

527

Mittwoch, 26. März 1969

Angriff arabischer Terroristen  
auf ein israelisches Verkehrsflugzeug  
auf dem Flughafen Kloten.

Justiz- und Polizeidepartement. Antrag vom 18. März 1969  
(Beilage).

Politisches Departement. Mitbericht vom 21. März 1969  
(Einverstanden).

Gestützt auf die Ausführungen des Justiz- und Polizeidepartementes und mit Zustimmung des Politischen Departementes hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

1. In der Strafsache der arabischen Attentäter Mohamed ABU EL HEIGA, Ibrahim Tawfik YOUSEF und Amena DAHBOR sowie des israelischen Staatsangehörigen Mordechai RACHAMIM wird die Ermächtigung zur Strafverfolgung wegen der Verbrechen gemäss Art. 269 und 271 Zif. 1 Abs. 2 StGB bzw. gemäss Art. 271 Zif. 1 Abs. 1 StGB erteilt.
2. Die Verfahren werden in der Hand der Strafbehörden des Kantons Zürich vereinigt.
3. Der Strafentscheid ist der Bundesanwaltschaft in vollständiger Ausfertigung mitzuteilen.

Protokollauszug an das Justiz- und Polizeidepartement; an die Bundesanwaltschaft (10) zum Vollzug; an das Politische Departement zur Kenntnis (5).

Für getreuen Auszug,  
der Protokollführer:

*Sawant*

(50)-36-420/OG/fi

Bern, 18. März 1969

HAFTSACHEAusgeteiltPressecommuniqué

An den

SCHWEIZERISCHEN BUNDESRAT

Angriff arabischer  
Terroristen auf ein  
israelisches Ver-  
kehrsflugzeug auf  
dem Flughafen Kloten

I.

S a c h v e r h a l t

Am 18. Februar 1969 um ca. 17.30 Uhr verübten vier Angehörige der "Volksfront zur Befreiung Palästinas", worunter eine Frau, von einem Parkplatz ausserhalb der Umzäunung des Flughafens Kloten ZH aus einen Anschlag gegen ein startendes Kursflugzeug der israelischen Luftfahrtgesellschaft "El-Al". Dabei wurden ein Besatzungsmitglied lebensgefährlich, ein anderes schwerer und drei weitere leichter verletzt. Am Flugzeug entstand ein auf Fr. 300'000.-- geschätzter Sachschaden. Ein in der Maschine befindlicher israelischer Sicherheitsbeamter, der das Flugzeug sofort verlassen und sich gegen die Angrei-

- 2 -

fer gewandt hatte, erschoss einen derselben. Die übrigen vier an der Schiesserei Beteiligten wurden von der Polizei festgenommen und befinden sich derzeit zur Verfügung der Bezirksanwaltschaft Bülach in Untersuchungshaft. Es handelt sich um: Mohamed ABU EL HEIGA, geb. 1945, Ibrahim Tawfik YOUSEF, geb. 1935, Amena DAHBOR, geb. 1947, und Mordechai RACHAMIM, geb. 1946. Gegen weitere Komplizen der Attentäter wird noch ermittelt. - Einzelheiten sind dem Dossier der zürcherischen Untersuchungsbehörde zu entnehmen.

Die Bezirksanwaltschaft Bülach übermittelte am 7. März 1969 die Akten auf dem Dienstwege der Bundesanwaltschaft zwecks Delegation der Strafverfolgung an die zürcherischen Behörden für die der Bundesgerichtsbarkeit unterstehenden Straftatbestände.

## II.

### E r w ä g u n g e n

1. Ausführungen über die zahlreichen in die Kompetenz des kantonalen Richters fallenden Straftaten erübrigen sich. Pro memoria sei lediglich auf die entsprechenden Artikel des schweizerischen Strafgesetzbuches verwiesen.

#### In bezug auf die Terroristen:

Mord oder vorsätzliche Tötung in der Form des vollendeten Versuchs [Art. 112 bzw. 111 in Verbindung mit Art. 22 Abs. 1], eventuell schwere und einfache Körperverletzung sowie Gefährdung des Lebens [Art. 122 Zif. 1, 123 Zif. 1 Abs. 2 und 129];

Brandstiftung, eventuell Verursachung einer Explosion in

- 3 -

Form des Versuches [Art. 221 Abs. 2 und 223 Zif. 1 in Verbindung mit Art. 21 ff.];

Sachbeschädigung [Art. 145 Abs. 1 evtl. 2];

Nötigung [zum Verlassen des Flugzeuges, Art. 181].

An Delikten, die der Bundesgerichtsbarkeit unterliegen, kommen in Betracht:

Versuchte Gefährdung durch Sprengstoffe in verbrecherischer Absicht [Art. 224 Abs. 1 in Verbindung mit 21 Abs. 1] eventuell Weiterschaffen von Sprengstoffen [Art. 226 Abs. 2];

Verletzung schweizerischer Gebietshoheit [Art. 269] eventuell verbotene Handlungen für einen fremden Staat [Art. 271 Zif. 1 Abs. 2].

In bezug auf den Angeschuldigten Mordechai RACHAMIM:

Kantonale Gerichtsbarkeit: Vorsätzliche Tötung eventuell Totschlag [Art. 111 und 113].

Bundesgerichtsbarkeit: Verbotene Handlungen für einen fremden Staat [Art. 271 Zif. 1 Abs. 1].

2. A. Beurteilung der Terroristen

a) Art. 224 und 226 StGB

Die Bundesanwaltschaft schliesst sich der im Schreiben der Bezirksanwaltschaft Bülach vom 28. Februar 1969 an die Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich vertretenen Ansicht an, wonach die tatsächlich eingesetzten Thermitbomben und Knallgranaten nicht als Sprengstoffe im Sinne der Art. 224 ff. StGB zu qualifizieren sind. Das schliesst indessen die Anwendbarkeit von Art. 224 StGB nicht zum vornherein aus. Es ist daran zu denken, dass

die Attentäter bei Durchführung ihres Anschlages das wirkliche Sprengmaterial auf sich trugen und einsatzbereit hatten. Dass es nicht zum Einsatz kam, ist nach dem Plan, den sich die Täter zurechtgelegt hatten, dem zu langen Verweilen der Flugzeuginsassen in ihrer Maschine und dem Dazwischentreten der Sicherheitskräfte zuzuschreiben, Umständen also, die dem Einfluss des Täterwillens entzogen waren. Nach der vom Bundesgericht in ständiger Praxis vertretenen subjektiven Versuchstheorie [statt vieler BGE 80 IV 179 f. und 83 IV 144 E. 1a] machten sich daher die vier Terroristen des unvollendeten Versuches der Gefährdung durch Sprengstoffe in verbrecherischer Absicht schuldig. Damit sind die Angeeschuldigten wesentlich weiter gegangen als ein Täter, der Sprengstoffe in Kenntnis von deren verbrecherischer Bestimmung übernimmt oder weiterschafft. Art. 226 StGB ist die zum selbständigen Delikt erhobene Vorbereitungshandlung [vgl. Schwander, Lehrbuch 2. Auflage, Nr. 671] und entfällt bei Vorliegen des Grundtatbestandes des Art. 224 StGB.

b) Art. 271 Zif. 1 bzw. 269 StGB

Eine gleichzeitige Anwendung beider Gesetzesbestimmungen im Sinne der Real- oder Idealkonkurrenz ist an sich möglich, weil das völkerrechtswidrige Eindringen in schweizerisches Gebiet weder zu den notwendigen noch zu den regelmässigen Mitteln für die Vornahme der in Art. 271 Zif. 1 StGB geschilderten Amtshandlungen gehört; der Täter kann vielmehr ohne Verletzung des Völkerrechtes auf schweizerischen Boden gelangt sein (Thormann/von Overbeck, Kommentar ad Art. 271 N. 9; Logoz, Kommentar ad Art. 271 Zif. 3 lit. d)].

aa) Die Judikatur zu Art. 269 StGB ist äusserst spärlich. Unter der Geltung des Vorläufers zu dieser Bestimmung, dem damaligen Art. 39 des Bundesstrafrechtes von 1853 hatte die Anklagekammer des Bundesgerichtes am 12. Dezember 1932 in einem unveröffentlichten Entscheid in Sachen Firstermacher und Mitbeteiligte u.a. ausgeführt, dass völkerrechtswidrige Handlungen zum Nachteil der Schweiz im Sinne dieser Vorschrift nur vorliegen, wenn die Verletzung einen allgemein anerkannten Grundsatz des internationalen Rechtes betrifft. Diese Auffassung erklärt sich daraus, dass Handlungen nach besagtem Art. 39 [auch] als "Verbrechen oder Vergehen gegen das Völkerrecht" verstanden wurden [vgl. Art. 73 lit. c des Bundesstrafrechtes von 1853].

Prof. Zürcher bekannte sich in seinen Erläuterungen zum Vorentwurf 1908 eines schweizerischen Strafgesetzbuches zu einem weiten Begriff der völkerrechtswidrigen Verletzung der Gebietshoheit, indem auch die Entsendung von Lockspitzeln von dem damaligen Art. 197 VE erfasst werden sollte [S. 361]. Er stiess dabei in der zweiten Expertenkommission jedoch auf Widerspruch, wo ihm namentlich seitens Prof. Gautiers entgegengehalten wurde, dass von einer Gebietsverletzung nur dann die Rede sein könne, wenn schon das Eindringen in das Gebiet an sich, und nicht erst die dort entwickelte Tätigkeit gegen das Völkerrecht verstosse [Protokoll IV, S.388].

Dieser letzteren Ansicht scheint sich das neuere Schrifttum zu Art. 269 StGB mehrheitlich angeschlossen zu haben. So argumentiert insbesondere Hafter, Lehrbuch BT II, 675, dass die Gebietsverletzungen von aussen her erfolgen müssten, unter Hinweis auf die vom Gesetz gebrauchte Wendung "Eindringen", wo-

bei freilich die Anwendung von Gewalt nicht erforderlich ist. Schwander, a.a.O. Nr. 733, lässt auch das Einschleichen von Leuten genügen, die im Kriegsfall als Saboteure oder fünfte Kolonne tätig sein sollen. Immer aber ist erforderlich, dass bereits der Eintritt in Bundesgebiet den Regeln des Völkerrechts widerspricht. Diese formelle Betrachtungsweise der Täterhandlung wird ferner vertreten von Thormann/von Overbeck, a.a.O. ad Art. 269 N. 2 und 3, Logoz, a.a.O. ad Art. 269 Zif. 2. Nüancierter: Lüthi in ZbJV 77 [1941], S. 394/395.

Daneben liesse sich jedoch auch eine weniger formelle Auslegung des Begriffes des völkerrechtswidrigen Eindringens in Schweizergebiet sehr wohl rechtfertigen. Denn Schutzobjekt von Art. 269 StGB ist ganz allgemein die schweizerische Gebietshoheit. Diese ist nicht weniger verletzt, wenn auch erst die spätere Handlung, derentwegen der Eintritt auf schweizerisches Territorium erfolgt war, dem Völkerrecht zuwiderläuft. Dieser Gedanke, der unausgesprochen den Ausführungen bei Schwander, a.a.O., zugrundeliegt, wurde bereits von Lüthi, a.a.O., S. 395 unten, aufgenommen. Der nachmalige Bundesanwalt bekannte sich dort zur Ansicht, dass die Saboteure vom Sommer 1940, die mit Sprengstoffanschlägen auf unseren Flugplätzen beauftragt waren, mit nicht ordnungsgemässen Papieren versehen heimlich unsere Grenze überschritten hatten, dadurch völkerrechtswidrig in schweizerisches Gebiet eingedrungen waren. Demgegenüber war das Vorgehen der vier Araber, die sich als harmlose Touristen ausgaben, umso perfider. Der bewaffnete Anschlag einer politischen Gruppe auf ein Flugzeug einer fremden staatlichen Luftverkehrsgesellschaft in einem fremden Land bedeutet eine kriegsähnliche und hier auch

- 7 -

völkerrechtswidrige Handlung. Das muss für die Anwendung des Art. 269 StGB genügen. Dabei dürfte nach Auffassung der Bundesanwaltschaft ohne Belang sein, dass die Angeschuldigten nicht in staatlichem Auftrag handelten, denn auch kriegsähnliche Ueberfälle durch Private gelten als völkerrechtsverletzendes Eindringen [vgl. Lüthi, a.a.O, S. 395 oben].

Man kann sich übrigens mit Fug fragen, ob der gesetzliche Tatbestand nicht schon im Augenblick des Grenzübertritts erfüllt wurde. Freilich erfolgte die Einreise der Araber völlig gewaltlos, scheinbar auf dem ordentlichen vorgeschriebenen Wege und darf die blossе Tatsache des Mitführens von Kriegsgewehr noch nicht als Verletzung eines völkerrechtlichen Grundsatzes betrachtet werden. Indessen führten die Angeschuldigten ihr Arsenal nicht zu harmlosen Zwecken mit sich. Sie waren Mitglieder einer ausländischen politischen Organisation, hatten hier eine genau umschriebene paramilitärische Mission zu erfüllen, reisten mit falschen Papieren [die sie befehlsgemäss vernichteten] und hatten bei der Zollkontrolle die Waffen unter ihren persönlichen Effekten versteckt. Ihre Anwesenheit auf Schweizergebiet diente ausschliesslich dem völkerrechtswidrigen Ziel. Die Bundesanwaltschaft hält deshalb dafür, dass die vier arabischen Terroristen auch völkerrechtswidrig im Sinne der vorzitierten Ausführungen bei Schwander und Lüthi in unser Land eingedrungen sind.

bb) Verbotener Handlungen für einen fremden Staat macht sich nach der revidierten Fassung von Art. 271 StGB auch schuldig, wer "für eine ausländische Partei oder eine andere Organisation des Auslandes Hand-



- 8 -

lungen vornimmt, die einer Behörde oder einem Beamten zukommen". In den parlamentarischen Gesetzesvorarbeiten wurde durch den welschen Kommissionsberichterstatter im Nationalrat, Prof. Perrin, zum Ausdruck gebracht, dass sich die neue Bestimmung von Art. 271 Zif. 1 Abs. 2 StGB gegen vorhandene Gefahren "de ces partis ou groupements étrangers qui usurpent les prérogatives de l'Etat" richtet [Sten Bull 1950, 214]. "Verfügt eine ausländische Partei oder eine andere Organisation über Machtmittel wie der Staat selbst, so ist die Vornahme von Amtshandlungen für diese fortan strafbar. Es ist nicht mehr von Belang, ob nach den tatsächlichen Machtverhältnissen im Auslandstaat die amtliche Gewalt im Interesse des Staates oder aber missbräuchlich für Privatinteressen ausgeübt wird" [vgl. Lüthi, Der verstärkte Staatsschutz in ZbJV 87 (1951) S. 147).

Schon unter der Geltung des alten Art. 271 StGB war es nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht erforderlich, dass der Täter Beamter und deswegen zu amtlichen Handlungen befugt sei [vgl. Lüthi in ZStrR 1954, S. 309]. Ebenso wenig kann nach dem unveröffentlichten Entscheid des Kassationshofes vom 16. Februar 1951 in Sachen Brand und Mitbeteiligte etwas darauf ankommen, ob die von Art. 271 StGB erfasste Täterhandlung dem schweizerischen Recht widerspricht oder nicht; es genügt, dass die Behörden des fremden Staates in ihr ein Mittel erblickt haben, um ihre Machtbefugnisse durchzusetzen und auf schweizerisches Gebiet hinübergreifen zu lassen,

Vorliegend haben die Angeschuldigten nicht für einen fremden Staat sondern "eine andere [politische] Organisation des Auslandes" gehandelt. Und es ist

klar, dass für eine Organisation schon begrifflich keine Handlungen vorgenommen werden können, die im Sinne von Art. 271 Zif. 1 Abs. 1 "einer Behörde oder einem Beamten zukommen", weshalb in der Novelle des Absatzes 2 auch von einer Bewilligung nicht die Rede ist. Dieser Gedanke fand in der parlamentarischen Beratung seinen Niederschlag [StenBull NatR 1950, S. 214]. Insofern erscheint es verwirrend, wenn Absatz 2 der genannten Vorschrift den Ausdruck "solche Handlungen" verwendet. Wollte man verlangen, dass die dort unter Strafe gestellte Tätigkeit in einer Art Amtshandlung bestehen müsse, hätte die Novelle von 1950 gerade den Zweck nicht erreicht, den sie erfüllen sollte, nämlich die durch den alten Art. 271 StGB offen gelassene Lücke zu schliessen. Nach Auffassung der Bundesanwaltschaft können daher in Zif. 1 Abs. 2 nur Handlungen gemeint sein, durch die die ausländische Organisation ihre Macht auf schweizerisches Territorium ausdehnt.

Es dürfte keinem Zweifel unterliegen, dass die "Volksfront zur Befreiung Palästinas" als "andere Organisation des Auslandes" im Sinne von Art. 271 Zif. 1 Abs. 2 StGB anzusehen ist. Mit dem von ihren Mitgliedern in Kloten verübten Anschlag dehnte sie ihre Macht auf schweizerisches Gebiet aus, gleich einem fremden Staat, der in unserem Land eine nicht bewilligte Amtshandlung nach Absatz 1 der zitierten Bestimmung vornehmen lässt. Die Bundesanwaltschaft hält daher eine Bestrafung der Angeschuldigten auch aufgrund dieser Vorschrift für gerechtfertigt.

Allerdings ist sie der Meinung, dass im vorliegenden Fall Art. 269 und 271 Zif. 1 Abs. 2 StGB einan-

der ausschliessen. Sie gibt der ersterwähnten Bestimmung den Vorzug und spricht sich für die subsidiäre Anwendung von Art. 271 StGB aus.

#### B. Beurteilung des Mordechai RACHAMIM

Hier fällt als einziger der Bundesgerichtsbarkeit unterstehender Tatbestand die Ausübung eines bewaffneten Sicherheitsdienstes für Israel auf schweizerischem Gebiet in Betracht. Derartige Handlungen werden von Art. 271 Zif. 1 Abs. 1 StGB erfasst. Die Wahrnehmung polizeilicher Funktionen qualifiziert sich als ausgesprochener Hoheitsakt und ist infolgedessen ausschliesslich den Behörden des Gebietsstaates vorbehalten.

- a) Insoweit nun der Angeschuldigte den arabischen Feuerüberfall sofort mit Schüssen aus der Maschine beantwortet haben sollte, dürfte er durch die Notwehr- bzw. Notwehrhilfebestimmungen [Art. 33 StGB] gerechtfertigt sein. Er befindet sich diesbezüglich in einer nicht wesentlich anderen Lage als es der Kommandant eines schweizerischen Luftfahrzeuges sein würde, das in einem fremden Staat Gegenstand eines bewaffneten Anschlages wäre. Als Inhaber der Bordpolizei wird dem Flugkommandanten in Art. 6 der Verordnung vom 22. Januar 1960 über die Rechte und Pflichten des Kommandanten eines Luftfahrzeuges vorgeschrieben, in Notfällen alle zum Schutz des Lebens [der Fluggäste und der Besatzung], des Luftfahrzeuges und der Ladung unmittelbar erforderlichen Massnahmen zu treffen, worunter als ultima ratio sicher auch der Waffengebrauch zu zählen sein wird.

b) Wie liegen die Dinge hinsichtlich der sicherheitspolizeilichen Funktionen, die RACHAMIM unmittelbar nach dem Feuerüberfall ausserhalb des Luftfahrzeuges ausübte? Der objektive Tatbestand des Art. 271 Zif. 1 Abs. 1 StGB ist hier ebenso erfüllt wie unter lit. a) hievor. Und es stellt sich gleicherweise die Frage, ob auch nach dem Verlassen der Maschine seitens des Angeschuldigten noch eine Notsituation im Sinne von Art. 33 StGB tatsächlich oder wenigstens in der Vorstellung des Täters vorlag. Wenn dem so ist, war die an sich tatbestandsmässige Handlung, also auch der Waffengebrauch, rechtmässig. Die gegenwärtige Aktenlage vermittelt diesbezüglich ein widersprüchliches Bild. Es muss daher Aufgabe der weiteren Untersuchung sein, das Vorliegen des Rechtfertigungsgrundes der Notwehr oder Notwehrhilfe abzuklären.

3. Bei den Verbrechen der Verletzung schweizerischer Gebiets-  
hoheit und der verbotenen Handlungen für einen fremden  
Staat [Art. 269 und 271 StGB] handelt es sich um Tatbe-  
stände, über deren Verfolgung gemäss Art. 105 BStP der  
Bundesrat entscheidet. Angesichts des überaus schwerwie-  
genden Charakters der begangenen Straftaten und der bei-  
nahe unfassbaren Dreistigkeit der arabischen Attentäter  
sowie namentlich der "Volksfront zur Befreiung Palästinas"  
drängt sich <sup>die</sup> erforderliche Ermächtigung zur Strafverfolgung  
gebieterisch auf. Um zu einer gleichmässigen Beurteilung  
aller Angeschuldigten zu gelangen, muss die Strafverfol-  
gung wegen Verletzung von Art. 271 StGB auch gegen den is-  
raelischen Sicherheitsbeamten eingeleitet werden können.

4. Nach Art. 340 StGB unterstehen die unter Ziffer 3 hievor erwähnten Verbrechen sowie die den Angeschuldigten weiter vorgeworfenen Sprengstoffdelikte der Bundesgerichtsbarkeit. Im übrigen ist der kantonale Richter zuständig, so dass gemäss Art. 344 Zif. 1 StGB zu verfahren ist. Die vorliegende Angelegenheit, die doch vorwiegend gemein- strafrechtlichen Charakter trägt, rechtfertigt nicht die Durchführung eines Bundesstrafverfahrens. Dem Antrag der Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich entsprechend sind daher die Verfahren in der Hand der Strafbehörden dieses Kantons zu vereinigen.

### III.

Aus diesen Erwägungen stellt das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement den

#### A n t r a g ,

der Bundesrat möge gestützt auf Art. 105 BStP, 340 und 344 Zif. 1 StGB

#### b e s c h l i e s s e n :

1. In der Strafsache der arabischen Attentäter Mohamed ABU EL HEIGA, Ibrahim Tawfik YOUSEF und Amena DAHBOR sowie des israelischen Staatsangehörigen Mordechai RACHAMIM wird die Ermächtigung zur Strafverfolgung wegen der Verbrechen gemäss Art. 269 und 271 Zif. 1 Abs. 2 StGB bzw. gemäss Art. 271 Zif. 1 Abs. 1 StGB erteilt.
2. Die Verfahren werden in der Hand der Strafbehörden des Kantons Zürich vereinigt.

- 13 -

3. Der Strafanscheid ist der Bundesanwaltschaft in vollständiger Ausfertigung mitzuteilen.

EIDGENÖSSISCHES  
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

*L. von Moos.*

Protokollauszug

an das

Eidgenössische Justiz- und  
Polizeidepartement

und an die Bundesanwaltschaft

[10 Exemplare] zum Vollzug  
und an das

Eidgenössische Politische  
Departement [ 5 Exemplare ]  
zur Kenntnis.