Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA
Interne Revision EDA
Kompetenzzentrum Monitoring & Intervention

VERTRAULICH
Referenz / Aktenzeichen: K.462.1.YAO - [redacted]

Bericht vom 9. November 2010 über die Administrativuntersuchung an der Schweizerischen Botschaft in Yaoundé

I. Auftrag

Am 24. September 2010 ordnete die Vorsteherin des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten, Frau Bundesrätin Micheline Calmy-Rey, eine Administrativuntersuchung an, die klären sollte, ob es an der Schweizerischen Botschaft in Yaoundé in der Vergangenheit zu Unregelmässigkeiten gekommen ist, ob der ordentliche Geschäftsgang gesichert ist und ob organisatorische und/oder personelle Anpassungen erforderlich sind (act. A/1).

Mit der Durchführung der Administrativuntersuchung wurden [redacted], Leiterin des Kompetenzzentrums Monitoring und Intervention der Internen Revision EDA, sowie [redacted], beauftragt. [redacted] wurde mit der Leitung betraut (act. AU/1).

II. Ausgangslage

In Kamerun ist Korruption im Alltag verbreitet und die Ausrichtung von Geldbeträgen für Dienstleistungen auch gegenüber Behörden wird in vielen Bereichen als normal erachtet. Die Visumerteilung in Yaoundé erfolgt vor dem Hintergrund eines hohen Migrationsdrucks in Richtung Europa und ist auch aufgrund verschiedener anderer Umstände eine besonders anspruchsvolle Arbeit. In der Vergangenheit gab es wiederholt Korruptionsgerüchte. Verschiedene Mitarbeiter der Botschaft befinden sich zudem in einer besonderen persönlichen Situation. Ausschlaggebend für diese Administrativuntersuchung waren Gespräche [redacted] Ausserdem habe man [redacted] letztes Jahr einer Sicherheitsüberprüfung unterzogen, die negativ ausgefallen sei. Ausserdem wies [redacted] darauf hin, dass die Zahl der Visaanträge bei Abwesenheiten [redacted] jeweils ansteigen würden. [redacted] scheine zudem über seine Verhältnisse zu leben. Er sei sich nicht sicher, ob an seiner Botschaft alles korrekt ablaufe. Andererseits schwächte er, auf diese Situation angesprochen, seine Aussagen ab und erklärte, dass er seinen Mitarbeitern vertraue.

III. Vorbemerkungen

Am 25. [redacted] 2010 wurde der ferienabwesende Missionschef, [redacted], vom Generalsekretär, [redacted], telefonisch über die Anordnung einer Administrativuntersuchung in Kenntnis gesetzt. Er wurde darum ersucht, bis zum Eintreffen der Untersuchungsbeauftragten gegenüber den Mitarbeitern der Vertretung Stillschweigen zu bewahren. In der Folge entschied er sich, mit den Untersuchungsbeauftragten nach Yaoundé zurück zu reisen. Am 27. November 2010, noch während des Flugs, nahm er Kenntnis vom schriftlichen Auftrag der Departementsvorsteherin (Art. 27f RVOV; SR 172.010.1).

Am Montag, 28. [redacted] 2010, um 07.30 Uhr, erschienen die Untersuchungsbeauftragten zusammen mit dem Missionschef unangekündigt in der Botschaft in Yaoundé. Die anwesenden Mitarbeiter wurden im Sitzungszimmer über die angeordnete Administrativuntersuchung sowie ihre Rechte und Pflichten informiert. Danach verschafften sich die Untersuchungsbeauftragten einen Eindruck über die Verhältnisse in der Vertretung. In den nachfolgenden Tagen wurden mit Ausnahme [redacted] zu Protokoll befragt und selektiv bzw. im Visa-Bereich stichprobenartig Akten geprüft.

IV. Feststellungen

1. Am Montag, 28. September 2010, angetroffene Situation

In Gegenwart [redacted] wurden die **Kassenbestände** geprüft und für richtig befunden.

Im Büro [redacted] wurde der **Inhalt des Kassenschranks** überprüft. Dabei konnte der Bestand der provisorischen Schweizer Pässe nicht kontrolliert werden, weil das Bordereau bzw. der Lieferschein nicht auffindbar waren. Der Restbestand der alten Visumvignetten ([redacted]) war noch vorhanden, obwohl diese gemäss Schreiben des BFM nach der Einführung der neuen Vignetten (23. August 2010) hätten vernichtet werden müssen (act. V/3). Zudem fanden sich XAF 57'500 (ca. CHF 118), an die eine handschriftliche Notiz „pour 1er août" geheftet war. [redacted] erklärte dazu, die Notiz habe [redacted] geschrieben, [redacted] wisse aber nicht, was dies für Geld sei. Es sei kein privates Geld, woher es komme, wisse [redacted] aber nicht, [redacted] habe einfach gedacht, man könne es ja einmal für eine 1.-August-Feier ausgeben (act. B/1, S. 15).

Im Bigla-Schrank hinter dem Visa-Schalter fand der Untersuchungsbeauftragte den gesamten **Bestand der neuen Visa-Vignetten** ([redacted]) vor. Die Vignetten wurden über das ganze Wochenende dort gelagert. Gemäss Aussagen [redacted], wurde dies so gehandhabt, weil er am Wochenende manchmal wegen dringender Fälle kommen müsse und dann keinen Zugang zum Safe habe. [redacted] räumte nach längerem hin und her ein, dass es wohl schon so sei, dass die Visumvignetten, seit der Kassenschrank von [redacted] kaputt sei (ca. 6 Wochen), immer, nicht nur am Wochenende, im Bigla-Schrank beim Schalter aufbewahrt worden seien (act. B/1 S. 13 f).

Das **Büro** [redacted] bot ein einziges Durcheinander. Die vorhandenen Lateralschränke und Schubladenkorpusse waren weitgehend leer. Die vorhandenen Unterlagen befanden sich fast ausschliesslich auf den Schränken, Korpussen und Tischen. Das einzige mit Akten gefüllte Möbel war ein Schubladenkorpus mit Projektakten, wobei es sich gleichzeitig um das einzige nicht abschliessbare Möbel des Büros handelte, weil der Schlüssel dazu fehlt. Auf dem Besprechungstisch fanden sich Unterlagen, die im Safe oder zumindest unter Verschluss aufbewahrt werden sollten, wie Sozialversicherungsunterlagen der Lokalangestellten, der Ordner Buchungskontrolle, Unterlagen zu Sicherheitsmassnahmen und Krisendispositiv, das Dossier zum Grundstück inkl. Grundbuchtitel und Eigentumszertifikat, Kanzleipläne, Siegel und die Korrespondenz mit dem Sicherheitsdienst. Zwischen und auf den Unterlagen auf dem Besprechungstisch fanden sich Batterien und Werkzeug, die Unterlagen waren stark verschmutzt. Irgend eine Systematik war nicht erkennbar. Auf diese Zustände angesprochen erklärte [redacted], das sei ein wenig ihre Art zu arbeiten. Dass die aufgezählten Dokumente auf dem Besprechungstisch lägen und verschmutzt seien, liege daran, dass sich ihr Kassenschrank vor 9 (!) Monaten nicht mehr habe öffnen lassen, weshalb man ihn habe aufbohren müssen. Seither warte [redacted] auf den neuen, längst bestellten Kassenschrank. Dass [redacted] die Unterlagen nicht in den fast leeren Kassenschrank im Nachbarbüro verbracht hatte, erklärte [redacted] damit, dass [redacted] halt ein bisschen faul sei, aber ihr Büro sei ohnehin abgeschlossen, wenn [redacted] nicht darin sei. Ausserdem habe [redacted] zu ihren Mitarbeitern Vertrauen und nach aussen sei die Liegenschaft ja gesichert. Darauf hingewiesen, dass man der Untersuchungsbeauftragten etwas anderes erzählt habe und diese selbst gesehen habe, dass die Bürotür auch offen bleibe, wenn [redacted] das Büro verlasse, räumte [redacted] ein, dass dies stimme (act. B/1, S. 15).

2. Visa-Bereich

Im Visa-Bereich, dem wohl heikelsten Bereich der Vertretung, wurden keine strafrechtlich relevanten Unregelmässigkeiten, jedoch zahlreiche, teilweise gravierende, Missstände festgestellt. Diese betreffen folgende Punkte:

a) Keine Kontrolle über Bestand der Visumvignetten

Wie oben erwähnt, wurde der gesamte Bestand an aktuellen Visumvignetten über Wochen vorwiegend im Bigla-Schrank anstatt im Safe aufbewahrt. Daraus geht auch hervor, dass der Visa-Sachbearbeiter stets über den gesamten Bestand verfügen konnte, anstatt täglich nur über die gemäss Terminreservationen von ihm benötigte Anzahl plus einer Reserve für dringliche Fälle. „Kontrollen" fanden anstatt täglich manchmal nach ein paar Tagen, manchmal nach ein paar Wochen statt. So ist es in den 15 Monaten zwischen dem 25. Juni 2009 dem 27. September 2010 gerade zu 37 „Kontrollen" gekommen, die sich darauf beschränkten, die in diesem Zeitraum verwendeten Vignetten (act. V/2) zu überprüfen. Hätte jemand Vignetten aus dem Bereich der höheren Nummern entwendet, so hätte es Wochen dauern können, bis dies bemerkt worden wäre. Nachdem in diesem Zeitraum verschiedene Personen Zugang zu den Vignetten hatten, hätte nie herausgefunden werden können, wer die Vignetten entwendet hat. Dies war in Anbetracht eines Schwarzmarktwerts von ca. CHF 5'000.- pro Vignette (act. B/3 S. 9) grobfahrlässig.

Gleiches gilt für die Visumvignetten, die nach dem 22. August 2010 hätten vernichtet werden müssen. Diese wurden im Kassenschrank [redacted] aufbewahrt. Dieser wurde jeweils am Morgen geöffnet und blieb den ganzen Tag über offen. Nachdem nicht davon ausgegangen werden kann, dass das Büro beim Verlassen immer abgeschlossen wird, hatten nicht nur die berechtigten Personen Zugriff auf den Inhalt. Offenbar haben über den alten Bestand nach dem Wechsel zu den neuen Vignetten nie mehr Kontrollen stattgefunden (act. V/2). Hätte jemand Vignetten aus dem alten Bestand entwendet, so wäre dies bis zur Kontrolle der Untersuchungsbeauftragten gar nie bemerkt worden. Erst recht hätte man nie herausgefunden, wer die Entwendung begangen hat. Auch dies war grobfahrlässig.

b) Zusammenarbeit mit Call-Center [redacted] trotz Hinweisen auf Korruption

Die Vertretung arbeitet mit dem Call-Center [redacted] zusammen. Die Terminvergabe ist ein korruptionsanfälliger Bereich. Tatsächlich beklagten sich immer wieder Antragsteller darüber, dass [redacted] erst in allzu ferner Zukunft einen Termin bekommen hätten, wobei sich in der Folge jeweils herausstelle, dass es kein Problem hätte sein sollen, bereits früher einen regulären Termin zu erhalten. Gemäss Ausführungen [redacted] beklagten sich auch Mitarbeiter von Schweizer Firmen darüber, weshalb er davon ausgehe, dass diese Vorwürfe zutreffend seien. Er selbst habe pro Woche eine solche Reklamation. Da er aber oft am Schalter sei, sei meistens die Kanzleichefin am Telefon. Bis zur Administrativuntersuchung hat die Vertretung in dieser Sache nicht mehr unternommen, als ihre Ansprechpartnerin bei [redacted], anzurufen, die versicherte, dass alles korrekt laufe. Obwohl bekannt war, dass [redacted] Botschaft ihre Zusammenarbeit mit [redacted] abgebrochen hatte, ist niemand der Frage nachgegangen, was der Grund dafür war. (act. B/3 S. 5 und B/1 S. 3).

Im Nachgang zur Administrativuntersuchung und einem entsprechenden Schreiben der Direktorin der DR, [redacted] (act. A/6), übermittelte der Visa-Sachbearbeiter am 4. November 2010 eine undatierte Aktennotiz zum System der Terminvereinbarung für Visaanträge bei der Kanzlei. Aus dieser geht im Wesentlichen hervor, dass ein internes Brainstorming ergeben habe, dass man zwar [redacted] nicht traue, dass es aber keine bessere Firma gebe und man nicht zum alten System zurück kehren wolle, bei dem es endlose Warteschlangen gegeben habe, die zu Unregelmässigkeiten führten (act. A/15).

Dass die Vertretung weiterhin mit [redacted] zusammen arbeiten will, obwohl davon ausgegangen werden muss, dass gewisse Mitarbeitende wahrscheinlich korrupt sind, ist nicht nachvollziehbar. In Anbetracht der Anzahl Visaanträge, die in Yaoundé eingehen, ist nicht verständlich, dass überhaupt ein Outsourcing gemacht worden ist. Aus keinem der Berichte der Internen Revision bzw. der früheren Inspektion geht hervor, dass es überhaupt je zu „endlosen Warteschlangen" gekommen ist. Yaoundé stellte 2008 2916 Visa aus, 2009 waren die Zahlen rückläufig. Bei 3000 Anträgen ergäben sich auf 45 Arbeitswochen umgerechnet 66,6 Anträge pro Woche bzw. 13,3 Anträge pro Tag. Auch bei Schengenstaaten und in schwierigen Ländern wird davon ausgegangen, dass pro Stunde 10 Anträge

am Schalter entgegen genommen werden können. Demzufolge müsste die Vertretung in Yaoundé dazu in der Lage sein, die Anträge auch ohne Terminsystem bewältigen zu können. Andernfalls [redacted] Prozesse überprüfen. Um die Wartezeit und damit die Schlange weiter zu verkürzen, könnten beispielsweise an mehreren Schaltern gleichzeitig Anträge entgegen genommen werden. Bei kurzen Wartezeiten fehlt es in diesem Bereich an einem Anreiz für Unregelmässigkeiten.

c) Missachten der internen Visa-Weisungen

Die tatsächlichen Abläufe im Visa-Bereich entsprechen in verschiedener Hinsicht nicht denjenigen, die in den internen Weisungen festgelegt wurden. [redacted] erklärte dazu, [redacted] könne sich nicht daran erinnern, was in den Weisungen stehe. [redacted] habe [redacted] gesagt, [redacted] müsse prüfen, ob Anpassungen nötig seien (act. B/1 S. 9, V/1). [redacted] hielt es für genügend, dass [redacted] BFM-konform arbeitete, der Aktualisierung der internen Weisungen mass [redacted] keine grosse Bedeutung zu (act. B/3 S. 3 f).

d) Kein Vieraugenprinzip bei Verweigerungen

[redacted] nimmt grundsätzlich keine Kontrolle der abgelehnten Visumanträge vor, was [redacted] damit begründet, dass [redacted] über Beschwerden ja trotzdem auf dem Laufenden bleibe. Ein Risiko kann [redacted] in diesem Vorgehen nicht erkennen (act. B/1 S. 7ff).

e) Versäumnisse betreffend Vernichtung von Visavignetten

Per 23. August 2010 sind neue Vignetten eingeführt worden, weshalb die alten Vignetten gemäss Schreiben des BFM (act. V/3) hätten vernichtet werden sollen. Dies war am 28. Oktober 2010 noch nicht erfolgt. [redacted] wusste nichts über eine entsprechende Anordnung. [redacted] erklärte, wenn etwas aus Bern betreffend Visa komme, lese [redacted] es nur schnell, dann übermittle [redacted] es an den Visa-Sachbearbeiter (act. B/1, S. 12).

Aufgrund von vorgefundenen Unterlagen ist klar, dass in der Vergangenheit Vignetten ohne Zeugen vernichtet worden sind, in einem Fall gibt es dazu sogar nur eine einfache Mailmitteilung, keine unterschriftliche Erklärung (act. V/4 und V/5, B/1 S. 13).

f) Unsinnige Information auf Homepage

Gemäss Homepage der Vertretung wird für Besuchervisa von der einladenden Person verlangt, dass sie garantiert, dass die eingeladene Person das Land wieder verlassen wird. Wenn sich die eingeladene Person weigert, das Land zu verlassen, kann die einladende Person faktisch gar nichts dagegen tun. Es ist daher unsinnig, eine solche Erklärung zu fordern. Gemäss [redacted] soll damit psychischer Druck ausgeübt werden (act. B/1 S. 12).

g) Zusammenarbeit mit der Polizei

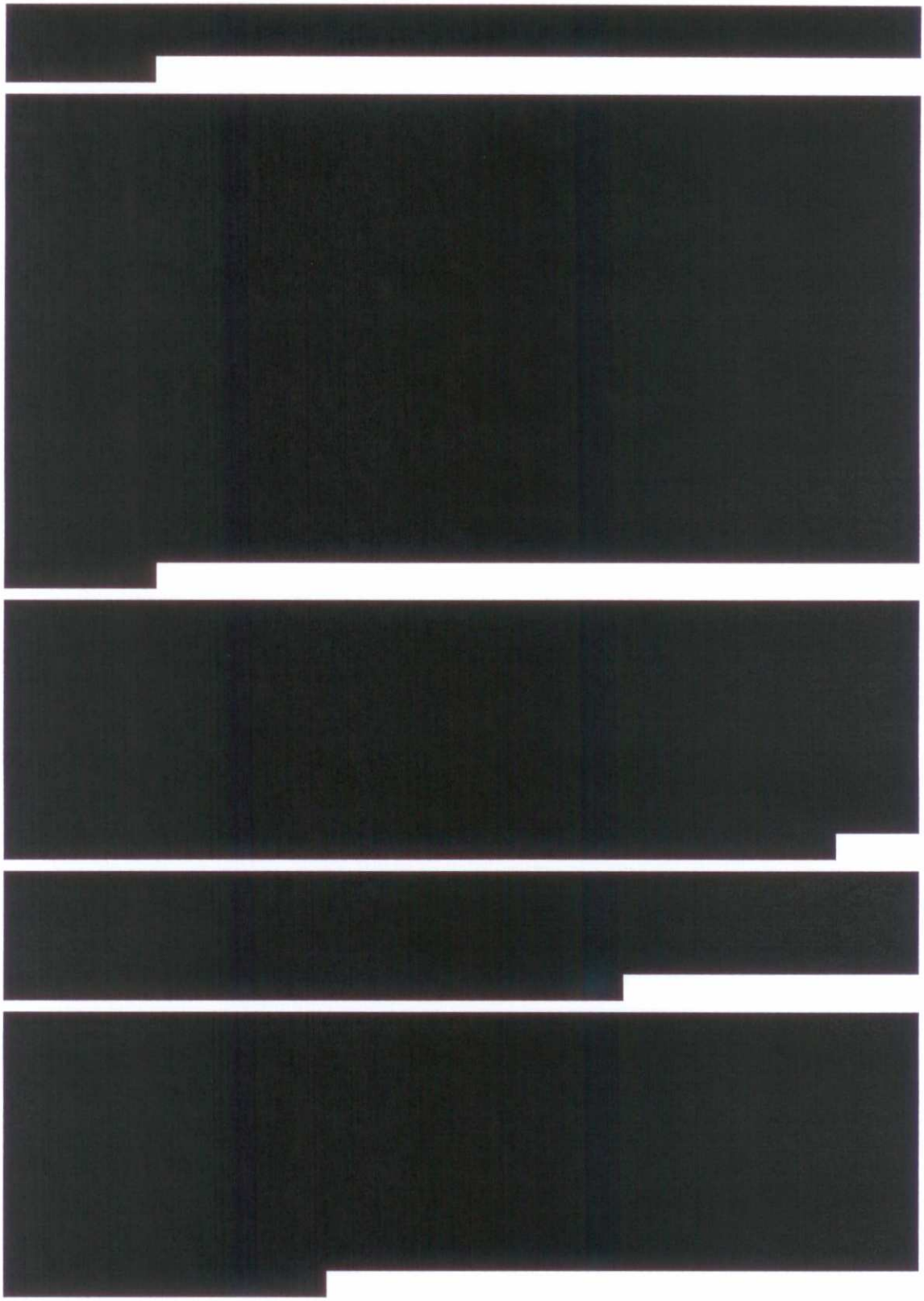
Aufgrund einer Absprache mit einem Mitarbeiter der Polizei hat die Vertretung wiederholt die Polizei avisiert, wenn ein Antragsteller gefälschte Dokumente eingereicht hatte. In der Folge nahm die Polizei den Antragsteller jeweils fest (act. B/1 S. 14). Dieses Vorgehen ist nicht unbedingt falsch. Die Frage, ob auf diese Weise mit der Polizei zusammen gearbeitet werden soll, ist jedoch von so grundsätzlicher Bedeutung, dass die Zentrale darüber entscheiden sollte. Wenn, dann sollten dies alle Vertretungen tun und zwar in allen Fällen von Dokumentenfälschungen.

Ein Zusammenhang zwischen Schwankungen in der Anzahl Visaanträge und Abwesenheiten [redacted] war nicht feststellbar.

Es bleibt festzuhalten, dass die Tatsache, dass keine strafrechtlich relevanten Unregelmässigkeiten festgestellt wurden, keine Garantie dafür ist, dass es zu keinen entsprechenden Handlungen gekommen ist.

3. [redacted]

[redacted]



4. [redacted]

[redacted]

5. [redacted]

[redacted]

6. [redacted]

[redacted]

[redacted]

IV. Ablauf der Untersuchung – rechtliches Gehör

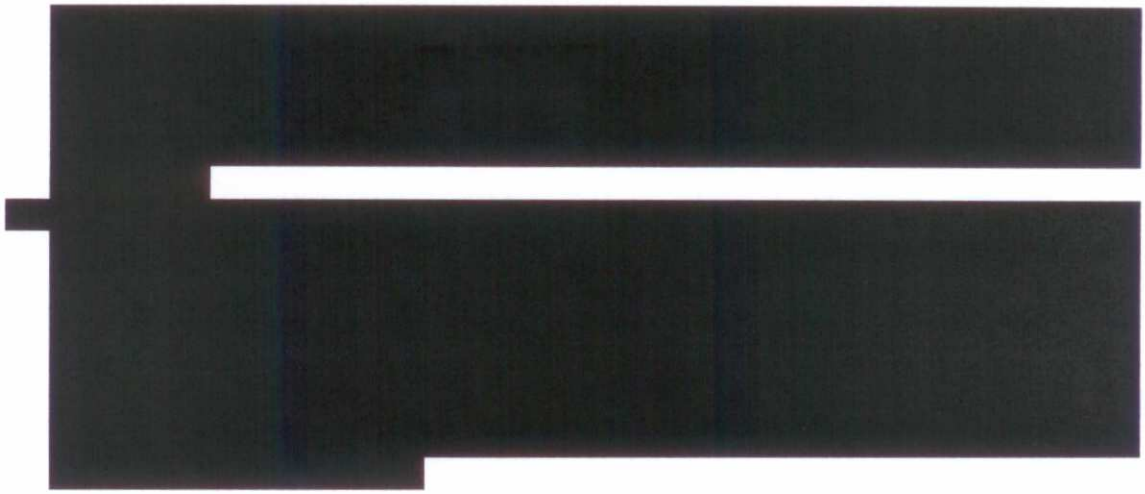
Die befragten Personen wurden von der Untersuchungsbeauftragten darüber aufgeklärt, welchem Zweck eine Administrativuntersuchung dient und was das Ziel der vorliegenden Untersuchung ist. Ebenso wurden sie auf ihre Rechte und Pflichten hingewiesen.

Die Aussagen der Befragten wurden fortlaufend protokolliert. Am Ende der Befragung wurde das Protokoll ausgedruckt und den Befragten zum Durchlesen gegeben. Danach hatten die Befragten die Möglichkeit, Ergänzungen oder Berichtigungen anzubringen. Schliesslich bestätigten sie mit ihrer Unterschrift, dass das Protokoll richtig abgefasst ist.

Gemäss Art. 27g Abs. 4 und 5 RVOV haben die in die Administrativuntersuchung einbezogenen Behörden und Personen Gelegenheit, alle Akten, die sie betreffen, einzusehen und dazu Stellung zu nehmen.

Mit Kurier vom 22. Oktober 2010 wurde dem Missionschef als Leiter der von der Untersuchung betroffenen Behörde im Sinne von Art. 27g Abs. 4 und 5 RVOV das rechtliche Gehör gewährt. Dabei wurden ihm alle Akten in Kopie zur Einsicht zugestellt, die ihm nicht ohnehin bei der Botschaft zur Verfügung stehen (act. A/8). Mit Mail vom 28. Oktober 2010 nahm der Missionschef im oben erwähnten Sinn Stellung. Weiter führte er aus, dass es ein Nachteil sei, dass die Untersuchungsbeauftragten nicht gleicher Muttersprache seien wie die meisten Befragten, da dadurch Details verloren gingen und die Befragungen sich in die Länge zögen.
Dass die verlorenen Details vorliegend wesentlich waren und am Resultat der Untersuchung etwas geändert hätten, ist weder geltend gemacht noch ersichtlich. Auf das Stellen von Beweisanträgen verzichtete der Missionschef (act A/13).

Ebenfalls mit Kurier vom 22. Oktober 2010 wurde [redacted] im Sinne von Art. 27g Abs. 4 und 5 RVOV das rechtliche Gehör gewährt. Dabei wurden [redacted] Kopien von allen Akten zur Verfügung gestellt, die [redacted] betrafen und auf die [redacted] nicht ohnehin bei der Botschaft Zugriff hat (act. A/9). Mit Mail vom 25. Oktober 2010 wurde [redacted] eine [redacted] Übersetzung des entsprechenden Schreibens zugestellt (act. A/10 und A/11). Mit Mail vom 29. Oktober 2010 nahm [redacted] Stellung. Dabei führte [redacted] im Wesentlichen aus, soweit [redacted] bekannt sei, seien entgegen der Erwartungen keine Verstösse bekannt geworden. Somit habe [redacted] Aufgaben [redacted] erfüllt, wenn [redacted] auch einige Unzulänglichkeiten vorgeworfen worden seien, die inzwischen Gegenstand von Korrekturmassnahmen gewesen seien. [redacted]



VI. Empfehlungen

Anmerkung:
Auf der Grundlage des 1. und 2. Zwischenberichts vom 29. September 2010 bzw. 1. Oktober 2010 (act. A/4 und A/5) wies die Direktorin der Direktion für Ressourcen, [redacted], den Missionschef an, umgehend verschiedene Arbeiten zu veranlassen und zu überwachen (act. A/6). Die untenstehenden Empfehlungen betreffen daher nur noch diejenigen Bereiche, die sich dadurch nicht schon erledigt haben oder bei denen die Art der Erledigung aufgrund der deutlich zu knapp geratenen Information durch den Missionschef unklar ist (act. A/7).

1. Kontrolle über den Bestand der Visumvignetten
Der Bestand der Visumvignetten ist immer in einem Kassenschrank aufzubewahren, zu dem der Visa-Sachbearbeiter keinen Zugang hat. Dem Visa-Sachbearbeiter ist entweder täglich oder alle paar Tage nur diejenige Anzahl Vignetten auszuhändigen, die er für diese Zeit voraussichtlich benötigt (inkl. einer Reserve für Notfälle). Die Übergabe der Vignetten ist zu dokumentieren. Vom Visa-Sachbearbeiter nicht benötigte Vignetten hat er ebenfalls in einem Kassenschrank aufzubewahren.

2. Sofortige Aufkündigung der Zusammenarbeit mit dem Call-Center [redacted]
Die Zusammenarbeit mit dem Call-Center [redacted] ist unverzüglich aufzukündigen. Auf eine externe Terminvereinbarung ist zu verzichten. Die Prozesse sind so zu organisieren, dass eine rasche Annahme der Visaanträge garantiert ist und keine langen Warteschlangen entstehen können. Die internen Weisungen sind entsprechend anzupassen und strikt zu befolgen.

3. Separate Zugangsregelung für die einzelnen Kassenschränke
Nachdem zwischenzeitlich wieder mehrere Kassenschränke in Betrieb sind, ist für diese einzeln der Zugang zu regeln, wobei die unter Ziffer 1 aufgeführten Abläufe zu berücksichtigen sind.

4. Korrektur der Informationen auf der Homepage
Die Information, wonach bei einem Besuchervisum die einladende Person garantieren muss, dass die eingeladene Person das Land wieder verlässt, ist von der Homepage zu entfernen.

5. Entscheid betreffend Zusammenarbeit mit der Polizei bei Dokumentenfälschungen
Da eine einheitliche Praxis aller Vertretungen wünschenswert erscheint, soll die Zentrale darüber entscheiden, ob bei Vorliegen von Dokumentenfälschungen die Polizei eingeschaltet werden soll. Der Entscheid ist entsprechend zu kommunizieren.

6. Sofortiger Entscheid über die Weiterführung des Arbeitsverhältnisses [redacted]

7. Rückforderung gegenüber [redacted]

8. Eröffnung eines Disziplinarverfahrens gegen [redacted]

9. Baldige Versetzung von [redacted]

10. Der Missionschef ist an seine Pflichten und Verantwortung zu erinnern
Der Missionschef ist darauf aufmerksam zu machen, dass er auch für den Kanzleibereich die Oberverantwortung trägt und diese nur dann genügend wahrnimmt, wenn er sich tief genug auf die Materie einlässt, so dass er nicht selbst gröbste Missstände übersieht.

11. Überprüfung der Prozesse in der Zentrale
Die Prozesse in der Zentrale sind daraufhin zu überprüfen, ob die einzelnen Stellen ihre Verantwortung in der vorgesehenen Weise wahrnehmen. So erscheint unklar, weshalb eine Sicherheitsüberprüfung durch das VBS angeordnet worden ist. Aufgrund welcher Kompetenzen sollte das VBS besser dazu in der Lage sein zu beurteilen, ob die Vertrauenswürdigkeit [redacted] noch gegeben ist? Ebenfalls unklar ist, ob die strafrechtliche Relevanz der alten Vorfälle überprüft worden ist. In Anbetracht der bestehenden Anzeigepflicht hat eine solche Überprüfung bei jedem entsprechenden Verdacht zu erfolgen.

Für die Untersuchungsbeauftragten:

Die leitende Untersuchungsbeauftragte

[redacted]

Beilagen gemäss Aktenverzeichnis