

o.F.1.3.34.A. - UA.

B

N o t i z
für die Abteilung für Internationale Organisationen

Beitritt der Schweiz zur
Genocid-Konvention.

Mit Notiz vom 17. Februar 1954 ersuchten Sie uns, Ihnen unsere Stellungnahme zu einem allfälligen Beitritt der Schweiz zur Genocid-Konvention mitzuteilen. Diese Frage interessiert auch die Bundesanwaltschaft und sollte deshalb noch ihr unterbreitet werden. Im übrigen beehren wir uns, Ihnen folgende Auffassung bekanntzugeben 1):

1) Die Genocid-Konvention vom 9. Dezember 1948 verpflichtet die vertragschliessenden Staaten, das Verbrechen des Genocids sowohl zu verhüten wie auch zu bestrafen und die notwendigen gesetzgeberischen Massnahmen zu ergreifen.

Es handelt sich damit um einen völkerrechtlichen Vertrag im klassischen Sinne, der nicht etwa die Individuen zu völkerrechtlichen Subjekten erhebt, wie das von gewissen Kreisen befürwortet wurde.

2) Ein Beitritt der Schweiz zur Konvention würde für sie die Verpflichtung mit sich bringen, das schweizerische Strafgesetzbuch zu ergänzen. Das ergibt sich aus Art. V, der ausdrücklich die Verpflichtung aufstellt, dass die vertragschliessenden Parteien gemäss ihren Verfassungen die für die Anwendung der Konvention notwendigen gesetzgeberischen Massnahmen ergreifen und insbesondere Strafvorschriften aufstellen. Aber auch ohne diese Bestimmung wäre dies notwendig, da es sich nicht um einen sogenannten "self executing treaty" handelt, sondern um einen Vertrag, der der Ausführung durch die Staaten bedarf:

- a. Die in der Konvention aufgestellten Delikte sind nicht überall klar und eindeutig umschrieben, sodass sie wohl genauer definiert werden müssten.
- b. Die Genocid-Konvention enthält überhaupt keine Strafandrohungen. Da die Bekämpfung von Verbrechen nur durch Bestrafung möglich ist, müssen für die Delikte des Genocids durch die nationale Gesetzgebung entsprechende Strafen normiert werden.

1) Vgl. zum folgenden die Aufsätze von FINCH, The Genocide Convention, und von KUNZ, The United Nations Convention on Genocide, im American Journal of International Law, Band 43, (1949), S. 732 ff, S. 738 ff.

- c. Zwar sind die meisten Tatbestände, die unter den Begriff des Genocids fallen, bereits nach dem bisherigen Strafrecht strafbar. Es handelt sich um Mord, Körperverletzung, Nötigung usw. Was diese Delikte jedoch zum Genocid macht, ist die Absicht, nämlich dahingehend, eine nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gruppe zu vernichten. Die Absicht bildet also Tatbestandsmerkmal; deshalb müssten alle diese Delikte in einem schweizerischen Strafgesetz neu aufgenommen werden.
- d. Neu für das schweizerische Recht ist der Tatbestand der Verschwörung, sogenannte "conspiracy", der aus dem angelsächsischen Recht stammt. Es ist höchst fraglich, ob dieses uns unbekannte Gebilde, das bekanntlich im Anschluss an die Nürnberger Prozesse sehr angefochten wurde, bei uns eingeführt werden soll.
- e. Schliesslich verpflichtet die Konvention in Art. I die Staaten nicht nur, das Genocid zu bestrafen, sondern auch zu verhüten. Auf welche Weise dies geschehen soll, ist unklar. Die Aufstellung entsprechender Vorschriften könnte zu grossen Schwierigkeiten führen.

Ob auch das schweizerische Auslieferungsgesetz abgeändert werden müsste, erscheint fraglich. Art. VII sagt, dass das Genocid nicht als politisches Verbrechen in Bezug auf die Auslieferung angesehen werden dürfe, und dass in solchen Fällen die vertragschliessenden Parteien sich zur Gewährung der Auslieferung verpflichten. Nach der bestehenden bundesgerichtlichen Praxis wird der politische Charakter eines Delikts verneint, wenn der kriminelle Aspekt eindeutig überwiegt und das Mittel in keinem Verhältnis zum angestrebten Ziel steht. Unter diesen Umständen würde vielleicht das bestehende Gesetz genügen. Die Frage wäre jedoch noch näher zu untersuchen.

3) Die Genocid-Konvention stellt einen Einbruch in das bisher das Völkerrecht beherrschende Prinzip dar, wonach die Beziehungen zwischen einem Staate und seinen eigenen Bürgern einzig und allein seinem eigenen Machtbereich unterstehen und wonach das Völkerrecht sich nur mit der Rechtstellung von Ausländern beschäftigt. Die Konvention lässt den Unterschied zwischen eigenen Staatsangehörigen und Ausländern fallen. Sie verpflichtet nämlich die Staaten, das Delikt zu bestrafen, ohne Rücksicht darauf, ob es sich gegen eigene oder ausländische Staatsangehörige gerichtet hat. Hingegen werden für die Auslieferung die eigene Gesetzgebung und die in Kraft befindlichen Auslieferungsverträge vorbehalten. Die Durchbrechung eines bisher allgemein anerkannten völkerrechtlichen Grundsatzes stellt einen schwerwiegenden Präzedenzfall für die Zukunft dar.

4) Die Genocid-Konvention weist als solche zahlreiche Mängel auf:

- a. Die Tatsache, dass sie durch die Landesgesetzgebung vollzogen werden muss, führt zwangsläufig zur ungleichen Behandlung, vor allem zur ungleichen Bestrafung der gleichen Tatbestände. Der Vollzug der Konvention wird sich von Staat zu Staat verschieden gestalten.
- b. Es werden nur nationale, ethnische, rassische und religiöse Gruppen geschützt, jedoch nicht politische und wirtschaftliche (z.B. die Grundeigentümer). Es ist nicht einzusehen, warum diese Gruppen und eventuell andere nicht auch vor Vernichtung geschützt werden sollen.
- c. Die zum Tatbestand gehörende Absicht, eine der erwähnten Gruppen zu vernichten, ist schwer nachzuweisen. Die Staaten können die Konvention weitgehend unwirksam machen, indem sie ihre Massnahmen gegenüber solchen Gruppen als die Ahndung von Delikten gegen den Staat darstellen.
- d. Am wichtigsten erscheint jedoch, dass die ganze Konvention auf einer völlig falschen Grundlage aufgebaut ist. Die Verbrechen des Genocids können nämlich nur von den Regierungen selbst, auf ihre Anstiftung oder wenigstens mit ihrer ausdrücklichen oder stillschweigenden Zustimmung begangen werden. Damit handelt es sich im Grunde genommen nur um die Frage, ob Angehörige von Regierungen wegen dieser Delikte bestraft werden können. Das erscheint jedoch als ausgeschlossen. Kein Staat wird seine Regierungsmitglieder und Beamten wegen Genocid's bestrafen, da dieses Verbrechen ja nur auf Anordnung oder mit Zustimmung der obersten Behörden selbst begangen werden kann. Die Gerichte sind zudem an die Gesetze ihres Staates gebunden; ein Staat, der Genocid begehen will, wird seine Gesetze entsprechend abändern. Die Vernichtung von bestimmten Gruppen stellt eine wenn auch noch so verwerfliche politische Handlung dar.

Ebenso wenig wird ein Staat unter diesen Umständen die Delinquenten ausliefern. Die Bestrafung durch ausländische Gerichte oder durch einen internationalen Strafgerichtshof, wie er in Art. VI für die Zukunft vorgesehen wird, ist deshalb nur nach einem Kriege möglich; sie muss mit Gewalt erzwungen werden. Nach einem Kriege gilt jedoch das Recht des Siegers. Der verbrecherische Staat kann den Krieg gewinnen, womit jede Bestrafung dahinfällt. Siegt aber die andere Seite, so wird es sich wie in Nürnberg um eine Siegerjustiz handeln.

Daraus ergibt sich, dass die Konvention das angestrebte Ziel völlig verfehlt und es überhaupt nicht verwirklichen kann. Es bleibt lediglich die völkerrechtliche Verantwortung der Staaten als solche im klassischen Sinne, sofern sie den Vertrag ratifiziert haben und trotzdem das Delikt begehen.

5) Eigenartig ist das Revisionsverfahren gemäss Art. XVI. Die Generalversammlung der Vereinigten Nationen beschliesst nämlich

- 4 -

Über die allfällige Revision der Konvention. Da die Schweiz nicht Mitglied der UNO ist, ergibt sich daraus für sie eine Diskriminierung. Die Konvention kann ohne ihre Mitwirkung revidiert werden.

6) Politisch würde ein Beitritt der Schweiz lediglich den Sinn einer leeren Proklamation ohne jede praktische Bedeutung haben. Die grosse Mehrzahl der Staaten, vor allem auch die Grossmächte, auf welche die Konvention am ehesten Anwendung finden sollte, werden sie nicht ratifizieren. In den Vereinigten Staaten ist die Opposition ausserordentlich stark, besonders aus verfassungsrechtlichen Gründen; nach amerikanischer Auffassung greift die Konvention in die verfassungsmässige Ausscheidung der Kompetenzen zwischen Bund und Einzelstaaten ein. Ein Beitritt der Sowjetunion steht ebenfalls nicht in Aussicht; würde er trotzdem erfolgen, so wäre dies nichts als eine grobe Täuschung der öffentlichen Meinung, da dieser Staat das Verbrechen des Genocids am laufenden Bande begeht.

7) Als Schlussfolgerung ergibt sich, dass ein Beitritt der Schweiz zu der Genocid-Konvention nicht in Frage kommen kann und zwar auf folgenden Gründen:

- a. Die Konvention verlangt eine Ergänzung des Strafgesetzbuches, die unnötig und unerwünscht ist, weil das bestehende Gesetz genügt und die neuen Delikte zum Teil mit unserem Rechtssystem in Widerspruch stehen,
- b. weil das Verhältnis zwischen der Schweiz und ihren eigenen Staatsangehörigen ihrer ausschliesslichen Kompetenz entzogen würde,
- c. weil die Konvention als solche Mängel und Lücken aufweist und im übrigen das angestrebte Ziel überhaupt nicht erreichen kann,
- d. weil sie zu einer Diskriminierung der Schweiz führen würde,
- e. weil sie politisch überhaupt keine Tragweite hat.

sig. Zehnder

Bern, den 2. März 1954.