

MEF/BON

DIC/DVA

Unser Ziel ist es, die Frage der Unterstellung zu klären.

o.713-21 - Sd/WP/GAM/VR/BKA

Bern, 23. August 1991

á	ET	KR	BO	PT	ED	a/a
date	11.9.					
DFAE						11. SEP. 1991
Ref.						a. 211.190

(B)F-offizier in relation avec nos missions, d.l. u.a. Erhaltung des Disziplin! W  
11.9.91

Notiz an die Vorsteher von EDA und EJPD

Entsendung von schweizerischen Betäubungsmittel-Verbindungsbeamten (BMVB) ins Ausland

1. Einleitung

Die internationale Zusammenarbeit in Drogenfragen, ganz besonders auch auf polizeilichem Gebiet, ist in den letzten Jahren stark intensiviert worden. Ein wesentliches und effizientes Mittel dazu ist der direkte, persönliche Kontakt zwischen Polizeibeamten verschiedener Länder in der täglichen Arbeit, der nie durch den blossen Informationsaustausch ersetzt werden kann. In Bern sind zu diesem Zweck seit Jahren amerikanische und kanadische BMVB stationiert, britische sollen folgen. Die Schweiz hat ihrerseits bis anhin keine derartigen Beamten ins Ausland entsandt, ja sie ist nicht einmal bei der Interpol in Lyon vertreten.

Im Zusammenhang mit der Diskussion über die Vorkommnisse von 1988/89 im EJPD haben Oeffentlichkeit und Parlament eine Verstärkung der Bundesanwaltschaft im Drogenbekämpfungsbereich gefordert. Der Bundesrat hat zu diesem Zweck am 12. Juni 1989 eine Aufstockung der Zentralstelle Betäubungsmittel um 15 Stellen auf 22,5 Stellen bewilligt. Wie weiter unten ausgeführt wird, gehören zum Konzept des Ausbaus dieser Stelle auch Verbindungsbeamte im Ausland.

Die beschriebene innenpolitische Erwartungshaltung äusserte sich aber auch in anderer Weise. Die Subkommission "Drogenfragen" der Eidgenössischen Betäubungsmittelkommission fordert in den Empfeh-



lungen ihres Berichts "Aspekte der Drogensituation und Drogenpolitik in der Schweiz" vom Juni 1989 ausdrücklich die "Ergreifung von aktiven Informationsmassnahmen in den Herkunftsländern der Drogentransporteure" sowie die "aktive Informationsbeschaffung in den Produktionsländern durch dort stationierte Verbindungsbeamte" (S. 82). Weiter hat der Nationalrat in der Junisession 1990 eine Motion Ziegler vom 23. März 1990 als Postulat überwiesen, die den Bundesrat einlädt "bei den wichtigsten schweizerischen Botschaften in Lateinamerika, im Mittleren Osten und in Asien einen Anti-Drogen-Attaché einzusetzen".

Schliesslich äusserte der Vorsteher des EJPD an einer Tagung des erweiterten Fünferklubs vom März 1990 in Rom, die Schweiz sei bereit, in Zukunft auch ihrerseits BMVB einzusetzen.

## 2. Konzept der Bundesanwaltschaft für die Entsendung von BMVB

### 2.1. Ausgangslage

Bis heute fehlt jedes Tätigwerden der Schweiz - im Sinne von Informationsbeschaffung - in den Produktionsländern von Betäubungsmitteln, obwohl die meisten europäischen Staaten auf diese Weise recht erfolgreich arbeiten. So war an der Arbeitstagung zum Thema "Nigerianische Heroinkuriere" im Generalsekretariat der Interpol in Paris (21./22. Februar 1989) die Schweiz neben Belgien das einzige der teilnehmenden Länder, welches das Instrument der Verbindungsbeamten im Ausland nicht kennt (siehe den erwähnten Bericht der Subkommission "Drogenfragen", S. 31).

Die Bekämpfung des Handels mit illegalen Betäubungsmitteln ist nicht ein kantonales oder nationales, sondern vielmehr ein internationales Problem. Der Bundesrat hat seinem festen Willen, im Rahmen der Massnahmen gegen das organisierte Verbrechen auch den Kampf gegen den internationalen illegalen Betäubungsmittelhandel zu verstärken, nicht zuletzt durch den erwähnten Personalausbau bei der Bundesanwaltschaft im Jahre 1989 Ausdruck verliehen.

Mit der Schaffung der neuen Strafbestimmungen im Strafgesetzbuch über die Geldwäscherei und die mangelnde Sorgfalt bei Finanzge-

schäften hat die Schweiz einen ersten Schritt getan, um dem im Ausland bestehenden Eindruck, sie engagiere sich zu wenig im Kampf gegen den internationalen Drogenhandel, entgegenzuwirken. Mit dem beabsichtigten Beitritt zum Psychotropenabkommen von 1971 und zum Zusatzprotokoll von 1972 sowie der bevorstehenden Ratifikation des Abkommens der Vereinten Nationen gegen den illegalen Handel mit Betäubungsmitteln und psychotropen Substanzen von 1988 kann das Image unseres Landes im Ausland weiter aufge bessert werden. Ein weiterer Schritt in dieselbe Richtung könnte nun mit der Entsendung von BMVB getan werden. Eine solche würde nicht nur aus Eigennutz geschehen: Vermehrtes Engagement der Schweiz wird auch als Geste der Solidarität anderer Staaten gegenüber erwartet.

## 2.2. Aufgaben eines Betäubungsmittel-Verbindungsbeamten

Ein BMVB hat die nachstehenden Aufgaben, soweit dies den Abmachungen mit den Behörden des jeweiligen Gastlandes entspricht, oder in Ermangelung solcher, mit den gesetzlichen Vorschriften des Gastlandes vereinbar ist:

- a) Informationsgewinnung und Informationsaustausch in Angelegenheiten der Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität - vor allem zur Unterstützung schweizerischer Ermittlungsverfahren - durch Kontakte mit
- den für die Betäubungsmittelbekämpfung zuständigen Behörden des Gastlandes und evtl. von Drittländern,
  - den BMVB anderer Staaten, die im Gastland oder in den Drittländern stationiert sind,
  - dem Nationalen Zentralbüro und dem BMVB der Internationalen Kriminalpolizeiorganisation (Interpol) im Gastland und in Drittländern,
  - anderen schweizerischen Auslandsvertretungen.

- 4 -

b) Unterstützung der für die Betäubungsmittelbekämpfung zuständigen Behörden der genannten Länder bei ihren eigenen Ermittlungsverfahren mit Bezug zur Schweiz durch

- Mitwirkung in Fahndungsangelegenheiten,

- Anwesenheit bei Vernehmungen von Tatverdächtigen und Zeugen, Durchsuchungen und anderen Ermittlungsmassnahmen (eine Mitwirkung ist hierbei nicht zulässig),

- Auswertung aufgefundener oder überlassener Unterlagen.

c) Allgemeine Beratung der Sicherheitsbehörden der genannten Länder in Angelegenheiten der Betäubungsmittelbekämpfung.

d) Teilnahme an Konferenzen und Tagungen von Betäubungsmittelgremien in der Region, für die sie zuständig sind.

### 2.3. Geplantes Vorgehen

Analog dem Netz der Verteidigungsattachés soll ein solches für BMVB aufgezo-gen werden. Im heutigen Zeitpunkt besteht aus Sicht der Bundesanwaltschaft das Bedürfnis, insgesamt neun Beamte zu entsenden. In einer ersten Phase sollten innerhalb von Europa aufgrund der Intensität des Schriftverkehrs sowie der gemeinsamen Ermittlungstätigkeit in internationalen Fallkomplexen mit den betreffenden Ländern einerseits, sowie teilweisen Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit andererseits, die nachstehenden fünf Stationen beschickt werden:

- Italien (Rom)
- Niederlande (Den Haag)
- Spanien (Madrid)
- Türkei (Ankara)
- Generalsekretariat Interpol (Lyon).

Die Entsendung eines Verbindungsbeamten nach Lyon ist mit einer speziellen Vereinbarung zu verknüpfen, damit dieser nur im Betäu-

bungsmittelbereich eingesetzt wird. Ansonsten erfolgt ein Einsatz je nach Bedarf in verschiedenen Gebieten der Kriminalitätsbekämpfung.

In einer zweiten Phase sollte das Netz, gestützt auf die mit den ersten Entsendungen gesammelten Erfahrungen, auf die folgenden vier Gebiete ausserhalb Europas ausgedehnt werden, wobei die genauen Standorte aufgrund des jeweils mehrere Länder umfassenden Verantwortlichkeitsgebietes noch festzulegen wären:

- Südamerika (evtl. Lima)
- Indien/Pakistan (evtl. New Delhi)
- Ferner Osten (evtl. Bangkok)
- Afrika (evtl. Lagos).

#### 2.4. Anforderungsprofil an die BMVB

Der Verbindungsbeamte sollte zum Zeitpunkt seiner Entsendung mindestens die nachstehenden Voraussetzungen erfüllen:

- Beamter des Zentralpolizeibüros
- Alter mindestens 28 Jahre, maximal Vollendung des 50. Lebensjahres
- Einverständnis
- überdurchschnittliche Leistungen in der kriminalpolizeilichen Praxis, insbesondere im Auswertungs- und Ermittlungsbereich während mindestens drei Jahren
- ausreichende Kenntnisse mindestens einer Interpol-Arbeitssprache
- falls erforderlich, ausreichende Kenntnisse der Sprache des Gastlandes
- Bereitschaft, den Familienwohnsitz in das Gastland zu verlegen

- gesundheitliche Tauglichkeit des Bewerbers und seiner Familienangehörigen (falls diese ihn begleiten)

Zusätzlich sollte der Verbindungsbeamte im besonderen Masse über

- Kontaktfähigkeit,
- Verhandlungsgeschick,
- ausgeprägtes Urteilsvermögen,
- gute Allgemeinbildung,
- gute mündliche und schriftliche Ausdrucksfähigkeit,
- gute Umgangsformen, insbesondere unter Berücksichtigung der internationalen diplomatischen Gepflogenheiten, sowie
- Bereitschaft/Fähigkeit auf die besonderen Bedingungen im Umgang mit Behörden fremder Kulturkreise einzugehen,

verfügen.

#### 2.5. Vorbereitung auf einen Auslandeinsatz

Bewerber, die für einen Auslandsaufenthalt in Betracht kommen, sollten während mindestens sechs Monaten bei der Zentralstelle für die Bekämpfung des illegalen Betäubungsmittelverkehrs gezielt vorbereitet werden. Erst nach Abschluss dieser Vorbereitungsphase ist definitiv über eine Entsendung zu entscheiden.

#### 2.6. Gesetzliche Grundlagen

Gemäss Art. 29 des Bundesgesetzes über die Betäubungsmittel hat die schweizerische Zentralstelle für die Bekämpfung des unerlaubten Betäubungsmittelverkehrs in Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben nicht nur mit den entsprechenden Dienstzweigen der Bundesverwaltung und den Polizeibehörden der Kantone in Verbindung zu stehen, sondern auch mit den Zentralstellen der anderen Länder und der Interpol.

Sodann haben die Vertragsparteien gemäss Art. 35 des Einheitsübereinkommens von 1961 über die Betäubungsmittel einander bei

der Bekämpfung des unerlaubten Verkehrs zu unterstützen sowie miteinander und mit den zuständigen internationalen Organisationen, deren Mitglieder sie sind, eng zusammenzuarbeiten, um den Kampf gegen den unerlaubten Verkehr koordiniert zu führen und dafür zu sorgen, dass die internationale Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Stellen sich rasch abspielt.

### 2.7. Weitere noch zu regelnde Punkte:

- Status. Grundsätzlich analog zu den Verteidigungsattachés. Die Polizeibeamten beim Generalsekretariat Interpol haben jedoch keinen Diplomatenstatus.
- Arbeitsplatz. Hängt weitgehend vom Gastland ab. Teilweise besteht die Möglichkeit, bei der jeweiligen Zentralstelle zu arbeiten. Wo dies nicht der Fall ist, wäre eine Räumlichkeit bei der betreffenden Botschaft zu beschaffen. Vom Arbeitsplatz dürfte auch abhängen, ob zusätzlich auch jeweils eine Schreibkraft eingestellt werden muss, und weiteres Material (Büro, Uebermittlung etc.) zu beschaffen ist. Auf alle Fälle sollte den Verbindungsbeamten die Benutzung der Kurier- und Fernmeldeverbindungen des EDA bewilligt werden.
- Aufsicht und Betreuung

### 3. Bildung einer Arbeitsgruppe von Bundesanwaltschaft und EDA

Im Anschluss an die Ueberweisung des Postulats Ziegler schlug der Vorsteher des EJPD in einem Brief vom 21. August 1990 an den Vorsteher des EDA die Einsetzung einer interdepartementalen Arbeitsgruppe vor. Diese sollte diverse in der Beantwortung der Motion Ziegler aufgeworfene Fragen abklären und dem Bundesrat anschliessend Bericht erstatten.

Auf Einladung der schwedischen Regierung reisten der Chef der Zentralstelle Betäubungsmittel und der mit Drogenfragen betraute Beamte des EDA Ende Oktober 1990 nach Stockholm, um an einer In-

formationstagung über das gemeinsame BMVB-System der nordischen Staaten teilzunehmen. Dabei konnten äusserst wertvolle Hinweise auf Erfahrungen dieser Staaten mit der konkreten Ausgestaltung dieses Systems gewonnen werden. Die nordischen Länder stationieren jeweils in einer nordischen Botschaft an einen Ort einen Verbindungsbeamten, der sämtliche Mitgliedländer des Nordischen Rats vertritt. Island beteiligt sich allerdings nicht mit eigenen Beamten am Verbund. Kriterien wie EG-Mitgliedschaft oder Neutralität spielen bei dieser Zusammenarbeit keine Rolle.

Die vom Vorsteher des EJPD angeregte Arbeitsgruppe trat schliesslich im Frühjahr 1991 zusammen und umfasste den Chef der Zentralstelle Betäubungsmittel bei der Bundesanwaltschaft, den Chef des Dienstes für verwaltungsrechtliche Angelegenheiten der Direktion für Verwaltungsangelegenheiten und Aussendienst sowie den für Drogenfragen verantwortlichen Mitarbeiter der Direktion für internationale Organisationen.

#### 4. Tätigkeit der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe unternahm in drei Bereichen Vorabklärungen, um den Departementsvorstehern Vorschläge für das weitere Vorgehen unterbreiten zu können.

##### 4.1. Völkerrechtliche Aspekte

Les activités d'un "agent de liaison antidrogue" qui serait affecté auprès de certaines de nos représentations à l'étranger ne figurent pas au nombre des fonctions diplomatiques ou consulaires telles qu'elles sont décrites par les Conventions de Vienne de 1961 et 1963 sur les relations diplomatiques et consulaires.

L'affectation d'agents de la DEA (Drug Enforcement Administration) auprès de l'Ambassade des Etats-Unis à Berne trouve son origine dans une demande des autorités suisses et le souci de lutter efficacement contre le trafic de drogue. En Suisse, ces agents de la DEA bénéficient du statut de membres du personnel administratif et technique de l'Ambassade des Etats-Unis. Leur

activité n'est mentionnée dans aucun document suisse et ils apparaissent avec le titre d'Attaché dans la liste diplomatique.

Les agents de la DEA sont tenus de respecter nos lois et règlements internes; ils ont en outre le devoir de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de la Suisse (article 41 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques). Ils ne peuvent dès lors, sans autorisation préalable, procéder sur le territoire suisse à des actes relevant des pouvoirs publics (article 271 CPS). Il est interdit aux agents de la DEA d'effectuer des enquêtes pour leur propre compte et de manière autonome. Ils doivent exercer leur activité en étroite collaboration avec le Ministère public de la Confédération, à qui il appartient de les informer quant à la manière d'obtenir les renseignements qui leur seraient nécessaires, de leur indiquer les personnes avec lesquelles ils sont autorisés à correspondre et de les rendre attentifs aux limites dans le cadre desquelles ils peuvent agir.

L'affectation d'un "agent de liaison antidroque" auprès de nos représentations à l'étranger dépendra du bon vouloir et des conditions fixées par les autorités de l'Etat dans lequel on envisage l'affectation.

A moins que l'Etat d'affectation n'y consente expressément, l'étendue des activités d'un "agent de liaison antidroque" suisse ne devrait pas être plus large que celle des agents étrangers affectés en Suisse.

#### 4.2. Vertiefung des Konzepts der Bundesanwaltschaft

Diese Ueberlegungen sind im Abschnitt 2 wiedergegeben.

#### 4.3. Praktische Aspekte

##### 4.3.1. Räumlichkeiten

Die BMVB hätten innerhalb der Vertretung eine ähnliche Position wie die Verteidigungsattachés des EMD. Sie brauchen Büroräumlich-

keiten. Grundsätzlich bestehen in unseren Vertretungen keine Raumreserven. Für jeden einzelnen Fall müsste abgeklärt werden, ob die Vertretung Räume hinzumieten/-kaufen könnte, die baulich mit ihr verbunden werden können. Aus praktischen Gründen dürfte dies nur in wenigen Ausnahmefällen möglich sein. Im Normalfall dürfte Miete/Kauf von Räumlichkeiten ohne bauliche Verbindung mit der Vertretung unausweichlich sein.

Die örtliche Trennung von der Vertretung hat Konsequenzen für die anderen Problemkreise.

Die private Unterbringung (Wohnung) der BMVB hat finanzielle Konsequenzen, die im übrigen nach bestehenden Verfahren behandelt würden.

#### 4.3.2. Ausrüstung

Im (Ausnahme-)fall der räumlichen Integration könnte der VB von der bestehenden Grundausrüstung profitieren. Neben einem allfälligen Ausbau der Grundausrüstung käme gewiss zusätzliche Ausrüstung, insbesondere im Uebermittlungsbereich, neu hinzu. Finanzielle Konsequenzen wären über Budgetantrag aufzufangen. Die praktische Abwicklung der Ausrüstung (Versand, Zollbefreiung, Sicherheit des Chiffriercode, etc.) könnte durch bestehende organisatorische Strukturen ausgeführt werden.

Im Falle der örtlichen Trennung wäre die gesamte Ausrüstung anzuschaffen und einzurichten, mit entsprechender Kostenfolge.

#### 4.3.3. Sicherheit

Im Falle der räumlichen Integration würde das Sicherheitsdispositiv der Vertretung auf die Belange, die Aktivitäten und die Person des BMVB ausgedehnt.

Im Falle der örtlichen Trennung wäre ein separates Sicherheitsdispositiv aufzubauen, mit entsprechenden Mehrkosten.

4.3.4. Personal

Sekretariatspersonal kann unter keinen Umständen durch das EDA zur Verfügung gestellt werden. Folglich muss für diese Anstellungen das Personalkontingent des EJPD belastet werden.

Im Falle der räumlichen Integration können im günstigsten Fall im Personalbereich (Unterstützungspersonal: Sekretariat, Kurier etc.) gewisse Synergieeffekte erzielt werden. Ein Personalmehrbedarf könnte, vorallem auch in Momenten von Ferienabwesenheiten und entsprechenden Stellvertretungsbedürfnissen, rationeller eingesetzt werden.

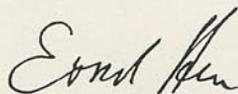
Im Falle der örtlichen Trennung wäre der Personalmehrbedarf objektiv höher.

5. Vorschlag für das weitere Vorgehen

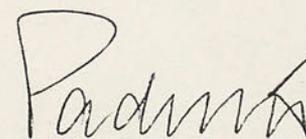
\* Die unterzeichneten Amtsvorsteher beantragen Ihnen, aufgrund der Vorabklärungen der Arbeitsgruppe den Auftrag zu erteilen, in Zusammenarbeit mit anderen betroffenen Bundesstellen, insbesondere mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung, einen Bundesratsantrag für die Entsendung von BMVB auszuarbeiten. Dieser Bundesratsantrag würde die Beurteilung sämtlicher politischer, rechtlicher, praktischer und finanzieller Aspekte dieses Vorhabens sowie einen Zeitplan beinhalten.



Jean-Pierre Keusch



Ernst Iten



Willy Padrutt

Direktor der Direktion  
für internationale  
Organisationen

Direktor a.i. der Direktion  
für Verwaltungsangelegen-  
heiten und Aussendienst

Bundesanwalt

\* BRF EINVERSTANDEN.

2/10/91



- 12 -

Kopien: EDA - Generalsekretariat  
- Politische Direktion  
- Direktion für Völkerrecht  
- Rechtsberater  
- Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und  
humanitäre Hilfe

EDI - Bundesamt für Gesundheitswesen

EJPD - Generalsekretariat  
- Bundesamt für Justiz  
- Bundesamt für Polizeiwesen

EFD - Eidgenössische Finanzverwaltung