprechende Revision des Strafgesetzbuchs möglichst rasch zu verabschieden und in Kraft zu setzen.

6.2 Ueberprüfung der Aufgabenbereiche innerhalb der Bundesanwaltschaft

Die Bedrohung durch das organisierte Verbrechen ist von der Bundesanwaltschaft zu spät erkannt worden; dementsprechend ist der Bekämpfung des internationalen Drogenhandels und der Geldwäscherei zu wenig Bedeutung zugemessen worden. Das Abwehredispositiv der Bundesanwaltschaft ist in Zukunft vermehrt zu überprüfen und laufend den veränderten Verhältnissen anzupassen. In der Gewichtung der Aufgaben drängt sich in dreifacher Hinsicht eine Aenderung auf:

- Ueberkommene Bedrohungssituationen sind zu überprüfen, neue Bedrohungsformen sind aufzunehmen und ihrer Bedeutung gemäss zu gewichten. Die Bekämpfung des internationalen Verbrechens, insbesondere des Drogenhandels und der Geldwäscherei, muss einen adäquaten Stellenwert erhalten.
- Die Bekämpfung des Drogenhandels ist vermehrt auf die Exponenten des internationalen Verbrechens auszurichten. Dabei hat die Bundesanwaltschaft das Schwergewicht ihrer Tätigkeit auf die Ebene der Finanzierung zu verlagern.
- Die verschiedenen Aktivitäten der Bundesanwaltschaft müssen stärker vernetzt werden, da die einzelnen Verbrechenarten längst nicht mehr isoliert behandelt werden können. Drogen- und Waffenhandel, Terrorismus, erpresserische Entführungen, Agententätigkeit und politische Subversion sind oft untrennbar miteinander verbunden und müssen gesamthaft angegangen werden. Stärker als bisher ist der kriminelle Kontext zu erfassen; die Einführung einer Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens ist zu prüfen.

6.3 Stärkung der Zentralstelle für Drogenbekämpfung

Schon vor Erscheinen dieses Berichts ist auf die mangelnde personelle Dotation der Zentralstelle für die Bekämpfung des illegalen Betäubungsmittelverkehrs hingewiesen worden. National- und Ständerat haben eine Motion überwiesen, mit der der Bundesrat aufgefordert wird, den Personalbestand der Zentralstelle zu erhöhen und die Information durch die Schaffung einer Drogen-Datenbank zu verbessern. Der Bundesrat hat die ersten Schritte in die Wege geleitet und die angebehrten Stellen bewilligt. Die PUK begrüsst diese Massnahmen. Sie hält jedoch die Einführung einer eigentlichen Drogenpolizei - nicht zuletzt aufgrund der föderalistischen Bedenken der Kantone - weder für notwendig noch für opportun. Unabhängig von der personellen Aufstockung der Zentralstelle wird in der Bundesanwaltschaft der den veränderten Aufgaben angepasste Einsatz der vorhandenen Mittel zu überprüfen sein. Im weitem muss bei kantonsübergreifenden Fällen an eine einheitliche Leitung des Verfahrens durch den Bund gedacht werden, wobei kantonale Beamte für die erforderlichen Ermittlungen beigezogen und ihnen im konkreten Einzelfall die Kompetenzen eines Bundesbeamten eingeräumt werden könnten. Soweit erforderlich, sind auch hier die notwendigen gesetzlichen Grundlagen zu schaffen.

6.4 Eigene Ermittlungen durch die Bundesanwaltschaft

Die PUK ist nicht der Auffassung, dass die Zuständigkeiten bei der Bekämpfung des Betäubungsmittelhandels verschoben und die gesetzlichen Grundlagen geändert werden müssten. Die Zentralstelle muss indessen vermehrt von ihrer Kompetenz nach Artikel 259 BStP Gebrauch machen und im Bereich der Bekämpfung des internationalen Drogenhandels und der Geldwäscherei eigene Ermittlungsverfahren führen.

6.5 Wahrnehmung der Oberaufsicht und Unterstützung der Kantone

Es ist bereits dargelegt worden, dass die Bundesanwaltschaft von dem ihr nach Artikel 258 BStP zustehenden Oberaufsichtsrecht nicht oder zumindest nicht im erforderlichen Ausmass Gebrauch gemacht hat. Sie wird in Zukunft vermehrt darauf achten müssen, dass die Kantone die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Aufgaben im Bereich der Drogenbekämpfung wahrnehmen, und dazu nötigenfalls die erforderlichen Weisungen erlassen. Im weitem muss sichergestellt werden, dass die Bundesanwaltschaft die Kantone in ihrer Aufgabe aktiv unterstützt. In Absprache mit den Kantonen ist nach Möglichkeiten zu suchen, die Kooperation und Koordination zu verstärken.

6.6 Verbesserung der Information

Der Informationsaustausch unter den Kantonen einerseits und zwischen Bund und Kantonen andererseits ist zu verbessern. Bei der Erfassung und Bearbeitung personenbezogener Daten muss den Bedürfnissen einer effektiven Verbrechensbekämpfung, aber auch den berechtigten Anliegen des Datenschutzes Rechnung getragen werden.

6.7 Zusammenarbeit mit der DEA

Auf internationaler Ebene ist eine enge Zusammenarbeit mit ausländischen Polizeidienststellen anzustreben. Unerlässlich ist aber, dass die Bundesanwaltschaft die Verfahrensführung nicht aus der Hand gibt und die Herrschaft über das Verfahren behält. Für Aktivitäten ausländischer Ermittlungsbeamter in der Schweiz sind klare rechtliche Grundlagen zu schaffen, die den damit verbundenen Gefahren Rechnung tragen. Im weitem ist sicherzustellen, dass im internationalen Rechtshilfeverkehr alle ausländischen Staaten grundsätzlich gleichbehandelt werden (vgl. VIII.4).

7. Aufenthaltsbewilligungen, nachrichtendienstliche Tätigkeit, Verdacht auf Geldwäscherei und Devisenschmuggel und das Verhalten schweizerischer Behörden, erläutert an einem Beispiel

7.1 Vorbemerkungen

Mahmoud Shakarchi und dessen Sohn Mohamed Shakarchi sowie die von der Familie Shakarchi beherrschten Firmen gehören nicht zum Untersuchungsgegenstand der PUK. Durch die Ereignisse, die zum Rücktritt von Bundesrätin Elisabeth Kopp geführt haben, sind diese Personen und Gesellschaften in den Blickpunkt des öffentlichen Interesses geraten. Es erscheint deshalb gerechtfertigt, das Verhalten der Bundesbehörden gegenüber den Angehörigen der Familie Shakarchi in besonderem Mass zu überprüfen. Beispielhaft soll an einem Fall aufgezeigt werden, in welcher Weise die Bundesbehörden auf die Verlagerung einzelner Finanzinstitute aus dem Nahen Osten reagiert und welche Vorkehrungen sie getroffen oder auch nicht getroffen haben, um den damit verbundenen Problemen zu begegnen. Soweit dabei mögliche Verwicklungen in Drogengeschäfte oder Geldwäscherei zur Sprache kommen, ist zu berücksichtigen, dass die Shakarco AG bzw. die Shakarchi Trading AG keineswegs die einzigen Gesellschaften in der Schweiz sind, die der Geldwäscherei verdächtigt werden.

7.2 Erteilung der Aufenthaltsbewilligung

Mohamed Shakarchi verheiratete sich im Januar 1972 in Beirut mit einer schweizerischen Staatsangehörigen. Im April 1972 stellte er erstmals ein Gesuch um Bewilligung für Einreise, Aufenthalt und Stellenantritt als Direktor der zu gründenden Firma Shakarco AG. Beigelegt waren u.a. Empfehlungsschreiben des Schweizerischen Bankvereins (SBV), der Schweizerischen Bankgesellschaft (SBG) und der Schweizerischen Kreditanstalt (SKA). Sowohl das städtische Arbeitsamt wie auch die Fremdenpolizei des Kantons

Zürich bezogen eine ablehnende Stellung, so dass die beantragte Einreise- und Aufenthaltsbewilligung am 4. August 1972 vom Bundesamt für Ausländerfragen (BFA; früher Eidg. Fremdenpolizei) verweigert wurde.

Noch während des hängigen Beschwerdeverfahrens erhielten Bundesanwaltschaft und Kantonspolizei Zürich aufgrund eines Rechts- hilfeersuchens Kenntnis davon, dass Mohamed Shakarchi im September 1972 im Auftrag seines Vaters Mahmoud Shakarchi dem Schweizerischen Bankverein in Zürich Banknoten eingereicht hatte, die aus dem im Anschluss an die Entführung eines Verkehrsflugzeugs bezahlten Lösegeld stammten. Trotzdem setzte sich der Nachrichtendienst der Kantonspolizei Zürich in der Folge für die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung an Mohamed Shakarchi ein. In ihrer Vernehmlassung zur Beschwerde Mohamed Shakarchis gegen die Verweigerung der Aufenthaltsbewilligung verwies die Fremdenpolizei des Kantons Zürich u.a. darauf, dass *"offenbar auch der Nachrichtendienst der Kantonspolizei Zürich ... ein Interesse an der Anwesenheit Shakarchi's"* habe und beantragte die Gutheissung der Beschwerde. Ebenso erklärte die Bundesanwaltschaft, die auf Antrag der kantonalen Fremdenpolizei zusätzlich um eine Stellungnahme ersucht worden war, dass aus ihrer Sicht keine Einwendungen gegen die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung bestünden. Ohne dass neue Tatsachen vorgelegen hätten, zog das BFA seinen ablehnenden Entscheid in Wiedererwägung. Die Fremdenpolizei des Kantons Zürich erteilte in der Folge unter Zustimmung des BFA im Mai 1973 die gewünschte Bewilligung.

Im Jahre 1978 erhielt Mohamed Shakarchi - wiederum gestützt auf Empfehlungen der Kantonspolizei Zürich (Mohamed Shakarchi wurde dabei als *"ein für den Nachrichtendienst der Kantonspolizei sehr nützlicher Gewährsmann"* bezeichnet) - die Niederlassungsbewilligung.

Im August 1976 reichte Mahmoud Shakarchi, der Vater von Mohamed Shakarchi, bei der Fremdenpolizei des Kantons Zürich ein Gesuch

um vorübergehenden Aufenthalt und Arbeitsbewilligung ein. Die beantragte Bewilligung war wiederum im November 1976 vom BFA - gestützt auf eine ablehnende Stellungnahme des Bundesamts für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) - zunächst verweigert und eine dagegen gerichtete Beschwerde vom EJPD im April 1977 abgelehnt worden. Im Rahmen jenes Verfahrens war u.a. auch eine Stellungnahme der Schweizerischen Nationalbank eingeholt worden. Diese gelangte in ihrem Schreiben vom 21. September 1976 zum Schluss: *"Unseres Erachtens ist nicht einzusehen, weshalb die Anwesenheit des Herrn Shakarchi in Zürich für unser Land von volkswirtschaftlichem Interesse sein soll. Gegenteils kann es nicht im Interesse der Schweiz liegen, die Ueberreste des Finanzplatzes Beirut zu übernehmen. Die Aktivität von Leuten wie Herrn Shakarchi wäre geeignet, den Zufluss ausländischer Gelder - auch solcher, deren Herkunft nicht über alle Zweifel erhaben ist - zu fördern und die damit verbundene Tendenz zur Höherbewertung unserer Währung zu verstärken"*.

Wegen der politischen Verhältnisse im Libanon wurde Mahmoud Shakarchi indessen gleichwohl gestattet, sich vorübergehend in der Schweiz aufzuhalten. Im Januar 1978 setzte ihm das BFA freilich bis zum 30. Juni 1978 Frist zur Ausreise an. Hiegegen führte Mahmoud Shakarchi Beschwerde, und wiederum während des Beschwerdeverfahrens setzte sich die Kantonspolizei Zürich unter Hinweis auf das Verhalten von Mohamed Shakarchi (dieser habe den Polizeiinstanzen "verschiedentlich geholfen"; vielleicht könne dies "ein Entgegenkommen rechtfertigen") für die Familie Shakarchi ein, worauf die Beschwerde von Vater Shakarchi im November 1978 teilweise gutgeheissen wurde: Mahmoud Shakarchi wurde erlaubt, sich in der Schweiz aufzuhalten, solange es die Verhältnisse im Libanon erforderten.

Mit Zustimmung des BFA erteilte die Fremdenpolizei des Kantons Genf Mahmoud Shakarchi schliesslich im Juli 1979 eine Aufenthaltsbewilligung. Auch hier waren Interventionen Dritter vorausgegangen. In einer Aktennotiz des BFA vom Juni 1979 wird ein

Telefonanruf von "M. Schmitt, avocat, ancien Conseiller d'Etat" festgehalten und vermerkt, dass Mahmoud Shakarchi ihm vom libanesischen Vertreter bei der UNO empfohlen worden sei.

Im August 1979 erfuhr die Bundesanwaltschaft von einer ausländischen Polizeidienststelle, dass Mohamed Shakarchi Banknoten, die aus dem Lösegeld einer Entführung stammten, bei einer ausländischen Bank eingereicht hatte. Aus dem entsprechenden Erhebungsbericht der Kantonspolizei Zürich geht hervor, dass Mohamed Shakarchi die Namen der Personen bekannt waren, die ihm das fragliche Geld übergeben hatten. Er ersuchte aber, auf weitere polizeiliche Erhebungen zu verzichten, da diese Personen bei einer Orientierung der Behörden mit erheblichen Schwierigkeiten zu rechnen hätten.

7.3. Nachrichtendienstliche Tätigkeit

Nach Darstellung des Nachrichtendienstes der Kantonspolizei Zürich soll ab Ende 1972 ein loser Kontakt zu Mohamed Shakarchi bestanden haben, *"der aufgrund seiner intensiven Geschäftsbeziehungen mit dem für offizielle Kanäle nur schwer zugänglichen Nahen Osten wertvolle Auskünfte über die politische und wirtschaftliche Situation im Libanon"* habe liefern können. Diese Auskünfte seien in Informationsberichte und Lagebeurteilungen über den arabischen Terrorismus eingeflossen. Der Kontaktmann zu Mohamed Shakarchi, damals Gefreiter beim Nachrichtendienst der Kantonspolizei Zürich und heute Abteilungschef bei der Flughafenpolizei Zürich, legte Wert darauf, dass seine nachrichtendienstlichen Kontakte mit dem Chef des kantonalen Nachrichtendienstes und dem damaligen Chef der Bundespolizei abgesprochen gewesen seien. Mohamed Shakarchi habe Informationen über Personen und Ereignisse aus dem Nahen Osten geliefert. Wie wertvoll diese waren, bleibt offen; es konnte jedenfalls kein Fall genannt werden, in dem die Auskünfte wesentlich zur Abklärung eines Verbrechens beigetragen hätten. Der Kontaktmann wies weiter darauf hin, dass er Mohamed Shakarchi anfänglich in monatli-

chen, gegen Ende der siebziger Jahre in vierteljährlichen Abständen getroffen habe. Seit Anfang der achtziger Jahre gebe es nur noch sporadische Kontakte. Seit dieser Zeit treffe er sich mit Shakarchi im Durchschnitt jährlich zwei oder drei Mal, teilweise auch im Beisein der Ehefrauen. Er betonte aber, dass erst persönliche Kontakte die Vertrauensbasis schaffen könnten, die für den Fluss von Informationen Voraussetzung sei. Der damit verbundenen Gefahren sei er sich bewusst gewesen, und er habe eine gesunde Wachsamkeit nie vernachlässigt.

Anhaltspunkte dafür, dass Mohamed Shakarchi auch mit andern Nachrichtendiensten, insbesondere mit solchen ausländischer Staaten, zusammenarbeitete, haben sich im Verlauf der Untersuchung nicht ergeben. Hingegen trifft es zu, dass eine ausländische Regierung Geschäftsbeziehungen zur Shakarchi Trading AG unterhielt und anfangs der achtziger Jahre mit dieser Geldwechselgeschäfte tätigte. Unter Mitwirkung schweizerischer Behörden kam schliesslich im Sommer 1989 auch ein Kontakt zwischen Mohamed Shakarchi und der DEA zustande.

7.4. Shakarco AG und Shakarchi Trading AG

Nach eigenen Angaben war Mohamed Shakarchi seit 1967 im Auftrag seines Vaters Mahmoud Shakarchi mit den durch Kuriere getätigten Devisen- und Goldgeschäften betraut. Um die Geschäftstätigkeit in der Schweiz zu erleichtern, erfolgte im Dezember 1973 die Gründung der Shakarco AG. Verwaltungsratspräsident war Mahmoud Shakarchi, während Mohamed Shakarchi als Direktor wirkte. Die Shakarchi Trading AG wurde nur kurze Zeit nach dem Tod von Mahmoud Shakarchi im Juli 1983 gegründet, da die Shakarco AG zwecks Teilung des Nachlasses aufgelöst werden sollte. Der Verwaltungsrat setzte sich aus Mohamed Shakarchi, dessen Ehefrau sowie Hans W. Kopp zusammen. Als Kontrollstelle war das Treuhandbüro Tureva AG eingesetzt, das bereits bei der Shakarco AG ein Mandat ausgeübt hatte. Hans W. Kopp war Mohamed Shakarchi von seinem Treuhänder als mögliches Mitglied des Verwaltungsrats empfohlen

worden. Auf Begehren von Mohamed Shakarchi erfolgte im Oktober 1987 die formelle Auflösung der Shakarco AG, so dass gleichzeitig der Nachlass von Mahmoud Shakarchi bereinigt werden konnte.

Mohamed Shakarchi bestätigte im Verlaufe der Untersuchung, dass die Shakarco AG und die Shakarchi Trading AG im wesentlichen die gleiche Geschäftstätigkeit ausübten. Der Vertreter der Kontrollstelle der Shakarchi Trading AG äusserte sich im gleichen Sinne. Die Behauptung von Hans W. Kopp, die Vorgänge in der Shakarco AG hätten die Shakarchi Trading AG nicht berührt, ist falsch. Hans W. Kopp war Gründungsmitglied und bis zu seinem Ausscheiden im Herbst 1988 Vizepräsident des Verwaltungsrats der Shakarchi Trading AG. Mit einzelnen Tagesgeschäften war er nach den im wesentlichen übereinstimmenden Aussagen der Beteiligten nicht betraut. Seine Tätigkeit erschöpfte sich in der Beratung bei operativen Fragen, und seine anwaltliche Tätigkeit für die Shakarchi Trading AG hielt sich in einem bescheidenen Rahmen.

Mit Ausnahme der Erteilung der erwähnten Aufenthaltsbewilligungen - hier hatte sich der damalige Beamte des Nachrichtendienstes der Kantonspolizei und heutige Abteilungschef bei der Flughafenpolizei Zürich in ungewöhnlich aktiver Weise eingesetzt - bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass Angehörige der Familie Shakarchi von schweizerischen Beamten in fragwürdiger oder gar unzulässiger Weise bevorzugt worden wären. Ebenso fehlen Hinweise dafür, dass die Zugehörigkeit von Hans W. Kopp zum Verwaltungsrat der Shakarchi Trading AG dieser Gesellschaft besondere Vorteile gebracht hätte. Unbegründet ist auch der in der Presse geäusserte Verdacht, der heutige Abteilungschef bei der Flughafenpolizei Zürich sei mit Mohamed Shakarchi eng befreundet und habe diesem in unzulässiger Weise eine Vorzugsbehandlung angedeihen lassen. Insbesondere trifft die in der Presse geäusserte Behauptung nicht zu, er habe mit Mohamed Shakarchi Jagdausflüge nach Bulgarien unternommen. Regelmässige persönliche Kontakte zwischen dem damaligen Beamten des kantonalen Nachrichtendienstes und heutigen Abteilungschef bei der Flughafenpolizei zu

Mohamed Shakarchi bildeten freilich Grundlage des Vertrauensverhältnisses, wie es ihm für den nachrichtendienstlichen Informationsaustausch unerlässlich schien. Dass für die Geldkurier im Flughafen Zürich besondere Zutrittsberechtigungen für den Transitbereich und teilweise auch für das Vorfeld aufgestellt werden, trifft zwar zu. Diese Regelung gilt indessen nicht nur für Angestellte der Shakarchi Trading AG, sondern auch für andere, vergleichbare Institute. Auch hier kann von einer besonderen Privilegierung Mohamed Shakarchis nicht gesprochen werden. Ebensowenig sind Anhaltspunkte dafür vorhanden, dass Angestellte der Shakarchi Trading AG die Zutrittsberechtigungen für sachfremde Zwecke missbraucht oder unter Umgehung der Zollkontrolle unerlaubterweise Waren in die Schweiz ein- oder ausgeführt hätten.

7.5 Mohamed Shakarchi und die "Pizza bzw. Libanon Connection"

Die ersten Erhebungsberichte der Kantonspolizei Zürich gegen die Shakarco AG bzw. gegen Mohamed Shakarchi reichen bis ins Jahr 1976 zurück. Anfangs der achtziger Jahre häuften sich die Hinweise, dass über diese Gesellschaft finanzielle Transaktionen von Drogengeldern abgewickelt worden sein könnten. In verschiedenen schweizerischen und ausländischen Ermittlungsverfahren wegen Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz musste festgestellt werden, dass die Verdächtigen Kontakte zu Mohamed Shakarchi oder zur Shakarco AG und später auch zur Shakarchi Trading AG unterhalten hatten. Dass Mohamed Shakarchi wesentlich Gelder aus Drogengeschäften entgegengenommen habe, wurde indessen erstmals im Jahre 1985 von einem Angehörigen der "Pizza Connection" behauptet. Weitergehende Abklärungen unterblieben indessen. Als schliesslich auch im Zusammenhang mit der "Libanon Connection" (Gebrüder Magharian) geschäftliche Verbindungen zu Mohamed Shakarchi bzw. zur Shakarchi Trading AG festgestellt wurden, häuften sich - und zwar sowohl bei den Zentralstellendiensten wie auch im Kanton Zürich - die Rapporte der Sachbear-

beiter, die Ermittlungen gegen jene Gesellschaften anregten, die der Geldwäscherei verdächtigt wurden. Weder die Bundesanwaltschaft noch die Strafverfolgungsbehörden des Kantons Zürich ordneten jedoch die Eröffnung eines Ermittlungsverfahrens an (vgl. dazu IV.1.3).

7.6 Würdigung

Mohamed und Mahmoud Shakarchi haben ihre Einreise- und Aufenthaltsbewilligungen erst im Beschwerdeverfahren gegen negative Verfügungen des BFA gestützt auf Interventionen des Nachrichtendienstes der Kantonspolizei Zürich hin erhalten. Diese hat die Bedeutung Mohamed Shakarchis für den Nachrichtendienst überschätzt. Je für sich allein betrachtet erscheinen die geschilderten Handlungen oder Unterlassungen schweizerischer Behörden zwar kaum als sehr gravierend. Die Problematik der Verfahrensabläufe und Zusammenhänge, wie sie für Mohamed Shakarchi und seinen Wirkungskreis beispielhaft dargestellt wurden, ergibt sich indessen aus der Gesamtschau: Wohl kann nicht gesagt werden, die Behörden hätten in den Verfahren, an denen die Familie Shakarchi beteiligt war, falsch entschieden. Indessen hätten die schweizerischen Behörden nach Auffassung der PUK der Entwicklung auf dem Gebiet der komplexen und umstrittenen internationalen Finanztransaktionen grössere Aufmerksamkeit schenken und wachsender sein müssen. Ihr weitgehend unkoordiniertes Verhalten erweckt den Eindruck der Naivität, auch wenn sie gestützt auf vermutlich gutgemeinte Interventionen gehandelt haben. Ausserdem wurden nicht miteinander vereinbare Interessen vermengt und Empfehlungen zu wenig sorgfältig überprüft. Warnende Stimmen wären durchaus zu hören gewesen. Insbesondere dem Nachrichtendienst der Kantonspolizei Zürich und damit auch der Bundesanwaltschaft kann der Vorwurf nicht erspart bleiben, wesentliche Gefahren nicht erkannt und ihre Pflichten aus falscher Rücksichtnahme nicht voll erfüllt zu haben. Die äusserst wohlwollende Haltung der Behörden bei der Erteilung der Aufenthaltsbewilligungen an Mohamed und Mahmoud Shakarchi ist nur so zu erklären.

Was den Geldwäscherei-Vorwurf anbelangt, gilt ähnliches: Die teilweise engen Beziehungen einzelner Beamter zu Mohamed Shakarchi und die zahlreichen Interventionen zu dessen Gunsten, legen den Schluss nahe, dass wenig Interesse daran bestand, die Vorwürfe umfassend abzuklären, zumal die Materie komplex ist. Kurzfristige spektakuläre Erfolge wären nicht zu erwarten gewesen; vielmehr hätten die finanziellen Transaktionen in mühsamer Kleinarbeit - und erst noch ohne Gewissheit über ein möglicherweise strafbares Verhalten - untersucht werden müssen. So verzichteten beispielsweise die Zürcher Behörden, die im Jahre 1986 von der Staatsanwaltschaft Turin um Rechtshilfe ersucht worden waren, von allem Anfang an auf die gewünschte Abklärung der Finanztransaktionen seitens der Shakarco AG und der Shakarchi Trading AG. Sie beschränkten sich vielmehr darauf von Mohamed Shakarchi einen schriftlichen Bericht über die Geschäftsverbindungen zu den von der Staatsanwaltschaft Turin genannten Stellen zu verlangen. Bemerkenswert ist allerdings, dass sich in den Akten der Strafverfolgungsorgane Kopien zweier in den Jahren 1984 und 1987 eingeholter Handelsregisterauszüge der Shakarchi Trading AG befanden, in denen der Name von Hans W. Kopp besonders gekennzeichnet ist. Ob die Tatsache, dass der Ehemann der Vorsteherin des EJPD Mitglied des Verwaltungsrates einer Gesellschaft war, mit welcher sich die Strafverfolgungsbehörden zu befassen hatten, diese zu besonderer oder zusätzlicher Zurückhaltung veranlasste, entzieht sich aus naheliegenden Gründen einer fassbaren Ueberprüfung.

V. **BUNDESANWALTSCHAFT**

1. **Aufgaben und Organisation nach geltender Rechtslage**

1.1 **Organisation**

Die Bundesanwaltschaft ist dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) unterstellt; Amtsdirektor ist der Bundesanwalt.

Die Bundesanwaltschaft gliedert sich in den Rechtsdienst, den Polizeidienst (Bundespolizei) einschliesslich Polizeiregistratur, und das Schweizerische Zentralpolizeibüro, bestehend aus dem Interpoldienst, den Zentralstellendiensten, dem Erkennungsdienst und dem Zentralstrafregister.

Der Bundesanwalt wird in seiner staatsanwaltschaftlichen Tätigkeit von den Juristen des Rechtsdienstes unterstützt, während der Polizeidienst den Fahndungs- und Informationsdienst im Interesse der inneren und äusseren Sicherheit der Eidgenossenschaft besorgt.

1.2 **Aufgaben**

Die Geschäfte der Bundesanwaltschaft lassen sich in vier Hauptkategorien unterteilen, nämlich staatsanwaltschaftliche Aufgaben, nichtpolizeiliche administrative Aufgaben, polizeiliche Aufgaben betreffend Staatsschutz sowie anderweitige polizeiliche Aufgaben.

Der Bundesanwalt ist einerseits als Amtsdirektor verantwortlich für die einzelnen Aufgabenbereiche der Bundesanwaltschaft, andererseits ist er als Organ der Strafverfolgung u.a. dafür zuständig, die von Bundesbeamten verübten Amtsverbrechen und Amtsver-

gehen zu ahnden. In solchen Fällen leitet der Bundesanwalt die Ermittlungen der gerichtlichen Polizei. Während er als Amtsdirektor wie jeder andere Amtsdirektor dem Departementsvorsteher untersteht, hat er bei seinen Anträgen vor Gericht keinerlei Weisungen vom Departementschef oder vom Bundesrat entgegenzunehmen.

In bezug auf die staatsanwaltschaftlichen Funktionen richtet sich die Stellung des Bundesanwaltes nach den Vorschriften des Bundesstrafprozesses.

1.3 Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Diensten

Allein schon aus der räumlichen Trennung ergeben sich zwangsläufig gewisse Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit der einzelnen Dienste. Der Bundesanwalt, der Rechtsdienst und der Polizeidienst sind im gleichen Gebäude tätig, das Zentralpolizeibüro hingegen ist in einem anderen Gebäude untergebracht. Die Beamten des Zentralpolizeibüros können die Räumlichkeiten des Polizeidienstes nicht ohne weiteres betreten. Der Datenbestand der Zentralstellendienste ist getrennt von demjenigen der Bundespolizei. Der Informationsaustausch erfolgt nicht automatisch und ist nur sichergestellt, wenn in beiden Abteilungen gegen die gleiche Person ein gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren geführt wird. Dies ist indessen nur selten der Fall, da das Hauptgewicht der politischen Polizei im Sammeln und Auswerten von Erkenntnissen im Vorfeld krimineller Handlungen liegt. Beamte, die beim Zentralstellendienst z.B. mit konkreten Betäubungsmittelverfahren beschäftigt sind, haben in der Regel keine Kenntnis von Abklärungen, die die Bundespolizei tätigt, selbst wenn es sich um die gleiche Person oder den gleichen Täterkreis handelt. Die Ermittlungen der PUK zeigen, dass der interne Informationsfluss ungenügend funktioniert. Die Geheimhaltung im Bereich der politischen Polizei kann dazu führen, dass Informationen, die auch für die Betäubungsmittelbekämpfung von Interesse sind, nicht oder nicht rechtzeitig den damit beschäftigten Beamten zukommen.

Als Beispiel mag der Fall eines kantonalen Polizeibeamten dienen, der nachrichtendienstlich tätig war und Kontakt zu Avni Yasar Musullulu unterhielt. Gleichzeitig lagen beim Zentralstellendienst der Bundespolizei Verdachtsgründe gegen diesen Ausländer wegen Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz vor. Davon erfuhr der Polizeibeamte jedoch nichts.

2. Personalfragen

Die PUK beauftragte Max Beat Ludwig, alt Direktor der Schweizerischen Treuhandgesellschaft, Bern, im Rahmen eines Expertenauftrags mit der Sichtung und Würdigung der umfangreichen Unterlagen zur Personalpolitik der Bundesanwaltschaft. Die nachfolgenden Bemerkungen stützen sich im wesentlichen auf seinen Bericht.

2.1 Personalbestand seit 1974

In den Jahren 1974 - 1977 hat der Personalbestand im EJPD kaum, in der Bundesanwaltschaft überhaupt nicht zugenommen. Dies ist zweifellos die Folge des damals rigoros gehandhabten Rekrutierungs- oder Personalstopps.

In den Jahren 1977 - 1983 nahm der Stellenbestand des EJPD mässig, derjenige der Bundesanwaltschaft erheblich zu. Letzteres ergab sich aus der Bewilligung neuer Stellen für die Bundesanwaltschaft durch den Bundesrat.

In den Jahren ab 1983 hat das Personal des EJPD überaus kräftig zugenommen. Klar ersichtlich ist aber, dass die Personalvermehrung in dieser Periode im wesentlichen dem Flüchtlingsbereich zugute gekommen ist (zuerst dem Bundesamt für Polizeiwesen, dann dem Delegierten für das Flüchtlingswesen).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass bei der Bundesanwaltschaft in den Jahren 1974 - 1989 eine Aufstockung des Personalbestandes um insgesamt 38 Etatstellen erfolgte. Die meisten

Stellen sind dem Polizeidienst zugute gekommen. In der Zeit von 1976 - 1989 erhöhte sich der Personalbestand von 66,5 Stellen auf 92 Stellen. Bei den Zentralstellendiensten (die neben dem Betaubungsmitteldienst auch die Dienststellen für Falschgeld, illegalen Waffenhandel, Frauen- und Kinderhandel umfassen) fand im gleichen Zeitraum eine Stellenvermehrung von 7,5 auf 11 Stellen statt.

2.2 Departementsinterne Aufteilung der zugewiesenen Stellen

Im Voranschlag wurden bis 1987 jeweils die vom Parlament bewilligten Etatstellen bzw. Stellen den einzelnen Bundesämtern direkt zugewiesen. Eine departementsinterne Aufteilung fand also nicht statt. Dagegen wurden der Bundesanwaltschaft wiederholt aus der Personalreserve des Bundesrates zusätzliche Stellen bewilligt. Nach den konsultierten Unterlagen wurde die Bundesanwaltschaft bis 1984 daraus als einziges Amt im EJPD aus dieser Quelle begünstigt. Das änderte sich 1985 im Hinblick auf die Bedürfnisse des Flüchtlingswesens; zudem wurde beim Generalsekretariat des EJPD eine Personalreserve geschaffen.

2.3 Vorstösse der Bundesanwaltschaft zur Stellenerhöhung

Die Bundesanwaltschaft reichte seit 1974 fast jedes Jahr Stellenbegehren verschiedenen Umfangs ein. Dazu sei zusammenfassend folgendes festgehalten:

1977 beantragte das EJPD, das Personal der Bundespolizei um 29 Einheiten zu verstärken. Der Antrag war eine Folge der parlamentarischen Behandlung der Angelegenheit Jean-Louis Jeanmaire. Der Bundesrat entsprach dem Begehren des EJPD und teilte in der Folge die entsprechenden Stellen in den Jahren 1978 - 1989 zu.

1978 beantragte das EJPD dem Bundesrat, bei der Bundesanwaltschaft weitere acht neue Stellen zu schaffen; dies im Zusammenhang mit der Reorganisation des Sicherheitswesens in der Bundesverwaltung. Diese Stellen wurden 1979 bewilligt. Sie wurden in den Jahren 1979 und 1980 sowie 1988 bis auf eine besetzt.

Seit 1987 besteht in der Bundesanwaltschaft eine mittelfristige Stellenplanung bis 1991, bzw. 1992. Insgesamt wurden 70 neue Stellen verlangt, unter anderem 24 für den Polizeidienst (Bundespolizei) sowie 15 für die Betäubungsmittel-Zentralstelle. Im Januar 1988 ersuchte der Bundesanwalt die Departementsvorsteherin, die Stellenbegehren seines Amtes in erster Dringlichkeit zu behandeln.

Für den Voranschlag 1989 hat das EJPD insgesamt 39,5 Stellen, für die Bundesanwaltschaft allein zwölf neue Stellen, verlangt. Zugewiesen wurden dem Departement insgesamt nur vier Stellen, die alle an die Bundesanwaltschaft gingen. Angesichts der Dringlichkeit der personellen Aufstockung der Betäubungsmittel-Zentralstelle beschloss jedoch der Bundesrat am 12. Juni 1989, die zuvor geforderten 15 Etatstellen zu bewilligen. Die Realisierung dieser Massnahme wird allerdings etwa zwei Jahre in Anspruch nehmen.

Würdigung

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass den meisten Personalbegehren der Bundesanwaltschaft in den untersuchten Jahren ganz oder teilweise entsprochen wurde. Angesichts der Personalbewirtschaftung war das jedoch vielfach nur mit Verzögerung möglich. Auch ist festzuhalten, dass die Amtsstellen der Bundesverwaltung seit dem Personalstopp mit Aufstockungsbegehren generell zurückhaltend waren, damit ihren Anträgen überhaupt stattgegeben wurde. Die eher restriktive Aufstockung des Personals der Bundesanwaltschaft ist somit nicht zuletzt auf den - vom Parlament ange-

ordneten - Personalstopp zurückzuführen. Erst der Fall Jean-Louis Jeanmaire hat zu einer Lockerung geführt.

Andere Fragen stellen sich hinsichtlich des schwerpunktmässigen Einsatzes des Personals bei der Bundesanwaltschaft und bei der Bundespolizei, insbesondere durch Stellenverschiebungen.

Der Personalstopp hat bei der Bundesanwaltschaft genauso wie bei anderen Aemtern zu Schwierigkeiten geführt. Die Ereignisse um den Fall Jean-Louis Jeanmaire haben zu einer Personalvermehrung geführt. Wenn man die Personalentwicklung insgesamt betrachtet, kommt die PUK zur Ansicht, dass bei der Bundesanwaltschaft die Gefahren des organisierten Verbrechens, damit verbunden insbesondere des Betäubungsmittelhandels nicht rechtzeitig und nicht im richtigen Umfange erkannt wurden. Dass ein Staat auch von dieser Seite oder, wie die Ereignisse der letzten Monate im Ausland zeigen, gerade von dieser Seite gefährdet sein kann und von daher ebenso Schutz verdient wie die Abwehr von links- oder rechtsextremen Gruppierungen, wurde bei der Bundesanwaltschaft verkannt. Nur so ist zu erklären, dass die Abteilung Betäubungsmittel der Zentralstellendienste nicht im notwendigen Ausmass mit Personal aufgestockt worden ist. Erst unter dem ehemaligen Leiter der Zentralstellendienste Rudolf Wyss und dann auch unter seinem Nachfolger Adrian Bieri sind massive Personalforderungen zum Ausbau der Betäubungsmitteldienste gestellt worden. Die Ereignisse um die Geldwäscherfirmen machten die Problematik auch in breiten Kreisen transparent.

2.4 Auswahl und Betreuung des Personals

2.4.1 Auswahl des Personals

Das Anforderungsprofil der einzelnen Stellen ist abhängig vom Aufgabenbereich der jeweiligen Abteilung. Im Rechtsdienst sind vorwiegend Juristen beschäftigt. Das Zentralstrafregister rekrutiert vor allem Leute mit Verwaltungsausbildung. In der Sektion

Erkennungsdienst haben alle Sachbearbeiter eine abgeschlossene Polizeiausbildung und weisen fachspezifische Weiterbildungen zum Daktyloskopen auf. Die Sektion Interpol benötigt hauptsächlich Leute mit guter Allgemeinbildung und besonders guten Fremdsprachenkenntnissen. Die Beamten der Bundespolizei im Aussen-dienst werden ausschliesslich aus der Kriminalpolizei sowie den Spezial- und Nachrichtendiensten der Kantone sowie der Städte Zürich und Bern rekrutiert. Die einzelnen geographisch aufgeteilten Kommissariate werden, wenn immer möglich, mit Polizeibeamten aus den betreffenden Gegenden besetzt. Damit soll sichergestellt werden, dass sie mit den lokalen Verhältnissen vertraut sind und die örtlichen Polizeibehörden kennen. Bei Eintritt in den Bundesdienst verfügen sie in der Regel über eine solide polizeiliche Ausbildung und mehrjährige praktische Erfahrung, namentlich auf dem Gebiet der gerichtspolizeilichen Ermittlungen.

2.4.2 Betreuung des Personals

Die Personalschulung erfolgt in der Regel durch die Ausbildung am Arbeitsplatz ("training on the job"). Hinzu kommen Ausbildungsveranstaltungen für das Bundespersonal, Kurse des schweizerischen Polizeiinstitutes in Neuenburg und von Interpol, fall- oder sachbezogene Tagungen der Polizeikommandos und weitere Veranstaltungen an Konferenzen und Fachmessen.

Würdigung

Nachdem ein Grossteil des Personals der Bundesanwaltschaft in den Kantonen zu Polizeibeamten ausgebildet wurde, darf von einer genügenden Grundausbildung ausgegangen werden. Die Anforderungen der Bundesanwaltschaft unterscheiden sich aber zu einem grossen Teil von denen der Kantone. Insbesondere bei der Bundespolizei ergeben sich neue Aufgaben, die auch an die Psyche des einzelnen Beamten erhöhte Anforderungen stellen. Die Personalknappheit und der damit verbundene zusätzliche Arbeitsanfall führen zu einer weiteren Belastung der Beamten. Wenn man bedenkt, dass alle Mit-

arbeiter der Bundesanwaltschaft mit vertraulichen und geheimen Informationen befasst sind, kann es nicht angehen, dass der psychischen Verfassung des Personals nicht mehr Beachtung, Betreuung und nötigenfalls auch fachspezifische Behandlung zuteil wird. Es ist unverhältnismässig, dass beim einzelnen Bürger vergleichsweise rasch ein Gefährdungspotential angenommen wird (als Beispiel dazu seien die Ansprachen bei Ostreisenden erwähnt, vgl. VI.8.), andererseits aber unterschätzt wird, dass auch Beamte der Bundesanwaltschaft wegen psychischer, finanzieller oder anderer Probleme ein Sicherheitsrisiko darstellen können. Als Geheimnisträger sind sie bei persönlichen Problemen für sich selbst, für die Erfüllung ihrer Aufgabe und für die Bundesanwaltschaft als Institution eine mögliche Gefahr. Als Beispiel dazu sei der Fall H. V. wiedergegeben:

Zur Untersuchung terroristischer Vorfälle in Winterthur in den Jahren 1984/85 setzte die Bundespolizei H. V., Kommissär der Bundespolizei, ein. Dieser verhielt sich mehrfach auffällig. Er beging 1984 unter merkwürdigen Umständen Selbstmord.

Der Bundesanwaltschaft wird vorgeworfen, sie hätte sich in der Folge unkorrekt verhalten und namentlich wichtige Aktenstücke zurückgehalten. Die PUK hat sämtliche Akten beigezogen und das Personaldossier studiert. Ausserdem führte sie verschiedene Einvernahmen durch. Sie konnte auch Einsicht in den Abschiedsbrief von H.V. nehmen.

Aufgrund ihrer Abklärungen kommt die Kommission zum Schluss, dass sich die Bundesanwaltschaft in diesem Fall nichts zuschulden kommen liess. Es bleibt indessen nach Meinung der Kommission der Vorwurf, dass der Bundespolizist wegen seiner erheblichen psychischen Probleme falsch eingesetzt worden ist.

2.4.3 Die Anstellung von Adrian Bieri

Anfangs November 1987 wird bei der Bundesanwaltschaft die Stelle des Chefs der Sektion der Zentralstellendienste ausgeschrieben, nachdem Rudolf Wyss zum Chef des Zentralpolizeibüros befördert worden ist. Neben anderen bewirbt sich auch Adrian Bieri, damals ausserordentlicher Untersuchungsrichter in Biel.

Anlässlich der am 14. Januar 1988 routinemässig angeordneten Sicherheitsüberprüfung fordert der zuständige Sachbearbeiter der Bundespolizei einen Auszug aus dem Zentralstrafregister sowie einen Leumundsbericht des kantonalen Nachrichtendienstes an. Dieser wird am 20. Januar 1988 erstellt und aufgrund einer telefonischen Intervention gleichentags mit einem Nachtrag über Walter Bieri, den Vater des Bewerbers, ergänzt. Dessen Tätigkeit als Buchhalter von Hovik Simonian wird nicht erwähnt, dafür aber der Satz aufgenommen: *"Der Bücherexperte gehört einer bürgerlichen Partei an und war früher Stadtrat in Biel. Nicht zuletzt deshalb ist er in der Seeländer-Metropole als Persönlichkeit bekannt und geschätzt"*.

Am folgenden Tag, 21. Januar 1988, teilt der Bundesanwalt Adrian Bieri mit, dass er zur Wahl vorgeschlagen werde. Der Bundesrat wählt Adrian Bieri am 25. Februar 1988 mit Präsidialverfügung zum Sektionschef der Zentralstellendienste. Amtsantritt ist der 1. Mai 1988.

Wenige Tage vor, sicher aber unmittelbar nach der Wahl von Adrian Bieri erfahren Mitarbeiter der Zentralstellendienste von Sachbearbeitern kantonalen Betäubungsmitteldezernate, dass es sich beim neuen Chef der Sektion Zentralstellendienste um den Sohn von Walter Bieri handelt, welcher ein Treuhandmandat für Hovik Simonian ausübt und überdies im Verwaltungsrat der von diesem gegründeten Abiana SA einsitzt. Diese Gesellschaft befasst sich vorwiegend mit Uhren-, aber auch mit Devisenhandel. Gegen Hovik Simonian war im Jahre 1983 ein Strafverfahren wegen

des Verdachts auf Widerhandlung gegen das Betäubungsmittelgesetz eröffnet worden; trotz erheblich belastenden Ermittlungsergebnissen wurde das Verfahren im November 1988 wieder eingestellt, weil der Nachweis, Hovik Simonian habe bewusst Drogengelder entgegengenommen, nicht erbracht werden konnte; indessen wurde ein namhafter Betrag, der nachweislich aus Drogengeschäften stammte, eingezogen; eine dagegen gerichtete Beschwerde ist heute beim Bundesgericht noch anhängig. Im übrigen erscheint der Name Hovik Simonian in verschiedenen Rapporten, die sich auf Geldwäscherei beziehen.

Der Chef des Zentralpolizeibüros, Rudolf Wyss, hat mehrere Wochen vor dem Amtsantritt Adrian Bieri Kenntnis von den geschäftlichen Beziehungen, die dessen Vater zu Hovik Simonian unterhält. Er informiert dennoch den Bundesanwalt nicht und trifft auch keine Massnahmen, um Adrian Bieri von Akten, in denen direkt oder indirekt auf Hovik Simonian hingewiesen wird, fernzuhalten.

Am 29. November 1988 wird von der Bundesanwaltschaft eine Pressemitteilung in der Angelegenheit Adrian Bieri herausgegeben. Bundesrätin Elisabeth Kopp gibt in der Fragestunde des Nationalrates vom 5. Dezember 1988 eine gleichlautende Erklärung ab. Danach hätte sich Adrian Bieri mit der Geldwaschangelegenheit der Gebrüder Magharian nicht befasst. Nachdem in der Bundesanwaltschaft festgestellt worden ist, dass diese Aussage falsch ist, unterlässt es der Bundesanwalt, eine Berichtigung vorzunehmen. Der Untersuchungsbeauftragte des Bundesrats, Hans Dressler, hat dieses Verhalten gerügt und das Unterlassen der Richtigstellung als Amtspflichtverletzung qualifiziert.

Gestützt auf die Ergebnisse der Administrativuntersuchung von alt Bundesgerichtspräsident Arthur Haefliger wird Adrian Bieri Anfang 1989 von seinen Funktionen als Chef der Zentralstellendienste enthoben und departementsintern versetzt.

Würdigung

Es ist unverständlich, dass im Rahmen der angeordneten Sicherheitsüberprüfung für eine Schlüsselstelle in der Bekämpfung des illegalen Betäubungsmittelverkehrs die Zusammenhänge zwischen dem Vater von Adrian Bieri und Kreisen, die der Geldwäscherei verdächtigt werden, nicht erkannt wurden. Während Bundesanwaltschaft und Bundespolizei - nach den vorliegenden Aussagen - davon keine Kenntnis hatten, waren diese Beziehungen bei kantonalen Betäubungsmitteldezernaten allgemein bekannt. Bundesanwalt Rudolf Gerber dazu: *"Bis jetzt wurde der Begriff des Sicherheitsrisikos immer nur unter dem Aspekt des Staatsschutzes angesehen. Hätte man damals gewusst, dass Bieris Vater Handlangergeschäfte für einen der Geldwäscherei verdächtigten Mann durchführte, hätte man den Sohn nicht angestellt"*.

Die PUK hält fest, dass die Sicherheitsüberprüfung für diese exponierte Stelle ungenügend war. Insbesondere wurde für die Durchführung zuwenig Zeit eingeräumt. Die fehlende Sorgfalt steht im Widerspruch zur Behauptung, dass an Sicherheitsüberprüfungen für Bewerber bei der Bundesanwaltschaft besonders strenge Anforderungen gestellt werden.

Ebenso unverständlich ist aber, dass Rudolf Wyss, nachdem er über die geschäftlichen Aktivitäten von Vater Bieri informiert worden war, weder den Bundesanwalt in Kenntnis gesetzt noch entsprechende Massnahmen getroffen hat.

Die PUK schliesst sich im übrigen den Ausführungen von alt Bundesgerichtspräsident Arthur Haefliger an, der in seinem Untersuchungsbericht folgendes ausführt: *"... es besteht kein Verdacht, dass Bieri unerlaubterweise Informationen aus seinem Amt weitergegeben hätte. Er hat im übrigen als Sektionschef im Interesse der Drogenbekämpfung manches unternommen, was sich positiv ausgewirkt hat. Es muss aber das Sicherheitsrisiko eliminiert werden, und es kann dabei auch nicht übersehen wer-*

den, dass der Bürger heutzutage stärker sensibilisiert ist und Verbindungen, wie sie im Fall Bieri bestehen, mit grösstem Misstrauen begegnet."

Adrian Bieri wird von seinen ehemaligen Vorgesetzten und Untergebenen als engagierter Verfechter einer wirkungsvollen Drogenbekämpfung beschrieben. Trotzdem hätte mit geeigneten Massnahmen jedem Anschein einer auch nur möglichen Befangenheit begegnet werden müssen. Nicht zu verantworten ist, dass Rudolf Wyss es weiterhin zulies, dass Adrian Bieri auch mit der Bearbeitung von Akten betraut war, aus denen Verbindungen zwischen der Abiana SA und Hovik Simonian zu andern Personen oder Finanzgesellschaften, die der Geldwäscherei verdächtigt werden, hervorgingen.

3. Zusammenarbeit mit den Kantonen

3.1 Allgemeines

Der *Rechtsdienst* der Bundesanwaltschaft arbeitet mit sehr vielen Amtsstellen der Kantone zusammen, und zwar unter anderem bei der Delegation von Strafsachen an die Kantone, bei der Ueberprüfung kantonaler Strafentscheide und bei der Beratung von Aemtern in strafrechtlicher und strafprozessualer Hinsicht. Besondere Regeln über die Zusammenarbeit bestehen nicht.

Die *Bundespolizei* arbeitet sowohl im Bereich der gerichtlichen Polizei wie auch der politischen Polizei (Informationsdienst) eng mit den Nachrichten- und Spezialdiensten der Kantone zusammen.

Die Zusammenarbeit des *Zentralpolizeibüros* mit kantonalen Dienststellen geschieht nach Aufgabenzuweisung in Gesetzen, Verordnungen und nach Gewohnheitsrecht.

Beim *Sicherheitsdienst* besteht mit sämtlichen kantonalen Polizeikorps eine direkte Zusammenarbeit. Insbesondere wird die Polizei für spezielle Fälle des Objektschutzes beigezogen.

3.2 Interpolverkehr mit dem Ausland

Die Interpol ist bei der Bundesanwaltschaft angesiedelt. Der Verkehr mit den ausländischen Interpolstellen geht von den kantonalen Stellen immer zunächst zur Interpol Schweiz, d.h. zur Bundesanwaltschaft, und von dieser dann an die Interpol des ausländischen Staates. Für die eingehendere Darstellung der Zusammenarbeit von Interpol mit dem Ausland wird auf die folgenden Ausführungen verwiesen (vgl. 5.1).

3.3 Bekämpfung des Betäubungsmittelhandels

Die Zusammenarbeit der Bundesanwaltschaft mit den Kantonen in diesem Bereich wurde bereits ausführlich dargelegt (vgl. IV.).

3.4 Kantonale Nachrichtendienste

Die Behandlung dieser Problematik erfolgt im Zusammenhang mit der Erläuterung über den Staatsschutz (vgl. VI.).

3.5 Würdigung

Das Verbundsystem zwischen Bund und Kantonen bei der polizeilichen Zusammenarbeit bereitet zwar führungsmässig mehr Schwierigkeiten als beispielsweise eine zentralisierte polizeiliche Organisation, doch stehen diesem Nachteil gewichtige Vorteile gegenüber, wobei im Vordergrund die bessere Vertrautheit der lokalen Polizei mit Land und Leuten steht. Ueberdies wird die Zusammenarbeit mit allen kantonalen Polizeibehörden und jenen der Städte Bern und Zürich dadurch wesentlich erleichtert und gefördert, dass die Kommissäre und Inspektoren der Bundesanwaltschaft in jenen Kantonen eingesetzt werden und für die erforderliche

Koordination sorgen, aus welchen sie stammen, womit ihnen eine enge berufliche Verbindung zum aus eigener Erfahrung bekannten Arbeitsgebiet (Vertrautheit mit örtlichen Besonderheiten, lokalen oder speziellen Einrichtungen sowie kantonalen Polizei- und Gerichtsorganisationen wie auch bereits gefestigte Beziehungen zu den kantonalen Mitarbeitern) erhalten bleibt. Dieses System der Zusammenarbeit hat sich in der Praxis bewährt, und die PUK sieht keine Veranlassung, diesbezüglich Änderungen zu fordern.

Wenn der Informationsaustausch schon innerhalb der Bundesanwaltschaft nicht ohne weiteres gewährleistet ist (nicht zuletzt wegen der Geheimhaltung der Arbeit der Bundespolizei), stellt sich dieses Problem noch viel ausgeprägter in der Zusammenarbeit mit den Kantonen. Die prekäre Personalsituation ist ein Hauptgrund dafür, dass der Informationsaustausch mit den kantonalen Polizeistellen ungenügend ist. Anzumerken ist, dass aber auch der Informationsfluss von den Kantonen zur Bundesanwaltschaft oder unter den einzelnen Polizeikörpern nicht immer klappt.

4. Zusammenarbeit mit andern Departementen und Bundesämtern

4.1 Bundesamt für Polizeiwesen

Berührungspunkte mit dem Bundesamt für Polizeiwesen (BAP) bestehen bei der sicherheitsmässigen Begutachtung von Einbürgerungsgesuchen, bei der Ausschreibung von Personen zur Verhaftung oder zur Aufenthaltsnachforschung, bei der Publikation von verfügbaren Einreisesperren sowie gelegentlich bei Fragen internationaler Rechtshilfe auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung. Auf die Probleme der Zusammenarbeit im Rahmen der internationalen Rechtshilfe wird in VIII. näher eingegangen.

4.2 Bundesamt für Ausländerfragen

Das Bundesamt für Ausländerfragen (BFA) unterbreitet der Bundesanwaltschaft teilweise die Gesuche um Erteilung einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung sowie Visagesuche zur sicherheitsmässigen Begutachtung. Die Begutachtung erfolgt in aller Regel nur bei Angehörigen von ausgewählten Staaten, insbesondere bei Oststaaten.

Sowohl Bundesanwaltschaft wie auch BFA sind zum Erlass von Einreisesperren gegen ausländische Staatsangehörige befugt. Die PUK hat festgestellt, dass die Bundesanwaltschaft von ihrer Befugnis - ausser bei Angehörigen von ausgewählten Staaten, insbesondere von Oststaaten, die des unerlaubten Nachrichtendienstes verdächtigt werden - recht zurückhaltend Gebrauch macht. Eine systematische Ueberprüfung dieser Praxis konnte nicht erfolgen; hingegen zeigen einzelne Stichproben, dass die Bundesanwaltschaft gelegentlich versucht hat, das BFA zum Erlass einer vordergründig fremdenpolizeilich motivierten Einreisesperre gegen Personen zu veranlassen, die einer strafbaren Handlung verdächtigt wurden. So hat die Bundesanwaltschaft beispielsweise im Jahre 1988 dem BFA mitgeteilt, dass der Gesuchsteller für ein Dauervisum bei einer ausländischen Interpol-Dienststelle wegen Rauschgifthandel bekannt sei und eine weitere ausländische Behörde gegen ihn ermittle; in der Schweiz läge aber nichts Konkretes gegen ihn vor, weshalb keine stichhaltigen Gründe gegen eine sporadische Zulassung gegeben seien. Gestützt auf diese Informationen sah sich das BFA in der Folge veranlasst, anstelle der Bundesanwaltschaft mit einer eher konstruierten Begründung eine Einreisesperre gegen den Ausländer zu erlassen.

4.3 Delegierter für das Flüchtlingswesen (DFW)

Bei Asylgesuchen erfolgt stets eine sicherheitsmässige Begutachtung der eingereichten Anträge durch die Bundesanwaltschaft. In bezug auf die Beschaffung, Würdigung und Wertung der von der

Bundesanwaltschaft erhobenen Informationen zeigen sich ähnliche Probleme wie bei der Sicherheitsüberprüfung im allgemeinen. Für Einzelheiten sei auf VI.7. verwiesen.

Die Befragung der Asylbewerber erfolgt in aller Regel durch Beamte der kantonalen Nachrichtendienste. Dabei wird gelegentlich auch versucht, von den Asylbewerbern zusätzlich nachrichtendienstlich interessierende Informationen aus dem politisch-polizeilichen Bereich zu erlangen.

4.4 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten

Berührungspunkte zwischen Bundesanwaltschaft und Abteilungen des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten (EDA) bestehen vor allem im Bereich der sicherheitsmässigen Begutachtung von Postenantrittsgesuchen von Diplomaten und internationalen Funktionären, im Informationsaustausch über im Ausland verhaftete Schweizer Bürger sowie in der gemeinsamen Vorprüfung und Antragstellung bei "persona non grata"-Erklärungen.

In der Einschätzung der politischen Bedrohungslage bestehen Differenzen zwischen der Bundesanwaltschaft und dem EDA, die sich nicht nur aus der unterschiedlichen Aufgabenstellung ergeben. Während die Bundesanwaltschaft die Staatsschutzaspekte einzubeziehen hat, hat das EDA eine allgemeine aussenpolitische Sicht zu vertreten. In jüngster Zeit ist es verschiedentlich vorgekommen, dass wegen mangelnder Einigung über eine konkrete politische Beurteilung der Gesamtbundesrat zum Entscheid angerufen werden musste.

Die unterschiedliche Beurteilung der Situation kommt vor allem im Bereich der "persona non grata"-Erklärungen zum Ausdruck. Ein Chefbeamter des EDA legte dazu dar, die von der Bundesanwaltschaft angegebenen Gründe seien teilweise wenig zwingend erschienen und hätten zu Retorsionsmassnahmen führen können. Mei-

nungsunterschiede hatten vor allem auch über die öffentliche Bekanntmachung derartiger Massnahmen bestanden. Während die Bundesanwaltschaft in Einzelfällen eine Presseorientierung über nachrichtendienstliche Aktivitäten ausländischer Diplomaten befürwortete und teilweise mit subjektiven und etwas einseitig gewichteten Erkenntnissen gegen den Widerstand von EDA und EVD auch durchsetzten, hätte das EDA eine diskretere und allgemeinere Information vorgezogen, um damit die Beziehungen zu den jeweils betroffenen Staaten nicht allzu stark zu beeinträchtigen.

Der Bundesrat hat zwar die Praxis der Bundesanwaltschaft ausdrücklich bestätigt, wonach eine Ausweisung auch dann vorgenommen werden kann, wenn sich nachrichtendienstlich typische Merkmale zu einem dringenden Verdacht verdichten. Die Abklärungen haben jedoch gezeigt, dass die Bundesanwaltschaft den Begriff des "dringenden Verdachts" weit auslegt.

Die PUK hat ferner festgestellt, dass die Bundesanwaltschaft dazu neigt, ihre Informationen generell als geheim zu betrachten und deshalb für sich zu behalten.

4.5 Würdigung

Die Kommission stellt fest, dass bei der Bundesanwaltschaft im Gegensatz zum EDA bei der Bundesanwaltschaft das veränderte Bedrohungsbild nicht rechtzeitig erkannt worden ist. Der früher vehement geführte Kampf gegen den Kommunismus hat sich selbst in den USA zugunsten vermehrter Anstrengungen im Bereiche der Drogenbekämpfung und des Terrorismus verlagert. Auch die Bundesanwaltschaft muss diese neue Situation erkennen und entsprechende Konsequenzen ziehen, ohne dabei allerdings den Staatsschutz zu vernachlässigen.

Der gegenüber der Bundesanwaltschaft erhobene Vorwurf der mangelnden Kooperation mit andern Bundesämtern oder Departementen erscheint nicht unbegründet. Es wird zu wenig bedacht, welche

Bedeutung gewisse Erkenntnisse über Vorgänge oder Abläufe für andere Amtsstellen, namentlich für das EDA, haben können, sei es um vorsorgliche Massnahmen auszulösen oder um Lagebeurteilungen noch differenzierter und damit zutreffender zu machen. Die Bundesanwaltschaft muss in dieser Beziehung umsichtiger und kooperativer werden. Sie muss ihren hohen Informationsstand von sich aus auch andern Dienststellen zugänglich machen, soweit nicht begründete Interessen, insbesondere solche des Datenschutzes, entgegenstehen. Die gegenseitigen Informationsflüsse sind in diesem Sinn zu institutionalisieren und zu verbessern. Bei ämter- oder departementsübergreifenden Fragestellungen wird die Bundesanwaltschaft vermehrt darauf achten müssen, dass ihre Sicht der Dinge zwar einen gewichtigen Teilaspekt darstellt, nicht aber zum alleinigen Kriterium erhoben werden kann. Umfassende Information und Koordination sind für die Bewältigung kritischer Lagen unerlässlich. Es ist bedauerlich, dass gerade in diesem Zusammenhang das gegenseitige Verhältnis gelegentlich nicht vom nötigen Respekt vor andern Meinungen geprägt war. Als Beispiel sei aus der vom Stellvertreter des Bundesanwalts und Chef des Rechtsdiensts der Bundesanwaltschaft verfassten Stellungnahme zum Bundesgesetz über die Aenderung medien- und informationsrechtlicher Bestimmungen des Strafrechtes und des Verfahrensrechtes (Einführung eines Zeugnisverweigerungsrechtes für Journalisten) aus dem Jahre 1986 zitiert: *"Wenn sich der Bundesrat hinter diese Vorlage des Bundesamtes für Justiz stellt, bezeugt er, dass ihm Verletzungen des Amtsgeheimnisses gleichgültig sind. Der rechtswidrig handelnde Beamte ... darf ja nun darauf vertrauen, dass die Strafverfolgungsbehörden den Journalisten nicht mehr befragen, kein Akteneviditionsbegehren stellen, selbst in extremen Fällen keine Hausdurchsuchung nach Beweismitteln anordnen dürfen. Damit wird eine wichtige Hemmschwelle abgebaut. Das ist vom Bundesamt für Justiz offensichtlich beabsichtigt, bezeichnet es doch das 'Indiskretionenwesen als zwar lästig' ... - mehr nicht..."*.

5. Zusammenarbeit mit dem Ausland

5.1 Interpol

Es ist der Vorwurf erhoben worden, die Vertreter der Schweiz hätten sich bei Interpol-Konferenzen zu wenig aktiv für eine Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit eingesetzt; überdies habe der Bundesanwalt an Plenar- und Arbeitsgruppensitzungen öfters gefehlt. Die Durchsicht der entsprechenden Protokolle hat ergeben, dass die Schweiz regelmässig an den Generalversammlungen vertreten war, die Vertreter der Schweiz sich aber relativ selten zu Wort gemeldet haben. In den jeweils im Anschluss vom Chef des Zentralpolizeibüros verfassten internen Berichten wird dem äusseren Ablauf der Tagungen sowie organisatorischen und technischen Fragen ein erhebliches Gewicht beigemessen; hingegen finden sich wenig Auseinandersetzungen mit inhaltlichen Fragen. Massnahmen zur Lösung der von ausländischen Staaten kritisierten Gegebenheiten in der Schweiz wurden weder vorgeschlagen und schon gar nicht umgesetzt oder realisiert. Der Vorwurf, der Bundesanwalt habe an den Sitzungen öfters gefehlt, konnte nicht erhärtet werden.

5.2 Kritik aus dem Ausland

Die im Ausland geäusserte Kritik an der mangelnden Bereitschaft der Schweiz zu internationaler Zusammenarbeit betrifft teils die Bundesanwaltschaft, teils die Behörden einzelner Kantone. Das Hauptgewicht dieser Kritik richtet sich aber - auch wenn dies von den betreffenden Kritikern nicht immer richtig erkannt wird - in erster Linie gegen das Bundesamt für Polizeiwesen, das in Fragen der internationalen Rechtshilfe federführend ist (vgl. VIII.2.3).

5.3. Zusammenarbeit mit ausländischen Diensten

Für die Zusammenarbeit mit der DEA wird auf IV.1.4, für diejenige mit ausländischen Geheimdiensten auf VI.9. verwiesen.

6. Telefonkontrollen

6.1 Untersuchung

Es sind verschiedene Hinweise eingegangen, wonach Personen befürchten, ihr Telefonverkehr werde aus politischen Gründen überwacht. Die PUK hat die von der Bundesanwaltschaft angeordneten technischen Ueberwachungsmassnahmen eingehend geprüft. So ist von der Bundesanwaltschaft für die vergangenen Jahre eine detaillierte und vollständige Liste der abgehörten Personen und Telefonanschlüsse einverlangt und diese dann mit einer unabhängig davon eingeforderten Liste der PTT verglichen worden. Die PUK hat sich, zum Teil unter Beizug einzelner Dossiers und anlässlich eines Gesprächs mit dem Präsidenten der Anklagekammer, davon überzeugen können, dass keine Differenzen zwischen den Listen der an der Anordnung und Durchführung einer Telefonabhörung beteiligten Behörden bestehen.

Die vorgenommene Ueberprüfung hat sich auf die von der Bundesanwaltschaft angeordneten Ueberwachungsmassnahmen beschränkt. Die Praxis der Strafverfolgungsbehörden des Militärs und der Kantone ist vom Untersuchungsauftrag der PUK nicht erfasst.

Es ist einzuräumen, dass die technischen Möglichkeiten grundsätzlich bestehen, um Telefongespräche, die über Funk-, Richtstrahl- oder Satellitenverbindungen geführt werden, mit Hilfe geeigneter Empfänger abzuhören. Konkrete Anhaltspunkte, die auf entsprechende Aktivitäten Privater oder ausländischer Dienste hinweisen, liegen jedoch nicht vor.

6.2 Voraussetzungen und rechtliches Verfahren

Voraussetzungen und Verfahren zur Ueberwachung des Post-, Telefon- und Telegrafatenverkehrs sind eingehend geregelt (Artikel 66 - Artikel 66quater BStP). Von der gesetzlichen Regelung nicht erfasst sind andere Ueberwachungsmethoden, wie z.B. Observationen.

Zuständig für die Anordnung einer Ueberwachungsmassnahme ist der eidgenössische Untersuchungsrichter, vor der Einleitung der Voruntersuchung auch der Bundesanwalt. Die entsprechende Verfügung bleibt längstens sechs Monate in Kraft und kann gegebenenfalls verlängert werden. Sie bedarf in jedem Fall der Genehmigung durch den Präsidenten der Anklagekammer. Dieses Genehmigungsverfahren ist in den letzten Jahren stark formalisiert worden und erfolgt mittels eines vorgedruckten Formulars. Die PUK hat festgestellt, dass sämtliche Verfügungen dem Präsidenten der Anklagekammer unterbreitet und von diesem auch ausnahmslos genehmigt worden sind.

Der Bundesstrafprozess sieht keine Verpflichtung zur nachträglichen Mitteilung einer durchgeführten Ueberwachungsmassnahme an den Betroffenen vor. Das Bundesgericht anerkennt aber in seiner Rechtsprechung zu entsprechenden kantonalen Regelungen einen Anspruch auf nachträgliche Benachrichtigung und lässt einen Verzicht nur ausnahmsweise zu, sofern eine Benachrichtigung den Zweck der Untersuchung gefährden würde (so der folgende Bundesgerichtsentscheid: BGE 109 Ia 273ff.). Die Bundesanwaltschaft hat diese Praxis übernommen; im Rahmen der Revision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege ist die gesetzliche Verankerung einer entsprechenden Bestimmung vorgesehen. Eine nachträgliche Mitteilung an die Betroffenen über die von der Bundesanwaltschaft angeordneten Telefonkontrollen erfolgt in rund zehn Prozent der Fälle.

6.3 Die praktische Durchführung der Telefonkontrollen

Während die Strafverfolgungsbehörden für die Anordnung der Telefonüberwachung zuständig sind, erfolgt die praktische Durchführung der Ueberwachungsmassnahme durch die PTT. Die Bundesanwaltschaft verfügt nicht über die entsprechenden Hilfsmittel, die es ihr erlauben würden, selbständig die Ueberwachung eines Telefonanschlusses vorzunehmen.

Die abgehörten Gespräche werden von den PTT auf Bändern aufgezeichnet. In aller Regel werden von speziell für diese Aufgabe geschulten PTT-Beamten Protokolle der Aufzeichnungen erstellt. An die Strafverfolgungsbehörden werden nur Gespräche weitergeleitet, welche mit dem in der Verfügung umschriebenen Sachverhalt in einem unmittelbaren Zusammenhang stehen. Lediglich in speziellen Einzelfällen sind bis heute Direktschaltungen erfolgt. Es bleibt abzuwarten, wieweit diese Praxis aufgrund eines noch nicht veröffentlichten Entscheids des Schweizerischen Bundesgerichts vom 21. März 1989 geändert und den Strafverfolgungsbehörden der direkte Zugriff auf die mitgeschnittenen Gespräche ermöglicht wird.

Die heutige Praxis ist von verschiedenen polizeilichen Sachbearbeitern kritisiert worden. Es wird dabei insbesondere auf den mit der Erstellung und Uebersendung der Gesprächsprotokolle verbundenen Zeitverlust hingewiesen, der rechtzeitige Reaktionen auf geplante Vorhaben verhindere (vgl. dazu auch IV.2.).

6.4 Würdigung

Die Kommission hat festgestellt, dass weit weniger Telefonkontrollen durchgeführt werden, als dies von grossen Teilen der Bevölkerung immer wieder befürchtet worden ist. Die jährlich von der Bundesanwaltschaft angeordneten Ueberwachungsmassnahmen be-

wegen sich zwischen 40 und 80 Ueberwachungen. Diese Zahlen belegen, dass zurückhaltend von den gesetzlichen Befugnissen Gebrauch gemacht wird. Ebenso sind die strengen gesetzlichen Formalien in sämtlichen Fällen eingehalten worden.

Hingegen erscheinen die von der Bundesanwaltschaft in einem konkreten Fall nach mehr als eineinhalbjähriger Dauer der Telefonüberwachung angestellten Ueberlegungen zu den rechtlichen Aspekten fragwürdig. In diesem vom stellvertretenden Chef der Bundespolizei erstellten internen Papier wird u.a. ausgeführt: *"Nach den Ermittlungen steht X. in jener Grauzone, die zwar einen Verdacht eben zu begründen vermag, aber für die Ueberführung und Bestrafung nicht ausreicht. Es besteht jedoch die konkrete Gefahr, dass er jederzeit straffällig werden kann. ... So verschob sich das Motiv (der Ueberwachungsmaßnahme) im Verlaufe der Jahre immer mehr in Richtung Ueberwachung aus präventiven Gründen. So dient heute die Ueberwachung wohl erst in zweiter Linie der Aufdeckung von Straftaten; im Vordergrund steht deren Verhinderung respektive das Aufspüren von dritten Tätern, die vermutlich mit dem Verdächtigen in Kontakt stehen. ... Beweise für eine Beteiligung X.'s an diesen Straftaten bestehen allerdings zur Zeit nicht. ... Konkrete Hinweise, die auf die Vorbereitung von Straftaten schliessen lassen, liegen zur Zeit nicht vor. ... Unter Würdigung der dargestellten Kontakte von X., seiner manifestierten Gesinnung und seiner Bereitschaft zur weitgehenden Unterstützung von Straftätern liegen meines Erachtens unter repressivem als auch präventivem Aspekt insgesamt genügend Gründe für die Weiterführung der Ueberwachung vor. ..."*

Aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes begrüsst die PUK die bis anhin geltende Praxis, wonach die PTT den Untersuchungsbehörden nur Protokollabschriften oder Auszüge von Gesprächen übergeben, die mit dem Untersuchungszweck im Zusammenhang stehen. Die Wahrung der vom Untersuchungszweck nicht berührten Geheim- und Privatsphäre wird damit gewährleistet. Den für die Untersuchungsbehörden damit verbundenen Nachteilen muss aber mit dem Ausbau

der technischen Dienste, der Einrichtung eines rund um die Uhr gewährleisteten Pikettdienstes und dem Beizug von Dolmetschern in ausreichender Zahl begegnet werden.

Auch wenn die spezifische Art der von der Bundesanwaltschaft geführten Ermittlungen berücksichtigt wird, erscheint der PUK eine weniger zurückhaltende Praxis bei der nachträglichen Mitteilung von Ueberwachungsmassnahmen angezeigt. Die Pflicht zur Mitteilung einer ohne Wissen des Betroffenen durchgeführten Zwangsmassnahme stellt eines der geeignetsten Mittel dar, um bereits jedem Ansatz einer Missbrauchsgefahr zu begegnen.

Zu beanstanden ist, dass die Bundesanwaltschaft Erkenntnisse aus Ueberwachungsmassnahmen, die im Rahmen gerichtspolizeilicher Ermittlungen angeordnet wurden, auch für politisch-polizeiliche Bedürfnisse verwendet, mit der verfolgten Straftat in keinem Zusammenhang stehen. Es ist allgemein anerkannt, dass derartige Zufallsfunde nur verwertet werden dürfen, wenn auch für sie die Voraussetzungen für die Ueberwachungsmassnahme bestanden hätten. Waren diese - was bei politisch-polizeilichen Ermittlungen im Vorfeld strafbaren Verhaltens in aller Regel der Fall sein dürfte - nicht gegeben, besteht ein Beweisverwertungsverbot. Dies wird die Bundesanwaltschaft in Zukunft vermehrt zu berücksichtigen haben.

7. Die Fälle Jean-Louis Jeanmaire und Albert Bachmann

Oberstbrigadier Jean-Louis Jeanmaire ist am 17. Juni 1977 wegen Landesverrates verurteilt worden. Er hat unterdessen seine Strafe verbüsst.

Oberst Albert Bachmann war Chef des Spezialdienstes und des besonderen Nachrichtendienstes in der Untergruppe Nachrichtendienst und Abwehr der Gruppe für Generalstabsdienste (UNA). Er

wurde nach dem Vorfall in Oesterreich (Fall Schilling) Ende 1980 aus dem Bundesdienst entlassen. Eine Arbeitsgruppe der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates untersuchte damals den Fall Albert Bachmann und erstattete dem Nationalrat am 19. Januar 1981 Bericht (BBl 1981 I 491).

Von verschiedener Seite ist die PUK angegangen worden, die Fälle Jean-Louis Jeanmaire und Albert Bachmann erneut zu prüfen. Teilweise wurde sogar versucht, die PUK durch Meldungen in der Presse und durch direkte Interventionen von Drittpersonen unter Druck zu setzen.

Die PUK hat verschiedene damals betroffene Personen als Auskunftspersonen angehört, und sie hat sich zahlreiche Unterlagen beschafft. Das Erinnerungsvermögen der angehörten Personen war teilweise lückenhaft, und die Aussagen waren äusserst widersprüchlich.

Die Abklärungen der PUK in dieser Angelegenheit waren vom Auftrag des Parlamentes an die Kommission begrenzt. Eine erneute Untersuchung der Fälle Jean-Louis Jeanmaire und Albert Bachmann liegt ausserhalb der Kompetenzen der PUK. Ohne umfassende Untersuchung der damaligen Situation im militärischen Nachrichtendienst ist eine Beurteilung des Verhaltens der Beteiligten nicht möglich. Dies gilt auch für Bundesanwalt Rudolf Gerber. Deshalb kann die PUK sein Verhalten nicht abschliessend beurteilen.

Im übrigen stellt die PUK fest, dass das Urteil gegen Jean-Louis Jeanmaire rechtskräftig ist und nur auf dem Weg eines strafrechtlichen Revisionsverfahrens geändert werden könnte.

8. Amtsführung von Bundesanwalt Rudolf Gerber

8.1 Umstände des Rücktritts von Bundesrätin Elisabeth Kopp

Es kann auf die Ausführungen in II. verwiesen werden.

8.2 Führungsstil und Verhältnis zu anderen Aemtern und Departementen

Alle Mitarbeiter des Bundesanwaltes lobten seinen kooperativen und aufmunternden Führungsstil und sein Verständnis für Untergebene. Auf Kritik stiess seine Schwierigkeit, mit anderen Aemtern oder Departementen zusammenzuarbeiten, sowie auch seine Zurückhaltung gegenüber der Oeffentlichkeit.

Die PUK teilt diese Einschätzung.

8.3 Die Gewichtung schwerer Drogenfälle einerseits und des Staatsschutzes andererseits

8.3.1 Keine Eröffnung von gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren

Dass gegen Mohamed Shakarchi und Verantwortliche anderer Gesellschaften weder gerichtspolizeiliche Verfahren eingeleitet wurden noch die Kantone dazu angehalten worden sind, ist bereits kritisiert worden (vgl. IV.1.3).

8.3.2 Erpressbarkeit von Bundesanwalt Rudolf Gerber?

Bundesanwalt Rudolf Gerber war mit der ermordeten Frau R. befreundet. Im Rahmen der Strafuntersuchung wurde Bundesanwalt Rudolf Gerber als Zeuge befragt. Die Untersuchung, die in fortgeschrittenem Stadium von Bezirksanwalt Walter Koeferli übernommen wurde, verlief indessen ergebnislos. Das Verhältnis von Bundesanwalt Rudolf Gerber mit dem Mordopfer und die Tatsache, dass er auch mit einer Tatverdächtigen Kontakte hatte, führten zu Spekulationen über eine besondere Verwundbarkeit oder allenfalls sogar Erpressbarkeit des Bundesanwalts.

Eine Delegation der PUK sprach bei der Staatsanwaltschaft in Zürich vor und nahm Einblick in die Akten der Strafuntersuchung R. Aktenstücke, die einen Bezug zur Person des Bundesanwalts aufweisen, befinden sich bei den PUK-Akten. Sodann wurden verschiedene Personen im Rahmen der Anhörungen zu möglichen Auswirkungen des Falls R. befragt.

Würdigung

Trotz eines anfänglichen, später aber widerrufenen Geständnisses einer Tatverdächtigen wurde das Strafverfahren sistiert, d.h. es wurde keine Anklage vor Geschworenengericht erhoben. Motiv für die Sistierung des Strafverfahrens war in allererster Linie die heikle Beweislage für die Staatsanwaltschaft, nachdem der erste untersuchende Bezirksanwalt den Fall mangelhaft geführt hatte. Ob die Tatsache, dass der Bundesanwalt bei einer Sistierung um die öffentliche Zeugenaussage über sein Verhältnis mit der Ermordeten kam, für die Sistierung indirekt auch eine Rolle spielte, kann naturgemäss nicht festgestellt werden. Eine Anklage und das damit verbundene Verfahren vor Geschworenengericht wäre für den Bundesanwalt freilich äusserst unangenehm gewesen. Ueber einstimmung besteht bei allen angehörten Personen darin, dass die Verwicklungen in den Mordfall R. dem Ansehen des Bundes-

anwaltes abträglich waren. Es fehlen aber Anhaltspunkte dafür, dass er durch diesen Fall tatsächlich erpressbar geworden wäre.

Nach der Sistierung des Verfahrens wurde Bezirksanwalt Walter Koeferli durch das Bundesgericht zum eidgenössischen Untersuchungsrichter ernannt. Bundesanwalt Rudolf Gerber wurde um eine Stellungnahme zu dieser Wahl angegangen. Ob Bundesanwalt Rudolf Gerber seinerzeit Walter Koeferli selbst für das Amt des eidgenössischen Untersuchungsrichters vorgeschlagen hatte, ist nicht ganz klar (vgl. I.6.3).

8.4 Unzureichende Personalpolitik bei der Drogenbekämpfung

(Es wird verwiesen auf 2.)

Die Hauptverantwortung für die Unterdotierung des (auch) für die Drogenbekämpfung zuständigen Zentralpolizeibüros liegt beim Bundesanwalt, der sich weder mit dem angemessenen Druck wehrte noch die nötigen Stellenverschiebungen vornahm. Diesbezüglich ist aber auch das Parlament, das seinerzeit den Personalstopp beschlossen hat, in einem gewissen Masse mitverantwortlich.

Nach Meinung der PUK erkannte Bundesanwalt Rudolf Gerber das neue Bedrohungsbild nicht oder nur ungenügend. Die entsprechenden Neuverteilungen der Aufgaben innerhalb der Bundesanwaltschaft sind unterblieben. Der Personalstopp kann dazu als Entschuldigung nur am Rande aufgeführt werden. Von seiten der Bundesanwaltschaft hätte geprüft werden müssen, ob nicht auch mittels Stellenverschiebungen oder Arbeitsrationalisierungen die neuen Aufgaben wirksam hätten an die Hand genommen werden können, ohne dass dabei der Staatsschutz vernachlässigt worden wäre.

8.5 Der Bundesanwalt als oberster Verantwortlicher der Bundespolizei

An dieser Stelle bleibt festzuhalten, dass der Polizeidienst zwar dem Chef der Bundespolizei untersteht. Dieser ist aber auf dem Gebiet der politischen Polizei gegenüber dem Bundesanwalt weisungsgebunden und hat ihn über die Feststellungen der Polizei zu informieren. Die Befragungen haben gezeigt, dass diese Kompetenzabgrenzung in der Praxis zu Schwierigkeiten führt und dazu beiträgt, klare Verantwortlichkeitsbereiche zu verwischen (vgl. dazu VII.). Soweit deshalb im folgenden Kapitel die mangelnde Wahrnehmung der Führungsverantwortung kritisiert wird, trifft dies in erster Linie den Bundesanwalt. Aufgrund seiner Stellung trägt er die Verantwortung für die grundsätzliche Ausrichtung und Organisation, während es Aufgabe des Chef der Bundespolizei ist, die ihm vorgegebenen Ziele mit den ihm zur Verfügung gestellten Mitteln zu erreichen.

VI. POLITISCHE POLIZEI

1. Aufgaben des Polizeidienstes der Bundesanwaltschaft (Bundespolizei)

Die Bundespolizei ist eine Amtsstelle innerhalb der Bundesanwaltschaft. Sie hat gemäss Bundesratsbeschluss vom 29. April 1958 betreffend den Polizeidienst der Bundesanwaltschaft (SR 172.213.52) den Fahndungs- und Informationsdienst der Eidgenossenschaft zu besorgen. Dieser umfasst die politische Polizei und die gerichtliche Polizei. Bei der politischen Polizei geht es um die Beobachtung und Verhütung von Handlungen, die geeignet sind, die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz zu gefährden. Unter der gerichtlichen Polizei versteht man gerichtspolizeiliche Ermittlungen bei der Verfolgung von strafbaren Handlungen gegen die innere und äussere Sicherheit der Schweiz. Diese Ermittlungen werden vom Bundesanwalt geleitet, wie dies auch in Artikel 17 des Bundesstrafprozesses (BStP, SR 312.0) vorgeschrieben ist. Der Polizeidienst untersteht aber insgesamt dem Chef der Bundespolizei. Im Bereich der politischen Polizei hat dieser eine weitgehend selbständige Stellung. Immerhin muss er dem Bundesanwalt über Feststellungen Bericht erstatten, und der Bundesanwalt ist befugt, ihm Weisungen zu erteilen.

In der Praxis war Bundesanwalt Rudolf Gerber über gerichtspolizeiliche Ermittlungen sehr gut informiert. Alle Anträge auf Eröffnung von Verfahren, auf Anordnung oder Weiterführung von technischen Kontrollmassnahmen und auf Durchführung von Zwangsmassnahmen wurden ihm unterbreitet. Ueber die wichtigen Geschäfte im Bereich der politischen Polizei orientierten ihn seine beiden Stellvertreter am täglichen Frührapport. Zudem erhielt er die Protokolle der Wochenrapporte des Chefs der Bundespolizei mit seinen Mitarbeitern. Daneben führte er regelmässige Gespräche mit dem Chef der Bundespolizei und den betreffenden Sachbearbeitern, und schliesslich konnte er sich durch die Lektüre der Quartalsberichte und der periodischen

Lageberichte auf dem laufenden halten. Bei der Durchsicht einzelner Dossiers konnte festgestellt werden, dass der Bundesanwalt in konkreten Fällen teilweise selbst Anordnungen getroffen hatte.

Die Bundespolizei stellt in einem Amtsbericht an die PUK fest, dass in den letzten Jahren:

- der nachrichtendienstliche Druck namentlich in bezug auf die Warschauer-Pakt-Staaten gestiegen sei, wobei vor allem Informationen aus Industrie, Wirtschaft, Forschung und Spitzentechnologie gesucht würden;
- die Gefährdung durch terroristische Umtriebe sich verschärft habe;
- die Bedeutung der Zusammenarbeit mit den ausländischen Sicherheits- und Abwehrdiensten sich vergrößert habe;
- die Aktivitäten von extremen, vorwiegend ausländischen Gruppierungen auf dem Gebiet der Schweiz zugenommen hätten;
- die sicherheitsmässige Begutachtung von Asyl- und Einbürgerungsgesuchen zahlenmässig stark angestiegen sei.

2. Personalbestand

Der Personalbestand der Bundespolizei wurde seit 1976 von 66 auf 94 Stellen erhöht, dies als Folge des Bundesratsbeschlusses vom 12. Dezember 1977 über die Verstärkung der Bundespolizei, mit dem der Bundesrat die Konsequenzen aus dem Fall Jean-Louis Jeanmaire zog. Das ist knapp die Hälfte des Personalbestandes der Bundesanwaltschaft. Für 1990 hat die Bundesanwaltschaft mit dem Voranschlag neun zusätzliche Stellen für den Ausbau des Polizeidienstes beantragt.

3. Zusammenarbeit mit kantonalen Nachrichtendiensten

Bei den Aufgaben des Staatsschutzes arbeitet die Bundespolizei eng mit den PolizeiKorps der Kantone zusammen. Die PUK hat bei allen Kantonen eine Umfrage durchgeführt und die Chefs je eines kantonalen und eines städtischen Nachrichtendienstes als Auskunftspersonen angehört.

Die Umfrage bei den Kantonen hat folgendes ergeben:

- a) Die Zusammenarbeit zwischen der Bundespolizei und den Nachrichtendiensten der Kantone beruht ausschliesslich auf Artikel 17 BStP sowie auf der Ausscheidung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen im Strafgesetzbuch (Artikel 340). Spezielle Vereinbarungen bestehen nicht. Die Bundesanwaltschaft erlässt lediglich von Zeit zu Zeit Zirkulare an alle kantonalen Nachrichtendienste, z.B. über das Vorgehen bei politischen Demonstrationen gegen ausländische Staaten und Regierungen in der Schweiz.
- b) Es ist nicht möglich anzugeben, wieviel Arbeitszeit von kantonalen Polizeibeamten für Aufträge der Bundesanwaltschaft im Bereich des Staatsschutzes aufgewendet wird. Insgesamt sind etwa 180 kantonale und städtische Beamte direkt mit Aufgaben des Staatsschutzes beschäftigt. In den Gemeinden sind ausserdem zum Teil die Ortspolizisten beauftragt, zuhanden der Bundespolizei Informationen zu beschaffen. Je nach Grösse des Kantons gehen jährlich zwischen 20 und 1'600 Rapporte an die Bundesanwaltschaft. Die Ermittlungsakten werden als Akten der Bundesanwaltschaft betrachtet.
- c) Die Gesamtkosten der Kantone für den Nachrichtendienst lassen sich nur schwer beziffern. Jedenfalls decken die Vergütungen des Bundes die Kosten in keinem Fall. Sie betragen zum Teil weniger als zehn Prozent. Die finanziellen Leistungen des Bundes werden gegenwärtig überprüft.
- d) Die Kantone äussern sich befriedigt über die Zusammenarbeit mit der Bundespolizei. Einige regen an, der Bundespolizei zusätzliches Personal zu bewilligen, damit die Kantone bes-

ser unterstützt werden können. Namentlich wird eine rund um die Uhr bediente Datenzentrale gewünscht.

4. Zusammenarbeit mit der militärischen Abwehr

Im EMD besteht in der Gruppe für Generalstabsdienste eine Abteilung Abwehr innerhalb der Untergruppe Nachrichtendienst und Abwehr. Sie wird vom Chef der Bundespolizei in Personalunion geleitet. Diese Doppelfunktion wird damit begründet, dass zwischen der Bundespolizei und der militärischen Abwehr eine regelmässige Zusammenarbeit bestehe.

Die Abteilung Abwehr hat vorbeugende Massnahmen gegen Spionage, Terror und Sabotage im militärischen Bereich zu treffen. Sie ist präventiv tätig und führt keine Operationen der Spionageabwehr durch. Dies ist Aufgabe der Bundespolizei.

Die Bundesanwaltschaft führt auch im militärischen Bereich die Sicherheitsüberprüfungen von Personen durch und informiert die Abteilung Abwehr über ihre Erkenntnisse.

5. Die Informationsbeschaffung und -verarbeitung

5.1 Das Beschaffen von Informationen

Gesetzliche Grundlage für das Beschaffen und Verarbeiten von Informationen im politisch-polizeilichen Bereich bildet Artikel 17 Absatz 3 BStP, der die Bundesanwaltschaft mit der Durchführung eines Fahndungs- und Informationsdienstes im Interesse der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz beauftragt. Ergänzend umschreibt der Bundesratsbeschluss vom 29. April 1958 den Aufgabenbereich als *"Beobachtung und Verhütung von Handlungen, die geeignet sind, die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft zu gefährden"*.

Die PUK hat versucht, sich bei der Bundesanwaltschaft einen Ueberblick über die inhaltlichen Kriterien für die Tätigkeit der politischen Polizei zu verschaffen. Es hat sich gezeigt, dass bei den Beamten kein einheitliches Bedrohungsbild besteht, weil die Amtsleitung keine allgemeingültigen Weisungen oder Richtlinien erlassen hat. Die kantonalen Nachrichtendienste werden in unregelmässigen Abständen über Ereignisse von besonderer Bedeutung informiert. Ebenso können sie den ihnen zugestellten Quartalsberichten und einzelnen von der Bundesanwaltschaft zusammengestellten Dokumentationen Hinweise über das aktuelle Schwerkgewicht der politisch-polizeilichen Tätigkeit entnehmen. An Staatsschutzkonferenzen - die letzte fand im Jahre 1984 statt - und jährlichen Regionalkonferenzen wird zumindest versucht, eine aktuelle Lagebeurteilung vorzunehmen und die Tätigkeit der einzelnen Nachrichtendienste aufeinander abzustimmen. Die Befragungen haben jedoch gezeigt, dass die Interpretation des allgemeinen Polizeiauftrags weder vom Bundesanwalt noch vom Chef der Bundespolizei vorgenommen wird, sondern letztlich den einzelnen Sachbearbeitern in den Kantonen überlassen bleibt. Der Chef eines kantonalen Nachrichtendienstes führt dazu aus: *"Es ist schwierig zu sagen, nach welchen Kriterien Organisationen beobachtet werden. Es gibt keine Weisungen dazu. Wir entscheiden aufgrund unserer Erfahrung und im Gespräch mit der Bundesanwaltschaft, was zu tun ist."* Auch der Chef der Bundespolizei betont, wie schwierig es sei, allgemeingültige Kriterien zu formulieren; er legt dar: *"Wo wir davon ausgehen müssen, dass Aktivitäten entfaltet werden, die zu Unruhen führen können, oder wenn die demokratischen Spielregeln nicht mehr eingehalten werden, versuchen wir, dies zu erfassen."* Er bestätigt den von der PUK gewonnenen Eindruck, wonach die Entscheidung darüber, wer oder was beobachtet wird, letztlich beim kantonalen Sachbearbeiter liegt. Gleichzeitig verweist er aber auch darauf, dass in den Kantonen die detaillierteren Kenntnisse über die Geschehnisse an der Front vorlägen; der Informationsfluss gehe deshalb vorwiegend von den kantonalen Nachrichtendiensten zur Bundespolizei.

Es existieren keine klaren Kriterien für die Beobachtung und Erfassung politisch-polizeilicher Vorgänge. Indessen spielen Parteien und Organisationen, deren Ideologie historisch gesehen als Bedrohung unserer Ordnung angesehen wurde oder die von der Bundesanwaltschaft in deren Nähe oder Nachfolge angesiedelt werden, eine vorrangige Rolle. Neue Gefahren werden hingegen nur zögernd erkannt. So wollte sich etwa der Bundesanwalt, befragt zur "Patriotischen Front", zunächst vergewissern, ob es sich dabei um eine Phantasiebezeichnung oder um eine tatsächlich existierende Organisation handle. Im Dossier dieser Gruppierung, welches anfangs 1989 eröffnet worden war, fand sich ein Rapport eines kantonalen Beamten vom Juli 1989, in dem u.a. festgehalten wird: *"Die Anwesenden haben sich immerhin befriedigt darüber gezeigt, dass wir uns Mühe nehmen, sie überhaupt anzuhören, ihnen auch auf heikle Fragen eine Antwort geben und nicht zuletzt ihnen etwas Geduld und auch teilweise Verständnis entgegenbringen."*

Mit der Veränderung der traditionellen Parteienlandschaft hat sich eine gewisse Verunsicherung unter den Nachrichtenbeschaffern an der Front breitgemacht. Es wird eine Verflechtung der Organisationen festgestellt, die - nachdem eine Konkretisierung des allgemeinen Polizeiauftrags fehlt - die Auswahl der zu beobachtenden Gruppierungen nicht erleichtert.

Zwangsmassnahmen und die in den Persönlichkeitsbereich eingreifenden technischen Kontrollmassnahmen stehen der Bundespolizei nur im Rahmen eines gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens zur Verfügung. Die politische Polizei ist im wesentlichen auf die Sammlung und Auswertung von offenen Quellen (Zeitungen, Zeitschriften, Flugblätter, Partei- und Organisationsprogramme, Verlautbarungen in öffentlichen Versammlungen oder bei Manifestationen, usw.) angewiesen. Im übrigen kann sie sich allenfalls auf Observationen und den Einsatz von Vertrauensleuten abstützen.

Die von der PUK durchgeführten Abklärungen haben weiter ergeben, dass das Sammeln von Informationen zum Teil äusserst unsystematisch und zufällig erfolgt. Da einheitliche Kriterien fehlen, hängt es weitgehend vom jeweiligen Sachbearbeiter ab, welche Informationen er als relevant erachtet. Ebenso hat es sich gezeigt, dass die einzelnen kantonalen Nachrichtendienste unterschiedliche Schwerpunkte setzen, so dass die bei der Bundespolizei zusammenlaufenden Informationen lückenhaft sind. So wurden zwei neugewählte Mitglieder des Vorstands einer Organisation registriert, während die bisherigen Vorstandsmitglieder nicht bekannt waren. Ebenso wurden die Kandidaten einer politischen Partei bei Kantonsratswahlen in einem Kanton erfasst und registriert, während aus andern Kantonen keine entsprechenden Meldungen erfolgten. Diese Zufälligkeiten führen zu Lücken und Fehlern bei der Erfassung. Viele der weitgehend konzeptionslos gesammelten Daten sind heute überholt, werden indessen weder berichtet noch im Fall nachträglicher Bedeutungslosigkeit eliminiert.

5.2 Das Verarbeiten von Informationen

5.2.1 Die Registratur

Rapporte und entsprechende Beilagen werden in der überwiegenden Mehrzahl von den kantonalen Nachrichtendiensten der Bundespolizei zugestellt; teilweise werden Informationen auch direkt von Beamten der Bundespolizei erhoben. Die Rapporte und Beilagen werden in Dossiers abgelegt und die wesentlichsten Erkenntnisse im Sinne einer Registratur auf einer nach Personen, Organisationen oder Ereignissen geführten Kontrollkarte (Fiche) festgehalten. Die zentrale Registratur der politischen Polizei enthält rund 900'000 Karten. Zwei Drittel davon betreffen Ausländer; von den übrigen bezieht sich etwa die Hälfte auf Personen, die andere Hälfte auf Organisationen oder Ereignisse.

Allgemeingültige Kriterien für den Eintrag einer Information bestehen nicht. Es ist Aufgabe der mit der Vorauswertung betrauten Beamten, die von den Nachrichtenbeschaffern eingegangenen Rapporte, Mitteilungen, usw. in ihrem Kerngehalt zusammenzufassen und auf der entsprechenden Registraturkarte zu vermerken. Die von der PUK durchgeführten Befragungen zeigen, dass infolge der von den Kantonen im grossen und ganzen selbständig durchgeführten Untersuchungen weder der Bundesanwalt, noch der Chef der Bundespolizei, noch der Chef des Innendienstes, dem die Vorauswertung untersteht, in der Lage oder willens waren, die Verantwortung für die gesammelten Informationen zu übernehmen, obwohl dies Sache des Bundes ist.

Die PUK hat u.a. sämtliche Registraturkarten der eidgenössischen Parlamentarier beigezogen und dazu auch einen schriftlichen Bericht der Bundesanwaltschaft angefordert. Die dort erfassten Einträge werden von der Bundesanwaltschaft nach folgenden Kriterien unterschieden:

- a) Die erfasste Person war Initiant eines parlamentarischen Vorstosses, an dessen Behandlung die Bundesanwaltschaft mitzuwirken hatte, oder trat als Anzeigerstatter auf.
- b) Die erfasste Person hatte Kontakt zu einem oder mehreren Mitgliedern ausländischer Vertretungen, denen infolge bewiesener oder vermuteter Verwicklungen in nachrichtendienstliche oder terroristische Aktivitäten das besondere Augenmerk der Bundespolizei gilt oder gegolten hat (...).
- c) Die erfasste Person war Verfasser oder Betroffener eines unter einem bestimmten Gesichtspunkt interessierenden Presseartikels oder einer andern öffentlichen Verlautbarung.
- d) Der Ficheneintrag bezieht sich auf einen öffentlichen Auftritt oder Reise in ein speziell interessierendes Land.
- e) Die erfasste Person gehört selber einer extremen Partei oder Gruppierung (z.B. PdA, POCH, SAP) an oder hat zu einem solchen Umfeld Kontakt (Teilnahme an Demonstrationen oder andern öffentlichen Veranstaltungen).

- f) Die erfasste Person war Ziel/Opfer von Drohungen, Drohbrieffen usw. und es mussten besondere Schutzvorkehrungen erwogen werden.
- g) Gegen die erfasste Person wurde ein gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren geführt (...) oder sie war Gegenstand eines Strafanzeige (...)."

Die PUK hat die Registraturkarten der Eidgenössischen Parlamentarier überprüft und weiter festgestellt:

- dass teils belanglose Tatsachen festgehalten werden (z.B. die anwaltliche Verteidigung eines Militärdienstverweigerers);
- dass teils Erkenntnisse aus einem gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren oder aus einer Telefonüberwachung auf der Registraturkarte eines Dritten vermerkt werden (z.B. telefonische Absage eines Arztbesuchs oder einer Reise);
- dass teils auch blosser Vermutungen ohne entsprechende Überprüfung des Wahrheitsgehalts notiert werden (z.B. die mutmassliche Teilnahme an einem Kongress);
- dass auch Informationen privater oder anonymen Herkunft gesammelt werden, ohne dass sie verifiziert werden;
- dass der Inhalt der Meldung nicht auf seinen Wahrheitsgehalt hin überprüft, wohl aber stets die Quelle angegeben wird;
- dass die Registraturkarten nicht systematisch auf ihre Aktualität hin überprüft werden (z.B. bestehen noch Registraturkarten über Verstorbene oder solche mit über 40 Jahre zurückliegenden Einträgen).

5.2.2 Die Dossiers

Wie die Registraturkarten werden auch die Dossiers entweder nach Personen, nach Organisationen oder nach Ereignissen (z.B. Sprengstoffanschlag XY) geführt. In die Dossiers werden die Rapporte und Auswertungsberichte kantonaler Nachrichtendienste samt den entsprechenden Beilagen, Zeitungsausschnitten, Hinweisen Privater oder auch anonymen Zuschriften abgelegt. Allgemeine Richtlinien für die Anlage von Dossiers bestehen

nicht. Nach den Aussagen des Chefs der Bundespolizei wird ein Dossier immer dann angelegt, wenn ein gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren angeordnet wird. Einzelinformationen allein führen noch nicht zur Anlage eines Dossiers; die entsprechenden Informationen werden in Sammeldossiers abgelegt. Erst wenn sich Rapporte über eine bestimmte Person anhäufen, kommt es zur Eröffnung eines separaten Dossiers. Dieses Vorgehen zeigt, dass die Bundesanwaltschaft diesbezüglich vor allem rezeptiv und nicht aktiv führend tätig ist.

Bei der Durchsicht des im Rahmen einer Stichprobe beigezogenen Dossiers über eine Berufsorganisation fand die PUK u.a. folgende Dokumente:

- einen leeren Unterschriftenbogen für ein von der Organisation ergriffenes Referendum;
- ein Zeitungsinserat, mit dem öffentlich zum Jahreskongress eingeladen wurde (Thema: Diskussion über das Berufsbild), sowie einen Polizeirapport, in dem anhand der Kennzeichen der in der Umgebung des Versammlungsorts abgestellten Motorfahrzeuge auf die Namen mutmasslicher Kongressteilnehmer geschlossen wurde;
- die von "unbekannter Quelle" zugestellten, überholten Statuten samt Beitragsreglement sowie eine ebenfalls überholte Adressliste des Vorstandes;
- einen Rapport über die Redaktion der von der Organisation herausgegebenen Fachzeitschrift sowie einzelne Exemplare dieser Zeitschrift;
- einen Rapport über eine alternative Gemeinschaftsstiftung für die berufliche Vorsorge mit zusätzlichen Unterlagen sowie mit einer Liste der verantwortlichen Postfachinhaber.

Das Dossier war gestützt auf einen privaten Hinweis angelegt worden.

Ueberdies wurde in diesem Dossier festgestellt, dass Bundesanwalt Rudolf Gerber in einer Notiz an den Vorsteher des EJPD

geschrieben hatte, diese Organisation sei *"nicht Gegenstand gezielter Ermittlungen. Wir schöpfen aber offene Quellen aus ..."*. Bundesanwalt Rudolf Gerber räumte vor der PUK ein, diese Aussage habe nicht zugetroffen.

5.2.3 Die "Quartalsberichte"

Vierteljährlich gibt die Bundespolizei eine Zusammenfassung ihrer nachrichtendienstlichen Erkenntnisse heraus. Empfänger dieser "Quartalsberichte" sind der Bundesrat, die kantonalen Polizeikommandos, der Chef UNA und laut Bundesanwalt Rudolf Gerber *"einige wenige andere Adressaten"*. Mit diesen "Quartalsberichten" soll eine gleichmässige Information der Nachrichtendienste der Kantone gewährleistet werden.

Die PUK hat die neun Jahrgänge 1980 - 1989 der "Quartalsberichte" durchgesehen. Auch sie enthalten neben Erwähnenswertem viele Belanglosigkeiten und nicht selten zufällig ausgewählte Feststellungen über Personen, deren Informationswert von geringem Interesse ist. Aufgebaut sind sie alle nach demselben Schema:

A. Politischer Informationsdienst

1. Linksextremismus

1.1 Inland

1.2 Tätigkeit ausländischer Organisationen in der Schweiz

2. Rechtsextremismus

3. Anarchismus

4. Diverses

B. Spionageabwehr

C. Bekämpfung des Terrorismus

Die "Quartalsberichte" enthalten in den letzten Jahren vor allem Beobachtungen über linke und grüne politische Gruppierungen, Friedens- und Frauenorganisationen, Armeegegner und AKW-Kritiker. Der Rechtsextremismus in der Schweiz wird erst seit den letzten zwei Jahren wahrgenommen. Wie bei den Registraturkarteneintragungen wird auch in den Quartalsberichten teilweise völlig

Belangloses und Unverdächtiges festgehalten; z.B. wird regelmäßig eine Totentafel von PdA-Mitgliedern geführt. Wo unter dem Gedanken des Staatsschutzes die Legitimation gewisser Informationen hergeleitet wird, ist nur schwer ersichtlich. Allgemein bleibt festzuhalten, dass das Bedrohungsbild der Bundesanwaltschaft allzu starr und vereinfacht bleibt. Den ständigen Veränderungen und der Komplexität der Bedrohung unseres Landes wird viel zu wenig Rechnung getragen.

5.3 Würdigung

Auch wenn die Untersuchungen nicht nach wissenschaftlichen Kriterien erfolgen konnten und sich die PUK weitgehend auf Informationen aus der Bundesanwaltschaft und ausgewählte Stichproben beschränken musste, gibt die Tätigkeit der politischen Polizei Anlass zu Kritik. Zu beachten bleibt, dass die in XI.1. erwähnten Einschränkungen in besonderem Mass auch für die folgende Würdigung gelten. Hervorzuheben ist an dieser Stelle dass die PUK ihre Untersuchungen im wesentlichen auf die innenpolitische Tätigkeit der Bundespolizei beschränkt hat. Spionageabwehr und Terrorismusbekämpfung wurden zwar miteinbezogen, nicht aber einer systematischen Ueberprüfung unterzogen. Die PUK hat dabei festgestellt, dass die Bundespolizei in diesen beiden Bereichen des klassischen Staatsschutzes gute Arbeit geleistet hat. Teilweise in enger Zusammenarbeit mit ausländischen Diensten hat sie hier ihre Aktivitäten laufend den veränderten Situationen und Bedürfnissen angepasst. Damit ist gleichzeitig auch gesagt, dass die festgestellten Mängel nicht isoliert betrachtet werden können, sondern am überwiegend korrekten und sachgerechten Verhalten gemessen werden müssen.

Der Staat ist zu seinem Schutz auf eine präventive polizeiliche Tätigkeit angewiesen. Vorkehrungen, die auf eine widerrechtliche Aenderung der staatlichen Ordnung mit Gewalt und ohne Einhaltung der demokratischen Mittel zielen, sind frühzeitig zu erkennen und entsprechend zu bekämpfen. Dafür ist eine präventive

Erfassung von Vorgängen im Vorfeld strafbarer Handlungen erforderlich, die allenfalls erst zu einem späteren Zeitpunkt - in Kombination mit weiteren Erkenntnissen - relevant werden. Dies führt notwendigerweise dazu, dass der Kreis der beobachteten Personen und Organisationen weiter gezogen werden muss, als es von der aktuellen Bedrohungslage her erforderlich wäre. Ebenso ist es unvermeidlich, dass auch Dritte erfasst werden, die völlig unbeteiligt sind und es auch bleiben.

Diese grundsätzlich positive Bewertung des Staatsschutzes schliesst jedoch nicht aus, dass festgestellte Mängel gerügt, auf berechnigte Interessen Betroffener hingewiesen und Verbesserungsvorschläge erarbeitet werden. Es liegt dabei in der Natur einer Untersuchungskommission, dass vorwiegend auf Schwachstellen hingewiesen wird und die positiven Aspekte nicht besonders gewürdigt werden. Es ist aber festzuhalten, dass sich insbesondere der Chef der Bundespolizei im Verlaufe der Untersuchungen sehr bemüht hat, die Arbeiten der PUK im Rahmen seiner Möglichkeiten zu unterstützen, und verschiedentlich auch auf ihm bekannte Schwachstellen hingewiesen hat.

5.3.1 Konkretisierung des allgemeinen Polizeiauftrags

Der allgemeine Polizeiauftrag mag in seiner abstrakten und sehr weitgefassten Form als theoretische Richtlinie für den Staatsschutz genügen. Für die praktische Anwendung ist aber eine Konkretisierung unerlässlich. Die Frage: "Wer bedroht diesen Staat mittelbar und unmittelbar mit hinreichender Wahrscheinlichkeit?" muss ständig neu gestellt und auch beantwortet werden.

5.3.2 Verantwortung für inhaltliche Kriterien

Es ist Aufgabe der politisch verantwortlichen Behörden, den allgemeinen Polizeiauftrag zu konkretisieren. Die Interpretation des Auftrages ist jedoch weitgehend unkontrolliert den Nachrichtenbeschaffern an der Front überlassen worden. Dies hat dazu ge-

führt, dass die einzelnen Kantone teilweise völlig verschiedene Kriterien anwenden (vgl. dazu auch 5.1). Keiner der gefragten Leiter - weder der Bundesanwalt, noch der Chef der Bundespolizei, noch der Chef des Rechtsdienstes der Bundesanwaltschaft, noch der Chef des Innendienstes, aber auch kein Leiter eines kantonalen Nachrichtendienstes - war in der Lage oder willens, die Verantwortung für den Inhalt der gesammelten Informationen zu übernehmen. So konnte z.B. der Bundesanwalt nicht angeben, aus welchem Grund über die in 5.2.2 erwähnte Berufsorganisation ein Dossier geführt werde. Für dieses Versäumnis tragen aber nicht nur der Bundesanwalt und der Chef der Bundespolizei, sondern auch die Departementsleitung und der Bundesrat die Verantwortung.

Erforderlich ist, dass der Bundesanwalt und der Chef der Bundespolizei in engem Kontakt mit den politisch verantwortlichen Behörden den allgemeinen Polizeiauftrag ständig aktualisieren und konkretisieren. Die entsprechenden Ergebnisse müssen bis an die Front der Nachrichtenbeschaffung weitergegeben und durchgesetzt werden. Auch unter dem Gesichtspunkt des haushälterischen Einsatzes der beschränkten personellen und materiellen Mittel ist darauf Wert zu legen, dass die präventive Tätigkeit auf die aktuelle Bedrohungslage ausgerichtet ist. Das Sammeln und Auswerten unnützer und unter dem Gesichtspunkt des Staatsschutzes belangloser Informationen - wie etwa über das Projekt einer Pensionskasse für Selbständigerwerbende - ist konsequent zu unterbinden. Die Initiative und die Verantwortung dafür müssen der Bundesanwalt bzw. der Chef der Bundespolizei übernehmen.

5.3.3 Vermeidung des Sammelns unrichtiger und unnötiger Informationen

Der Wahrheitsgehalt zahlreicher festgehaltener Informationen ist nicht überprüft und kann - wie dies der Chef der Bundespolizei zu Recht sagt - auch kaum überprüft werden. Indessen genügt es

nicht, wenn bei entsprechenden Einträgen die Quelle angegeben wird. Die PUK hat in konkreten Fällen festgestellt, dass nicht selten aus unsicheren Quellen stammende Informationen zu einem späteren Zeitpunkt als Tatsachen dargestellt und nachrichtendienstlich verwendet wurden. Solches muss mit aller Schärfe verurteilt werden. Hinzu kommt, dass die Informationen zu einem grossen Teil durch Zeitablauf entweder wertlos oder unrichtig geworden sind. Dieser schwerwiegende Mangel der Datensammlung gefährdet die polizeiliche Alltagsarbeit, weil aufgrund von unrichtigen oder überholten Informationen zwangsläufig falsche Schlüsse gezogen und durch die Weitergabe derartiger Daten Persönlichkeitsrechte verletzt werden (vgl. 5.3.4). So wurde z.B. in der Einleitung zu einem Rapport eines kantonalen Nachrichtendienstes darauf hingewiesen, dem Mitteilungsblatt der Informationsgruppe Schweiz könne entnommen werden, dass eine Berufsorganisation in Kontakt zu einem linkslastigen ausländischen Dachverband stehe; wenige Zeilen später wurde bereits der Anschluss an diesen Dachverband als feststehende Tatsache dargestellt, was im übrigen nicht zutrif.

Das Sammeln und Auswerten von Erkenntnissen aus dem Vorfeld strafbarer Handlungen greift in verfassungsmässig geschützte Positionen ein. Es ist Wert darauf zu legen, dass die Ausübung von politischen Rechten und die Wahrnehmung von Grundrechten auf jeden Fall dann nicht Grund für die personenbezogene Erfassung von Daten sein darf, wenn kein polizeiliches Motiv vorliegt. Insofern erscheint die bisherige Praxis der Bundespolizei, nach der unter anderem Parlamentarier aufgrund eingereicherter Vorstösse, Autoren von Publikationen (Juristische Fachartikel), Redaktionsmitglieder von Zeitschriften, Teilnehmer an Fachkongressen und Tagungen (Tagung zum Thema Alpentäler als AKW-Filialen), Erstunterzeichner von Initiativen, Unterzeichner offener Briefe (gegen das sogenannte Kinderschiessen in Bern), Mitglieder von Abstimmungskomitees (Mitenand-Initiative), etc. erfasst werden, dann äusserst problematisch, wenn nicht

ersichtlich ist, aus welchem Grund die Ausübung dieser Freiheitsrechte polizeilich relevant erscheint.

5.3.4 Wahrung der Grundrechte und der Persönlichkeitsrechte

Mit dem Sammeln und Auswerten personenbezogener Daten werden zum Teil die Persönlichkeitsrechte der Erfassten berührt. Deren Rechte müssen datenschutzrechtlich definiert und geregelt werden. Soweit nicht zwingende Gründe des Staatsschutzes dagegen sprechen, ist ihnen ein Einsichts- und Berichtigungsrecht einzuräumen. Für den Entscheid über die Verweigerung der Einsichtnahme ist ein Rechtsmittel an eine richterliche Instanz vorzusehen (so ein Bundesgerichtsentscheid von 1987: BGE 113 Ia S. 257 ff.).

Es ist bereits darauf hingewiesen worden, dass die Bedürfnisse eines auf die konkrete Bedrohungslage ausgerichteten Staatsschutzes von der PUK anerkannt werden. Zu vermeiden ist aber, dass jeder, der theoretisch einmal zum Rechtsbrecher werden könnte, ungeachtet seines tatsächlichen Verhaltens und vor allem ungeachtet seiner eigenen Entwicklung registriert bleibt. Auch ein älterer Eintrag kann zu schwerwiegenden Nachteilen für die Betroffenen führen (vgl. 6.). Es ist deshalb dafür zu sorgen, dass nicht mehr relevante Einträge nach Ablauf einer bestimmten Zeit - analog zu andern polizeilichen Registereinträgen - vernichtet werden.

6. Die sachfremde Verwendung von Informationen

Direkten Zugang zu den Registern und Dossiers haben die Mitarbeiter des Innendienstes, die Kommissäre und Inspektoren des Aussendienstes sowie die Mitarbeiter der politisch-polizeilichen Fremdenpolizei. Indirekt stehen die Erkenntnisse der Bundespolizei auch den kantonalen Nachrichtendiensten, in geringerem Ausmass auch ausländischen Nachrichtendiensten zur Ver-

fügung. Sowohl der Bundesanwalt wie der Chef der Bundespolizei haben bei ihren Befragungen durch die PUK Wert darauf gelegt, dass die gesammelten Informationen, soweit sie nicht Eingang in ein gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren finden, auf den Kreis der Sachbearbeiter beschränkt blieben.

Die Ueberprüfung einiger weniger, jedoch nicht ganz zufällig ausgewählter Dossiers hat gezeigt, dass diese allgemeine Aussage in der Praxis nur beschränkt zutrifft und bei der Weitergabe von Informationen auf die Erfordernisse eines ausreichenden Datenschutzes zu wenig Wert gelegt wird. Zur Verdeutlichung der Problemstellung kann auf drei Beispiele hingewiesen werden:

- In einem ersten Fall wurde der Befund einer im Jahre 1985 durchgeführten Sicherheitsüberprüfung für eine Stellenbewerberin (Teilnahme an einer bewilligten nationalen Demonstration zum internationalen Tag der Frau, Einsatz für die Einführung des Zivildienstes) im Jahre 1987 ergänzt, weil die Betroffene im Impressum einer Fachzeitschrift aufgeführt worden war. Im entsprechenden Rapport wurde festgehalten: *"Die Feministin zog am ... von ... nach ..., wo sie heute in bester, aussichtsreicher Lage in einem Zweifamilien- oder zusammengebauten Einfamilienhaus wohnt. ... Laut Briefkasten wohnt sie mit Y. zusammen. Beide sind der Kapo ... nicht bekannt und fielen in den letzten Jahren auch in politisch-polizeilicher Hinsicht nicht nachteilig auf. Dagegen ist aber auch nicht bekannt geworden, dass X. dem Radikalfeminismus 'entsagt' hätte. Vielmehr scheint es dem Paar darum zu gehen, auf dem Marsch durch die Institutionen eine gutbezahlte Bundesstelle bzw. Beschäftigung beim Kanton einnehmen/ausüben zu können."* Auf dem internen Laufzettel brachte ein Mitarbeiter der Bundespolizei den Vermerk an: *"Es geht fröhlich weiter. Gibt es eine Warnungsmöglichkeit?"* Der Chef des Innendienstes fügte dazu an: *"Ich werde (Name des Vorgesetzten von X.) gelegentlich auf seine neue Mitarbeiterin ansprechen."* Dazu befragt erklärte er, dass er

die Intervention beim Vorgesetzten von X. zwar in Erwägung gezogen, diese dann aber doch unterlassen habe. Auf die Frage nach der inhaltlichen Berechtigung der vorgesehenen Intervention führte er aus: *"Die Zugehörigkeit der Frau zu den Radikalfeministinnen warf gewisse Fragezeichen auf. ... Es lässt auf eine extreme Gesinnung schliessen. Man muss schauen, ob die Frau sich in ihrem Amt irgendwie verdächtig verhält, Informationen weitergibt, etc."*.

- In einem zweiten Fall wurde festgestellt, dass Bundesanwalt Rudolf Gerber einen Artikel, den ein Bundesbeamter in einer Fachzeitschrift publiziert hatte, sowohl Bundesrat Kurt Furgler als auch dem Generalsekretär des betreffenden Departementes zugestellt hatte. Der fragliche Artikel ist unter polizeilichen Aspekten irrelevant; er wurde aber trotzdem registriert und abgelegt. Dazu befragt, erklärte der Bundesanwalt, er erachte die Weitergabe öffentlicher Artikel als problemlos. Unmittelbar zuvor hatte er darauf hingewiesen, dass die Weitergabe von Hinweisen über die politische Haltung von Beamten an Vorgesetzte durch ihn unterbunden worden sei.

- In einem dritten (ebenfalls grundsätzlichen) Fall aus dem Jahre 1970 hatte sich der Polizeivorstand einer Gemeinde an den damaligen Chef der Bundespolizei gewandt und sich nach Informationen über die zeitliche Inanspruchnahme eines von der betreffenden Gemeinde angestellten Beamten erkundigt, um darüber die Wahlbehörde orientieren zu können. Er erhielt in der Folge einen fünfseitigen vertraulichen Amtsbericht, in welchem alle Erkenntnisse der Bundespolizei über die politische Betätigung des betreffenden Beamten detailliert aufgelistet waren. Nach Rücksprache mit der Bundespolizei wurde der Bericht der gesamten Gemeindeexekutive vorgelegt.

Würdigung

In den aufgezeigten Fällen sind von der Bundespolizei Erkenntnisse, aber auch Vermutungen und politische Beurteilungen über registrierte Personen recht ungehindert an aussenstehende Departemente und Amtsstellen weitergegeben worden. Wenn auch im Fall von Frau X., die in Aussicht genommene Intervention schliesslich nicht erfolgte, deutet die in den Akten unwidersprochen festgehaltene Absicht eines leitenden Beamten darauf hin, dass die Weitergabe derartiger Hinweise offenbar üblich ist.

In keinem der erwähnten Fälle konnte ausreichend begründet werden, welches polizeiliche Interesse die Weitergabe der von der Bundespolizei üblicherweise als geheim betrachteten internen Informationen gerechtfertigt hat. Ebensowenig konnte aufgezeigt werden, dass die betroffenen Beamten tatsächlich ein Sicherheitsrisiko dargestellt haben. Die Auffassung der Befragten, der allgemeine Polizeiauftrag nach Artikel 17 Absatz 3 BStP bilde eine hinreichende gesetzliche Grundlage für die Weitergabe der Informationen, vermag rechtsstaatlichen Erfordernissen nicht zu genügen. Vielmehr stellt sich die Frage nach der Verletzung des Amtsgeheimnisses. Die Bemerkungen in den Rapporten und auf den Laufzetteln zeigen überdies Vermutungen und persönliche Voreingenommenheiten auf, die durch den Bundesanwalt als Verantwortlichen nicht toleriert werden dürften.

7. Sicherheitsüberprüfungen

Das Verfahren der Sicherheitsüberprüfung von Bewerbern um eine Stelle innerhalb der Bundesverwaltung ist weder auf Gesetzes- noch auf Verordnungsstufe geregelt. Der Bundesrat weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass das Parlament 1986 den Antrag des Bundesrats abgelehnt habe, durch Revision des Beamtengesetzes eine Rechtsgrundlage zu schaffen. In der zur Zeit in den Räten hängigen Revision der Militärorganisation sei die Sicher-

heitsüberprüfung für Armee und EMD vorgesehen, aber die Bestimmung sei bis nach der Beratung des PUK-Berichts aus der Vorlage gestrichen worden. Für eine erneute Vorlage der Sicherheitsüberprüfung in den zivilen Departementen möchte die Bundesanwaltschaft das Ergebnis der Militärorganisation-Revision und das Datenschutzgesetz abwarten.

7.1 Voraussetzungen der Sicherheitsüberprüfungen

Es steht im Ermessen der zuständigen Departemente und der ihnen unterstellten Bundesämter sowie der Regiebetriebe des Bundes, ob und in welchem Umfang sie vor der Anstellung eines Bewerbers bei der Bundesanwaltschaft eine Sicherheitsüberprüfung verlangen wollen. Die Bundesanwaltschaft empfiehlt eine solche Ueberprüfung in jedem Fall. Das EMD veranlasst die erforderlichen Sicherheitsüberprüfungen über die Sektion Geheimhaltung in der Gruppe für Generalstabsdienste; durchgeführt wird aber auch die militärische Sicherheitsüberprüfung durch die Bundesanwaltschaft. Ebenso werden alle Firmen, die mit militärisch klassifizierten Aufgaben betraut sind, durch ein Sicherheitsverfahren erfasst, in welchem die Stellenbewerber zur Ueberprüfung gemeldet werden müssen. Schliesslich stehen Mitarbeiter der Bundesanwaltschaft auch in Kontakt mit Sicherheitsbeauftragten grösserer privater Unternehmen; diese können eine Sicherheitsüberprüfung für Vertrauensstellungen veranlassen. Die Verantwortlichen räumen ein, dass dies nicht genau geregelt ist.

7.2 Verfahren bei Sicherheitsüberprüfungen

Wie bereits die Voraussetzungen für die Anordnung einer Sicherheitsüberprüfung ist auch das zur Anwendung gelangende Verfahren gesetzlich nicht geregelt. Gewohnheitsmässig wird zunächst im Vorstrafenregister des Zentralpolizeibüros nachgeschlagen. Anschliessend gelangt das Gesuch zur Bundespolizei zwecks Ueberprüfung unter politisch-polizeilichen Kriterien. Dann werden

beim Wohnortkanton Auskünfte über allenfalls dort vorliegende Registereinträge und Erkenntnisse eingeholt.

Soweit die Sicherheitsüberprüfung zu keinen Einwendungen der Bundesanwaltschaft führt, ergeben sich keine Folgen. Das Formular geht mit dem Stempel "Nichts zu bemerken" an die ersuchende Amtsstelle zurück. Sind Risiken erkennbar oder liegt ein Zweifelsfall vor, bespricht sich der zuständige Sachbearbeiter mit dem Chef der Bundespolizei. Dieser trifft letztlich den Entscheid, ob ein Einwand gerechtfertigt ist oder nicht.

Die Bundesanwaltschaft legte auf entsprechende Anfrage hin mit Schreiben vom 8. Mai 1989 dar, dass die konkreten Ergebnisse der Sicherheitsüberprüfung den Auftraggebern nicht zur Kenntnis gebracht werden. Es wurde betont, dass lediglich das Resultat, nicht aber die dem Entscheid zugrundeliegenden Tatsachen bekanntgegeben werden. *"Scheinen hingegen Sicherheitsrisiken auf, wird dem Sicherheitsbeauftragten des ersuchenden Amtes ohne Angabe von Gründen empfohlen, auf die Bewerbung nicht einzutreten."*

7.3 Konkrete Verfahren

Bereits bei Durchsicht einiger weniger Dossiers hat sich gezeigt, dass die abstrakt gehaltenen, allgemeinen Ausführungen der Bundesanwaltschaft zur Frage der Sicherheitsüberprüfungen nicht ohne weiteres auf den konkreten Einzelfall übertragen werden können. Der mit der Durchführung von Sicherheitsüberprüfungen beauftragte Kommissär der Bundesanwaltschaft wies z.B. ausdrücklich auf folgendes hin: *"Die Tatsache der Mitgliedschaft bei einer Partei am Rand des politischen Spektrums (z.B. POCH) genügt nicht für eine Empfehlung unsererseits. Dazu braucht es eine extreme politische Betätigung."* Diese Aussage steht im Widerspruch zum Vorgehen der Bundesanwaltschaft in einem der PUK zufällig zur Kenntnis gelangten konkreten Fall: Im Rapport eines kantonalen Nachrichtendienstes wurde festgehalten, der Bewerber

um eine Bundesstelle habe als Wohnadresse die Anschrift einer Wohngemeinschaft angegeben: *"Bewohner dieser WG sind bei unserem Dienst als Sympathisanten der linken Szene und als aktive Demonstranten in Erscheinung getreten. Ueber X. liegen jedoch keine Erkenntnisse vor."* Dies genügte für eine negative Empfehlung der Bundesanwaltschaft. Wie sich herausstellte, entsprach die Behauptung, aber nicht einmal den Tatsachen: Der Stellenbewerber wohnte zwar in einem Haus, in dem früher eine Wohnung von einer Wohngemeinschaft belegt worden war. Diese war jedoch bereits aufgelöst, als der Rapport verfasst wurde.

Die Bundesanwaltschaft machte gegenüber der PUK im weitern verschiedentlich geltend, dass sie im Rahmen einer Sicherheitsüberprüfung dem Auftraggeber lediglich das Ergebnis mitteile, nicht aber weitere Erkenntnisse. Auch diese Darstellung stimmt - wie einige wenige Stichproben gezeigt haben - mit den Realitäten nur beschränkt überein. Im bereits erwähnten Beispiel wurde auf der Registraturkarte über den Bewerber um eine Bundesstelle festgehalten: *"Chef Bupo unterbreitet. Grundsätzlich keine negativen Erkenntnisse. Eine zuverlässige Beurteilung ist zur Zeit nicht möglich. Mit ... (Abteilungschef) in diesem Sinne, ohne Bekanntgabe der Gründe besprochen."* Demgegenüber ergab die Befragung des Abteilungschefs, dass der Kommissär der Bundesanwaltschaft, ihm in einem ersten Telefongespräch mitgeteilt hatte, es bestünden gewisse Beziehungen zur "Szene", und in einem weiteren Gespräch konkretisiert hatte, es gehe nicht nur um Beziehungen zur "Szene", sondern der Bewerber lebe in der "Szene". Ebenso erklärte der Personalchef, es sei ihm vom Abteilungschef mitgeteilt worden, der Bewerber könne nicht angestellt werden, da von der Bundesanwaltschaft die Meldung eingegangen sei, er wohne in einer Wohngemeinschaft, in der linksextreme Kreise verkehrten. Anlässlich der Konfrontation mit dem konkreten Fall erklärte der Kommissär der Bundesanwaltschaft, er habe lediglich mitgeteilt, dass der Bewerber aus der ehelichen Wohnung ausgezogen und an seiner neuen Adresse polizeilich nicht gemeldet sei. Dieser Aussage widersprach der Abteilungschef: *"Vom Wohnsitz von Herrn X.*

wurde nicht gesprochen. Ueber Anmeldung und Wohnsitz sprachen Herr ... (Name des Kommissärs) und ich nicht." Für die PUK besteht keine Veranlassung, an dieser Darstellung zu zweifeln.

Die Mitteilung der Bundesanwaltschaft war - wie aus den von der PUK durchgeführten Befragungen hervorgegangen ist - allein ausschlaggebend für die Nichtberücksichtigung des Bewerbers; aufgrund seiner fachlichen und persönlichen Qualifikationen wäre er für die ausgeschriebene Stelle angestellt worden. Er bezog in der Folge Arbeitslosenunterstützung und war aushilfsweise als Taxichauffeur tätig. Ueberdies wurden ihm aufgrund der Bemerkung des Kommissärs der Bundesanwaltschaft gerüchteweise Beziehungen zur Drogenszene unterstellt.

In einem weiteren Fall wurde gegen einen kantonalen Beamten, der aufgrund seiner Heirat rege Kontakte zu Angehörigen eines ausländischen Staates unterhielt, ein gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts auf politischen Nachrichtendienst eröffnet. Eine mehrmonatige Telefonkontrolle führte jedoch zu keinen hinreichenden Belastungen, so dass das Verfahren eingestellt werden musste. Diese Tatsache wurde dem Vorgesetzten des kantonalen Beamten mitgeteilt; dabei wurde auf das Sicherheitsrisiko hingewiesen, das trotz der Verfahrenseinstellung angeblich nach wie vor zu vermuten sei. Dies hatte zur Folge, dass dem Beamten fristlos gekündigt wurde.

7.4 Würdigung

Für die von Privaten oder ausländischen Amtsstellen bei der Bundesanwaltschaft in Auftrag gegebenen Sicherheitsüberprüfungen fehlt schlichtweg jede rechtliche Grundlage, die der Bundesanwaltschaft die Weitergabe von Informationen gestatten würde.

Die Durchführung einer Sicherheitsüberprüfung bei Anwärtern auf eine Beamtenstelle ist geeignet, die Persönlichkeit des Betroffenen zu tangieren; die Bundesanwaltschaft wird dieser Tatsache

in Zukunft vermehrt Rechnung zu tragen haben. Insbesondere muss ein allfälliges Sicherheitsrisiko an den konkreten Bedürfnissen des Amtes gemessen werden. Der Entscheid darüber kann nicht abstrakt, sondern nur von der für die Anstellung zuständigen Behörde gefällt werden.

Die festgestellten Mängel bei der konkreten Durchführung von Sicherheitsüberprüfungen geben in verschiedener Hinsicht Anlass zu Kritik. Zum einen muss der Wahrheitsgehalt jener Tatsachen überprüft werden, die der Sicherheitsüberprüfung zugrunde liegen. Blosser Vermutungen und voreilig gezogene Schlussfolgerungen stellen keine taugliche Grundlage für eine Sicherheitsüberprüfung dar. Ebenso darf die blosser Wahrnehmung verfassungsmässiger Rechte für sich allein genommen, d.h. ohne Vorhandensein eines polizeilichen Motivs, keinen Grund für eine ablehnende Stellungnahme bilden. Eine eingehende Auseinandersetzung mit der Person des Ueberprüften setzt voraus, dass dem Betroffenen das rechtliche Gehör eingeräumt und ihm Gelegenheit geboten wird, sich zu den ihn belastenden Argumenten zu äussern. Dies zählt zu den Grundprinzipien eines rechtsstaatlichen Verfahrens. Für solche Änderungen im Verfahren braucht keineswegs die Gesetzgebung über den Datenschutz abgewartet zu werden, wie dies offenbar die Bundesanwaltschaft meint.

Zum anderen darf der Entscheid über ein allfälliges Sicherheitsrisiko nicht mehr - wie dies heute der Fall ist - dem Ermessen eines einzelnen Beamten anheimgestellt sein. Vielmehr sind klare und allgemeingültige Kriterien zu erarbeiten. Es ist festzuhalten, welche Tatsachen und Ereignisse für eine Sicherheitsüberprüfung überhaupt relevant sein können, und es ist zumindest in negativer Hinsicht zu umschreiben, welches Mass an politischer Betätigung als unbedenklich erachtet wird. Angesichts der Bedeutung, die einer ablehnenden Stellungnahme der Bundesanwaltschaft zukommt, wird im weiteren zu überlegen sein, ob bei einem negativen Ergebnis der Sicherheitsüberprüfung dem

Betroffenen nicht ein Anspruch auf eine Verfügung und ein Rekursrecht an eine unabhängige Behörde eingeräumt werden müssen. Damit liesse sich die Einhaltung der Kriterien und der Ermessensbetätigung überprüfen.

Aus rechtsstaatlichen Gründen erscheint die unreflektierte Weitergabe von nicht näher überprüften Erkenntnissen aus dem politisch-polizeilichen Bereich zumindest fragwürdig. Es ist dringend angezeigt, hier eine klare gesetzliche Regelung zu schaffen, die den zur Diskussion stehenden Interessen ausreichend Rechnung trägt. Der allgemeine Polizeiauftrag genügt jedenfalls nicht als Rechtsgrundlage für die Weitergabe von Daten. Das Ergebnis einer Sicherheitsüberprüfung ist dem Auftraggeber schriftlich mitzuteilen; auf ergänzende mündliche, insbesondere telefonische, Auskünfte ist zu verzichten, da hier - wie die wenigen von der PUK beigezogenen Dossiers zeigen - die Gefahr unbefugter Weitergabe von schützenswerten Informationen besonders gross zu sein scheint.

8. Befragung von Ostreisenden

Nach Darstellung der Bundesanwaltschaft stellt das auf Personen mit Auslandkontakten ausgerichtete Befragungsprogramm eines der wesentlichsten Elemente der Spionageabwehr dar. Es bezweckt, Schweizerinnen und Schweizer davor zu bewahren, von ausländischen Geheimdiensten missbraucht zu werden. Der Arbeitsaufwand für diese Befragungen wird auf rund zehn Prozent der Tätigkeit der Bundespolizei auf dem Gebiete der Spionageabwehr geschätzt. Das im Jahre 1968 eingeführte Programm ist allgemein bekannt und braucht an dieser Stelle nicht mehr dargelegt zu werden. Für die Durchführung der Befragungen bestehen weder Richtlinien noch Anweisungen. Die Ziele sind, von den kontaktierten Personen in einem in der Regel formlosen Gespräch Aussagen zu erhalten, bereits nachrichtendienstlich verpflichtete Personen zu erfassen, Informationen über Methoden ausländischer Nachrichtendienste zu

gewinnen sowie bereits angebaute Kontakte fremder Staaten abbrechen oder daraus Nutzen zu ziehen. Protokolle werden über die Befragung nicht erstellt; hingegen werden die im Rahmen der Vorabklärungen gewonnenen Erkenntnisse registriert.

Nach Darstellung der Bundesanwaltschaft sind in den vergangenen Jahren keine Ermittlungsverfahren gegen Personen angehoben worden, die im Rahmen dieses Befragungsprogramms kontaktiert worden waren. Hingegen hätten die auf diesem Weg gewonnenen Erkenntnisse - über den präventiven Nutzen hinaus - der Bundespolizei erlaubt, Zielrichtung und Methodik fremder Nachrichtendienste besser zu beurteilen.

Würdigung

Der Sinn dieser Befragungen wird nicht nur in der Öffentlichkeit, sondern teils selbst von den mit der Durchführung betrauten Beamten kantonaler Nachrichtendienste angezweifelt. Sowohl die Entstehungsgeschichte wie auch die einseitige Ausrichtung des Programms deuten auf eine unzureichende Adaptierung an neue Bedrohungsformen hin. Aufwand und Ertrag sind, wenn letzterer aus verständlichen Gründen nicht exakt bemessen werden kann, gegeneinander abzuwägen. Es erscheint jedenfalls mehr als fraglich, ob mit diesem vermeintlich lückenlosen Programm tatsächliche Gefährdungen überhaupt erfasst werden können. Die Erfassung der Reisen, aber auch die Auswahl der angesprochenen Personen sind weitgehend vom Zufall abhängig. Die Wahrscheinlichkeit scheint gross zu sein, dass nur der naive, im wesentlichen aber harmlose Tourist hängen bleibt. Eine Reise via ein Drittland und die Rückkehr über die Schweizer Grenze mit der Identitätskarte genügen bereits, um sich der bundesanwaltschaftlichen Kontrolle zu entziehen. Die PUK erachtet den Aufwand, der im Zeitalter des Massentourismus mit der lückenlosen Registrierung, Ueberprüfung und Befragung aller Reisenden in Oststaaten verbunden ist, als unverhältnismässig und wenig sinnvoll. Er steht in keinem Ver-

hältnis zum tatsächlichen Nutzen. Die beschränkten personellen und materiellen Mittel müssen gezielter eingesetzt werden.

9. Zusammenarbeit der Bundespolizei mit ausländischen Diensten

9.1 Generelle Feststellungen

Die Bundespolizei pflegt regelmässige Kontakte mit Sicherheits-, Nachrichten-, Polizei- und Abwehrdiensten verschiedener anderer Länder. Für den Verkehr der Bundespolizei mit Vertretern ausländischer Sicherheits- und Nachrichtendienste bestehen Weisungen des Chefs der Bundespolizei vom 1. Januar 1986.

Würdigung

Die Zusammenarbeit mit ausländischen Polizeidiensten ist unerlässlich. Die Zusammenarbeit als solche, aber auch die Art ihrer Durchführung geben zu keinen generellen Bemerkungen Anlass.

9.2 Zu einzelnen in der Presse erhobenen Vorwürfen

In der Presse wurde der Vorwurf erhoben, durch Schweizer Behörden seien Schweizerpässe für ausländische Agenten zur Verfügung gestellt worden.

Würdigung

Die Abklärungen haben ergeben, dass die Behauptung in einem Fall zutrifft. Für den Vorfall besteht jedoch nach Ansicht der PUK ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse, und es werden daher keine näheren Angaben gemacht. Da in dieser Angelegenheit auch heute noch ein Datenschutzbedürfnis besteht, wird darauf verzichtet, hier auf nähere Details einzugehen.

9.3 Iran-Contra-Affäre

Unbestritten ist, dass sich diese noch nicht restlos geklärte Affäre zum Teil auch in der Schweiz abgespielt hat. Im Rahmen ihres Untersuchungsauftrages hat die PUK aber nur zu untersuchen, ob schweizerische Behörden oder Beamte involviert waren bzw. immer noch sind.

9.3.1 Die Iran-Contra-Affäre ist Gegenstand von gerichtlichen und parlamentarischen Untersuchungen in den USA. Die Schweiz gewährt Rechtshilfe, soweit es um die strafrechtliche Seite der Angelegenheit geht. Zuständig ist das Bundesamt für Polizeiwesen. Die verschiedenen Verfahren sind immer noch im Gange und geben zu keinen Bemerkungen Anlass.

9.3.2 Der erhobene Vorwurf, Schweizer Behörden seien bei der Rückschaffung von Geldern nicht kooperativ gewesen, trifft nicht zu. Dieser Aspekt der Affäre betrifft eine privatrechtliche Angelegenheit, in der die ordentlichen Rechtswege beschritten werden müssen. Dass sich ein Schweizer als Vermittler zur Verfügung stellte und mit den Vertretern der betroffenen Bank sprach, ist nach Meinung der PUK nicht zu beanstanden.

9.3.3 Die PUK hat sich über die bisherigen Erkenntnisse der parlamentarischen Untersuchungskommission der USA sowie über die Ergebnisse von Recherchen amerikanischer Journalisten orientieren lassen. Die ihr zur Kenntnis gelangten Details sind unter dem Aspekt eines allfälligen Fehlverhaltens schweizerischer Behörden irrelevant. Ein solches wurde von keiner Seite geltend gemacht.

9.3.4 In der Presse wurde über die angebliche Rolle von Hans W. Kopp bei Finanztransaktionen im Zusammenhang mit Waffenlieferungen an den Iran berichtet. Der behauptete Sachverhalt hätte für die PUK unter dem Aspekt des Verhaltens eines Bundesratsgatten relevant sein können. Die Pressemitteilungen erschienen

jedoch zu einem Zeitpunkt, in dem die Untersuchungshandlungen der PUK bereits abgeschlossen waren und der Schlussbericht kurz vor seiner Fertigstellung stand. Im Interesse einer termingerechten Beendigung der Arbeiten hat die PUK darauf verzichtet, diesen Hinweisen nachzugehen.

9.3.5 In der Presse wurde geltend gemacht, schweizerische Beamte seien an Verhandlungen im Zusammenhang mit der Iran-Contra-Affäre beteiligt gewesen.

Die Abklärungen haben keine Hinweise auf die Beteiligung von schweizerischen Beamten an Verhandlungen in Paris oder London ergeben, wie öffentlich behauptet worden war. Hingegen gab ein Schweizer Beamter im Hinblick auf ein Treffen in Zürich zuhanden des israelischen Geheimdienstes eine Sicherheitsgarantie über einen schweizerischen Verhandlungspartner. Welchem Zweck diese Sicherheitsüberprüfung diene, und welche Rolle der überprüfte Schweizer spielte, ist dem schweizerischen Beamten nicht bekannt. Er nahm jedenfalls an keinem Treffen teil.

Die Beteiligung des schweizerischen Privatmanns wurde durch die PUK nicht näher untersucht, weil solche Ermittlungen über ihren Untersuchungsauftrag hinausgegangen wären. Es ergaben sich keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass dieser Privatmann mit Wissen oder gar im Auftrag von Schweizer Behörden gehandelt haben könnte. Zudem muss betont werden, dass in der Presse lediglich die Vermutung geäußert wurde, jenes Treffen habe einen Zusammenhang mit der Iran-Contra-Affäre gehabt.

Würdigung

Eine gesetzliche Grundlage für die Vornahme von Sicherheitsüberprüfungen im Auftrag Privater oder im Auftrag ausländischer Behörden besteht nicht (vgl. VI.7.). Die Handlung des Schweizer Beamten stützte sich auf eine zwischenstaatliche Vereinbarung, die weder vom Bundesrat noch vom Parlament genehmigt worden ist.

Problematisch erscheint in diesem Zusammenhang, dass durch die Mitwirkung schweizerischer Beamter an Sicherheitsüberprüfungen zugunsten ausländischer Geheimdienste eine indirekte Beteiligung an Operationen entstehen kann, die möglicherweise unsere Aussenpolitik tangieren. Die PUK ersucht den Bundesrat, diesen Aspekt zu überprüfen. Sie ist der Ansicht, dass zwischenstaatliche Abkommen auf unterer Verwaltungsstufe ohne entsprechende Grundlage unzulässig und - sofern vorhanden - ausser Kraft zu setzen sind.

VII. HAUPTFORDERUNGEN FÜR DIE GESETZGEBUNG AUS DEN KAPITELN BUNDESANWALTSCHAFT UND POLITISCHE POLIZEI

Nebst den in den beiden vorangegangenen Kapiteln aufgelisteten Würdigungen und Anregungen, welche weitgehend die Praxis der Bundesanwaltschaft, insbesondere der Bundespolizei, berühren, werden hier diejenigen Folgerungen festgehalten, die nach Auffassung der PUK durch gesetzgeberische Massnahmen verwirklicht werden müssen.

1. Trennung der Funktionen des Bundesanwalts als Ankläger und als Chef einer polizeilichen Prä- ventiv- und Ermittlungsbehörde

Der Bundesanwalt ist oberster Verantwortlicher aller vier Funktionen, welche die Bundesanwaltschaft wahrnimmt. Insbesondere ist er sowohl öffentlicher Ankläger als auch oberster Verantwortlicher der politischen und der gerichtlichen Polizei. Eine Trennung, vorab zwischen den Funktionen des öffentlichen Anklägers und des Verantwortlichen für die politische Polizei, war mehrmals Gegenstand parlamentarischer Vorstösse (u.a. Postulat von Louis Guisan vom 18. Dezember 1958 über die Organisation der Bundesanwaltschaft; Parlamentarische Initiative von Rolf Weber-Arbon vom 27. Juni 1973 über die Neuorganisation der Bundesanwaltschaft).

Nationalrat Louis Guisan sagte anlässlich der Nationalratsdebatte vom Dezember 1960: *"La question touche à l'exercice d'une des fonctions essentielles de notre démocratie: L'administration de la justice d'une part, la police d'autre part. Pas de justice sans des magistrats indépendants et objectifs; pas d'ordre et de sécurité sans une bonne police."* Das Postulat wurde abgelehnt. Nationalrat Rolf Weber vertrat im Nationalrat am 3. Juni 1975 die Auffassung, es sei nicht Sache des Bundesanwaltes, sich in

seiner Eigenschaft als Vertreter des Bundes vor den Strafgerichten auch noch als Fahnder und als Polizist zu betätigen (Amtliches Bulletin des Nationalrates, 1975, S. 642). Die Initiative wurde auf Antrag der Kommission und des Bundesrates vom Nationalrat mit 77 zu 31 Stimmen abgelehnt.

Die PUK kommt als Folge ihrer Ermittlungen zum Schluss, eine Trennung der beiden Hauptfunktionen dränge sich auf.

Die Bundespolizei hat den Auftrag, Nachrichten zu beschaffen. Dazu arbeitet sie auch mit Nachrichtendiensten des Auslandes zusammen. Der Austausch und die Bearbeitung von Nachrichten kann mit Rücksichtnahmen und Geheimnisverpflichtungen verbunden sein. Dies ist aber nicht vereinbar mit der Funktion des öffentlichen Anklägers, welcher strikte dem Gesetz verpflichtet bleiben muss. Es muss mit allen Mitteln vermieden werden, dass der oberste Ankläger der Eidgenossenschaft wegen seiner Doppelstellung als gleichzeitiger Vorgesetzter der Bundespolizei in eine Lage der Befangenheit manövriert wird. Unter dem Aspekt des öffentlichen Vertrauens in die Institution der Bundesanwaltschaft muss selbst der Anschein einer solchen Befangenheit vermieden werden.

Als Beispiel sei in diesem Zusammenhang auf IV.7. verwiesen. Mohamed Shakarchi war einerseits nachrichtendienstlich tätig. Andererseits waren die Voraussetzungen für die Eröffnung eines gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens wegen des Verdachts auf Widerhandlung gegen das Betäubungsmittelgesetz gegeben, wobei der Bundesanwalt weder Ermittlungen durchgeführt noch solche von den Kantonen verlangt. Das wirkliche Motiv der unterlassenen gerichtspolizeilichen Ermittlungen lässt sich naturgemäss nicht feststellen. Bei der Doppelfunktion des Bundesanwaltes ist aber der (allenfalls auch unberechtigte) Verdacht nicht von der Hand zu weisen, es bestehe ein Zusammenhang zwischen der nachrichtendienstlichen Tätigkeit von Mohamed Shakarchi und den unterlassenen Ermittlungen.

Bei einer Neustrukturierung ist auch die Entwicklung der Rechtsprechung der Europäischen Kommission für Menschenrechte im Auge zu behalten. Zu verweisen ist auf den durch den Gerichtshof noch nicht entschiedenen Fall Nr. 112794/87. (European Commission of Human Rights, Report of the Commission. Adopted on 10th April 1989).

2. Parlamentarische Oberaufsicht über Bundesanwaltschaft und Bundespolizei

Die parlamentarische Oberaufsicht wird durch die Geschäftsprüfungskommissionen im Sinne von Artikel 47ter - quinquies GVG wahrgenommen. Im Gegensatz zum Verfahren bei einer parlamentarischen Untersuchungskommission entscheidet aber der Bundesrat definitiv über die Herausgabe von Akten (Artikel 47quater Absatz 2 GVG). Er kann diese zur Wahrung eines Amtsgeheimnisses, zur Wahrung schutzwürdiger persönlicher Interessen oder aus Rücksicht auf ein noch nicht abgeschlossenes Verfahren verweigern. Da der Bundesrat den Ausdruck "hängiges Verfahren" sehr weit interpretiert und auch "hängige Geschäfte" (als Beispiel sei die durch die GPK verlangte Herausgabe des Berichtes McKinsey erwähnt) als Verfahren im Sinne dieser Bestimmung ansieht, ist ohne weiteres anzunehmen, dass jedes Dossier oder jede Registraturkarte, die die Bundespolizei führt, als "nicht abgeschlossenes Verfahren" betrachtet wird. Bei einer kürzlich durchgeführten Teilinspektion der GPK pochte der Bundesanwalt zudem auf die persönlichen Interessen der Betroffenen als Verweigerungsgrund. Dies bedeutet, dass die GPK eine Ueberprüfung, wie sie die PUK durchführte, gemäss der heutigen gesetzlichen Regelung gar nicht durchführen kann.

Die Untersuchungshandlungen der PUK im Bereiche der Bundespolizei und der Bundesanwaltschaft förderten Sachverhalte zu Tage (vgl. V. und VI.), die mit Sicherheit gerügt worden wären, wenn die Bundesversammlung davon Kenntnis gehabt hätte. Eine parla-

mentarische Oberaufsicht auch in diesem Bereich ist unumgänglich. Sie ergibt sich einerseits aus Artikel 85 Ziffer 11 der Bundesverfassung und andererseits aus dem Interesse der demokratischen Vertrauensbildung, die auch in diesem Bereich unseres Staatswesens nötig ist.

So konnte die PUK aufgrund zahlreicher Briefe aus der Bevölkerung ein weitverbreitetes Misstrauen feststellen, wonach Telefonabhörungen gewissermassen an der Tagesordnung seien. Die PUK kann nun feststellen, dass dies nicht zutrifft (vgl. V.6.).

Es wäre denkbar, im Nationalrat und im Ständerat eine neue Kommission zu schaffen, die mit der Kontrolle der Bundesanwaltschaft beauftragt würde. Die PUK zieht jedoch die einfachere Lösung vor, wonach die Rechte der bestehenden Geschäftsprüfungskommissionen erweitert werden. Die Behandlung ausserordentlicher Fälle würde erleichtert, wenn in einem vereinfachten Verfahren eine gemeinsame Delegation beider Geschäftsprüfungskommissionen eingesetzt würde, der erweiterte Abklärungskompetenzen einzuräumen wären. Die PUK geht darauf in einer parlamentarischen Initiative ein (vgl. XII.).

Allenfalls kann auch eine andere, verwaltungsunabhängige Aufsichtsbehörde mit vollständigem Zugang zu allen Akten der Bundesanwaltschaft und der Bundespolizei in Erwägung gezogen werden.

Schliesslich hält es die PUK für unumgänglich, dass der Bundesrat seine Kontrolle der Bundesanwaltschaft intensiviert, soweit nicht die unabhängige Stellung des Bundesanwaltes als öffentlicher Ankläger betroffen ist.

3. **Datenschutz bei der Bundesanwaltschaft und der Bundespolizei**

Es besteht ein Konflikt zwischen den Interessen polizeilicher Ermittlungen und dem Persönlichkeitsschutz der Bürger. Es wird nie ganz zu vermeiden sein, dass auch falsche Nachrichten über eine Person festgehalten werden, oder dass sich richtige Daten durch die zeitliche Entwicklung später als falsch darstellen. Unter dem Vorbehalt des Staatsschutzinteresses sind daher die Grundrechte der Bürger, wozu auch deren persönliche Freiheit gehört, zu schützen.

Die in VI. erwähnten Beispiele zeigen, dass die Tätigkeit der Bundespolizei erheblich in die beruflichen, familiären und persönlichen Verhältnisse der Betroffenen eingreifen kann. Die PUK fordert, dass der Schutz der Persönlichkeitsrechte vermehrt beachtet wird. Dies umso mehr, als die Bundesanwaltschaft Anfragen von Betroffenen nicht konkret beantwortet und keine Einsicht in die gesammelten Daten gewährt.

Die Kommission stellt in ihrer Motion folgende datenschutzrechtlichen Forderungen:

- Konkrete und enge Formulierung der Kriterien, nach denen Daten und Informationen gesammelt werden.
- Einsichts- und Berichtigungsrecht: Dieses muss auch im Bereich der politischen Polizei vollumfänglich gewährt werden. Als Ausnahmen kommen in Betracht: aktuelles Staatsschutzinteresse oder Persönlichkeitsrechte Dritter. Auf diese Begründung darf aber nie pauschal verwiesen werden, sondern sie ist so konkret wie möglich zu begründen. Es muss dem Betroffenen möglichst konkret mitgeteilt werden, was gegen ihn vorliegt.
- Wird einem Betroffenen die Einsicht in Unterlagen verweigert, muss er diesen Entscheid an eine gerichtliche Instanz weiter-

ziehen können. Vorgeschlagen wird das Bundesgericht. Nur so hat der Betroffene die Garantie, dass sein Fall unabhängig überprüft wird.

- Ueberholte Einträge und Dokumente sind zu vernichten.

Die elementaren Anliegen des Datenschutzes müssen sofort beachtet werden. Für den Bereich der Bundesanwaltschaft hat daher der Bundesrat die entsprechenden Grundsätze auf dem Verordnungswege zu regeln. Ausserdem wird der Bundesrat beauftragt, der Bundesversammlung die nötigen Ergänzungen des Entwurfes zum Datenschutzgesetz und zum Bundesstrafprozess noch während der Beratungen des Datenschutzgesetzes zu unterbreiten.

4. Sicherheitsüberprüfungen

Bei Sicherheitsüberprüfungen liegt heute die Kompetenz für den Entscheid zuhanden der militärischen Behörde oder auch anderer Departemente, die um eine Sicherheitsüberprüfung nachsuchen, einzig und allein beim Chef der Bundespolizei. Auch wenn dieser subjektiv nach bestem Wissen und Gewissen zu handelt, so ist doch in seiner Person eine allzu grosse Verantwortung konzentriert. Entscheide, die für die Betroffenen von derart weitreichender Bedeutung sind, dürfen nicht einer einzigen Person überlassen sein, ohne dass eine Ueberprüfungs- und Anfechtungsmöglichkeit besteht. Dies widerspricht dem Gebot, grosse Machtbalancen entweder aufzulösen oder durch "checks and balances" in Schranken zu halten.

Wer sich um eine öffentliche Stelle bewirbt, muss wissen, ob eine Sicherheitsüberprüfung durchgeführt wird. Dies ist mit der Stellenausschreibung bekanntzugeben. Belastet das Resultat einer Sicherheitsüberprüfung den Bewerber, so ist ihm das Ergebnis mitzuteilen, das rechtliche Gehör zu gewähren, ein Einsichts- und Berichtigungsrecht zu garantieren sowie ein Rechtsmittel zur

Verfügung zu stellen. Damit wird kein Recht auf Anstellung postuliert. Die in der Motion der Kommission beantragten Rechte bestehen alle nur in bezug auf die Sicherheitsüberprüfung.

Wer von einer Sicherheitsüberprüfung betroffen ist, welche die Bundesanwaltschaft für Kantone oder für private Arbeit- und Auftraggeber durchführt, muss dieselben Rechte haben wie der Bewerber für eine öffentliche Stelle. Die Sicherheitsüberprüfungen für den privaten Bereich sind jedoch einzustellen, soweit nicht in Ausnahmefällen eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage besteht.

VIII. BUNDESAMT FUER POLIZEIWESEN

1. Einleitung

Die PUK hat darauf verzichtet, das Bundesamt für Polizeiwesen (BAP) einer umfassenden Ueberprüfung zu unterziehen. Sie hat sich jedoch in Zusammenhang mit einigen Verfahren gegen Personen, die des Drogenhandels oder des organisierten Verbrechens verdächtigt werden, mit dem Komplex der internationalen Rechtshilfe auseinandergesetzt. Ebenso ist sie der teilweise im Ausland geäußerten Kritik nachgegangen, wonach die Schweiz Rechtshilfeverfahren angeblich verzögere oder mit bürokratischer Kleinlichkeit behandle.

2. Rechtsgrundlagen der internationalen Rechtshilfe

2.1 Gesetzliche Grundlagen

Die Pflicht der Schweiz zur Rechtshilfe gegenüber ausländischen Staaten ergibt sich aus zahlreichen multi- oder bilateralen Staatsverträgen. Im Vordergrund stehen das europäische Uebereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen sowie das europäische Auslieferungsübereinkommen. Im Verkehr mit den USA ist der Rechtshilfevertrag mit ergänzendem Bundesgesetz massgebend. Das Bundesgesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG, SR 351.1) umschreibt einerseits die Voraussetzungen, unter denen schweizerische Behörden berechtigt und verpflichtet sind, Rechtshilfe zu gewähren und zu verlangen, und setzt andererseits das dabei einzuhaltende Verfahren fest. Zum gesamten Komplex liegt eine Wegleitung des Bundesamtes für Polizeiwesen vom 1. Dezember 1987 vor, die die wichtigsten Rechtsgrundsätze zusammenfasst.

2.2 Verfahrensmängel

Die teilweise zu lange Dauer von Rechtshilfeverfahren wird auch vom BAP anerkannt. Vorabklärungen für eine Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens sind bereits seit längerem in Gang. Ebenso hat der ehemalige Chef der Sektion Internationale Rechtshilfe in verschiedenen Publikationen auf bestehende Schwachstellen hingewiesen und entsprechende Anregungen gemacht.

Beanstandet wird der bestehende Dualismus im Rechtsmittelverfahren. Während das BAP über die grundsätzliche Zulässigkeit des Begehrens entscheidet, treffen die Kantone die Anordnungen über die konkrete Durchführung der verlangten Rechtshilfe. Sowohl die Verfügungen der Bundesinstanzen wie diejenigen der kantonalen Behörden unterliegen getrennten Rechtsmittelwegen; letztinstanzlich ist in beiden Fällen das Bundesgericht zur Beurteilung zuständig, das unter Umständen in zwei getrennten Verfahren zunächst über die generelle Zulässigkeit und später über die konkrete Durchführung des Rechtshilfesuchs zu entscheiden hat.

Kritisiert wird weiter der umständliche Weg von Rechtshilfebegehren über die Justizministerien der betroffenen Staaten. Ein direkter Verkehr zwischen ersuchender und ersuchter Behörde ist heute nur in beschränktem Umfang vorgesehen, z.B. mit der Bundesrepublik Deutschland, mit Oesterreich, z.T. auch mit Italien und Frankreich. Es wird postuliert, dass zumindest in Westeuropa der direkte Verkehr generell zugelassen wird, was entsprechende Verhandlungen auf internationaler Ebene voraussetzt.

Vorgeschlagen wird schliesslich, dass - wie im Verkehr mit den USA schon heute vorgesehen - dem Bund auch im Verkehr mit andern Staaten die Möglichkeit eingeräumt werden soll, Verfahren an sich zu ziehen, wenn sich grundsätzliche Probleme für die Rechtshilfe stellen, wenn ein Fall besonders kompliziert ist

oder mehrere Kantone betrifft, oder wenn ein Kanton das Verfahren verschleppt.

2.3 Kritik aus dem Ausland

Verschiedene ausländische Strafverfolgungsbeamte haben einerseits die lange Dauer von Rechtshilfeverfahren und andererseits die ihres Erachtens zu formalistische Praxis der Schweiz kritisiert. Vor allem die erwähnte Kompetenzaufteilung zwischen Anordnung und Durchführung der Rechtshilfeverfahren sowie der damit verbundene Rechtsmitteldualismus scheinen für ausländische Behörden nicht verständlich zu sein. So wird etwa von einem italienischen Staatsanwalt betont, die gewünschten Abklärungen seien nicht fristgerecht eingetroffen, obwohl das Bundesgericht eine gegen die Anordnung der Rechtshilfe gerichtete Beschwerde abgewiesen habe. Diese Verzögerung habe dazu geführt, dass man gegenüber zwei Angeschuldigten das Verfahren mangels Beweisen einstellen müssen. Der erwähnte Staatsanwalt ist zwar überzeugt, dass von einer absichtlichen, d.h. begünstigenden Verzögerung nicht gesprochen werden könne. Er beanstandet aber, dass Rechtshilfeersuchen von den schweizerischen Behörden eindeutig zu formalistisch betrachtet würden; so verlange man z.B. getrennte Gesuche für zusammenhängende Verfahrenskomplexe. Dies erlaube dem Angeschuldigten und allenfalls weiteren Betroffenen, das Verfahren entscheidend zu verzögern. Insbesondere im Bereich der Geldwäscherei stelle man sehr hohe Anforderungen an den Nachweis des Zusammenhangs von Geldern mit konkreten Betätigungsmittelgeschäften. Selbst für blosse Bankabklärungen seien die Anforderungen ebenso hoch wie beispielsweise für Auslieferungen. Seit vielen Jahren wisse man, dass verschiedene Finanzinstitute mit Sitz in der Schweiz in Kontakt zu Drogenkurierern stünden; in diesem Zusammenhang tauchten immer wieder die gleichen Namen auf. Es sei unverständlich, dass die Schweiz hier keine eigene Untersuchung führe oder zumindest entsprechende Vorabklärungen treffe.

Ein französischer Untersuchungsrichter hat seine Kritik weniger an das BAP als an die Bundesanwaltschaft gerichtet; auch er hat auf die mangelnde Kooperationsbereitschaft schweizerischer Behörden hingewiesen und geltend gemacht, in den vergangenen Jahren seien verschiedentlich grenzüberschreitende Ermittlungsverfahren von der Bundesanwaltschaft ohne ersichtlichen Grund gestoppt worden. Es ist bereits dargelegt worden, dass die Bundesanwaltschaft ihre Aufgaben im Bereich der Bekämpfung des internationalen Drogenhandels und des organisierten Verbrechens nicht genügend wahrgenommen hat (IV, 1.3). Für den Verdacht, es seien bewusst Sachbearbeiter von weiteren Ermittlungen abgehalten worden, fehlen hingegen konkrete Anhaltspunkte.

3. Ausgewählte konkrete Verfahren

In der Öffentlichkeit ist im Zusammenhang mit Einzelfällen der Eindruck entstanden, die Schweiz sei zu einem Zentrum der internationalen Drogen- und Waffenhandelsszene geworden. Dabei wurde vor allem auf die angebliche Grosszügigkeit bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an ausländische Staatsangehörige (vgl. IX.) sowie auf die ungenügende Zusammenarbeit schweizerischer Behörden mit ausländischen Staaten hingewiesen. Die PUK ist diesen Vorwürfen nachgegangen, soweit konkrete Fälle genannt wurden. Im wesentlichen konnten dabei die bereits in der Administrativuntersuchung von alt Bundesgerichtspräsident Arthur Haefliger festgestellten Tatsachen erhärtet werden.

3.1 Avni Yasar Musullulu

Der türkische Staatsangehörige Avni Yasar Musullulu reichte im Jahre 1982 im Kanton Appenzell-Innerrhoden ein Gesuch um Erteilung einer Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung ein. Im Antrag der kantonalen Fremdenpolizei war vermerkt, der Kanton sei "aus steuerrechtlichen Gründen an der Uebersiedlung dieser Ausländer interessiert". Nachdem vom Bundesamt für Ausländerfragen (BFA)

zusätzliche Unterlagen verlangt worden waren, teilte das von Avni Yasar Musullulu beigezogene Treuhandbüro mit, der Klient sei bereit, jährlich mindestens 45'000 Franken Steuern zu bezahlen; dies stelle für den Kanton Appenzell-Innerrhoden bestimmt eine beträchtliche Summe dar. Nach einer Aktennotiz des BFA wurde das Gesuch von Avni Yasar Musullulu unter Hinweis auf die zu erwartende Steuerleistung vom Kanton "vehement unterstützt". (vgl. dazu auch IX.3.). Das BFA erteilte Avni Yasar Musullulu schliesslich im August 1982 unter Anrechnung an das Kontingent des Kantons Appenzell-Innerrhoden die gewünschte Einreisebewilligung.

Bereits vor der Erlangung der Aufenthaltsbewilligung hatte sich Avni Yasar Musullulu öfters in der Schweiz aufgehalten. Im Januar 1981 hatte er bei der Orexim AG in Zürich Büroräumlichkeiten bezogen, und im Juli 1981 war für ihn eine Wohnung in Küsnacht (ZH) gemietet worden. Im Herbst/Winter 1981 hatte Avni Yasar Musullulu unter Mitwirkung eines späteren Mitarbeiters im Anwaltsbüro von Hans W. Kopp die Oden Shipping AG und die Sultan Reisen AG gegründet. Die von der PUK getätigten Abklärungen haben ergeben, dass der betreffende Rechtsanwalt das Mandat von Avni Yasar Musullulu schon vor seinem Eintritt in das Anwaltsbüro von Hans W. Kopp innehatte. Dieses Mandat stand mit der späteren Tätigkeit des betreffenden Rechtsanwalts im Anwaltsbüro von Hans W. Kopp - aus dem er in der Zwischenzeit wieder ausgeschieden ist - in keinem Zusammenhang, und Hans W. Kopp hatte weder mit der Erlangung noch mit der Ausübung des Mandats irgend etwas zu tun.

Ebenfalls schon vor der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung an Avni Yasar Musullulu hatte die Kantonspolizei Zürich im Zusammenhang mit der Erledigung eines ausländischen Rechtshilfeersuchens einen Rapport über verschiedene Personen verfasst, "die am 27. Nov. 1981 anlässlich einer Aktion in Italien wegen Verdacht des internationalen Drogenhandels verhaftet und einige Tage später mangels Beweisen wieder freigelassen wurden". In jenem Rap-

port, der auch der Bundesanwaltschaft zugestellt worden war, wurde unter anderem vermerkt, Avni Yasar Musullulu sei fremdenpolizeilich nicht gemeldet; die beiden Firmen Oden Shipping AG und Orexim AG hätten sich offenbar sehr aktiv an dem in Italien untersuchten Drogenhandel beteiligt. Dieser Rapport führte zu einer Registrierung von Avni Yasar Musullulu bei der Bundesanwaltschaft; auf seinem Informationsblatt wurde im Februar 1982 festgehalten: "Verdacht des BM-Handels". Abgesehen davon tauchten Name oder Telefonanschluss von Avni Yasar Musullulu zu jenem Zeitpunkt bereits verschiedentlich in Ermittlungsberichten gegen andere Personen wegen Verdachts auf Widerhandlung gegen das Betäubungsmittelgesetz auf.

Unmittelbar nach der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung teilte die Kantonspolizei Zürich Interpol Malta auf entsprechende Anfrage hin lediglich mit, Avni Yasar Musullulu sei in Zürich nie gemeldet gewesen; die von ihm angegebene Adresse (Büoräumlichkeiten der Orexim AG und der Oden Shipping AG) sei fiktiv. In der Folge gingen verschiedene weitere Mitteilungen aus dem Ausland ein, die auf eine mögliche Verwicklung von Avni Yasar Musullulu in Drogengeschäfte hinwiesen.

Im Juni 1983 erhielt die Interpol-Sektion im Zentralpolizeibüro der Bundesanwaltschaft zuhanden des BAP den von Interpol Ankara verbreiteten internationalen Haftbefehl gegen Avni Yasar Musullulu. Darin wurden ihm Waffenhandel und Bandengründung zur Last gelegt. Zur gleichen Zeit erschien in einer türkischen Zeitung ein Artikel, in dem ihm eine massgebende Verwicklung in den internationalen Waffen- und Drogenhandel zur Last gelegt wurde. Avni Yasar Musullulu war dazu von der Stadtpolizei Zürich befragt worden; der entsprechende Rapport wurde auch der Bundesanwaltschaft zur Kenntnis gebracht.

Das BAP erachtete die Voraussetzungen für eine Festnahme von Avni Yasar Musullulu als nicht gegeben und versah das Interpol-Fahndungersuchen mit dem Stempel "Nicht verhaften; Bundesamt

für Polizeiwesen benachrichtigen". Im Juli 1983 teilte das BAP Interpol Ankara mit, dass eine Verhaftung von Avni Yasar Musullulu nicht möglich sei, da Waffenhandel in der Schweiz nur bei Kriegsmaterial strafbar sei. Im Gegensatz dazu wurde Avni Yasar Musullulu von den Behörden der Bundesrepublik Deutschland im August 1983, gestützt auf den internationalen Haftbefehl der Türkei, wegen illegalem Waffen- und Munitionshandel im BKA-Blatt 164/83 ausgeschrieben. Das BAP weist in seiner Stellungnahme auf die unterschiedliche Rechtslage in der BRD hin.

In der Folge erteilte die Bundesanwaltschaft der Kantonspolizei Zürich verschiedene Aufträge zur weiteren Abklärung des Aufenthalts von Avni Yasar Musullulu. Gestützt auf die Ergebnisse teilte die Bundesanwaltschaft im August 1983 dem BFA mit, die Akten von Avni Yasar Musullulu seien ihr vor der allfälligen Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung zur Stellungnahme zu unterbreiten. Im September 1983 verlängerte die Fremdenpolizei des Kantons Appenzell-Innerrhoden "versehentlich" die Aufenthaltsbewilligung von Avni Yasar Musullulu in eigener Kompetenz um ein Jahr, ohne dazu die erforderliche Zustimmung des BFA einzuholen. Dies führte - soweit aus den Akten ersichtlich ist - zu keinen weiteren Reaktionen durch das BFA.

Im September 1983 ging das formelle Auslieferungsbegehren der Türkei, nach wie vor begründet mit Waffenhandel, beim BAP ein. In einer diplomatischen Note wurde die türkische Botschaft in Bern um Vervollständigung des Auslieferungsbegehrens ersucht. In einem Telex an Interpol Ankara wurde im November 1983 gemahnt, die zugesicherten Unterlagen seien immer noch nicht eingetroffen.

Im Oktober 1983 sprach Avni Yasar Musullulu in Begleitung seines Anwalts und des von ihm beigezogenen Dolmetschers Cemal Cema-ligil (vgl. IV.3.) auf Vorladung hin beim BFA vor. Er bestritt dabei den ihm zur Last gelegten Waffenhandel, anerkannte aber, Waren und Devisen geschmuggelt zu haben.

Im Januar 1984 verlangte das BFA bei der Kantonspolizei Zürich weitere Abklärungen über die Wohn- und Arbeitsverhältnisse von Avni Yasar Musullulu. Im März 1984 teilte es diesem mit, dass wegen Verletzung der fremdenpolizeilichen Auflagen der Erlass einer Wegweisung und einer Einreisesperre erwogen werde. Auf den Erlass dieser Verfügung wurde indessen verzichtet und eine *"ernsthafte Verwarnung"* ausgesprochen.

Ebenfalls im März 1984 informierte die Kantonspolizei Waadt die Bundesanwaltschaft, dass nach einem Artikel in einer türkischen Zeitung im Frühjahr 1984 verschiedene Waffen- und Drogenhändler festgenommen worden seien; einer von ihnen habe erklärt, er habe zusammen mit Avni Yasar Musullulu und einem weiteren türkischen Staatsangehörigen 1'800 Waffen und 16'000 Kartuschen in die Türkei geliefert.

Im Juni 1984 gab Interpol Ankara die von der Schweiz verlangte Kalibergrösse (7,65 mm) bekannt und kündigte an, das Auslieferungsbegehren werde auf diplomatischem Weg eintreffen. Das BAP bestätigte Interpol Ankara, dass sich Avni Yasar Musullulu immer noch in der Schweiz aufhalte, aber erst nach Eingang der verlangten Akten verhaftet werden könne.

Auf die Mitteilung von Interpol Ankara, wonach im Oktober 1983 in der Türkei 217 Kilogramm Heroin sichergestellt sowie zahlreiche Personen verhaftet worden seien und in diesem Zusammenhang noch nach Avni Yasar Musullulu gefahndet werde, stellte das BAP im Juli 1984 die Anfrage, ob gegen diesen ein internationaler Haftbefehl wegen Drogenhandel ausgestellt bzw. ob im Fall einer Verhaftung in der Schweiz dessen Auslieferung verlangt würde. Zur gleichen Zeit liess die Stadtpolizei Zürich Avni Yasar Musullulu aus eigener Initiative observieren.

Im August 1984 informierte Interpol Ankara die Bundesanwaltschaft, es lägen konkrete Aussagen vor, wonach Avni Yasar Musullulu an der Ausfuhr von Morphin-Base in erheblichem Ausmass

beteiligt gewesen sei; seine Schiffe seien dazu benützt worden. Zur gleichen Zeit beantragte Avni Yasar Musullulu bei der bulgarischen Botschaft ein Visum und verliess die Schweiz mit unbekanntem Ziel. Es konnte nicht abgeklärt werden, wer ihn gewarnt hatte.

Inzwischen lag ein Rapport der Kantonspolizei Zürich vor, in dem Avni Yasar Musullulu Betätigung im Betäubungsmittelhandel und Beziehungen zu bekannten Exponenten der türkischen Drogenszene angelastet wurden. Im Oktober 1984 teilte das BAP Interpol Ankara mit, auch dem zweiten, mit Verdacht auf Betäubungsmittelhandel begründeten türkischen Fahndungsersuchen könne mangels genügender Sachverhaltsdarstellung nicht entsprochen werden. Im gleichen Monat informierte die DEA die Zentralstellendienste der Bundesanwaltschaft, dass die italienischen Behörden den Heroinhandel einer sizilianischen Gruppe untersuchten, in die auch Yasar Avni Musullulu verwickelt sei.

Auf entsprechende Anfrage des BFA erklärte die Bundesanwaltschaft ebenfalls im Oktober 1984, dass sie nicht in der Lage sei, gegen Avni Yasar Musullulu eine Einreisesperre auszusprechen. Das BAP erliess in der Folge in eigener Kompetenz eine auf fünf Jahre befristete Einreisesperre.

Nachdem der Fall von Avni Yasar Musullulu auch in schweizerischen Medien Aufsehen erregt und die Staatsanwaltschaft des Sopraceneri eine Strafuntersuchung gegen Angehörige der "Pizza Connection" eröffnet hatte, wurde Avni Yasar Musullulu auf Verfügung der Tessiner Behörden im Mai 1985 zur Verhaftung ausgeschrieben. Noch im Juli 1985 nahm das BAP gegenüber Interpol Ankara die Haltung ein, dass Avni Yasar Musullulu in der Schweiz nicht für die Türkei gesucht werde; es bestünden keine gesetzlichen Grundlagen, um ihn zu verhaften und auszuliefern. Erst im Oktober 1985 wurde dem inzwischen vervollständigten türkischen Auslieferungsbegehren wegen Widerhandlung gegen das Betäubungsmittelgesetz entsprochen. Das BAP bestätigte

im Februar 1989 Interpol Ankara, dass der türkische Haftbefehl nun für die Schweiz Gültigkeit habe; Avni Yasar Musullulu habe aber nicht verhaftet werden können.

3.2 Irfan Parlak

Wegen Aufenthalt und Erwerbstätigkeit in der Schweiz ohne entsprechende Bewilligung wurde Irfan Parlak am 12. Januar 1983 verzeigt. Die Fremdenpolizei des Kantons Zürich erliess in diesem Zusammenhang am 15. Februar 1983 eine Wegweisungsverfügung. Das BFA sah gestützt auf die von Irfan Parlak geltend gemachten Gründe "*entgegenkommenderweise, im Sinne einer Ausnahme*" von der Verhängung einer Einreisesperre ab. Am 16. Mai 1983 erhielt Irfan Parlak letztmals vom schweizerischen Konsulat in Bregenz ein Visum. Ein von dieser Vertretung am 8. Juni 1983 an das BFA zum Entscheid übermitteltes Gesuch wurde gegenstandslos.

Gestützt auf einen internationalen Haftbefehl des Untersuchungsrichteramtes Biel vom 23. Juni 1983 wurde Irfan Parlak auf Ersuchen des BAP in Bregenz festgenommen und am 19. August 1983 den schweizerischen Strafverfolgungsbehörden ausgeliefert. Grundlage des Haftbefehls bildete der Verdacht auf Verwicklung in eine Lieferung von über 100 kg Heroin. Mangels Beweisen wurde die Haft am 17. Oktober 1983 aufgehoben und Irfan Parlak am folgenden Tag in die Türkei ausgeschafft. Die Haftentlassung erfolgte ausschliesslich in kantonaler Kompetenz, so dass den Bundesbehörden kein Vorwurf zu machen ist.

3.3 Albert Shammah

Albert Shammah wurde am 4. Oktober 1985 auf Begehren der Staatsanwaltschaft von Turin in Auslieferungshaft gesetzt. Dem Gesuch um Haftentlassung vom 21. Oktober 1985 legte sein Verteidiger ein handschriftliches Empfehlungsschreiben des damaligen italienischen Ministerpräsidenten Bettino Craxi bei. Zudem verwies er auf ein separates Schreiben von Carlo Tognoli, Mitglied des

Europaparlaments und Bürgermeister der Stadt Mailand. Beide hatten sich für Albert Shammah eingesetzt. Das BAP entsprach dem Haftentlassungsgesuch bereits am 24. Oktober 1985; zur Begründung wurde auf das hohe Alter (71 Jahre), den Gesundheitszustand und die geringe Fluchtgefahr hingewiesen. Schon der Sachbearbeiter verwies in seinem Antrag an den Sektionschef auf das wichtige Empfehlungsschreiben von Bettino Craxi.

Am 30. Oktober 1985 stellte die italienische Botschaft ein formelles Auslieferungsgesuch. Das BAP erachtete die Sachverhaltsdarstellung als nicht genügend und forderte die italienischen Behörden zu Ergänzungen auf. Am 10. Januar 1986 hob es alle freiheitsbeschränkenden Massnahmen auf und erstattete die Kautions zurück. Die italienische Botschaft wurde am 4. März 1988 über die Ablehnung des Auslieferungsbegehrens informiert.

3.4 Yasar Kisacik

Yasar Kisacik wurde am 16. September 1985 - gestützt auf ein von Interpol Rom in Aussicht gestelltes Auslieferungsbegehren - in Dietikon (ZH) festgenommen und in provisorische Auslieferungshaft gesetzt. Das formelle Auslieferungsgesuch wurde durch die italienische Botschaft am 2. Oktober 1985 übergeben. Eine gegen die Auslieferungshaft erhobene Beschwerde wies die Anklagekammer des Bundesgerichts am 11. Oktober 1985 ab. Nach seiner Anhörung zu dem inzwischen ergänzten Auslieferungsbegehren erhob Yasar Kisacik am 9. Dezember 1985 Einsprache gegen die Auslieferung. Das BAP bewilligte am 13. Januar 1986 die Auslieferung, setzte Yasar Kisacik aber am 19. Januar 1986 provisorisch auf freien Fuss. Die gegen die bewilligte Auslieferung gerichtete Verwaltungsgerichtsbeschwerde hiess das Bundesgericht am 21. Mai 1986 gut. Das Bundesgericht rügte insbesondere, dass es die italienischen Behörden unterlassen hätten, genügend Angaben zum vorgeworfenen Sachverhalt zu machen. Wegen ungerechtfertigter Haft leistete das BAP Yasar Kisacik gestützt auf ein Urteil der Anklagekammer

des Bundesgerichts vom 22. September 1988 eine Entschädigung von 20'000 Franken.

4. Würdigung

Die allgemeine Arbeitsbelastung der Abteilung internationale Rechtshilfe hat qualitativ und quantitativ zugenommen; dies nicht zuletzt deshalb, weil dem BAP mit der Einführung des Bundesgesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen gewisse materielle Entscheidungsbefugnisse zugewiesen worden sind. Das Problem der zu langen Verfahrensdauer ist dem BAP bekannt; es hat auch bereits entsprechende Vorschläge zur Vereinfachung und Straffung erarbeitet. Eine möglichst baldige Revision des Rechtshilfegesetzes, eventuell verbunden mit weiteren internationalen Anstrengungen zur Erleichterung des direkten Kontakts zwischen ersuchender und ersuchter Behörde, erscheint der PUK dringend angezeigt. Parallel dazu sind Massnahmen zu ergreifen, welche der Beschleunigung des Verfahrens in den Kantonen dienen, da auch hier gewisse Mängel festgestellt worden sind.

Der Chef der Sektion Auslieferung macht geltend, dass von den rund 2'300 Personenfahndungsersuchen (Interpol-Fahndungsersuchen) lediglich etwa 850 vollständige Angaben enthalten und zur Ausschreibung in den schweizerischen Fahndungsblättern führen. Die restlichen Fahndungsersuchen werden mit dem Stempel "Nicht verhaften; Bundesamt für Polizeiwesen benachrichtigen" versehen und den kantonalen Polizeikorps zugestellt. Diese Praxis hat zu Verunsicherungen geführt, da diese Formulare einfach abgelegt und nicht aktualisiert werden. Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang, dass sich der Chef der Sektion Auslieferung nach den öffentlich geführten Kontroversen veranlasst sah, im Januar 1989 die Situation mit einem Telex an sämtliche Polizeikorps klarzustellen. Es ist zu prüfen, ob angesichts des damit verbundenen

Aufwands und des geringen Nutzens an dieser Praxis weiter festgehalten werden soll.

Insbesondere bei internationalen Haftbefehlen nimmt das BAP eine äusserst restriktive Haltung ein, die verschiedentlich zu Kritik aus dem Ausland geführt hat (vgl. 3.). Bei Unklarheiten wird zwar teilweise zurückgefragt; der Sektionschef hat indessen selbst eingeräumt, dass aus arbeitstechnischen Gründen eine Rückmeldung nicht in jedem Fall möglich sei. Auch wenn die PUK die Praxis nicht systematisch überprüft hat, erscheint bereits nach Durchsicht einiger weniger Dossiers der Vorwurf berechtigt, Rechtshilfesuche würden zu formalistisch behandelt. Aus einzelnen Verfahren hat die PUK den Eindruck gewonnen, dass internationalen Fahndungsersuchen nicht stattgegeben worden ist, um Problemen aus dem Weg zu gehen, die sich bei einer allfälligen Verhaftung der betreffenden Person auf schweizerischem Territorium hätten ergeben können. So ist verschiedentlich versucht worden, Personen von der Schweiz fernzuhalten, gegen die ein internationaler Haftbefehl bestand. Beispielsweise gab das BAP nach der Entführung des Kreuzfahrtschiffs Achille Lauro im Jahre 1985 dem internationalen Haftbefehl gegen verdächtige Personen nicht statt, weil die Personalien nicht vollständig angegeben seien, und versah ihn mit dem Stempel "Nicht verhaften; Bundesamt für Polizeiwesen benachrichtigen". Gleichzeitig ersuchte es die Bundesanwaltschaft, gegen die zur Verhaftung ausgeschriebene Person X. eine Einreiseperrre zu erlassen. Der Chef der Bundespolizei beanstandete dieses Vorgehen schon damals zu Recht und machte das BAP schriftlich darauf aufmerksam, *"dass die Schweiz, welche sich stets für eine wirkungsvolle Terrorismusbekämpfung eingesetzt und ausgesprochen (habe), ihre Glaubwürdigkeit verlieren müsste, falls bekannt würde, dass X. nach dem St.-Florians-Prinzip mit einer Fernhaltemassnahme belegt, nicht jedoch zur Verhaftung ausgeschrieben worden"* sei. Erst rund acht Monate später teilte das BAP - nachdem es zuvor noch moniert hatte, das Gesuch um provisorische Festnahme sei unzulässigerweise nicht über die zuständige Botschaft eingereicht worden -

der Bundesanwaltschaft mit, dass gestützt auf ein inzwischen ausreichendes Ersuchen nun auch in der Schweiz nach X. gefahndet werde. Die PUK teilt die Auffassung des Chefs der Bundespolizei und erachtet eine Ueberprüfung der bisherigen Praxis für angezeigt.

Problematisch erscheint der PUK schliesslich die mangelnde gegenseitige Information zwischen BAP und Bundesanwaltschaft einerseits, aber auch zwischen dem BAP und den kantonalen Polizeikörpers. So hat sich beispielsweise im Fall von Avni Yasar Musullulu (vgl. 3.) gezeigt, dass das BAP zwar zusätzliche Abklärungen bei den türkischen Behörden verlangte, aber keine Informationen bei der Bundesanwaltschaft darüber einholte, was gegen die betreffende Person allenfalls im eigenen Land vorliege. Auch die Bundesanwaltschaft selbst setzte das BAP nicht von sich aus über die den Zentralstellendiensten sowie den Polizeibehörden von Stadt und Kanton Zürich vorliegenden Erkenntnisse ins Bild. Ebensowenig informierte sie das BAP über ihr vorliegende Berichte, wonach sich Avni Yasar Musullulu in den Jahren 1985 und 1986 unter falschen Namen - diese Namen waren der Bundesanwaltschaft bekannt - in der Schweiz aufgehalten habe. Dieses Informationsdefizit überrascht um so mehr, als der Telexverkehr des BAP über die Sektion Interpol beim Zentralpolizeibüro der Bundesanwaltschaft abgewickelt wird.

Aufgrund ihrer Feststellungen gelangt die PUK zu folgenden Empfehlungen:

- Die Schweiz muss auf allen Ebenen vermehrt darauf hinwirken, dass die Rechtshilfeverfahren im internationalen und insbesondere im europäischen Rahmen erleichtert und unnötige Hindernisse abgebaut werden.
- Das Rechtsmittelverfahren in der Rechtshilfe muss gestrafft und besser koordiniert werden; Doppelspurigkeiten im Rechtsmittelweg sind zu vermeiden.
- Es ist zu prüfen, inwieweit direkte Kontakte zwischen ersuchender ausländischer und ersuchter schweizerischer Behörde

- ermöglicht und damit hierarchische Wege abgebaut werden könnten.
- Dem Bund ist gesetzlich die Möglichkeit einzuräumen, unter gewissen Bedingungen Verfahren der Rechtshilfe an sich zu ziehen, wenn sie komplex sind oder mehrere Kantone zugleich betreffen, oder wenn ein Kanton das Verfahren verschleppt.
 - Es sind organisatorische Massnahmen zu ergreifen, die die Zusammenarbeit zwischen den Sektionen Rechtshilfe und Auslieferung einerseits und dem Zentralpolizeibüro andererseits verbessern helfen.
 - Die Vernetzung der Informationen, die den verschiedenen Amtsstellen vorliegen, ist entschieden zu verbessern; die Möglichkeiten der Informatisierung sind besser zu nutzen.
 - Eingang und Erledigung von Rechtshilfeersuchen sind systematisch zu erfassen, damit anhand dieser Kontrolle bei Verfahrensverzögerungen die erforderlichen Massnahmen getroffen werden können.
 - Bei mangelhaften Rechtshilfeersuchen ist sicherzustellen, dass unverzüglich die notwendigen Rückfragen erfolgen.
 - In den einzelnen Abteilungen sind die Strukturen allgemein auf ihre Effektivität zu prüfen.

5. Schweizer Pässe

In der Presse ist der Vorwurf erhoben worden, dass Schweizer Pässe unrechtmässig abgegeben und missbräuchlich verwendet würden. Die PUK ist diesem Fragenkomplex nachgegangen. Soweit dabei die Verwendung von Schweizer Pässen im Rahmen geheimdienstlicher Operationen zur Diskussion steht, kann auf VI.9.2 verwiesen werden.

Die Dienststelle Polizeiwesen hat die erforderlichen Vorkehren getroffen, um Missbräuche ausschliessen zu können. Schweizer Pässe können dort nur von den kantonalen Passbüros, den schweizerischen Konsulaten im Ausland und der Notpassstelle der Kan-

tonspolizei Zürich im Flughafen Zürich-Kloten bezogen werden. Das Vorgehen kantonaler Passbüros wird stichprobenweise von der Dienststelle Polizeiwesen kontrolliert.

Würdigung

Die PUK hat den Bereich des Passwesens nicht systematisch überprüft. Sie ist ausschliesslich den vorhandenen Hinweisen nachgegangen. Dabei hat sie keine Missbräuche festgestellt.

IX. BUNDESAMT FUER AUSLAENDERFRAGEN

1. Einleitung

Im Rahmen der Untersuchung haben sich verschiedene Hinweise darauf ergeben, dass beim Bundesamt für Ausländerfragen (BFA) Unzulänglichkeiten im Zusammenhang mit der Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen an ausländische Staatsangehörige vorgekommen sind. In einzelnen Fällen wurden auf recht ungewöhnliche Weise Aufenthaltserlaubnissen an Personen erteilt, die des Drogenhandels oder der Teilnahme am internationalen Verbrechen verdächtigt werden. Neben den folgenden Ausführungen sei hier auch die die Kapitel IV.7 und VIII.3.1 verwiesen.

Soweit dabei kantonale Behörden betroffen waren, hat sich die PUK eine gewisse Zurückhaltung auferlegt. In ihren Untersuchungsbereich fielen indessen die Wahrnehmung der Oberaufsicht durch das BFA sowie das Verhalten der Bundesanwaltschaft.

Die PUK hat auch die Vorwürfe abgeklärt, die Erteilung von Visa durch die schweizerische Botschaft in Sofia erfolge zu grosszügig.

2. Autonomie der Kantone im Bereich der ihnen zugewiesenen Kontingente

Zuständig für die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen an ausländische Staatsangehörige sind die Kantone. Sie entscheiden im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften und der Verträge mit dem Ausland nach freiem Ermessen über die Bewilligung von Aufenthalt und Niederlassung. Dem Bund steht ein Einspracherecht zu, welches in der Praxis dadurch ausgeübt wird, dass er der Erteilung einer kantonalen fremdenpolizeilichen Bewilligung zustimmen muss.

Die Kantone können Aufenthaltsbewilligungen an erwerbstätige ausländische Staatsangehörige nur im Rahmen der vom Bund zugewiesenen Kontingente erteilen. Ueber die Verwendung der Kontingente entscheiden im wesentlichen die Arbeitsmarktbehörden des Kantons. Für die Zustimmung des BFA sind arbeitsmarktliche oder wirtschaftliche Fragen deshalb nicht massgebend. Die Zustimmung kann nur verweigert werden, wenn über einen Ausländer Nachteiliges bekannt ist. Bei Verlängerungsgesuchen ist dies auch möglich, wenn der ausländische Staatsangehörige den Mittelpunkt seiner Lebensverhältnisse nicht in der Schweiz hat oder sich nicht an den angegebenen Zweck seines Aufenthalts hält.

Die Kantone verfügen also bei der Erteilung von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen an ausländische Staatsangehörige über einen sehr grossen Ermessensspielraum. Das Oberaufsichtsrecht des Bundes ist beschränkt; die Zustimmung kann praktisch nur bei festgestellten Missbräuchen verweigert werden. Dem BFA fehlt indessen ein eigenes Kontrollinstrumentarium; es ist in diesem Bereich weitgehend auf die Angaben der Kantone angewiesen.

3. Steuerabkommen

Bei Durchsicht einiger Verfahren hat die PUK festgestellt, dass einzelne Kantone mit ausländischen Staatsangehörigen vor Erteilung der Aufenthaltsbewilligung Steuerabkommen abgeschlossen hatten. So tätigte beispielsweise der aus dem Nahen Osten stammende Z. bereits anfangs der achtziger Jahre in der Schweiz Gold- und Devisenhandelsgeschäfte. Er wurde deshalb im Jahre 1983 wegen Widerhandlung gegen das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung (ANAG, SR 142.20) verzeigt. Bei seiner Befragung führte er aus, er habe vor einigen Monaten einen Anwalt beauftragt, sich um eine Aufenthaltsbewilligung zu bemühen. Vor kurzem habe er den Bescheid erhalten, dass er *"die Bewilligung B bekommen würde und zwar für den Kanton Uri, gegen Hinterlegung*

von Fr. 50'000.- ". Da ihm dieser Betrag jedoch zu hoch gewesen sei, habe er über seinen Anwalt ein Treffen mit dem zuständigen Beamten des Kantons Uri arrangiert. "Wir vereinbarten, dass ich nur noch Fr. 15'000.- für das 1. Jahr bezahlen müsse." Im Rahmen jenes Verfahrens wurde Z. von der Bezirksanwaltschaft Zürich gebüsst. Das BFA erliess eine auf zwei Jahre befristete Einreisesperre, die später im Rahmen eines Wiedererwägungsentscheids auf ein Jahr reduziert wurde.

Unmittelbar nach Ablauf der auf ein Jahr reduzierten Einreisesperre erteilte das BFA auf Antrag der Fremdenpolizei des Kantons Uri im Jahre 1985 zunächst ein Dauervisum. Noch im gleichen Jahr wurde Z. vom Kanton Uri mit Zustimmung des BFA die Jahresaufenthaltsbewilligung erteilt. Die zu bezahlenden Staats- und Gemeindesteuern wurden im Rahmen einer Ermessensveranlagung auf rund Fr. 30'000.-- pro Jahr festgelegt. Die Bearbeitung des im Jahre 1986 eingereichten Verlängerungsgesuchs wurde bis zur Bezahlung der ausstehenden Steuern zurückgestellt. Die vom BFA verlangten zusätzlichen Abklärungen ergaben, dass Z. seinen Lebensmittelpunkt nicht in den Kanton Uri verlegte und seine Erwerbstätigkeit grösstenteils ebenfalls nicht im Kanton Uri ausübte. Gestützt darauf verweigerte das BFA Anfang 1988 die Zustimmung zur Verlängerung der kantonalen Aufenthaltsbewilligung. Nachdem Z. ein Gesuch um Erteilung eines Dauervisums gestellt hatte, teilte die Bundesanwaltschaft dem BFA auf Anfrage mit, es werde gegen Z. von einem ausländischen Staat wegen Verdachts der Beteiligung am internationalen Drogenhandel ermittelt; in der Schweiz liege aber nichts Konkretes vor, so dass keine stichhaltigen Gründe gegen eine befristete Zulassung sprächen. Die PUK hat die Unterlagen geprüft, die von der Zentralstelle für die Bekämpfung des illegalen Betäubungsmittelverkehrs dem BFA und der Fremdenpolizei des Kantons Uri übergeben wurden. Daraus ist immerhin ersichtlich, dass Z. verdächtigt wurde, Kopf einer internationalen Rauschgifthändlerorganisation zu sein.

In zwei weiteren Fällen, die ebenfalls den Kanton Uri betrafen, ging es um zwei ausländische Staatsangehörige (u.a. Emil Görpe, vgl. IV.3.). Ende 1980 reichten sie ein Gesuch um Erteilung einer Jahresaufenthaltsbewilligung ein. Am gleichen Tag unterzeichneten beide eine Erklärung mit folgendem Inhalt: *"Der Unterzeichnete ... erklärt ausdrücklich, während der fünf ersten Jahre seiner Wohnsitznahme im Kanton Uri im Sinne einer Aufwandbesteuerung eine Veranlagung zu akzeptieren, wonach der gesamte Steuerbetrag pro Jahr und natürliche Personen mindestens Fr. 40'000.-- beträgt. Damit sind Einkommens- sowie Vermögenssteuern für Staat, Gemeinde und Kirche sowie die Eidg. Wehrsteuer abgedeckt. Eine höhere Besteuerung im Rahmen der geltenden Bestimmungen des Steuergesetzes des Kantons Uri bleibt vorbehalten."* Gleichzeitig hinterlegten sie einen Check im Wert von 150'000 US-Dollars bei der Kantonalbank des Kantons Uri mit dem Auftrag, *"jährlich innert 30 Tagen seit Erhalt der Steuerrechnung den Betrag von Fr. 40'000.-- an die Staatskasse Uri als Steuerbetrag zu überweisen."* Die gewünschten Aufenthaltsbewilligungen wurden Anfang 1981 erteilt. Nachdem der Kanton verschiedentlich die Aufenthaltsbewilligungen mit Zustimmung des BFA verlängert hatte, verweigerte das BFA 1987 seine Zustimmung, weil der Lebensmittelpunkt der Betroffenen nicht im Kanton Uri liege. Beide ausländischen Staatsangehörigen und die von ihnen geführte Firma wurden bereits Mitte der achtziger Jahre in Polizeirapporten namentlich erwähnt und der Beteiligung am internationalen Drogenhandel verdächtigt.

Würdigung

Steuerabkommen im Bereich der direkten Bundessteuer sind weder vorgesehen noch zulässig. Das Konkordat über den Abschluss von Steuerabkommen, dem mittlerweile alle Kantone beigetreten sind, verbietet solche Abkommen, die inzwischen ohnehin verpönt sind. Lediglich die Einräumung gesetzlich vorgesehener Erleichterungen bleibt in beschränktem Masse zulässig. In der Schweiz ansässige ausländische Staatsangehörige können nach Aufwand besteuert wer-

den, wenn sie keiner Erwerbstätigkeit nachgehen. Dies war bei Z. gerade nicht der Fall. Man muss sich fragen, ob solche Steuerabkommen nicht rechtlich unwirksam sind.

Staatspolitisch bedenklich erscheint die Verknüpfung von Steuerabkommen und Aufenthaltsbewilligungen. Ein fiskalisches Interesse allein kann für die Zulassung eines ausländischen Staatsangehörigen nicht allein ausschlaggebend sein. Es kann höchstens eine der verschiedenen zu prüfenden Voraussetzungen darstellen. Auch darf die Aufenthaltsbewilligung nur mit Bedingungen verbunden werden, die sich aus dem Zweck der Ausländergesetzgebung ergeben. Die Erbringung gewisser Mindeststeuerleistungen gehört nicht dazu.

Wie bereits erwähnt, hat das BFA im Rahmen seiner Oberaufsicht nur bescheidene Eingriffsmöglichkeiten. Da die Kantone für das Einholen der Zustimmung dem BFA nur die fremdenpolizeilichen Akten einreichen müssen, kann dieses den Abschluss allfälliger Steuerabkommen nicht kontrollieren. In Zukunft sollten dem BFA sämtliche für die Beurteilung massgebenden Akten zur Verfügung stehen. Hinzu kommt, dass dem BFA ein eigenes Instrumentarium zur Ermittlung des Sachverhalts fehlt. Für Abklärungen ist es weitgehend auf die Erhebungen der kantonalen Behörden und deren Kooperationsbereitschaft angewiesen. Dies steht einer effektiven Ausübung der Oberaufsicht entgegen und wirkt sich in einer zu grossen Zurückhaltung des BFA aus.

Schliesslich hat sich gezeigt, dass das BFA - wie übrigens auch andere Bundesämter (vgl. VIII.3.3) - gelegentlich unter den Druck von Interventionen Aussenstehender gerät. Diesen Beeinflussungsversuchen ist entgegenzutreten.

Auf die mangelnde Zusammenarbeit der Bundesanwaltschaft mit anderen Bundesämtern ist bereits hingewiesen worden (vgl. V.4.). Die ihr vorliegenden Informationen, welche für die Beurteilung von Aufenthaltsgesuchen relevant gewesen wären, leitete die

Bundesanwaltschaft dem BFA nur in ungenügendem Ausmass weiter, so dass gebotene Interventionen unterblieben. Ein institutionalisierter und verbesserter Informationsaustausch ist dringend angezeigt.

4. Visa-Erteilung an Geldkuriere

Heftig kritisiert wurde die von der schweizerischen Botschaft in Sofia praktizierte Visumspraxis. Man warf der Botschaft vor, ihre Visumspraxis sei gegenüber Geldkurieren zu large, zumal dann, wenn diese durch eine renommierte Bank empfohlen würden.

Das Problem der Visagewährung an verschiedene Inhaber von libanesischen Pässen, die sich als Kuriere betätigen, ist den zuständigen Behörden seit 1982 bekannt. Bereits damals wandte sich der schweizerische Botschafter in Sofia an das BFA und verlangte eine Stellungnahme zur Visa-Erteilung an libanesischen Devisen- und Goldkuriere. Mindestens anfänglich handelte es sich ausschliesslich um Personen, in deren Pässen bereits mehrere Sichtvermerke für die Einreise in die Schweiz eingetragen waren. Diese Personen hatten ihre Visa ursprünglich in Beirut erhalten. Als die Verhältnisse in Beirut nicht mehr stabil waren, verlegten sie ihren Wohnsitz in ein Hotel in Sofia. Alle waren als regelmässige Swissair-Kunden bekannt. Die Bundesanwaltschaft wurde aufgefordert, zur Frage der Erteilung weiterer Visa Stellung zu nehmen. Sie erhob aus politisch-polizeilichen Gründen keine Einwände. Auch das in der Sache zuständige BFA erklärte sich mit der Erteilung von Visa an verschiedene Devisen- und Goldkuriere einverstanden, da auch aus fremdenpolizeilicher Sicht keine Bedenken beständen. Es wies einzig darauf hin, dass bei Dauervisa eine maximal zulässige Gesamtdauer der verschiedenen Aufenthalte von drei Monaten im Visum einzutragen sei.

An dieser Praxis ist in Sofia bis heute festgehalten worden; dies mit wiederholter Zustimmung aus Bern. Nichts deutet darauf hin, dass man sich je bemüht hätte, die Herkunft der transferierten Werte abzuklären. Dabei gab es Anzeichen dafür, dass sich Sofia gut eignete, um die strengen türkischen Grenzkontrollen zu umgehen.

Mit Schreiben vom 19. Januar 1983 stellte die Zürcher Fremdenpolizei dem BFA die später nicht beantwortete Frage, *"unter welchen Umständen Mustafa Parlak am 27. August 1982 durch die schweizerische Botschaft in Sofia/Bulgarien offensichtlich in Missachtung der geltenden Weisung (Drittland) ein sechsmonatiges Visum erteilt worden"* sei. Die Weisungen des BFA sehen vor, dass der Ausländer das Visumsgesuch in der Regel bei der für seinen Wohnort zuständigen Auslandsvertretung einzureichen hat. Wendet er sich an eine andere Vertretung, soll er nach den Gründen befragt werden. *"Kann er für die Wahl der Vertretung keine plausiblen Gründe angeben und hinterlässt der Gesuchsteller einen zweifelhaften Eindruck, ist er an die für seinen Wohnort zuständige Auslandsvertretung zu verweisen."*

Als Ende 1984 erstmals ein türkischer Kurier in Sofia ein Gesuch gestellt hatte, hielt das BFA der Schweizer Botschaft gegenüber fest: *"Für eine Sonderbehandlung besteht demnach unseres Erachtens keine Notwendigkeit. Ein entsprechendes Gesuch könnte auch in der Türkei gestellt werden."*

Noch am 9. Mai 1989 stellt sich das BFA in einem Schreiben an die politische Direktion des EDA auf folgenden Standpunkt: *"In Zusammenarbeit mit dem Zentralpolizeibüro der Bundesanwaltschaft prüfen wir zurzeit Massnahmen, die darauf abzielen, die Tätigkeit von Geldkurieren besser zu kontrollieren. Denkbar wäre alsdann ein systematischer Informationsaustausch mit dem Ausland, um abzuklären, ob Beziehungen zum Drogengeschäft bestehen. Für eine generelle Einschränkung der Visumspraxis für solche Kuriere fehlt eine entsprechende Rechtsgrundlage."*

Würdigung

Nach Ansicht der PUK kann die Visumspraxis gegenüber libanesischen Geldkurieren ohne weiteres geändert werden, zumal sie das entsprechende Gesuch nicht im Staate ihres Wohnsitzes, sondern in einem Drittstaat stellen. Dazu brauchen keine neuen Rechtsgrundlagen geschaffen zu werden. Aufgrund der seit 1982 veränderten Situation ist eine solche Praxisänderung gegenüber Kurieren angezeigt, sofern man überhaupt auf der Visumpflicht bestehen will.

Seit langem besteht der Verdacht, dass die Erlöse aus Drogengeschäften von der Türkei via Bulgarien in die Schweiz gebracht werden. Es ist unverständlich, dass hier nicht bereits zu einem früheren Zeitpunkt Massnahmen ergriffen worden sind, um Missbräuche zu verhindern. Zumindest muss in Zukunft mehr darauf geachtet werden, dass von ausländischen Vertretungen - von berechtigten Ausnahmen abgesehen - keine Visa mehr an Einwohner von Drittstaaten erteilt werden.

X. AKTENFUEHRUNG UND AKTENABLAGE

Die von der PUK durchgeführten Ermittlungen haben ergeben, dass zahlreiche Akten mangelhaft geführt sind. Die einzelnen Aktenstücke sind zwar in den Dossiers chronologisch geordnet; da die meisten Dossiers aber in Loseblattform geführt werden, führt dies vielfach zu Unübersichtlichkeit und Durcheinander. Die Aktenstücke sind zudem weder numeriert noch in einem Verzeichnis aufgeführt. Die meisten Dossiers können deshalb nicht auf ihre Vollständigkeit überprüft werden.

Insbesondere bei Verfahrensakten ist dies ein gravierender Mangel. So hat die PUK z.B. festgestellt, dass Verfahrensakten in einem bestimmten Fall verlorengegangen sind.

Ferner ist der Aktenfluss in den seltensten Fällen genau festgehalten. Es kann somit nicht festgestellt werden, wer ein Dossier bearbeitet bzw. darin Einsicht genommen hat. Die Arbeiten der PUK wurden dadurch erschwert.

Der Chef des Beschwerdedienstes des EJPD, Hugo Schär, vertrat vor der PUK die Auffassung, dass die Möglichkeit der Rekonstruktion des Aktenlaufes heute tatsächlich ungenügend sei. Er hielt ferner fest, dass die Verfahrensakten, die zum Beschwerdedienst gelangten, häufig in schlechtem Zustand seien. Die erwähnten Probleme stellten sich zwar bei vielen Vorinstanzen, in besonderem Ausmasse aber bei den Akten des DFW und des BAP.

Der Bundesrat und die betroffenen Bundesämter müssen dieses Problem aufarbeiten und eine Regelung dazu erlassen, welche die festgestellten Mängel beseitigt. Die Kontrolle wird Sache der Geschäftsprüfungskommissionen sein.

XI. GESAMTWERDIGUNG

1.

Die parlamentarische Untersuchungskommission ist beauftragt, Vorwürfen nachzugehen, die gegen die Amtsführung des EJPD erhoben wurden, allfällige festgestellte Verantwortlichkeiten und institutionelle Schwachstellen aufzudecken und darüber Bericht zu erstatten. Zur Verständlichkeit und zur Begründung der vorgeschlagenen Massnahmen werden die festgestellten Mängel in diesem Bericht eingehend dargelegt und erklärt. Dies mag zu einem Missverhältnis zwischen Kritik und positiven Feststellungen führen. Die Arbeit vieler Beamter in zahlreichen Aemtern des EJPD bleibt allein deswegen unerwähnt, weil sie korrekt ist. Für die Gesamtwürdigung dieses Berichtes wird daher mit Nachdruck festgehalten, dass das EJPD - abgesehen von den erwähnten Kritiken - gut funktioniert, korrekt geleitet wird und das Vertrauen des Parlamentes und der Oeffentlichkeit verdient.

Die parlamentarische Untersuchung eines ganzen Verwaltungszweiges kann nicht mit einer Finanzkontrolle verglichen werden. Eine Untersuchungskommission muss Hinweisen nachgehen und Stichproben anordnen, sie kann unmöglich sämtliche Einzeldossiers auf korrekte Führung und angemessene Beurteilungen untersuchen. Daraus ergibt sich, dass die Ergebnisse der PUK nicht lückenlos sein können.

All denjenigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Departementes, die zu Unrecht unter den gegenüber dem Departement pauschal erhobenen Vorwürfen gelitten haben, sei für ihre Arbeit und für ihre Geduld gedankt.

2.

Elisabeth Kopp war während vier Jahren Bundesrätin. Sie hat unserem Lande nach bestem Wissen gedient und ihr Amt kompetent, umsichtig und mit Engagement geführt. Die überaus grossen physischen und psychischen Belastungen, die das Amt mit sich bringt, hat sie mit nicht weniger Kraft und Erfolg getragen als andere Bundesräte.

Für ihre Fehler, die zu ihrem Rücktritt führten, hat sie die politische und rechtliche Verantwortung zu übernehmen. Doch dürfen diese für eine gerechte Beurteilung nicht nur für sich allein betrachtet werden, sondern sind auch in ein Verhältnis zum geleisteten Einsatz zum Wohle unseres Landes zu setzen.

3.

Das Telefongespräch zwischen Bundesrätin Elisabeth Kopp und ihrem Ehemann ist zwar Ausgangspunkt für den späteren Rücktritt aus dem Bundesrat, nicht aber dessen Hauptursache. Gravierender ist ihr Verhalten nach dem Telefongespräch. Sie orientierte den Bundesrat nicht, auch nicht zu einem Zeitpunkt, zu dem sie mit Sicherheit wusste, dass die weitergegebene Information aus der Bundesanwaltschaft stammte. Trotz Aufforderungen ihrer Mitarbeiter informierte sie die Öffentlichkeit nicht über die Wahrheit. Sie versuchte, ihre persönliche Mitarbeiterin dazu zu überreden, die Verantwortung auf sich zu nehmen und den Sachverhalt gegen aussen wahrheitswidrig darzustellen. Sie stellte unwahre öffentliche Aeusserungen ihres Ehemannes nicht richtig, obwohl sie dazu in der Lage gewesen wäre. Sie liess die Öffentlichkeit, die Bundesversammlung und den Bundesrat lange Zeit in falschem Glauben. Sie schadete so dem Ansehen aller politischen Institutionen und gefährdete auch die Handlungsfähigkeit des Bundesrates. Das Vertrauensverhältnis zu ihr wurde dadurch derart nachhaltig gestört, dass ihr Rücktritt unvermeidlich wurde.

Nicht in erster Linie der Fehler des Telefongespräches als solcher, sondern vor allem das Unvermögen, ihn einzugestehen, verträgt sich nicht mit den Anforderungen an eine Bundesrätin.

4.

Die äusserst enge Verflechtung von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in der Schweiz bringt zahlreiche Vorteile, doch zeigt der Fall Kopp auch Schwachstellen unseres Systems. Das politische Schicksal jeder Politikerin und jedes Politikers steht in engem Zusammenhang mit der beruflichen Tätigkeit seines Ehepartners. Dieser Tatsache ist bei der Vorbereitung der Wahl von Bundesrätin Elisabeth Kopp ungenügende Beachtung geschenkt worden. Bundesrätin Elisabeth Kopp selbst hat betont, zwischen ihrer Amtstätigkeit und den Geschäften ihres Ehemannes trennen zu können. Dies ist ihr jedoch in einem entscheidenden Moment nicht gelungen. Wesentliche Mitverantwortung trägt Hans W. Kopp, der auf die Amtstätigkeit seiner Ehefrau kaum Rücksicht genommen hat.

Für jedes öffentliche Handeln - und die Tätigkeit des Ehepartners eines Bundesrates gehört auch dazu - ist private Zurückhaltung und persönliche Disziplin als Verantwortung der Allgemeinheit gegenüber unabdingbar. Diese Problematik kann mit rechtlichen Vorschriften allein, etwa mit Unvereinbarkeitsbestimmungen, kaum bewältigt werden. Es ist Aufgabe aller verantwortlichen Gremien, nicht primär die äusseren Lebensumstände oder den Zivilstand eines Kandidaten zu beachten, sondern weitere Bindungen zu durchleuchten. Wenn ähnliche Krisen vermieden werden sollen, müssen sämtliche gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und persönlichen Abhängigkeiten im relevanten Umfeld berücksichtigt und offen dargelegt werden.

5.

Der Verdacht, Bundesbehörden seien durch das organisierte Verbrechen unterwandert, ist unbegründet. Das organisierte Verbrechen ist allerdings auch in der Schweiz aktiv und benutzt gewisse Einrichtungen unseres Systems, die sich durch den Missbrauch als Schwachstellen erweisen. Je offener eine Gesellschaft ist, desto verwundbarer ist sie. So gelang es ausländischen Drogenhändlern, durch Pauschalsteuerabkommen in der Schweiz Wohnsitz zu begründen und von hier aus ihrer kriminellen Tätigkeit nachzugehen. Diesbezüglich drängt sich eine viel grössere Wachsamkeit der zuständigen Behörden auf, die sich insbesondere nicht nur durch finanzielle Kriterien leiten lassen dürfen. Da der Drogen- und Waffenhandel dieselben Kanäle benutzt und auch entsprechende Tauschgeschäfte abgeschlossen werden, kommt dem organisierten Verbrechen sodann der Umstand zustatten, dass die Vermittlung unbewilligter Waffengeschäfte nicht verfolgt wird, solange die Waffen schweizerisches Territorium nicht berühren. Auch die restriktive Haltung des Bundesamtes für Polizeiwesen bei internationalen Haftbefehlen erweist sich in diesem Zusammenhang als problematisch. Dazu kommt die personelle Unterdotierung der Drogenbekämpfungsstelle, wogegen sich der Bundesanwalt weder mit dem angemessenen Druck gewehrt noch die nötigen Stellenverschiebungen vorgenommen hat. Diesbezüglich ist aber auch das Parlament, das seinerzeit den Personalstopp beschlossen hat, in einem gewissen Masse mitverantwortlich.

6.

Ganz allgemein wurde die neue Gefahr, welche unserem Staat durch das organisierte Verbrechen und den internationalen Drogenhandel droht, nicht rechtzeitig erkannt. Dass der Bundesanwalt gegen eine ganze Reihe von Finanzgesellschaften, die der Geldwäscherei im Drogenbereich verdächtigt waren, fälschlicherweise und entgegen dem Antrag des Sachbearbeiters weder ein Verfahren anord-

nete noch die Kantone dazu anhielt, erlaubte diesen, in unserem Lande weiterhin ungestört tätig zu sein. Diese large Haltung und die personelle Unterdotierung der Drogenbekämpfungsstelle birgt zudem die Gefahr, dass sich unsere Behörden allzusehr an Strafverfolgungspraktiken und -methoden ausländischer Dienste anlehnen, anstatt die nötige aktive Zusammenarbeit mit diesen zu betreiben.

7.

Die Bundesanwaltschaft und die Bundespolizei wirken im Spannungsfeld zwischen der Erfüllung des stets zu überprüfenden Polizeiauftrages und der Wahrung der Freiheitsrechte. Dies macht ihre Arbeit ausserordentlich anspruchsvoll. Die Bundesanwaltschaft und die Bundespolizei haben im grossen und ganzen gute Arbeit geleistet. Deshalb ist festzuhalten, dass aufgedeckte Mängel nicht isoliert betrachtet werden dürfen, sondern am überwiegend korrekten und sachgerechten Verhalten zu messen sind. Unser Staat definiert sich aber nicht nur durch seine territorialen Grenzen, sondern er misst sich insbesondere an den Freiheitsrechten, die er allen Schweizerinnen und Schweizern garantiert. Diese sind durch die Führungsschwäche in der Bundesanwaltschaft und die Desorientierung im Bereiche des allgemeinen Polizeiauftrages gefährdet. Falsch eingeschätzte und teilweise überholte Bedrohungen sowie die unzureichende Sammlung und der fehlerhafte Gebrauch von Daten sind die Folge. Eine Mitursache liegt gewiss auch darin, dass diese Bereiche von den politisch verantwortlichen Behörden nicht genügend beaufsichtigt und kontrolliert wurden, und dass das Parlament die gesetzlichen Mittel für eine Kontrolle gar nicht zur Verfügung hat. Es wird deshalb auch seine Sache sein, über die Einhaltung der im Bericht geforderten Grundsätze zu wachen.

8.

Der Rücktritt von Bundesrätin Elisabeth Kopp und die Verdächtigungen gegenüber der Bundesanwaltschaft und anderen Amtsstellen des EJPD haben zu einer Vertrauenskrise in unserem Land geführt.

Vertrauen entsteht durch Offenheit und durch Kontrolle. Zur Kontrolle braucht es die öffentliche Kritik des Parlamentes, aber auch der Medien, welche die Untersuchungen der Kommission mitausgelöst haben. Es gehört zu den Voraussetzungen eines demokratischen Staatswesens, dass jede öffentliche Tätigkeit durchschaubar und kontrolliert bleibt.

Die Kommission unterbreitet der Bundesversammlung und der Öffentlichkeit Anträge zu verschiedenen Massnahmen, die zu einer grösseren Offenheit und zu einer besseren Kontrolle der staatlichen Tätigkeit führen sollen.

XII. ANTRÄGE DER KOMMISSION

Parlamentarische Initiative

Gestützt auf Artikel 21bis des Geschäftsverkehrsgesetzes unterbreitet die Kommission die folgende parlamentarische Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung:

Genügen die Rechte der Geschäftsprüfungskommissionen zur Wahrnehmung der Oberaufsicht nicht, können die beiden Kommissionen durch Beschluss der Mehrheit der Mitglieder jeder Kommission eine gemeinsame Delegation bestimmen. Diese soll aus einer gleichen Zahl von Mitgliedern des National- und des Ständerates zusammengesetzt sein. Sie soll das Recht haben, nach Anhörung des Bundesrates Akten beizuziehen, die der Geheimhaltung unterstehen. Beamte können als Auskunftspersonen oder als Zeugen auch über Tatsachen einvernommen werden, die der Amtsverschwiegenheit oder der militärischen Geheimhaltungspflicht unterliegen. Mitglieder, Sekretäre und Protokollführer dieser Delegation sind ihrerseits zur Geheimhaltung verpflichtet.

Begründung: vgl. VII.2.

Motion 1 "Entflechtung der Funktionen des Bundesanwaltes"

Der Bundesrat wird beauftragt, den eidgenössischen Räten eine Gesetzesvorlage mit folgendem Inhalt zu unterbreiten:

Die Funktion des Bundesanwaltes als öffentlicher Ankläger soll getrennt werden von seiner Stellung als oberster Verantwortlicher der politischen, allenfalls auch der gerichtlichen Polizei.

Begründung: vgl. VII.1.; V.1.; V.8.5

Motion 2 "Datenschutz im Bereiche der Bundesanwaltschaft"

Der Bundesrat wird beauftragt, unverzüglich Datenschutzbestimmungen im folgenden Sinne zu unterbreiten oder zu erlassen:

1. Für die Erfassung von Daten und Informationen sind genaue Kriterien aufzustellen; insbesondere der polizeiliche Generalauftrag ist für die praktische Anwendung regelmässig neu zu definieren.
2. Soweit nicht zwingende Gründe des Staatsschutzes dagegen sprechen, ist den Betroffenen ein Einsichts- und Berichtigungsrecht einzuräumen. Gegen die Verweigerung der Einsichtnahme und der Berichtigung ist ein Rechtsmittel an eine richterliche Instanz vorzusehen.
3. Ueberholte Einträge und Dokumente sind zu vernichten.
4. Werden über Bewerber für eine Stelle in der öffentlichen Verwaltung Sicherheitsüberprüfungen durchgeführt, muss darauf in der Ausschreibung hingewiesen werden. Belastet die Sicherheitsüberprüfung den Bewerber, so ist ihm das Ergebnis mitzuteilen, das rechtliche Gehör zu gewähren, ein Einsichts- und Berichtigungsrecht zu garantieren sowie ein Rechtsmittel zur Verfügung zu stellen.
5. Sicherheitsüberprüfungen für private Arbeit- oder Auftraggeber sind nicht mehr zuzulassen. Besteht dafür in Ausnahmefällen eine gesetzliche Grundlage, so müssen dem Bewerber die gleichen Rechte eingeräumt werden wie einem Bewerber für eine Stelle in der öffentlichen Verwaltung.

Begründung: vgl. VI.5.; VI.6.; VI.7.; VII.3.; VII.4.

Postulat 1 "Bundesanwaltschaft"

Der Bundesrat wird beauftragt, folgende Massnahmen für eine Reorganisation der Bundesanwaltschaft zu treffen:

1. Die Bedrohungssituation der Schweiz ist neu zu beurteilen. Der Bekämpfung des internationalen Verbrechens, insbesondere des Drogenhandels und der Geldwäscherei, ist eine grössere Bedeutung zu geben. Das Schwergewicht bei der Bekämpfung des Drogenhandels ist auf die Ebene der Finanzierung zu verlagern.
2. Die Aktivitäten der Bundesanwaltschaft müssen stärker vernetzt werden. Drogen- und Waffenhandel, Terrorismus, erpresserische Entführungen, Agententätigkeit und politische Subversion müssen gesamthaft angegangen werden. Stärker als bisher ist das kriminelle Umfeld zu erfassen; die Einführung einer Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens ist zu prüfen.
3. Der gesetzlich vorgesehenen Oberaufsicht des Bundes gemäss Artikel 258 des Bundesstrafprozesses ist vermehrt Beachtung zu verschaffen, und die Kantone sind in ihren Aufgaben besser zu unterstützen. Bei kantonsübergreifenden Fällen sind die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch mit den Kantonen zu verstärken. Als Alternative zu einer eidgenössischen Drogenpolizei ist zu prüfen, ob unter der Leitung der Bundesanwaltschaft kantonale Beamte mit den Kompetenzen von Bundesbeamten für Ermittlungen beigezogen werden können.
4. Für die Zusammenarbeit mit ausländischen Diensten in der Schweiz sind klare rechtliche Grundlagen zu schaffen, die gewährleisten, dass die Herrschaft über das Verfahren bei der Bundesanwaltschaft bleibt und die Ermittlungen effizient geführt werden.

Begründung: vgl. IV.1.3; IV.1.4; IV.2.; IV.4.; IV.5.; IV.6.

Postulat 2 "Rechtshilfe"

Der Bundesrat wird beauftragt, folgende Massnahmen zu treffen:

1. Die Schweiz muss auf allen Ebenen vermehrt darauf hinwirken, dass die Rechtshilfeverfahren im internationalen und insbesondere im europäischen Rahmen erleichtert und unnötige Hindernisse abgebaut werden.

Es ist zu prüfen, inwieweit direkte Kontakte zwischen ersuchender ausländischer und ersuchter schweizerischer Behörde ermöglicht und damit hierarchische Wege abgebaut werden könnten.

2. Das Rechtsmittelverfahren in der Rechtshilfe muss gestrafft und besser koordiniert werden; Doppelspurigkeiten im Rechtsmittelweg sind zu vermeiden.

Dem Bund ist gesetzlich die Möglichkeit einzuräumen, unter gewissen Bedingungen Verfahren der Rechtshilfe an sich zu ziehen, wenn sie komplex sind oder mehrere Kantone zugleich betreffen, oder wenn ein Kanton das Verfahren verschleppt.

3. Es sind organisatorische Massnahmen zu ergreifen, die die Zusammenarbeit zwischen den Sektionen Internationale Rechtshilfe und Auslieferung des Bundesamtes für Polizeiwesen einerseits und dem Zentralpolizeibüro der Bundesanwaltschaft andererseits verbessern helfen.

Die verschiedenen Amtsstellen haben ihre Informationen besser zu vernetzen und die Möglichkeiten der Informatisierung vermehrt zu nutzen.

In der zuständigen Abteilung sind die Strukturen allgemein auf ihre Effektivität zu prüfen.

Begründung: vgl. VIII.2.; VIII.4.

Postulat 3 "Erteilung von Visa"

Der Bundesrat wird beauftragt, der Bundesversammlung zur Visumpflicht einen umfassenden Bericht zu erstatten und zu prüfen, inwieweit die Praxis der Erteilung von Visa geändert werden muss.

Namentlich sollen Missbräuche verhindert werden. Nur in begründeten Ausnahmefällen sollen Visa an Einwohner von Drittstaaten erteilt werden.

Begründung: vgl. IX.4.

Postulat 4 "Aktenführung und Aktenablage"

Der Bundesrat wird ersucht, namentlich bei Verfahrensakten die Aktenführung und Aktenablage in der Bundesverwaltung zu überprüfen und die nötigen Verbesserungen anzuordnen.

Begründung: vgl. X.

Vorkommnisse im EJPD Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) vom 22. November 1989

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1990
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	07
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	89.006
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	20.02.1990
Date	
Data	
Seite	637-878
Page	
Pagina	
Ref. No	10 051 331

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.