

Referat gehalten an der Konferenz der Postenchefs  
in der Bundesrepublik Deutschland  
am 13./14. November 1970 in Köln

---

Das Verhalten bei Verhaftungen von  
Schweizerbürgern

---

Verschiedentlich sind den schweizerischen Behörden in der letzten Zeit Vorwürfe gemacht worden, unsere Vertretungen im Ausland hätten sich bei Verhaftungen von schweizerischen Staatsangehörigen nicht genügend für diese Mitbürger eingesetzt. Zu den spektakulärsten dieser Fälle gehören jene von Bindschedler im Kongo und von der Weid in Brasilien.

Wenn sich auch für uns in der Bundesrepublik als einem Rechtsstaat mit einer der schweizerischen entsprechenden Rechtsordnung die Fälle nicht so krass darbieten, dass wir uns bemühen müssen, Gefahren für Leben und Gesundheit abzuwenden, so scheint es dennoch angezeigt, das Verhalten bei Verhaftungen von Schweizerbürgern wieder einmal zu erläutern und abzuklären, was wir gemäss den bestehenden Bestimmungen an Mitarbeit von den deutschen Behörden erwarten dürfen und wo gegebenenfalls bilateral eine Erweiterung der gegenseitigen Hilfeleistung zu erstreben wäre.

Formelle Interventionen unsererseits zur Geltendmachung des diplomatischen Schutzes werden in der Bundesrepublik kaum je in Frage kommen, sind solche Demarchen doch erst dann am Platz, wenn der Empfangsstaat mit der Verhaftung eines Schweizerbürgers Völkerrecht verletzt. Unsere Tätigkeit bewegt sich in der Regel im Rahmen dessen, was für den Verhafteten an Information und Beistand zur Erleichterung seines Loses geleistet werden kann. Da jedoch die Grundsätze, die für die Geltendmachung des diplomatischen Schutzes bedeutsam sind, im allgemeinen auch für die Frage relevant sind, wann die Posten zuständig sind, sich eines Verhafteten anzunehmen, lassen Sie mich zuerst diese völkerrechtlichen Grundsätze darlegen und dann darauf eingehen, welche konkreten Massnahmen wir in der Bundesrepublik im Falle der Verhaftung von Schweizerbürgern zu treffen haben.

- 2 -

I. Bei der Geltendmachung des diplomatischen Schutzes macht der Staat sein eigenes Recht geltend und handelt nicht als Anwalt des Betroffenen. Deshalb hat er sich dabei an die Regeln des Völkerrechts zu halten; sonst könnte der andere Staat mit Recht die Einrede der Unzuständigkeit erheben. Diese Regeln besagen folgendes:

1. Der Staat kann nur dann diplomatischen Schutz beanspruchen, wenn es sich um einen seiner eigenen Staatsangehörigen handelt. Bei Doppelbürgern kann der diplomatische Schutz grundsätzlich dem zweiten Heimatstaat gegenüber nicht geltend gemacht werden, da der Betreffende dort als eigener Staatsangehöriger betrachtet wird. Gegenüber Drittstaaten ist in der Regel darauf abzustellen, welche der Staatsangehörigkeiten im Einzelfall vorherrschend ist (sog. "nationalité effective" oder "nationalité prépondérante").
2. Der diplomatische Schutz kann - wie ich bereits erwähnte - nur geltend gemacht werden, wenn der andere Staat eine Völkerrechtsnorm verletzt hat.
3. Wenn nach internem Recht ein Gerichtsverfahren hängig ist, so ist grundsätzlich die Erschöpfung des Instanzenzuges abzuwarten.

Diese beiden Punkte - Verletzung einer Völkerrechtsnorm und Erschöpfung des internen Instanzenzuges - sind nur relevant - ich betone es nochmals - wenn eine formelle Demarche zur Diskussion steht.

4. Schliesslich kann der schützende Staat den Schutz verweigern, wenn der Betroffene dieses Schutzes nicht würdig ist (es ist dies das Prinzip der "clean hands") oder wenn die Geltendmachung des Schutzes höheren Landesinteressen zuwiderläuft. Ein Rechtsanspruch des einzelnen Bürgers auf die Gewährung des diplomatischen Schutzes besteht nicht. Ich werde auf dieses sehr heikle Problem noch zurückkommen.

II. Was nun im Falle der Verhaftung eines Schweizerbürgers von den konsularischen Posten in der Bundesrepublik für konkrete Massnahmen ergriffen werden sollen, ergibt sich aus den Richtlinien, die in Artikel 17 des Reglements des schweizerischen diplomatischen und konsularischen Dienstes festgelegt sind.

- 3 -

1. Sobald ein Posten erfährt, dass ein Schweizer - auch ein Doppelbürger - verhaftet wurde, sollte er sich grundsätzlich um diesen Fall kümmern. Zuerst muss die Identität des Verhafteten genau abgeklärt werden. Nötigenfalls sind seine Angehörigen zu benachrichtigen. Ist der Verhaftete Ihrem Posten nicht bekannt, so ist auch sein Vorleben abzuklären, da es wichtige Hinweise für die Interventionswürdigkeit geben kann. Allerdings sollte diese Frage, ob ein verhafteter Schweizer "clean hands" hat, nie von einem Posten selbständig entschieden werden. Schon deshalb ist es bei zweifelhaften Fällen unerlässlich, sofort mit der Zentrale Kontakt aufzunehmen, entsprechende Unterlagen anzufordern und Instruktionen entgegenzunehmen. Im EPD sind in diesem Zusammenhang zurzeit Bestrebungen im Gange, inskünftig die gegenseitige Orientierung zwischen der Zentrale und den Vertretungen einerseits und dem EPD und den sachlich zuständigen Bundesstellen andererseits zu verbessern.
2. Wenn es angezeigt erscheint und namentlich wenn der Betroffene es verlangt, sollte mit ihm Verbindung aufgenommen werden. Vor allem wenn eine lange Haft zu gewärtigen ist und eventuell der Verdacht besteht, dass die Haftbedingungen nicht dem Minimalstandard entsprechen - was allerdings in der Bundesrepublik kaum der Fall sein dürfte - ist unbedingt auf dem konsularischen Besuchsrecht zu bestehen. In wichtigen Fällen sollte sich der Postenchef persönlich um den Verhafteten kümmern.
3. Weiterhin sind die Gründe abzuklären, die zur Verhaftung geführt haben. Es ist wichtig zu wissen, wessen der Verhaftete angeklagt wird und dass es nicht allzu lange dauert bis zur Anklageerhebung. Ferner muss sichergestellt werden, dass der Beschuldigte einen Anwalt, allenfalls einen Pflichtverteidiger, bekommt. Oft kann hier der Vertrauensanwalt, der allerdings in der Regel kein Strafrechtsspezialist ist, beratend Hilfe leisten, und sei es nur, indem er einen zuverlässigen Kollegen nennt.
4. Obwohl bei Doppelbürgern die Aktionsmöglichkeiten begrenzt sind, wie ich früher dargelegt habe, sollten die Posten dennoch versuchen, sich im Sinne dieser Richtlinien auch bei Doppelbürgern die nötigen Informationen zu verschaffen.
5. Für Bern ist es schliesslich besonders wichtig, dass die Aussenposten die Zentrale in vermehrtem Masse sofort über Vorkommnisse im Zusammenhang mit Verhaftungen von Schweizern

- 4 -

oder Doppelbürgern orientieren, die zu öffentlichen Polemiken führen könnten und dass sie nötigenfalls auch ergänzende Instruktionen einholen. Im Zeitalter der Massenmedien ist es mehr denn je unerlässlich, dass das EPD insbesondere in Fällen, in denen Anfragen von Parlamentariern oder Angriffe in Presse, Radio und Fernsehen denkbar sind, möglichst rasch über den Tatbestand von Verhaftungen und allfällige wichtige Begleitumstände orientiert wird, damit es in der Lage ist, sofort Stellung zu nehmen und eventuellen Falschmeldungen entgegenzutreten.

III. In der Praxis stehen in der Bundesrepublik immer wieder die Fragen im Vordergrund, inwieweit die deutschen Behörden verpflichtet sind, den konsularischen Posten Verhaftungen zu melden und wie das konsularische Besuchsrecht im einzelnen geregelt ist.

Grundlage für diese beiden Problemkreise bildet Artikel 36 des Wiener Übereinkommens über konsularische Beziehungen vom 24. April 1963, das sowohl die Schweiz als auch die Bundesrepublik ratifiziert haben. Gemäss Absatz 1, lit. b, dieses Artikels müssen die deutschen Behörden das zuständige Konsulat auf Verlangen des Betroffenen unverzüglich von der Festnahme oder Inhaftierung eines Schweizerbürgers unterrichten und jede von diesem Mitbürger an das Konsulat gerichtete Mitteilung sofort weiterleiten. Hervorzuheben ist bei dieser Bestimmung, dass die Behörden zwar jedem Betroffenen von den Möglichkeiten, das Konsulat zu orientieren und ihm Mitteilungen zukommen zu lassen, Kenntnis zu geben haben, dass aber dieser Kontakt mit den Posten nur auf Verlangen des Festgenommenen hergestellt werden muss.

Wie Sie dem von dieser Botschaft vor einiger Zeit an Sie gerichteten Rundschreiben entnehmen konnten, haben sich die Generalkonsulate in Düsseldorf und München an die zuständige Landesbehörde gewandt mit der Bitte, in jedem Fall von der Verhaftung von Schweizerbürgern informiert zu werden. Das für Nordrhein-Westfalen zuständige Ministerium hat die Anfrage des Generalkonsulats an das Auswärtige Amt weitergeleitet, das seinerseits an diese Botschaft gelangt ist. Unter Hinweis auf das Wiener Übereinkommen betonte das Amt mit Recht, dass nach der geltenden Regelung - ausser allenfalls bei Jugendlichen - eine Benachrichtigungspflicht nur dann bestehe, wenn der Betroffene dies wünsche. Es zeigte sich aber bereits, die Frage einer eventuellen bilateralen Vereinbarung nach einer Stellungnahme der schweizerischen Regierung zu prüfen. Die zuständige bayrische Justizbehörde verwies dem Generalkonsulat in München gegenüber vorläufig auf die Demarche unseres Generalkonsulats in Düsseldorf und die Stellungnahme des Auswärtigen Amtes.

- 5 -

Ihren Antworten auf das Rundschreiben ist zu entnehmen, dass auf jeden Fall die Vorschrift des Wiener Uebereinkommens eingehalten wird. Darüber hinaus konnte jedoch in den meisten Konsularbezirken in irgendeiner Form erreicht werden, dass das Konsulat auch von Verhaftungsfällen in Kenntnis gesetzt wird, ohne dass der Betroffene dies verlangt hätte. So werden fast überall die Verhaftungen von Jugendlichen regelmässig gemeldet. Einige Konsulate teilten mit, sie würden sogar von sämtlichen Verhaftungsfällen unterrichtet. Es sind dies vor allem jene Konsulate, die nahe der Schweizergrenze liegen, nämlich Freiburg i.Br. und Stuttgart. Während das Generalkonsulat in Stuttgart offenbar vor einigen Jahren offiziell an die Justizbehörde gelangt ist mit der Bitte, es von allen Verhaftungen von Schweizerbürgern zu unterrichten, haben andere Posten, wie insbesondere Hannover und Köln, anscheinend auch Freiburg i.Br. und Hamburg, persönliche Kontakte mit den zuständigen deutschen Stellen geschaffen, die eine informelle Orientierung in allen Verhaftungsfällen ermöglichen. Es bleiben letztlich Düsseldorf, Frankfurt und München, wo zurzeit eine regelmässige Information auf Schwierigkeiten zu stossen scheint. Düsseldorf und München haben unlängst versucht, diesen Zustand zu ändern.

Das EPD hat die Anregung des Auswärtigen Amtes zur Kenntnis genommen, evtl. eine bilaterale Vereinbarung zu prüfen. Aus mündlichen Unterhaltungen mit zuständigen Beamten des Departements ging allerdings hervor, dass man von der schweizerischen Seite her eher zurückhaltend bleiben müsse, eine zusätzliche rechtliche Grundlage für die regelmässige Meldung von Verhaftungsfällen zu schaffen. Dies vor allem deshalb, weil in der Schweiz das Zivil- und Strafprozessrecht kantonal geregelt sei und die Bundesbehörden weder die Kompetenz noch die praktische Möglichkeit hätten, darüber zu wachen, dass die staatsvertragliche Verpflichtung gegenüber der Bundesrepublik in den Kantonen auch entsprechend durchgeführt würde. Soweit sich die Stellungnahme Berns bis jetzt abzeichnet, wäre einer pragmatischen Lösung der Vorzug zu geben in dem Sinne, wie es bereits heute von den meisten Posten in der Bundesrepublik praktiziert wird, nämlich dass persönliche Beziehungen zu den zuständigen lokalen Behörden geschaffen werden, die eine regelmässige Orientierung gewährleisten. Ich wäre Ihnen sehr dankbar, wenn Sie gerade zu diesem Punkt im Anschluss an das Referat Ihre Erfahrungen und Anregungen bekanntgeben könnten.

- 6 -

Die zweite, in der Bundesrepublik wohl weniger kontroverse Frage ist jene des konsularischen Besuchsrechts. Sie ist in Artikel 36, Absatz 1, lit. c, des Wiener Uebereinkommens geregelt. Danach sind Konsularbeamte berechtigt, einen verhafteten Schweizerbürger aufzusuchen, mit ihm zu sprechen und zu korrespondieren, ausser wenn der Betroffene ausdrücklich dagegen Einspruch erhebt. Es scheint in der Tat schwierig, das Besuchsrecht auch gegen den Willen des Betroffenen durchsetzen zu wollen. Meines Wissens stellt sich das Problem in der Bundesrepublik jedoch kaum. Wenn Zweifel bestehen, sollte man eher einmal zu viel als einmal zu wenig einen inhaftierten Schweizer besuchen, denn auch hier gilt, was ich eingangs erwähnt hatte, dass in diesen Funktionen der einzelne Beamte nicht als Anwalt des Betroffenen auftritt, sondern als Vertreter des Staates, dessen eigenes Recht er ausübt. Deshalb darf auch keinesfalls gezögert werden, wenn ein inhaftierter Schweizerbürger das Konsulat ersucht, jemand möge ihn besuchen, sondern ist einem solchen Ersuchen sofort stattzugeben. Vorherige Rückfragen in Bern sind hier nicht am Platze.

Zusammenfassend kann folgendes gesagt werden:

1. Die Posten sollten versuchen, in Ermangelung einer rechtlichen Grundlage persönliche Kontakte mit den zuständigen Polizei- und Justizbehörden ihres Konsularbezirkes zu schaffen, die eine möglichst umfassende Information im Falle von Verhaftungen von Schweizerbürgern gewährleisten.
2. Wenn Konsulate von Verhaftungen erfahren, sollten sie sich möglichst rasch um den Betroffenen kümmern. Besuche bei Verhafteten bedürfen in der Regel keiner Rückfrage in Bern.
3. Besonders wenn es sich um einen Fall handelt, der in der schweizerischen Oeffentlichkeit zu Polemiken führen könnte, ist das Departement unverzüglich zu orientieren.
4. Sollten Zweifel an der Interventionswürdigkeit des Verhafteten bestehen, so sollte kein entsprechendes Verhalten geübt werden ohne vorherige Rücksprache mit Bern.

(Dr. Marianne von Grünigen)