Die Debatte zu einem «geheimen Abkommen» zwischen Bundesrat Graber und der PLO. Eine Zwischenbilanz[1]

Sacha Zala, Thomas Bürgisser, Yves Steiner[2]

Am 20. Januar 2016 publizierte die *Neue Zürcher Zeitung* im Zusammenhang mit dem Erscheinen der Monografie von Marcel Gyr, *Schweizer Terrorjahre. Das geheime Abkommen mit der PLO* (Zürich 2016) einen Artikel aus der Feder desselben Autors, der als *NZZ*-Reporter seit 2014 zu den Hintergründen der Terroranschläge in der Schweiz 1969 und 1970 recherchiert hatte.[3] Drei Ereignisse erschütterten damals die Schweiz. Die Anschlagserie begann am 18. Februar 1969 mit der Attacke von vier militanten Palästinensern auf ein El-Al-Flugzeug am Flughafen Zürich, wobei der israelische Co-Pilot sowie ein Attentäter starben. Am 21. Februar 1970 detonierte dann an Bord einer Swissair-Maschine eine Paketbombe, die von einem Aktivisten der Volksfront zur Befreiung Palästinas (PFLP) aufgegeben worden war. Beim Absturz der Maschine in der Nähe von Würenlingen kamen alle 47 Insassen ums Leben. Am sogenannten «Skyjack Sunday», dem 6. September 1970, brachten schliesslich wiederum PFLP-Kommandogruppen eine Linienmaschine der Swissair sowie ein weiteres Flugzeug in ihre Gewalt und

1 Dieser Artikel wurde am 23. Februar 2016 abgeschlossen – zu einem Zeitpunkt, als die mediale Debatte um das Thema noch im Gange war und die Behörden verschiedene Abklärungen in Aussicht stellten. Materialien, die nach diesem Zeitpunkt publiziert wurden, konnten nicht berücksichtigt werden.

2 Für ihre Mitarbeit bei den Recherchen danken wir Franziska Ruchti, Pierre Brodard, Gabriel Renggli, Jean-Luc Rickenbacher und Christiane Sibille.

3 Marcel Gyr, Jean Zieglers geheime Mission, in: Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 20. Januar 2016, S. 15. Vgl. auch Gyrs vierteilige Serie von 2014 *Arabischer Terror in der Schweiz* in: NZZ vom 27., 29., 30. und 31. Dezember 2014, S. 14, 9 bzw. 11.

Sacha Zala, sacha.zala@dodis.ch; Thomas Bürgisser, thomas.buergisser@dodis.ch; Yves Steiner, yves.steiner@dodis.ch. Diplomatische Dokumente der Schweiz, Bern

© 2016 Schwabe Verlag Basel

entführten sie auf ein Flugfeld bei der jordanischen Stadt Zerqa.[4] Passagiere und Besatzung, insgesamt über 400 Personen, wurden als Geiseln festgehalten, um inhaftierte PFLP-Mitglieder in mehreren Ländern – darunter die drei überlebenden Klotener Attentäter – freizupressen.

Sowohl Gyrs Artikel von 2016 sowie sein Buch legen den Fokus auf ein «Stillhalteabkommen» sowie «geheime Gespräche». Letztere habe Bundesrat Pierre Graber, Vorsteher des Eidg. Politischen Departements (EPD) zwischen 1970 und 1978, angeblich im September 1970 mit dem, so Gyr, Aussenbeauftragten der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO), Farouk Kaddoumi, unter dem Eindruck der Zerqa-Krise in einem Genfer Hotel geführt. Als Resultat der Besprechungen sei «per Handschlag» ein «Stillhalteabkommen» beschlossen worden. Darin sei dem PLO-Funktionär das Versprechen abgerungen worden, dass von palästinensischer Seite keine weiteren Anschläge gegen Schweizer Ziele mehr verübt würden. Graber habe im Gegenzug der PLO als politischer Dachorganisation der verschiedenen palästinensischen Gruppierungen «Unterstützung auf dem diplomatischen Parkett zugesichert» und insbesondere in Aussicht gestellt, ihr zu helfen, «am Genfer Sitz der UNO ein informelles Büro einzurichten».

In erster Linie entfalteten die Ergebnisse von Gyrs Recherchen eine grosse politische Sprengkraft. Deren Stossrichtung gab der Chef der *NZZ*-Inlandredaktion in einem Kommentar vor, der in derselben Ausgabe publiziert wurde. René Zeller taxierte die «explosiven Geheimverhandlungen» Grabers als «staatspolitische[n] Ritt auf der Rasierklinge». Der SP-Bundesrat habe damit nicht nur seine persönliche Karriere aufs Spiel gesetzt, sondern auch riskiert, dass die Schweiz – falls die Verhandlungen an die Öffentlichkeit gelangt wären – «ihren Nimbus, ein rechtschaffener Rechtsstaat und neutraler Musterknabe zu sein» und damit ihre Glaubwürdigkeit als Vermittlerin in internationalen Konflikten verloren hätte. Dem Nutzen des «Stillhalteabkommens» für die Schweiz setzte Zeller die Angehörigen der Opfer des Flugzeugabsturzes von Würenlingen und deren Ansprüche auf Aufklärung des Terrorakts entgegen.[5] Obwohl kein «abschliessender Beweis» dafür vorliege, hielt Gyr in seiner Untersuchung fest, es sei naheliegend, dass es aufgrund des von Graber eingefädelten Abkommens nie zu einer Anklage gegen die Tatverdächtigen von Würenlingen gekommen sei (Gyr, *Schweizer Terror-*

4 Am selben Tag versuchte die PFLP sich zweier weiterer Flugzeuge zu bemächtigen. Während die eine Entführung scheiterte, wurde eine erfolgreich gekaperte Boeing 747 in Beirut, später in Kairo gelandet, wo die Geiseln befreit und die Attentäter verhaftet werden konnten. Am 9. September folgte eine weitere Flugzeugentführung nach Zerqa.

5 René Zeller, Tollkühner Alleingang, in: NZZ vom 20. Januar 2016, S. 13.

© 2016 Schwabe Verlag Basel

jahre, S. 164f.). Die Mediendebatte, die sich im Januar–Februar 2016 entwickelte, war entsprechend darauf angelegt, inwiefern es gerechtfertigt sein könne, dass ein Staat mit Terroristen verhandle, und dass die Angehörigen der Opfer von Würenlingen ein Anrecht darauf hätten, «die Wahrheit» über die Ereignisse vor rund 45 Jahren zu erfahren. Bei Redaktionsschluss dieses Artikels waren allerdings bereits verschiedene Stimmen laut geworden, welche die Thesen Gyrs in Zweifel stellten.

Die Forschungsgruppe der Diplomatischen Dokumente der Schweiz (DDS) bereitet mit ihrer Editionsreihe und der Online-Datenbank dodis.ch seit vier Jahrzehnten in chronologischer Abfolge systematisch die relevanten Quellenbestände zur Geschichte der schweizerischen Aussenbeziehungen auf. Im Jahr 2014 erschien Bd. 25 der DDS zu den Jahren 1970–1972,[6] der Folgeband zu den Jahren 1973–1975 ist im Druck.[7] Als Kompetenzstelle für die Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik wurden seit dem 20. Januar 2016 auch die DDS von verschiedenen Medienerzeugnissen immer wieder um eine Expertise zu den Recherchen Marcel Gyrs und eine Einordnung des «Stillhalteabkommens» in seinen zeithistorischen Kontext gebeten.[8] In einer ersten Stellungnahme, die bereits am 20. Januar publiziert wurde, hielten die DDS fest, in den konsultierten Akten keine Hinweise auf ein «Geheimabkommen» gefunden zu haben. Ein Kausalzusammenhang zwischen einem solchen Abkommen und der erst 1975 erfolgten Eröffnung eines PLO-Büros in Genf, wozu die DDS zwischen 2013 und 2015 im Rahmen ihrer Forschungen eine Selektion von Akten veröffentlicht haben, wurde als «eher unwahrscheinlich» erachtet.[9]

Wir möchten die Gelegenheit wahrnehmen, um an dieser Stelle aus historischer Sicht eine Einschätzung zu den Recherchen des *NZZ*-

6 Diplomatische Dokumente der Schweiz, Band 25 (1.1.1970 bis 31.12.1972), Zürich 2014.

7 Diplomatische Dokumente der Schweiz, Band 26 (1.1.1973 bis 31.12.1975), Zürich 2016. Die für diese Affäre relevanten Dokumente sind zwischen 2013 und Frühjahr 2015 auf dodis.ch integriert worden und seither online abrufbar.

8 Vgl. die Interviews von Sacha Zala in RSI Radiogiornale 12.30 Uhr; RTS, Forum 18.12 Uhr; RSI Telegiornale, 20.00 Uhr (jeweils vom 20. Januar 2016); die Berichte in der Aargauer Zeitung, S. 9, der Südostschweiz, S. 12, und den Schaffhauser Nachrichten, S. 2 (21. Januar), sowie das Interview von Philippe Reichen und Thomas Knellwolf im Tages-Anzeiger, S. 3, und Der Bund, S. 5 (12. Februar). Zitiert wurden die DDS ferner auch in swissinfo.ch und The Jewish Press (beide vom 20. Januar); Corriere del Ticino und The Local (21. Januar); Sputnik Türkiye vom 22. Januar; Le Temps vom 25. Januar; 20 Minuten, Aargauer Zeitung, Corriere del Ticino, Der Bund, Grenchner Tagblatt, Solothurner Zeitung, Tages-Anzeiger und Ticino-Online (12./13. Februar); Schweiz am Sonntag, S. 2 und persoenlich.com vom 14. Februar sowie im Tages-Anzeiger vom 15. Februar 2016, S. 4. Alle Berichte finden sich im DDS-Medienarchiv unter dodis.ch/dds/1123. Gyr selbst nimmt auf S. 99 und 101 explizit Bezug auf Dokumente aus der Datenbank Dodis.

9 DDS-Mitteilung vom 20. Januar 2016, dodis.ch/dds/5911.

© 2016 Schwabe Verlag Basel

Reporters zu geben. Die Autoren haben Marcel Gyr am 22. Januar 2016 einen Katalog mit Fragen zugeschickt, um die Aussagen seiner Quellen und seine Schlussfolgerungen besser einordnen zu können. Leider lehnte die Redaktionsleitung der NZZ ab, die Fragen zu beantworten.[10]

In den DDS-Bänden 24 (1967–1969) und 25 (1970–1972), die 2012 resp. 2014 erschienen sind, wurden der Bedrohung durch terroristische Aktivitäten palästinensischer Organisationen und deren aussenpolitischen Implikationen der ihnen gebührende Platz eingeräumt.[11] In den für die Forschungen zu Band 25 konsultierten Dossiers zur schweizerischen Aussenpolitik haben die DDS keine Hinweise auf die «Geheimverhandlungen» mit Kaddoumi im September 1970 gefunden. Auch eine nachträgliche Recherche förderte keine Hinweise darauf zutage.[12] Ebenso wenig hat die bisherige historische Forschung[13] einen derartigen

10 Schreiben von M. Gyr an S. Zala vom 4. Februar 2016. Er stellte in Aussicht, nach Publikation eines Zwischenberichts der vom Bundesrat eingesetzten Arbeitsgruppe Stellung zu den Fragen der Autoren zu beziehen. Insbesondere die Offenlegung der beiden anonymen Gewährspersonen Gyrs ist aus Sicht der Forschung unabdingbar, um deren Zeugnis quellenkritisch beurteilen zu können.

11 Vgl. DDS, Bd. 24, Dok. 130, dodis.ch/33710; Dok. 173, dodis.ch/33275; Dok. 177, dodis.ch/33291 und Bd. 25, Dok. 8, dodis.ch/35440; Dok. 11, dodis.ch/35442; Dok. 12, dodis.ch/35468; Dok. 37, dodis.ch/35415; Dok. 45, dodis.ch/35434 sowie die Dokumente, auf die in den jeweiligen Anmerkungen verwiesen wird. Vgl. ferner die thematischen Zusammenstellungen dodis.ch/T1390, dodis.ch/T1389, dodis.ch/T1391 und dodis.ch/T1101.

12 Erneut konsultiert wurden auch sämtliche von Gyr bearbeiteten Dossiers des EPD und der Bundesanwaltschaft, für welche die DDS bis Januar 2016 eine Einsichtsbewilligung erhalten haben. Befremden löst die Tatsache aus, dass die 2015 im Rahmen der regulären Forschung der DDS für die Dossiers CH-BAR#E4320-05C#1995/234#179* (420) sowie CH-BAR#E4320-05C#1995/234#180* (420) gestellten Einsichtsgesuche von der Bundesanwaltschaft abgelehnt wurden, während Gyrs Gesuchen offensichtlich stattgegeben wurde (S. 178).

13 Für eine Übersicht der bisherigen Forschungen vgl. Caroline Arbellay, La crise de Zerqa (1970): regards croisés de la presse suisse et du Département politique fédéral, Mémoire de licence non publié, Université de Fribourg 2008; Aviva Guttmann, Une coalition antiterroriste sous l'égide d'un pays neutre: la réponse suisse au terrorisme palestinien, 1969–1970, in: Relations internationales 163 (2015), S. 95–110; dies., Switzerland and the Origins of International Counterterrorism Crisis Management, Multilateral Diplomacy, and Intelligence Cooperation (1969–1977), unveröffentlichte Dissertation, Universität Bern 2015; Monika Keller, Vom Terrorismus zum legitimen Widerstand des «palästinensischen Volkes»? Die Einschätzung und Darstellung der Palästinenser in den Schweizer Medien zwischen 1964 und 1974, unveröffentlichte Lizentiatsarbeit, Universität Freiburg 2006; Jonathan Kreutner, Die Schweiz und Israel. Auf dem Weg zu einem differenzierten historischen Bewusstsein, Zürich 2013, bes. S. 100–105; Thomas Riegler, Das «Spinnennetz» des internationalen Terrorismus, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte (VfZ) 60/4 (2012), S. 579–601; Christoph Schmid, Herausforderung Zerka: die Entführung einer Swissair-Maschine durch palästinensische Extremisten im September 1970 und deren Bewältigung in der Schweiz, unveröffentlichte Lizentiatsarbeit, Universität Bern 2006 sowie Johannes Schneider, Le développement de la politique étrangère suisse au Proche-Orient à la suite de la Crise de Zerqa (1970), Institut universitaire de hautes études internationales, Genève 2007. Ebenfalls keine Angaben finden sich in den Erinnerungen Grabers sowie Jacques Freymonds und André Rochats, die als Vizepräsident bzw. Generaldelegierter des IKRK direkt in die Verhandlungen mit der PFLP involviert

© 2016 Schwabe Verlag Basel

«Geheimdeal» zur Kenntnis genommen. Marcel Gyr kann das Ergebnis seiner Recherchen ebenfalls nicht auf schriftliche Quellen abstützen. Als Gewährsleute zitiert er zwei anonyme mündliche Quellen, davon einen «Informanten aus PFLP-nahen Kreisen» (S. 165), weiter Farouk Kaddoumi selbst, den er im März 2015 in Tunis interviewt hatte, sowie den damaligen Genfer SP-Nationalrat und Soziologieprofessor Jean Ziegler, der für sich in Anspruch nimmt, auf Anfrage Grabers diesem den Kontakt zu Kaddoumi vermittelt zu haben. Ziegler äusserte sich nach Jahrzehnten des Schweigens nun verschiedentlich selbst zu den damaligen Ereignissen in den Medien, allerdings mit zunehmender Relativierung seiner Rolle.[14] Der damalige Vize-Bundeskanzler Walter Buser schliesslich, den Gyr ebenfalls befragt hatte, glaubte sich auf mehrmaliges Nachfragen hin zu erinnern, Graber habe ihm gegenüber während der Zerqa-Krise «beiläufig erwähnt, dass es gewisse Kontakte mit palästinensischen Kreisen gebe», die Ziegler eingefädelt habe (S. 104). Auf dieser schmalen Quellengrundlage rekonstruierte Gyr, dass Bundesrat Graber in der heissen Phase der Geiselnahme von Zerqa zusammen mit Bundesanwalt Hans Walder, dem Chef der Bundespolizei (Bupo) André Amstein (unscharf als «Geheimdienstchef» bezeichnet, S. 132) und einem nicht namentlich genannten Beamten der Justizdirektion des Kantons Genf (bzw. einem «hochrangige[n] Vertreter der Genfer Polizeibehörden», S. 130) mit Kaddoumi verhandelt habe. Mit den Recherchen Gyrs konfrontiert, äusserten sich verschiedene Zeitzeugen kritisch zu diesen Thesen.[15]

waren, vgl. Pierre Graber, Mémoires et réflexions, Lausanne 1991, bes. S. 161–171; Jacques Freymond, D'Athènes à Zarka dans la perspective du CICR, in: Edouard Brunner et al. (Hg.), Einblick in die schweizerische Aussenpolitik. Zum 65. Geburtstag von Staatssekretär Raymond Probst, Zürich 1984, S. 133–152; André Rochat, L'homme à la croix: une anticroisade, Vevey 2005, S. 401–491. Die Forschungsliteratur (ausser Kreutner und Riegler) sowie die Memoiren Freymonds und Rochats wurden von Gyr nicht berücksichtigt.

14 Vgl. Ziegler weiss nichts vom Deal, in: SonntagsZeitung vom 13. Februar 2016.

15 Michel Barde und Marcel Boisard, die ebenfalls für das IKRK an den Verhandlungen in Zerqa beteiligt gewesen waren, liessen in der Presse sehr grosse Zweifel bezüglich der Existenz eines «Stillhalteabkommens» verlauten. Vgl. Un moratoire secret Graber-Kaddoumi? Le doute est de rigueur!, in: Le Temps sowie Cet accord secret, je n'y crois pas!, in: 24heures (beide vom 25. Januar 2016). «Einzelne Stimmen in der Romandie haben dieser Tage Zweifel angemeldet, ob es das Stillhalteabkommen tatsächlich gegeben habe», marginalisierte die *NZZ* die Vorbehalte Bardes, Boisards sowie Nordmanns, vgl. Marcel Gyr, Das Bild verdichtet sich, in: NZZ vom 28. Januar 2016, S. 13. Mittlerweile wurden auch in der Deutschschweiz vermehrt Zweifel geäussert, so u. a. von alt Staatssekretär Franz Blankart, damals Grabers persönlicher Mitarbeiter im EPD, sowie der ehemaligen Bundesanwältin Carla del Ponte. Vgl. Philippe Reichen, Bundesrat war gegen Verhandlungen mit der PLO, in: Der Bund vom 6. Februar 2016, S. 6. Indirekt gestützt wurde die These Gyrs vom ehemaligen PFLP-Kadermann Bassam Abu Sharif,

© 2016 Schwabe Verlag Basel

In der Folge soll darauf eingegangen werden, was sich anhand einer extensiven Auslegung des Aktenmaterials, das die DDS für ihre Forschungen konsultiert haben, bezüglich (1.) des mutmasslichen Treffens, (2.) des geheimen Abkommens, dessen möglichen Inhalten und (3.) Folgen aussagen lassen kann. Aufgrund der Tragweite der Problematik kann dieser Artikel nur einen Zwischenbericht darstellen. Der Bundesrat hat eine interdepartementale Arbeitsgruppe eingesetzt, welche die Angelegenheit eingehend studieren soll. Die DDS werden Hinweisen auf eine mögliche Übereinkunft, die im September 1970 mit der PLO getroffen worden sein könnte, in ihrer weiteren Forschungsarbeit zur Geschichte der internationalen Beziehungen der Schweiz nachgehen und gegebenenfalls entsprechende Dokumente auf Dodis publizieren sowie in geeigneter Form auch auf Indizien eingehen. Die vorliegende Abhandlung bezieht sich allein auf die aussenpolitischen Aspekte der Kontroverse. Rückwirkungen auf die Innenpolitik und die Tätigkeit der Bundesanwaltschaft sowie kantonaler Justizorgane gehören nicht zum Forschungsauftrag der DDS, können somit nicht berücksichtigt werden und müssen – insbesondere was die Strafverfolgung im «Fall Würenlingen» betrifft – von politischer und juristischer Seite aufgearbeitet werden.

Das Treffen

Gyr kann in seinem Werk das Treffen mit Kaddoumi nicht genau datieren.[16] Jean Ziegler liess verlauten, Pierre Graber habe ihn nach der Flugzeugentführung vom 6. September 1970 an einer Sitzung der sozialdemokratischen Bundeshausfraktion kontaktiert (S. 114 und 116). In Frage käme dazu die Sitzung vom 12. September, anlässlich derer Graber die SP-Fraktion über den Akt der Luftpiraterie informierte.[17] Später räumte Ziegler ein, der SP-Bundesrat sei auf ihn zugekommen, weil er «dringlichst Informationen über die PLO […] etwa über die Kommandostruktur oder die verschiedenen Fraktionen innerhalb der PLO»

der das Kommando über die Einsatzkräfte in Zerqa innehatte. Vgl. Ulrich Schmid, Pierre Graber war ein mutiger Mann, in: NZZ vom 23. Januar 2016, S. 17.

16 «Während der Zerqa-Krise im September 1970 wurde Farouk Kaddoumi, der damals in Beirut weilte, von der Schweiz um Hilfe gebeten» (S. 131f.). An anderer Stelle steht im Zusammenhang mit einer Bundesratssitzung vom 10. September, Graber habe «exakt in diesen Tagen klammheimlich bilaterale Verhandlungen mit den Entführern» eingeleitet (S. 102).

17 Die Fraktionen der Bundesversammlung vor der Herbstsession. Scharfe Verurteilung der Luftpiraterie, in: NZZ Nr. 426 (Morgenausgabe) vom 14. September 1970, S. 21.

© 2016 Schwabe Verlag Basel

gebraucht habe.[18] Aufgrund des mageren Informationsstandes der damaligen Verwaltung bezüglich Palästina erscheint ein solches Szenario vorderhand nicht unwahrscheinlich. Mehr Bedenken sind bezüglich Zieglers Vermittlerrolle für geheime Kontakte auf höchster Ebene zu äussern. Erst Ende August 1970 hatte sich nämlich der umtriebige Genfer Nationalrat in der *Weltwoche* zu «Erpressungspläne[n] palästinensischer Terroristen» bezüglich einer Freilassung der Klotener Attentäter geäussert.[19] Dabei habe er «zahlreiche Informationen» aus der Verwaltung preisgegeben, die als «streng vertraulich» klassifiziert worden waren, so eine Notiz, die Bundesrat Graber am 21. August vorgelegt wurde.[20] Dass Ziegler über einschlägig informierte Kontakte verfügte, mag Graber dadurch unmittelbar vor der Zerqa-Krise in Erinnerung gerufen worden sein. Den Ruf, ein zuverlässiger Geheimnisträger zu sein, hatte sich Ziegler mit seinem Artikel aber sicherlich nicht erarbeitet.

Wie dem auch sei: Das Zeitfenster für ein mögliches Treffen in Genf schliesst sich spätestens am 29. September, als die Entführer in Jordanien die letzten Geiseln freiliessen. Kaddoumi erwähnte gegenüber Gyr, er selbst habe damals auf dem Weg «an ein Aussenministertreffen in Paris» einen Zwischenhalt in Genf eingelegt, der «vermutlich drei Tage» dauerte (S. 132). In den Akten zur Einreise von Trägern diplomatischer oder regulärer Reisepapiere, die von arabischen Staaten ausgestellt wurden, wurde im entsprechenden Zeitraum kein Mann mit dem Namen Kaddoumi bei der Einreise in die Schweiz registriert.[21] Erfolglos blieb bisher auch die Suche nach einem Beleg für Kaddoumis Aufenthalt in Paris.[22] Gesichert sind aus dieser Zeit allein Hinweise des französischen Aussenministeriums, dass das Quai d'Orsay oder weitere Dienste mit palästi-

18 Matthias Halbeis, «Meine Frau kochte hervorragend für die PLO». Jean Ziegler über den Bundesrat-Deal mit den Terroristen, in: Blick vom 21. Januar 2016.

19 Drohungen gegen die Swissair. Jean Ziegler über Erpressungspläne palästinensischer Terroristen, in: Die Weltwoche vom 21. August 1970. Bemerkenswerterweise hielt Ziegler darin fest: «Es ist ein offenes Geheimnis, dass Schweizer Stellen versuchen, mit palästinensischen Guerilla-Organisationen wenigstens einen minimalen Kontakt zu halten.»

20 Notiz des stv. Chefs der Abteilung für internationale Organisationen des EPD (H. Langenbacher) an den Departementsvorsteher (P. Graber) vom 21. August 1970, dodis.ch/35421.

21 Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Schreibweise Kaddoumis (Qaddumi u. ä., sowie seines *nom de guerre* Abu al-Lutf, Abu Latif u. ä.) wurden für September 1970 systematisch die entsprechenden Bewilligungsformulare (Aktenzeichen B.44.41 sowie B.44.32.0) zur Einreise von Menschen mit ägyptischen, algerischen, irakischen, jordanischen, libanesischen, libyschen, syrischen und tunesischen Reisepapieren gesichtet.

22 Unser herzlichster Dank für die rasche Recherche gebührt Maurice Vaïsse sowie den Kolleginnen und Kollegen von den Documents diplomatiques français, die erklärten: «Nous avons beaucoup cherché dans les archives du Quai sans trouver trace de Kadoumi» (Schreiben von M. Vaïsse an S. Zala vom 4. Februar 2016).

© 2016 Schwabe Verlag Basel

nensischen Gruppierungen in Kontakt stünden.[23] Schon der Aufenthalt Kaddoumis in Genf ist demnach alles andere als restlos geklärt.

Wenn man darauf eingeht, dass Kaddoumi im September 1970 in Genf war und – wie der heute 84-Jährige in seinem Gespräch gegenüber Gyr erwähnte – mit einer «Delegation aus Bern» (S. 131) verhandelte, wer nahm dann auf schweizerischer Seite an den Gesprächen teil? Im *NZZ*-Artikel vom 20. Januar benannte Gyr Graber als Leiter der Delegation und in diesem Sinne wurde die Meldung auch durch die Medien weiterverbreitet.[24] In seinem Buch setzte Gyr dagegen ein Fragezeichen hinter die Aussage, ob tatsächlich Graber persönlich Kaddoumi in Genf getroffen habe (S. 132) und schrieb ausweichend, der Aussenminister hätte das Treffen «eingefädelt» (S. 104) oder «orchestriert» (S. 161) und trage dafür die «oberste Verantwortung» (S. 129). Kaddoumi selbst konnte keinerlei Angaben darüber machen, wer seine Verhandlungspartner waren.[25] Der angebliche Mittelsmann Jean Ziegler nahm an den Gesprächen nicht teil und konnte auch nicht bestätigen, dass Graber persönlich mit Kaddoumi zusammengetroffen sei, wenngleich er davon ausging, dass dem so gewesen sei (S. 133).

Dies wäre allerdings, ausgehend von der politischen Praxis und in Anbetracht der damaligen Situation, zumindest sehr aussergewöhnlich. Der Bundesrat war in den Tagen der Zerqa-Krise ausserordentlich beansprucht. Die Landesregierung trat, beginnend mit dem Abend des 6. Septembers, täglich zu Sondersitzungen zusammen.[26] Zudem präsidierten die Spitzen des EPD die erstmals am 7. September einberufene «Berner Gruppe», einen internationalen Koordinationsausschuss, der sich aus Angehörigen der diplomatischen Vertretungen der Bundesrepublik Deutschland, Grossbritanniens und der USA und somit der vom «Skyjack Sunday» betroffenen Länder zusammensetzte. Zusammen

23 Vgl. Telegramm Nr. 321 des schweizerischen Botschafters in Paris (P. Dupont) an das EPD vom 22. September 1970, CH-BAR#E2001E#1980/83#231* (B.11.40.1.Uch).

24 Die in verschiedenen Presseerzeugnissen zitierte Mitteilung der Schweizerischen Depeschenagentur (sda) lautete: «Graber […] traf Kaddoumi im Herbst 1970 in einem Genfer Hotel». Gyr bestätigte diese These am 6. Februar gegenüber dem Tages-Anzeiger/Der Bund: «Ich gehe aufgrund der mir bekannten Schilderungen davon aus, dass Graber seinen Verhandlungspartner von der PLO, Farouk Kaddoumi, in Genf persönlich begrüsst und wenige Tage später verabschiedet hat.» Vgl. Reichen, Bundesrat, S. 6.

25 «Sie hatten uns eingeladen, sie hatten uns willkommen geheissen und sie waren nett mit uns […] Das waren einige Leute. An Namen kann ich mich nicht erinnern. Verstehen Sie, ich war für die PLO 30 Jahre lang auf der ganzen Welt unterwegs, ich habe viele Hände geschüttelt» (S. 131).

26 Vgl. das Dossier CH-BAR#E1003#1994/26#13*. Die Protokolle finden sich in der Datenbank Dodis unter der Zusammenstellung dodis.ch/C1392. Für eine chronologische Übersicht der wichtigsten Ereignisse vgl. die Notiz der Rechtsabteilung des EPD (F. Moser) an P. Graber vom 7. Oktober 1970, dodis.ch/35431.

© 2016 Schwabe Verlag Basel

mit Vertretern des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) und Israels bemühte sich der Ausschuss um ein koordiniertes Vorgehen in Bezug auf die Insassen der insgesamt nun drei Passagierflugzeuge, die sich in der Hand der PFLP in Jordanien befanden. Gleichzeitig übte die schweizerische Diplomatie massiven Druck auf die Regierungen der arabischen Länder aus, was in den Augen des EPD wesentlich dazu beitrug, dass die Geiseln schliesslich unversehrt freigelassen wurden.[27] Da bisher an keiner Stelle irgendwelche verifizierbaren mündlichen oder schriftlichen Quellen aufgeführt wurden, muss bis zum Beweis des Gegenteils davon ausgegangen werden, dass Graber selbst nie direkt mit Kaddoumi verhandelt hatte. Diese Tatsache nimmt auch der politischen Polemik, die bisher sehr explizit auf die Person Grabers ausgerichtet war, die Spitze.[28]

Prinzipiell wurden während der Krise sämtliche direkten Kontakte mit der PFLP und der PLO in Amman und Zerqa über Delegierte des IKRK abgewickelt. Das EPD wies auch bei weiteren sich eröffnenden potentiellen Verhandlungsoptionen ausdrücklich darauf hin, dass in einer solch komplexen Situation Wert darauf gelegt werde, «dass [die] Kontakte mit FPLP in Händen IKRK-Delegierter konzentriert bleiben».[29] Aus Sicht der schweizerischen Diplomatie war zudem die Zusammenarbeit innerhalb der «Berner Gruppe» unabdingbar für den Verhandlungserfolg mit den Geiselnehmern. Das EPD bemühte sich als Koordinator redlich um eine einheitliche Front mit den Partnern im Koordinationsausschuss. Graber selbst gab gegenüber dem Gesamtbundesrat zu bedenken, ein Ausscheren aus der Koalition und das Scheitern einer Globallösung würde die Schweiz vor ein «problème extrêmement

27 Vgl. DDS, Bd. 25, Dok. 39, dodis.ch/35419 sowie Dok. 45, dodis.ch/35434. Als Chef des EPD war Graber nicht nur mit diesen ausserordentlichen Aufgaben, sondern auch durch das politische Tagesgeschäft durchwegs beschäftigt. Ein Blick in die Agenda des Departementsvorstehers im September 1970 lässt eine Reise nach Genf als wenig wahrscheinlich erscheinen. Vgl. dodis.ch/48161 (mit Dank an Carlos Lopez von der Bibliothek der Stadt La Chaux-de-Fonds für die Zurverfügungstellung der Unterlagen).

28 Obwohl der Diskurs von Beginn an klar gegen Pierre Graber und dessen «sozialdemokratische Seilschaft» (S. 8) ausgelegt war, fand die Biografie des langjährigen SP-Politikers kaum eine detaillierte Würdigung. So begründete Jean Ziegler etwa mit der Behauptung, Graber habe «als Sohn einer russischen Kommunistin […] ein Sensorium für Revolutionäre» gehabt, dessen Bereitschaft zu Verhandlungen mit der PLO. Die *NZZ* griff die recherchefreie These von der russischen Mutter Grabers auf, dabei hätte ein Blick in das Historische Lexikon der Schweiz gereicht, um zu zeigen, dass Graber zwar zwischen 1931 und 1936 in erster Ehe mit einer Margarete Gawronsky verheiratet war, seine Mutter, Blanche Vuillemier, jedoch keine russischen Wurzeln hatte. Vgl. Halbeis, Frau sowie Marc Tribelhorn, Der Machtmensch, in: NZZ vom 22. Januar 2016, S. 17.

29 Vgl. das Telegramm Nr. 204 des Politischen Departements an die schweizerische Botschaft in Beirut vom 22. September 1970, CH-BAR#E2001E-01#1980/83#228* (B.11.40.1.).

© 2016 Schwabe Verlag Basel

grave» stellen.[30] Entsprechend wies die Zentrale in Bern den in Jordanien akkreditierten Botschafter in Beirut auch an, keinesfalls parallele Verhandlungen mit der PFLP aufzugleisen, obgleich das EPD in Erfahrung gebracht hatte, dass sowohl die BRD als auch Grossbritannien mit Vertretern vor Ort geheime Kontakte zu den Geiselnehmern unterhielten.[31]

Dennoch kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich Vertreter der Bundesverwaltung in dieser internationalen Krisensituation mit einem Gesandten der PLO trafen. Am Plausibelsten wäre in diesem Fall aber wohl, dass Graber einen vertrauensvollen Mitarbeiter seines persönlichen Stabs nach Genf beordert hätte.[32] Nun benennt Gyr jedoch Bundesanwalt Walder und Bupo-Chef Amstein namentlich als Mitglieder der «Verhandlungsdelegation» – allerdings ebenfalls ohne verifizierbare Quellen aufzuführen. Weshalb für Gespräche mit Kaddoumi die Anwesenheit dieser beiden Spitzenbeamten des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) aus Grabers Sicht zweckmässig gewesen sein soll, ist wenig nachvollziehbar. Da das EPD in der Zerqa-Krise federführend war, wäre es nur folgerichtig, wenn ein hochrangiger Diplomat – etwa Generalsekretär Pierre Micheli oder der zuständige Abteilungschef Michael Gelzer (beide Chefbeamte waren mit der Leitung von Krisenstäben in Bern auf das Äusserste gefordert) – als Verhandlungsführer Walder und Amstein begleitet hätte. Dazu finden sich in Gyrs Werk keine Angaben.

Die Anwesenheit zweier führender Beamten des EJPD legt jedoch einen offensichtlichen Widerspruch in Gyrs Argumentation frei. Sie stellt ganz grundlegend die Aussage in Frage, die Verhandlungen mit Kaddoumi habe Graber ohne vorherige Absprache mit den Bundesratskollegen in die Wege geleitet (S. 161).[33] Dieser Umstand, der mutmassliche «tollkühne Alleingang», trug wesentlich zur Skandalisierung der

30 Verhandlungsprotokoll des Bundesrates vom 21. September 1970 der Sitzung vom 14. September 1970; CH-BAR#E1003#1994/26#13*. Vgl. auch Guttmann, Coalition, S. 107.

31 Vgl. Guttmann, Coalition, S. 106.

32 So wurden 1971 die ersten Verhandlungen mit PLO-Vertretern u. a. von Grabers Sekretär Pierre-Yves Simonin geführt. Vgl. die Notiz des stv. Chefs der Politischen Abteilung II des EPD (A. R. Hohl) vom 4. September 1973, dodis.ch/39521. Gyr hatte Simonin im Zuge seiner Recherchen kontaktiert. Der ehemalige Diplomat räumte jedoch ein, «ganz einfach keine Erinnerungen mehr an die damaligen Ereignisse» zu haben. Vgl. Gyr, Bild, S. 13.

33 Die Ansage, «Akten» würden «belegen», dass Graber den Gesamtbundesrat nicht informiert habe (S. 7), konnte Gyr in seinem Werk nicht einlösen. Vielmehr scheint der Autor aus der Tatsache, dass das Treffen in keinem Sitzungsprotokoll erwähnt wurde, zu schliessen, dass der Aussenminister seinen Bundesratskollegen die Zusammenkunft verheimlicht habe. Vgl. Anm. 26.

© 2016 Schwabe Verlag Basel

Affäre bei. Dabei ist es kaum vorstellbar, dass Walder und Amstein, die dem katholisch-konservativen Justizminister Ludwig von Moos unterstellt waren, einen derartigen Vertrauensbruch gegenüber ihrem direkten Vorgesetzten begangen hätten. Bundesrat von Moos stand dem EJPD seit 1959 vor und arbeitete mit Walder und Amstein seit Jahren eng zusammen. Dass sie ihre Karriere für eine äusserst zweifelhafte klandestine Aktion des Sozialdemokraten Graber, der sein Amt als Bundesrat erst im Februar 1970 angetreten hatte, riskiert hätten, scheint uns nahezu ausgeschlossen zu sein.

Wenn es im September zu einem Treffen von handlungsbevollmächtigten Vertretern der Bundesverwaltung mit Kaddoumi in Genf gekommen ist, so geschah dies mit hoher Wahrscheinlichkeit in enger Absprache mit dem Bundesratskollegium oder zumindest dessen Aussenpolitischer Delegation, die sich aus den Vorstehern von EPD, EJPD und Volkswirtschaftsdepartement (EVD) zusammensetzte.[34] Eine offene Frage, die Gyr ebenfalls unbeantwortet liess, stellt sich auch bezüglich der Beteiligung eines Beamten der Justizdirektion des Kantons Genf, die ebenfalls dafür spräche, dass die Verhandlungen koordiniert und auf der Basis eines breiten politischen Konsenses stattgefunden hätten. Dies wiederum lässt fraglich erscheinen, wie die Aktion während Jahrzehnten geheim gehalten werden konnte.

Der «Deal»

Noch stärkere Vorbehalte sind gegenüber einer irgendwie gearteten mündlichen Vereinbarung anzubringen, die eine wie auch immer zusammengesetzte Delegation aus Bern auf Geheiss Grabers mit Kaddoumi getroffen haben könnte. Die Komplexität eidgenössischer Diplomatie wird bei weitem unterschätzt, wenn davon ausgegangen wird, der Vorsteher des EPD wäre in der Lage, gegenüber einem ausländischen Vertreter im Alleingang verbindliche Zusagen jedwelcher Art treffen zu können, insbesondere wenn diese noch eine Wirkung in einem anderen Departement oder gar auf kantonale Behörden entfalten sollten. Der Kerngehalt des «Geheimabkommens» benennt Gyr damit, dass Kaddoumi im Namen der PLO «garantierte […], dass keine weiteren Terroranschläge auf Schweizer Zielobjekte verübt werden». Im Gegenzug habe «die Schweiz» in Aussicht gestellt, «die notwendigen Bewilligungen für

34 Dem EVD stand Bundesrat Ernst Brugger vor, der ebenfalls erst 1970 in die Landesregierung gewählt worden war.

© 2016 Schwabe Verlag Basel

ein PLO-Büro bei der Uno in Genf zu erteilen».[35] In einen Entscheid dieser Tragweite wären andere Departemente und somit der Gesamtbundesrat sowie die zuständigen Genfer Polizeibehörden involviert gewesen. Entsprechend stünde ein dahingehendes Verhandlungsmandat ebenfalls in krassem Widerspruch zur Klandestinität des «Abkommens».

Ausserdem kann im Gegenzug berechtigterweise angezweifelt werden, welche Kompetenzen Kaddoumi als PLO-Funktionär zugetraut wurden. Innerhalb der schweizerischen Diplomatie bestanden zu Recht erhebliche Zweifel darüber, welche Kontrolle die Dachorganisation über die zahlreichen palästinensischen Splittergruppen tatsächlich ausübte und welche verbindlichen Zugeständnisse entsprechend von dieser Instanz abgerungen werden konnten.[36] Sowohl die Paketbombe, mit der die Swissair-Maschine in Würenlingen zum Absturz gebracht worden war, wie auch die Entführung der DC-8 nach Zerqa wurden von einem militanten Flügel der PFLP verantwortet. Auch die Attentäter von Kloten stammten aus den Reihen dieser radikalen Organisation, die zum Fatah-Lager innerhalb der PLO ein konfliktreiches Verhältnis pflegte. Bundesrat Graber hob in der Debatte im Nationalrat vom Oktober 1970 explizit hervor, die PLO habe die Flugzeugentführungen verurteilt, doch sei es selbst deren Vorsitzendem Jassir Arafat nie gelungen, «à imposer sa volonté et son autorité aux organisations extrémistes, en particulier au Front populaire de libération de la Palestine».[37] Es wäre bei einem entsprechenden «Geheimabkommen» von beiden Parteien äusserst naiv gewesen davon auszugehen, dass der Gegenpart befähigt gewesen wäre, in den genannten Punkten ernsthafte Konzessionen einzuräumen.

Was könnte der Inhalt eines «Abkommens» gewesen sein? Im Interview, das Kaddoumi mit Gyr geführt hat, räumte der ehemalige PLO-Funktionär lediglich ein, von seinem Hotelzimmer in Genf aus telefonisch Kontakt mit den Entführern von Zerqa aufgenommen und sie zu einer gütlichen Lösung des Geiseldramas gedrängt zu haben (S. 132). Angesichts der angespannten Lage erscheint es plausibel, dass die Freilassung der Geiseln der hauptsächliche Inhalt von Verhandlungen gewesen wäre. Tatsächlich kam es ja im September zu einem «Pakt» mit den

35 Ausserdem «sollten bei der Einreise der palästinensischen Diplomaten weiterhin beide Augen zugedrückt werden» (S. 133). Es entsprach der gängigen Praxis gewisser arabischer Staaten, Funktionäre der PLO mit eigenen Diplomatenpässen auszustatten. Sie galten entsprechend als diplomatische Vertreter dieser Staaten.

36 Vgl. die Notiz des EPD (P. Dietschi) vom 28. August 1970, dodis.ch/35505 sowie die Notiz des Politischen Diensts West des EPD (S. Meili) vom Januar 1971, dodis.ch/36335.

37 Antwort von Bundesrat Graber auf die Interpellation Chevallaz, in: Amtl. Bull. NR, 1970, S. 657. Vgl. analog dazu die Antwort von Bundesrat Nello Celio auf die Interpellation Lusser im Ständerat, ebd., S. 371.

© 2016 Schwabe Verlag Basel

Terroristen. Der Bundesrat hatte, basierend auf einer präventiv getroffenen Übereinkunft mit dem Kanton Zürich,[38] bereits am 7. September 1970 den Grundsatzentscheid getroffen, sich «dem Zwang der Verhältnisse» zu beugen und die drei Attentäter von Kloten freizulassen, um so das Leben der Geiseln freizukaufen.[39] Erst als kurz darauf weitere Forderungen der PFLP bekannt wurden, entschied sich die Landesregierung zu einem koordinierten Vorgehen mit den anderen involvierten Staaten. Schliesslich blieb es jedoch dabei, dass die Attentäter von Kloten, zusammen mit in München und London inhaftierten PFLP-Aktivisten, im Tausch gegen die Geiseln freigelassen wurden. Diesen Entscheid, «von den Grundsätzen des Rechtsstaates unter Zwang» abzuweichen, fällte der Gesamtbundesrat offiziell und im Einvernehmen mit dem Kanton Zürich sowie mit den Partnern im Koordinationsausschuss.[40] Damit zeigte die Landesregierung deutlich, dass sie bereit war, den Rechtsstaat zu brechen, um das Leben von Schweizer Bürgern zu retten. In der Frühphase der Bedrohung durch den palästinensischen Terrorismus entsprach dies noch einer anerkannten politischen Praxis.[41]

Geheim war dieser Tauschhandel allerdings keineswegs. Das so offizielle und bekannte wie rechtsstaatlich bedenkliche Abkommen trug dem Gesamtbundesrat auch reichlich Kritik seitens der Bundesversammlung und der Presse ein.[42] Dies steht jedoch kurioserweise nicht im Zentrum von Gyrs Analyse (S. 95–105), sondern das angebliche Tauschgeschäft zwischen «diplomatischer Anerkennung» und «Verschonung vor Terror». Der Autor zeichnet im Kapitel «Feilschen und Drohen» (S. 135–148) detailliert das langjährige Bewilligungsverfahren für die Einrichtung eines PLO-Büros nach.[43] Erste Sondierungen zwischen Vertretern des EPD und zwei Schweizer Mittelsmännern hinsichtlich einer paläs-

38 Vgl. Guttmann, Coalition, S. 100.
39 Vgl. DDS, Bd. 25, Dok. 37, dodis.ch/35415.
40 Vgl. DDS, Bd. 25, Dok. 39, dodis.ch/35419.
41 Vgl. bspw. Thomas Riegler, Terrorismus. Akteure, Strukturen, Entwicklungslinien, Innsbruck 2009, bes. S. 517–525.
42 Für eine Übersicht der Kritik vgl. das Protokoll von P.-Y. Simonin vom 25. September 1970 der Sitzung der Aussenpolitischen Kommissionen der Bundesversammlung vom 15 September 1970, dodis.ch/35428; das Amtl. Bull. NR, 1970, S. 654–686 sowie den Bericht des Chefs des Informations- und Pressedienstes des EPD (P. Erni) vom 10. Februar 1971, CH-BAR#E2001E-01#1982/58#175* (B.11.40.1). Vgl. ferner die Dossiers CH-BAR#E2001E#1980/83#229* (B.11.40.1.Uch), CH-BAR#E2001E#1980/83#230* (B.11.40.1.Uch), CH-BAR#E2001E#1980/83#232* (B.11.40.1.(2)) sowie CH-BAR#E2001E#1980/83#233* (B.11.40.1.(3)).
43 Erste Dokumente zur Frage des PLO-Büros wurden 2013 auf dodis.ch veröffentlicht. Vgl. dodis.ch/C1393.

© 2016 Schwabe Verlag Basel

tinensischen Vertretung in Genf sind für Januar 1971 belegt.[44] Wenn diese auf vorangehenden Absprachen mit dem EPD beruhen sollten, so findet sich in den Akten des Departements keinerlei Hinweis darauf. Ebenfalls kann keinesfalls davon gesprochen werden, dass die Einrichtung eines PLO-Büros bald schon beschlossene Sache gewesen wäre.

Nach Abklärungen mit den Aussenposten und dem EJPD kam man im EPD schliesslich überein, dass ein palästinensischer Journalist sich in Genf etablieren könne, um von hier aus eine Informationstätigkeit über Palästina zu entfalten.[45] Der Bewilligung für ein derartiges Büro, wie es auch in New York, Paris sowie anderen europäischen Städten schon existierte oder zur Diskussion stand, ging ein langwieriger Abwägungsprozess voraus.[46] In der Verwaltung wurden intensiv die Vor- und Nachteile eines solchen «Palästinabüros» erörtert. Befürchtet wurden einerseits negative Reaktionen der durch die Terroranschläge alarmierten Öffentlichkeit wie auch Proteste von Seiten Israels und Jordaniens. Was Gyr richtig feststellt, ist die Tatsache, dass der Bezug zu den Terroranschlägen in den Erwägungen der Verwaltungsbeamten offensichtlich war: In Bern hegte man durchaus die Hoffnung, das Büro würde den Palästinensern ermöglichen, ihre «berechtigten Ansprüche» mit friedlichen Mitteln zu vertreten. Dadurch könnten auch künftige Gewaltmassnahmen verhindert werden. Allerdings stellte dieses Junktim nur einen unter verschiedenen Faktoren dar. So stellte man sich im EPD etwa auch die Frage, ob mit einer wohlwollenden Geste gegenüber der PLO nicht andere konkurrierende Splittergruppen gegen die Schweiz aufgebracht werden könnten.[47]

Einer Tätigkeit der PLO in Genf sollten sehr enge Grenzen gesetzt werden. Als Bedingungen für die Eröffnung des Informationsbüros wurden festgelegt, dass dieses keinerlei Insignien umfassen dürfe und sein Leiter als Journalist ohne diplomatische Privilegien ausgestattet

44 Vgl. die Notiz des Chefs des Politischen Diensts West (M. Gelzer) an den Generalsekretär des EPD (P. Micheli) vom 14. Januar 1971, CH-BAR#E2001E-01#1982/58#317* (B.25.60.12).

45 Vgl. die Notiz von S. Meili vom 18. November 1971, dodis.ch/36332 sowie die Notiz von A. R. Hohl vom 4. September 1973, dodis.ch/39521.

46 Zur Einholung von Informationen durch das Politische Departement aus Washington, London, Paris und weiteren europäischen Städten über die dortige Situation vgl. CH-BAR#E2001E-01#1982/58#317* (B.25.60.12).

47 Vgl. die Notiz von S. Meili vom Januar 1971, dodis.ch/36335. Die Kritik des israelischen Botschafters Levavi in Bern wurde vom Departement auch deutlich mit dem Argument zurückgewiesen, die PLO könne nicht ohne weiteres mit der PFLP gleichgesetzt werden. Vgl. das Telegramm des EPD an die schweizerischen Botschaften in Tel Aviv und Amman vom 12. August 1971, CH-BAR#E2001E-01#1982/58#317* (B.25.60.12).

© 2016 Schwabe Verlag Basel

sei.[48] Zudem sollte dieser den allgemeinen Einschränkungen der politischen Tätigkeiten von Ausländern in der Schweiz unterliegen. Ihm war alles untersagt, was einer Einmischung in innere Angelegenheiten gleichkommen würde oder den Beziehungen zu andern Staaten schaden könnte.[49] Im Sommer 1971 erklärte sich die PLO mit den Bedingungen einverstanden. Der Genfer Staatsrat, dessen Zustimmung ebenfalls notwendig war, knüpfte diese an die Voraussetzung, «dass künftig unser Land von terroristischen Sabotageakten verschont bleibe»[50] – auch von dieser Seite wurde ein offensichtlicher Zusammenhang konstruiert.

Prompt wurde in der ägyptischen Presse voreilig die Ermächtigung zur Eröffnung eines «PLO-Büros» verkündet – negative, aber durchaus differenzierte Kritik folgte aus dem In- und Ausland.[51] Ebenso wurde verschiedenen schweizerischen Vertretungen im Ausland irrtümlicherweise bereits am 6. August 1971 durch die Zentrale kommuniziert, dass der Bundesrat «nach eingehender Prüfung dieser Anfrage […] im Einvernehmen mit den Behörden des Kantons Genf zum Schluss [gekommen sei], dass dem Gesuch unter Auferlegung der in solchen Fällen üblichen Bedingungen zu entsprechen sei».[52] Einen Bundesratsbeschluss gab es aber zu diesem Zeitpunkt offensichtlich nicht, die Information basierte auf einer Aussprache in der aussenpolitischen Delegation des Bundesrats.[53] Gyr weist zu Recht auf diesen Lapsus hin. Aus diesem Sachverhalt allerdings schliessen zu wollen, Bundesrat Graber sei darauf bedacht gewesen, «möglichst keine schriftlichen Spuren zu hinterlassen» (S. 140), ist eine tautologische Argumentation.

Unter den genannten Bedingungen kam es nämlich nie zur Eröffnung eines palästinensischen Informationsbüros in der Schweiz. Daoud Barakat, der für dessen Leitung vorgesehen war, verfügte über einen algerischen Diplomatenpass, war bereits als Presseattaché bei der nordjemenitischen UNO-Mission in Genf akkreditiert sowie als Vertreter der

48 Vgl. die Notiz des Adjunkts im Politischen Dienst West des EPD (E. Brunner) an P. Graber vom 26. Februar 1971, CH-BAR#E2001E-01#1982/58#317* (B.25.60.12) sowie die Notiz des EPD (D. de Pury) vom April 1971, ebd.

49 Ebd.

50 Auszug aus dem Protokoll der Sitzung des Schweizerischen Bundesrates (BR-Prot.) Nr. 284 vom 16. Februar 1972, dodis.ch/36321.

51 Zu Demarchen aus Israel vgl. das Telegramm Nr. 95 des EPD an die schweizerische Botschaft in Tel Aviv vom 12. August 1971, zur ambivalenten Reaktion in der Schweizer Presse vgl. die Notiz des EPD (P. Krapf) vom 8. September 1971, CH-BAR#E2003A#1988/15#56* (o.107.3.Uch.12). Darin auch die Korrespondenz zur Kleinen Anfrage Eisenring vom 5. Oktober 1971.

52 Schreiben von M. Gelzer an diverse schweizerische Vertretungen vom 6. August 1971, CH-BAR#E2001E-01#1982/58#317* (B.25.60.12).

53 Vgl. die Notiz des Generalsekretärs des EJPD (A. Riesen) vom 8. September 1971, CH-BAR#E4001D#1976/136#133* (006.52).

© 2016 Schwabe Verlag Basel

PLO beim Büro der arabischen Liga in Genf tätig und wollte seinen diplomatischen Status nicht aufgeben.[54] Eine «Doppelrolle» wollte ihm das EPD nicht zugestehen, weshalb Barakat einen Ersatz in Aussicht stellte. Weiter scheinen Finanzierungsprobleme die Bestellung des Büros durch die PLO hinausgezögert zu haben. Im November liess das EPD Barakat wissen, dass die Anmiete eines auffällig grossen Lokals, eine offensichtlich geplante Eröffnungsfeier sowie ein von ihm an die arabischen Missionen in Genf versendetes Rundschreiben einiges Befremden ausgelöst habe. Zudem sei «von Barakat die strikte Eliminierung des Begriffes ‹Informationsbüro› verlangt worden».[55] Am 16. Februar 1972 beschloss der Bundesrat schliesslich, seinen «Entscheid betreffend die Zulassung eines palästinensischen Journalisten» zu vertagen. Er ermächtigte jedoch das EPD, seine «inoffiziellen Kontakte mit OLP-Vertretern aufrechtzuerhalten».[56]

Zu diesem Zeitpunkt gab es also weder ein Büro noch einen zugelassenen Vertreter der PLO in Genf. Barakat selbst blieb vorerst Vertreter bei der Arabischen Liga in Genf und unterhielt sporadische Kontakte mit den zuständigen Sachbearbeitern beim EPD. Seine relativ offensichtliche PLO-Affiliation war dabei ein Umstand, den die Bundesbehörden indessen zu dulden gewillt waren und vermutlich als Vorteil zu nutzen wussten, bot die Situation doch die Möglichkeit, die Verbindung aufrechtzuerhalten, ohne ein formelles Zugeständnis einräumen zu müssen.

Von einer Milderung der Bedrohungslage der Schweiz konnte indessen im Nachgang zum September 1970 keine Rede sein. Hatten das Klotener Attentat und eigentlich auch die Paketbombe, welche die Swissair-Maschine bei Würenlingen zum Absturz brachte, der israelischen Fluggesellschaft gegolten, so rückte der Prozess in Winterthur Ende 1969 die Schweiz selbst ins Visier der PFLP.[57] Sie blieb es auch nach der Freilassung der Klotener Attentäter im Rahmen der Zerqa-Krise. Im Februar 1971 stuften die schweizerischen Dienste mit Verweis auf unterschiedliche Quellen die Gefahr für eine «neue spektakuläre Aktion» wie die neuerliche Entführung von Flugzeugen, Anschläge gegen Diplomaten oder weitere Terrorakte als hoch ein und betonten, neben der BRD sei insbesondere die Schweiz im Fokus der PFLP. Entsprechend wurden die diplomatischen Vertretungen sowie die Polizeiorgane zu besonderen

54 Vgl. die Notiz von E. Brunner vom 5.8.1971, CH-BAR#E2001E-01#1982/58#317* (B.25.60.12).
55 Notiz des Adjunkts im Politischen Dienst West des EPD (A. R. Hohl) vom 24. November 1971, CH-BAR#E2001E-01#1982/58#317* (B.25.60.12).
56 BR-Prot. Nr. 284 vom 16. Februar 1972, dodis.ch/36321.
57 Notiz des EPD (J.-P. Vettovaglia) vom 28. Januar 1970, dodis.ch/36295.

© 2016 Schwabe Verlag Basel

Sicherheitsmassnahmen angehalten.[58] Sollte man sich tatsächlich auf ein «Stillhalteabkommen» eingelassen haben, so wäre dieses spätestens zu diesem Zeitpunkt hinfällig geworden. Eine Krisensitzung vom 6. Februar 1971, an der neben den Bundesräten von Moos und Graber auch Walder und Amstein teilnahmen, gibt keinerlei Hinweise darauf, dass man die terroristische Gefahr auf irgendeine Weise relativiert hätte. Vielmehr hielt die Bedrohungslage in den kommenden Wochen und Monaten an. Die restriktiven Visa-Massnahmen, die der Bundesrat als Reaktion auf die Terroranschläge gegenüber Angehörigen arabischer Staaten erlassen hatte, sorgten immer wieder für antischweizerische Propaganda, die Ängste vor weiteren Anschlägen nährte.[59]

Schliesslich erfolgte am 16. Dezember 1971 ein neuerlicher Anschlag auf Schweizer Boden: Ein Bombenattentat gegen die jordanische Mission in Genf, bei welchem zwei Polizeibeamte leichte und einer lebensgefährliche Verletzungen davontrugen und dessen Urheber «im palästinensischen Lager zu suchen sind». «Unsere Hoffnungen, durch die mit der OLP eingeleiteten Kontakte u. a. die Gefahr von Terroranschlägen in der Schweiz herabzumindern, ist mit dem Genfer Attentat eine Enttäuschung bereitet worden.» Der Bundesrat nahm diesen Gewaltakt zum Vorwand, um seinen Entscheid bezüglich die Zulassung eines palästinensischen Vertreters zu vertagen.[60] Auch in den folgenden Monaten ging der Terror palästinensischer Organisationen gegen Ziele in Europa ungebremst weiter und geriet besonders im September 1972 mit der Geiselnahme von München erneut in den Fokus der Weltöffentlichkeit.

Zwar bestand also von Beginn an ein enger Zusammenhang zwischen der Idee einer Zulassung einer PLO-Vertretung in Genf und der Hoffnung, dass die Schweiz in der Folge vor terroristischen Attacken der «Palästinenser» gefeit sei. Dieses Junktim wurde vor allem auch von Barakat, der als Kontaktmann in regelmässigen Abständen beim EPD in Bern vorsprach, hervorgehoben und je nach Situation als Drohung oder Handlungsanreiz präsentiert. Wie viel Glauben diesem wiederholt geäusserten direkten Zusammenhang jeweils seitens des Politischen

58 Vgl. das Telegramm des EPD an alle diplomatischen Missionen vom 5. Februar 1971, das Protokoll von S. Meili der Sitzung vom 6. Februar 1971 sowie der Telex Nr. 0287 des Chefs der Bundespolizei des EJPD (A. Amstein) an die Polizeikommandanten der Kantone und der Städte Zürich, Bern, Luzern, Zug, Schaffhausen, St. Gallen und Winterthur sowie die Oberzolldirektion vom 8. Februar 1971, CH-BAR#E2001E-01# 1982/58#172* (A.45.22.Uch).

59 Vgl. das Schreiben des schweizerischen Botschafters in Beirut (Ch. Dubois) an den Generalsekretär des EPD (E. Thalmann) vom 2. April 1971, CH-BAR#E2001E-01# 1982/58#172* (A.45.22.Uch).

60 BR-Prot. Nr. 284 vom 16. Februar 1972, dodis.ch/36321.

© 2016 Schwabe Verlag Basel

Departements geschenkt wurde, darüber lassen die Akten Zweifel aufkommen.[61] Die Bilanz zwei Jahre nach Zerqa war also wie folgt: Weder hatte die Bedrohungslage aus Sicht der Schweiz merkbar abgenommen, noch wurde der PLO die Etablierung eines Journalisten oder die Eröffnung eines Büros in Genf zugestanden.

Bewegung kam in die Angelegenheit des PLO-Büros in Genf erst mit einer Veränderung der internationalen Lage. Mit dem Jom-Kippur-Krieg vom Oktober 1973 erreichte die Krise im Nahen Osten einen neuen Höhepunkt. Sie bot den Anstoss für die Erdölkrise, welche die Industriestaaten in eine Rezession stürzte und so die arabische Welt stark in das Zentrum des internationalen Interesses rückte. Zunehmend gelang es Vertretern Palästinas, auch auf internationaler politischer Ebene Gehör für ihre Anliegen zu finden. Mit der Resolution 3237 erkannte die UNO-Generalversammlung am 22. November 1974 der PLO einen Beobachterstatus zu. In der Folge beantragte der UNO-Generalsekretär beim Bundesrat, dem inoffiziellen PLO-Vertreter in Genf einen offiziellen Status zuzugestehen. Den entsprechenden Entscheid vom Juni 1975 fällte der Bundesrat demnach nicht aus eigenem Antrieb oder aufgrund einer Übereinkunft mit der PLO, sondern auf offiziellen Antrag der Vereinten Nationen.[62] Dem Beobachterbüro der PLO in Genf wurde kein diplomatischer, sondern ein beschränkter ad-hoc-Status eingeräumt.[63]

Dass der Wunsch nach Eröffnung einer Vertretung in Genf bei einem Treffen zwischen Vertretern der Bundesverwaltung und der PLO im September 1970 als Gesprächsthema vorgebracht wurde, ist durchaus denkbar. Sollte es hingegen eine geheime Abmachung über die Einrichtung eines PLO-Büros in Genf als Gegenleistung für das Ausbleiben terroristischer Gewalt gegen die Schweiz gegeben haben, so wurde diese von keiner der beiden Seiten eingehalten. Vielmehr spricht die geschilderte Entwicklung für das behutsame Vorgehen des Politischen Departements, in der Absicht, den Dialog mit der PLO zu bewahren und gleichzeitig sich nicht konkret festlegen zu müssen. Hinweise auf ein «Stillhalteabkommen» gibt es dabei nicht. Auch macht es nicht den Anschein, als

61 Vgl. DDS, Bd. 26, Dok. 23, dodis.ch/39251. Als Barakat im November 1975 behauptete, «die PLO [habe] verschiedentlich palästinensische Splittergruppen von Attentaten die in oder gegen die Schweiz geplant gewesen seien, abhalten können unter Hinweis auf das jetzige gute Verhältnis zur Schweiz» notierte der zuständige Beamte: «Möglicherweise nimmt B[arakat] hier seinen Mund ein wenig voll, aber wer weiss.» Dok. 187, dodis.ch/38640. Kreutner hatte hingegen den Eindruck, dass die «Schweizer Behörden auf die Druckversuche Barakats hilflos [reagierten]», vgl. Kreutner, Schweiz, S. 102.

62 Vgl. das BR-Prot. Nr. 1128 vom 25. Juni 1975, dodis.ch/39528.

63 Vgl. das Kreisschreiben des Direktors der Direktion für internationale Organisationen des EPD (R. Keller) an die schweizerischen Botschaften vom 21. Juli 1975, CH-BAR# E2001E-01#1987/78#409* (B.25.60.12).

© 2016 Schwabe Verlag Basel

wären das EPD und insbesondere Departementschef Graber erpresst worden.

Pierre Luciri, der seine Sporen als Diplomat unter Pierre Graber abverdient hatte, mahnte in einer Rezension zu Band 25 der DDS in der SZG, dass die Interaktionen zwischen den aussenpolitischen Akteuren im Bundeshaus oft keiner schriftlichen Form bedürften. Archivdokumente liefen Gefahr, ein zu stark formalisiertes Bild politischer Realitäten zu vermitteln. Alles wirke glatt und stimmig, Differenzen und Brüche seien im schriftlichen Verkehr selten sichtbar.[64] Nicht nur der politische Alltag basiert oft auf mündlicher Kultur. Auch weitreichende zwischenstaatliche Vereinbarungen können auf einer nicht schriftlich festgelegten Übereinkunft beruhen. Für die internationalen Beziehungen der Schweiz von besonderer Bedeutung ist etwa das sogenannte Hotz-Linder-Agreement vom Juli 1951, in dem sich die Schweiz dem Druck der USA beugte und ihren Handel mit den osteuropäischen Staaten massiv einschränkte. Es handelte sich dabei um eine mündliche Absprache zwischen den beiden Delegationschefs.[65] Auf dieses «Gentlemen-Agreement» nahm allerdings die schweizerische Diplomatie in ihren schriftlichen Berichten während Jahrzehnten immer wieder Bezug,[66] um ihr Handeln zu legitimieren. Bezüglich des «Geheimabkommens» zwischen Graber und Kaddoumi lässt sich nichts Derartiges feststellen. Auch ein Blick auf den Umgang der Behörden der benachbarten Bundesrepublik Deutschland mit dem palästinensischen Terror legt den Schluss nahe, dass komplexe Verwaltungsapparate auch geheime Kontakte dokumentieren. So notierten die zuständigen Beamten und Regierungsmitglieder in Bonn minutiös ihre Kontakte zur PLO zwischen 1977 und 1979 und hielten die Ergebnisse der dort getroffenen mündlichen Vereinbarungen – es ging ebenfalls um internationale Anerkennung im Austausch für Unterstützung bei der Terrorbekämpfung – schriftlich fest.[67]

64 Pierre Luciri, Documents Diplomatiques Suisses, Vol. 25, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 65/1 (2015), S. 126f.

65 Für den Bundesrat hatte Jean Hotz, Direktor der Handelsabteilung des EVD, mit dem US-Unterhändler Harold F. Linder in Bern verhandelt. Vgl. André Schaller, Schweizer Neutralität im West-Ost-Handel: Das Hotz-Linder-Agreement vom 23. Juli 1951, Bern 1987. Vgl. auch DDS, Bd. 16ff.

66 Vgl. etwa das Schreiben des schweizerischen Botschafters in Washington, D.C. (F. Schnyder) an die Handelsabteilung vom 10. März 1970, dodis.ch/35448.

67 Thomas Riegler, Diplomatie und Terror: Die Operationen des PLO-Geheimdienstes 79 in der BRD und in Österreich, in: Journal for Intelligence, Propaganda and Security Studies 81 (2014), S. 30–58, bes. S. 36–40. Siehe auch Mathias Dalke, Das Wischnewski-Protokoll – Zur Zusammenarbeit zwischen europäischen Regierungen und transnationalen Terroristen 1977, in: VfZ 57 (2009), S. 201–215.

© 2016 Schwabe Verlag Basel

So stellt sich abschliessend die Frage, welchen Sinn und Zweck eine mündliche Abmachung hat, wenn nirgendwo auf sie verwiesen wird und offenbar niemand davon wusste. Wer sollte sich denn daran halten und weshalb? Der Wirkungszusammenhang zwischen diplomatischen Kontakten und dem Nachlassen terroristischer Gewalt wird zwar von den Akteuren hervorgehoben. Er erscheint allerdings auch ohne eine konkrete mündliche Zusage folgerichtig, ja offensichtlich. Wenn die PLO am «Goodwill» Berns interessiert war, lag es in ihrem Interesse – wenn auch nicht in ihrer Gewalt –, weitere Anschläge zu verhindern. Ein Abkommen war dafür nicht nötig. Im Hinblick auf die Umstände, welche 1975 schliesslich zur Eröffnung eines PLO-Büros in Genf führten, erscheint ein Zusammenhang mit Zusagen, die gegebenenfalls 1970 gemacht wurden, auf jeden Fall eher unwahrscheinlich. Eine «Affäre Graber» lässt sich aufgrund des bekannten Aktenmaterials auf keinen Fall konstruieren.

Folgen des «Deals»

Was nun die langfristigen Folgen des «Deals» betrifft, so greift Gyr aus wissenschaftlicher Perspektive mit seiner Argumentation weit über den zulässigen Interpretationsspielraum hinaus. Zum einen umfassen diese Spekulationen die Person Grabers, der sich durch die ganze Affäre «den Palästinensern gegenüber erpressbar» gemacht habe: «Mit einer gezielten Indiskretion hätten sie seine politische Karriere jederzeit beenden können» (S. 162). Die Aussage impliziert, dass Grabers persönliches Verhalten stark in Abhängigkeit von Funktionären der PLO gewesen sei. Gyr versteigt sich sogar zu der These, das Ende von Grabers politischer Karriere sei im Zusammenhang mit den «Altlasten» von 1970 zu lesen, indem er insinuiert, dessen Rücktritt 1978 könnte damit zusammenhängen, dass er seinen damaligen Gesprächspartner Farouk Kaddoumi offiziell hätte im Bundeshaus empfangen sollen (S. 153f.).[68] Eine solche Aussage kann zwar aufgrund der bestehenden Kenntnisse nicht zweifelsfrei widerlegt werden. Es sei an dieser Stelle jedoch ausdrücklich festgehalten, dass es keinerlei konkreten Anhaltspunkte für solche Mutmassungen gibt.[69]

68 Kaddoumi wurde schliesslich 1981 von Grabers Nachfolger Pierre Aubert (auf S. 149 fälschlicherweise als EJPD-Vorsteher bezeichnet) empfangen.

69 Pierre Graber gab im Herbst 1977 gemeinsam mit seinem Kollegen Ernst Brugger bekannt, dass er auf den 31. Januar 1978 aus dem Bundesrat zurücktreten werde: «Elus ensemble, nous étions convenus […] que nous partirions ensemble, pour ne pas risquer de provoquer une de ces vacances uniques restreignant les possibilités de choix de

© 2016 Schwabe Verlag Basel

Klar zurückzuweisen ist allerdings die Spekulation, nicht nur Graber selbst habe sich in eine «fatale Abhängigkeit» zur PLO begeben, sondern die gesamte Schweizer Diplomatie, die, gemäss Gyr, in palästinensischen Fragen ihre Autonomie verloren habe (S. 162): Sie sei «in der Folge mit dem Rücken zur Wand» gestanden (S. 163), ja, habe sich zeitweise «am Gängelband der palästinensischen Funktionäre» befunden. Hier ist Gyrs Argumentation einerseits in sich wenig konsistent, da das «Geheimabkommen» ja nur einem sehr begrenzten Personenkreis bekannt gewesen sein soll und demnach schwerlich den gesamten aussenpolitischen Apparat über Jahre hinweg hätte paralysieren können. Das Rotationssystem innerhalb des EPD sorgte dafür, dass die mutmasslich involvierten Akteure von 1970 bereits nach kurzer Zeit nicht mehr federführend für die schweizerische Politik gegenüber dem Nahen Osten waren. Andererseits ist eine solche Schlussfolgerung aus Sicht der Geschichte der internationalen Beziehungen verkürzt, weil sie die Bedeutung eines einzigen mutmasslichen Einflussfaktors völlig überproportional bewertet und so den komplexen Mechanismen aussenpolitischer Prozesse nicht gerecht werden kann.

Im Zentrum der medialen und politischen Debatte um die Enthüllungen des Buchs «Schweizer Terrorjahre» stehen die ergebnislose juristische Aufarbeitung des Terroranschlags auf den Swissair-Flug SR330 und die Angehörigen der Opfer von Würenlingen. Der Vorwurf, dass die Bundesanwaltschaft die strafrechtliche Verfolgung der Attentäter aufgrund eines «Stillhalteabkommens» zwischen EPD und PLO abgebrochen habe, wiegt schwer. Gyr selbst bleibt in seiner Publikation vorsichtig, indem er darauf hinweist, «eine Reihe von Indizien» würde «diesen Schluss zumindest nahelegen» (S. 164). Auch hier erscheinen einige Schlussfolgerungen wenig nachvollziehbar. Unklar bleibt, weshalb Bundesanwältin Carla Del Ponte, die das Verfahren 1995 neu aufgerollt hatte, es Ende 2000 «klammheimlich» wieder einstellte (S. 39): An ein «Stillhalteabkommen» Grabers von 1970 wäre sie wohl damals nicht mehr gebunden gewesen.

Die Klärung der Tragödie von Würenlingen und der juristischen Aufarbeitung dieses Verbrechens kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht Sache der historischen Forschung sein, zumal zahlreiche relevante Akten

l'Assemblée fédérale», rechtfertigte Graber diesen Schritt. Pierre Graber, Mémoires et réflexions, Lausanne 1992, S. 152. Vgl. auch Pierre du Bois, Pierre Graber *1908, in: Urs Altermatt (Hg.), Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexikon, Zürich/München 1991, S. 528–533 sowie Marc Perrenoud, Pierre Graber. Homme politique (1908–2003), in: Michel Schlup (dir.), Biographies neuchâteloises, tome 5. De 1950 au seuil du XXIe siècle, Hauterive 2008, S. 141–144.

© 2016 Schwabe Verlag Basel

zu Würenlingen noch nicht frei zugänglich sind. Dieser Fall zeigt exemplarisch, dass je restriktiver der Zugang zum Archivgut gehandhabt wird, desto mehr Raum für Spekulationen geboten wird. Da sich der Bundesrat jedoch im Falle der Klotener Attentäter bereit zeigte, rechtsstaatliche Bedenken hintanzustellen, kann somit ohne Aktenzugang nicht ausgeschlossen werden, dass im Fall Würenlingen ähnliche Konzessionen gemacht wurden. Allerdings war die Einstellung des Strafverfahrens allein deshalb naheliegend, als dass die beiden Tatverdächtigen schlicht nicht greifbar waren, weil sie sich nach Jordanien abgesetzt hatten. Die dortigen Behörden zeigten sich weder in der Lage noch Willens, auf ein Rechtshilfe- und Auslieferungsgesuch einzugehen.[70] Die Autoren möchten nicht ausschliessen, dass hinter der Einstellung des Verfahrens ein politischer Entscheid gestanden hat. Angesichts dieser juristischen Schwierigkeiten und in Anbetracht der erfolgten Freilassung der Klotener Attentäter erscheint es sogar plausibel, dass der Bundesrat auch in dieser Strafsache eine ähnliche Güterabwägung zwischen rechtsstaatlichen Maximen und dem Schutz des Landes vor weiteren Terroranschlägen (die im Falle einer Verhaftung der Attentäter von Würenlingen und eines Prozesses gegen sie wohl erwartet worden wären) machte. Dies bedingt allerdings nicht, dass dieser Schritt mit der PLO in einem «Stillhalteabkommen» vereinbart worden wäre.

Fazit und abschliessende Bemerkungen

Im September 1970 schloss der Gesamtbundesrat tatsächlich ein juristisch und moralisch zweifelhaftes Abkommen mit palästinensischen Terroristen: Zusammen mit den internationalen Partnern entschloss sich damals der Bundesrat dazu, die Klotener Attentäter freizugeben, um sie mit den von der PFLP festgehaltenen Geiseln auszutauschen. Die Landesregierung signalisierte damals klar, dass sie bereit war, für das Leben ihrer Bürgerinnen und Bürger rechtsstaatliche Prinzipien zu opfern. Sie wurde dafür von Parlament und Öffentlichkeit heftig kritisiert.

Im Nachgang der Geiselkrise von Zerqa wurde in Genf ein Büro der Dachorganisation PLO eingerichtet. Dies geschah aber erst im Juni 1975 auf Bitte des UNO-Generalsekretärs. Bereits im Sommer 1971 hatte der Bundesrat allerdings prinzipiell sein Einverständnis geäussert, einen

70 Vgl. das Schreiben der Bezirksanwaltschaft Bülach (C. Baumann) an die Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich vom 15. Mai 1970, dodis.ch/35466 sowie die Notiz des EPD vom 25. April 1974, dodis.ch/35465.

© 2016 Schwabe Verlag Basel

palästinensischen Journalisten in Genf zu akkreditieren, der in einem relativ eng gesteckten Rahmen eine Informationstätigkeit zu Gunsten der PLO entfalten dürfte. Wenngleich dieser Entscheid nie umgesetzt wurde, zeigte der Bundesrat damit gegenüber der PLO einen gewissen «Goodwill». Ebenfalls Tatsache ist, dass das Strafverfahren im Fall Würenlingen im Laufe der 1970er-Jahre eingestellt wurde. Beide Entwicklungen, so kann man mit Fug und Recht behaupten, könnten dazu beigetragen haben, dass der palästinensische Terror gegen die Schweiz nie mehr die Intensität annahm wie 1969 und 1970. Sie entsprachen dem Bedürfnis der PLO, die palästinensische Frage auf das internationale politische Parkett zu bringen. Wenn keine Terroristen verhaftet wurden, konnten zudem auch keine freigepresst werden.

Was die Akteure eines «Geheimdeals» und ihr Handeln betrifft, nämlich dass Bundesrat Graber, Bundesanwalt Walder und Bupo-Chef Amstein im Alleingang und ohne das Wissen des Bundesrates mit der PLO eine Vereinbarung getroffen haben, so erscheint dies aus den zahlreichen dargelegten Gründen als äusserst unwahrscheinlich. Aufgrund der konsultierten Quellen ist es für die Autoren auch keineswegs zwingend, dass die oben genannten Entwicklungen im September 1970 überhaupt im Rahmen eines geheimen mündlichen «Stillhalteabkommens» vorgespurt worden sind. Vielmehr scheint es noch eine Vielzahl anderer Faktoren gegeben zu haben, welche die Verwaltung in diese Richtung bewegten. Dies zeigen die jahrelangen Diskussionen innerhalb der politischen und administrativen Instanzen. Die Indizien, die Gyr in seinem Buch aufführt, reichen für eine Verurteilung nicht aus. Dazu sind sie zu spekulativ und die Argumentation ist zu wenig stringent. Die Aussagekraft der Indizien wird dadurch, dass zwei wichtige mündliche Quellen anonym bleiben, stark geschmälert. Die quellenkritische Plausibilität ihrer Aussagen kann so nicht eingeschätzt werden. Marcel Gyrs weitreichende Vorwürfe sind also bislang kaum belegt. Die Beweispflicht liegt bei ihm.

Marcel Gyr verfasste sein lesenswertes Werk mit dem löblichen Anspruch, «einen ersten wichtigen Schritt» zu tun, um «rund um die Serie von Terroranschlägen […] endgültig Transparenz zu schaffen» (S. 165). Es ist ihm hoch anzurechnen, dass er mit grossem journalistischem Engagement, dem Einfühlungsvermögen und dem Spürsinn des erfahrenen Reporters ein Schlaglicht auf ein bewegendes Stück Schweizer Zeitgeschichte geworfen und damit hoffentlich eine intensive historische Auseinandersetzung provoziert hat. Die grosse mediale Debatte um seine Publikation eröffnete einer breiteren Öffentlichkeit die Möglichkeit, sich mit einer prägenden Epoche der jüngsten Geschichte ausein-

© 2016 Schwabe Verlag Basel

anderzusetzen. Es ist ein Verdienst von Gyrs Studie, dass die Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte den Bundesrat und die Aufsichtsbehörde der Bundesanwaltschaft Ende Januar 2016 mit der «rasche[n] und lückenlose[n] Aufklärung der damaligen Vorkommnisse» beauftragt haben.[71]

Anders als die akademische Forschung kann eine journalistische Arbeit auch gewagte Thesen formulieren, somit eine grössere Breitenwirkung erzielen und einen politischen Prozess anstossen. Die Art und Weise, wie Gyrs Recherchen kurz nach ihrer Publikation journalistisch und politisch reflektiert wurden, stimmt die Verfasser dieses Artikels allerdings nachdenklich. Unabhängig von der Stossrichtung der jeweiligen Berichterstattung – von einigen politischen Leitmedien bis hin zur Boulevard-Presse – ist festzustellen, dass die «vierte Gewalt» erschreckend vorschnell zu vereinfachenden Aussagen greift, um komplexe Sachverhalte zu vermitteln. Dabei wurden auf sehr unsicherer Quellenlage äusserst schwerwiegende Vorwürfe an einzelne Magistraten gerichtet. Eine derart einseitige und plakative Personalisierung politischer Entscheidungsprozesse und die vorschnelle Stilisierung von Vermutungen zu Fakten sind einer konstruktiven Auseinandersetzung mit der Vergangenheit nicht behilflich. Dies gilt umso mehr, als dass in dieser Affäre sehr gravierende Anschuldigungen vorgebracht werden, die das Verständnis von Politik und Rechtsstaatlichkeit sowie das Verhältnis zwischen Bürgerinnen, Bürgern und Staat in ganz zentralen Punkten fundamental in Frage stellen. Die schweizerische Aussenpolitik der 1970er-Jahre – die für die heutige Ausprägung der internationalen Beziehungen der Eidgenossenschaft in mancherlei Hinsicht noch prägend ist – hätte eine differenziertere Würdigung verdient.

71 Medienmitteilung GPK-N/S vom 2. Februar 2016, www.parlament.ch/d/mm/2016/Seiten/mm-gpk-ns-2016-02-02-b.aspx.

© 2016 Schwabe Verlag Basel