

3003 Bern, den 30. Dezember 1969

V e r t r a u l i c h

N o t i z

=====

Betr. Klotener Attentat, Ausweisung der Attentäter
gestützt auf Art. 70 BV?

In einer Aktennotiz des Politischen Departementes vom 19.12.1969 wird die Frage untersucht, ob die palästinensischen Attentäter, welche in Kloten den Anschlag auf das El-Al Flugzeug unternahmen, anschliessend an das Gerichtsurteil vom Bundesrat gestützt auf Art. 70 BV aus der Schweiz ausgewiesen werden könnten, ohne zuerst ihre Strafe verbüssen zu müssen. Es wird in dieser Notiz festgehalten, dass es sich dabei nicht um einen Ausweisungsfall von Art. 70 BV handeln würde, wie ihn der historische Verfassungsgesetzgeber im Auge hatte, weil nicht ein besonderes Verhalten der drei Palästinenser in der Schweiz gegen ihren Heimatstaat die Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährden könnte, sondern ihr erzwungenes Verbleiben in der Schweiz infolge der Strafverbüssung. Eine zeitgemässe teleologische Auslegung der genannten Verfassungsbestimmung könnte jedoch auch einer solchen neuen Sachlage Rechnung tragen. Ein besonderes Problem bestehe allerdings darin, dass die (inzwischen auch verhängte) gerichtliche Landesverweisung erst nach Strafverbüssung oder Erlassung der Freiheitsstrafe wirksam werde; man müsse jedoch annehmen, dass entweder eine Ausweisung nach Art. 70 BV eine solche Straferlassung bedeute oder dass - was überzeugender sei - die gerichtliche Landesverweisung "unter dem stillschweigenden Vorbehalt von Art. 70 BV stehe". Zusammenfassend kommt die Notiz zum Schluss, dass eine Ausweisung der Klotener Attentäter nach Beendigung des gerichtlichen Strafverfahrens grundsätzlich möglich scheine, aber nur in einer wirklichen aussenpolitischen Ausnahmesituation.

Wir glauben unsererseits nicht, dass man mit der angeregten Neuinterpretation von Art. 70 BV sowie mit Erörterungen über das Verhältnis zwischen einer gestützt auf diese Verfassungsbestimmung verfügten Wegweisung und der gerichtlichen Landesverweisung zu einer rechtlich wirklich fundierten Beantwortung der vom Politischen Departement zur Diskussion gestellten Frage gelangen kann. Zunächst ein Wort zur Auslegung von Art. 70 BV: Neben dem Tatbestand, dass ein Ausländer in unserem Land gegen seinen eigenen Staat tätig ist und dadurch die äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet, gibt es noch zahlreiche andere mögliche Sachverhalte, welche die Anwendung von Art. 70 BV rechtfertigen können. Es sei auf die von Burckhardt (Kommentar zur Bundesverfassung, 1931, S.630 ff.) genannten Beispiele verwiesen. Wie aus den Ausführungen Burckhardts hervorgeht (vgl. insbesondere Seite 632 oben), liegt jedoch der Ausweisungsgrund immer in der Person des betreffenden Ausländers, meistens in seinem Verhalten in der Schweiz, möglicherweise auch in einem früheren Verhalten auswärts. Das ergibt sich auch aus dem Wortlaut von Art. 70 BV, der von "Fremden" spricht, "welche die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährden". Demgegenüber ist es in concreto so (was übrigens auch das Politische Departement einräumt), dass nicht das Verhalten der drei Palästinenser Grund zu aussenpolitischen Schwierigkeiten geben könnte, sondern das Verhalten der schweizerischen Behörden, nämlich der rechtmässige schweizerische Strafvollzug an den drei Attentätern. Richtig ist allerdings, dass die Begehung eines politischen Attentats in unserem Lande durch Ausländer ein genügender Grund wäre, diese gestützt auf Art. 70 BV wegen Gefährdung der innern Sicherheit auszuweisen. Dies ist jedoch - richtig gesehen - im vorliegenden Fall ein subsidiärer Punkt. Nachdem die drei

- 3 -

Palästinenser zu Recht vor Gericht gebracht, verurteilt und nun dem Strafvollzug zugeführt wurden, bleibt als primäre Frage die, ob der Bundesrat kompetent sei, gegenüber den zürcherischen Behörden (zwecks anschliessender Ausweisung) den Abbruch des Strafvollzuges zu verfügen. Die Antwort auf diese Hauptfrage lässt sich u.E. nicht aus Art. 70 BV ableiten.

Gemäss Bundesverfassung ist der Strafvollzug Sache der Kantone (Burckhardt a.O. S. 596 zu Art. 64 bis BV; vgl. auch Art. 374 StGB). Mit Bezug auf die Handhabung der administrativen Bestimmungen über den Strafvollzug hat der Bundesrat ein Oberaufsichtsrecht (Art. 392 StGB). Es ist jedoch klar, dass ihm dieses Recht nicht die Befugnis gibt, einen gesetzmässigen Strafvollzug zu verhindern. Das Recht der Begnadigung steht im vorliegenden Fall, wo ein kantonales Gericht urteilte, den kantonalen Behörden zu (Art. 394 StGB). Der Bundesrat kann also auch nicht etwa auf dem Begnadigungswege in den Strafvollzug gegen die Palästinenser eingreifen. Es bleibt damit u.E. einzig die Frage, ob er dies gestützt auf Art. 102 Ziff. 8 - 10 BV tun könnte.

Dass der Bundesrat zur Wahrung der äussern und innern Sicherheit des Landes kompetent ist, auf bestimmte konkrete Fälle zugeschnittene Verfügungen zu erlassen, ist in der schweizerischen Doktrin unbestritten (mit Bezug auf die innere Sicherheit ist einzig die primäre Zuständigkeit der Kantone zu beachten). Eine solche Polizeiverfügung ist z.B. gerade die kompetenzmässig auf Art. 102 Ziff. 8 - 10 fussende Ausweisungsverfügung des Bundesrates

nach Art. 70 BV. Wie wir bereits erwähnten, geht es jedoch in der vorliegenden Sache primär nicht um diese Ausweisungsfrage, sondern darum, ob der Bundesrat gegenüber den zürcherischen Behörden den Abbruch des Strafvollzuges verfügen könnte, der nach Bundesverfassung in die kantonale Zuständigkeit fällt. Kann sich der Bundesrat über diese in der Verfassung geregelte Zuständigkeitsordnung hinwegsetzen? Wir haben vorläufig in der Doktrin einen einzigen Hinweis gefunden, der vom Verhältnis zwischen den bundesrätlichen Kompetenzen einerseits und den Verfassungsbestimmungen andererseits handelt. Auf Seite 666 seines Kommentars zur Bundesverfassung schreibt Burckhardt allgemein über das Beschliessungsrecht der Bundesversammlung und das selbständige Verordnungsrecht des Bundesrates gemäss Art. 85 Ziff. 6 und 7 sowie Art. 102 Ziff. 9 und 10 BV. Zur spezifischen Frage, ob derartige Bundesbeschlüsse und Verordnungen contra legem sein dürfen, bemerkt der genannte Autor u.a. folgendes: "1., 2. dass die Wahrung der äussern und innern Sicherheit und Ordnung eine verfassungsmässige Befugnis der genannten Behörde ist und deshalb nicht a priori der Gesetzgebung untergeordnet ist und dass der Zweck dieser Befugnisse verlangt, dass dem Gesetz, ja unter Umständen dem Verfassungsrecht (vgl. Art. 16) derogiert werde, wenn die Sicherheit des Staates es verlangt; 3. dass nicht zu unterscheiden ist zwischen generellen, allgemein verbindlichen und besonderen, individuellen Anordnungen, etwa in dem Sinn, dass der Bundesrat (und die Bundesversammlung) besondere Verfügungen treffen dürfte, aber nicht allgemeine Verordnungen; denn abgesehen davon, dass der Gegensatz von Allgemeinem und Besonderem relativ ist, ist eine Anordnung nicht weniger rechtswidrig, weil sie individuell ist, sofern nämlich der Inhalt überhaupt unzulässig ist."

- Wenn Burckhardt in der soeben zitierten Ziff. 3. die

- 5 -

generellen, allgemein verbindlichen und die besonderen individuellen Anordnungen auf die gleiche Ebene stellt, so will Ziff. 2 offenbar besagen, dass u.U. auch Verfügungen des Bundesrates dem Gesetz oder der Verfassung derogieren können, "wenn die Sicherheit des Staates es verlangt".

Wir sind der Auffassung, dass man sich tatsächlich Situationen vorstellen kann, wo der Bundesrat zu einem solchen Handeln gezwungen wäre. Andererseits ist es bestimmt so, dass man die von Burckhardt genannte Vorbedingung für ein Handeln des Bundesrates contra constitutionem nicht leichthin annehmen darf. Es muss sich sicher um eine wirklich ernsthafte Gefahr für die Sicherheit der Eidgenossenschaft handeln. Wir können uns nicht vorstellen, dass im Falle der palästinensischen Attentäter eine solche Gefahr je eintreten könnte. Eine Gefahr für die schweizerischen Vertretungen oder für schweizerische Personen und Firmen in arabischen Staaten würde nicht genügen. Selbst ein Abbruch der diplomatischen Beziehungen durch arabische Staaten oder diesbezügliche Drohungen könnten u.E. ein verfassungswidriges Handeln des Bundesrates hier nicht rechtfertigen. Wenn man in einem späteren Zeitpunkt allenfalls einmal daran denken sollte, aus aussenpolitischen Gründen den Strafvollzug der palästinensischen Attentäter durch eine Ausweisung zu ersetzen, dann wird der richtige Weg vielmehr der sein, mit den zürcherischen Behörden zu reden, um das gewünschte Resultat durch ein legales Handeln der verfassungsmässig zuständigen kantonalen Instanzen (z.B. Begnadigung, Strafunterbruch) einerseits und der eidgenössischen Stellen (Ausweisung) andererseits zu erreichen.

BUNDESANWALTSCHAFT
RECHTSDIENST
Der Chef :

