



3.5.2016

---

## Interdepartementale Arbeitsgruppe «1970»

### Schlussbericht

---

#### Zusammenfassung

##### 1 Kontext

Im Jahr 1970 sah sich die Schweiz abrupt mit zwei dramatischen Ereignissen konfrontiert: der grössten je dagewesenen Flugzeugkatastrophe auf ihrem Hoheitsgebiet (47 Tote bei der Explosion einer Swissair-Maschine) und einer internationalen Krise, die beinahe einen Monat dauern sollte (über 400 Passagiere von entführten Flugzeugen wurden als Geiseln genommen und später im Austausch gegen in London, München und Zürich inhaftierte Gefangene freigelassen). Diese beiden traumatischen Ereignisse – der Flugzeugabsturz bei Würenlingen im Februar 1970 und die Zerka-Krise im September 1970 – haben sich tief in die Erinnerung eingegraben.

Die Volksfront zur Befreiung Palästinas (PFLP) bekannte sich zu den beiden Terroranschlägen. Die Akteure von damals stellten noch eine andere Verbindung her: Die Zürcher Behörden hatten drei Mitglieder der PFLP verurteilt und in Haft genommen, die 1969 in Kloten ein israelisches Flugzeug angegriffen hatten. In der Folge befürchteten die Behörden des Bundes und des Kantons Zürich Anschläge zu deren Freipressung. Diese Befürchtungen sollten sich mit der Entführung einer Swissair-Maschine nach Zerka ([Ziff. 2.1.](#)) bewahrheiten.

Im Januar 2016 brachten das Buch «Schweizer Terrorjahre. Das geheime Abkommen mit der PLO» sowie im Vorfeld veröffentlichte Presseartikel beide Ereignisse, direkt oder indirekt, zusätzlich miteinander in Verbindung ([Ziff. 2.2.](#)). Zusammenfassend wird ausgeführt, auf Initiative von Bundesrat Pierre Graber, der kurz zuvor die Leitung des Eidgenössischen Politischen Departements (EPD, heute EDA) übernommen hatte, hätten mindestens zwei hochrangige Vertreter der Bundesbehörden ein «geheimes Abkommen» mit Farouk Kaddoumi, Vertreter der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO), abgeschlossen. Ebenfalls dabei gewesen sei ein hochrangiger Genfer Beamter. Dieses 2016 erstmals «aufgedeckte» «geheime Abkommen» soll während der Zerka-Krise in einem Genfer Hotel abgeschlossen worden sein. Gegenstand sei jedoch nicht die Freilassung der Geiseln gewesen, sondern die Verhinderung weiterer Anschläge.

Zwei wesentliche Elemente sollen angeblich eine direkte Verbindung zwischen diesem «geheimen Abkommen» und der Strafuntersuchung im Fall Würenlingen herstellen: die Anwesenheit in Genf des damaligen Bundesanwalts Hans Walder, der für diese Strafuntersuchung zuständig war, und das mögliche Verwandtschaftsverhältnis zwischen dem palästinensischen Unterhändler des «geheimen Abkommens» und einem der beiden mutmasslichen Urheber des Attentats von Würenlingen.

##### 2 Die Interdepartementale Arbeitsgruppe «1970»

Die Arbeitsgruppe erhielt den Auftrag, die Frage der Existenz dieses Abkommens vom September 1970 mit der PLO und jene der Verfahren, die von den Bundesbehörden nach dem Absturz von Würenlingen eingeleitet wurden, zu klären und – falls sich die Existenz dieses Abkommens bestätigen

sollte – dessen allfällige Folgen für diese Verfahren zu prüfen ([Ziff. 1](#)). Die Geschäftsprüfungskommissionen der beiden Räte ihrerseits forderten die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) auf, abzuklären, ob die Bundesbehörden das Verfahren behindert haben ([Ziff. 2.3](#)). Zwischen der AB-BA und der Arbeitsgruppe wurde eine Koordination eingerichtet ([Ziff. 3.6](#)).

Die Arbeitsgruppe setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), der Bundesanwaltschaft (BA) und des Schweizerischen Bundesarchivs (BAR) zusammen. Sie schuf drei Prozesse: die Durchführung einer möglichst umfassenden Prüfung der von der Bundesverwaltung vorgelegten Dokumente; die Bildung von Teams, die parallel recherchieren und regelmässig alle sachdienlichen Informationen und Dokumente austauschen; und eine rigorose und transparente Prüfung dieser Dokumente ([Ziff. 3.1](#) und [3.2](#)).

Die Arbeitsgruppe konsultierte nahezu 400 Dossiers, die von sechs Departementen und der Bundeskanzlei stammten, sowie eine Reihe von Fichen. Sie veröffentlicht die entsprechenden Listen (Anhang **A**, S. 30). Sie erhielt Zugang zu allen Dossiers, die sie einzusehen wünschte. Jedes Dossier wurde nacheinander von zwei Personen aus verschiedenen Ämtern geprüft. Die fünf thematischen Berichte, die ebenfalls veröffentlicht werden (Anhang **B**, S. 51), enthalten präzise Verweise auf die Dokumente, aus denen die Informationen stammen ([Ziff. 3.3](#)).

Auf die verwendeten schriftlichen Quellen wird näher eingegangen ([Ziff. 3.4](#)). Sie stammen im Wesentlichen aus dem Schweizerischen Bundesarchiv. Um die Frage des «geheimen Abkommens» zu klären, wurden Dossiers aus weiteren Archiven geprüft: den Privatbestand von Bundesrat Pierre Graber und dem Archiv des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz.

Die Verwendung mündlicher Quellen wirft Fragen zum methodischen Vorgehen auf. Die Arbeitsgruppe beschloss, nur in einem klar definierten Rahmen und aufgrund präziser Kriterien davon Gebrauch zu machen ([Ziff. 3.5.1](#)). Ein wichtiges Kriterium war, schriftliche Antworten zu erhalten, die veröffentlicht werden können. Die Interdepartementale Arbeitsgruppe hatte im Auftrag der Bundesbehörden, die ihr Zugang zu all ihren Archiven gaben, historische Recherchen durchzuführen. Diese Recherchen betreffen Ereignisse, die beinahe ein halbes Jahrhundert zurückliegen. Es kam für die Arbeitsgruppe deshalb nicht in Frage, anonyme Zeugenaussagen zu akzeptieren.

Die Antworten der befragten Personen – Farouk Kaddoumi, Walter Buser (1970 Vizekanzler des Bundes) und Pierre-Yves Simonin (persönlicher Mitarbeiter von Bundesrat Graber) – sind dem Bericht beigefügt (Anhänge **C-0** bis **C-3**, S. 129 bis 138). Ebenfalls entgegengenommen wurde die spontane Aussage eines Mitglieds der AB-BA, das aufgrund von Informationen, über die es verfügt, nicht an den Untersuchungen der Aufsichtsbehörde teilgenommen hat ([Ziff. 3.6](#) und Anhänge **C-0**, S. 129, und **C-4**, S. 139). Schliesslich ersuchte die Arbeitsgruppe den Buchautor um Erlaubnis, mit seinen beiden anonymen Quellen in Kontakt zu treten. Der Autor trat auf das Gesuch nicht ein, reichte aber eine Stellungnahme ein, die er teilweise eingeschwärzt haben wollte ([Ziff. 3.5.3](#) und Anhänge **C-0**, S. 129, und **C-5**, S. 147).

### 3 Ergebnisse

Unter dem Titel «Allgemeine Ergebnisse» ([Ziff. 4.1](#)) listet der Schlussbericht die nachweislichen (offiziellen und geheimen) Besuche von Farouk Kaddoumi in der Schweiz auf und umreist den Inhalt der acht Archivdossiers, zu denen dem Buchautor der Zugang verweigert wurde. Er fasst den Inhalt der «Fichen» über die mutmasslichen Täter und Komplizen des Attentats von Würenlingen, über F. Kaddoumi und über die palästinensischen und schweizerischen Personen zusammen, die laut dem Buch um 1970 enge Kontakte unterhielten. Nirgendwo findet sich ein Hinweis auf ein im September 1970 abgeschlossenes «geheimen Abkommen» oder auf eine Behinderung der «Abklärungen und Untersuchungen» der Strafverfolgungsbehörden des Bundes zu Würenlingen.

Sodann gibt der Schlussbericht einen Überblick über die «Abkommen und Gerüchte über Abkommen» zwischen Schweizern und Palästinensern in den Jahren 1970–1971 ([Ziff. 4.2](#)). Dazu zählen unter anderem:

- ein «mündliches Abkommen» zwischen der PFLP und einer Gruppe von Staaten (darunter der Schweiz), das während der Zerka-Krise abgeschlossen worden sein soll und an das sich die PFLP per Pressemitteilung vom Dezember 1970 nicht mehr gebunden erklärte ([Ziff. 4.2.1.](#)).
- eine Hypothese, die ein Schweizer im Januar 1971 im Rahmen eines Gesprächs im EPD formulierte, wonach die Palästinenser ihre Aktionen einstellen würden, sollte die PLO ein Büro in Genf eröffnen können. Die offizielle Eröffnung erfolgte erst vier Jahre später, in einem UNO-Kontext ([Ziff. 4.2.2.](#)).
- die Ende September 1970 nach Genf eingeladenen «zwei Vertreter der PLO» (Journal de Genève, 9.10.1970) haben kein Abkommen mit den Schweizer Behörden abgeschlossen. Farouk Kaddoumi war nicht dabei ([Ziff. 4.2.3.](#)).
- Bereits bevor er mit Nationalrat Jean Ziegler in Kontakt trat, ging Bundesrat Pierre Graber einen Kindheitsfreund, Armand Bernath, um Rat an. Dies geschah in einem bestimmten Kontext: Bedrohung durch palästinensische Anschläge, um die Freilassung der drei seit 1969 in Zürich inhaftierten Mitglieder der PFLP zu erwirken (Anhänge **C-0**, S. 129, und **C-4**, S. 139). Ab Ende 1969 hatte das EPD versucht, sehr diskrete Kontakte zu palästinensischen Organisationen herzustellen, auch durch Vermittlung von Personen ausserhalb der Bundesverwaltung. Die Bundesbehörden und die Zürcher Behörden nahmen diese Bedrohung äusserst ernst. Sie verabschiedeten deshalb ein gemeinsames Dispositiv zur Freilassung der drei Gefangenen im Falle einer Geiselnahme. Diese Befürchtungen bewahrheiteten sich mit den Flugzeugentführungen nach Zerka dramatisch. Die in diesem Zusammenhang erfolgte Freilassung der drei inhaftierten Mitglieder der PFLP wird in mehreren Anhängen (**B-1**, S. 51, **D-1**, S. 163, und **D-2**, S. 219) analysiert und dokumentiert. Nach übereinstimmenden, schriftlich vorliegenden Aussagen wollte Pierre Graber den Bundesrat über die Demarchen, die er unternommen hatte, informieren, und er hat dies auch getan ([Ziff. 4.2.4.](#)).
- Basierend auf den Hunderten von ausgewerteten Dossiers, den schriftlichen Antworten von Personen, die möglicherweise über neue Informationen zu diesem Thema verfügten, und den zwischenzeitlich vom Autor des Buchs gemachten Angaben kommt die Arbeitsgruppe zu folgendem Schluss: Es gab *kein* «geheimen Abkommen», das im September 1970 zwischen F. Kaddoumi und Vertretern der Schweiz in Genf abgeschlossen wurde.

F. Kaddoumi erinnert sich nicht an ein solches Treffen. Seine ersten nachgewiesenen Besuche – offizielle und geheime – in der Schweiz fanden 1976 statt. Die Arbeitsgruppe hat *keine* Quelle gefunden, die ein Treffen zwischen Pierre Graber und Farouk Kaddoumi bestätigt oder glaubhaft erscheinen lässt. Noch hat sie eine Quelle gefunden, die ein Treffen zwischen F. Kaddoumi und zwei hochrangigen Beamten des EJPD (H. Walder und A. Amstein), in Begleitung eines Genfer Beamten, bestätigt oder glaubhaft erscheinen lässt, *mit Ausnahme* der Aussage einer anonymen Quelle des Autors.

Die Arbeitsgruppe hat erfolglos versucht, mit dieser anonymen Quelle in Kontakt zu treten, um das Ergebnis ihrer Recherchen ergänzen oder korrigieren zu können. Sie ist deshalb nicht in der Lage, zu verifizieren, ob die Quelle über glaubhafte Informationen verfügt. Der einzige Vorbehalt, den die Arbeitsgruppe zu ihren Schlussfolgerungen bezüglich des «geheimen Abkommens» macht, betrifft denn auch diese anonyme Quelle, die angeblich über «handschriftliche Notizen» zu den Ereignissen vom September 1970 verfügt ([Ziff. 4.2.5.](#)).

Sodann fasst der Schlussbericht die «Abklärungen und Untersuchungen» der Strafverfolgungsbehörden des Bundes zum Flugzeugabsturz von Würenlingen am 21. Februar 1970 zusammen ([Ziff. 4.3.](#)).

- Dank der Zusammenarbeit mit den deutschen Strafverfolgungsbehörden, die aufgrund eines ähnlichen Anschlags auf ein Flugzeug der Austrian Airlines ermittelten, konnten die mutmasslich (auch) für das Attentat von Würenlingen verantwortlichen Personen rasch benannt werden. Die Fahndungs- und Rechtshilfebemühungen bezüglich der beiden mutmasslichen Haupttäter blieben jedoch erfolglos. Der Bundesanwalt beschloss Mitte 1971, das Verfahren bis auf weiteres offen zu lassen, wobei die Fahndungsmassnahmen nach den beiden mutmasslichen Haupttätern aufrechterhalten blieben.

- Im Jahr 1995 nahm die Bundesanwaltschaft die Ermittlungen gegen die beiden mutmasslichen Haupttäter wieder auf und erliess gegen diese einen Haftbefehl, der national und international ausgeschrieben wurde. Es gingen jedoch keine Hinweise auf den Aufenthaltsort der beiden mutmasslichen Haupttäter ein, weshalb die Bundesanwaltschaft das gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren im Jahr 2000 einstellte, wobei der Haftbefehl in Anbetracht der Unverjährbarkeit der Tat aufrechterhalten wurde.
- Die Voraussetzungen für eine Anklageerhebung im Abwesenheitsverfahren erschienen weder 1971 noch 2000 erfüllt, insbesondere weil die beiden mutmasslichen Haupttäter nie in das Strafverfahren einbezogen werden konnten und damit zu keiner Zeit die Gelegenheit hatten, ihre verfassungsmässigen Verteidigungsrechte wahrzunehmen.
- Die zum Flugzeugabsturz bei Würenlingen vom 21. Februar 1970 geführten gerichtspolizeilichen Ermittlungen waren umfangreich. Aus den konsultierten Dossiers haben sich keine Hinweise auf eine mögliche, politisch motivierte Einflussnahme des Bundesrats auf das gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren ergeben. Insbesondere fehlen Hinweise auf eine Behinderung der «Abklärungen und Untersuchungen» der – nach damaligem Strafprozessrecht den Weisungen des Bundesrats unterstehenden – Strafverfolgungsbehörden des Bundes.