



3003 BERN, 19. Februar 1976

Ø 031 / 61 11 11 – TELEGR.: PARQUETFEDERAL

U/REF.: Vo/fi/6

V/REF.:

1. B. 14.41.32. Am.

+ B. 11.42.0 ✓

+ B. 11.42. Am. O. ✓

+ B. 11.42. PR. O. ✓

Bericht und Stellungnahme

des Bundesanwaltes betreffend das beabsichtigte Tätigwerden in der Schweiz der von der niederländischen Regierung eingesetzten Untersuchungskommission zur Vorabklärung der gegenüber Prinzgemahl Bernhard erhobenen Beschuldigung der passiven Bestechung durch Lockheed.

1. Ausgangslage

1. 1. Die Ankunft der niederländischen Untersuchungskommission wurde dem EPD von der niederländischen Botschaft am 18.2.1976, 12.05, angemeldet. Die Kommission beabsichtigt, die beiden Schlüsselfiguren im Lockheed-Bestechungsskandal Meuser (St. Moritz) und Dr. Weisbrod (Zürich) zu kontaktieren und zu befragen.
1. 2. Das EPD hat unverzüglich mit dem Chef des EJPD Föhlung aufgenommen und ging irrtümllicherweise davon aus, dieser habe ein Tätigwerden der Kommission auf schweizerischem Hoheitsgebiet bewilligt. Nach Klärung dieses Missverständnisses besprach der Bundesanwalt unter Beizug von Herrn Dr. Markees (Polizeiabteilung) die Angelegenheit mit Herrn Botschafter Hegner.
1. 3. Die Gesichtspunkte der Bundesanwaltschaft konnten mit jenen des EPD nicht voll in Uebereinstimmung



gebracht werden. Es wurde vereinbart, dass EPD und Bundesanwaltschaft ihre Auffassung zunächst je in einem Bericht zusammenfassen werden. Der niederländischen Botschaft soll mitgeteilt werden, die Kommission dürfe die beabsichtigte Tätigkeit ohne Bewilligung nicht aufnehmen. Ob diese erteilt werde, entscheide die schweizerische Regierung. Ihr müsse die dafür erforderliche Zeit eingeräumt werden.

2. Die Problemstellung

2. 1. Nach Art. 271 Zif. 1 Abs. 1 StGB ist strafbar, wer auf schweizerischem Gebiet ohne Bewilligung für einen fremden Staat Handlungen vornimmt, die einer Behörde oder einem Beamten zukommen.

Die beabsichtigten Befragungen von Meuser und Dr. Weisbrod durch die von der niederländischen Regierung eingesetzten Untersuchungskommission fallen unter diese Strafbestimmung.

2. 3. Es ist zu entscheiden, ob eine solche Bewilligung erteilt werden kann und soll.

Nach dem BRB vom 7. Juli 1971 über die Ermächtigung der Departemente und der Bundeskanzlei zum selbständigen Entscheid über Bewilligungen nach Art. 271 Zif. 1 StGB (SR 172.012) sind Bewilligungsgesuche von politischer oder sonst grundsätzlicher Bedeutung dem Bundesrat zu unterbreiten (Art. 1 Abs. 2). Die Bundesanwaltschaft vertritt die Auffassung, dass es sich hier wegen der präjudiziellen Auswirkung um einen solchen Fall handelt.

2. 3. Nach Auffassung des EPD gebietet die Höflichkeit gegenüber der befreundeten holländischen Regierung und dem niederländischen Königshaus einen positiven und zudem einen raschen Entscheid. Es ist somit ein Zirkulationsbeschluss des Bundesrates in Erwägung zu ziehen.

3. Die bisherige Praxis bei der Bewilligungserteilung nach Art. 271 StGB

3. 1. Jedes Tätigwerden ausländischer Beamter auf Schweizergebiet, das über blosser Kontakte mit schweizerischen Behörden hinausgeht, wird nach ständiger Praxis, sofern keine Bewilligung vorliegt, als nach Art. 271 StGB verbotene und strafbare Handlung betrachtet.
3. 2. Bewilligungen nach Art. 271 StGB werden nur mit grosser Zurückhaltung erteilt. So etwa auf Antrag der Polizeiabteilung im Gebiete der Rechtshilfe, z.B. für Augenscheine ausländischer Gerichte bei in der Schweiz begangenen und im Ausland zu beurteilenden Straftaten.
3. 3. Nicht entsprochen wurde dagegen vom EPD, im Einvernehmen mit der Bundesanwaltschaft, in gleicher Sache (Lockheed) dem Wunsch der US-Senatskommission, Meuser und Weisbrod durch einen ihrer Mitarbeiter (Blum) in der Schweiz zu befragen. Diesem wurde lediglich eine Aussprache mit dem seinerzeit mit der schweizerischen Administrativuntersuchung beauftragten Prof. Dr. Trechsel zugestanden.

3. 4. Ebenfalls nicht eingegangen ist das EPD (im Einvernehmen mit Bundesanwaltschaft und Polizeiabteilung) auf den Wunsch des US State Departments um Zulassung der Tätigkeit von Beamten der SEC in der Schweiz zur Befragung von Personen und Akteneinsichtnahme in der SKA/Harwood-Angelegenheit (wobei allerdings zu bemerken ist, dass es sich hier nicht um gemeinrechtliche Vergehen, wie Bestechung, sondern vorwiegend um die Verletzung von US-Devisenvorschriften handelte).
3. 5. Eine Ausnahme zugunsten der schweizerischen Exportwirtschaft wurde bezüglich verschiedener afrikanischer Staaten mit Devisenbewirtschaftung gemacht, die die Société Générale de Surveillance in Genf mit Mengen-, Qualitäts- und Preisüberprüfungen beauftragt haben, ohne deren Unbedenklichkeitsbescheinigung jede Ausfuhr schweizerischer Güter in diese Staaten ausgeschlossen ist (BRB vom 13.2.1974 und Einzelbewilligungen des EVD mit Bezug auf jeden einzelnen Staat). Die mit diesem BRB getroffene Regelung steht auf Veranlassung der Bundesanwaltschaft in Ueberprüfung, und ein Antrag des EVD an den Bundesrat ist in Vorbereitung.
3. 6. Herr Dr. Markees erhebt seitens der Polizeiabteilung unter dem Gesichtspunkt der Rechtshilfe in Verwaltungssachen und der Amtshilfe die gleichen Bedenken, die er im Zusammenhang mit den US-Erhebungen in der Schweiz über Portefeuille-Investitionen in einer Notiz an Sie vom 18.11.1975 dargelegt hat (vgl. Beilage).

4. Stellungnahme der Bundesanwaltschaft

4. 1. Auszugehen ist davon, dass es sich bei der Tätigkeit des niederländischen Untersuchungsteams um eine administrative Vorabklärung darüber handelt, ob allenfalls ein gemeinrechtliches Delikt vorliegt. Diese Tätigkeit kann mit jener verglichen werden, wie sie im Auftrag des EMD von Herrn Prof. Trechsel ausgeübt wurde. Sie ist weder den Erhebungen der Senatskommission Church in Sachen Northrop/Lockheed noch jenen der SEC in Sachen SKA/Harwood gleichzusetzen. Die Verschiedenheit besteht auch nach dem Charakter und dem Umfang der Begehren. Die US-Behörden verlangten in beiden Fällen Befragungen und Akteneinsicht in hängigen Verfahren der Senatskommission bzw. der SEC, wogegen die niederländische Untersuchungskommission sich auf die Befragung der beiden Schlüsselfiguren beschränkt, zur Vorabklärung, ob ein gemeinrechtliches Delikt vorliege.
4. 2. Für die Erteilung der Bewilligung für die niederländische Untersuchungskommission kann angeführt werden:
4. 2. 1. Eine gewisse moralische Verpflichtung (acte de politesse), einem mit der Schweiz befreundeten europäischen Staat bei der Abklärung eines auch nach schweizerischer Auffassung verpönten Verhaltens zu helfen.
- 4.2. 2. Die Ueberlegung, dass für die schweizerischen Behörden nicht der Prinzgemahl Bernhard im Vordergrund steht, sondern die Institution des Königreichs der Niederlande.

4. 3. Gegen die Erteilung sprechen andererseits gewichtige Gründe:
4. 3. 1. Sie sind sowohl präjudizieller wie auch politischer Natur. Man kann sich kaum vorstellen, wie den US-Behörden mundgerecht zu machen wäre, warum den Holländern das gewährt wird, was man in gleicher Sache ihnen verweigert hat.
4. 3. 2. Es wäre, immer auch im Hinblick auf zukünftige Fälle, kaum zu verantworten, einer ausländischen Behörde selbständige Amtshandlungen auf Schweizergebiet unkontrolliert und ohne jede schweizerische Mitwirkung zu bewilligen. Herr Dr. Markees weist im Zusammenhang mit den Verhandlungen über das US-Rechtshilfeabkommen auf den seinerzeitigen geschlossenen Widerstand der schweizerischen Wirtschaftskreise gegen die Zulassung einer solchen selbständigen ausländischen Tätigkeit in der Schweiz hin.
4. 3. 3. Die US-Reaktionen auf die Ablehnung von Erhebungen durch den US-Senatsausschuss-Beauftragten Blum lassen einen US-Grossangriff auf die Schweiz und ihre Institutionen (Bankgeheimnis und Art. 273 StGB) erwarten. Es bestünde unseres Erachtens ein Widerspruch darin, dieses Risiko durch Abweisung der Amerikaner schweizerischerseits auf sich zu nehmen, dieses dann aber durch Gewährung einer Bewilligung an die Niederländer in Missachtung der eigenen schweizerischen Interessen zu akzentuieren.

4. 3. 4. Es wirkt stossend, dass mit der Bewilligung einer unbeaufsichtigten Befragung der Untersuchungskommission mehr Rechte eingeräumt würden als die niederländischen Behörden nach Einleitung eines Strafverfahrens im Wege der Rechts-hilfe beanspruchen könnten.

5. Schlussfolgerungen

Gefühlsmässig und unter moralischen Gesichtspunkten sollte der niederländischen Regierung und ihrer Untersuchungskommission Unterstützung geleistet werden, um die Verdächtigung eines Angehörigen des Königshauses wegen eines verabscheuungswürdigen und in der Schweiz ebenfalls strafbaren Verhaltens abzuklären.

Gefühle sind jedoch hier fehl am Platz. Nach Abwägung des Pro und Contra gelange ich zum Schluss, die Bewilligung könne ohne zukünftige schwere Beeinträchtigung in der Handhabung des Art. 271 StGB nicht erteilt werden.

Im übrigen handelt es sich um einen von der Landesregierung zu fällenden politischen Entscheid.

DER BUNDESANWALT

