

[dodis.ch/61948](https://dodis.ch/61948)

Auszug

*Antrag des EJPD an den Bundesrat<sup>1</sup>*STATIONIERUNG VON SCHWEIZERISCHEN  
POLIZEIVERBINDUNGSBEAMTEN IM AUSLAND ZUR BEKÄMPFUNG  
DES ILLEGALEN DROGENHANDELS UND DER ORGANISIERTEN  
KRIMINALITÄT

Bern, 22. November 1993

*I. Einleitung**1. Notwendigkeit von Verbindungsbeamten*

Bis heute fehlt jedes Tätigwerden der Schweiz – im Sinne von Informationsbeschaffung – in den Herkunfts-, Produktions- und Transitländern von Betäubungsmitteln bzw. an den Brennpunkten der Organisierten Kriminalität oder bei anderen wichtigen kriminalpolizeilichen Fällen (Verbrechen oder Vergehen). Zahlreiche europäische Staaten (mit Ausnahme von Österreich, Luxemburg und Liechtenstein) arbeiten dagegen seit Jahren erfolgreich auf diese Weise.

Die Bekämpfung des Handels mit illegalen Betäubungsmitteln und der Organisierten Kriminalität oder anderer wichtiger internationaler Straftaten ist

---

1 CH-BAR#E1004.1#1000/9#1037\* (4.10prov.). *Dieser Antrag wurde von Ronald Patzold, der im Zentralpolizeibüro des Bundesamts für Polizeiwesen für die Betäubungsmittelkommissariate zuständig war, unter der Verantwortung des stv. Chefs des Zentralpolizeibüros, Marcel Bebié, verfasst und vom Vorsteher des EJPD, Bundesrat Arnold Koller, unterzeichnet. Der Antrag stützt sich auf ein Schreiben der Bundesanwaltschaft vom 12. November 1991, vgl. [dodis.ch/61888](https://dodis.ch/61888). Der Bundesrat beschloss in seiner Sitzung vom 13. Dezember 1993 dem Antrag zu folgen und ermächtigte das EDA und das EJPD «im Jahre 1994 die Entsendung von zwei Polizeiverbindungsbeamten nach Washington/USA und Lyon/F zu vollziehen» und weitere Standorte für 1995 und 1996 abzuklären, vgl. das BR-Prot. Nr. 2341, Faksimile [dodis.ch/61948](https://dodis.ch/61948).*



nicht ein kantonales oder nationales, sondern vielmehr ein internationales Problem. Der Bundesrat hat denn auch seinen festen Willen bekundet, im Rahmen der Massnahmen gegen das Organisierte Verbrechen auch den Kampf gegen den internationalen illegalen Betäubungsmittelhandel zu verstärken, dies nicht zuletzt durch die Verstärkung des Personals der Zentralstellendienste im Zentralpolizeibüro des Bundesamtes für Polizeiweisen.<sup>2</sup>

Mit der Schaffung der neuen Normen im Strafgesetzbuch über die Geldwäscherei (Art. 305bis, SR 311.0) und die mangelnde Sorgfalt bei Finanzgeschäften (Art. 305ter, SR 311.0) hat die Schweiz einen ersten Schritt getan, um dem im Ausland bestehenden Eindruck entgegenzuwirken, sie engagiere sich zu wenig im Kampf gegen den internationalen Drogenhandel.<sup>3</sup> Mit dem in naher Zukunft beabsichtigten Beitritt zum Psychotropen-Abkommen von 1971 und zum Zusatzprotokoll von 1972 sowie zum Übereinkommen gegen den illegalen Handel mit Betäubungsmitteln und psychotropen Substanzen von 1988 kann der Anschluss an den internationalen Standard bei der Bekämpfung des illegalen Drogenhandels erreicht werden.<sup>4</sup>

Ein weiterer Schritt in diese Richtung muss nun mit der Entsendung von Polizeiverbindungsbeamten getan werden. Diese ist nicht nur im eigenen Interesse erforderlich; vermehrtes Engagement der Schweiz wird auch als Geste der Solidarität mit anderen Staaten erwartet, nachdem Verbindungsbeamte anderer Nationen bislang in erheblichem Ausmass die Aufgaben der fehlenden schweizerischen Verbindungsbeamten vor Ort unentgeltlich übernommen haben. Die PUK-EJPD hat in ihrem Schlussbericht (BBl 1990 I S. 97–103) zudem die Abhängigkeit der schweizerischen Dienste von ihren ausländischen Partnerorganisationen gerügt und als Ausdruck der eigenen Souveränität vermehrte Selbständigkeit gefordert.<sup>5</sup>

Die Subkommission «Drogenfragen» der Eidgenössischen Betäubungsmittelkommission gab in ihrem Bericht vom Juni 1989 (S. 82)<sup>6</sup> u. a. folgende Empfehlungen für eine verbesserte Bekämpfung des Drogenhandels ab:

- Ergreifung von aktiven Informationsmassnahmen in den Herkunftsländern der Drogentransporteure;
- Aktive Informationsbeschaffung in den Produktionsländern durch dort stationierte Verbindungsbeamte.

2 Vgl. dazu den Bericht über die Geschäftsführung des Bundesrates, des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts im Jahr 1990, S. 213. Vgl. dazu auch DDS 1992, Dok. 6, [dodis.ch/61928](http://dodis.ch/61928).

3 Vgl. die Botschaft über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Gesetzgebung über Geldwäscherei und mangelnde Sorgfalt bei Geldgeschäften) vom 12. Juni 1989, [dodis.ch/63319](http://dodis.ch/63319).

4 Vgl. dazu die Notiz der Direktion für internationale Organisationen des EDA an den Vorsteher des EDA, Bundesrat René Felber, vom 8. November 1991, [dodis.ch/61931](http://dodis.ch/61931); die Botschaft betreffend das Übereinkommen von 1988 gegen den unerlaubten Verkehr mit Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen vom 29. November 1995, BBl, 1996, I, S. 609–667, und die Botschaft über den Beitritt der Schweiz zu zwei internationalen Betäubungsmittel-Übereinkommen sowie über die Änderung des Betäubungsmittelgesetzes vom 22. Juni 1994, [dodis.ch/63061](http://dodis.ch/63061).

5 Vorkommnisse im EJPD. Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) vom 22. November 1989, [dodis.ch/65519](http://dodis.ch/65519).

6 Aspekte der Drogensituation und Drogenpolitik in der Schweiz. Bericht der Subkommission «Drogenfragen» der Eidgenössischen Betäubungsmittelkommission, Bern 1989.

Schliesslich wurde der Bundesrat in der als Postulat entgegengenommenen Motion Ziegler (90.504) vom 23.03.1990 betreffend Anti-Drogen-Attachés in Schweizer Botschaften aufgefordert, bei den wichtigsten schweizerischen Botschaften in Lateinamerika, im Mittleren Osten und in Asien einen Anti-Drogen-Attaché einzusetzen.<sup>7</sup>

Im Oktober 1991 hat der Bundesrat von der Erarbeitung eines Konzeptes zur Stationierung schweizerischer Drogenverbindungsbeamter im Ausland zustimmend Kenntnis genommen.<sup>8</sup>

### *2. Aufgaben eines Polizeiverbindungsbeamten*

Soweit dies den Abmachungen mit den Behörden des jeweiligen Gastlandes entspricht und mit den jeweiligen gesetzlichen Vorschriften vereinbar ist, hat ein Verbindungsbeamter die nachstehenden Aufgaben:

a) Informationsgewinnung und Informationsaustausch auf dem Gebiete der Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität – vor allem zur Unterstützung schweizerischer Ermittlungsverfahren – durch Kontakte mit

– den für die Betäubungsmittelbekämpfung zuständigen Behörden des Gastlandes bzw. der angrenzenden Drittländer,

– den Betäubungsmittel-Verbindungsbeamten anderer Staaten, die im Gastland oder in Drittländern stationiert sind,

– dem nationalen Zentralbüro und dem Betäubungsmittel-Verbindungsbeamten der internationalen kriminalpolizeilichen Organisation IKPO-Interpol im Gastland und in Drittländern,

– anderen schweizerischen Auslandsvertretungen (Konsulate etc.).

b) Unterstützung der für die Betäubungsmittel-Bekämpfung zuständigen Behörden der Stationierungsländer bei ihren eigenen Ermittlungsverfahren mit Bezug zur Schweiz durch

– anbieten eines Ansprechpartners für schnelle und direkte Verbindungen in operativen Fällen,

– Mitwirkung in Fahndungsangelegenheiten,

– Anwesenheit bei Vernehmungen von Tatverdächtigen und Zeugen, Durchsuchungen und anderen Ermittlungsmassnahmen,

– Auswertung sachbezogener Unterlagen.

c) Allgemeine Beratung von Strafverfolgungsbehörden der Stationierungsländer in Angelegenheiten der Betäubungsmittelbekämpfung und der Organisierten Kriminalität.

d) Teilnahme an Konferenzen und Tagungen in der Stationierungsregion mit den Themenkreisen «Illegaler Betäubungsmittelhandel» und «Organisierte Kriminalität».

e) Ergänzend zu den oben aufgeführten Aufgaben: Wahrnehmung aller Interessen der schweizerischen Strafverfolgungsbehörden im Bereich der Wirtschaftskriminalität und vor allem der Organisierten Kriminalität wie auch in weiteren

<sup>7</sup> Vgl. die Motion 90.504 «Anti-Drogen-Attaches» in Schweizer Botschaften von Nationalrat Jean Ziegler vom 23. März 1993, [dodis.ch/63067](http://dodis.ch/63067).

<sup>8</sup> Vgl. die Notiz des EDA und der Bundesanwaltschaft an den Vorsteher des EDA, Bundesrat Flavio Cotti, und an Bundesrat Koller vom 23. August 1991, [dodis.ch/62174](http://dodis.ch/62174).

wichtigen, rechtshilfefähigen, kriminalpolizeilichen Fällen (d. h. bei Verbrechen und Vergehen).

f) Unterstützung der ersuchenden schweizerischen Behörden in allen Rechts- hilfe- und Auslieferungsfragen.

g) Erkennung und Analyse neuer ausländischer Trends und Verbrechensfor- men sowie Zurverfügungstellung dieser Erkenntnisse für die schweizerischen Strafverfolgungs- und Zollbehörden.

In keinem Fall sind die Verbindungsbeamten jedoch befugt, an ihrem Statio- nierungsort selbständig zu ermitteln und damit Amtshandlungen vorzunehmen, die als Folge der nationalen Souveränität den zuständigen lokalen Strafverfol- gungsbehörden vorbehalten sind.

### 3. Anzahl und Einsatzorte

Analog zu den erfolgreichen ausländischen Konzepten soll ein Netz von Poli- zeiverbindungsbeamten aufgezogen werden. Im heutigen Zeitpunkt besteht aus der Sicht des EJPD das Bedürfnis, insgesamt zehn Beamte an folgende Destinati- onen zu entsenden, bzw. beim *Generalsekretariat von Interpol* als der wichtigsten internationalen polizeilichen Organisation zu stationieren:

Auf dem amerikanischen Kontinent stechen einerseits die *USA* als Drehschei- be des internationalen Drogenhandels und der Geldwäscherei sowie als Knoten- punkt des Organisierten Verbrechens hervor. Andererseits müssen nebst weiteren südamerikanischen Staaten, die jedoch bereits durch genügend Verbindungsbe- amte anderer Staaten abgedeckt sind und wo die Präsenz eines schweizerischen Beamten nicht erforderlich ist, vor allem *Brasilien* und *Venezuela*, als die grossen Operationszentren der lateinamerikanischen Kartelle, mit Verbindungsbeamten beschickt werden.<sup>9</sup> *Spanien*, wohin ein weiterer Beamter entsandt werden sollte, gilt aufgrund der Sicherstellungsmengen im Tonnenbereich als Einfallstor für Ko- kain und ist damit als einer der wichtigsten Brückenköpfe für die südamerikani- schen Kartelle in Europa zu betrachten.

Mit der Stationierung von weiteren drei Beamten in der *Türkei*, in *Tschechien* und anfänglich *Zypern* (bis sich die Lage in Beirut stabilisiert hat und eine Beschi- ckung dieser Destination verantwortbar ist) können die Informationsbedürfnisse, die sich für den Nahen Osten und für die Balkanroute ergeben, abgedeckt wer- den. Ungefähr zwei Drittel des in Westeuropa bzw. in der Schweiz umgesetzten Heroins werden nämlich entweder im Nahen Osten angebaut und raffiniert oder gelangen via Balkanroute aus den Ländern des «Goldenen Halbmondes» (Iran, Pakistan und Afghanistan) über die ehemalige Tschechoslowakei in die Schweiz.

Mit der Stationierung eines weiteren Beamten in *Thailand* sollen der Ferne Osten und damit die Anbauländer des «Goldenen Dreieckes» (Burma, Laos und Thailand), von wo ca. ein Drittel des hier umgesetzten Heroins herkommt, infor- mationsmässig besser erschlossen werden.

Unseres Erachtens muss im Hinblick darauf, dass *Moskau* als Drehscheibe des Organisierten Verbrechens zunehmend an Bedeutung gewinnt und als Knoten- punkt den Zugang zu den kaukasischen GUS-Staaten, aus denen in den kommen-

9 *Nebst diesen beiden Ländern stand auch eine Stationierung in Bolivien zur Diskussion, vgl. DDS 1993, Dok. 13, [dodis.ch/61433](http://dodis.ch/61433).*

den Jahren grosse Mengen an Heroin zu erwarten sind, ermöglicht, ein weiterer Beamter dort stationiert werden.

In einer *ersten Phase* sollen im ersten Quartal 1994 die Schweizer Botschaft in *Washington/USA* und das *Generalsekretariat INTERPOL* in *Lyon/F* beschiedt werden. 1995 sollen diejenigen Destinationen, welche aufgrund der Intensität des Schriftverkehrs, sowie der gemeinsamen Ermittlungstätigkeit in internationalen Fallkomplexen und der Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit herausragen, drei Beamte entsandt werden.

In einer *zweiten Phase* soll 1996 das Netz, gestützt auf die mit den ersten Entsendungen gesammelten Erfahrungen, mit den vorerst fünf letzten Beamten ausgebaut werden.

Es erscheint zweckmässig, dass das EJPD, gestützt auf die Anträge des Bundesamtes für Polizeiwesen im Einvernehmen mit dem EDA, die Destinationen für die Polizeiverbindungsbeamten evaluiert und sie anschliessend dem Bundesrat zur Genehmigung unterbreitet. Der Bundesrat muss ohnehin die vom EDA in Zusammenarbeit mit dem EJPD ausgearbeiteten rechtlichen Vereinbarungen mit den Destinarstaaten seitens der schweizerischen Landesregierung genehmigen.

Die Entsendung eines Verbindungsbeamten in die Vereinigten Staaten hat anlässlich des USA-Besuches des Vorstehers EJPD im März 1992 an Aktualität und Bedeutung gewonnen. Einerseits waren sich dabei die Vertreter beider Staaten einig, dass für die Stationierung von Drogenverbindungsleuten an den jeweiligen Botschaften im Partnerstaat eine genügende rechtliche Grundlage zu schaffen sei. Andererseits wurde als Resultat der Gespräche den Vertretern der amerikanischen Drogenbekämpfungsbehörde DEA in Aussicht gestellt, dass der Entsendung eines Polizeiverbindungsbeamten nach Washington hohe Priorität eingeräumt wird.<sup>10</sup>

Die Destination USA ist vor allem für den Informationsfluss in den immer häufiger auftretenden Fällen von Finanzierungsgeschäften im illegalen Betäubungsmittelhandel von grossem Nutzen. Es gilt heute, in erster Linie den Rückfluss der Drogengelder zu verfolgen, um so an die wahren Hintermänner in den kriminellen Organisationen heranzukommen.

#### *4. Rekrutierung / Ausbildung der Verbindungsbeamten*

Als Kandidaten kommen nur ausgebildete kantonale Polizeibeamte oder Beamte der Zentralstelle Rauschgift im Bundesamt für Polizeiwesen in Frage, die sich über eine langjährige kriminalpolizeiliche Praxis und überdurchschnittliche Leistungen im Auswertungs- und Ermittlungsbereich ausweisen können.

Zudem müssen sie über die notwendigen Sprachkenntnisse (Interpol-Sprachen und allenfalls Sprache des Stationierungsortes) verfügen. Kontaktfähigkeit, Verhandlungsgeschick, gutes Urteilsvermögen, eine solide Grundausbildung sowie gehörige Umgangsformen, insbesondere unter Berücksichtigung der internationalen diplomatischen Gepflogenheiten, sind weitere unabdingbare Voraussetzungen.

Bewerber, die für einen Auslandeinsatz in Betracht kommen, müssen während mehreren Monaten bei der Zentralstelle Rauschgift des Bundesamtes für Polizeiwesen gezielt ausgebildet und vorbereitet werden. Erst nach Abschluss dieser Einarbeitungsphase ist über eine definitive Entsendung zu entscheiden.

<sup>10</sup> Vgl. dazu die Informationsnotiz des EJPD an den Bundesrat vom 5. April 1992, [dodis.ch/60727](http://dodis.ch/60727).