Urteilskopf

125 II 417

42. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 26. Juli 1999 i.S. A. gegen Schweizerische Bundesanwaltschaft, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement und Schweizerischen Bundesrat (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)

Regeste (de):

Art. 98 lit. a OG und Art. 100 Abs. 1 lit. a OG; Art. 6 Ziff. 1 EMRK; Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen die Einziehung von Propagandamaterial der Kurdischen Arbeiterpartei.

Mit dem Ergehen des Einziehungsentscheids entfällt das Interesse an der Anfechtung der diesem vorangehenden Beschlagnahme (E. 2).

Die Einziehung von Propagandamaterial aus Gründen der äusseren und inneren Sicherheit berührt zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK (E. 4b).

Im Konfliktfall geht das Völkerrecht prinzipiell dem Landesrecht vor, insbesondere wenn die völkerrechtliche Norm dem Schutz der Menschenrechte dient. Gegen den Einziehungsentscheid des Bundesrats ist daher gestützt auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK und entgegen Art. 98 lit. a und Art. 100 Abs. 1 lit. a OG die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig (E. 4c-e).

Art. 55 BV und Art. 10 EMRK; Art. 102 Ziff. 8-10 BV; Art. 1 Abs. 2 des Bundesratsbeschlusses betreffend staatsgefährliches Propagandamaterial; Einziehung von Propagandamaterial aus Gründen der inneren und äusseren Sicherheit.

Der Propagandabeschluss stellt zusammen mit Art. 102 Ziff. 8-10 BV eine genügende gesetzliche Grundlage für einen schweren Eingriff in die Meinungsäusserungs- und Pressefreiheit dar (E. 6).

Regeste (fr):

Art. 98 let. a OJ et art. 100 al. 1 let. a OJ; art. 6 par. 1 CEDH; recevabilité du recours de droit administratif à l'encontre d'une confiscation de matériel de propagande du Parti des travailleurs du Kurdistan.

Dès lors que la confiscation a été ordonnée, il n'y a plus d'intérêt à contester le séquestre qui précédait cette mesure (consid. 2).

La confiscation de matériel de propagande, pour des motifs liés à la sécurité extérieure et intérieure, porte sur des droits et obligations de caractère civil au sens de l'art. 6 par. 1 CEDH (consid. 4b).

En cas de conflit, le droit international prime par principe le droit national, en particulier quand la règle internationale tend à la protection des droits de l'homme. Ainsi, malgré la lettre des art. 98 let. a et 100 al. 1 let. a OJ et par l'effet de l'art. 6 par. 1 CEDH, le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est recevable contre la décision de confiscation prise par le Conseil fédéral (consid. 4c-e).

Art. 55 Cst. et art. 10 CEDH; art. 102 ch. 8-10 Cst.; art. 1er al. 2 de l'arrêté du Conseil fédéral visant la propagande subversive; confiscation de matériel de propagande pour des motifs liés à la sécurité intérieure et extérieure.

L'arrêté du Conseil fédéral visant la propagande subversive constitue, avec l'art. 102 ch. 8-10 Cst., une base légale suffisante pour une atteinte grave à la liberté d'expression et à la liberté de la presse (consid. 6).

Regesto (it):

Art. 98 lett. a OG e art. 100 cpv. 1 lett. a OG; art. 6 n. 1 CEDU; ammissibilità del ricorso di diritto amministrativo contro la confisca di materiale di propaganda del Partito curdo dei lavoratori.

Con l'emanazione della decisione di confisca decade l'interesse a impugnare il precedente ordine di sequestro (consid. 2).

La confisca di materiale di propaganda per motivi di sicurezza esterna e interna concerne diritti e doveri di carattere civile ai sensi dell'art. 6 n. 1 CEDU (consid. 4b).

In caso di conflitto, il diritto internazionale pubblico prevale, di massima, su quello interno, in particolare quando la norma internazionale tende a proteggere i diritti dell'uomo. Così, nonostante il tenore degli art. 98 lett. a e 100 lett. a OG e per effetto dell'art. 6 n. 1 CEDU, avverso la decisione di confisca del Consiglio federale è ammissibile il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale (consid. 4c-e).

Art. 55 Cost. e 10 CEDU; art. 102 n. 8-10 Cost.; art. 1 cpv. 2 del decreto del Consiglio federale concernente il materiale di propaganda sovversiva; confisca di materiale di propaganda per motivi di sicurezza interna ed esterna.

Il decreto del Consiglio federale concernente il materiale di propaganda sovversiva, combinato con l'art. 102 n. 8-10 Cost., costituisce una base legale sufficiente per una grave ingerenza nella libertà di espressione e di stampa (consid. 6).

Sachverhalt ab Seite 419

BGE 125 II 417 S. 419

Die schweizerischen Zollbehörden stellten am 11. September 1997 in Riehen rund 88 kg Propagandamaterial der Kurdischen Arbeiterpartei PKK sicher, das an A. adressiert war. Das Material wurde der Schweizerischen Bundesanwaltschaft zur näheren Prüfung übergeben. Diese stellte fest, dass die sichergestellten Zeitschriften und Bücher die Gewalt als einzige Alternative gegen den «türkischen Terrorstaat» propagierten und darüber hinaus Mitglieder der türkischen Regierung diffamierten. Da die Verbreitung oder der Verkauf dieser Schriften die innere und äussere Sicherheit der Schweiz gefährden könnten, verfügte die Bundesanwaltschaft gestützt auf Art. 1 des Bundesratsbeschlusses betreffend staatsgefährliches Propagandamaterial vom 29. Dezember 1948 (Propagandabeschluss; SR 127, AS 1948 1282) am 15. Januar 1998 die Beschlagnahme des fraglichen Propagandamaterials. Diese Verfügung focht A. beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement an. Es entschied am 22. Juni 1998, das erhobene Rechtsmittel als Aufsichtsbeschwerde entgegenzunehmen und dieser keine Folge zu geben. Der Bundesrat ordnete am 26. Juni 1998 gestützt auf Art. 1 Abs. 2 des Propagandabeschlusses die Einziehung und damit die Vernichtung des beschlagnahmten Propagandamaterials an. Der als Rechtsgrundlage dienende Propagandabeschluss trat am 1. Juli 1998 ausser Kraft. A. hat zunächst gegen den Aufsichtsentscheid des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 22. Juni 1998 und hierauf auch gegen den Einziehungsentscheid des Bundesrats vom 26. Juni 1998 eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht eingereicht und beantragt die Aufhebung der angefochtenen Entscheide. Das Bundesgericht tritt auf die Beschwerde gegen den Entscheid des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 22. Juni 1998 nicht ein und weist jene gegen den Einziehungsentscheid des Bundesrats vom 26. Juni 1998 ab
Erwägungen

aus folgenden Erwägungen:

2. Die erste Beschwerde richtet sich gegen die Beschlagnahme des von den Zollbehörden sichergestellten Propagandamaterials. Inzwischen ist an die Stelle der Beschlagnahme jedoch der Einziehungsentscheid des Bundesrats vom 26. Juni 1998 getreten. Das Interesse des Beschwerdeführers an der Anfechtung der Beschlagnahme ist damit entfallen. Eine allfällige Kritik hat

sich
BGE 125 II 417 S. 420

nun gegen den Einziehungsentscheid des Bundesrats zu richten. In der Tat hat der Beschwerdeführer ebenfalls den Bundesratsentscheid angefochten und die bereits gegen die Beschlagnahme erhobenen Rügen erneut vorgebracht. Unter diesen Umständen besteht vorliegend kein Anlass, ausnahmsweise vom Erfordernis eines aktuellen Interesses abzusehen (vgl. BGE 123 II 285 E. 4b und c S. 287 f.). Auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen die Beschlagnahmeverfügung der Bundesanwaltschaft (Verfahren 1A.178/ 1998) ist daher mangels eines aktuellen Rechtsschutzinteresses nicht einzutreten.
4. a) Entscheide des Bundesrats können grundsätzlich nicht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden. Eine Ausnahme besteht nur bezüglich bundesrätlicher Verfügungen auf dem Gebiet des Dienstverhältnisses von Bundespersonal, soweit das Bundesrecht vorsieht, dass der Bundesrat als erste Instanz verfügt (Art. 98 Abs. 1 lit. a OG; BGE 111 Ib 290 E. 1c S. 292). Vorliegend sind keine Fragen des Dienstverhältnisses von Bundespersonal streitig, so dass die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nach der genannten Regelung nicht ergriffen werden kann. Dieses Rechtsmittel erscheint ausserdem auch deshalb unzulässig, weil der angefochtene Entscheid nach der bisherigen Praxis unter den Ausschlussgrund von Art. 100 Abs. 1 lit. a OG fällt (vgl. BGE 104 Ib 129 E. 1 S. 131). Nach Ansicht des Beschwerdeführers hat das Bundesgericht das erhobene Rechtsmittel gleichwohl zu beurteilen, da seinem aus Art. 6 Ziff. 1 EMRK folgenden Anspruch auf eine gerichtliche Beurteilung des Einziehungsentscheids nur auf diese Weise Genüge getan werden könne. Sollte die vorliegende Streitsache zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK berühren, so hätte der Beschwerdeführer in der Tat Anspruch auf eine Beurteilung durch ein unabhängiges und unparteiisches Gericht. Es ist daher zu prüfen, ob die umstrittene Einziehung in den Anwendungsbereich von Art. 6 Ziff. 1 EMRK fällt. b) Der angefochtene Entscheid des Bundesrats hat die Einziehung und Vernichtung des durch die Zollbehörden sichergestellten Propagandamaterials zum Gegenstand. Er entzieht dem Berechtigten an den fraglichen Schriften das Eigentum und bewirkt einen empfindlichen Eingriff in vermögenswerte Rechte, die nach der Rechtsprechung von Art. 6 Ziff. 1 EMRK erfasst werden (Urteile des EGMR i.S. Edition Périscope c. Frankreich vom 26. März 1992, Serie A, Band 234-B, Ziff. 40 und i.S. Raimondo c. Italien vom 22. Februar 1994, Serie A, Band 281 A, Ziff. 43).

BGE 125 II 417 S. 421

Allerdings fragt sich, ob Eingriffe in vermögenswerte Rechte auch dann als zivilrechtlich im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK gelten, wenn sie im Interesse der inneren und äusseren Sicherheit erfolgen. In der Lehre wird die Auffassung vertreten, dass solche Massnahmen der genannten Konventionsgarantie nicht unterstünden (RUTH HERZOG, Art. 6 EMRK und kantonale Verwaltungsrechtspflege, Diss. Bern, 1995, S. 287 f.; ANDREAS KLEY-STRULLER, Der Anspruch auf richterliche Beurteilung «zivilrechtlicher» Streitigkeiten im Bereich des Verwaltungsrechts sowie von Disziplinar- und Verwaltungsstrafen gemäss Art. 6 EMRK, AJP 1994 34; vgl. auch RAINER J. SCHWEIZER, Die schweizerischen Gerichte und das europäische Recht, ZSR 112/1993 II S. 677; ULRICH ZIMMERLI, EMRK und schweizerische Verwaltungsrechtspflege, in: Aktuelle Fragen zur Europäischen Menschenrechtskonvention, 1994, S. 56). So soll es sich selbst dann verhalten, wenn die Massnahmen zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit in private Rechte wie das Eigentums- und Berufsausübungsrecht eingriffen (HERZOG, a.a.O., S. 288; differenzierter R. ERGEC, Le contrôle juridictionnel de l'administration dans les matières qui se rattachent aux rapports internationaux: actes de gouvernement ou réserve du pouvoir discrétionnaire? RDFDC [Revue de droit international et de droit comparé] 1986, p. 72-134; O. DUGRIP, L'applicabilité de l'article 6 de la CEDH aux juridictions administratives, RUDH 1991, S. 336 f., 345 f.). Zur Begründung wird darauf verwiesen, dass Streitigkeiten über Massnahmen der inneren und äusseren Sicherheit «actes de gouvernement» darstellten, die sich nicht für eine gerichtliche Überprüfung eigneten (vgl. hingegen amtliche Stellungnahme des Bundesrates im Fall Suisse c. Gouvernement français vor dem franz. Conseil d'Etat aus dem Jahre 1994 in RUDH 1994, S. 478 ff., insbes. S. 482-484 Ziff. 6-7). Zur Zeit liegen - soweit ersichtlich - keine Entscheide der Strassburger Organe vor, die Massnahmen zur inneren und äusseren Sicherheit eines Staates generell vom Anwendungsbereich von Art. 6 Ziff. 1 EMRK ausschlössen. Vielmehr ist der Europäische Gerichtshof in einem Entscheid, der die Anordnung von Überwachungsmassnahmen aus Gründen der Staatssicherheit betraf, von der grundsätzlichen Anwendbarkeit von Art. 6 Ziff. 1 EMRK ausgegangen, wobei er allerdings offen liess, ob im konkreten Fall auf Art. 6 oder auf Art. 13 EMRK abzustellen war (Urteil i.S. Klass c. Deutschland vom 6. September 1978, Serie A, Band 28, Ziff. 68 f., 71 und 75). Wenn nach diesem Entscheid derjenige, der nachträglich

BGE 125 II 417 S. 422

über die Durchführung von Überwachungsmassnahmen informiert wird, einen Anspruch auf gerichtlichen Rechtsschutz hat, muss dies auch für den Beschwerdeführer gelten, der sich in einer vergleichbaren Situation befindet. Gemäss Art. 6 Ziff. 1 Satz 2 EMRK können «Interessen der nationalen Sicherheit» lediglich den Ausschluss der Öffentlichkeit begründen, und Art. 15 EMRK gestattet nur, in Notstandsfällen gewisse in der Konvention vorgesehene Verpflichtungen ausser Kraft zu setzen. Das Bedürfnis nach Zugang zu einem Gericht kann jedenfalls nicht generell ausgeschlossen werden, wenn Massnahmen der inneren oder äusseren Sicherheit zur Diskussion stehen (vgl. Urteil des EGMR i.S. Tinnely & Sons Ltd u.a. und Mc Elduff u.a. c. Vereinigtes Königreich vom 10. Juli 1998, Rec. 1998-IV, S. 1633 ff., S. 1660-1663 Ziff. 72-79). Soweit solche Massnahmen direkt in vermögenswerte Rechte eingreifen, geht es nicht an, sie allein deshalb, weil sie «actes de gouvernement» darstellen, vom Anwendungsbereich von Art. 6 Ziff. 1 EMRK auszuschliessen. Der (nicht publizierte) Bericht der Europäischen Kommission für Menschenrechte, den das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement in der Vernehmlassung erwähnt (Bericht vom 26. November 1996 i.S. Sosyalist Parti c. Türkei, Beschwerde Nr. 21237/93), gibt ebenfalls keinen Anlass zu einer anderen Beurteilung. Im beurteilten Fall bildete die Einziehung des Vermögens der sozialistischen Partei gerade nicht Streitgegenstand, und Art. 6 Ziff. 1 EMRK wurde aus diesem Grund - also mangels eines Eingriffs in ein vermögenswertes Recht - als nicht anwendbar erachtet (vgl. Ziff. 110 des genannten Berichts). Im Unterschied dazu wird vorliegend jedoch in Vermögensrechte eingegriffen und gerade dies bildet Gegenstand der Streitigkeit, weshalb der genannte Entscheid nicht gegen, sondern für die Anwendbarkeit von Art. 6 Ziff. 1 EMRK spricht. Im Übrigen besteht auch deshalb kein Grund, einen Ausschluss vom Anwendungsbereich von Art. 6 Ziff. 1 EMRK anzunehmen, weil nach heutiger Auffassung die Möglichkeit, präventive Massnahmen gegen die Verbreitung politischer Propagandaschriften ergreifen zu können, nicht mehr als Erfordernis des Staatsschutzes im engeren Sinn erscheint. Das am 1. Juli 1998 in Kraft getretene Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS; SR 120) sieht keine entsprechenden Regelungen vor (vgl. Botschaft des Bundesrats vom 7. März 1994, BBl 1994 II 1127 ff.). Die strafrechtlichen und die allgemeinen polizeilichen Mittel werden als genügend erachtet.
BGE 125 II 417 S. 423

So erklärt Art. 275bis StGB ausländische Propaganda als staatsgefährlich und deshalb als strafbar, wenn sie auf den gewaltsamen Umsturz der verfassungsmässigen Ordnung der Eidgenossenschaft oder eines Kantons gerichtet ist. Die Verbreitung von Propagandaschriften, die Angriffe auf die politische Ordnung eines ausländischen Staates enthalten, untersteht den sich aus Art. 296 StGB ergebenden Schranken. Auch wenn die vorliegend ins Auge gefasste Propaganda die strafrechtlichen Grenzen nicht überschreitet, kann sie gleichwohl die Aussenbeziehungen der Schweiz oder die Ordnung im Landesinnern beeinträchtigen, etwa indem sie Konflikte zwischen den davon betroffenen Emigrantengruppen hervorruft. Ihre Unterbindung dient daher dem Schutz polizeilicher Güter. Ausserdem wird die innere Ordnung vorliegend gegen Nachteile geschützt, die sich aus Angriffen auf einen fremden Staat ergeben können. Auf Grund dieser allgemeinen polizeilichen Zielsetzung erscheint es nicht angebracht, die fragliche Einziehung als «acte de gouvernement» zu qualifizieren, welcher der gerichtlichen Kontrolle gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK entzogen wäre. Wenn nach der Rechtsprechung die genannte Konventionsbestimmung auf die Beschlagnahme bzw. die Einziehung von Deliktsgut in einem Strafverfahren Anwendung findet (Urteil des EGMR i.S. Raimondo c. Italien vom 22. Februar 1994, Serie A, Band 281-A, Ziff. 42), gilt dasselbe auch für die vorliegende allein polizeilich motivierte Einziehung, zumal keine Gründe des Staatsschutzes ersichtlich sind, die einer gerichtlichen Überprüfung entgegenstünden. Art. 6 Ziff. 1 EMRK ist demnach auf die vorliegende Streitsache anwendbar. Bei dieser Sachlage kommt der ebenfalls erhobenen Rüge der Verletzung von Art. 13 EMRK keine selbständige Bedeutung zu (Urteile des EGMR i.S. Brualla Gomez de la Torre c. Spanien vom 19. Dezember 1997, Rec. 1997-VIII S. 2945 ff., S. 2957 Ziff. 41, und i.S. Tinnely & Sons Ltd u.a. c. Vereinigtes Königreich vom 10. Juli 1998, Rec. 1998-IV, S. 1633 ff. Ziff. 77, S. 1662 in fine). Diese Rechtsfolge gilt jedenfalls insoweit, als der angefochtene Beschluss in die Eigentumsrechte eingreift. Der Beschwerdeführer macht allerdings auch eine Verletzung seines Anspruchs auf freie Meinungsäusserung (Art. 10 EMRK) geltend. Diese Rüge fällt - für sich allein betrachtet - nicht in den Anwendungsbereich von Art. 6 Ziff. 1 EMRK, sondern unter die Rechtsweggarantie gemäss Art. 13 EMRK. Ob deswegen die zuletzt genannte Bestimmung ebenfalls zum Zuge kommt, kann offen bleiben. Mit Blick auf die Anforderungen an den innerstaatlichen
BGE 125 II 417 S. 424

Rechtsmittelweg genügt die Feststellung, dass jedenfalls Art. 6 Ziff. 1 EMRK auf die vorliegende Streitsache Anwendung findet (vgl. E. 4c). c) In seiner jüngsten Rechtsprechung hat das

Bundesgericht verschiedentlich erklärt, dass sich die Eidgenossenschaft nicht unter Berufung auf inländisches Recht ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen entziehen könne. Das Landesrecht müsse daher in erster Linie völkerrechtskonform ausgelegt werden. Dementsprechend hat das Bundesgericht vereinzelt auch die Gesetzgebung über die Bundesrechtspflege auf ihre Vereinbarkeit mit den Garantien der EMRK überprüft und ihre Tragweite teilweise im Rahmen einer völkerrechtskonformen Auslegung neu bestimmt (BGE 120 Ib 136 E. 1 S. 138 ff.; vgl. auch BGE 118 Ib 277 E. 3 S. 280 f.). Nach Art. 98 lit. a und Art. 100 Abs. 1 lit. a OG kann das Bundesgericht die von Art. 6 Ziff. 1 EMRK verlangte gerichtliche Kontrolle des angefochtenen Bundesratsentscheids nicht übernehmen. Es ist zwar denkbar, Art. 100 Abs. 1 lit. a OG restriktiver auszulegen als bisher (vgl. dazu BGE 121 II 248 E. 1a S. 251; BGE 118 Ib 277 E. 2b S. 280; BGE 104 Ib 129 E. 1 S. 131) und gegen Massnahmen, die nicht zum Staatsschutz im engeren Sinn (vgl. E. 4b) zählen, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zuzulassen. Doch entzieht sich Art. 98 lit. a OG, der die anfechtbaren Entscheide des Bundesrats abschliessend aufzählt, einer solchen völkerrechtskonformen Auslegung. Es liegt somit ein Konflikt zwischen einer Norm des nationalen Rechts und einer für die Schweiz verbindlichen staatsvertraglichen Regelung vor: Art. 98 lit. a OG schliesst die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen die angefochtene Verfügung des Bundesrats aus, während Art. 6 Ziff. 1 EMRK eine gerichtliche Überprüfung gebietet.

d) Art. 114bis Abs. 3, der gleich wie Art. 113 Abs. 3 BV die Bundesgesetzgebung und die von der Bundesversammlung genehmigten Staatsverträge für das Bundesgericht für massgebend erklärt, enthält keine Lösung für den vorliegenden Konfliktfall (vgl. auch Art. 191 der neuen Bundesverfassung vom 18. April 1999 [nBV]). Es ist ausgeschlossen, zwei sich widersprechende Normen - seien sie bundesgesetzlicher oder staatsvertraglicher Natur - zugleich anzuwenden. Der Konflikt ist vielmehr unter Rückgriff auf die allgemein anerkannten Grundsätze des Völkerrechts zu lösen (BGE 117 Ib 367 E. 2e S. 372 f.), die für die Schweiz als Völkergewohnheitsrecht verbindlich sind und zugleich geltendes Staatsvertragsrecht darstellen. So ist die Eidgenossenschaft gemäss Art. 26 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom

BGE 125 II 417 S. 425

23. Mai 1969 (VRK; SR 0.111) verpflichtet, die sie bindenden völkerrechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen («pacta sunt servanda»; BGE 120 Ib 360 E. 3c S. 366; vgl. auch Art. 5 Abs. 4 nBV). Sie kann sich insbesondere nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen, um die Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen (Art. 27 VRK; vgl. auch Art. 5 Abs. 4 nBV; vgl. auch BGE 116 IV 262 E. 3b/cc S. 269; BGE 117 IV 124 E. 4b S. 128; BGE 122 II 234 E. 4e S. 239). Diese völkerrechtlichen Prinzipien sind in der schweizerischen Rechtsordnung unmittelbar anwendbar (BGE 117 Ib 337 E. 2a S. 340) und binden nicht nur den Gesetzgeber, sondern sämtliche Staatsorgane (vgl. die gemeinsame Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz und der Direktion für Völkerrecht vom 26. April 1989, VPB 53/1989 Nr. 54 Ziff. 15 S. 420 ff.). Daraus ergibt sich, dass im Konfliktfall das Völkerrecht dem Landesrecht prinzipiell vorgeht (BGE 122 II 485 E. 3a S. 487; BGE 122 II 234 E. 4e S. 239; BGE 109 Ib 165 E. 7b S. 173; BGE 100 Ia 407 E. 1b S. 410; BGE 125 III 209 E. 6e in fine). Dies hat zur Folge, dass eine völkerrechtswidrige Norm des Landesrechts im Einzelfall nicht angewendet werden kann. Diese Konfliktregelung drängt sich umso mehr auf, wenn sich der Vorrang aus einer völkerrechtlichen Norm ableitet, die dem Schutz der Menschenrechte dient. Ob in anderen Fällen davon abweichende Konfliktlösungen in Betracht zu ziehen sind (vgl. z.B. BGE 99 Ib 39 E. 4 S. 44 f.), ist vorliegend nicht zu prüfen. Dieses Ergebnis kann sich auf Präjudizien in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung stützen (BGE 106 Ib 16 E. 1 S. 17; BGE 107 Ib 68 E. 2 S. 69; 119 V 171 E. 4b S. 178), die auch die Grundlage für Art. 5 Abs. 4 nBV bildete (vgl. BBl 1997 I, S. 134 f.). In Fällen, in denen das kantonale Recht die gebotene gerichtliche Beurteilung einer Streitsache nicht vorsieht, weist das Bundesgericht die kantonalen Behörden an, direkt gestützt auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK die zuständige Gerichtsinstanz zu bezeichnen (BGE 123 II 231 E. 7 S. 236; BGE 121 II 219 E. 2c S. 222). Im vorliegenden Fall sind die Bundesbehörden verpflichtet, für die erforderliche richterliche Kontrolle zu sorgen. Dabei ist nicht ersichtlich, welche andere Behörde als das Bundesgericht diese Aufgabe übernehmen könnte. Umstände, die es nahe legen könnten, eine entsprechende Anpassung der Gesetzgebung abzuwarten, liegen nicht vor. Da das erwähnte neue Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit keine dem Propagandabeschluss entsprechende Regelung mehr vorsieht, entfällt von vornherein ein Anlass zu einer gesetzlichen Regelung des Rechtsschutzes in diesem Bereich. Das Bundesgericht

BGE 125 II 417 S. 426

muss daher direkt gestützt auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK auf die vorliegende Beschwerde eintreten, um eine Verletzung der Konventionsrechte zu verhindern. Es ist demzufolge die Zuständigkeit des Bundesgerichts zur Beurteilung der erhobenen Beschwerde zu bejahen. Da die genannte Konventionsbestimmung eine freie richterliche Überprüfung des Sachverhalts und der Rechtsfragen -

hingegen nicht eine Ermessenskontrolle - voraussetzt (BGE 120 Ia 19 E. 4c S. 30), ist das eingereichte Rechtsmittel als Verwaltungsgerichtsbeschwerde entgegenzunehmen. e) Die Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt, so dass auf die Beschwerde einzutreten ist. f) Der Beschwerdeführer stellt im Verfahren vor dem Bundesgericht keinen Antrag auf Durchführung einer öffentlichen Verhandlung. Da nach der Rechtsprechung eine öffentliche Verhandlung ausdrücklich oder zumindest konkludent verlangt werden muss, wenn wie vor dem Bundesgericht normalerweise in einem schriftlichen Verfahren entschieden wird (vgl. Art. 112 OG), ist vorliegend von einem Verzicht auf dieses Recht auszugehen (BGE 121 I 30 E. 5f S. 37 f.; BGE 122 V 47 E. 3a S. 55). Es sind auch keine wichtigen öffentlichen Interessen ersichtlich, welche die Durchführung einer öffentlichen Verhandlung gebieten würden.

5. Der Bundesrat hat den angefochtenen Einziehungsentscheid als vertraulich bezeichnet und es deshalb abgelehnt, ihn dem Beschwerdeführer in der Originalfassung auszuhändigen und ihm Einsicht in die dazugehörigen Akten zu gewähren. Der Beschwerdeführer sieht darin eine Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör gemäss Art. 4 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK. Der angefochtene Entscheid hat die Einziehung von Verschiedenem Propagandamaterial - nicht nur von dem an den Beschwerdeführer adressierten - zum Gegenstand und betrifft die innere Sicherheit der Schweiz. Er wurde daher gestützt auf Art. 27 Abs. 1 lit. a VwVG als vertraulich klassiert. Der Beschwerdeführer wurde jedoch nicht nur über den Entscheid des Bundesrates informiert, sondern es wurde ihm mit Schreiben vom 14. September 1998 auch ein Auszug aus der Entscheidbegründung bekannt gegeben. Die Lektüre der dem Bundesgericht vorliegenden Originalfassung des Einziehungsentscheids und des ihm zu Grunde liegenden Antrags des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements zeigt, dass dem Beschwerdeführer im Schreiben vom 14. September 1998 alle wesentlichen Entscheidgründe mitgeteilt wurden und der
BGE 125 II 417 S. 427

Bundesrat sich auf keine weiteren Akten, in die der Beschwerdeführer keine Einsicht erhielt, stützte. Unter diesen Umständen war der Beschwerdeführer in der Lage, den Einziehungsentscheid sachgerecht anzufechten. Nach der Rechtsprechung kann in dieser Situation nicht von einer Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör gesprochen werden (BGE 121 I 225 E. 2a S. 227).
6. Der Beschwerdeführer macht geltend, die Einziehung des von den Zollbehörden sichergestellten Propagandamaterials stelle einen sehr schweren Eingriff in die Meinungsäusserungs- und Pressefreiheit dar, der einer Grundlage in einem formellen Gesetz bedürfe. Der Propagandabeschluss sei bloss eine Verordnung und daher keine genügende gesetzliche Grundlage für die angeordnete Einziehung. Ausserdem weise die darin enthaltene Regelung nicht die für schwere Grundrechtseinschränkungen erforderliche inhaltliche Bestimmtheit auf. Schliesslich vermöge sich der Propagandabeschluss heute nicht mehr auf das in Art. 102 Ziff. 9 und 10 BV vorgesehene Polizeinotverordnungsrecht des Bundesrats zu stützen und sei deshalb nicht mehr anzuwenden. a) Der Propagandabeschluss stellt eine selbständige Verordnung des Bundesrats dar, die sich auf Art. 102 Ziff. 8-10 BV abstützt. Der im Ingress ebenfalls als Rechtsgrundlage angeführte Art. 4 Abs. 2 des Postverkehrsgesetzes vom 2. Oktober 1924 ist mit dessen Ablösung durch das neue Postgesetz vom 30. April 1997 (PG; SR 783.0) am 1. Januar 1998 weggefallen. Der Beschwerdeführer bestreitet zu Recht nicht, dass der Bundesrat gestützt auf Art. 102 Ziff. 8-10 Verordnungen erlassen darf (vgl. BGE 100 Ib 318 E. 3 S. 319 f.; BGE 64 I 365 E. 3 S. 370 ff.; DIETRICH SCHINDLER, Kommentar BV, Art. 102, Rz. 113 f., 127 und 163).
Nach Ansicht des Beschwerdeführers sind jedoch mit dem Ende des Kalten Krieges die Gründe für die im Propagandabeschluss vorgesehene Beschlagnahme und Einziehung entfallen. Es bestehe dafür keinerlei Notwendigkeit mehr, da von einer Gefahr einer kommunistischen Unterwanderung der Schweiz nicht mehr gesprochen werden könne. Die Kompetenz des Bundesrats erstrecke sich aber nur auf den Erlass von Verordnungen zur Bewältigung konkreter ernsthafter Gefahrenlagen. Es trifft zu, dass die Veränderungen der weltpolitischen Lage in der letzten Zeit verschiedene Anpassungen der Bestimmungen über die innere und äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft erforderten. Auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des bereits erwähnten neuen Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit
BGE 125 II 417 S. 428

am 1. Juli 1998 ist nicht nur der Bundesratsbeschluss betreffend politische Reden von Ausländern vom 24. Februar 1948 (Rednerbeschluss; SR 126), sondern in der Tat auch der Propagandabeschluss aufgehoben worden. Dieser Schritt erfolgte jedoch nicht, weil überhaupt keine Gefährdungen der inneren und äusseren Sicherheit mehr auftreten könnten, sondern weil mit dem Erlass des neuen Gesetzes in diesem Bereich definitiv kein Raum mehr für verfassungsunmittelbares Verordnungsrecht besteht (Botschaft des Bundesrates zum genannten Gesetz vom 7. März 1994,

BBl 1994 II 1195). Die Aufhebung des Propagandabeschlusses belegt damit nicht, dass für die darin vorgesehene Einziehung schon vorher keinerlei Notwendigkeit mehr bestand. Der Beschwerdeführer verkennt, dass der Propagandabeschluss sich nicht nur gegen die kommunistische Unterwanderung wandte, sondern überhaupt gegen jegliche Gefährdungen der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz, also beispielsweise auch gegen solche durch rechtsextreme Schriften. Er diente damit bis zu seiner Aufhebung polizeilichen, aussen- und sicherheitspolitischen Zielen gemäss Art. 102 Ziff. 8-10 BV. Von einem Wegfall der bundesrätlichen Kompetenz zu der im Propagandabeschluss getroffenen Regelung kann daher nicht gesprochen werden. b) Verordnungen, die der Bundesrat gestützt auf Art. 102 Ziff. 8-10 BV erlässt, bilden eine ausreichende Grundlage für Einschränkungen von Freiheitsrechten (BGE 100 Ib 318 E. 3 S. 320; SCHINDLER, a.a.O., Rz. 123 und 165). Die angefochtene Einziehung bewirkt freilich einen schweren Eingriff in die Meinungsäusserungs- (Art. 10 EMRK) und Pressefreiheit (Art. 55 BV), der nach der Rechtsprechung einer Grundlage in einem formellen Gesetz bedarf (BGE 124 I 40 E. 3b S. 42 f.). Der Propagandabeschluss stellt zwar für sich allein genommen kein solches Gesetz dar. Zusammen mit den Verfassungsbestimmungen, auf die er sich abstützt, bildet er jedoch eine genügende gesetzliche Grundlage für die umstrittene Massnahme. Dies ergibt sich zudem auch daraus, dass der Propagandabeschluss lediglich eine Konkretisierung der polizeilichen Generalklausel für bestimmte Gefährdungslagen bildet und gestützt auf die Letztere die Grundrechte auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage eingeschränkt werden dürfen (BGE 103 Ia 310 E. 3a S. 312; Entscheid der Europäischen Kommission für Menschenrechte vom 10. Oktober 1979 i.S. Rassemblement jurassien et Unité jurassienne c. Suisse, DR 17, S. 93 ff. Ziff. 6, auch publiziert in VPB 47/1983, Nr. 196 B, Ziff. 6 S. 594; s. auch Nr. 196 A, lit. b, S. 589-591).
BGE 125 II 417 S. 429

c) Die zuletzt genannte Funktion des Propagandabeschlusses erklärt auch die vom Beschwerdeführer ebenfalls gerügte geringe Bestimmtheit der getroffenen Regelung. Eine präzise Umschreibung des Propagandamaterials, das die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft zu gefährden geeignet ist, erscheint nicht möglich. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Europäischen Gerichtshofs ist dem Gesetzgeber jedenfalls nicht verwehrt, bei der Einschränkung der Meinungsäusserungsfreiheit allgemeine Begriffe zu verwenden, soweit eine nicht abstrakt erfassbare Vielfalt der zu ordnenden Sachverhalte oder das Bedürfnis nach einer sachgerechten Entscheidung im Einzelfall für eine gewisse Offenheit der fraglichen Norm sprechen (BGE 124 I 40 E. 3b S. 43; Urteil des EGMR i.S. Goodwin c. Vereinigtes Königreich vom 27. März 1996, Rec. 1996-II, S. 483, Ziff. 31 und i.S. Tolstoy Miloslavsky c. Vereinigtes Königreich vom 13. Juli 1995, Serie A, Band 316-B, Ziff. 37). Die Rüge, die Regelung des Propagandabeschlusses weise nicht die nötige Bestimmtheit auf, ist daher unbegründet.
7. Nach Ansicht des Beschwerdeführers bewirkt die vom Bundesrat verfügte Einziehung des fraglichen Propagandamaterials auch deshalb einen unzulässigen Eingriff in die Meinungsäusserungs- und Pressefreiheit, weil eine so weitgehende Massnahme zur Aufrechterhaltung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz nicht erforderlich und diese daher unverhältnismässig sei. a) Beim eingezogenen Material handelt es sich einerseits um Ausgaben der Zeitschrift «Toplumsal Alternatif» (Gesellschaftliche Alternative) Nr. 5 vom September 1997 und anderseits um Ta- schenbücher «Kadin Ve Iktidar Olgusu» (Frau und Regierungsfähigkeit) von Meral Kidir. Mit beiden Publikationen bezweckt die Kurdische Arbeiterpartei, möglichst viele Kurden und andere Gleichgesinnte für den bewaffneten Widerstand gegen die türkische Staatsmacht zu gewinnen. Dabei wird die Gewalt befürwortet und verherrlicht. Besonders propagiert werden die Militarisierung und der Märtyrertod der Frauen. Meldungen über erfolgreiche Bombenanschläge, Selbstmordattentate und sonstige Angriffe auf Einrichtungen des türkischen Staats geben den Aufrufen zur Gewaltanwendung zusätzliches Gewicht. Der Bundesrat hält diese Schriften für geeignet, zum Extremismus neigende Gruppierungen in der ausländischen und schweizerischen Bevölkerung zu radikalisieren. Daraus ergebe sich eine Gefährdung für das friedliche Zusammenleben und damit für die innere Sicherheit
BGE 125 II 417 S. 430

der Schweiz. Der Beschwerdeführer bestreitet dies mit Nachdruck. Nach seiner Auffassung sind die beschlagnahmten Schriften blosse Kriegspropaganda, die dazu diene, in der Schweiz finanzielle Mittel für den bewaffneten Kampf in der Türkei erhältlich zu machen und Personen dafür zu rekrutieren. b) Die bei den Akten liegenden übersetzten Auszüge aus den eingezogenen Schriften zeigen, dass darin keineswegs nur für die Anliegen der kurdischen Bevölkerung in der Türkei geworben wird. Vielmehr sollen die dort herrschenden Spannungen in die Schweiz hineingetragen und es soll bei den hier lebenden Emigranten Druck erzeugt werden. Auch wenn sich der Aufruf zum bewaffneten Kampf hauptsächlich auf das Territorium der Türkei bezieht, ist doch auch eine Radikalisierung bei den hier lebenden Kurden beabsichtigt. Auf Emigranten, welche die erwartete Unterstützung verweigern, soll Druck ausgeübt werden. Die generelle Propagierung der Gewalt zur

Durchsetzung der kurdischen Anliegen fördert die Tendenz, auch gegenüber hier lebenden andersdenkenden Landsleuten Gewalt anzuwenden, und begünstigt überhaupt extremistische Gewaltakte. Die Schriften sind daher geeignet, die innere Sicherheit zu gefährden. Da sie sich zudem keineswegs auf eine Kritik an den türkischen Behörden beschränken - was zulässig wäre -, sondern diese beschimpfen, sind sie auch geeignet, die aussenpolitischen Beziehungen und die Neutralität der Schweiz zu beeinträchtigen. Die Abwehr der angeführten Gefährdungen rechtfertigt nach der Rechtsprechung auch empfindliche Einschränkungen der Meinungsäusserungs- und Pressefreiheit (BGE 108 Ia 300 E. 3 S. 303; BGE 107 Ia 292 E. 6 S. 300; zur Rechtsprechung der Strassburger Organe vgl. JOCHEN ABR. FROWEIN/WOLFGANG PEUKERT, EMRK-Kommentar, 2. Aufl. 1996, Art. 10, Rz. 29). Es ist auch nicht ersichtlich, dass vorliegend eine mildere Massnahme zur Vermeidung der Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit ausgereicht hätte, zumal der Aufruf zum bewaffneten Kampf die eingezogenen Schriften durchzieht und sich nicht nur auf einige wenige Stellen beschränkt, die allenfalls unkenntlich gemacht werden könnten. Der Vorwurf, die angefochtene Einziehung sei unverhältnismässig, erweist sich daher ebenfalls als unbegründet.