



SCHWEIZERISCHE BUNDESANWALTSCHAFT
MINISTERE PUBLIC DE LA CONFEDERATION
MINISTERO PUBBLICO DELLA CONFEDERAZIONE

3003 BERN, 9. Oktober 1969

☎ 031 / 61 11 11 - TELEGR.: PARQUETFEDERAL

U/REF.: (468.10)200/Vo/jb/5
 I/REF.: 14/4X - St

Eidgenössisches Luftamt
 Rechtsdienst
3003 B e r n

Tätigkeit ausländischer Sicherheits-
 beauftragter in der Schweiz

Sehr geehrte Herren,

Ihrem Ersuchen vom 29. September 1969 entsprechend, nehmen wir zur Frage der Erteilung von Dauervisa an israelische Sicherheitsbeamte für die Begleitung von El-Al - Flugzeugen, wie sie bei den italienischen Behörden für die Strecke Israel - Italien nachgesucht worden sind, bezogen auf schweizerische Verhältnisse wie folgt Stellung:

1. Wie Sie vermuten, kommt es tatsächlich häufig vor, dass ausländische Staatsoberhäupter oder andere hohe Persönlichkeiten des Auslandes, wenn sie offiziell oder privat in die Schweiz kommen, von Sicherheitsorganen ihres Staates begleitet d.h. geschützt werden. Dies wie auch die Tatsache, dass solche ausländische Sicherheitsorgane Faustfeuerwaffen tragen, war den schweizerischen Behörden bekannt und wurde einfach stillschweigend toleriert. Soweit es sich um eine angemessene Zahl ausländischer Sicherheitsorgane handelt, wäre eine andere schweizerische Haltung auch gar nicht vertretbar. Ein diesbezügliches schweizerisches Verbot

L+A 10 10.R	
Nr. 14/4X	
Dir.	X
TB	
RD	1
CL	
AS	X
UAF	
LP	
FM	
Fu	
U.S.	
FS	
FP	
AIS	
Ne	X
Fk	X

Handwritten notes:
 11
 12
 13
 14
 15
 16
 17
 18
 19
 20
 21
 22
 23
 24
 25
 26
 27
 28
 29
 30
 31
 32
 33
 34
 35
 36
 37
 38
 39
 40
 41
 42
 43
 44
 45
 46
 47
 48
 49
 50

Handwritten notes:
 Rd: Erweitern, wo beantragt BRB?
 77. schliesst mit BA, denn die?
 Antrag für BRB: Sache der BA! Grund Ne.

Handwritten notes:
 Erledigt.
 12.11.69



würde nämlich im Falle eines Attentates sicher zum Ausgangspunkt des Vorwurfes, unser Land habe selbst ungenügende Sicherheitsmassnahmen getroffen. Da es sich bei diesen Sicherheitsaufgaben der fraglichen ausländischen Beamten vom Gesichtspunkt des betreffenden Staates um amtliche Aufgaben handelt, deren Ausübung in der Schweiz nach Art. 271 StGB einer Bewilligung bedarf (vgl. unten), befriedigt jedoch dieses bisherige formlose Verfahren einer "Bewilligung durch Tolerierung" auf die Dauer nicht; dies auch aus andern Gründen, die im folgenden noch erwähnt werden.

Angesichts der Attentate und Drohungen der Palästinenser gegenüber der israelischen Fluggesellschaft El-Al hat auch diese nach dem Attentat von Kloten bei der Bundesanwaltschaft anfragen lassen, wie sich die Schweiz dazu stelle, wenn ihre Flugzeuge künftig offiziell von israelischen Sicherheitsbeamten begleitet würden. Die Bundesanwaltschaft machte, soweit es um schweizerisches Territorium geht, auf die Notwendigkeit einer Bewilligung nach Art. 271 StGB aufmerksam, um welche auf diplomatischem Wege nachgesucht werden könnte.

Bei der allfälligen Erteilung derartiger Bewilligungen ist jedoch zu beachten, dass in verschiedenen Kantonen, z.B. Zürich, das Tragen von Waffen durch Private grundsätzlich einer behördlichen Bewilligung bedarf. Die zürcherischen Polizeibehörden, welche die fraglichen bewaffneten Leibwächter auf ihrem Kantonsgebiet bisher auch einfach tolerierten, haben den dringenden Wunsch geäussert, dass dieser Sachverhalt angesichts der teilweise bestehenden kantonalen Waffenverordnungen entweder eidgenössisch oder kantonal "legalisiert" werde.

2. Rechtliche Erwägungen:

a) Die sicherheitspolizeiliche Tätigkeit

Die fraglichen ausländischen Sicherheitsbeamten üben in der Schweiz eine Funktion aus, die grundsätzlich unsern eigenen polizeilichen Organen zukäme. Ihre Tätigkeit hat amtlichen Charakter, insbesondere auch vom Gesichtspunkt des ausländischen Staates. Dies im Unterschied zum ebenfalls denkbaren Fall, dass irgend ein Privatmann (z.B. ein Gangsterboss) mit privaten Leibwächtern in die Schweiz einreist. Es kann deshalb kein Zweifel bestehen, dass die sicherheitspolizeiliche Tätigkeit der betreffenden ausländischen Sicherheitsorgane einer Bewilligung nach Art. 271 StGB bedarf. Gesetztenfalls, solche Sicherheitsbeauftragte sähen sich einmal durch Angriffe zum Schiessen veranlasst, würde sicher in der Öffentlichkeit die Frage aufgeworfen, ob eine solche Bewilligung im konkreten Fall erteilt worden sei. Schon aus diesem Grunde erscheint es geboten, solche Bewilligungen künftig schriftlich zu erteilen. Dafür sprechen auch Argumente, die mit dem Waffentragen und mit dem Waffengebrauch zusammenhängen (vgl. unten).

Weder dem Wortlaut des Art. 271 StGB noch den Materialien ist zu entnehmen, wer für die Erteilung der vorgesehenen Bewilligungen zuständig ist. Auch die Kommentatoren des Strafgesetzbuches sprechen sich darüber nicht aus. Immerhin ist ihren Ausführungen zu entnehmen, dass sie alle an die höchsten Behörden denken. Die Bundesanwaltschaft hat deshalb immer den Standpunkt vertreten, dass, soweit sich nicht aus gesetzlichen oder staatsvertraglichen Bestimmungen etwas anderes ergibt, grundsätzlich der Bundesrat zuständig ist, dem nach der Bundesverfassung der Schutz der Unabhängigkeit und damit der Gebietshoheit sowie die Wahrung

der innern und äussern Sicherheit obliegt. Der Bundesrat kann jedoch diese Kompetenz unter Vorbehalt der Beschwerdeführung nach unten delegieren (Art. 23 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 26.3.1914 über die Organisation der Bundesverwaltung). Eine solche Delegation ist hier zur Entlastung der Landesregierung zweifellos geboten, und zwar wohl richtigerweise an die Bundesanwaltschaft, welche beim Bund am besten in der Lage ist, diese sicherheitspolizeilichen Belange zu beurteilen.

b) Das Waffentragen

In elf Kantonen und Halbkantonen bedürfen Privatpersonen für das Waffentragen einer Bewilligung (Zürich, Luzern, Solothurn, Schaffhausen, St.Gallen, Tessin, Schwyz, Zug, Obwalden; im Wallis gilt diese Regelung für die Seitentäler und für Bauplätze im Gebirge; in Genf besteht ein Verbot des Waffentragens bei Manifestationen, welche eine polizeiliche Intervention nötig machen könnten). An und für sich wäre es möglich, das Waffentragen der fraglichen ausländischen Sicherheitsorgane auf kantonalem Boden zu "legalisieren". In den Kantonen Zürich, Luzern, Solothurn, Schaffhausen, St.Gallen und Tessin enthalten die kantonalen Vorschriften eine Bestimmung, wonach das Polizeidepartement generelle Ausnahmen von der Bewilligungspflicht festsetzen kann. In den Kantonen Schwyz, Zug, Wallis und Genf bedürfte es jedoch für die fragliche "Legalisierung" einer Ergänzung des betreffenden regierungsrätlichen Erlasses und im Kanton Obwalden sogar einer Ergänzung eines kantonsrätlichen Erlasses. Eine Regelung auf kantonaler Ebene wäre also immerhin etwas kompliziert. Sie erscheint u.E. überdies aus folgenden Ueberlegungen nicht nötig: In den Kantonen Zürich, Luzern, Solothurn, Schaffhausen, St.Gallen und Tessin sind Polizeiorgane ausdrücklich von der Bewilligungspflicht ausgenommen. In Obwalden, Schwyz und Zug bezieht sich die Bewilligungspflicht ausdrücklich auf Privatpersonen. Wenn nun der Bund künftig den in Frage stehenden ausländischen Sicherheitsorganen förmlich die

Bewilligung zur Ausübung gewisser sicherheitspolizeilicher Funktionen erteilt, lässt sich mit guten Gründen die Auffassung vertreten, dass sie damit gleichzeitig nach dem Recht der soeben genannten Kantone von der Bewilligungspflicht betreffend Waffentragen entbunden sind. Einzig mit Bezug auf Wallis und Genf ist die Situation nicht derart klar; nach dem Sinn der dort einschlägigen Vorschriften dürfte jedoch die gleiche erwähnte Schlussfolgerung gezogen werden.

c) Der Waffengebrauch

Der Waffengebrauch der kantonalen Polizei ist kantonal geregelt. Auf Grund seinerzeitiger interkantonalen Besprechungen sind die einschlägigen kantonalen Vorschriften jedoch ziemlich gleich. Sie enthalten u.a. die Befugnis für Polizeiorgane, unter gewissen Kautelen die Schusswaffe als letztes Mittel zu verwenden, insbesondere wenn Personen, welche ein schweres Verbrechen oder ein schweres Vergehen begangen haben oder eines solchen dringend verdächtig sind, sich durch Flucht der Festnahme zu entziehen suchen. Wir sind der Auffassung, dass dem gegenüber die Befugnis der fraglichen ausländischen Sicherheitsorgane nicht so weit gehen sollte, sondern dass diese ihre Waffen nur im Rahmen von Art. 33 StGB betreffend Notwehr sollten gebrauchen dürfen. (Die genannte Bestimmung erfasst ja auch die Nothilfe z.B. für die zu schützende Person.) Praktisch wird es dabei geboten sein, in der künftigen schriftlichen Bewilligung zur Ausübung sicherheitspolizeilicher Funktionen diese Schranke des Waffengebrauchs ausdrücklich festzuhalten.

3. Schlussfolgerung

Aufgrund der vorstehenden Erwägungen wäre ein Beschluss des Bundesrates zu erwirken, wonach die Bundesanwaltschaft

ermächtigt wird, ausländischen Sicherheitsorganen der genannten Art gemäss Art. 271 StGB die Bewilligung zu erteilen, im erwähnten Rahmen sicherheitspolizeiliche Funktionen auszuüben, wobei es sich vielleicht empfehlen dürfte, dem Bundesrat in Fällen von besonderer politischer oder anderweitiger grundsätzlicher Bedeutung den Bewilligungsentscheid selbst vorzubehalten. Die Bundesanwaltschaft würde dann von Fall zu Fall je nach den Verumständen nach vorheriger Fühlungnahme mit den interessierten eidgenössischen und kantonalen Stellen (Politisches Departement, Militärdepartement bei Militärbesuchen, Luftamt betr. Flugplätze, kantonale Polizeibehörden) eine schriftliche Bewilligung ausstellen; diese würde auch die Bewilligung zum Waffentragen enthalten, aber gleichzeitig die Grenzen des Waffengebrauchs (Art. 33 StGB) festhalten.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Herren, die Versicherung unserer vorzüglichen Hochachtung.

BUNDESANWALTSCHAFT
RECHTSDIENST
Der Chef

i.V.

