

Zu 7622**Bericht**

des

**Bundesrates an die Bundesversammlung über die Vorkommnisse,
die mit dem Hinschied von Bundesanwalt Dubois
in Zusammenhang standen und zur Verurteilung des
Bundespolizei-Inspektors Max Ulrich führten**

(Vom 23. August 1958)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Die eidgenössischen Räte haben am 5. Juni und 1. Oktober 1957 bzw. 10. und 19. Juni 1958 beschlossen, die Behandlung der Geschäftsberichte 1956 und 1957 über die Bundesanwaltschaft und die Beschlussfassung über ihre Genehmigung zu verschieben. Diese im Einvernehmen mit dem Bundesrat gefassten Beschlüsse erfolgten im Hinblick auf die in diese Jahre fallenden Vorkommnisse bei der Bundesanwaltschaft, die mit dem Hinschied von Bundesanwalt Dubois in Zusammenhang standen und zur Einleitung eines Strafverfahrens gegen den Bundespolizei-Inspektor Max Ulrich führten. Man wollte zunächst die Ergebnisse dieses Strafverfahrens abwarten. Der Bundesrat sicherte seinerseits zu, den eidgenössischen Räten darüber zu gegebener Zeit einen besondern schriftlichen Bericht zu erstatten. Nachdem das am 9. Mai 1958 gefällte Urteil des Bundesstrafgerichts in Sachen Max Ulrich am 14. Juli 1958 in Rechtskraft erwachsen ist, gestatten wir uns, Ihnen hier diesen in Aussicht gestellten Bericht zu unterbreiten.

I. Der äussere Hergang der Ereignisse vor Einleitung der Voruntersuchung

Am 19. Oktober 1956 richtete der Leiter der Presseagentur «Universum-Press» in Genf, Dr. B. Wyler, an den Vorsteher des Eidgenössischen Justiz und Polizeidepartementes ein Schreiben mit der Mitteilung, im Besitze einer Information zu sein, wonach Bundesanwalt Dubois mit Attaché Marcel Mercier von der

Französischen Botschaft in Bern enge Beziehungen unterhalte und vertrauliche Mitteilungen austausche. Über eine Reise nach Paris im Sommer 1956 habe Bundesanwalt Dubois nicht einwandfrei abgerechnet. Die ganze Affäre werfe «gegenwärtig im Bundeshaus hohe Wellen».

Der Departementsvorsteher gab dem Bundesanwalt Kenntnis von diesem Schreiben. René Dubois wies die erwähnten Anschuldigungen, insbesondere jene in finanzieller Hinsicht, entrüstet zurück.

Bundesanwalt Dubois reiste in der Tat auf Einladung französischer Polizeistellen im Sommer 1956 nach Paris, um die dortigen polizeilichen Einrichtungen zu studieren. Er hatte für diese Reise keine Entschädigung verlangt und deshalb auch nie eine Abrechnung eingereicht, weil – wie er erklärte – die Einladenden zur Hauptsache für die Kosten aufkamen. Der Leiter der «Universum Press» seinerseits weigerte sich, die Quellen seiner Information zu nennen, was erlaubt hätte, der Sache weiter nachzugehen. In einer mündlichen Besprechung mit dem Chef der Bundespolizei erklärte Dr. Wyler, dass er selbst der Information weder nach ihrer Quelle noch nach ihrem Inhalt traue. Des weitern war von behaupteten «hohen Wellen» im Bundeshaus nichts bekannt und feststellbar. Unter diesen Umständen schenkte der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes der Angelegenheit keine weitere Beachtung mehr. Sie vermochte damals auch nicht, das Vertrauen zum Bundesanwalt zu erschüttern.

Am 20. Dezember 1956 machte Nationalrat Dr. Grendelmeier den Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes in einer mündlichen Mitteilung darauf aufmerksam, er sei im Besitze von Nachrichten, denen zufolge ein Inspektor der Bundespolizei, Max Ulrich, mit Attaché Marcel Mercier einen mit den gesetzlichen Vorschriften und den schweizerischen Interessen unvereinbaren Austausch von Nachrichten betreibe; in den ihm zur Verfügung stehenden schriftlichen Unterlagen, die teilweise unwahrscheinlichen, ja abenteuerlichen Charakter aufwiesen, sei der Bundesanwalt selbst nur gleichsam «am Rande» erwähnt.

Auf Grund dieser Mitteilungen wies der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes am 8. Januar 1957 den Bundesanwalt und den Chef der Bundespolizei an, der Sache nachzugehen und die Angelegenheit abzuklären.

Am 9. Januar 1957 erhielt der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes von der Nachrichtensektion der Generalstabsabteilung zum ersten Mal Einsicht in schriftliche Unterlagen, aus denen sich präzisere Anschuldigungen gegen Inspektor Ulrich ergaben. Auf Grund dieser Mitteilungen erteilte der Departementschef am folgenden Tage, am 10. Januar 1957, in einer ausführlichen schriftlichen Weisung dem Bundesanwalt und dem Chef der Bundespolizei den Auftrag zu einer eingehenden Untersuchung. In dieser Weisung wurde u. a. bemerkt:

«Die durch die Intervention der Nachrichtensektion entstandene Lage muss rasch und restlos geklärt werden. . . Jede Bagatellisierung der Sache wäre verfehlt; es ist die unabweisbare Pflicht des Departements, im Zweifel vorläufig nicht mit den bessern, sondern mit den schlimmern Möglichkeiten zu rechnen.»

Die Untersuchung stiess auf Schwierigkeiten. Zunächst erwies es sich als unmöglich, die Namen der Gewährleute zu erfahren, die hinter den in erster Linie gegen Inspektor Ulrich gerichteten Informationen standen.

Bundesanwalt Dubois verhielt sich im Gegensatz zu seiner sonst stets an den Tag gelegten zugriffigen Initiative merkwürdig desinteressiert und passiv. Am 31. Januar 1957 machte ihm der Departementschef deshalb ernsthafte Vorhalte und erklärte neuerdings mit aller Entschiedenheit, dass das bei der Bundespolizei bestehende «Loch» nicht nur mit allen Mitteln, sondern auch mit aller Beschleunigung festgestellt und gestopft werden müsse.

Die Untersuchung wurde im weitem praktisch durch den Chef der Bundespolizei, Dr. Dick, geführt. Als die Nachforschungen auf dem Wege von Besprechungen zu keinen greifbaren Resultaten führten, mussten neue Mittel, beispielsweise sogar Telefonkontrollen und polizeiliche Filaturen, eingesetzt werden.

In der Nacht vom 18. auf den 19. März 1957 ergab eine Filature über Inspektor Ulrich bemerkenswerte Anhaltspunkte für die Annahme, dass der erwähnte Inspektor mit dem französischen Konsulat bzw. mit dem Attaché Mercier unter sehr verdächtigen Begleitumständen in Verkehr stehe. Eine Einvernahme des Inspektors ergab erhebliche Differenzen zwischen dessen Aussagen und den polizeilichen Beobachtungen; Inspektor Ulrich bestritt rundweg, sich irgendwie gegen seine dienstlichen Pflichten vergangen zu haben.

Am 20. März veröffentlichten die amerikanische Agentur «Associated Press», der Radiosender Rom und die «Tribune de Genève» Nachrichten über die gegen Ulrich im Gang befindliche Untersuchung. Die Angelegenheit war damit publik geworden, mit allen nachteiligen Rückwirkungen auf die weitere Durchführung der Untersuchung.

Am Abend des 22. März berief der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements Bundesanwalt Dubois, Fürsprecher Hänni, Chef des Rechtsdienstes sowie Dr. Dick, Chef der Bundespolizei, mit seinem nächsten Mitarbeiter zu sich zur Besprechung des weitem Vorgehens in der Untersuchung gegen Inspektor Ulrich. Bundesanwalt Dubois verhielt sich wiederum auffallend passiv. Insbesondere wurde erörtert, ob für den Fall, dass Inspektor Ulrich sich am andern Morgen weiterhin auf das bloss Bestreiten verlegen oder gar offenkundig die Unwahrheit sagen würde, eine Verhaftung in Frage kommen könnte. Auf Grund von Artikel 44 des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege wurden die Voraussetzungen einer Verhaftung als gegeben bezeichnet. Daraufhin stellte der Departementschef unter Hinweis auf Artikel 45, Ziffer 1, des erwähnten Gesetzes an den Bundesanwalt die Frage, ob er sich bewusst sei, dass er am nächsten Morgen unter Umständen den Haftbefehl gegen Ulrich zu unterzeichnen habe. Bundesanwalt Dubois erklärte, er sei sich dessen bewusst und zur Unterzeichnung des Haftbefehls bereit. Die Konferenz ging ungefähr um 23 Uhr zu Ende. Bundesanwalt Dubois entfernte sich mit seinen Mitarbeitern; es war dies das letzte Zusammentreffen zwischen Departementschef und Bundesanwalt Dubois.

Andern Tags, also am 23. März, morgens, weigerte sich der Bundesanwalt dann doch, den Haftbefehl gegen Inspektor Ulrich zu unterzeichnen; er ersuchte den Chef der Bundespolizei, dies in seiner Eigenschaft als ordentlicher Stellvertreter des Bundesanwaltes zu tun; in der Folge wurde der Haftbefehl von Dr. Dick unterzeichnet. Zur Verhaftung kam es aber zu dieser Zeit noch nicht, weil die Dinge am gleichen Vormittag des 23. März eine überraschende Wendung nahmen.

Attaché Mercier ersuchte dringend um eine Unterredung bei der Bundespolizei. Im Einverständnis mit dem Departementsvorsteher delegierte der Chef der Bundespolizei seinen Stellvertreter, Dr. Amstein, zu dieser Besprechung, welche ausserhalb des Bundeshauses stattfand. Letzterer berichtete seinem Chef unverzüglich nach der Rückkehr ins Bundeshaus in Anwesenheit von Kommissär I, Oberst Maurer, über den Verlauf der Unterredung: Attaché Mercier entlastete einerseits Inspektor Ulrich, den er als völlig unschuldig bezeichnete, und belastete andererseits Bundesanwalt Dubois. Wohl hätte er (Mercier) verschiedene Akten vertraulicher Natur erhalten, aber nicht von Inspektor Ulrich, sondern «legal und offiziell». Dem fügte Mercier bei: «Les Français ont assez de preuves pour faire sauter le Procureur général.» Einzelheiten gab jedoch Mercier nicht bekannt.

Alle Anwesenden waren sich darin einig, der Departementsvorsteher sei unverzüglich zu orientieren. Bevor dies jedoch geschah, betrat Bundesanwalt Dubois das Bureau des Polizeichefs. Letzterer forderte Dr. Amstein auf, seinen Bericht über die Unterredung mit Attaché Mercier zu wiederholen, was mit einer gewissen Zurückhaltung geschah. Bundesanwalt Dubois erklärte sich in offensichtlicher Aufregung mit der unverzüglichen Orientierung des Departementschefs einverstanden, entfernte sich jedoch unvermittelt von seinen Mitarbeitern und verliess daraufhin – zum letztenmal – das Bundeshaus, ohne mit jemanden mehr Verbindung aufgenommen zu haben.

Am 23. März gegen Mittag empfing der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements den Chef der Bundespolizei und seine Mitarbeiter, welche ihn über die Aussagen des Attachés Mercier orientierten; der Bundesanwalt, welcher an dieser Besprechung auch hätte teilnehmen sollen, war nicht mehr auffindbar. Da Inspektor Ulrich nach wie vor jede Verfehlung bestritt und in Anbetracht der Erklärung von Attaché Mercier war der Departementsvorsteher damit einverstanden, vorläufig mit der Verhaftung des Inspektors Ulrich zuzuwarten.

Am Nachmittag des 23. März wurden die Erhebungen unter persönlicher Mitwirkung des Departementsvorstehers fortgesetzt. Am Abend des gleichen Samstag erhielt der Departementschef die Mitteilung, Bundesanwalt Dubois sei nicht in seine Wohnung zurückgekehrt. In der Nacht auf den 24. März und am 24. März morgens wurden polizeiliche Nachforschungen nach seinem Verbleib in die Wege geleitet. Am 24. März, vormittags 11 Uhr, erhielt der Departementschef die polizeiliche Mitteilung, dass Bundesanwalt Dubois auf dem Estrich seines Hauses tot aufgefunden worden sei; er habe sich mit seiner Offizierspistole er-

schossen. Aus dem Untersuchungsbericht ergibt sich, dass Bundesanwalt Dubois am Samstag, den 23. März, in der Zeit zwischen ungefähr 10.45 und 12.00 aus dem Leben geschieden ist.

Die Öffentlichkeit wurde unverzüglich durch ein Communiqué orientiert.

II. Die Voruntersuchung und das gerichtliche Verfahren

Am 26. März 1957 beschloss der Bundesrat, die gesamten Vorgänge, die im Zusammenhang standen mit dem Hinscheid von Bundesanwalt Dubois und den gegen Inspektor Ulrich erhobenen Vorwürfen durch eine eidgenössische Voruntersuchung gemäss Artikel 108 ff. des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege abklären zu lassen. Mit den Aufgaben des Bundesanwalts im weiteren Verfahren wurde Dr. Hans Fürst, Bezirksgerichtspräsident in Horgen, ständiger Vertreter des Bundesanwalts für die deutsche Schweiz, als ausserordentlicher Bundesanwalt betraut.

Am 30. März 1957 ernannte das Bundesgericht Dr. Hans Walder, ausserordentlicher Staatsanwalt des Kantons Zürich, zum ausserordentlichen Untersuchungsrichter.

Am 1. April beantragte der ausserordentliche Bundesanwalt Dr. Fürst beim ausserordentlichen Untersuchungsrichter eine Voruntersuchung gegen Max Ulrich und gegen Unbekannt betreffend Verletzung des Amtsgeheimnisses und passiver Bestechung sowie wegen politischen Nachrichtendienstes oder militärischen Nachrichtendienstes gegen fremde Staaten.

Am gleichen Tage eröffnete der ausserordentliche Untersuchungsrichter die eidgenössische Voruntersuchung.

Am 2. Mai 1957 wurde Inspektor Max Ulrich wegen Flucht- und Kollusionsgefahr inhaftiert. Er blieb in Haft bis zu seiner Verurteilung (9. Mai 1958) und befindet sich seither im Strafvollzug.

Am 20. Mai 1957 teilte der Bundesrat mit, er habe die französische Regierung ersucht, den Attaché bei der französischen Botschaft in Bern, Marcel Mercier, zurückzuberufen; Mercier hatte die Schweiz bereits verlassen.

Am 9. September 1957 wurde die eidgenössische Voruntersuchung abgeschlossen, und der ausserordentliche Untersuchungsrichter Dr. Walder erstattete den Schlussbericht. Angesichts der ausserordentlichen Schwierigkeiten, welche der Untersuchung entgegenstanden, und der weitreichenden Aufgabe, die ganze Affäre möglichst umfassend abzuklären, verdient die rasche, gründliche und erfolgreiche Arbeit des Untersuchungsrichters Dr. Walder volle Anerkennung.

Die Untersuchung ergab, dass der Bereich der Affäre auf Bundesanwalt Dubois und Inspektor Max Ulrich begrenzt blieb. Andeutungen, dass die Angelegenheit innerhalb der Bundesanwaltschaft weitere Kreise ziehen werde, haben sich als vollkommen unrichtig erwiesen. Der in völliger Unabhängigkeit vom Justiz- und Polizeidepartement amtierende ausserordentliche Unter-

suchungsrichter Dr. Hans Walder stellt in seinem Schlussbericht ausdrücklich fest, dass ihm

«von den Funktionären der Schweizerischen Bundesanwaltschaft, vor allem vom Chef der Bundespolizei, in dieser Voruntersuchung jegliche Unterstützung zuteil wurde; Anfragen wurden innert kürzester Zeit beantwortet und angeforderte Akten sofort übersandt».

Der Untersuchungsrichter erklärt sich deshalb als überzeugt,

«dass es den Funktionären der Schweizerischen Bundesanwaltschaft darum ging, alles zu einer möglichst vollständigen Aufklärung der Angelegenheit beizutragen».

Am 5. November 1957 erteilte der Bundesrat auf Grund von Artikel 105 des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege die Ermächtigung zur Strafverfolgung des Inspektors Ulrich.

Am 4. Dezember 1957 reichte der ausserordentliche Bundesanwalt Dr. Fürst die Anklage bei der Anklagekammer des Schweizerischen Bundesgerichtes ein; letztere beschloss am 4. März 1958 die Zulassung der Anklage.

Der Prozess vor Bundesstrafgericht, das vom 5. bis zum 9. Mai 1958 in Bern tagte, führte zu einer Verurteilung des Inspektors Max Ulrich.

III. Ergebnisse in bezug auf Bundespolizei-Inspektor Ulrich

Der vollständigen Ausfertigung des Urteiles des Bundesstrafgerichtes vom 9. Mai 1958, welche dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement am 3. Juli 1958 zugestellt wurde, ist folgendes zu entnehmen:

Im Jahre 1936 wurde Ulrich zum Inspektor des damals neu geschaffenen Polizeidienstes der Schweizerischen Bundesanwaltschaft gewählt. Er trat diesen Dienst am 1. Mai 1936 an und versah diese Funktion, bis er am 2. Mai 1957 verhaftet wurde. Er galt als begabter, tüchtiger und einsatzfreudiger Polizeibeamter und war in seinem hauptsächlichsten Tätigkeitsgebiet, in der Innerschweiz, geachtet. Allgemein fielen sein gute Auffassungsgabe für kriminalistische Möglichkeiten und versteckte Zusammenhänge wie auch seine Fähigkeit, dienstlich wertvolle Beziehungen anzuknüpfen, auf. Allerdings neigte er dazu, seine Möglichkeiten und schliesslich auch sich selbst zu überschätzen, was dazu führte, dass er gerne die Ergebnisse seiner oft mit übertriebener Geschäftigkeit durchgeführten Ermittlungen aufbauschte und in einen übertrieben grossen Rahmen stellte. Vor allem aber knüpfte er in seinem starken Drang zur Aktivität immer wieder gewagte Beziehungen an oder hielt seine dienstlichen Obliegenheiten und privaten Verbindungen, Freundschaften und Interessen nicht streng auseinander. Deswegen gingen gelegentlich Klagen gegen ihn ein, und er musste durch den Departementsvorsteher und den Bundesanwalt zur Vorsicht ermahnt werden.

Gegen Ulrich wurden im Jahre 1951 ein Disziplinarverfahren und in den Jahren 1952/53 zwei eidgenössische Voruntersuchungen durchgeführt. Gegenstand des Disziplinarverfahrens bildete vor allem der von Professor Dr. Hug namens der Firma Löw AG erhobene Vorwurf, Ulrich habe sich ohne Ermächtigung durch seine Vorgesetzten bemüht, in der Auseinander-

setzung zwischen der Firma Löw-Schuhfabrik AG und Josef Mandl eine schiedsgerichtliche Beilegung herbeizuführen; überdies habe er offenbar auf Betreiben des Mandl die Ausweisung des diesem unbequemen Zeugen Josef Schmitt erwirkt, indem er diesen fälschlicherweise als spionageverdächtig bezeichnet habe. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement untersuchte diese gegen Ulrich erhobenen Vorwürfe und gelangte auf Grund seiner eigenen Erhebungen zum Schluss, dass die in der Untersuchung festgestellten Tatsachen weder in objektiver noch in subjektiver Hinsicht eine genügende Veranlassung boten zur Verhängung einer Disziplinarstrafe. Es erteilte Ulrich durch Schreiben des damaligen Departementsvorstehers vom 29. Dezember 1951 jedoch gemäss Artikel 23, Absatz 1, der Beamten-Ordnung I eine Belehrung und Mahnung, weil er sich, was nicht zugänglich sei, gestützt auf Kenntnisse und Beziehungen, die er in seiner Amtstätigkeit erlangt habe, in die Abwicklung eines Rechtsstreites zwischen Drittpersonen eingemischt habe.

Anlass zu der ersten eidgenössischen Voruntersuchung im Jahr 1952 gaben die von Rechtsanwalt Dr. Bächli als Vertreter des Maxim Maximo im Ehrverletzungsprozess gegen Rudolf Vetter und Josef Mandl gegenüber Ulrich erhobenen Anschuldigungen, er habe: *a.* in seiner Eigenschaft als Inspektor der Bundespolizei die Interessen Mandls vertreten; *b.* auf unzulässige Weise auf Maximo einzuwirken versucht, seine Ehrverletzungsklage gegen Vetter und Mandl zurückzuziehen; *c.* an der versuchten Erpressung gegenüber dem Schuhfabrikanten Löw mitgewirkt; *d.* über seinen Freund Piller von Maximo wahrscheinlich Geld erhältlich machen können. Mit Verfügung vom 8. Juli 1952 trat der ausserordentliche Bundesanwalt gestützt auf die im Schlussbericht des eidgenössischen Untersuchungsrichters enthaltene Feststellung, dass die Verdächtigungen Dr. Bächlis und seines Kreises gegenüber Ulrich sich in allen Teilen als haltlos und unbegründet erwiesen hätten, von einer Strafverfolgung zurück.

Die zweite eidgenössische Voruntersuchung wurde im Jahre 1952 gegen Ulrich auf sein eigenes Gesuch hin eingeleitet, nachdem er von Rechtsanwalt Dr. Bächli beschuldigt worden war, er sei einem Deutschen (G. Röhricht), der hätte ausgewiesen werden sollen, erfolgreich beigestanden und habe dafür mehrere tausend Franken entgegengenommen. Auch in diesem Falle trat der ausserordentliche Bundesanwalt – mit Verfügung vom 22. Juni 1953 – von einer Strafverfolgung zurück, nachdem der eidgenössische Untersuchungsrichter zum Schlusse gekommen war, die erhobene Anschuldigung sei haltlos und unbegründet.

Zu den zahlreichen Freunden Ulrichs gehörte André Mercier, der seit dem 3. Mai 1946 Kanzleibeamter und seit 24. Juni 1952 Attaché der Französischen Botschaft in Bern war. Ulrich kannte André Mercier, der «Vertreter» des französischen, der «Présidence du Conseil» (= Bureau des Ministerpräsidenten) unterstehenden «Service de documentation extérieure» war, seit 1946/47. Schon früh entwickelte sich zwischen Ulrich und Attaché Mercier auch eine persönliche Freundschaft.

Getrübt, zeitweise sogar ausgesprochen gespannt, waren dagegen die Beziehungen zwischen Ulrich und Fürsprecher René Dubois, und zwar schon

bevor dieser am 5. Juli 1955 zum Schweizerischen Bundesanwalt gewählt wurde. Um diese Wahl zu verhindern, hat Ulrich u. a. bei Bundesräten interveniert. Er will sich zu diesem Schritt vor allem auf Grund von Äusserungen des Attaché Mercier entschlossen haben, denen er entnommen habe, dass Fürsprecher Dubois direkt oder indirekt durch die Auslieferung von Schriftstücken, die ihm als Sachbearbeiter in einem Strafverfahren i. S. Matisa/Sfindex zugänglich waren, den Beschuldigten Messen-Jaschin bei französischen Behörden denunziert habe. (Zum erwähnten Strafverfahren vgl. die Ausführungen unter IV, 2.)

Ulrich wusste, dass er mindestens vom Sommer 1955 an nicht mehr ohne ausdrückliche Bewilligung seiner Vorgesetzten mit Mercier, d.h. mit dem französischen Nachrichtendienst, verkehren durfte. Scheinbar hielt sich Ulrich an diese ihm bekannte Regelung. Nach den Eintragungen in seinen dienstlichen Agenden traf er letztmals am 12. August 1955 zu Informationszwecken mit Attaché Mercier zusammen. Eine Bewilligung zum Nachrichtenaustausch mit Attaché Mercier wurde nach der Einführung der neuen Regelung vom Sommer 1955 (vgl. Ausführungen unter V, 3, c) von Ulrich nie verlangt und ihm auch nie erteilt. Dennoch traf er nach dem 12. August 1955, insbesondere seit der Suez-Krise (Oktober 1956), regelmässig, nämlich alle zwei bis drei Wochen, mit Attaché Mercier zusammen, sei es im französischen Konsulat am Sulgenrain 11, sei es in der eigenen Wohnung am Scheuermattweg 8 in Bern, um ihm Schriftstücke auszuhändigen, die er als Inspektor der Bundespolizei zu dienstlichen Zwecken anvertraut erhalten hatte. Das Urteil des Bundesstrafgerichtes enthält darüber u. a. folgende:

«Max Ulrich ist geständig, André Mercier, anlässlich dieser Begegnungen folgende Schriftstücke übergeben zu haben:

- a. in der Zeit vom März 1956 bis zum März 1957 die „Monatsberichte“ der Schweizerischen Bundesanwaltschaft vom März, April, Mai, Juni, Juli, August, September, November und Dezember 1956 sowie denjenigen vom Januar 1957. Diese Monatsberichte enthalten insbesondere Angaben über Strafverfolgungen wegen unerlaubten Waffenhandels und unerlaubten Nachrichtendienstes, ferner über Ausweisungen und Grenzsperrungen, über Organisationen von Rechts- und Linksextremisten in der Schweiz, über die Tätigkeit rechts- und linksextremistischer Organisationen in der Schweiz, die diesen nahestehenden Vereinigungen, ferner über die ausländische Propagandatätigkeit, über die Tätigkeit von schweizerischen Rechts- und Linksextremisten in ausländischen oder internationalen Organisationen, über die Beziehungen ausländischer Diplomaten in der Schweiz zu schweizerischen extremistischen Organisationen;
- b. in der Zeit vom Oktober 1956 bis März 1957 zu acht Malen insgesamt 100 Fernschreiberblätter mit mindestens 550 Meldungen kantonaler oder städtischer Polizeibehörden über die Ankunft von bestimmten Ausländern in der Schweiz mit Angaben über die Personalien der Eingereisten, den Absteigeort, den Zweck und die Dauer des Aufenthaltes usw.;
- c. in der Zeit vom Herbst 1956 bis März 1957 zehn Rapporte kantonaler oder städtischer Polizeibehörden über die Ankunft bestimmter Ausländer in der Schweiz mit Angaben über die Personalien der Eingereisten, den Absteigeort, den Zweck und die Dauer des Aufenthaltes usw.;
- d. in der Zeit vom Juli 1955 bis zum Mai 1956 die Fahndungsblätter der Schweizerischen Bundesanwaltschaft vom 20. Juli 1955, vom 12. Dezember 1955 und

vom 24. April 1956, enthaltend u. a. Ausschreibungen von Ausländern wegen Verdachtes des verbotenen Nachrichtendienstes oder des illegalen Waffenhandels, ferner Ausschreibungen von nationalistischen Agenten zur Aufenthaltsausforschung oder zur Einvernahme sowie Listen von Diplomaten-Autoschildern.

Auf Grund des durchgeführten Beweisverfahrens steht weiter fest, dass Ulrich an Attaché Mercier übergeben hat:

- e. in der Zeit vom Februar 1956 bis Mai 1957 den „Rapport du Ministère public fédéral sur les Associations Culturelles Paracomunistes en Suisse Romande“ vom Februar 1956, der Auskunft gibt über die den kommunistischen Parteien der welschen Schweiz nahestehenden Organisationen, deren Gründung, Entwicklung und Tätigkeit.

Ulrich war Inspektor der Schweizerischen Bundespolizei, also Beamter im Sinne des Bundesgesetzes über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten. Gemäss Artikel 27, Absatz 1, dieses Gesetzes war er daher zur Verschwiegenheit über dienstliche Angelegenheiten verpflichtet, und zwar insoweit, als diese nach ihrer Natur oder gemäss besonderer Vorschrift geheimzuhaltend sind. Was er nach dieser Regel zu verschweigen hat, ist Geheimnis im Sinne des Artikels 320, Ziffer 1, Absatz 1, StGB.

Es ist unbestritten, dass sich die Schriftstücke, deren Aushändigung an Attaché Mercier dem Angeklagten zur Last gelegt wird, auf die politisch-polizeiliche und strafprozessuale Arbeit der Bundesanwaltschaft, also auf dienstliche Angelegenheiten des Angeklagten beziehen. Der Gegenstand dieser Aufzeichnungen lässt auch keine Zweifel darüber zu, dass sie im Sinne des Artikels 27, Absatz 1, BtG schon ihrer Natur nach geheimzuhaltend waren. Mit Bezug auf die Monatsberichte, Fahndungsblätter und den „Rapport sur les Associations Culturelles Paracomunistes en Suisse Romande“ ist die Pflicht zur Verschwiegenheit zudem dadurch hervorgehoben worden, dass diese Schriftstücke mit dem Vermerk „geheim/secret“ oder „vertraulich/confidentiel“ versehen waren.

Obwohl er durch diese Vorschriften und Vorkehren eindringlich an seine Schweige- und Treupflicht als Beamter ermahnt worden war, machte er die ihm anvertrauten Geheimnisse mit Wissen und Willen, also vorsätzlich (Art. 18, Abs. 2, StGB), Attaché Mercier zugänglich. Damit ist der Tatbestand des Artikels 320 StGB (Verletzung des Amtsgeheimnisses) in objektiver und subjektiver Hinsicht erfüllt. Daran ändert nichts, dass Attaché Mercier einzelne der ihm vom Angeklagten mitgeteilten Tatsachen möglicherweise bereits kannte oder auf anderem Wege hätte in Erfahrung bringen können. Dem Angeklagten war es auch dann schlechthin verboten, seine dienstlich erworbene Kenntnis ganz oder teilweise weiterzugeben, es sei denn, dass ihn die vorgesetzte Behörde schriftlich dazu ermächtigt hätte (Art. 320, Ziff. 2, StGB). Dass dies der Fall sei, behauptet er selber nicht.

Ulrich hat die ihm anvertrauten Geheimnisse nicht irgendeinem Dritten, sondern mit Wissen und Willen einer ausländischen Nachrichtenorganisation, nämlich dem französischen „Service de documentation extérieure“ zugänglich gemacht. Dadurch machte er sich ausser der Verletzung des Amtsgeheimnisses auch des politischen Nachrichtendienstes im Sinne des Artikels 272 StGB schuldig. Der wesentliche Inhalt der dem Attaché Mercier ausgehändigten Schriftstücke war politischer Natur. So enthielten die Monatsberichte eine Zusammenfassung der politisch-polizeilichen Arbeit der Schweizerischen Bundesanwaltschaft, der „Rapport sur les Associations Culturelles Paracomunistes en Suisse Romande“ Auskünfte über die den kommunistischen Parteien der welschen Schweiz nahestehenden Organisationen, und die Angaben in den Fernschreibermeldungen und den Polizeirapporten liessen Rückschlüsse darüber zu, wer mit bestimmten ausländischen nationalistischen Aufstandsbewegungen zusammenarbeite, welche Verbindungen die Führer in der Schweiz unterhalten, wer diesen nationalistischen Bewegungen fernstehe oder wer in der Schweiz Verbindungen aufnehme, um sie zu bekämpfen. Diese Meldungen bildeten auch Nachrichten im Sinne

des Artikels 272 StGB. Freilich mögen einzelne der in den ausgelieferten Schriftstücken enthaltenen Angaben allgemein bekannt gewesen oder den schweizerischen Behörden sogar durch Attaché Mercier oder andere französische Stellen gemeldet worden sein. In den dem französischen „Service de documentation extérieure“ ausgelieferten Dokumenten waren diese Tatsachen jedoch systematisch zusammengestellt, nach polizeilichen Gesichtspunkten ausgewertet und mit einer Vielzahl anderer Tatsachen, zu deren Geheimhaltung die Bundesanwaltschaft besondere Sicherheitsmassnahmen getroffen hatte, in Beziehung gebracht worden. Diese Zusammenfassungen und Überblicke konnten sich Aussenstehende, zumal ausländische Stellen, nicht ohne weiteres verschaffen. Ihre Aushändigung geschah, wie es Artikel 272 StGB weiter voraussetzt, im Interesse eines ausländischen Staates und war gegen Einwohner der Schweiz oder schweizerische Organisationen gerichtet.

Ulrich hat den Nachrichtendienst bewusst und gewollt betrieben. Die Merkmale des Vorsatzes (Art. 18, Abs. 2, StGB) sind somit erfüllt.

Obwohl sich der durch Ulrich betriebene Nachrichtendienst nicht auf Staatsgeheimnisse bezog, durch deren Verrat die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährdet werden konnte, liegt ein schwerer Fall im Sinne des Artikels 272, Ziffer 2, StGB vor, da Ulrich durch seine Taten sich gerade gegen jenes Rechtsgut wiederholt und fortgesetzt vergangen hat, dessen Schutz ihm als Inspektor der Bundespolizei anvertraut war.

Keinen Nachrichtendienst im Sinne von Artikel 272 StGB beging Ulrich durch die Aushändigung der drei Fahndungsblätter. Es ist nicht hinlänglich nachgewiesen, dass ihre Weitergabe an Attaché Mercier der Schweiz oder ihren Angehörigen, Einwohnern oder Organisationen „zum Nachteil“ gereichte.

Die Strafe ist gemäss Artikel 63 StGB zu bemessen nach dem Verschulden des Täters. Dabei sind die Beweggründe, das Vorleben und die persönlichen Verhältnisse zu berücksichtigen.

Als Beweggründe macht der Angeschuldigte geltend, dass er sich durch die Auslieferung des Materials an Attaché Mercier Nachrichtenmaterial für die Schweiz und insbesondere die Akten habe verschaffen wollen, die Bundesanwalt Dubois unbefugterweise französischen Behörden direkt oder indirekt habe zukommen lassen, um Messen bei den französischen Behörden zu diskreditieren. Der Besitz dieser Akten war für ihn aus einem doppelten Grunde wichtig: Einmal, um dieselben in seinem Kampfe gegen Bundesanwalt Dubois zu verwenden, den er als seinen persönlichen Gegner betrachtete und von dem er behauptet, er habe die Voraussetzungen für sein verantwortungsvolles Amt nicht erfüllt, seine Entfernung aus dem Amte hätte im Interesse des Landes gelegen. Sodann sollte durch eine Kaltstellung von Bundesanwalt Dubois auch Messen, einem Freunde des Angeschuldigten, geholfen werden, insbesondere auch in dessen Prozessen gegen die Firma Matisa. Die vom Angeschuldigten begangenen strafbaren Handlungen können jedoch durch die von ihm verfolgten persönlichen Interessen und die Interessen Dritter nicht gerechtfertigt noch entschuldigt werden, abgesehen davon, dass für die Anschuldigung gegen Dubois kein Beweis vorliegt. Insbesondere kann eine Berufung auf Artikel 32 und 34 StGB nicht in Frage kommen, da sein Handeln weder durch eine Amtspflicht gedeckt noch auf einen Notstand zurückgeführt werden kann. Nachrichtenmaterial für die Schweiz hat er durch die Auslieferung der Akten an Mercier nicht beschafft.»

Im weitem ist auf Grund des bundesstrafgerichtlichen Urteils folgendes festzustellen:

Gemäss Artikel 32 StGB wären die Ulrich zur Last gelegten Handlungen nicht rechtswidrig und damit auch nicht strafbar, wenn er sie in Erfüllung seiner Amtspflicht verübt hätte. Davon kann jedoch keine Rede sein. Freilich obliegt gemäss Artikel 17, Absatz 3, BStP der Bundesanwaltschaft, zu deren Personal

Ulrich gehörte, u. a. die Durchführung des Informationsdienstes im Interesse der Wahrung der innern und äussern Sicherheit der Eidgenossenschaft und erheischt dieser, wenn die Abwehr staatsgefährlicher Umtriebe in der Schweiz wirksam gestaltet werden soll, eine gewisse Zusammenarbeit und damit auch einen Informationsaustausch mit ausländischen Polizeistellen. Welches Ausmass dieser Austausch, der gemäss Artikel 17, Absatz 3, BSTP der Wahrung der innern und äussern Sicherheit der Eidgenossenschaft dienen soll, annehmen darf, um durch Artikel 32 StGB gedeckt zu sein, kann hier offenbleiben, da Ulrich nach der internen Organisation des Informationsdienstes der Schweizerischen Bundesanwaltschaft jedenfalls seit dem Sommer 1955, also in dem für die Beurteilung des vorliegenden Falles massgebenden Zeitabschnitt, zum Nachrichtenverkehr mit ausländischen Stellen, zumal mit Attaché Mercier, überhaupt nicht befugt war. Er hatte, wie er in der Voruntersuchung selber zugegeben hat, «offiziell mit Attaché Mercier, was den Nachrichtenaustausch anbelangt, nichts mehr zu tun». Die Amtspflicht gebot Ulrich daher nicht, geheime und vertrauliche Akten der Schweizerischen Bundesanwaltschaft an Attaché Mercier herauszugeben, sondern verbot ihm dies.

Darüber hat sich Ulrich auch nicht geirrt (Art. 20 StGB). Nach seiner eigenen Zugabe war er sich durchaus bewusst, dass er zur Herausgabe der von ihm dem französischen Nachrichtendienst in die Hände gespielten Schriftstücke der Bundesanwaltschaft «nicht beauftragt», also nicht ermächtigt war.

Das Verschulden Ulrichs ist schwer. Er hat seine Stellung als Beamter grob missbraucht. Statt, wie es von einem höheren Polizeibeamten erwartet werden kann, andern ein Vorbild zu sein, hat er während verhältnismässig langer Zeit Amtsgeheimnisse preisgegeben und einer ausländischen Stelle zahlreiche politische Nachrichten geliefert, um u. a. egoistische Interessen zu verfolgen und einem in verschiedene, teils gerade bei der Bundesanwaltschaft anhängige Strafverfahren verwickelten Freunde einen Dienst zu erweisen. Diese hemmungslose Verquickung seiner dienstlichen Stellung mit der Verfolgung privater Interessen wiegt um so schwerer, als gegen Ulrich wegen ähnlicher Neigungen im Jahre 1951 ein Disziplinarverfahren und in den Jahren 1952/53 zwei eidgenössische Voruntersuchungen durchgeführt worden waren. Über die darin liegenden eindringlichen Warnungen hat er sich ebenso leichtfertig hinweggesetzt wie über die ihm durch den Departementsvorsteher und den Bundesanwalt erteilten Ermahnungen. Dabei hätte gerade auch seine Stellung als Inspektor der Bundespolizei, zu deren Aufgabe es gehört, Verbrechen und Vergehen gegen den Staat zu verhindern und zu bekämpfen, Ulrich davon abhalten sollen, seine Schweige- und Treupflicht als Beamter wiederholt und fortgesetzt zu verletzen und verbotenen Nachrichtendienst zu betreiben. Dass Ulrich durch seine Handlungen die Sicherheit der Eidgenossenschaft nicht gefährdet hat, mildert angesichts dieser Umstände sein Verschulden nicht wesentlich. Erschwerend ist, dass durch seine Verfehlungen das Ansehen der Schweizerischen Bundesanwaltschaft und das Vertrauen der Bürger in die staatlichen Einrichtungen in erheblicher Weise betroffen wurden.

Zugute zu halten ist ihm andererseits, dass er nicht vorbestraft ist, seine Pflichten als Ehemann und Vater erfüllte und überhaupt in seiner Lebensführung zu keinen besonderen Beanstandungen Anlass gab. In seinem Amte hat er Tüchtiges geleistet. Sehr stark zu seinen Gunsten fällt das aber nicht ins Gewicht, da Pflichterfüllung und Tüchtigkeit für einen Beamten in gehobener, verantwortungsvoller Stellung selbstverständlich sein müssen. Rechnung zu tragen ist auch der Tatsache, dass schon der Verlust des Amtes und Ansehens für den Angeklagten eine Sühne und Ermahnung ist.

Das Bundesstrafgericht hat daher in Anwendung der Artikel 18, Absatz 2, 35, 51, 52, 63, 68, Ziffer 1, 69, 272, Ziffern 1 und 2, 320, Ziffer 1, StGB, Art. 171, 172, Absatz 1, 239, Absatz 2, 241, 245, 246 BStP Max Ulrich schuldig erklärt des fortgesetzten und wiederholten politischen Nachrichtendienstes im Sinne des Artikels 272, Ziffern 1 und 2, StGB sowie der fortgesetzten und wiederholten Verletzung des Amtsgeheimnisses im Sinne des Artikels 320 StGB und ihn verurteilt: 1. zu zwei Jahren und sechs Monaten Zuchthaus, unter Anrechnung von 360 Tagen Untersuchungshaft; 2. zur Einstellung in der bürgerlichen Ehrenfähigkeit auf die Dauer von zwei Jahren; 3. zur Entsetzung von seinem Amte als Inspektor der Schweizerischen Bundespolizei; 4. zu zehnjähriger Nichtwählbarkeit zu einem Amte; 5. zu einer Gerichtsgebühr von 700 Franken und den Barauslagen der Untersuchung und des Hauptverfahrens, mit Einschluss der Kosten der Untersuchungs- und Sicherheitshaft und der amtlichen Verteidigung.

IV. Ergebnisse in bezug auf Bundesanwalt Dubois

1. Zum Verhalten von Bundesanwalt Dubois nimmt der Schlussbericht des eidgenössischen ausserordentlichen Untersuchungsrichters Dr. Walder im Strafverfahren gegen Ulrich wie folgt Stellung:

René Dubois, der vor seiner Ernennung zum Bundesanwalt dem Austausch von Informationen eher reserviert, ja ablehnend gegenüberstand und sich wiederholt über Verbindungen mit Attaché Mercier abfällig äusserte, änderte mit dem Antritt seines neuen Amtes seine Einstellung und fand am polizeilichen Nachrichtendienst einen geradezu passionierten Gefallen.

Zu Attaché Mercier entwickelten sich auch persönliche, freundschaftliche Beziehungen, die – wie heute feststeht – vom Bundesanwalt weiter gepflegt wurden auch in jenem Zeitpunkt, da die Untersuchung über die Verfehlungen von Inspektor Ulrich im Gange war. Mercier hat offenkundig die freundschaftlichen Beziehungen zu Dubois und Ulrich für seine Zwecke ausgenützt.

Bundesanwalt Dubois hat nach Auffassung des Untersuchungsrichters nicht nur im Nachrichtenaustausch mit Attaché Mercier den legalen Rahmen erheblich überschritten, sondern er hat auch durch Auslieferung interner Aktenstücke und Weisungen des Departements in der Untersuchungssache gegen Ulrich eine schwere Verletzung des Amtsgeheimnisses begangen.

In einer besonders wichtigen Frage ist die eidgenössische Voruntersuchung jedoch zu folgenden Ergebnissen gelangt:

«In der ganzen Voruntersuchung haben sich keine Anhaltspunkte dafür ergeben, dass René Dubois von Attaché Mercier oder von irgendeinem andern ausländischen Nachrichtenfunktionär für die Mitteilung von Informationen oder die Aushändigung von Dokumenten Geschenke oder Geld erhalten hätte... Die gelegentlichen Einladungen, eventuell auch kleinere Geschenke Attaché Merciers bedeuten keinen „Entgelt“ für irgendwelche widerrechtlichen oder ordnungsgemässen Amtshandlungen, sondern entsprangen dem Freundschaftsverhältnis und wurden offenbar von René Dubois erwidert.»

2. Was speziell das Verhalten von René Dubois als seinerzeitiger Substitut des Bundesanwaltes und Sachbearbeiter des Strafverfahrens in der Angelegenheit Matisa/Sfindex anbelangt, so kann darüber folgendes berichtet werden:

Die Firma «Constructions Mécaniques S.A. Renens» (CMR) stellt sogenannte Geleisestopmaschinen her, während die «Matériel Industriel S.A.» (Matisa), Lausanne, sich mit dem Vertrieb dieser Maschinen befasst, deren Patent abgelaufen ist. Nach dem letzten Kriege trat die Matisa in Verbindung mit der «Société financière d'expansion commerciale et industrielle S.A.» in Sarnen (Sfindex), indem dieser Firma das Alleinvertriebsrecht der fraglichen Geleisestopmaschinen in verschiedenen ausländischen Staaten übertragen wurde. Im Zusammenhang mit Differenzen, die im Jahre 1950 zwischen der Matisa und der Sfindex entstanden, entschloss sich Gregori Messen-Jaschin, Präsident und Direktor der Sfindex, Geleisestopmaschinen durch ein anderes Unternehmen herstellen zu lassen. Es kam zu einem entsprechenden Vertragsabschluss der Sfindex mit der deutschen Maschinenfabrik Meer AG in München-Gladbach, wobei der genannten deutschen Firma ein Techniker und ein Mechaniker zur Verfügung gestellt wurden, die vorher bei der CMR gearbeitet hatten und 1951 von der Sfindex angestellt worden waren. Die zwischen den Firmen Matisa/CMR und Sfindex entstandene Feindschaft führte zu einer ganzen Reihe von gegenseitigen Strafklagen. So reichten die Firmen Matisa/CMR am 5. Dezember 1951 bei den waadtländischen Behörden gegen den soeben erwähnten Techniker und gegen Unbekannt Strafanzeige ein wegen Diebstahls, Verletzung des Fabrikations- oder Geschäftsgeheimnisses und unlauteren Wettbewerbs. Es wurde geltend gemacht, Gregori Messen-Jaschin habe durch rechtswidriges Handeln der zwei früheren Angestellten der CMR und unter Zuhilfenahme von Plänen der CMR deren Geleisestopmaschine nachbauen lassen. In der anschliessend eröffneten kantonalen Strafuntersuchung wurden u. a. bei der Sfindex eine grosse Zahl von Geschäftsakten beschlagnahmt. Am 25. Februar 1953 erstatteten die Firmen Matisa/CMR in der gleichen Sache ebenfalls Strafanzeige bei der Bundesanwaltschaft wegen des der Bundesgerichtsbarkeit unterstehenden Deliktes des wirtschaftlichen Nachrichtendienstes (Art. 273 StGB). Nach Durchführung polizeilicher Ermittlungen, zu deren Händen sich der damalige Substitut des Bundesanwaltes Fürsprecher René Dubois als Sachbearbeiter die Akten des erwähnten kantonalen Verfahrens einsenden liess, beschloss der Bundesrat am 2. April 1954, dass die Sache im Wege eines Bundesstraf-

verfahrens weiter zu verfolgen sei; da von seiten der Beschuldigten die Amtstätigkeit von René Dubois in dieser Sache beanstandet worden war, wurde gleichzeitig ein ausserordentlicher Bundesanwalt ernannt. Nach durchgeführter eidgenössischer Voruntersuchung kam der Bundesrat später auf diesen Beschluss zurück, weil die Strafsache nicht von einer Bedeutung erschien, welche die Durchführung eines Verfahrens vor Bundesstrafgericht rechtfertigen würde. Am 21. Februar 1957 wurde, gestützt auf Artikel 344 StGB, die Vereinigung der Strafverfolgung und Beurteilung in der Hand der Behörden des Kantons Waadt angeordnet. Durch Urteil des Tribunal de Police Correctionnelle von Lausanne vom 2. August 1958 sind die drei Beschuldigten inzwischen wegen unlauteren Wettbewerbes bzw. Gehilfenschaft hiezu sowie wegen wirtschaftlichen Nachrichtendienstes (der Techniker überdies wegen Veruntreuung von Atelierzeichnungen der CMR) zu 8 Monaten Gefängnis (Messen), 3 Monaten Gefängnis und 20 Tagen Haft verurteilt worden, unter Anrechnung der Untersuchungshaft und Gewährung des bedingten Strafvollzuges. Es handelt sich dabei noch nicht um ein rechtskräftiges Urteil, da alle drei Verurteilten innert der fünfjährigen Rechtsmittelfrist dagegen Rekurs eingereicht haben.

Am 22. Mai und 25. Juni 1957 reichten die Sfindex und Gregori Messen-Jaschin bei der Bundesanwaltschaft Strafanzeigen wegen politischen und wirtschaftlichen Nachrichtendienstes ein, die gegen Unbekannt formuliert waren, wobei jedoch beigefügt wurde, dass als eventuelle Täter bestimmte namentlich genannte Organe der Matisa und deren Rechtsanwalt in Lausanne in Frage kämen. Die Beschuldigungen lauteten vor allem dahin, dass Messen bei den Behörden verschiedener ausländischer Staaten denunziert worden sei, insbesondere in Frankreich unter Aushändigung von Dokumenten. Ferner wurden dem inzwischen verstorbenen Bundesanwalt Dubois Amtsmissbrauch und Amtsgeheimnisverletzung vorgeworfen und die Vertreter der Matisa der Anstiftung hiezu verdächtigt, begangen vor allem dadurch, dass René Dubois, als Sachbearbeiter der Bundesanwaltschaft, im Zusammenhang mit dem seinerzeitigen u. a. gegen Messen geführten Ermittlungsverfahren der Matisa pflichtwidrig Einsicht in vertrauliche Akten gewährt, z. T. solche Akten sogar herausgegeben habe. Der ausserordentliche Untersuchungsrichter Dr. Walder ist zunächst im Rahmen der eidgenössischen Voruntersuchung diesen Beschuldigungen soweit nachgegangen, als es für das Verfahren gegen Inspektor Ulrich notwendig erschien. Er vertrat jedoch die Auffassung, dass die gegen die Vertreter der Matisa erhobenen Anschuldigungen Gegenstand einer gesonderten Strafuntersuchung sein müssten. Die Bundesanwaltschaft hat in der Folge nach Abschluss der eidgenössischen Voruntersuchung Herrn Dr. Walder den speziellen Auftrag erteilt, in seiner Eigenschaft als kantonaler Staatsanwalt und damit als Organ der gerichtlichen Polizei nach Bundesstrafprozess diese gegenüber den Vertretern der Matisa erhobenen Beschuldigungen in einem Ermittlungsverfahren weiter abzuklären. Auf Grund des anschliessend von Dr. Walder erstatteten Berichtes beschloss der Bundesrat am 27. Januar 1958, diese Strafsache ebenfalls an den Kanton Waadt zu delegieren. Es handelte sich wiederum um eine Vereinigungsverfügung

nach Artikel 344 StGB, da in das Verfahren ebenfalls eine Strafanzeige einbezogen wurde, welche die Sfindex am 13. Dezember 1955 gegen Organe der Matisa beim waadtländischen Untersuchungsrichter eingereicht hatte und in der auch die der kantonalen Gerichtsbarkeit unterstehenden Delikte der üblen Nachrede, der Verleumdung und der Kreditschädigung geltend gemacht worden waren. Die inzwischen in Lausanne eingeleitete kantonale Untersuchung ist heute noch nicht abgeschlossen. Die bisher ergangenen Untersuchungsakten sind jedoch vor den Gerichtsverhandlungen i. S. Messen und Mitbeschuldigte den Parteien geöffnet worden, weshalb der Untersuchungsrichter auch die Bundesbehörden, zuhanden dieser Berichterstattung orientieren konnte. Die vorläufigen Ergebnisse der kantonalen Untersuchung werden im nachstehenden, was das Verhalten von René Dubois in der Angelegenheit Matisa/Sfindex anbelangt, kurz zusammengefasst. Wir enthalten uns dabei bewusst einer rechtlichen Qualifikation, da eine solche im Zusammenhang mit der Beurteilung des die Vertreter der Matisa betreffenden Sachverhalts den zuständigen Strafverfolgungsbehörden vorbehalten bleiben muss:

Der waadtländische Untersuchungsrichter, welcher der Bundesanwaltschaft im Jahre 1953, wie erwähnt, die Akten der kantonalen Untersuchung zustellte, hatte ausdrücklich darauf aufmerksam gemacht, dass bestimmte Teile dieser Akten für die Parteien gesperrt seien und diesen deshalb davon keine Kenntnis gegeben werden dürfe. René Dubois hat dann Vertretern der Matisa/CMR im Mai 1953 trotzdem in diese gesperrten Akten zum mindesten teilweise Einsicht gegeben. Auf die seinerzeitigen Reklamationen der Gegenpartei erstattete René Dubois dem Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes über diese Vorgänge zwei Berichte, wobei er u. a. erklärte, er habe technische Aktenstücke mit Vertretern von Matisa/CMR besprechen müssen, um überhaupt seine anschliessende Ermittlungsarbeit richtig anpacken zu können. Dies dürfte richtig sein. Die Untersuchung hat jedoch ergeben, dass René Dubois im übrigen den Departementschef damals nachweisbar unvollständig orientierte. René Dubois wollte offensichtlich mit der fraglichen Preisgabe gesperrter Akten der Matisa auch in ihrem in Deutschland hängigen Zivilprozess gegen die Firma Meer AG helfen, da sich die genannte schweizerische Firma dort in einem gewissen Beweisnotstand befand. Dr. Walder äusserte in seinem Bericht die Meinung, dass angesichts der soeben erwähnten Verumständlungen diese rechtswidrige Aktenfreigabe nicht allzuschwer wiege. Ob sich Vertreter der Matisa ihrerseits in diesem Zusammenhang strafbarer Handlungen schuldig machten, wie dies in den Strafanzeigen geltend gemacht wird, darüber werden nach abgeschlossener Untersuchung die Strafverfolgungsbehörden zu entscheiden haben.

Gegenüber René Dubois ist auch der Vorwurf erhoben worden, er habe sich des Amtsmissbrauchs, eventuell der Amtsgeheimnisverletzung, dadurch schuldig gemacht, dass er am 16. Oktober 1953 während des geheimen bundespolizeilichen Ermittlungsverfahrens zuhanden der Parteien einen Amtsbericht über das damalige Ergebnis der Ermittlungen herausgegeben habe. Ein solcher Amtsbericht ist tatsächlich abgegeben worden. Er spielte anschliessend im erwähnten

Zivilprozess in Düsseldorf eine bedeutende Rolle. Fürsprecher Dubois verfasste diesen Amtsbericht jedoch mit Einwilligung des Vorstehers des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes. Dieser verfügte damals, nach Konsultierung des Chefs der Justizabteilung, dass der Bericht entgegen den ursprünglichen Absichten René Dubois nicht nur der Matisa, sondern beiden Parteien zuzustellen sei. Dr. Walder gelangte zum Schlusse, dass die Abgabe des fraglichen Amtsberichtes unter den Umständen, die seinerzeit vorlagen, nicht zu beanstanden sei, da beide Parteien Akteneinsicht gewünscht hatten, der Bericht den Zweck der Ermittlungen nicht gefährdete und auch keine staatlichen Interessen verletzte. Von einer strafbaren Amtsgeheimnisverletzung von René Dubois konnte schon im Hinblick auf die schriftliche Einwilligung des vorgesetzten Departementschefs nicht die Rede sein (vergleiche Art. 320, Ziff. 2, StGB). Die Ermittlungen sind hier mit Bezug auf eine angebliche Anstiftung durch Dritte schon auf Grund des Berichtes von Dr. Walder gemäss Artikel 106 BStP eingestellt worden.

Während des 1953 eingeleiteten Ermittlungsverfahrens war von der Bundesanwaltschaft auf Grund der einschlägigen Gesetzesbestimmungen eine Telefonkontrolle gegen Beschuldigte verfügt worden. Aus dem Resultat der bisherigen Untersuchung muss geschlossen werden, dass René Dubois den Anwalt der Matisa darüber orientierte und dass er mit ihm Dinge besprach, die aus dieser Telefonkontrolle stammten. Wie weit Dubois in dieser Beziehung ging, ist noch nicht restlos abgeklärt. Ein Beweis, dass er Telefonabhörberichte ausgehändigt hätte, liegt bis heute nicht vor, ebenso wenig, dass René Dubois Vertretern der Matisa anderweitige vertrauliche Dokumente rechtswidrig herausgegeben hätte, sei es zu Prozesszwecken oder gar zur Verwendung im Ausland.

V. Schlussfolgerungen

Es bleibt die Frage, ob aus den Vorkommnissen gewisse sachliche Schlussfolgerungen zu ziehen sind, d.h. ob Anlass besteht, Änderungen in der Organisation der Bundesanwaltschaft und mit Bezug auf die Stellung und die Aufgaben des Bundesanwaltes vorzunehmen. Im Anschluss an die Vorgänge vom März 1957 und erneut im Zusammenhang mit dem Prozess gegen Max Ulrich sind in einigen Kommentaren insbesondere der Presse der welschen Schweiz Anregungen in dieser Richtung gemacht worden. So wurde daran Kritik geübt, dass dem Bundesanwalt überhaupt polizeiliche Aufgaben übertragen sind, dass ihm insbesondere die Bundespolizei unterstellt ist, und es wurde das Begehren gestellt, den Aufgabenkreis des Bundesanwaltes strikte auf seine Tätigkeit als Ankläger im Strafprozess zu beschränken. Im weitern wurde eine grössere Unabhängigkeit des Bundesanwaltes verlangt und die Meinung vertreten, der Bundesanwalt sollte überhaupt nicht dem Bundesrat unterstellt sein.

Der Bundesrat hält es für zweckmässig, im vorliegenden Bericht zu den erwähnten Anregungen Stellung zu nehmen. Dabei erscheint es geboten, vorab in einem kurzen geschichtlichen Rückblick darzulegen, wie es zur heutigen Stellung

des Bundesanwaltes in der eidgenössischen Verwaltung kam und wie sich der Aufgabenkreis der Bundesanwaltschaft im Laufe der Jahre entwickelte.

1. Zur Entwicklung der Bundesanwaltschaft seit den Anfängen des schweizerischen Bundesstaates ¹⁾

Eine der ersten Aufgaben, die den Behörden des jungen schweizerischen Bundesstaates von 1848 oblag, war die Schaffung einer eigenen eidgenössischen Justiz, insbesondere zur Sicherung des Bundesstaates gegen aussen und im Innern. Bereits im Jahre 1849 unterbreitete der Bundesrat den eidgenössischen Räten den Entwurf zu einem Gesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege, in welchem u. a. die Ernennung eines «Generalanwaltes für die ganze Eidgenossenschaft» vorgesehen war, der «die Verrichtungen der Staatsanwaltschaft bei der Anklagekammer und dem Kassationshof sowie bei dem Bundesgericht selbst zu besorgen» hatte (BB1 1848/49 I, 339 ff.). In der Botschaft zu diesem Bundesrechtspflegegesetz setzte sich der Bundesrat einlässlich mit der Frage auseinander, welche Stellung diesem Generalanwalt (dem heutigen Bundesanwalt) in der eidgenössischen Behördenorganisation zukommen sollte. Der Bundesrat verwies darauf, dass im frühern Inquisitionsprozesse die Befugnisse und die Pflichten des öffentlichen Anklägers, des Richters und des Verteidigers in einer Person vereinigt waren. Die Erfahrungen hätten gezeigt, dass die auf diese Weise dem Richter gestellte Aufgabe die menschlichen Kräfte übersteige und dass es viel «natürlicher und gedeihlicher» sei, die Verrichtungen des Anklägers, des Richters und des Verteidigers zu trennen. Deshalb sei fast überall das «Institut der Staatsanwaltschaft» eingeführt worden. Der Bundesrat fuhr fort:

«Allein dessen ungeachtet ist der Einfluss der Inquisitionsmaxime immer noch sehr stark, und es zeigt sich dies namentlich darin, dass, auf der einen Seite, die Staatsanwaltschaft als richterliche Behörde aufgefasst, und, andererseits, den Gerichten die Befugnis eingeräumt wird, jedes Verbrechen von Amts wegen zu untersuchen.

Wenn man aber sich einmal entschlossen hat, eine besondere Klasse von Beamten für die Anhebung und Betreibung der Strafklagen aufzustellen, so ist es jedenfalls höchst inkonsequent, dem Ankläger Befugnisse einzuräumen, welche ihrer Natur nach nur dem Richter zukommen sollten, und umgekehrt. Deshalb tragen wir darauf an, dass die Staatsanwaltschaft nicht dem Bundesgerichte oder irgend einer Abtheilung desselben untergeordnet, sondern unter die Aufsicht und Leitung des Bundesrathes gestellt werden solle.» (BB1 1848/49, I, 437.)

Die eidgenössischen Räte pflichteten dieser Auffassung bei, weshalb das erste Bundesgesetz vom 5. Juni 1849 über die Organisation der Bundesrechtspflege (AS I, 74) in Artikel 43 die Wahl eines Generalanwaltes durch den Bundesrat vorsah und in Artikel 44 den Generalanwalt unter die «Aufsicht und Leitung» des Bundesrates stellte; nach Artikel 46, Absatz 2, hatte der Generalanwalt hingegen seine Anträge vor Gericht «nach eigener freier Überzeugung» zu stellen.

¹⁾ Vgl. hiezu «Die schweizerische Bundesanwaltschaft» von Dr. Werner Lüthi, Verlag Dr. Gustav Grunau, Bern, 1923.

Auf der gleichen Konzeption beruhte auch das Bundesgesetz vom 20. Dezember 1850 über den Geschäftskreis und über die Besoldung des Generalanwaltes (AS 2, 167) und sie wurde später ebenfalls vom heute noch geltenden Bundesgesetz vom 28. Juni 1889 über die Bundesanwaltschaft übernommen (BS I, 406). Anlässlich der parlamentarischen Beratungen des neuen Bundesgesetzes vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege wurde die Stellung des Bundesanwaltes innerhalb der Behördenorganisation von Nationalrat Borella kritisiert; er vertrat die Auffassung, dass der Bundesanwalt nicht dem Bundesrat unterstehen sollte (vgl. StenBull Nationalrat 1931, Frühjahrsession, S. 197–199). Die eidgenössischen Räte hielten jedoch an der bisherigen Regelung, die sich bewährt hatte, fest (vgl. insbesondere Artikel 14 BStP).

Ein Rückblick auf die Entwicklung des Aufgabenkreises des Bundesanwaltes ergibt folgendes Bild: Nach den Gesetzestexten aus der ersten Zeit des schweizerischen Bundesstaates bestand von Anfang an die Meinung, dass sich der «Generalanwalt» nicht nur als Organ der Strafverfolgung, als Ankläger, betätigen sollte. Der Generalanwalt war vielmehr von Anbeginn an eindeutig ebenfalls ein administratives Organ des Bundesrates in der Justiz- und Polizeiverwaltung mit ausgesprochen administrativen Aufgaben. Es kam dies schon im erwähnten Bundesrechtspflegengesetz vom 5. Juni 1849 zum Ausdruck, in dessen Artikel 45 neben den staatsanwaltschaftlichen Aufgaben bereits Pflichten des Generalanwalts vorgesehen waren, die ihm durch besondere Gesetze übertragen würden. Man kann sogar sagen, dass nicht eigentliche Justizaufgaben zur möglichst raschen Wahl eines ersten ständigen Generalanwalts Anlass gaben (Wahl vom 17. Januar 1851; das Bundesgesetz über das Bundesstrafrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft datiert erst vom 4. Februar 1853), sondern eine dringliche Aufgabe aus dem Gebiet der administrativen Polizei, die Handhabung des Heimatlosengesetzes vom 3. Dezember 1850 (AS 2, 138). Es sollte zunächst die Hauptaufgabe des Generalanwalts sein, die einzelnen Fälle wirklicher oder angeblicher Heimatlosigkeit zu untersuchen und abzuklären. Von dieser Gesetzgebung über das Heimatlosenwesen ging der unmittelbare Anstoss aus zum Erlass des bereits erwähnten Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1850 über den Geschäftskreis und die Besoldung des Generalanwaltes (AS 2, 167). Dieses Gesetz bestimmte, dass dem Generalanwalt ausser dem Geschäftskreis, welcher ihm das Bundesrechtspflegengesetz und das am 30. Juni 1849 erlassene Fiskalprozessgesetz anwies, übertragen werden: die Voruntersuchung in streitigen Fällen von Heimatlosigkeit und die Stellung entsprechender Anträge an das Justiz- und Polizeidepartement zuhanden des Bundesrates; die Führung von Zivilprozessen vor dem Bundesgericht im Interesse der Eidgenossenschaft; die Besorgung oder Begutachtung anderer Rechtssachen, die dem Generalanwalt vom Bundesrat oder den Departementen überwiesen werden.

Im Herbst 1856 beantragte der Bundesrat den eidgenössischen Räten, das durch Demission vakant gewordene Amt des Generalanwaltes einstweilen unbesetzt zu belassen. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass die Bereinigung der hängigen Fälle von Heimatlosigkeit in Aussicht stehe und dass die Funk-

tionen der gerichtlichen Polizei sowie die andern im Generalanwaltsgesetz vorgesehenen Obliegenheiten für eine ständige Beamtung nicht genügten. Die eidgenössischen Räte stimmten zu, weshalb die Eidgenossenschaft in der Folge bis 1889 über keinen ständigen Generalanwalt verfügte. Für konkrete, im Bundesstrafverfahren zu behandelnde Prozesse wurde während dieser Zeit vom Bundesrat ad hoc ein General- oder Bezirksanwalt ernannt. Bis zu dieser Ernennung leitete das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement die gerichtspolizeilichen Ermittlungen. Es besorgte auch die Vorprüfung der Bundesstrafrechtsfälle, die an die Kantone delegiert wurden; wenn in solchen Strafsachen von Bundes wegen ein Rechtsmittel eingelegt werden sollte, liess sich das Departement durch einen Anwalt, vereinzelt auch durch den Departementssekretär vertreten. Die Überweisung von Bundesbeamten wegen gemeiner Delikte und die Behandlung der Fiskalstrafprozesse blieben den einzelnen Departementen und Verwaltungen überlassen.

Das Fehlen eines ständigen Generalanwalts wurde indessen schon nach wenigen Jahren als ein Mangel empfunden. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, dessen Geschäfte ständig zunahmen, unternahm nach 1874 wiederholt Schritte, um den frühern Zustand wiederherzustellen. Das Departement hatte dabei nicht vor allem die Tätigkeit des Generalanwalts vor Bundesgericht im Auge, sondern es erwartete von einem neuen ständigen Generalanwalt ganz allgemein eine Entlastung in den Justiz- und Polizeigeschäften. Den direkten Anstoss zur Wiederbesetzung des Amtes eines ständigen Generalanwalts gab denn auch im Jahre 1889 nicht ein festgestellter Mangel in der Anklagetätigkeit vor Bundesgericht, sondern ein offenbar gewordener Mangel in einem administrativen Gebiet, nämlich in demjenigen der politischen Fremdenpolizei. Obschon nach den Artikeln 70 und 102, Ziffern 8, 9 und 10, der Bundesverfassung dem Bunde Aufgaben der politischen Polizei oblagen, wurde diese Polizeitätigkeit praktisch von den Kantonen ausgeübt, da nur sie über die entsprechenden Polizeiorgane verfügten. Bestimmte Erfahrungen insbesondere in den Jahren 1885, 1888 und 1889 (Wohlgemuth-Handel) hatten nun gezeigt, dass sich die kantonalen Polizeien über die Bedeutung gewisser Vorgänge auf dem Gebiete der politischen Polizei und insbesondere über deren mögliche Rückwirkungen auf die völkerrechtlichen Beziehungen der Schweiz nicht immer genügend Rechenschaft haben. Es hatte sich ferner gezeigt, dass die polizeilichen Behörden nicht genügend organisiert waren, um die nötigen Untersuchungen mit der wünschbaren Raschheit und Koordination durchzuführen. Durch die Wiederherstellung des Amtes eines ständigen Generalanwaltes sollte eine einheitliche Leitung der politischen Polizei gewährleistet werden. Die Botschaft des Bundesrates vom 15. Juni 1889, mit welcher der Erlass eines Bundesgesetzes über die Bundesanwaltschaft und damit die Wiederherstellung des Amtes eines ständigen Generalanwalts beantragt wurde, erklärt hiezu wörtlich: «Von diesem Gesichtspunkt aus wird die Existenz eines Generalprokurators bedeutende Dienste leisten durch Herstellung einer regelmässigen und bleibenden Verbindung zwischen der Bundesbehörde und den Kantonen und durch Herbeiführung einer

guten Organisation der politischen Polizei» (BBl 1889, III, 631). Das heute noch geltende Bundesgesetz vom 28. Juni 1889 über die Bundesanwaltschaft trat am 15. Oktober 1889 in Kraft (BS I, 406 f.). In Artikel 3 enthält es über die Aufgaben des Generalanwalts folgende Vorschriften:

¹ Der Generalanwalt übt diejenigen Funktionen aus, welche ihm durch die Bundesgesetzgebung, insbesondere durch das Gesetz über die Bundesstrafrechtspflege, übertragen sind.

² Er überwacht die Fremdenpolizei in Beziehung auf Handlungen, welche die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährden, sowie die bezüglichlichen Untersuchungen, und unterbreitet dem Bundesrat auf Anwendung des Artikels 70 der Bundesverfassung gehende Anträge.

³ Dem Generalanwalt kann im weitern die Besorgung von Arbeiten auf dem Gebiete des Strafrechtes übertragen werden, welche in den Geschäftskreis des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes fallen.

⁴ Auf besondere Weisung hin vertritt derselbe die Eidgenossenschaft vor Gericht.»

Dem Generalanwalt, dem heutigen Bundesanwalt, waren also 1889 erneut wie schon in den Jahren 1849/1850 neben der Anklägeraufgabe vor Bundesgericht auch ausgesprochen administrative, insbesondere polizeiliche Obliegenheiten übertragen worden. Die erstgenannte Aufgabe ist bis heute grundsätzlich die gleiche geblieben. Die administrativen Obliegenheiten der Bundesanwaltschaft haben sich hingegen im weitern Laufe der Jahre stark vermehrt. Wir verweisen auf Artikel 31, Ziffer III, des Bundesgesetzes vom 26. März 1914 über die Organisation der Bundesverwaltung (BS I, 274), auf Artikel 19 des Bundesratsbeschlusses vom 17. November 1914 betreffend die Zuständigkeit der Departemente und der ihnen unterstellten Amtstellen zur selbständigen Erledigung von Geschäften (BS I, 299) sowie auf die jährlichen Geschäftsberichte des Bundesrates über die Bundesanwaltschaft. Als blosse Beispiele von im Laufe der Zeit neu übertragenen Aufgaben seien erwähnt: Vorbereitung der Anträge des Bundesrates in Begnadigungssachen, die von der Bundesversammlung zu behandeln sind; Entscheid über die Einziehung von Veröffentlichungen und Gegenständen unsittlicher Natur, die bei der Zollrevision entdeckt werden; Besorgung der Zentralstellendienste zur Bekämpfung der Falschmünzerei, des illegalen Betäubungsmittelverkehrs und der Verbreitung unzuchtiger Veröffentlichungen auf Grund der einschlägigen internationalen Abkommen; Eingliederung der Dienstzweige Erkennungsdienst und Zentralstrafregister des Schweizerischen Zentralpolizeibüros in die Bundesanwaltschaft. – Demgegenüber bedeutete es, wie aus dem vorn Gesagten hervorgeht, grundsätzlich keine neue Aufgabenzuteilung an den Bundesanwalt, als ihm im Jahre 1935 ein eigener Polizeidienst (Bundespolizei) beigegeben wurde. Es ist damit dem Bundesanwalt zur Erfüllung einer ihm bereits obliegenden Aufgabe einfach ein neues Organ zur Verfügung gestellt worden, damit er nicht ausschliesslich auf die kantonalen Polizeien angewiesen sei. Darauf werden wir unten noch zu sprechen kommen.

2. Sollte die Stellung des Bundesanwalts gegenüber dem Bundesrat geändert werden?

Um in dieser Frage klar zu sehen, müssen vor allem drei Dinge auseinandergehalten werden: *a.* Der Entscheid des Bundesrates über die gerichtliche Verfolgung politischer Vergehen, *b.* die Bedeutung des Leitungsrechts des Bundesrats gegenüber dem Bundesanwalt im Bundesstrafverfahren, *c.* die Unterstellung des Bundesanwalts unter den Bundesrat mit Bezug auf die administrativen Aufgaben.

a. Der Entscheid des Bundesrates über die gerichtliche Verfolgung politischer Vergehen

Schon das alte Bundesgesetz vom 27. August 1851 über die Bundesstrafrechtspflege bestimmte in Artikel 4, dass bei politischen Vergehen die Strafverfolgung «nur infolge einer vorläufigen Entscheidung des Bundesrates» eintrete (AS 2, 744). Die entsprechende Vorschrift von Artikel 105 des geltenden Bundesgesetzes vom 15. Juni 1934/16. Dezember 1943 über die Bundesstrafrechtspflege (nachstehend Bundesstrafprozess [BStP] genannt). lautet: «Über die gerichtliche Verfolgung politischer Vergehen entscheidet der Bundesrat. Bis zum Entscheid des Bundesrates trifft der Bundesanwalt in Verbindung mit den Beamten und den Angestellten der gerichtlichen Polizei die nötigen sichernden Massnahmen» (BS 3, 923). Damit im Zusammenhang steht Artikel 110, Absatz 2, BStP: «Bei politischen Vergehen ist der Beschluss des Bundesrates auf Eröffnung einer Voruntersuchung verbindlich.» In der Botschaft des Bundesrates vom 10. September 1929 zum neuen Bundesstrafprozess wurde das Festhalten an dieser Entscheidungsbefugnis des Bundesrates über die gerichtliche Verfolgung von politischen Vergehen damit begründet, dass der Bundesrat gemäss Artikel 102, Ziffern 8, 9 und 10, der Bundesverfassung für die innere und äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft zu sorgen habe, dass er die Übersicht über die dem Lande drohende Gefahr besitze und deshalb auch die Verantwortung für die Einleitung derartiger Untersuchungen trage (BBl 1929, II, 608). Der Referent im Nationalrat erklärte hiezu, diese Fragen seien in der Kommission ziemlich lebhaft diskutiert worden, aber eine nähere Prüfung könne darüber keine Zweifel bestehen lassen, «dass bei der Natur der Delikte, die hier in Betracht kommen, die Entscheidungsbefugnis beim Bundesrat stehen muss» (StenBull Nationalrat 1931, Wintersession, S. 721). Die eidgenössischen Räte hielten denn auch an der seit 1851 bestehenden Regelung fest. Die gerichtliche Verfolgung politischer Vergehen ist demnach in das Ermessen des Bundesrates gestellt. Artikel 105 BStP gibt dem Bundesrat u. a. die Möglichkeit, bei Begehung eines politischen Delikts (z. B. verbotener Nachrichtendienst) durch einen Ausländer an Stelle der Durchführung eines Strafverfahrens die Ausweisung gemäss Artikel 70 der Bundesverfassung zu verfügen.

b. Das Leitungsrecht des Bundesrates gegenüber dem Bundesanwalt im Bundesstrafverfahren

In der Botschaft des Bundesrates zum Bundesstrafprozess wurde mit Bezug auf Artikel 19, Absatz 1, des Entwurfs (heutiger Artikel 14, Absatz 1,

BStP: «Der Bundesanwalt steht unter der Aufsicht und Leitung des Bundesrates») u. a. ausgeführt, der Bundesanwalt habe Weisungen des Bundesrates oder des Chefs des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements über Einleitung oder Nichteinleitung von Strafverfolgungen entgegenzunehmen (BBl 1929, II, 591). Hinsichtlich der politischen Vergehen ist dies im bereits erwähnten Artikel 110 BStP gesagt, wonach bei solchen Strafsachen der Beschluss des Bundesrates auf Eröffnung einer Voruntersuchung verbindlich ist, was auch für den Bundesanwalt gilt. Stehen nicht politische Delikte in Frage, so hat andererseits der Untersuchungsrichter die Möglichkeit, nach Artikel 110, Absatz 1, BStP, den Entscheid der Anklagekammer über die Zulässigkeit einer Voruntersuchung einzuholen. Es bleibt die Frage, welche Bedeutung das Aufsichts- und Leitungsrecht des Bundesrates gegenüber dem Bundesanwalt in den anschließenden Stadien des Bundesstrafverfahrens hat. Bundesanwalt Prof. Dr. Lüthi hat darüber in einem Aufsatz «Das Leitungsrecht des Bundesrates in der Bundesstrafrechtspflege» (Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht 1954, Seite 1 ff.) u. a. folgendes ausgeführt:

«Die nachfolgenden Verfahrensabschnitte, von der Voruntersuchung über das Zwischenverfahren bis zur Hauptverhandlung und zu den Rechtsmitteln, weisen dem Bundesanwalt Parteistellung zu, verbunden mit dem in den Gesetzesbestimmungen verankerten Anklagegrundsatz. Die Anklageerhebung erfolgt gemäss dem Legalitätsprinzip, und der Rücktritt von der Strafverfolgung entspricht desgleichen dem Anklageverfahren, d. h. liegen gegen den Beschuldigten hinreichende Verdachtsgründe vor, so erhebt der Bundesanwalt Anklage (Art. 125), andernfalls tritt er im Laufe oder nach Schluss der Voruntersuchung von der Verfolgung zurück (Art. 120). Es liegt auf der Hand, dass diese Bestimmungen für den Bundesanwalt verbindlich sind, aber auch das Aufsichts- und Leitungsrecht des Bundesrates als „Haupt der Staatsanwaltschaft“ findet an ihnen seine Grenze und kann sie nicht übersehen. Die Botschaft zum Bundesstrafprozess erläutert ausdrücklich, die Anklageerhebung erfolge gemäss Legalitätsprinzip und der Rücktritt von der Verfolgung, wenn sich der Bundesanwalt von der Unbegründetheit der Anklage überzeugt habe.»

Dieser Auffassung kann der Bundesrat durchaus beipflichten. Die zitierten Ausführungen von Bundesanwalt Lüthi besagen im wesentlichen, dass das Aufsichts- und Leitungsrecht des Bundesrates während eines Bundesstrafverfahrens vor allem dann von praktischer Bedeutung wird, wenn der Bundesanwalt selbst pflichtwidrig gegen die Legalität verstossen sollte. Die Beibehaltung eines so verstandenen Aufsichts- und Leitungsrechts ist nach Meinung des Bundesrates nach wie vor gerechtfertigt und geboten, weshalb der Bundesrat die Auffassung vertritt, es sei daran festzuhalten, zumal der fragliche Artikel 14 BStP in seinem Absatz 2 noch ausdrücklich bestimmt – das sei abschliessend zu diesem Abschnitt noch besonders festgehalten –, dass der Bundesanwalt die Anträge vor Gericht «nach freier Überzeugung» stellt. Der Grundsatz der Gewaltentrennung ist auch bei der geltenden Regelung nicht verletzt. Diesem Grundsatz ist im Bundesstrafverfahren vielmehr dadurch Rechnung getragen, dass Untersuchungsrichter, Anklagekammer und Bundesstrafgericht oder Bundesassisen absolut unabhängig vom Bundesrat amten und Recht sprechen.

c. Die administrative Unterstellung des Bundesanwalts unter den Bundesrat

Bei den administrativen Aufgaben des Bundesanwalts in der Justiz- und Polizeiverwaltung handelt es sich um eine ordentliche Verwaltungstätigkeit, um «Geschäfte des Bundesrates» im Sinne von Artikel 103 BV, die unter Vorbehalt des Beschwerderechts zur Erledigung an die Departemente und ihnen untergeordnete Amtsstellen delegiert wurden. Auf diesem Gebiet ist deshalb die Unterstellung des Bundesanwalts unter den Bundesrat eine Selbstverständlichkeit. Für die Zuteilung dieser Aufgaben an die Bundesanwaltschaft waren Gründe der Zweckmässigkeit massgebend, wie namentlich das Postulat der Vereinfachung der Verwaltung und der Zusammenlegung ähnlich gerichteter Funktionen. Die fraglichen Obliegenheiten stehen alle im Zusammenhang mit der Strafrechtspflege, sei es, dass sie vom Gesichtspunkt der Strafverfolgung und der Staatsanwaltschaft oder der Justizverwaltung in Strafsachen dazu gehören oder ein Grenzgebiet der Strafrechtspflege betreffen. Sollten nun alle diese Aufgaben der Bundesanwaltschaft weggenommen und einer andern oder neuen Abteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements übertragen werden? Die Frage würde sich stellen und sie müsste bejaht werden, wenn man zur Schaffung eines vom Bundesrat unabhängigen Bundesanwalts schreiten wollte; denn es ist nicht denkbar, dass Verwaltungsaufgaben, für die der Bundesrat die oberste Verantwortung trägt, von einem ihm nicht unterstellten Bundesanwalt besorgt würden. Auch unter diesem Gesichtspunkt spricht sich der Bundesrat für die Beibehaltung der gegenwärtigen Organisation aus, die sich während langer Zeit als zweckmässig bewährt hat. In diesem Zusammenhang muss noch auf folgendes hingewiesen werden: Zwischen den Verhältnissen bei der Bundesanwaltschaft und denjenigen bei den kantonalen Staatsanwaltschaften, deren Stellung zu den kantonalen Regierungen übrigens auch sehr unterschiedlich geregelt ist, besteht ein wesentlicher Unterschied; die Grosszahl der Bundesstrafsachen wird den Kantonen zur gerichtlichen Untersuchung und Beurteilung zugewiesen, so dass der Bundesanwalt verhältnismässig selten als Ankläger vor den Strafgerichten des Bundes aufzutreten hat. Den Aufgabenkreis des Bundesanwalts strikte auf seine Tätigkeit als Ankläger im Strafprozess zu beschränken, wie das angeregt wurde, wäre deshalb im höchsten Masse unrationell. Diese blosser Anklägertätigkeit würde das Amt eines ständigen Bundesanwalts in keiner Weise rechtfertigen.

3. Polizeiliche Aufgaben der Bundesanwaltschaft

a. Zuweisung politisch-polizeilicher Aufgaben an den Bundesanwalt

Im historischen Teil dieses Abschnittes (V, 1) wurde dargelegt, aus welchen Gründen dem Bundesanwalt Aufgaben der politischen Polizei übertragen wurden. Im Zusammenhang mit der Angelegenheit Dubois/Ulrich wurde diese Aufgaben-

zuteilung kritisiert; insbesondere wurde die Frage aufgeworfen, ob es nicht zweckmässiger wäre, die Bundespolizei vom Bundesanwalt zu trennen. Dazu ist folgendes zu bemerken:

Die zuerst im Bundesbeschluss vom 21. Juni 1935 betreffend den Schutz der Sicherheit der Eidgenossenschaft (Spitzelgesetz) aufgenommene Vorschrift über die Erweiterung der Bundesanwaltschaft (Gründung der Bundespolizei) wurde durch das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege von 1943 dem die gerichtliche Polizei regelnden Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege (BStP) beigefügt. Die gesetzliche Verankerung der Bundespolizei findet sich demnach in Artikel 17, Absatz 3, BStP; diese Bestimmung lautet wie folgt:

«Der Bundesanwaltschaft wird zur einheitlichen Durchführung des Fahndungs- und Informationsdienstes im Interesse der Wahrung der innern und äussern Sicherheit der Eidgenossenschaft das nötige Personal beigegeben. Sie arbeitet in der Regel mit den zuständigen kantonalen Polizeibehörden zusammen. In jedem Fall ist diesen von den Ermittlungen der Bundesanwaltschaft Kenntnis zu geben, sobald Zweck und Stand des Verfahrens es gestatten.»

Eine Auseinandersetzung mit der erwähnten Kritik hat insbesondere die Fragen der Rechtmässigkeit und der Zweckmässigkeit einer Zuweisung politisch polizeilicher Aufgaben und damit der Bundespolizei an den Bundesanwalt zu prüfen.

In der Frage der Rechtmässigkeit kam schon Bundesanwalt Prof. Dr. W. Lüthi in seiner Schrift «Die schweizerische Bundesanwaltschaft» (S. 201 ff.) mit Recht zum Schluss, dass die gegenwärtige Ordnung keineswegs gegen den Grundsatz der Gewaltentrennung verstosse. Dieser Grundsatz ist in der Bundesverfassung nicht ausdrücklich aufgenommen und bei der Behördenorganisation auch nicht restlos durchgeführt worden (vgl. Fleiner, Schweiz. Bundesstaatsrecht, 1. Auflage, S. 130 ff.). Auch alt Bundesanwalt Dr. h. c. F. Stämpfli unterstützte in seinem Artikel «Reorganisation der Bundesanwaltschaft?» (erschieden im «Bund» vom 10. April 1957, Nr. 168) diese Auffassung, indem er erklärte, es stehe jedenfalls der Verfassung nicht entgegen, wenn einem Beamten des Justiz- und Polizeidepartementes neben staatsanwaltlichen Funktionen Aufgaben der Justiz- und Polizeiverwaltung zugewiesen werden, die unter sich im Zusammenhang stünden.

Für die Zuteilung der Bundespolizei waren aber vor allem Gründe der Zweckmässigkeit massgebend. Da der Bund im Gegensatz zu den Kantonen keine Sicherheits- und Kriminalpolizei besitzt, war der Einbau der Bundespolizei in das mit den Aufgaben der gerichtlichen und politischen Polizei betraute Amt gegeben. Schon Prof. Lüthi vertrat in seiner vorstehend zitierten Schrift folgende Auffassung:

«Die Massnahme (Zuteilung der Aufgaben der politischen Polizei an den Bundesanwalt) entsprach Zweckmässigkeitserwägungen und brachte die schon damals vorhandene Einsicht zum Ausdruck, dass politische Polizei und gerichtliche Polizei unter sich in Wechselbeziehungen stehen und erstere, vom politischen Strafrecht aus, ein Grenzgebiet der Strafrechtspflege zum Gegenstand hat.»

Anlässlich der Beratungen des erwähnten Spitzelgesetzes im Nationalrat führte der damalige Chef des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, Bundesrat Dr. Baumann, über die Zuteilung der Bundespolizei wörtlich folgendes aus (StenBull Nationalrat, Sommersession 1935, S. 222):

«Aber auch die Bundesanwaltschaft ermangelt heute des polizeilich geschulten Personals, dessen Tätigkeit ergänzend an die Seite des Dienstes der kantonalen Polizeiorgane treten könnte. Die Fäden der Spionage ziehen sich häufig über das Gebiet mehrerer Kantone hinweg. . . Der Austausch der Wahrnehmungen und Informationen der Kantone muss systematisch und lückenlos ausgebaut, die Massnahmen müssen einheitlich und planmässig durchgeführt werden. Eine solche Zusammenfassung aller Kräfte kann nur durch eine zentrale Stelle erfolgen. Die dafür durch das Gesetz vorgesehene Stelle ist die Bundesanwaltschaft, zu deren Aufgaben neben der Handhabung der Strafrechtspflege die Leitung der politischen Polizei gehört.»

Die Verbindung Bundesanwalt-Bundespolizei hat sich – wie alt Bundesanwalt Stämpfli im zitierten Artikel mit vollem Recht unterstreicht – in zwanzigjähriger Erfahrung, insbesondere in der Kriegszeit mit den vielen Verrats- und Spionagefällen, bewährt. Die eidgenössischen Räte haben bei Entgegennahme der Berichte über die antidemokratischen Umtriebe (Motion Börlin) das Zusammenwirken der Bundesanwaltschaft und der Bundespolizei anerkannt.

Der Bundesrat ist aus den dargelegten Gründen der Auffassung, dass keine Veranlassung vorhanden ist, die bestehenden gesetzlichen Grundlagen im Sinne einer Abtrennung der Bundespolizei vom Bundesanwalt zu ändern. Eine Vonselbständigung der Bundespolizei würde die starke Stellung des Bundesanwaltes im Ermittlungsverfahren beeinträchtigen. In einem Zeitpunkt, da der Staatsschutz durch die ausgebauten oder neugeschaffenen Bestimmungen des revidierten Strafgesetzbuches verstärkt worden ist und der Staatssicherheit infolge der anhaltenden internationalen Spannung vermehrte Gefahren drohen, darf der polizeiliche Abwehrapparat nicht geschwächt werden.

b. Das Verhältnis des Bundesanwaltes zur Bundespolizei

Durch seinen Beschluss vom 29. April 1958 betreffend den Polizeidienst der Bundesanwaltschaft hat der Bundesrat die sich aufdrängenden Folgerungen aus der Angelegenheit Dubois/Ulrich gezogen. In diesem grundsätzlichen Beschluss werden die Aufgaben der Bundespolizei und die Stellung des Bundesanwaltes zur Bundespolizei festgelegt. Die Bezeichnung «Bundespolizei» wurde anlässlich ihrer Gründung aus föderalistischen Gründen vermieden. Inzwischen hat sich jedoch der Name «Bundespolizei» ohne Nachteil «eingebürgert», und er ist deshalb im Bundesratsbeschluss vom 29. April 1958 verwendet worden.

Die Bundespolizei ist in administrativer Hinsicht ein Dienstzweig (Polizeidienst) der Bundesanwaltschaft. Neben dem Chef des Rechtsdienstes ist der Chef der Bundespolizei ordentlicher Stellvertreter des Bundesanwaltes (Art. 2 des Bundesratsbeschlusses vom 23. März 1945 über die Stellvertretung des Bundesanwaltes). Diese beiden Stellvertreter haben denn auch seit dem Tode von Bundesanwalt Dubois die Bundesanwaltschaft geleitet.

Der Beschluss selbst lautet wie folgt:

Der Schweizerische Bundesrat,

gestützt auf Artikel 31, III, Ziffern 1-3, 39, Absatz 1, und 40 des Bundesgesetzes vom 26. März 1914 über die Organisation der Bundesverwaltung,

unter Hinweis auf die Artikel 70 und 102, Ziffern 8-10, der Bundesverfassung, das Bundesgesetz vom 28. Juni 1889 über die Bundesanwaltschaft, Artikel 19, Ziffer 1 und 2, des Bundesratsbeschlusses vom 17. November 1914 betreffend die Zuständigkeit der Departemente und der ihnen unterstellten Amtsstellen zur selbständigen Erledigung von Geschäften, Artikel 17 des Bundesgesetzes vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege, abgeändert durch Artikel 168, Ziffer I, des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege,

beschliesst:

Art. 1

Der Polizeidienst der Bundesanwaltschaft (Bundespolizei) besorgt den Fahndungs- und Informationsdienst im Interesse der Wahrung der innern und äussern Sicherheit der Eidgenossenschaft. Dieser Dienst umfasst:

1. die Beobachtung und Verhütung von Handlungen, die geeignet sind, die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft zu gefährden (politische Polizei),
2. die gerichtspolizeilichen Ermittlungen bei der Verfolgung der strafbaren Handlungen gegen die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft (gerichtliche Polizei).

Art. 2

Der Polizeidienst untersteht dem Chef der Bundespolizei.

Auf dem Gebiet der politischen Polizei (Art. 1, Ziff. 1) kann der Bundesanwalt dem Chef der Bundespolizei Weisungen erteilen; dieser berichtet dem Bundesanwalt über die Feststellungen der Polizei.

Auf dem Gebiet der gerichtlichen Polizei (Art. 1, Ziff. 2) leitet der Bundesanwalt die Ermittlungen nach Massgabe des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege.

Art. 3

Für die Amtshandlungen und Feststellungen des Polizeidienstes gelten die gesetzlichen Bestimmungen über das Amtsgeheimnis. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement erlässt darüber besondere Vorschriften im Sinne von Artikel 27 des Beamtengesetzes.

Art. 4

Dieser Beschluss tritt am 1. Mai 1958 in Kraft.

Dieser Beschluss, welcher zur Hauptsache noch von Herrn alt Bundesanwalt Dr. h. c. Stämpfli als Experte des Departementes verfasst worden ist, präzisiert in Artikel 1 die in Artikel 17, Absatz 3, BStP allgemein umschriebenen Aufgaben der Bundespolizei. Es handelt sich um den «Fahndungs- und Informationsdienst im Interesse der Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit der Eidgenossenschaft», weshalb auch Artikel 1 zwischen der politischen Polizei und der gerichtlichen Polizei unterscheidet. Diese Unterscheidung spielt eine wesentliche Rolle in der Abgrenzung der Kompetenzen zwischen dem Bundesanwalt einerseits und dem Chef der Bundespolizei andererseits, wie später noch auszuführen sein wird.

Der zitierte Artikel 1 des BRB vom 29. April 1958 bezweckt jedoch des weitern, die Tätigkeit der Bundespolizei auf die Verfolgung und Beobachtung von Handlungen zu beschränken, welche die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft verletzen oder gefährden können. Die Bundespolizei – als Staatsschutzpolizei – soll sich also ausschliesslich dem polizeilichen Staatsschutz widmen, wie es der Bestimmung von Artikel 17, Absatz 3, des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege entspricht. Für polizeiliche Eingriffe (Haus-suchungen, Verhaftungen) in gerichtspolizeilichen Ermittlungen wegen nicht-politischer Verfehlungen (z. B. bei der Verfolgung von Beamtendelikten) soll die Bundespolizei nicht in Anspruch genommen werden. Der Bundesanwalt wird künftighin in derartigen Fällen, wenn nötig, die Mithilfe der im einzelnen Fall zuständigen kantonalen oder kommunalen Polizei in Anspruch nehmen müssen.

Die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Bundesanwalt und Chef der Bundespolizei sind dem Artikel 2 des erwähnten Bundesratsbeschlusses zu entnehmen.

Der erste Absatz des Artikels bedeutet sinngemäss, dass der Polizeidienst (Innen- und Aussendienst) nur über den Chef der Bundespolizei in Anspruch genommen werden darf. Bei ihm liegt die Ausführung erteilter Aufträge, seien sie politisch-polizeilicher oder gerichtspolizeilicher Natur.

Für die Handhabung der politischen Polizei ist weitgehend der Chef der Bundespolizei unmittelbar verantwortlich. Der Bundesanwalt kann zwar dem Chef der Bundespolizei Weisungen erteilen, d. h. eine bestimmte Aufgabe stellen; er soll sich jedoch darauf beschränken und die Durchführung dem Polizeichef überlassen. Insbesondere liegt, wie noch auszuführen sein wird, die Besorgung des Verkehrs mit Vertretern ausländischer Amtsstellen beim Chef der Bundespolizei. Letzterer ist aber verpflichtet, den Bundesanwalt über die Feststellungen der Polizei vollumfänglich zu orientieren.

Die gerichtliche Polizei jedoch steht gemäss Artikel 15 BStP unter der Leitung des Bundesanwaltes. Wenn auch die Durchführung polizeilicher Eingriffe im gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren dem Chef der Bundespolizei zukommt, so ist es doch Sache des Bundesanwaltes, solche Massnahmen (Verhaftungen, Haussuchungen, Einvernahmen, Beschlagnahmungen) anzuordnen. Hiefür trägt der Bundesanwalt nach Massgabe des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege die Verantwortung.

c. Verkehr der Bundespolizei mit ausländischen Amtsstellen

Im Zusammenhang mit der Affäre Dubois/Ulrich wurde besonders der Informationsdienst der Bundesanwaltschaft in Diskussion gezogen. Es rechtfertigt sich deshalb, hierüber einige Ausführungen zu machen.

Der Informationsdienst bezweckt die Beschaffung von Nachrichten über Handlungen und Umtriebe von Personen und Bewegungen, die geeignet sind, die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft zu gefährden. Diese Erhebungen sollen den Bundesanwalt in die Lage versetzen, dem Justiz- und

Polizeidepartement z. H. des Bundesrates Antrag auf Erlass administrativer Massnahmen (z. B. Ausweisung) zu stellen oder ein Strafverfahren einzuleiten. Zuverlässige Informationen sind notwendig, wenn die Abwehr gegen staatsgefährliche Umtriebe in der Schweiz wirksam gestaltet werden soll. Die oft international organisierte staatsgefährliche Tätigkeit erheischt nun aber Verbindungen zu ausländischen Polizeistellen. Ohne solche Verbindungen würde, wie der Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes in seiner vorläufigen Orientierung vor den eidgenössischen Räten ausgeführt hat, die Bundespolizei nicht oder nur ungenügend informiert über den Zuzug verdächtiger Personen. Die Verbindungen mit ausländischen Stellen sollen es ermöglichen, gegen schweizerische Interessen gerichtete Umtriebe wirksam zu bekämpfen, gefährdende fremde Agitationen in der Schweiz zu unterbinden und der Spionage entgegenzutreten. Dass der Informationsdienst nicht auskommen kann ohne einen gewissen Austausch von Nachrichten mit ausländischen Stellen, ist ohne weiteres verständlich; welches Ausmass dieser Austausch von Nachrichten im einzelnen Fall annehmen soll und annehmen darf, ist weitgehend eine Frage des verantwortungsbewussten Ermessens, das in erster Linie und unter allen Umständen vom Interesse des eigenen Landes bestimmt sein und alles vermeiden muss, was die äussere oder innere Sicherheit der Eidgenossenschaft, namentlich auch ihre aussenpolitische Stellung beeinträchtigen könnte.

Ein solcher Informationsdienst der Bundesanwaltschaft bestand schon vor der Schaffung der Bundespolizei. Die Verbindungen mit dem Ausland setzten namentlich ein, als sich nach der Ermordung der Kaiserin Elisabeth von Österreich in Genf (1898) und andern anarchistischen Attentaten eine Zusammenarbeit mit dem Ausland zu einer gemeinsamen Abwehr der anarchistischen Gefahr als notwendig erwies. Der Begriff «Informationsdienst» hat sich im Laufe der Jahre nicht gewandelt. Geändert haben die Gegenstände der Information, je nach Art und Grad der staatsgefährlichen Umtriebe. Um die Jahrhundertwende und bis zum Ende des ersten Weltkrieges wurde den Anarchisten und andern ausländischen Revolutionären, namentlich aber der Spionagetätigkeit anderer Staaten unter sich und gegen die Schweiz, Aufmerksamkeit geschenkt; später rückten die auch gegen die Schweiz gerichteten revolutionären kommunistischen und nationalsozialistischen Umtriebe in den Bereich des Informationsdienstes. In der neuesten Zeit bezweckt die Verbindung mit dem Ausland insbesondere die Abwehr der internationalen Spionage, wie auch der Tätigkeit internationaler extremistischer Bewegungen auf Schweizerboden.

Als im Sommer 1955 Fürsprecher René Dubois das Amt des Bundesanwaltes übernahm, wurde der Informationsdienst neu organisiert. Eine vom Stellvertreter des Chefs der Bundespolizei geleitete Gruppe hatte einlaufende mündliche oder schriftliche Mitteilungen zu prüfen und allfällige Antworten vorzubereiten. Der Verkehr mit akkreditierten ausländischen Polizeiattachés wurde einem hierfür besonders bestimmten Beamten übertragen. Leider hat sich dann Bundesanwalt Dubois nicht an die von ihm selbst getroffene Regelung gehalten; sondern selbst, hinter verschlossenen Türen, Diplomaten empfangen, ohne seine Mit-

arbeiter oder den Departementsvorsteher über den Inhalt der geführten Gespräche zu orientieren. Bundesanwalt Dubois ist also keineswegs das Opfer der bestehenden Organisation geworden; er scheiterte, weil er selbst die dem Nachrichtendienst gezogenen Schranken überschritt.

Die Erfahrungen der letzten Jahre haben nun das Justiz- und Polizeidepartement veranlasst, den Informationsdienst in den Grundzügen selbst zu regeln. Es erschien zweckmässig, in organisatorischer und sachlicher Hinsicht bestimmte Regeln zu kodifizieren und sie damit ausnahmslos für alle Beamten der Bundesanwaltschaft verbindlich zu machen. Das Justiz- und Polizeidepartement erliess deshalb mit Zustimmung des Bundesrates, gestützt auf Artikel 27, Absatz 1, des Bundesgesetzes vom 30. Juni 1927 über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten und Artikel 3 des Bundesratsbeschlusses vom 29. April 1958 betreffend den Polizeidienst der Bundesanwaltschaft, besondere «Vorschriften über die Erteilung von Auskünften des Polizeidienstes der Bundesanwaltschaft an ausländische Amtsstellen (vom 29. April 1958)».

Diese Vorschriften lauten:

«1. Ausländischen Amtsstellen darf über polizeiliche Feststellungen nur Auskunft gegeben werden, wenn es zur Bekämpfung von Umtrieben dient, die geeignet sind, die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft zu gefährden.

Die Auskunftserteilung ist insbesondere zulässig, wenn sie der Abklärung oder Verhinderung einer gegen die Schweiz gerichteten Spionage dient; desgleichen im Interesse der Bekämpfung der Agitation internationaler Organisationen, deren Endziel sich gegen die demokratischen Grundlagen der Schweiz richtet.

2. Bei jeder Auskunftserteilung sind folgende Grundsätze zu beachten:

- a. Die Auskunft soll in der Regel in allgemein gehaltenen Mitteilungen bestehen. Aktenstücke dürfen weder im Original noch in Kopien herausgegeben werden.
Auskunft darf nur erteilt werden, wenn dadurch der Zweck der Erhebungen und Ermittlungen des Polizeidienstes oder der gerichtlichen Untersuchung nicht beeinträchtigt wird.
- b. Staatsgeheimnisse im Sinne des Artikels 267 des Strafgesetzbuches sowie militärische Geheimnisse im Sinne der Artikel 86 des Militärstrafgesetzbuches und 329 des Strafgesetzbuches sind streng zu wahren.
- c. Von den Grundsätzen der schweizerischen Neutralitätspolitik darf nicht abgewichen werden. Insbesondere dürfen einem fremden Staat keine gegen ihn gerichteten Vorgänge zur Kenntnis gebracht werden, welche schweizerische Interessen nicht unmittelbar berühren.
- d. Über Schweizer und Ausländer, die in der Schweiz als politische Flüchtlinge anerkannt sind, darf bei Wahrung möglicher Zurückhaltung nur über allgemein bekannte Tatsachen Auskunft gegeben werden. Weiter zu gehen ist nur zulässig, wenn dies im Interesse der Abklärung eines begründeten Verdachtes der Teilnahme an einem gegen die Schweiz gerichteten internationalen Spionagenetz oder an einer andern gegen die Schweiz gerichteten ausländischen Unternehmung oder Bestrebung liegt.
- e. Über Vorgänge, die im Zusammenhang mit Fiskalsachen stehen, darf keine Auskunft gegeben werden.

3. Der Chef der Bundespolizei besorgt den Verkehr mit den Vertretern ausländischer Amtsstellen. Er bezeichnet die Beamten, die an seiner Stelle die Auskunft erteilen dürfen.

4. Jede erteilte oder verweigerte Auskunft ist aktenmässig festzuhalten (Ausgangskopie oder Aktennotiz).»

Die in den Ziffern 1 und 2 festgelegten Grundsätze entsprechen der jahrzehntelangen, bewährten Praxis; ihre ungenügende Beachtung hat leider zu den tragischen Ereignissen innerhalb der Bundesanwaltschaft geführt.

Ziffer 3 überträgt die ausschliessliche Zuständigkeit für den Informationsdienst dem Chef der Bundespolizei. Dem Bundesanwalt steht es zu, strafrechtlich oder disziplinarisch einzugreifen, wenn Verfehlungen zutage treten. Im übrigen steht auch der mit dem Nachrichtendienst betraute Beamte in einem gesetzlich geordneten Verhältnis zum Staat, und wenn ihm in exponierten Funktionen etwas misslingt, sogar dann, wenn er sich verfehlt, darf er beanspruchen, dass man ihn nach Recht und Gesetz mit allen Möglichkeiten der Verteidigung zur Verantwortung zieht. Eine andere Einstellung müsste wichtige Grundlagen des Vertrauens zwischen Vorgesetzten und Untergebenen in der Verwaltung zerstören.

VI. Antrag

Wir beehren uns, Ihnen zu beantragen,

1. vom vorliegenden Bericht Kenntnis zu nehmen,
2. die Geschäftsberichte des Bundesrates über die Bundesanwaltschaft für die Jahre 1956 und 1957 zu genehmigen.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 23. August 1958.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Holenstein

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Vorkommnisse, die mit dem Hinschied von Bundesanwalt Dubois in Zusammenhang standen und zur Verurteilung des Bundespolizei-Inspektors Max Ulrich führten (Vom 23. August 1958)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1958
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	35
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	7622
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	04.09.1958
Date	
Data	
Seite	676-705
Page	
Pagina	
Ref. No	10 040 310

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dall'Archivio federale svizzero.