

## Botschaft

des

Bundesrathes an die h. Bundesversammlung, betreffend den  
Auslieferungsvertrag mit Frankreich.

(Vom 29. November 1869.)

---

### Tit. I

In der Botschaft vom 28. Juni 1869, betreffend den neuen Vertrag mit Frankreich über die zivilrechtlichen Verhältnisse vom 15. gl. Mts. haben wir Ihnen bereits mitgetheilt, daß die schon im Jahr 1864 angeregte Revision der Bestimmungen des Vertrages von 1828, welche die Auslieferung von Verbrechern und Angeschuldigten beschlagen, infolge Ihrer Postulate vom Juli 1866 und 1867 aufgenommen und beinahe zu Ende geführt worden sei. Die Differenzen, welche damals allein noch walteten, bezogen sich lediglich auf die politischen Verbrechen. Indesß wurden auch diese Schwierigkeiten bald nach Erlaß jener Botschaft gehoben, und zwar in einer Weise, die den politischen Prinzipien der Schweiz entspricht. Wir sind daher gegenwärtig in der Lage, Ihnen auch den neuen Vertrag mit Frankreich über die gegenseitige Auslieferung von Verbrechern und Angeschuldigten zur Prüfung und Genehmigung vorzulegen und denselben mit der gegenwärtigen Botschaft Ihnen einzubegleiten.

Wir haben schon in der Botschaft vom 28. Juni den historischen Gang der Verhandlungen über die Einleitung der Revision aller seit dem Abschluß der Verträge vom 30. Juni 1864 noch in Kraft gebliebenen

Bestimmungen des Vertrages vom Jahr 1828 im Allgemeinen bis zu dem Momente gezeichnet, wo die eigentlichen Negotiationen über die Revision selbst beginnen konnten. Namentlich haben wir hervorgehoben, daß man von Anfang an übereingekommen sei, die zivilrechtlichen und strafrechtlichen Verhältnisse auseinander zu halten und in besondern Verträgen zu reguliren.

Nachdem nun der Vertrag über die zivilrechtlichen Verhältnisse Ihre Prüfung bestanden und die beidseitigen Ratifikationen erhalten hat, so daß derselbe auf den 1. Januar 1870 in Kraft treten kann, erübrigt uns noch, den Gang der gesonderten Unterhandlungen über die strafrechtlichen Verhältnisse etwas näher zu berühren und sodann den Inhalt dieses Vertrages und den Sinn und die Tragweite einzelner Bestimmungen einer speziellen Prüfung zu unterstellen.

Bekanntlich behandelt der Vertrag von 1828 die Auslieferung von Verbrechern und die damit zusammenhängenden Fragen nur in den zwei Artikeln V und VI. Es mußten daher die wenigen Grundsätze, die sie enthielten, gegenüber der so raschen Entwicklung aller Verhältnisse mehr und mehr als lückenhaft erscheinen. Der wesentlichste Mangel bestand aber darin, daß Art. V nur eine sehr beschränkte Zahl von Verbrechen, welche ein Auslieferungsbegehren begründen konnten, aufzählte. Man war daher genöthigt, um sich gegenseitig eine wirksamere Rechtshülfe zu sichern, die Erweiterung des Kreises jener Verbrechen in der Praxis oder durch spezielle Uebereinkommen anzustreben. Allein es wurde dadurch keine sichere Basis gewonnen und die Praxis wurde bald wieder schwankend. Aus den vielen derartigen Verhandlungen verdienen jene aus den 1850er Jahren einer besondern Erwähnung.

Die französische Gesandtschaft machte nämlich schon im September 1854 darauf aufmerksam, daß die Verbrechen gegen Treu und Glauben zusehends sich vermehren. Es liege daher eine Ergänzung des Vertrages von 1828 gerade in dieser Richtung im Interesse der öffentlichen Ordnung, und es erscheine diese Ergänzung geradezu als dringend. Gleichzeitig wurde auch damals schon eine Vereinbarung angeregt hinsichtlich des Verbrechens der Nothzucht und anderer Angriffe auf die Schamhaftigkeit, da sich diese oft wiederholen.

Statt aber auf solche besondere Vereinbarungen hinsichtlich spezieller Verbrechen einzutreten, fand man es Angesichts der auch in andern Richtungen zu Tage getretenen Mangelhaftigkeit des Vertrages doch besser, den Abschluß eines neuen vollständigeren Vertrages in Aussicht zu nehmen. In der That wurden noch im Jahr 1854 förmliche Konferenzen zu diesem Zwecke eröffnet, die auch im Jahr 1855 fortgesetzt wurden und zur völligen Vereinbarung eines Projektes führten, mit einziger Ausnahme des Artikels betreffend die politischen Verbrechen. Ueber

diesen Punkt war jedoch eine Verständigung nicht zu erzielen. Es blieb daher die ganze Angelegenheit suspendirt und im September 1856 wurden die hierseitigen Akten in das Archiv niedergelegt.

Ueber die Wiederaufnahme der Unterhandlungen im Jahr 1863 haben wir bereits in der Botschaft vom 28. Juni abhin berichtet, sowie auch darüber, daß die zivilrechtlichen und strafrechtlichen Verhältnisse damals verschoben worden seien, um bei den neuesten Verhandlungen in ganz getrennte Verträge ausgeschieden zu werden.

Die Konferenzen betreffend die strafrechtlichen Verhältnisse begannen am 7. April 1868. Als Repräsentant der Schweiz haben wir hiezu bevollmächtigt den schweizerischen Minister in Paris, Hrn. Dr. Kern. Die französischen Delegirten waren: Hr. Babinet, Direktor für kriminelle Angelegenheiten im Justizministerium, und Hr. Gay-de-Tunis, Unterdirektor in der Abtheilung für Prozeßwesen im Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten, der letztere als zeitweiliger Remplacant des Herrn Willefort, welcher längere Zeit krank war.

Nach vier Sitzungen führten diese Verhandlungen in der Mitte des Monats Mai 1868 zu einem ersten Projekt, in welchem jedoch diejenigen Punkte, über welche noch keine Verständigung erzielt werden konnte, gesondert herausgehoben wurden. Es blieben noch fünf streitige Fragen pendent, nämlich: 1) die Bestimmung der Verbrechen und Vergehen, welche zur Auslieferung verpflichten sollen; 2) die Form des Verfahrens zum Zwecke einer provisorischen Verhaftung; 3) die Transportkosten; 4) die Rogatorien und 5) die politischen Verbrechen.

Die weitem Unterhandlungen drehten sich nun lediglich um diese Fragen. Es konnte indeß über die meisten derselben verhältnismäßig bald auch eine, wie uns scheint, annehmbare Form der Verständigung erzielt werden. Einzig der Artikel betreffend die politischen Verbrechen bot wieder große Schwierigkeiten und drohte abermals den Abbruch der Unterhandlungen herbeizuführen. Schließlich konnte dieser Knoten nur durch die Dazwischenkunft des Kaisers und des Ministerrathes in einer Weise gelöst werden, die uns gestattete, am 9. Juli 1869 den neuen Vertrag unter gegenseitigem Ratifikationsvorbehalt unterzeichnen zu lassen.

Indem wir nun diesen Vertrag Ihnen zur Ratifikation vorlegen, begleiten wir denselben mit folgenden Erläuterungen.

Zunächst bezieht sich der Vertrag auf alle Personen, welche in einem der beiden Staaten von den kompetenten Behörden wegen eines im Vertrage aufgezählten Verbrechens oder Vergehens als Urheber oder Mitschuldige in Untersuchung gezogen oder verurtheilt worden sind, und es ist die einzige Ausnahme aufgestellt, daß die eigenen Angehörigen nicht auszuliefern seien.

Es ist sonach auch hier der Grundsatz anerkannt, der in den neuern Verträgen allgemeine Anerkennung gefunden hat, wonach auch die Angehörigen dritter Staaten ohne Beschränkung ausgeliefert werden müssen. Der Vertrag von 1828 beschränkte die Verpflichtung zur Auslieferung nur auf die Franzosen von Seite der Schweiz und auf die Schweizer von Seite Frankreichs. Allein in der Praxis wurden schon jetzt auch die Angehörigen dritter Staaten gegenseitig ausgeliefert, obschon die Contractanten frei waren, ganz nach Umständen zu handeln und bei der Regierung des Staates, dem der Verbrecher angehörte, anzufragen oder nicht. Immerhin ist einem solchen bloß faktischen Zustande eine feste Norm vorzuziehen. Der Zweck solcher Verträge, nämlich die Beförderung der Rechtssicherheit und die internationale Mitwirkung zur Realisirung des Rechts, wird aber in weit höhern Maße erreicht, wenn alle fremden Individuen, die als Urheber von Verbrechen oder Vergehen signalisirt sind, ausgeliefert werden, als wenn man sich nur auf die Auslieferung der Angehörigen der contrahirenden Staaten beschränkt.

Was die Verbrechen und Vergehen betrifft, welche gegenseitig zur Auslieferung verpflichten, so ist deren Zahl in diesem neuen Vertrag gegenüber dem alten Vertrag mit Frankreich bedeutend vermehrt worden. Während der Vertrag von 1828 nur 9—10 einzelne Verbrechen enthielt, sind im neuen 32 theils einzelne Verbrechen, theils Gruppen von verwandten Verbrechen und Vergehen aufgezählt.

Der Vertrag von 1828 enthielt allerdings gerade in dieser Beziehung eine sehr empfindliche Lücke, und oft konnten kantonale Behörden nicht begreifen, warum überhaupt ein Auslieferungsvertrag mit Frankreich bestehe, wenn sie erfahren mußten, daß in gewissen Fällen, die am Wohnorte des Flüchtigen Aufsehen erregen oder Geschädigte empfindlich berühren mochten, eine Auslieferung des Angeklagten nicht erhältlich sei, so daß der Letztere die Früchte seines Verbrechens ruhig genießen und nur in contumaciam verurtheilt werden konnte. Es mußte daher jedenfalls eine ganz bedeutende Vermehrung der Scala in Aussicht genommen werden. Das gleiche Bestreben waltete aber auch auf französischer Seite.

Die dortigen Delegirten traten schon von Anfang an mit einem Projekte auf, das nicht bloß eine weit größere Zahl von wirklichen Verbrechen (crimes), die zur gegenseitigen Auslieferung verpflichten sollten, aufzählte, sondern auch auf viele Handlungen ausgedehnt war, die als bloße Vergehen (délits) strafbar sind.

Diese Ausdehnung wurde von den französischen Delegirten sofort mit einem gewissen Nachdruck betont und damit begründet, daß in Folge der Leichtigkeit der Circulation und also auch der Flucht, welche die Eisenbahnen und die Aufhebung der Pässe biete, den Regierungen im

Interesse der Gerechtigkeit nothwendig auch die Verfolgung der Urheber von Verbrechen und Vergehen erleichtert werden müsse. Zudem beweiße die Erfahrung, wie schwer es in dieser Beziehung sei, die Unterscheidung zwischen Vergehen und Verbrechen aufrecht zu halten. Sie fügten bei, daß die französische Regierung auch bei den künftigen Negotiationen mit andern Ländern nach diesen Prinzipien verfahren werde, und wiesen darauf hin, daß das von den belgischen Kammern am 5. April 1868 angenommene Gesetz von gleichen Prinzipien ausgehe.

Mit der aufgestellten Zahl von strafbaren Handlungen, welche die Auslieferung begründen sollten, hatten nun aber die französischen Delegirten unsere Bestrebungen mehr als erfüllt. Wir hätten uns mit einer Liste begnügt, wie sie etwa die Verträge mit Oesterreich und Baden enthalten, oder auch wie sie der neueste Vertrag mit Italien aufweist, wo schon eine ansehnliche Vermehrung stattgefunden hat. Wir bemühten uns daher namentlich im Sinne unseres Vertrages mit Italien, eine Verminderung der Zahl und eine Vereinfachung in der Begriffsbezeichnung zu erhalten.

Allein der Erfolg war nur gering. Es bestanden die französischen Delegirten im Großen und Ganzen beharrlich auf ihrem Vorschlage, als Basis eines neuen Vertragsrechtes, das künftig überall zur Anwendung kommen müsse.

Indeß kann man sich auch mit diesem neuen System befreunden, da keine Verpflichtung vorliegt, die nach Frankreich geflüchteten Schweizer zu verlangen, wenn die lokalen Behörden finden, die eingeklagte Handlung sei zu unbedeutend, während umgekehrt kein Interesse besteht, solche Franzosen zu behalten, die einer strafbaren Handlung sich schuldig gemacht haben und deswegen reklamiert werden. Die Entwicklung des Verkehrs, der Eisenbahnen und der Telegraphen, ferner die massenhafte gegenseitige Einwanderung von Angehörigen des andern Staates und endlich die lange Gränze zwischen der Schweiz und Frankreich erfordern übrigens nothwendig eine besondere Entwicklung der gegenseitigen Rechtshülfe und rechtfertigen darum auch insbesondere auf dem Gebiete des Strafrechts, den staatlichen Schutz für Personen und Eigenthum bis auf scheinbar unbedeutende Gesetzesverletzungen hinab auszudehnen.

In der That beschlagen die aufgezählten Begriffsbezeichnungen oft nur scheinbar unbedeutende Handlungen; es sind aber die dem Art. 1 beigefügten Beschränkungen nicht zu übersehen, indem dadurch eine große Masse von Handlungen, die als Vergehen erscheinen und korrekcionell bestraft werden, von jeder Auslieferung ausgeschlossen ist. Darnach kann die Auslieferung in folgenden zwei Fällen nicht verlangt, resp. sie muß nicht gewährt werden:

- a. im Falle das flüchtige Individuum bereits verurtheilt ist: — wenn die Strafe nicht wenigstens in zwei Monaten Gefängniß besteht;
- b. im Falle das flüchtige Individuum noch nicht verurtheilt, aber in Untersuchung ist: — wenn das Maximum der auf die eingeklagte Handlung anwendbaren Strafe nicht in wenigstens zwei Jahren Gefängniß oder in einer andern gleich schweren Strafe besteht.

Was den Versuch betrifft, so begründet dieser nur dann die Auslieferung, wenn er sich auf eine Handlung bezieht, die im Vertrage speziell aufgezählt und in dem Staate, der die Auslieferung verlangt, als Verbrechen (crime) strafbar ist. Eine Abweichung von diesem Grundsatz wurde nur angenommen bei Diebstahl, Presserei und Erpressung, indem hier wegen Versuch die Auslieferung auch dann stattfinden soll, wenn die vollendete Handlung bloß als Vergehen (délit) strafbar wäre. Der Grund für diese Erweiterung liegt in dem Umstande, daß diese drei Arten von Vergehen sehr häufig vorkommen.

In allen Fällen aber, so schließt der Art. 1, handle es sich um Verbrechen oder um Vergehen — kann die Auslieferung nur dann stattfinden, wenn die gleiche Handlung in beiden Staaten strafbar ist. Auch dieser Satz wird eine nicht unerhebliche Beschränkung der Auslieferungen zur Folge haben. Z. B. ist die Unterschlagung von Bogtgeldern durch den Vogt ausgeschlossen, weil diese Handlung nach der französischen Strafgesetzgebung nicht strafrechtlich verfolgt werden kann, sondern lediglich Grund bildet zu einer Klage auf Restitution und Schadenersatz.

In Uebereinstimmung mit allen andern Auslieferungsverträgen der Schweiz sind auch hier die politischen Verbrechen ausgeschlossen. Die Auslieferung wird also wegen keinem derartigen Verbrechen bewilligt. Ferner ist im Art. 2 ausdrücklich festgesetzt, daß ein Individuum, dessen Auslieferung wegen einer andern im Vertrage vorgesehenen strafbaren Handlung hätte bewilligt werden müssen, in keinem Falle wegen eines vor seiner Auslieferung begangenen politischen Vergehens, noch wegen irgend einer mit einem derartigen Verbrechen oder Vergehen zusammenhängenden Handlung verfolgt oder bestraft werden darf. Wenn also wegen derjenigen Handlung, welche die Auslieferung begründet hat, eine Freisprechung einträte, so müßte ein solches Individuum wieder unter den Schutz des Asyls zurückgeliefert werden.

Dieser Artikel ist genau so redigirt, wie er in Uebereinstimmung mit den andern Auslieferungsverträgen der Schweiz in den ersten Konferenzen von dem schweizerischen Delegirten vorgeschlagen worden ist.

Wir haben bereits erwähnt, daß dieser Artikel 2. in den Unterhandlungen die meisten Schwierigkeiten verursacht habe und nahezu wieder den Abbruch der Unterhandlungen herbeigeführt hätte, indem wir uns in keinerlei Modifikationen des Grundsatzes, wie er nun festgestellt ist, einlassen wollten, noch konnten.

Die französischen Delegirten anerkannten zwar auch, daß wegen politischen Verbrechen und Vergehen keine Auslieferung stattfinden soll, allein sie wollten einen Angriff auf die Person des Souverains und seine Familie als gemeine Verbrechen angesehen wissen. Zu diesem Ende verlangten sie, daß dem ersten Satz von Art. 2 (oder Art. 13. des ersten Entwurfes) folgender Zusatz beigefügt werden soll:

„Der Angriff gegen die Person eines fremden Souverains oder gegen ein Mitglied seiner Familie wird weder als ein politisches, noch als ein mit einem solchen connexes Verbrechen angesehen, wenn dieser Angriff in Mord, Todtschlag oder Vergiftung bestehen würde.“

So erklärlich es ist, daß diese Proposition von Seite der Delegirten eines monarchischen Staates gemacht wurde, so ist es doch nicht minder erklärlich, daß sie von den Repräsentanten eines republikanischen Staates nicht anerkannt werden konnte. Der prinzipielle Gegensatz ist schon an sich vollkommen klar, und der schweizerische Standpunkt ist nach unserer Ansicht so selbstverständlich, daß wir uns einer weiten Begründung durchaus enthalten zu können glauben. Wir brauchen nur darauf hinzuweisen, daß die Schweiz das seit Jahrhunderten allen politisch Verfolgten gewährte Asyl aufgeben müßte, sobald ein Grundsatz, wie ihn die französischen Delegirten vorgeschlagen haben, in einem solchen Staatsvertrage Aufnahme fände. Bis anhin hat aber die Schweiz allen darauf hinizielenden Zumuthungen widerstanden und keinem andern Staate gegenüber die mindeste derartige Konzession gemacht. Wir konnten daher nicht im geringsten zweifelhaft sein, welchen Weg wir zu befolgen haben, zumal wir schon im Jahr 1856. lieber auf einen neuen Staatsvertrag mit Frankreich verzichteten, als daß wir ein mit unserer republikanischen Staatsform und mit unserer Geschichte so enge verknüpftes Prinzip aufgegeben oder auch nur geschwächt hätten. Auch durften wir nicht aus den Augen lassen, daß eine Konzession zu Gunsten von Frankreich die Ergänzung aller andern Auslieferungsverträge der Schweiz im gleichen Sinne nothwendig zur Folge haben müßte, indem ein derartiges Privilegium zu Gunsten von Frankreich nicht haltbar wäre.

Auf der andern Seite glaubten die französischen Delegirten, daß umgekehrt in der Anerkennung des schweizerischen Vorschlages ein Privilegium zu Gunsten der Schweiz läge, das Frankreich mit Rücksicht auf seine freundschaftlichen Beziehungen zu den andern Staaten, mit denen es Aus-

lieferungsverträge geschlossen habe, nicht eingehen könne. Auch selbst der Justizminister, Herr Baroche, glaubte die hierseitige Redaktion ablehnen zu müssen.

Dieser Standpunkt wurde im Wesentlichen begründet wie folgt:

1. Frankreich könne nicht anerkennen, daß ein Angriff auf das Leben des Souverains auf die gleiche Linie gestellt werden könne mit den gewöhnlichen politischen Vergehen. Bei der Würdigung solcher Handlungen müsse die Absicht, einen Angriff auf das Leben zu machen, vorherrschen, und man könne nicht zugeben, daß das Leben eines Souverains durch das Gesetz weniger geschützt sei als dasjenige des geringsten Unterthans.

2. Die französische Regierung habe diesen Standpunkt in allen Verträgen beibehalten, die sie seit vielen Jahren über die Auslieferung abgeschlossen habe, und gerade auch in demjenigen der ganz neulich mit Belgien unterzeichnet worden sei.

3. Wenn Frankreich in den Unterhandlungen mit der Schweiz auf den von ihm gemachten Vorschlag verzichtete, so würde dadurch ein Präzedenz geschaffen, das man ihm bei den Unterhandlungen mit andern Staaten entgegenhalten könnte.

4. Es hätte selbst eine gewisse Gefahr für Frankreich, den Vorschlag der Schweiz anzunehmen, in dem Sinne nämlich, daß man aus der Weglassung des von den französischen Delegirten angetragenen Zusatzes schließen könnte, daß die Schweiz in allen Fällen von Angriffen gegen den Souverain die Auslieferung oder gerichtliche Nachforschungen betreffend das Attentat verweigere.

5. Verschiedene Staaten, welche in allen Auslieferungsangelegenheiten außerordentlich strenge seien, wie England und die Vereinigten Staaten von Nordamerika, haben dennoch anerkannt, daß man Angriffe solcher Natur keineswegs als einfache politische Vergehen ansehen könne.

Diese Begründung ging augenscheinlich von der irrigen Voraussetzung aus, als ständen zwei Staaten mit ganz identischer Staatsform in Unterhandlung. Es handelte sich also für die Schweiz darum, diese Voraussetzung zu berichtigen, jeden der beiden Staaten in seiner Eigenart darzustellen und zu konstatiren, daß die Schweiz auch ohne eine solche Vertragsklausel ihre internationalen Pflichten gegen einen befreundeten Nachbarstaat anerkenne und stets loyal erfüllen werde.

Von diesem Standpunkte aus beantwortete Hr. Minister Kern das dritte Argument des Hrn. Baroche damit, daß Frankreich durch die Anerkennung des schweizerischen Vorschlages kein ihm nachtheiliges Präzedenz schaffen könne, weil die Schweiz als ein republikanischer Staat in einer von den monarchischen Staaten ganz verschiedenen Lage sei und

fomit in dieser Beziehung von einer Reziprozität zwischen der Schweiz und Frankreich keine Rede sein könne, denn die Schweiz werde niemals einen derartigen Vorbehalt machen zu Gunsten der Mitglieder der Regierung. Dennoch könne von einer Besorgniß, wie sie Hr. Baroche unter Nr. 4 dargestellt habe, keine Rede sein. Die Schweiz verbleibe einfach bei denjenigen Grundsätzen, die sie bis anhin befolgt habe, nämlich: die Bundesbehörden wären, wenn ein derartiges Begehren an sie gestellt würde, nicht zum voraus verpflichtet, eine Auslieferung zu bewilligen, sondern sie hätten zunächst und bevor sie irgend einen Entschcheid fassen würden, alle Umstände des Verbrechens, wodurch das Gesuch veranlaßt wäre, zu prüfen.

Wenn auch in solcher Weise die französischerseits erhobenen Bedenken offenbar siegreich bekämpft waren, so glaubte man sich doch dabei nicht beruhigen zu können.

Hr. Baroche machte deßhalb den Vorschlag, daß eventuell, wenn der schweizerische Antrag angenommen würde, die Erklärung des schweizerischen Delegirten in ein Schlußprotokoll niedergelegt werden sollte, dahin gehend, daß aus dem Stillschweigen des Vertrages, betreffend Angriffe gegen den Souverain, nicht der Schluß gezogen werden dürfe, daß diese nur als einfache politische Vergehen angesehen werden, für welche keine Auslieferung stattfindet, vielmehr seien sie rücksichtlich der Verhaftung, gerichtlichen Verfolgung und Auslieferung nach den allgemeinen Grundsätzen über internationale Justiz- und Rechtspflege zu behandeln.

Bei einer andern Verhandlung machte auch Hr. Babinet noch einen eventuellen Vorschlag, der des Souverains nicht erwähnen sollte und der mit einem bezüglichen Antrag einer Kommission des englischen Parlaments identisch ist, dahin lautend:

Der außerhalb einem insurrektionellen Kampfe verübte Mord wird nicht als politisches Verbrechen betrachtet.

Solche Aus Hilfsmittel konnten aber schweizerischerseits auch nicht anerkannt werden, zumal sie entweder das Gleiche festgestellt hätten, was wir gerade vermeiden mußten, oder der Unbestimmtheit wegen nicht als annehmbar erschienen.

Es ist natürlich etwas ganz Verschiedenes, eine formelle Verpflichtung zur Auslieferung aller Theilnehmer an einem Verbrechen zu übernehmen, oder die Auslieferung nur zu bewilligen, nachdem eine gründliche und unparteiische Untersuchung aller auf das Verbrechen bezüglichen Umstände von Seite der eigenen Staatsbehörden stattgefunden und die Handlung als nicht politischer Natur herausgestellt hat.

Der Hauptgesichtspunkt, der die Schweiz in solchen Angelegenheiten immer leiten muß, ist offenbar der: keinerlei Ungleichheit in den inter-

nationalen Beziehungen und also auch nicht in Fragen über politische Verbrechen; keinerlei Gunst und keinerlei Ungunst gegen irgend einen andern Staat, sondern gegen Alle völlige Gleichheit der Rechte und Pflichten.

Dieser Grundsatz hat uns auch bei dieser ganzen Unterhandlung mit Frankreich geleitet. Es durfte daher die Besorgniß, welche Hr. Minister Baroche mit Bezug auf die vermeintlich nachtheiligere Stellung Frankreichs bei Anlaß künftiger politischer Untersuchungen aus der Ablehnung des französischen Zusatzes ableiten wollte, nicht Platz greifen, vielmehr mußten wir darauf Bedacht nehmen, diese Besorgniß zu zerstören, und dies um so mehr, als Hr. Baroche und der Minister des Auswärtigen, Herr de La Valette, erklärten, sie könnten diese Angelegenheit nicht von sich aus erledigen, sondern müßten den definitiven Entscheid dem Ministerrath und somit auch dem Kaiser selbst vorbehalten.

Wir beauftragten daher Hrn. Minister Kern in einer letzten Instruktion vom 31. Mai 1869, dem Ministerium nochmals die nöthigen Aufklärungen zu geben, was mit Note vom 5. Juni 1869 geschah.

Der wesentliche Inhalt dieser Note geht dahin:

„Das Prinzip, welches die Bundesregierung immer beibehalten hat und wovon sie nicht abgehen kann, ist, daß die politischen Verbrechen und Vergehen nicht unter diejenigen Verbrechen gehören, für welche die gegenseitige Auslieferung festgestellt ist. Wenn ein Auslieferungsbegehren an einen der kontrahirenden Theile gestellt wird, so steht es der Regierung des Landes, von welchem die Auslieferung verlangt wurde, zu, nach Prüfung aller Umstände, welche auf das fragliche Verbrechen sich beziehen, zu entscheiden, ob diese Umstände ihm den Charakter eines politischen Verbrechens oder Vergehens geben und daher die Verweigerung der Auslieferung begründen. Wenn aber umgekehrt jene Prüfung zeigt, daß es sich um ein gemeines Verbrechen oder Vergehen handelt, das im Vertrag vorgesehen ist, so ergibt sich die gegenseitige Verpflichtung zur Auslieferung aus dem Vertrage selbst.

„Frankreich würde also durch die Annahme von Art. 2, wie er von dem schweizerischen Delegirten vorgeschlagen worden, vollständig in der gleichen Lage sich befinden, wie die andern Staaten, mit denen die Schweiz Auslieferungsverträge abgeschlossen hat, oder auch wie jene Staaten, mit denen sie über diese Materie noch nicht in Vertragsverhältnissen steht, indem die Schweiz das Prinzip des Art. 2 auch gegen die Staaten der letztern Kategorie immer angewendet hat.“

Nach einigen allgemeineren Gesichtspunkten bemerkte Hr. Dr. Kern in dieser Note weiter:

„Betreffend den Einwurf, daß Art. 2, wenn er so angenommen würde, wie er von der Schweiz vorgeschlagen ist, in künftigen Unter-

Handlungen zwischen Frankreich und andern Staaten als Präzedenz angerufen werden könnte, so erlaube ich mir auf den Umstand aufmerksam zu machen, daß die Schweiz in Folge ihrer besondern Stellung, die ihr durch ihre politischen Institutionen angewiesen ist, niemals zu Gunsten des Präsidenten ihrer Regierung die Reziprozität verlangen könnte und niemals verlangen würde. Dieser Artikel würde also in der Zukunft bei Anlaß von Unterhandlungen zwischen Frankreich und andern monarchischen Staaten nicht als Vorgang angerufen werden können.

„Ich hoffe, Herr Minister, daß diese Bemerkungen genügend zeigen werden, warum es dem Bundesrathe und der Bundesversammlung unmöglich ist, mit Bezug auf politische Verbrechen und Vergehen andere Bestimmungen anzunehmen oder zu genehmigen, als wie sie bis heute von der Schweiz ununterbrochen und ohne Modifikation in allen von ihr abgeschlossenen Verträgen beibehalten worden sind.

„Meine Regierung würde es im Interesse der Justizverwaltung beider Länder lebhaft bedauern, wenn die Unterhandlungen auch dieses Mal aus dem gleichen Grunde wie 1856 ohne Resultat bleiben müßten.

„Allein sie würde dennoch in der Lage sein, eher auf diese Konvention verzichten zu müssen, als Debatten hervorzurufen, die nach ihrer Ueberzeugung in keiner Beziehung geeignet wären, die beiden Regierungen im gemeinsamen Streben zum Abschlusse eines neuen Auslieferungsvertrages einander zu nähern.“

Nachdem hierauf diese Angelegenheit im Ministerrath erörtert worden war, gab der Minister der auswärtigen Angelegenheiten mit Depeche vom 26. Juni 1869 folgende Antwort:

„Die Regierung des Kaisers, nachdem sie die besondern Gründe, welche die Eidgenossenschaft abhalten, die von den französischen Delegirten ursprünglich vorgeschlagene Redaktion zu unterschreiben, und in dem sie wünscht, der Schweiz einen Beweis ihrer freundschaftlichen Gesinnungen zu geben, schließt sich dem Wortlaute des schweizerischen Projektes an.

„Die Regierung Seiner Majestät beharrt auch nicht auf dem Begreifen eines Spezialprotokolls und beschränkt sich darauf, Akt zu nehmen von der Zusicherung des Bundesrathes, welche Frankreich mit Bezug auf politische Verbrechen und Vergehen eine gleiche Behandlung garantirt, wie diejenige aller andern Staaten, mit welchen die schweizerische Regierung bereits Auslieferungsverträge abgeschlossen hat oder noch abschließen wird. Es versteht sich daher von selbst, ohne daß es nöthig wäre, auf die verschiedenen Redaktionen, welche im Verlauf der Unterhandlungen zur Regulirung der Frage der politischen Vergehen

vorgeschlagen worden sind, zurückzukommen, daß nur der Text von Art. 2 des Projektes, wie er gegenwärtig redigirt ist, in Betracht kommen kann.

„Da nun mit heute ein vollkommenes Einverständnis erzielt ist, so lasse ich die Vertragsurkunden anfertigen, damit wir sogleich nachher zur Unterzeichnung schreiten können.“

Und so geschah es, da diese Frage, wie bereits erwähnt wurde, die letzte war, welche zur Erledigung kam.

Was das Verfahren betrifft, das zu beobachten ist, um die Auslieferung eines Individuums zu erhalten, so sind drei Stadien zu unterscheiden: einerseits die Verhaftung des Verfolgten, andererseits das Gesuch um Bewilligung der Auslieferung und drittens die Vollziehung der Auslieferung.

Bezüglich der Auffuchung und provisorischen Verhaftung eines Individuums zum Zwecke der Auslieferung haben wir uns umsonst bemüht, die Anerkennung des Grundsatzes zu erlangen, daß die vorläufige Verhaftung auch auf direkte Requisition von Seite der zuständigen Gerichts- oder Polizeibehörde durch Vermittlung der Konsulate wegen aller jener Verbrechen und Vergehen, welche eine Auslieferung begründen, ausgewirkt werden könne. Es hätte zur Verhütung von Mißbräuchen eine kurze Frist eingeräumt werden mögen, nach deren Ablauf die Freilassung hätte eintreten müssen, wenn nicht vorher das Begehren um Auslieferung des Verhafteten in gehöriger Form der betreffenden Landesregierung eingereicht worden wäre.

Dies ist so ziemlich dasjenige Verfahren, das bis in die neuere Zeit zwischen der Schweiz und Frankreich praktisch geübt wurde. Es sind aber unlängbar Mißbräuche eingetreten. Dester nämlich kam es vor, daß schweizerische Gemeinds- und Bezirksbehörden telegraphisch die Verhaftung eines Flüchtigen verlangten, bloß um das Geld herauszuerhalten, das er etwa bei sich tragen möchte. Je nach dem Resultate wurde dann auf die Auslieferung verzichtet, ohne daß die Bundesbehörden von diesem Verfahren direkt Kenntniß erhalten hätten. Auch sollen französische Lokalbehörden in einzelnen Fällen amerikanischen und englischen Behörden zu bereitwillig an die Hand gegangen sein. Diese Erfahrungen veranlaßten die französische Regierung schon im Jahre 1867 zu der Forderung, daß das Verhaftungs- und Auslieferungsbegehren auf diplomatischem Wege gestellt werden müssen, und daß nur in dringenden Fällen per Telegraph und durch die Konsulate bei den Lokalbehörden die Verhaftung nachgesucht werden möge, es müsse aber im Telegramm selbst angegeben sein, daß ein gehöriger Verhaftungsbefehl bestehe, und daß das Auslieferungsbegehren sogleich auf diplomatischem Wege nachfolgen werde. Mit andern Worten, es mußte das Tele-

gramm die Notiz enthalten, daß die Verhaftung zum Zwecke der Auslieferung verlangt werde.

Die französischen Delegirten verlangten nun, daß dieses strengere System auch in dem neuen Staatsvertrage bleibende Anerkennung finde. Gemäß der in Frankreich durchgeführten Centralisation der Staatsverwaltung, erscheint es nämlich dort als nicht zulässig, daß Verhandlungen mit Lokalbehörden geführt werden können, ohne die Kontrolle der Regierung zu passiren.

Es ist jedoch die möglichste Erleichterung einer provisorischen Verhaftung von größerer Wichtigkeit für die Schweiz als für Frankreich und wir unterließen nicht, durch unsern Delegirten darauf aufmerksam zu machen, daß die flüchtigen schweizerischen Verbrecher Frankreich so schnell als möglich passiren, und von dessen Häfen aus England oder Amerika zu erreichen suchen, während umgekehrt die flüchtigen französischen Verbrecher in der Regel in der Schweiz ein Versteck zu finden hoffen. Wenn also die Verfolgung der schweizerischen Angeschuldigten mit aller Eile geschehen müsse, so sei eine solche Dringlichkeit für den andern Fall nicht vorhanden.

Die französischen Delegirten erklärten aber in der bestimmtesten Weise, daß Frankreich auf das schweizerische System nicht eingehen könne, weil die von ihnen vorgeschlagene Redaction in den Verträgen enthalten sei, welche Frankreich in den letzten Jahren abgeschlossen habe und nun zu Gunsten der Schweiz keine Ausnahme aufgestellt werden könne.

Da somit keine Hoffnung war, ein unsern Wünschen mehr entgegenkommendes Verfahren zu erlangen, so ist nun im Art. 4 folgendes System für die provisorische Verhaftung vereinbart worden:

Wenn wegen einer der im Art. 1 aufgezählten Handlungen auf diplomatischem Wege der von der zuständigen Behörde ausgestellte Verhaftsbefehl oder eine andere gleichbedeutende Urkunde beigebracht wird, so muß die provisorische Verhaftung angeordnet werden.

Die provisorische Verhaftung muß ferner auch dann stattfinden, wenn brieflich oder per Telegraph die Anzeige gemacht wird, daß gegen ein Individuum ein Verhaftsbefehl erlassen worden sei, insofern diese Anzeige auf diplomatischem Wege gemacht wird.

Diese zweite Form ist unlängbar geeignet, die Härten des Prinzips wesentlich zu mildern. Es ist nämlich wohl zu beachten, daß bei den Unterhandlungen Uebereinstimmung darüber waltete, daß für die Schweiz unter dem diplomatischem Wege in diesem Falle nicht der gewöhnliche Weg durch die Kantonsregierung und Bundesrath ge-

meint sein soll, sondern daß der Brief oder das Telegramm von derjenigen schweizerischen Behörde, welche den Verhaftsbefehl ausgestellt hat, auch direkt an den schweizerischen Minister in Paris eingesendet werden könne, welcher dann auf jene Mittheilung gestützt, bei dem französischen Ministerium des Aeußern die Verhaftung nachzusuchen habe. Die französische Regierung will Sicherheit dafür haben, daß der Verhaftsbefehl von einer kompetenten Behörde ausgestellt sei und anerkennt, daß hiefür die Kontrolle des schweizerischen Ministers in Paris genüge und jedenfalls bessere Gewähr biete, als bloße Lokalbehörden.

Da in der Schweiz die Verhaftsbefehle nicht immer von Gerichtsbeamten ausgestellt werden, so ist der allgemeinere Ausdruck „zuständige Behörde“ gewählt worden.

Endlich kann drittens die provisorische Verhaftung auch direkt von einer Lokalbehörde an die andere verlangt werden. In diesem dritten Falle steht es dann aber in dem Ermessen der angesuchten Behörde, ob sie dem Begehren entsprechen wolle oder nicht. In jedem Falle soll sie aber ohne Verzug alle zur Herstellung der Identität der Person und zur Beibringung der Beweise für die eingeklagte Handlung zweckdienlichen Verhöre vornehmen, und im Falle die Verhaftung verschoben worden wäre, über die Gründe dieser Verschiebung dem Minister der auswärtigen Angelegenheiten (in Frankreich) oder dem Bundespräsidenten (in der Schweiz) Bericht erstatten.

Dieser letztere Fall bietet so ziemlich die Vortheile des bisherigen Verfahrens. Es war auch bis jetzt eine Verhaftung, die auf direktem Wege nachgesucht wurde, keineswegs obligatorisch. Dennoch wurde sie in sehr vielen Fällen vollzogen, und es wird auch in Zukunft geschehen, wenn in gehöriger Form und mit der nöthigen Umsicht verfahren wird. Der Zweck wird insbesondere regelmäßig dann zu erreichen sein, wenn die zweite und dritte Form kumulirt werden, d. h. wenn neben dem auf direktem Wege gestellten Verhaftungsbegehren gleichzeitig noch an den schweizerischen Minister in Paris telegraphirt wird, damit das gleiche Gesuch noch auf diplomatischem Wege vermittelt werde.

Das neue Verfahren verhindert sogar eine bis jetzt immerhin mögliche Willkürlichkeit der Lokalbehörden, indem sie, wenn sie auch eine Verhaftung nicht vollziehen, dennoch verpflichtet sind, alle für die Untersuchung wichtigen Verhandlungen vorzunehmen, und über die Gründe einer unterlassenen Verhaftung Rechenschaft geben müssen, was alles bis anhin nicht der Fall war.

Uebrigens hätte es auch der Schweiz kaum konveniren können, daß jede Lokalbehörde verpflichtet worden wäre, auf das erste Begehren eines beliebigen Beamten in einem französischen Departement ohne weiters

zur Verhaftung eines Bürgers zu schreiten, und es erscheint daher auch von diesem Gesichtspunkte aus das angenommene System als annehmbar.

Was das *Auslieferungsbegehren* selbst betrifft, so muß dieses nach Art. 3 immer auf diplomatischem Wege gestellt werden, ein Grundsatz, der allgemeine Geltung hat und von Frankreich gegen alle Staaten streng festgehalten wird. Es ist also das definitive Auslieferungsbegehren immer von der betreffenden Kantonsregierung an den Bundesrath zu richten, welcher es durch den schweizerischen Minister in Paris an die französische Regierung zu vermitteln hat. Damit aber der provisorische Verhaft nicht zu lange andauern muß, ist im Art. 4 vorgeschrieben, daß das diplomatische Gesuch um Auslieferung des verhafteten Individuums spätestens im Verlaufe von 14 Tagen, von dem Momente der provisorischen Verhaftung an gerechnet, der requirirten Regierung eingereicht werden muß.

Zur Begründung der Auslieferung genügen nach Art. 6 diejenigen Dokumente wie bis anhin, nur müssen sie vollständiger expedirt werden, damit die Schwere der ausgesprochenen oder der möglichen Strafe ersichtbar ist und geprüft werden kann, ob die eingeklagte Handlung in beiden Gesetzgebungen strafbar (Art. 1), oder ob die Verjährung (Art. 9) eingetreten sei. Das Detail, welches die Urkunde, auf welche gestützt die Auslieferung verlangt wird, nothwendig enthalten muß, ist übrigens im Art. 6 in genügender Weise angegeben.

Wenn die Auslieferung bewilligt ist, so wird dadurch implicite die provisorische Verhaftung als legitim anerkannt; sie wird also definitiv, und es wird dann zum letzten Akt, zur Vollziehung der Auslieferung geschritten.

Ueber die Art und Weise des Transportes entscheidet zunächst das in jedem Lande übliche Verfahren, und es hat auch nach Art. 10 jeder Staat die Kosten des auf ordinärem Wege vollzogenen Transportes bis an den Ort der Uebergabe des Verhafteten an sich selbst zu tragen. Ebenso sollen nach Art. 5 gleichzeitig auch alle auf das Verbrechen bezüglichen Gegenstände und insbesondere jene, welche gestohlen wurden, unbeschwert zurückgegeben werden. Was die andern Objekte betrifft, die der Angeklagte geflüchtet und im andern Staate versteckt hätte, so werden sie auch an den requirirenden Staat verabsolgt; es bleiben aber hierauf bezügliche Rechte dritter Personen vorbehalten.

Bezüglich des Transportes der auszuliefernden Personen hätten wir möglichste Benutzung der Eisenbahnen gewünscht, weil der in Frankreich übliche Transport von Brigade zu Brigade zu lange dauert und in einzelnen Fällen zu lästig ist. Allein es war nur die Modifikation erhaltlich, daß wenn der Transport per Eisenbahn verlangt werde, so

müsse er auf diesem Wege vollzogen werden; allein dann habe der requirirende Staat die dadurch entstehenden Kosten zu bezahlen, wobei er jedoch die der Landesregierung zustehende Reduktion der Tarife genieße. Es wurde unserm Begehren namentlich der Umstand entgegengehalten, daß der Transport per Eisenbahn viel zahlreicher und auf weit größern Strecken in Frankreich auszuführen wäre als in der Schweiz.

Die im Art. 7 vorgesehene Möglichkeit einer Suspension der Vollziehung der Auslieferung im Falle das betreffende Individuum in dem requirirten Staate eine strafbare Handlung verübt hätte und dafür bestraft worden wäre, ist keine Neuerung, sondern bis anhin schon faktisch geübt worden. Dagegen soll nach dem gleichen Artikel der Schuldverhaft keinen Suspensiv-Effekt auf eine Auslieferung üben.

Im Art. 8 ist ebenfalls ein Prinzip, das in der Praxis schon lange geübt wurde, zum festen Recht geworden. Darnach kann das ausgelieferte Individuum für keine andere Gesetzesverletzung verfolgt oder bestraft werden als für diejenige, welche die Auslieferung begründet hat. Wenn es sich im Laufe der Untersuchung ergibt, daß der Angeklagte wegen eines andern Verbrechens oder Vergehens bestraft werden könnte, so ist dieses nur statthaft, wenn entweder der Angeklagte freiwillig zugestimmt hat und dem ausliefernden Staate hievon Kenntniß gegeben worden ist, oder wenn die Einwilligung der Regierung, welche die Auslieferung gewährt hat, eingeholt wurde, falls die betreffende Handlung wirklich in diesem Vertrage vorgesehen ist.

Die Einvernahme von Zeugen darf nach Art. 12 wie bisher nur durch Requistorial geschehen, das auf diplomatischem Wege überschickt werden muß. Die Anregung eines direkten Verkehrs der Gerichtsbehörden wurde absolut zurückgewiesen, indem Frankreich einen solchen direkten Verkehr noch keinem andern Staate zugestanden habe und auch nicht zugestehen könne. Die Regierung müsse in der Lage sein, prüfen zu können, ob das Begehren mit der öffentlichen Ordnung verträglich sei und ob es sich nicht etwa um ein politisches Verbrechen handle.

Dagegen sind die französischen Delegirten in dem Punkte den schweizerischen Wünschen entgegengekommen, daß sie im Art. 13 anerkannten, daß die amtliche Zustellung eines andern Untersuchungsaktes oder eines Urtheils im Laufe eines Strafverfahrens nicht absolut auf diplomatischem Wege geschehen müsse, sondern auch durch kompetente Lokalbehörden stattfinden könne. Diese Errungenschaft wird namentlich den Grenzantonen eine erwünschte Bequemlichkeit bieten.

Die Artikel 14 und 15 geben zu keinen weitern Bemerkungen Anlaß. Der Inhalt dieser Bestimmungen ist im Wesentlichen übereinstimmend mit der Praxis und mit andern Verträgen.

Hiermit schließen wir unsere Erörterungen. Wir glauben, gestützt auf dieselben, mit allem Grund die Genehmigung dieses Vertrages empfehlen zu dürfen. Wenn die Genehmigung im Laufe der nächsten Wintersitzung — wie wir sehr wünschen möchten — ertheilt wird, so kann auch dieser Vertrag mit dem 1. Januar 1870 in Kraft treten, womit dann der Vertrag von 1828 auf den gleichen Zeitpunkt seinem ganzen Inhalte nach außer Wirksamkeit stele.

Indem wir noch dem schweizerischen Delegirten, Herrn Minister Dr. Kern, unsere vollste Anerkennung für die mit seiner großen Sachkenntniß und mit gewohntem Geschick geführten Unterhandlungen aussprechen, benutzen wir diesen Anlaß, Sie, Tit., unserer ausgezeichneten Hochachtung zu versichern.

Bern, den 29. November 1869.

Im Namen des schweizerischen Bundesrathes,  
Der Bundespräsident:

**Meltl.**

Der Kanzler der Eidgenossenschaft:

**Schiff.**

## Beschlusentwurf

betreffend

den Auslieferungsvertrag zwischen der Schweiz und Frankreich.

---

Die Bundesversammlung  
der schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrathes vom 29. November 1869,

beschließt:

Art. 1. Dem zwischen der Schweiz und Frankreich unterm 9. Juli 1869 zu Paris abgeschlossenen Vertrage, betreffend gegenseitige Auslieferung von Verbrechern, wird hiermit die vorbehaltene Ratifikation ertheilt.

Art. 2. Der Bundesrath ist mit der Vollziehung dieses Beschlusses beauftragt.

---

## **Botschaft des Bundesrathes an die h. Bundesversammlung, betreffend den Auslieferungsvertrag mit Frankreich. (Vom 29. November 1869.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1869
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	49
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.12.1869
Date	
Data	
Seite	462-479
Page	
Pagina	
Ref. No	10 006 333

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.