

Bundesblatt

Bern, 15. August 1977 129. Jahrgang Band II

Nr. 33

Erscheint wöchentl. Preis: Inland Fr. 85.– im Jahr, Fr. 48.50 im Halbjahr; Ausland Fr. 103.– im Jahr, zuzüglich Nachnahme- und Postzustellgebühr. Inseratenverwaltung: Permedia, Publicitas-Zentraldienst für Periodika, Hirschmattstrasse 36, 6002 Luzern, Tel. 041/23 66 66

zu 76.033

Zusatzbotschaft zum Entwurf eines Bundesgesetzes über internationale Rechtshilfe in Strafsachen

vom 6. Juli 1977

Frau Nationalratspräsidentin, Herr Ständeratspräsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zu einer Ergänzung des Entwurfs für ein Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen, den wir Ihnen mit Botschaft vom 8. März 1976 übermittelt haben, mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, Frau Präsidentin, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

6. Juli 1977

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Furgler
Der Bundeskanzler: Huber

Übersicht

Die vorgeschlagene Ergänzung des Entwurfs zum Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen zielt darauf, das Strafgesetzbuch und das Militärstrafgesetz in dem Sinn zu ändern, dass die Vorschriften über die Verjährung nicht anwendbar sind auf Verbrechen und Vergehen, die als Verbrechen gegen die Menschheit, als Kriegsverbrechen oder als besonders schwere Terrorakte zu qualifizieren sind. Anlass zum Ergänzungsvorschlag gibt die Feststellung, dass die Verjährung solcher Verbrechen zu untragbaren Ergebnissen führen muss: Sie entzieht Angeschuldigte dem Zugriff der Justiz, obwohl Handlungen von kaum mehr zu überbietender Verwerflichkeit in Frage stehen. Der Staat, dessen Recht dies ermöglicht, wird in den Augen der Weltöffentlichkeit zur Freistatt für Urheber solcher Verbrechen.

Dieses Ergebnis ist untragbar. Es kann in bezug auf ausländische Beschuldigte vermieden werden, indem diese den Behörden des verfolgenden Staats übergeben werden. Diese Massnahme, die in der Wirkung einer Auslieferung gleichkommt, findet aber im geltenden Auslieferungsrecht keine Stütze; es erscheint richtig, diese Lücke in der Gesetzgebung zu schliessen.

Die vorgeschlagene Änderung strebt dies an, indem die Geltung der Vorschriften über die Verjährung aufgehoben wird für Verbrechen und Vergehen, die sich durch ihre Zielrichtung oder die Art ihrer Begehung aus der gewöhnlichen Kriminalität herausheben. Das gilt vor allem für Handlungen, die auf die Ausrottung einer Bevölkerungsgruppe gerichtet sind («Verbrechen gegen die Menschheit»), die gegenüber einer Vielzahl von Kriegsopfern die sogenannten Genfer Konventionen besonders krass verletzen (besonders schwere «Kriegsverbrechen») oder die als Mittel zu gewissenloser Erpressung Leib und Leben vieler Menschen in Gefahr bringen (Terrorakte). – Die Aufhebung der Verjährung für solche Taten hat gegenüber rein auslieferungsrechtlichen Lösungen den Vorteil, dass schweizerische und ausländische Täter gleich behandelt werden. Auslieferungsrechtlich ist darüber hinaus vorgesehen, dass auch eine heute bereits eingetretene Verjährung nicht berücksichtigt wird, wenn wegen einer der erwähnten Handlungen eine Person ausgeliefert oder zuhanded eines Verfahrens im Ausland Rechtshilfe geleistet werden soll. Wer im Ausland unter der Herrschaft eines Rechts, das für diese Delikte keine Verjährung kennt, gehandelt hat, kann sich in einem Verfahren, in dem die Schweiz keine Strafgewalt ausübt, nicht auf den Grundsatz des mildereren Rechts berufen.

Zusatzbotschaft

1 Einleitung

In der Ihnen am 8. März 1976 unterbreiteten Botschaft zu einem Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen und einem Bundesbeschluss über Vorbehalte zum Europäischen Auslieferungsübereinkommen (BBl 1976 II 444) haben wir unter Ziffer 22 auf das Problem der Verjährung von Verbrechen gegen die Menschheit und auf die Schwierigkeiten hingewiesen, die sich aus der Geltung der Vorschriften des Strafgesetzbuches über die Verjährung für Verbrechen dieser Art ergeben können. Wir haben dort dargelegt, dass von der Aufnahme einer Bestimmung über die Aufhebung der Verjährung für solche Verbrechen in dem Entwurf zum Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen abzusehen sei, weil vorwiegend rechtspolitische Gründe gegen die Aufhebung der Verjährung sprechen.

Im Dezember 1976 hatte sich der Bundesrat mit dem Fall des niederländischen Staatsangehörigen Pieter Nicolaas Menten zu befassen, dem vorgeworfen wurde, er habe im Sommer 1941 als Offizier der deutschen SS auf damals polnischem Gebiet bei der willkürlichen Erschiessung mehrerer hundert Personen mitgewirkt. Für diese Handlungen ist nach schweizerischem Recht (Art. 70 und 72 Ziff. 2 Abs. 2 StGB) spätestens im Jahre 1971 die absolute Verjährung der Strafverfolgung eingetreten. Menten wurde auf Grund von Artikel 70 der Bundesverfassung aus der Schweiz ausgewiesen und den niederländischen Behörden übergeben, weil es nach Auffassung des Bundesrates nicht tragbar gewesen wäre, ihm den weiteren Aufenthalt in der Schweiz zu gestatten oder ihn in ein Land seiner Wahl ausreisen zu lassen und ihn damit dem ihm in den Niederlanden drohenden Strafverfahren zu entziehen. Es lässt sich aber nicht übersehen, dass diese Massnahme im Ergebnis einer Auslieferung gleichkam, die im geltenden Auslieferungsrecht keine Stütze fand.

Der Bundesrat stand damals vor der Frage, ob der Regierung neben der gesetzlichen Regelung des Auslieferungsrechts ein verfassungsrechtlicher Handlungsraum bleibt. Er hat diese Frage bejaht und gestützt auf Artikel 102 Ziffern 8, 9 und 10 der Bundesverfassung die Kompetenz in Anspruch genommen, mit der Ausweisung auch den Staat zu bestimmen, in den der Verfolgte auszuschaffen war. Im Zusammenhang mit diesem Beschluss wurden Zweifel laut, ob Abweichungen vom Grundsatz der Gesetzmässigkeit gerechtfertigt seien. Der Bundesrat teilt diese Zweifel nach wie vor nicht, hat aber dafür Verständnis und nimmt sie zum Anlass, die Fragen, die sich in solchen Fällen stellen, neu zu überdenken.

2 Ausgangslage

21 In tatsächlicher Hinsicht

Gegen eine Vielzahl wehrloser Menschen, insbesondere auch gegen Frauen und Kinder begangene Willkürakte, die durch ihre ausserordentliche Grausamkeit oder die dabei angewendeten Mittel weltweite Abscheu erregen, graben sich so tief in das Gedächtnis der Menschen ein, dass sie nicht in Vergessenheit geraten; die blossе Möglichkeit, ein daran Beteiligter könnte sich der Verantwortung vor Gericht entziehen, versetzt auch nach Jahrzehnten noch die öffentliche Weltmeinung in Empörung. Die Forderung, der Verdächtige müsse sich unter allen Umständen vor Gericht verantworten, wird dann unabdinglich. Stehen dem rechtliche Hindernisse entgegen und entscheidet der Zufluchtsstaat in Anwendung des geltenden Rechts, so zählt nur die Tatsache, dass der Verdächtige damit der gerichtlichen Beurteilung entzogen ist, ein Ergebnis, das in den Augen der Weltöffentlichkeit den elementarsten Geboten der Gerechtigkeit widerspricht und das herbeizuführen ein Staat sich kaum leisten kann. Entsprechend fallen die Reaktionen aus, weil viele Menschen in einem solchen Entscheid nur eine verständnislose Gleichgültigkeit gegenüber den schlimmsten Angriffen auf Stand und Rang der Menschheit, wenn nicht gar die Billigung der in Frage stehenden Verbrechen zu sehen vermögen.

Zudem vertritt die Mehrheit der Mitgliedstaaten sowohl der Vereinten Nationen wie des Europarates den Grundsatz der Unverjährbarkeit der Delikte gegen die Menschheit und schwerer Kriegsverbrechen. Fast alle Staaten des angloamerikanischen Rechtssystems (USA, Grossbritannien und Irland, Kanada, Südafrika, Australien, Neuseeland, Indien, Bangladesch und Malaysia, um nur die wichtigsten zu nennen) kennen die Verjährung nur für geringfügige Delikte (sog. misdemeanors). Zahlreiche andere, darunter auch westeuropäische Staaten, kennen keine Verjährung der mit den schwersten Strafen bedrohten Delikte (Österreich, Italien) oder haben sie für bestimmte Tatbestände aufgehoben, insbesondere für die hier in Frage stehenden (Bundesrepublik Deutschland, Dänemark, Luxemburg, Niederlande, USSR, Bulgarien, Jugoslawien, Polen, Rumänien, Tschechoslowakei, Ungarn).

22 In rechtlicher Hinsicht

Die Gründe für die Schwierigkeiten liegen in den Rechtsvorschriften, die unter Umständen einer gerichtlichen Beurteilung der Verbrechen Hindernisse entgegenstellen. Im Vordergrund steht der Ausschluss der Bestrafung des Täters infolge Verjährung der Strafverfolgung. Dabei handelt es sich um ein im grössten Teil der Welt grundsätzlich umstrittenes oder jedenfalls als rein prozessuales Hindernis angesehenes Institut. In den Staaten, deren Recht sie überhaupt kennt, hat die Verjährung meist vorwiegend oder sogar ausschliesslich prozessuale Wirkungen. Nur das schweizerische und das schwedische Strafrecht behandeln sie – soweit ersicht-

lich – eindeutig als Institut des materiellen Rechts (vgl. dazu H. Fischer, Die Strafverfolgungsverjährung im deutschen und schweizerischen Strafgesetzbuch, Diss. Basel 1970, S. 60 ff.). Das steht aber einer Änderung der bestehenden Vorschriften im Wege der Gesetzgebung nicht entgegen.

Nach schweizerischem Recht verjährt die Verfolgung der schwersten, d. h. mit lebenslänglichem Zuchthaus bedrohten Taten nach 20 Jahren (Art. 70 StGB; Art. 51 MStG). Die absolute Verjährung dieser Delikte tritt nach 30 Jahren ein (Art. 72 Ziff. 2 Abs. 2 StGB; Art. 53 Ziff. 3 MStG). Das gilt aber nach der sogenannten abstrakten Theorie nur für Mord nach Artikel 112 des Strafgesetzbuches (SR 311.0). (Die nach dem Militärstrafgesetz [SR 321.0] mit dem Tode oder mit lebenslänglichem Zuchthaus bedrohten anderen Tatbestände fallen als rein militärische oder als Vergehen gegen den Staat hier nicht in Betracht.) Alle anderen, mit Zuchthaus bedrohten Taten verjähren in 10 bzw. absolut in 15 Jahren, Vergehen schon in 5 bzw. 7½ Jahren. Die absolute Verjährung ist im Unterschied zu den meisten anderen Rechtsordnungen ein dem schweizerischen Recht eigenes Institut. Sie verschärft das Problem in besonderer Weise, weil der Ablauf der Frist für die absolute Verjährung in *jedem Fall* die Strafverfolgung hindert.

Das bedeutet, dass die Schweiz im Falle der absoluten Verjährung der in Ziffer 21 erwähnten Taten weder den Verfolgten ausliefern noch Rechtshilfe leisten kann, wenn die Rechtshilfe Zwangsmassnahmen erfordert, noch die stellvertretende Strafverfolgung durchführen kann.

Die einzige rechtlich zulässige, die Schwierigkeiten aber nicht aus dem Wege räumende Massnahme ist die Ausweisung des Verfolgten aus dem Gebiet der Schweiz. Wird sie nicht mit der Übergabe an den verfolgenden Staat verbunden, so setzt sie die Schweiz dem Vorwurf einer Verletzung der Grundsätze aus, für welche sich die Vereinten Nationen und der Europarat einsetzen. Eine solche Übergabe ist aber mit einem schweren Eingriff in die persönliche Freiheit verbunden.

Aus dem Verfassungsgrundsatz der Gewaltentrennung fliesst das politische Postulat der Gesetzmässigkeit der Verwaltung (vgl. Giacometti, Die allgemeinen Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts, Band 1, S. 232). Das gilt in besonderem Masse für Eingriffe in Freiheitsrechte der Bürger. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts lässt allerdings insbesondere auf dem Gebiete des Polizeiwesens Abweichungen vom Grundsatz der materiellen Gesetzmässigkeit zu (op. cit. S. 282), soweit es sich um die Abwehr von ernsthaften Gefahren handelt, die der öffentlichen Ordnung und Sicherheit drohen. Seit vielen Jahrzehnten hat sich allerdings das Bundesgericht nicht mit Fällen zu befassen gehabt, in denen die persönliche Freiheit im Interesse der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung oder Sicherheit ohne gesetzliche Rechtsgrundlage beschränkt worden wäre. Es hat aber schon immer festgehalten, dass die von ihm als eine selbstverständliche, elementare polizeiliche Aufgabe des Staats bezeichnete Befugnis zur Abwehr ernsthafter Gefahren durch Massnahmen, die sich nicht auf besondere Gesetzesbestim-

mungen stützen können, [nur] dem Schutz der gesetzmässigen Ausübung der Staatsgewalt oder der Rechtsgüter der Einzelmenschen, wie Leben, Gesundheit, Hab und Gut gilt (BGE 60 I 121). Zudem vertritt es heute in konstanter Praxis die Auffassung, Eingriffe in die persönliche Freiheit seien nur zulässig, «wenn sie auf gesetzlicher Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und wenn sie das Grundrecht überdies weder völlig unterdrücken noch seines Gehaltes als fundamentale Institution unserer Rechtsordnung entleeren» (BGE 97 I 50).

Angesichts der Bedeutung des in Frage stehenden Rechtsgutes der persönlichen Freiheit sind wir der Meinung, dass an die Ernsthaftigkeit dieser Gefahren hohe Anforderungen gestellt werden müssen. Wenn in den hier zur Diskussion stehenden Fällen Zweifel geltend gemacht werden, dass Abweichungen vom Grundsatz der Gesetzmässigkeit gerechtfertigt seien, erscheint eine gesetzliche Regelung des Problems am Platz.

23 In politischer Hinsicht

Es ist für die Schweiz politisch nicht tragbar, sich dem Vorwurf der Billigung von Verbrechen gegen die Menschheit und der Verletzung der von den Vereinten Nationen und dem Europarat verteidigten Grundsätze auszusetzen. Es drängt sich aber auf, namentlich auch unter den Aspekten der persönlichen Freiheit und der Gewaltentrennung, dafür zu sorgen, dass derart gravierende freiheitsbeschränkende Massnahmen wie die Übergabe einer Person, die der Begehung schwerster Straftaten beschuldigt wird, an den sie verfolgenden Staat nicht ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage in einem Verfahren angeordnet werden können, in dem der Bundesrat als einzige Instanz entscheidet und keine richterliche Überprüfung des Entscheids möglich ist.

24 Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Der Grundsatz der Aufhebung der Verjährung für Delikte, die sich eindeutig aus dem Bereich der gewöhnlichen Kriminalität herausheben, fand sozusagen einhellige Zustimmung.

Nur drei Kantone und drei der kleineren Parteien und ein Verband lehnen ihn ab. Von verschiedenen Kantonen und Parteien wurde insbesondere auch begrüsst, dass die Verjährung auch für besonders schwere Terrorakte ausgeschlossen werden soll. Überwiegend zugestimmt wurde auch der Regelung, wonach die Verjährung aufgehoben wird, wenn die Strafverfolgung oder die Strafe nach bisherigem Recht noch nicht verjährt ist. Etwas weniger einhellig sind die Stellungnahmen hinsichtlich der vorgesehenen absoluten Rückwirkung der Neuregelung für die Auslieferung und die andere Rechtshilfe in Strafsachen (Art. 108 neuer Abs. 3). Zwei Kantone, eine der grossen Parteien und ein Verband beantragten Streichung dieser Bestimmung, weil sie dem Grundsatz des mildereren Rechts widerspreche und

das Vertrauensprinzip verletze. Schliesslich wurde von einem Kanton und einer der grossen Parteien verlangt, die Aufhebung der Verjährung auf Handlungen zu beschränken, die im Strafgesetzbuch als Verbrechen im Sinne des Artikels 9 Ziffer 1 qualifiziert, d. h. mit Zuchthaus bedroht sind.

Diesen vereinzelt Einwänden wurde im Hinblick auf die beachtlichen sachlichen Gründe, die gegen die beantragten Änderungen sprechen, nicht Rechnung getragen (vgl. dazu Ziff. 3 unten). Insgesamt überwiegt die Zustimmung zur vorgesehenen Regelung in starkem Mass.

3 Gegenstand der Spezialregelung

31 Zu erfassende strafbare Handlungen

311 Allgemeine Eigenart

Nach den bisher gemachten Erfahrungen sind es weder besondere Arten strafbarer Handlungen (im Sinne von Tatbeständen des Strafgesetzbuches) noch die besondere Grausamkeit der Tat oder der dabei verwendeten Mittel, noch die Zahl der betroffenen Opfer, die für sich allein eine Tat zum Kriegsverbrechen oder zum Verbrechen gegen die Menschheit stempeln. Ihre gerichtliche Ahndung wird nur dann zur bedingungslosen Forderung, wenn eine Tat als Teilausführung des politischen Programms einer tatsächlich die Macht ausübenden Gruppe oder als besonders krasse Verletzung der international anerkannten Regeln zum Schutze der Kriegsoffer erscheint und sich dadurch sowie durch ihre unmenschliche Grausamkeit und die Vielzahl der betroffenen Opfer aus dem Bereich der gewöhnlichen Kriminalität heraushebt. Das Aufsehen, das solche Taten in der öffentlichen Weltmeinung erregen, ist somit eine Folge der im Vergleich zu aller anderen Kriminalität nicht mehr fassbaren Ungeheuerlichkeit eines Geschehens, das den Eindruck der völligen Entmenschlichung der Täter erweckt. Taten, die so einzustufen sind, und nur solche Taten sollen Gegenstand der Spezialregelung sein.

Bedauerlicherweise muss heute damit gerechnet werden, dass auch Terrorakte begangen werden, die sich wegen der angewendeten Mittel und wegen ihres Ausmasses aus dem Bereich der gewöhnlichen Kriminalität herausheben. Erpresserische Drohungen mit Atombomben liegen heute im Bereiche des Möglichen und sollen sich nach Presseberichten bereits ereignet haben. Entsprechendes gilt für die Drohung, Kinder zu töten, die derzeit Italiens Bevölkerung in Schrecken hält. Wir schlagen deshalb vor, besonders schwere Terrorakte in die geplante Neuregelung einzubeziehen, obwohl diese Massnahme auf internationaler Ebene bisher nicht zur Diskussion gestellt worden ist.

Nicht nur Delikte gegen die Menschheit, sondern auch Terrorakte schwerster Art können durch Handlungen begangen werden, die das geltende schweizerische Strafrecht nicht als Verbrechen mit Zuchthaus, sondern als Vergehen mit Gefängnis

bedroht. So lassen sich beispielsweise Methoden zur Verhinderung von Geburten in einer Bevölkerungsgruppe denken, die nicht als schwere Körperverletzung nach Artikel 122 StGB, sondern als Freiheitsberaubung nach Artikel 182 StGB und damit als blosses Vergehen strafbar wären, obwohl sie auf die Ausrottung der Gruppe gerichtet sind. Die klassischen Terrorakte der erpresserischen Androhung von Gewalttaten erfüllen, wenn nicht ein Vermögensvorteil angestrebt wird, nicht den Verbrechenstatbestand der Erpressung nach Artikel 156 StGB, sondern müssen als Drohung und Nötigung, bei Geiselnahme allenfalls auch als Freiheitsberaubung nach den Vergehenstatbeständen der Artikel 180–182 bestraft werden. Eine Beschränkung der im Entwurf vorgeschlagenen Massnahmen auf Handlungen, die nach dem Strafgesetzbuch als Verbrechen strafbar sind, erscheint deshalb nicht als angezeigt.

312 Verbrechen gegen die Menschheit

Die sogenannte «Genozid-Konvention» der UNO vom 9. Dezember 1948 stellt fünf sehr summarisch umschriebene Tatbestände auf:

- a. die Ermordung von Mitgliedern einer Bevölkerungsgruppe;
- b. die schwere Beeinträchtigung der physischen oder geistigen Integrität von Mitgliedern der Gruppe;
- c. die absichtliche Unterwerfung der Gruppe unter Existenzbedingungen, die ihre vollständige oder teilweise Vernichtung zur Folge haben müssen;
- d. Massnahmen zur Verhinderung von Geburten in der Gruppe, sowie
- e. die zwangsweise Verbringung von Kindern aus der Gruppe in eine andere.

Diese Handlungen werden durch die dabei vorherrschende Absicht, eine nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gruppe der Bevölkerung ganz oder teilweise zu vernichten, als Verbrechen gegen die Menschheit qualifiziert.

Der Entwurf für einen neuen Artikel 75^{bis} des Strafgesetzbuches fasst diese Handlungen in Ziffer 1 so zusammen, dass er von Verbrechen oder Vergehen spricht, die auf die Ausrottung oder Unterdrückung einer Bevölkerungsgruppe aus den genannten Gründen gerichtet erscheinen. Abweichend von der Konvention erwähnt allerdings der Entwurf auch die politische Gruppe, die unter bestimmten Umständen ganz besonders der Vernichtung ausgesetzt ist.

Der Begriff der «Unterdrückung» wurde trotz der dagegen in einzelnen Stellungnahmen geäusserten Bedenken beibehalten, weil auch die Unterwerfung einer Gruppe unter Bedingungen, die einer Versklavung gleichkommen, als Delikt gegen die Menschheit zu qualifizieren ist.

313 Kriegsverbrechen

Nach dem Statut des internationalen Militärgerichts in Nürnberg vom 8. August 1945 und den Resolutionen 3 (I) und 95 (I) der UNO vom 13. Februar und 11. De-

zember 1946 gelten als Kriegsverbrechen insbesondere die «schweren Delikte», die in den Genfer Übereinkommen vom 12. August 1949 zum Schutze der Kriegsoffer aufgezählt sind. Als solche nennen das Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der bewaffneten Kräfte im Felde (SR 0.518.12; Art. 50), das Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der bewaffneten Kräfte zur See (SR 0.518.23 Art. 51), das Abkommen über die Behandlung der Kriegsgefangenen (SR 0.518.42; Art. 130) und das Abkommen über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten (SR 0.518.51; Art. 147) übereinstimmend: Mord, Folterung, unmenschliche Behandlung einschliesslich biologischer Experimente, vorsätzliche Verursachung grosser Leiden oder schwere Beeinträchtigung der körperlichen Integrität oder Gesundheit und die Zerstörung oder Aneignung von Gut, die nicht durch militärische Erfordernisse gerechtfertigt sind und in grossem Ausmass auf unerlaubte und willkürliche Weise vorgenommen werden. Die beiden letztgenannten Abkommen führen zusätzlich an: Die ungesetzliche Deportation oder Versetzung, das ungesetzliche Gefangenhalten, die Nötigung einer geschützten Person zur Dienstleistung in den bewaffneten Kräften der feindlichen Macht und den Entzug des Anrechts auf ein ordentliches und unparteiisches Gerichtsverfahren.

Nicht alle diese Handlungen, namentlich die nicht gegen Menschen, sondern gegen Sachgüter gerichteten, heben sich in besonderem Mass aus der gewöhnlichen Kriminalität heraus. Werden sie an einzelnen Opfern begangen, so unterscheiden sie sich von den entsprechenden gemeinrechtlichen Straftaten nur durch die Art der Opfer (Verwundete und Kranke der bewaffneten Kräfte, Kriegsgefangene) oder durch den Zusammenhang mit kriegerischen Ereignissen. Es würde weit über das Ziel hinausschiessen, für sie samt und sonders die Verjährung aufzuheben. Diese Massnahme lässt sich nur für Handlungen rechtfertigen, die ein Mass von Missachtung der Grundsätze der Menschlichkeit zeigen, das sie den Delikten gegen die Menschheit annähernd gleichstellt.

Im Hinblick auf die grundsätzlichen strafrechtlichen Bedenken gegen die Aufhebung der Verjährung kann den Übereinkommen der Vereinten Nationen von 1968 und des Europarates von 1974 nicht gefolgt werden, die *alle* diese Handlungen als unverjährbar erklären. Die Regelung in bezug auf sogenannte Kriegsverbrechen hat sich vielmehr zu beschränken auf Fälle, die im Sinne der Ausführungen zu Beginn der Ziffer 311 durch die Art der Begehung der Tat als besonders schwer erscheinen, d. h. sich aus den Scheusslichkeiten des Kriegsgeschehens herausheben.

314 Terrorakte

Über den Begriff der Terrorakte besteht auf internationaler Ebene keine Einigkeit. Als Terrorismus werden gemeinhin, vor allem auch in dem kürzlich vom Europarat zur Unterzeichnung aufgelegten Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus Straftaten bezeichnet, die unter die Übereinkommen zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen (vom 16. Dez. 1970; AS 1971

1511) und von widerrechtlichen Handlungen gegen die Sicherheit der Luftfahrt (vom 23. Sept. 1971; BBl 1976 III 1259) fallen, einen Angriff auf das Leben, auf die körperliche Unversehrtheit oder die Freiheit völkerrechtlich geschützter Personen, eine Entführung, eine Geiselnahme oder eine schwere widerrechtliche Freiheitsentziehung darstellen, oder bei deren Begehung Personen durch die Verwendung von Sprengkörpern oder automatischen Schusswaffen gefährdet werden. Das am 27. Januar 1977 von 17 Staaten des Europarates, darunter auch der Schweiz, unterzeichnete Übereinkommen schliesst lediglich aus, dass diese Handlungen als politische Delikte angesehen werden, erklärt sie aber nicht als unverjährbar. Es handelt sich dabei im wesentlichen um Taten, die dem Bereich der gewöhnlichen Kriminalität zugehören und die in der Regel nach Ablauf der Verjährungsfristen keinen Anlass dazu geben, die Forderung nach gerichtlicher Beurteilung des Täters zum Politikum zu erheben. Werden jedoch Leben und Freiheit vieler Menschen als Pfand beansprucht und damit sozusagen zur Ware herabgewürdigt, gegen die, in verantwortungslosem Spiel mit der Verantwortung der für den Schutz unbeteiligter und wehrloser Personen zuständigen Behörden, die Erfüllung namentlich politischer Forderungen einer kleinen Minderheit eingehandelt werden sollen, qualifizieren sich solche Handlungen ähnlich wie die Delikte gegen die Menschheit als Angriff auf Stand, Rang und Würde der Menschheit. Wenn die Täter dabei in gewissenloser Weise Massenvernichtungsmittel anwenden oder Katastrophen auslösen oder damit drohen und die Vernichtung eines wahllos und zufällig betroffenen Teils der Bevölkerung in Kauf nehmen, so heben sich auch solche Taten aus der gewöhnlichen Kriminalität in einer Weise heraus, die besondere Massnahmen rechtfertigt.

32 Vorgesehene Massnahmen

321 Im allgemeinen

Wie bereits dargelegt, ist es gegebenenfalls das Erlöschen der Strafgewalt durch Zeitablauf, das der Durchführung eines gerichtlichen Verfahrens entgegensteht. Das ist sowohl dann der Fall, wenn das Erlöschen der Strafgewalt die Auslieferung des Verdächtigten an den ihn verfolgenden Staat hindert, wie auch wenn es in einem Staat, dem die Ahndung der Tat obliegt, die Eröffnung oder das Zuendenführen eines Strafverfahrens verunmöglicht. Das in der öffentlichen Weltmeinung sich widerspiegelnde allgemeine Rechtsgefühl akzeptiert es angesichts der Unmenschlichkeit der in Frage stehenden Taten zum weit überwiegenden Teil nicht, dass nicht einmal der Versuch unternommen werden soll, die Schuld des Verfolgten festzustellen, und dass darauf kurzerhand und ohne jegliche Prüfung verzichtet wird, und zwar aus Gründen, die im Einzelfall durchaus nicht unbedingt vorliegen müssen, die aber das Gesetz als gegeben voraussetzt. Berücksichtigt man die vielfach verheerenden und über Jahrzehnte sich auswirkenden grauenhaften Folgen solcher Verbrechen für die betroffene Bevölkerung, so erscheint es auch als ein Gebot der Gerechtigkeit dieser gegenüber, dafür zu sorgen, dass nicht Vorschriften, die gerade in diesen Fällen der Absicht des Gesetzgebers nicht entsprechen, die

zuständigen Gerichte daran hindern, ihre Pflicht zu tun. Die Schweiz muss deshalb nicht nur in der Lage sein, Personen auszuliefern, die solcher Taten beschuldigt werden, sondern sie muss sie auch bestrafen können, wenn ihre Auslieferung aus irgendeinem Grund nicht möglich ist.

Die Zwangslage, in die der Rechtsstaat in solchen Fällen gerät, kann sowohl für die Auslieferung wie für die Übernahme der Strafverfolgung vermieden werden, wenn die Verjährung von Taten aufgehoben wird, die in der dargelegten Art aus der gewöhnlichen Kriminalität herausragen. Dafür ist nicht massgebend, ob bestimmte gesetzliche Tatbestände erfüllt sind, sondern, ob die Tat aufgrund der damit verfolgten Absicht und der Art ihrer Begehung und der dazu verwendeten Mittel so eingestuft wird, dass die Verjährung, die sich für den Verfolgten als Rechtswohltat auswirkt, zum weiteren, schweren Unrecht an der betroffenen Bevölkerung wird. Der Entwurf geht deshalb so vor, dass er die für Delikte gegen die Menschheit nach Ziffer 1 erforderliche Absicht umschreibt und auf die Art der Begehung der Tat und der dabei verwendeten Mittel für Kriegsverbrechen und Terrorakte nach Ziffer 2 und 3 der Bestimmungen über die Unverjährbarkeit hinweist. An der grundsätzlichen Geltung der Verjährungsvorschriften für alle Taten, die sich nicht in dieser Weise aus der Kriminalität des Alltags herausheben, würde nichts geändert.

322 Die Regelung der Rückwirkung

Die Verjährung hindert den Staat an der Ausübung seiner Strafgewalt. Dass im Bereich der internationalen Zusammenarbeit der ersuchte Staat die Verjährung berücksichtigen soll in Verfahren, in denen er keine Strafgewalt ausübt oder wenigstens ausüben könnte, widerspricht deshalb eigentlich der Logik. Wo keine Strafgewalt ausgeübt wird, bleibt an sich kein Raum für ein Institut, das sie begrenzt. Das gilt erst recht für das Verbot der Rückwirkung, das aus dem Grundsatz der Legalität (des materiellen Rechts) abgeleitet wird. Formen der internationalen Zusammenarbeit in Strafsachen, bei denen der ersuchte Staat Strafgewalt ausübt, sind nur die stellvertretende Strafverfolgung und die Vollstreckung fremder Strafentscheide, nicht aber die Auslieferung und die andere Rechtshilfe. Würden daraus die Konsequenzen für die hier zur Diskussion stehenden Fälle nicht gezogen, sähe der Bundesrat keine andere Möglichkeit, als die Praxis, die mit dem Bundesratsbeschluss vom 27. April 1965 in Aussicht genommen und im Fall Menten angewandt wurde, weiterzuführen. Da sie rechtlich gesehen ebenfalls darauf hinausläuft, dass eine bereits eingetretene Verjährung nicht berücksichtigt wird, erschiene es als kaum verständlich, wenn auf die Schaffung einer gesetzlichen Rechtsgrundlage verzichtet und damit einer Lösung der Vorzug gegeben würde, die an der kritisierten Rückwirkung nichts ändert.

Die Aufhebung der Verjährung soll nach den vorgesehenen Übergangsbestimmungen gelten, wenn die Strafverfolgung oder die Strafe nach bisherigem Recht im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Gesetzesänderung noch nicht verjährt war. Das

muss ausdrücklich festgelegt werden, wenn die Aufhebung der Verjährung nicht nur für Taten gelten soll, die nach diesem Zeitpunkt begangen werden. Nach dem Entwurf wird somit nur eine nach bisherigem Recht noch laufende Verjährung von der Gesetzesänderung betroffen, nicht aber die vor deren Inkrafttreten bereits eingetretene Verjährung. Eine Lösung, die auch diese noch verbleibende Lücke schliesse, würde gegen den im Strafgesetzbuch verankerten Grundsatz des milderen Rechts verstossen und das Vertrauensprinzip verletzen.

Die Schweiz kann aber bei Auslieferungen oder bei der akzessorischen Rechtshilfe, wo sie keine Strafgewalt ausübt, ohne Verletzung dieser Grundsatz von der Berücksichtigung der nach ihrem Recht bereits eingetretenen Verjährung absehen. Wer im Ausland unter der Herrschaft eines Rechts, das keine Verjährung dieser Delikte kennt, gehandelt hat, kann sich nicht darauf berufen, dies sei nach dem Recht der Schweiz, in die er sich geflüchtet hat, anders. Diesen Schritt hält der Bundesrat für gerechtfertigt, weil er nur für eine verhältnismässig kurze Übergangszeit Bedeutung und, da solche Fälle äusserst selten sind, eher vorbeugenden Charakter hat. Es ist deshalb vorgesehen, dem Artikel 108 des Bundesgesetzes über internationale Rechtshilfe in Strafsachen einen neuen Absatz 3 beizufügen, der den Bundesrat ermächtigt, die Auslieferung oder andere Rechtshilfe auch dann zu bewilligen, wenn nach der neuen Regelung die Verfolgung der Tat oder die Strafe als bereits verjährt anzusehen ist.

323 Die politischen und rechtspolitischen Einwände gegen diese Lösung

Es lässt sich nicht übersehen, dass insbesondere die Siegermächte des Zweiten Weltkrieges von «Verbrechen gegen die Menschheit» und «Kriegsverbrechen» gesprochen haben. Diese Ausdrücke sind zudem in weiten Teilen der Welt von ideologischer Färbung nicht frei und heute noch strafrechtlich nicht definiert. Es liegen jedoch unübersehbare Anzeichen dafür vor, dass die Idee der Unverbrüchlichkeit der Menschenrechte eine Sprengkraft entwickelt, die ihr auch dort zum Durchbruch verhelfen wird, wo sie vorerst noch ein blosses Lippenbekenntnis ist. Die Unvollkommenheit der heute noch vorherrschenden Wertungen sollte deshalb nicht zum Vorwand genommen werden, um den Problemen aus dem Weg zu gehen.

Damit stehen in engem Zusammenhang die Bedenken, dass in solchen Fällen vielfach ein vorurteilsloses und die anerkannten unerlässlichen Rechtsgarantien bietendes Strafverfahren nicht als gewährleistet angesehen werden könne. Wo solche Bedenken wirklich begründet erscheinen, bestünde indessen nach dem Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen die Möglichkeit der stellvertretenden Strafverfolgung in der Schweiz. Auch dieser Einwand erscheint somit nicht durchschlagend.

Schliesslich kann geltend gemacht werden, es handle sich bei dieser Vorlage um ein Gelegenheitsgesetz. Richtig ist daran nur soviel, dass ein konkreter Einzelfall

mit unerwarteter Schärfe gezeigt hat, welche Nachteile die nach rein strafrechtlichen Grundsätzen ausgerichtete Regelung der Verjährung in Ausnahmefällen aufweist. Er hat sozusagen das handgreifliche Anschauungsmaterial dafür geliefert, dass die politischen Realitäten gelegentlich stärker sind als das positive Recht, das diesen nicht Rechnung trägt. Wo dies dem Rechtsstaat wiederfährt, weil er es versäumt hat, seine Rechtsordnung diesen Realitäten anzupassen, obwohl dies ohne Schaden für die Rechtsstaatlichkeit möglich gewesen wäre, wird er unglaublich. Das wäre genau das, was nicht sein darf.

33 Die Rechtsstaatlichkeit der vorgeschlagenen Lösung

Viele Staaten kennen in ihrer Rechtsordnung die Verjährung nicht, wenigstens nicht für die schwersten Delikte. Darunter finden sich zahlreiche Staaten, denen die Rechtsstaatlichkeit sicher nicht abgesprochen werden kann. Das Erlöschen der Strafgewalt durch Zeitablauf ist ein Grundsatz, der sich aus der Erfahrung entwickelt hat, dass mit wachsendem zeitlichem Abstand von der Tat der Beweis für die Schuld des Verfolgten immer schwieriger wird und jedenfalls nach Ablauf eines langen Zeitraums die Persönlichkeit des Täters sich gewandelt habe. Beides gilt nur bedingt und beeinträchtigt nicht notwendigerweise die Rechtsstaatlichkeit des Strafverfahrens, das erst längere Zeit nach der Tat durchgeführt wird. Die Rechtsgenügllichkeit des Schuldbeweises ist eine Frage der Beweiswürdigung, der das Gericht ohne weiteres dadurch Rechnung tragen kann, dass es den Wert der Beweise entsprechend sorgfältig beurteilt. Eine Wandlung der Persönlichkeit des Verfolgten kann gerade bei den hier in Frage stehenden Taten nicht einfach vorausgesetzt werden. Zudem geschieht dem Verfolgten, selbst wenn er inzwischen die Überzeugung gewonnen hat, Schreckliches getan zu haben, kein Unrecht, wenn er sich vor Gericht verantworten muss. Schliesslich aber und vor allem ist es nicht zuletzt auch ein rechtsstaatliches Erfordernis, dass schwerste Rechtsbrüche wenn immer möglich gerichtlich beurteilt werden müssen.

Das steht zwar im Gegensatz zu Artikel 337 des Strafgesetzbuches. Doch wäre es mit dem Zweck der vorgeschlagenen Änderung nicht vereinbar, wenn der Grundsatz des mildereren Rechts angewendet würde. Es steht ausser Frage, dass die Nichtverjährung kein Merkmal der Strafbarkeit einer Handlung ist. Der Eintritt der Verjährung kann an dem mit der Strafbestimmung zum Ausdruck gebrachten Unwerturteil über das von dieser umschriebene Verhalten nichts ändern, sowenig wie der Zeitraum, während dessen Ablaufs der Staat seine Strafbefugnis ausüben kann.

Es sind keine Gründe ersichtlich, die einer Aufhebung der zeitlichen Beschränkung der Strafgewalt entgegenstehen, solange diese nach den geltenden Vorschriften nicht erloschen ist.

In bezug auf die Nichtberücksichtigung der bereits eingetretenen Verjährung bei der Auslieferung und der anderen Rechtshilfe ist hervorzuheben, dass das Strafgesetzbuch in diesem Falle lediglich die Verhängung einer Strafe ausschliesst (BGE 72

IV 47). Das schweizerische Recht kann dies selbstverständlich nur für die der schweizerischen Gerichtsbarkeit unterworfenen Taten festlegen. Wo diese nicht gegeben ist, kann die Schweiz keine Strafe verhängen. Da weder mit der Auslieferung noch mit der Leistung von Rechtshilfe eine Strafe verhängt wird, kann hier von einer rechtsstaatlich unzulässigen Wiedereröffnung abgelaufener Fristen nicht die Rede sein. Da zudem der Eintritt der Verjährung nach schweizerischem Recht an der Strafbarkeit der Handlung nichts ändert, sondern die schweizerische Strafgewalt zum Erlöschen bringt, liegt hier überhaupt keine rückwirkende Wiederherstellung der Strafbarkeit vor.

4 Verfassungsmässigkeit

Sachlicher Gegenstand dieser Vorlage ist die Änderung der Verjährungsvorschriften des Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes. Der Bund ist nach Artikel 64^{bis} Absatz 1 der Bundesverfassung zur Gesetzgebung im Gebiete des Strafrechts befugt.

5 Anträge

Gestützt auf diese Darlegungen stellen wir den Antrag, im Entwurf für ein Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen den Artikeln 107 und 108 die in der Anlage vorgesehenen Absätze einzufügen.

**Bundesgesetz
über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen
(IRSG)**

Entwurf

Der Entwurf des Bundesgesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG) gemäss Botschaft des Bundesrates vom 8. März 1976¹⁾ wird wie folgt geändert:

Art. 107 Abs. 2 (neu) und 3

² a. Das Strafgesetzbuch²⁾ wird wie folgt geändert:

Art. 75^{bis} (neu)

3. Unverjährbarkeit

Keine Verjährung tritt ein für Verbrechen und Vergehen, die

1. auf die Ausrottung oder Unterdrückung einer Bevölkerungsgruppe aus Gründen ihrer Staatsangehörigkeit, Rasse, Religion oder ihrer ethnischen oder politischen Zugehörigkeit gerichtet erscheinen oder
2. in den Genfer Übereinkommen vom 12. August 1949³⁾⁻⁶⁾ und den andern von der Schweiz ratifizierten internationalen Vereinbarungen über den Schutz der Kriegsoffer als schwer bezeichnet werden, sofern die Tat nach Art ihrer Begehung als besonders schwer erscheint, oder
3. als Mittel zu gewissenloser Erpressung Leib und Leben vieler Menschen in Gefahr brachten, namentlich unter Verwendung von Massenvernichtungsmitteln, Auslösen von Katastrophen oder deren Androhung oder in Verbindung mit Geiselnahmen.

Übergangsbestimmung

Artikel 75^{bis} des Strafgesetzbuches gilt, wenn die Strafverfolgung oder die Strafe nach bisherigem Recht im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Änderung noch nicht verjährt war.

¹⁾ BBl 1976 II 444

²⁾ SR 311.0

³⁾ AS 1951 181

⁴⁾ AS 1951 207

⁵⁾ AS 1951 228

⁶⁾ AS 1951 300

b. Die entsprechenden Texte werden als Artikel 56^{bis} (neu) und als Übergangsbestimmung dem Militärstrafgesetz¹⁾ eingefügt.

³ *Bisheriger Absatz 2**

Art. 108 Abs. 3 (neu)

³ Ersuchen um Auslieferung oder andere Rechtshilfe wegen Taten, deren Verjährung nach Artikel 75^{bis} des Strafgesetzbuches²⁾ oder Artikel 56^{bis} des Militärstrafgesetzes¹⁾ ausgeschlossen ist, kann der Bundesrat auch dann entsprechen, wenn im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Bestimmungen die Strafverfolgung oder die Strafe bereits verjährt war.

5495

¹⁾ SR 321.0

²⁾ SR 311.0

^{*}) Die bisherige Fussnote 2 (SR 173.110) erhält die Ziffer 8.

Zusatzbotschaft zum Entwurf eines Bundesgesetzes Über internationale Rechtshilfe in Strafsachen vom 6. Juli 1977

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1977
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	33
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	76.033
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.08.1977
Date	
Data	
Seite	1247-1262
Page	
Pagina	
Ref. No	10 047 123

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.