

CVP Schweiz, Postfach, 3001 Bern

Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationales Strafrecht
Bundesrain 20
3003 Bern

Per E-Mail:
andrea.candrian@bj.admin.ch
annemarie.gasser@bj.admin.ch

Bern, 11. Oktober 2017

Vernehmlassung: Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll und Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, zur Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll und Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität Stellung zu nehmen. Für diese Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens.

Allgemeine Bemerkungen

Extremismus und Terrorismus sind ein Angriff auf den Rechtsstaat. Sie müssen deshalb konsequent bekämpft werden. Die Freiheit und das Gemeinwohl unserer offenen Gesellschaft stehen auf dem Spiel.

Die CVP setzt sich seit Langem für die Bekämpfung von Terrorismus ein. Wiederholt haben wir entsprechende Massnahmen vorgeschlagen. Die CVP hat mittels der *Motion 14.4187 Glanzmann-Hunkeler - Umgehende Ratifizierung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung des Terrorismus* denn auch die sofortige Ratifizierung der vorliegenden Europaratskonvention gefordert. Es ist unverständlich, dass der Bundesrat, obwohl er die Konvention bereits 2012 unterzeichnete, so lange mit der Ratifizierung zuwartete. Die CVP ist dementsprechend mit der Ratifizierung des Übereinkommens wie auch mit der Ratifizierung des dazugehörigen Zusatzprotokolls einverstanden.

Strafgesetzbuch

Die CVP unterstützt folglich auch die vom Bundesrat vorgeschlagene Einführung einer neuen Strafbestimmung, welche die Handlungen im Vorfeld einer geplanten terroristischen Handlung – die Anwerbung und Ausbildung sowie das Reisen für terroristische Zwecke und entsprechende Unterstützungshandlungen – unter Strafe stellt (Art. 260^{sexies} StGB). Dies stellte bisher eine Lücke bei der Terrorbekämpfung dar, die so geschlossen werden kann.

Die CVP ist ausserdem einverstanden mit der Revision der Strafnorm bezüglich kriminelle Organisationen (Art. 260^{ter} StGB). Mit der Anpassung der Kriterien für das Vorliegen einer kriminellen oder terroristischen Organisation wird der Artikel praxistauglicher.

Nachrichtendienstgesetz

Die CVP spricht sich zudem für die Anpassung von Art. 74 des neuen Nachrichtendienstgesetzes (NDG) aus. Es erscheint richtig, die Regelung zum Organisationsverbot zumindest teilweise an die strengere Regelung im Bundesgesetz gegen Al-Qaïda und IS anzugleichen.

Die CVP ist des Weiteren grundsätzlich auch mit einer Verlängerung der Geltungsdauer des Bundesgesetzes gegen Al-Qaïda und IS einverstanden. So kann vermieden werden, dass eine Lücke entsteht, sollte der oben erwähnte revidierte Art. 74 NDG bis Ende 2018 noch nicht in Kraft sein. Wir werden uns zum gegebenen Zeitpunkt detailliert dazu äussern.

Rechtshilfegesetz

Die internationale Zusammenarbeit ist bei der Terrorismusprävention und –bekämpfung essentiell. Die CVP anerkennt, dass dabei teilweise Informationen und Beweismittel vorzeitig übermittelt werden müssen. Es braucht aber klare Kriterien, wann eine solche vorzeitige Übermittlung zulässig ist. Die CVP befürwortet den entsprechenden Vorschlag des Bundesrates.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und verbleiben mit freundlichen Grüssen

CHRISTLICHDEMOKRATISCHE VOLKSPARTEI DER SCHWEIZ

Sig. Gerhard Pfister
Präsident der CVP Schweiz

Sig. Béatrice Wertli
Generalsekretärin CVP Schweiz

Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationales Strafrecht
Bundesrain 20
3003 Bern

Bern, 09. Oktober 2017 / YB
VL Terrorismus

Per Mail an

Andrea.candrian@bj.admin.ch
Annemarie.gasser@bj.admin.ch

Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll und die Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität

Vernehmlassungsantwort der FDP.Die Liberalen

Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung zur Vernehmlassung der oben genannten Vorlage danken wir Ihnen. Gerne geben wir Ihnen im Folgenden von unserer Position Kenntnis.

FDP.Die Liberalen nimmt das Übereinkommen des Europarates zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll an. Die vorgeschlagenen Bestimmungen zur Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität heissen wir mit den im Folgenden dargelegten Kritikpunkten gut.

Änderungen Strafgesetzbuch

Die FDP fordert seit langem eine spezifische Strafbestimmung zur Terrorismusbekämpfung (siehe [15.407](#)). Der Bundesrat agiert in diesem Bereich zu zögerlich. Es ist bezeichnend, dass es zuerst ein internationales Abkommen braucht, bis die Verschärfung der Strafnormen im Bereich Terrorismus an die Hand genommen wird. Die Übernahme des Europarats-Übereinkommens fördert tatsächlich gewisse Lücken im strafrechtlichen Dispositiv der Schweiz zu Tage, insbesondere in den Bereichen Ausbildung, Rekrutierung und Reisen. In diesem Sinne begrüsst die FDP, dass diese Lücken mit Art. 260^{sexies} VE-StGB geschlossen werden.

Grundsätzlich hätte die FDP eine eigenständige Terrorismusstrafnorm, die insbesondere auch Vorfeldtaten wie Unterstützungs-, Propaganda- und Vorbereitungshandlungen umfasst, bevorzugt. Wir bedauern, dass der Bundesrat auf die Einführung einer spezifischen Terrorismusstrafnorm verzichtet, können die vorgeschlagenen Änderungen des Strafgesetzbuches aber unter der Bedingung gutheissen, dass der revidierte Art. 260^{ter} und der neue Art. 260^{sexies} VE-StGB die entsprechenden Vorfeldtaten auch tatsächlich abdecken.

Der erläuternde Bericht verspricht in dieser Hinsicht eine weite Auslegung insbesondere von Art. 260^{ter} Abs. 2 Bst. b, der die Unterstützungshandlungen für terroristische Organisationen verankert. Demnach umfasst diese Bestimmung sowohl Handlungen, mit denen ein direkter Beitrag zu einem Verbrechen geleistet wird (Waffenlieferung, Vermögensverwaltung, logistische Hilfeleistungen), als auch solche, die nicht in einem kausalen Zusammenhang mit einem konkreten Delikt stehen. Zu letzteren zählen etwa auch Internetpropaganda oder das blosses Bereitstellen von Websites. Für die FDP ist zentral, dass die Revision den Strafverfolgungsbehörden wirksame Instrumente in die Hand gibt. Dazu ist die versprochene weite Auslegung wesentlich.

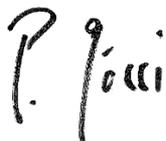
Änderungen anderer Erlasse (NDG, IRSG)

Das Organisationsverbot in Art. 74 NDG wird materiell ergänzt durch den Katalog der strafbaren Verhaltensweisen, namentlich die Beteiligung an einer verbotenen Organisation, personelle und materielle Unterstützung, Anwerbung, Propagandaaktionen und andere Förderaktivitäten. Die FDP begrüsst die vorgeschlagene Änderung. In Zukunft gilt es im Auge zu behalten, ob gegebenenfalls eine Entkoppelung des Organisationsverbotes von internationalen Organisationen angebracht ist.

Aus rechtsstaatlicher Sicht stehen wir Art. 80d^{bis} Rechtshilfegesetz kritisch gegenüber. Es ist zwar offensichtlich, dass dem international vernetzten Terrorismus mit internationaler Kooperation begegnet werden muss. Wir stellen uns deshalb nicht prinzipiell gegen die Vereinfachung der Rechtshilfe, aber unser Vorbehalt gilt der Rechtshilfe mit EMRK-Ländern, in denen rechtsstaatliche Prinzipien und Menschenrechte den politischen Interessen untergeordnet werden und die Strafverfolgung der Unterdrückung des politischen Gegners dient. Mit der Leerformel „wenn es im Interesse des Verfahrens liegt“ (gemäss Art. 80d^{bis} Abs. 1 Bst. a VE-IRSG) ist diesbezüglich keine Schranke gesetzt. Wir erwarten eine Präzisierung dieses Passus.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Argumente.

FDP.Die Liberalen
Die Präsidentin



Petra Gössi
Nationalrätin

Der Fraktionssekretär



Charles Jean-Richard



T +41 31 3266607
E gaelle.lapique@gruene.ch

Département fédéral de justice et
police (DFJP)
Unité Droit pénal international
Bundesrain 20
3003 Berne
Envoyée par e-mail
andrea.candrian@bj.admin.ch
annemarie.gasser@bj.admin.ch

Berne, le 13 octobre 2017

Approbation et mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme et de son protocole additionnel et renforcement des normes pénales contre le terrorisme et le crime organisé

Madame la Conseillère fédérale,
Madame, Monsieur,

Nous vous remercions d'avoir sollicité la position des Verts suisses sur l'objet cité en titre.

Les Verts condamnent avec fermeté tout acte terroriste, pour lesquels les auteurs présumés doivent être traduits en justice, comme c'est déjà prévu à l'heure actuelle. Cette lutte contre le terrorisme doit se faire dans le respect des droits fondamentaux : toute mesure devra ainsi s'appuyer sur une base légale, être proportionnée et s'avérer nécessaire pour atteindre l'objectif visé.

Les Verts soutiennent la volonté du Conseil fédéral de ratifier la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme et son Protocole additionnel. Ils rejettent cependant les durcissements du code pénal proposés par le Conseil fédéral. Ces nouvelles dispositions ne sont ni pertinentes pour lutter efficacement contre le terrorisme, ni nécessaires pour remplir ces obligations internationales¹. En effet, les actes réprimés sont déjà visés par le code pénal. De plus, les Verts émettent de sérieux doutes quant à l'efficacité de tels durcissements pour prévenir la radicalisation et combattre le terrorisme – les actes terroristes qui ont récemment durement frappé nos pays voisins qui avaient pourtant choisi de davantage réprimer le terrorisme le prouvent.

Pour les Verts, d'autres mesures doivent être prises pour lutter contre le terrorisme et toute forme d'extrémisme : mesures de prévention en concertation avec les relais locaux (écoles, société civile), renforcement des collaborations multi-niveaux entre les villes-cantons-confédération, évaluation des bonnes pratiques telles que la *helpline* mise sur pied par les villes de Berne, Zurich et Winterthur notamment, limitation de l'accès et de la détention d'armes, etc. Les Verts ont par exemple soutenu la motion de la Commission de politique de sécurité du National demandant la mise en place d'une ligne téléphonique d'urgence pour les citoyens et les parents de jeunes en voie de radicalisation, rejetée par la majorité bourgeoise du Parlement ([15.3004](#)).

¹ Comme l'écrit le Conseil fédéral dans son rapport explicatif, les bases légales en vigueur satisfont déjà largement aux obligations de punissabilité, de prévention et de coopération internationales inscrites dans ces deux traités.

Définition du terrorisme

A l'heure actuelle, seuls les groupes « Al-Qaïda », « Etat islamique » et les organisations apparentées sont considérées comme des organisations terroristes via une loi fédérale limitée dans le temps et approuvée par le Parlement. A l'avenir, il reviendra au juge de définir ce qu'est une organisation ou un acte terroriste. Pour les Verts, les nouvelles dispositions prévues aux articles 260^{ter} et 260^{sexies} du code pénal sont problématiques à deux niveaux :

- Les définitions données tant à l'art. 260^{ter}, al. 2 let. b du code pénal que dans le rapport explicatif laissent planer un certain doute. Ce manque de clarté que l'on retrouve dans de nombreuses lois antiterroristes en Europe et ailleurs génère une incertitude quant à ce qu'est exactement un acte de terrorisme. Cela peut avoir d'importantes conséquences, qui vont du profilage de membres de certains groupes dont on estime qu'ils ont un penchant pour la « radicalisation », l'« extrémisme » ou la « criminalité » sur la base de stéréotypes. Chacun devrait pouvoir savoir clairement ce qui constitue une infraction pénale et les conséquences qu'entraîne la commission de cette infraction² - d'autant plus qu'avec la condamnation d'acte préparatoire délictueux (recrutement, entraînement, voyage), la distance entre l'acte commis et l'infraction principale (l'acte terroriste) est importante.
- Qualifier une organisation de « terroriste » est complexe mais également extrêmement délicat : ce sont pour ces raisons, entre autres, que les Verts ont combattu l'interdiction d'organisations (art. 74 LRens) lors des débats au Parlement sur la loi sur le renseignement. Cette interdiction est inutile, voire contre-productive - comme l'explique d'ailleurs le Procureur général de la Confédération, Michael Lauber : « *Im Unterschied zu Deutschland existiert in der Schweiz aber kein Organisations-Verbot. Ich halte dies nicht nur aus rechtspolitischer, sondern auch aus praktischer Sicht für richtig: Übertriebene Organisations-Verbote verhindern keine Aktivitäten, sondern treiben sie in den Untergrund. Das würde unsere Arbeit schwieriger machen und die Radikalisierung fördern.* » (NZZ, 25.11.2016).

Ainsi, pour les Verts, interdire des organisations terroristes précises et nommées dans le cadre de lois adhoc approuvées par le Parlement reste la voie qu'il faut continuer à emprunter. C'est dans ce sens qu'ils avaient à l'époque soutenu la motion « Donner un coup d'arrêt à l'organisation terroriste 'Etat islamique' » ([14.3753](#)).

Adaptation de l'art. 74 de la loi sur le renseignement

Art. 74, al. 4 à 4^{ter}

La LRens (art. 74) prévoit l'interdiction par le Conseil fédéral d'organisations terroristes sur la base de listes établies par les Nations unies et l'OSCE. Un certain flou persiste ainsi entre ces organisations interdites au nom de l'art 74 LRens et celles qui seront qualifiées comme terroristes par le juge dans le cadre d'une infraction à l'art. 260^{ter} ou 260^{sexies} du code pénal, d'autant plus que ces dernières dispositions prévoient une punissabilité plus importante. Deux délits identiques sont inscrits dans deux lois différentes avec des critères et des sanctions différentes. Ceci pourrait s'avérer problématique notamment dans les relations entre le SRC et les autorités de poursuite pénale – lors de la campagne contre la loi sur le renseignement, les Verts avaient déjà pointé du doigt le flou qui entoure la collaboration et la transmission des dossiers entre ces deux entités.

Art. 74, al 4^{bis}

Les Verts tiennent à rappeler que des poursuites pénales ne devraient pouvoir être engagées pour des formes d'expression que lorsqu'elles constituent réellement une incitation, c'est-à-dire lorsqu'elles encouragent d'autres personnes à commettre des infractions pénales reconnues et lorsqu'il existe une probabilité raisonnable que ces personnes commettent de tels actes, avec un lien de cause à effet clair et direct entre le propos et l'infraction pénale. De trop nombreux gouvernements ont cherché à ériger en infraction toute forme d'expression perçue comme favorable aux objectifs de groupes armés ou d'organisations considérés comme « terroristes ». Des infractions vaguement définies comme

2 Voir Martin Scheinin (ancien) rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, rapport à la Commission des droits de l'homme, doc. ONU E/CN.4/2006/98, § 46 : « *La première condition énoncée au paragraphe 1 de l'article 15 [du PIDCP] est que l'acte terroriste doit être interdit par les dispositions du droit national ou international. Pour que l'interdiction soit "prescrite par la loi", il faut que la loi soit suffisamment accessible de sorte que chacun sache dans quelles limites il doit inscrire son comportement ; et qu'elle soit libellée en termes suffisamment précis pour que chacun ait un comportement adapté.* »

« apologie du terrorisme » risquent d'incriminer des déclarations ou d'autres formes d'expression qui, même si elles sont profondément choquantes pour de nombreuses personnes, sont bien loin de constituer une incitation.

Modification 260^{ter} CP

Jusqu'à présent, seuls les groupes « Al-Qaïda », « Etat islamique » et les organisations apparentées sont interdits et leur interdiction limitée dans le temps. A l'avenir, l'interdiction d'« organisations terroristes » (art. 74 LRens), la punissabilité d'« actes terroristes » ou d'actions menées en amont de tels actes (art. 260^{ter} et 260^{sexies} CP) et ce indépendamment d'une organisation terroriste concrète seront désormais inscrites dans la loi. Ces sanctions pourraient soulever notamment quelques questions importantes pour des ONG suisses, des organisations d'aide humanitaire et le CICR mais également pour la Confédération et sa « neutralité active ».

Un très grand nombre d'acteurs armés non-étatiques sévissent dans le monde entier. Or, de très nombreuses organisations d'aide humanitaire, mais également le DFAE, doivent collaborer avec certains de ces acteurs : négociation afin de venir en aide à des populations civiles vivant sur leur territoire, organisation de processus de paix et de médiation, etc. Il s'agira donc de garantir que ces nouvelles dispositions légales ne compliqueront pas, voire ne saperont pas, ce travail important en faveur de la paix et du respect du droit international.

Nouvel article 260^{sexies} CP

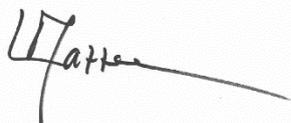
Avec la criminalisation de ce que l'on appelle les actes préparatoires en vue de commettre un acte terroriste, des actions très éloignées de la commission d'une infraction principale de nature terroriste sont désormais érigées en infraction. Des actions en soi non délictueuses, tel que consulter un site internet « extrémiste » ou la recherche d'un vol bon marché vers Istanbul, pourraient ainsi exposer des personnes à des poursuites bien avant qu'elles n'aient décidé de commettre un attentat terroriste.

Si ce nouvel article est maintenu, les Verts demandent à ce que ces mesures soient à la fois nécessaires et proportionnées. De même, tout acte préparatoire incriminé devra avoir un lien suffisamment étroit et direct avec la commission d'un acte terroriste ou avec un risque réel et prévisible que l'acte soit effectivement commis.

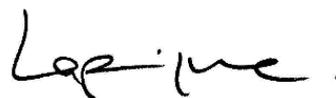
Finalement, les Verts regrettent la présentation qui est faite dans le rapport explicatif des modifications légales proposées : ils souhaiteraient à l'avenir que ce type de rapport contienne des tableaux comparant le droit en vigueur et l'avant-projet, mettant ainsi en évidence les nouvelles normes et notions prévues. Une telle présentation contribuerait à la tenue d'un débat informé et démocratique.

Nous vous remercions de l'accueil que vous réserverez à cette prise de position et restons à votre disposition pour toute question ou information complémentaire.

Nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, Madame, Monsieur, à l'expression de notre haute considération.



Lisa Mazzone
Vice-présidente



Gaëlle Lapique
Secrétaire politique

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
3003 Bern

Per E-Mail an: andrea.candrian@bj.admin.ch und annemarie.gasser@bj.admin.ch

3. Oktober 2017

Ihr Kontakt: Ahmet Kut, Geschäftsführer der Bundeshausfraktion, Tel. +41 31 311 33 03, E-Mail: schweiz@grunliberale.ch

Stellungnahme der Grünliberalen zur Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll und Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Vorlage und den Erläuternden Bericht zur Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll und Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität und nehmen dazu wie folgt Stellung:

Allgemeine Beurteilung der Vorlage

Die Grünliberalen teilen die Ansicht des Bundesrates, dass der Terrorismus einen Angriff auf die pluralistische Gesellschaft darstellt und die Freiheit, die Sicherheit und die grundlegenden Rechte jeder einzelnen Person bedroht. Nationalistisch, religiös oder politisch motivierter Terrorismus hinterlässt jedes Jahr Tausende von getöteten, verletzten und traumatisierten Opfern rund um den Globus. Es ist daher richtig und wichtig, dass Bund und Kantone ihr gesetzliches Instrumentarium gegen Terrorismus regelmässig überprüfen und auf eine veränderte Bedrohungslage reagieren. Dabei sind die rechtsstaatlichen Grundsätze zu wahren und insbesondere der Grundsatz der Verhältnismässigkeit einzuhalten. Ungerechtfertigte Einschränkungen der Grundrechte sind abzulehnen, ebenso unnötiger gesetzgeberischer Aktivismus.

Die Schweiz kann sich freilich nicht dem internationalen Trend zu höheren Strafandrohungen für Delikte im Bereich des Terrorismus entziehen, nicht zuletzt um nicht zu einem „geschützten Hafen“ für Terroristen zu werden. Es darf dabei aber nicht übersehen werden, dass die effektivste Abschreckung nicht mit strengeren Strafen, sondern mit einer hohen Aufklärungsrate erreicht werden kann. Dies bedingt vor allem ausreichende Ressourcen für die Strafverfolgungsbehörden und eine wirksame internationale Zusammenarbeit.

Die Vorlage entspricht diesen Vorgaben in den wichtigsten Punkten und wird von den Grünliberalen begrüsst. Dies gilt auch für jene Bereiche, in denen der Bundesrat aus den im Erläuternden Bericht aufgeführten Gründen auf Gesetzesänderungen verzichtet, namentlich den Verzicht auf die Einführung einer spezifischen Terrorismus-Strafnorm sowie einer Strafnorm gegen die Rechtfertigung oder Verherrlichung von Terrorismus. Gesondert zu prüfen sein werden die präventiv-polizeilichen Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (PMT), die der Bundesrat noch in diesem Jahr in die Vernehmlassung geben will.

Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Genehmigung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung des Terrorismus und des dazugehörigen Zusatzprotokolls

Das Übereinkommen des Europarates zur Verhütung des Terrorismus verlangt im Wesentlichen, dass die Vertragsstaaten die öffentliche Aufforderung zu Terrorismus sowie die Rekrutierung und Ausbildung für Terrorismus unter Strafe stellen. Das Zusatzprotokoll verlangt zusätzlich die Kriminalisierung von Reisen für terroristische Zwecke, der Finanzierung und Unterstützung solcher Reisen sowie des „Ausgebildet-Werdens“ für Terrorismus. Die Grünliberalen begrüssen, dass das Übereinkommen und das Zusatzprotokoll von der Bundesversammlung genehmigt und vom Bundesrat ratifiziert werden. Dadurch können die nationalen Gesetze harmonisiert und weiterentwickelt sowie die internationale Zusammenarbeit verbessert werden. Es entspricht zudem der bisherigen Grundhaltung und Praxis der Schweiz, entsprechende internationale Übereinkommen zu ratifizieren und umzusetzen.

Die Grünliberalen teilen allerdings die Bedenken, die mit der deutlichen Vorverlagerung und Ausweitung der Strafbarkeit durch das Übereinkommen und das Zusatzprotokoll verbunden sind. Dieser Sorge ist bei der Umsetzung ins Schweizer Recht besonders Rechnung zu tragen. Aus Gründen der Verhältnismässigkeit ist zu verlangen, dass nur Verhaltensweisen bestraft werden, die die Gefahr begründen, dass terroristische Handlungen begangen werden. Es wird daher begrüsst, dass das blosses Sich-Anwerben-Lassen bzw. die formelle Mitgliedschaft zu einer kriminellen oder terroristischen Organisation weiterhin straflos sein soll, sofern damit keine – legale oder illegale – Aktivität verbunden ist (z.B. das Betreiben eines Internetforums). Alles andere würde zu einem Gesinnungsstrafrecht führen, was in unserer freiheitlichen Gesellschaft abzulehnen ist.

Art. 74 NDG

Diese Bestimmung des neuen, noch nicht in Kraft getretenen Nachrichtendienstgesetzes (NDG) regelt das sogenannte Organisationsverbot. Die Grünliberalen begrüssen, dass die Bestimmung an den geänderten Art. 260^{ter} des Strafgesetzbuches (StGB) angeglichen werden soll, namentlich in Bezug auf die Erhöhung der Strafandrohung und die Unterstellung unter die Bundesgerichtsbarkeit. Fraglich ist hingegen, ob die Abgrenzung zwischen schwerwiegenden Fällen gemäss Absatz 4 (personelle oder materielle Unterstützung oder Anwerben) und weniger schwerwiegenden Fällen gemäss Absatz 4^{bis} (Organisieren von Propagandaaktionen oder Fördern der Aktivitäten auf andere Weise) in der Praxis handhabbar ist und worin der Nutzen dieser Unterscheidung besteht. Es wird daher beantragt, auf die Unterscheidung zu verzichten und in beiden Fällen eine Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe vorzusehen. Das Strafgericht wird bei der Strafzumessung das Verschulden des Täters und damit auch seinen Tatbeitrag würdigen, gleich wie bei den Artikeln 260^{ter} und 260^{sexies} StGB, die über vergleichbare Strafrahmen verfügen werden.

In den Medien wurde im Zusammenhang mit der umstrittenen „Lies!“-Kampagne über gravierende Auslegungs- und Anwendungsprobleme im Zusammenhang mit Artikel 74 NDG berichtet, die sich namentlich im Kanton Zürich ergeben haben (vgl. etwa NZZ vom 16. August 2017). Die entsprechenden Fragen sind vertieft zu analysieren. Falls sich ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf ergeben sollte, sind konkrete Lösungsvorschläge im Rahmen der Botschaft zu präsentieren. Zu denken ist dabei insbesondere an das Erfordernis, dass sich ein Verbot einer Organisation auf einen entsprechenden Beschluss der UNO oder der OSZE stützen muss (Abs. 2), der aber offenbar so nie zu erwarten ist. Da Organisationsverbote in einem liberalen Rechtsstaat stets problematisch sind – gefährliche Aktivitäten sollten über generell-abstrakte Normen und nicht über Einzelfallverbote von Organisationen erfasst werden –, darf der Lösungsvorschlag allerdings nicht in einem blossen Verzicht auf das Kriterium „entsprechender Beschluss der UNO oder der OSZE“ bestehen. Vielmehr ist auf andere Weise dafür zu sorgen, dass ein Organisationsverbot nur aufgrund klarer und strenger Kriterien ausgesprochen werden darf. Die Bundesversammlung hat diesen Gedanken mit dem Hinzufügen der Voraussetzung eines UNO- oder OSZE-Beschlusses klar zum Ausdruck gebracht.

Art. 260^{ter} StGB

Es wird begrüsst, dass Artikel 260^{ter} StGB, der die Strafbarkeit krimineller Organisationen regelt, ausdrücklich auf terroristische Organisationen ausgedehnt werden soll. Ebenso wird begrüsst, dass die Bestimmung durch verschiedene Anpassungen griffiger ausgestaltet wird, insbesondere durch den Verzicht auf das Kriterium der Geheimhaltung. Richtig ist auch, dass die Strafandrohung bei terroristischen Organisationen Freiheitsstrafe bis zu zehn Jahre beträgt (statt fünf Jahre wie bei kriminellen Organisationen), um der besonderen Gefährlichkeit und Bedrohung der Öffentlichkeit Rechnung zu tragen. Weiter wird unterstützt, dass für Täter, die einen bestimmenden Einfluss auf die Organisation ausüben, eine erhöhte Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr gelten soll. Vor dem Hintergrund, dass der Begriff „bestimmender Einfluss“ relativ wage ist, ist allerdings der obere Strafrahmen von 20 Jahren Freiheitsstrafe problematisch. Gemeint sind wohl Personen in leitender Position, die auch als Anstifter von Gewaltverbrechen mit hohen Strafandrohungen ins Recht gefasst werden sollen. Der Begriff ist daher zu präzisieren und der obere Strafrahmen auf zehn Jahre Freiheitsstrafe zu beschränken.

Abgelehnt wird, dass in Abs. 1 Bst. b und in Abs. 2 Bst. b der Zusatz „in ihrer verbrecherischen Tätigkeit [unterstützt]“ entfallen soll. Im Erläuternden Bericht wird in diesem Zusammenhang auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung verwiesen, die die Variante der Unterstützung bereits heute weit auslegt. Vor diesem Hintergrund fragt sich, aus welchem Grund auf den Zusammenhang zu einer verbrecherischen Tätigkeit verzichtet werden soll. Fällt dieses Tatbestandsmerkmal weg, ist zu befürchten, dass die Rechtsprechung den Anwendungsbereich der Strafnorm noch weiter ausdehnt. Die Strafbarkeit wird immer mehr in den Bereich abstrakt gefährlicher Handlungen erweitert. Dies geht ganz allgemein zulasten der Freiheitsrechte von Bürgerinnen und Bürgern und verwischt zudem das Feld strafbarer und nicht strafbarer Verhaltensweisen weiter.

Art. 260^{quinquies} StGB

Der Bundesrat hat darauf verzichtet, eine Anpassung dieser Bestimmung vorzuschlagen, die die Finanzierung des Terrorismus unter Strafe stellt. Er verweist dabei unter anderem auf die Arbeiten der Groupe d'action financière (GAFI), deren Überprüfung keine Lücken aufgezeigt habe (siehe Ziff. 4.6.2 des Erläuternden Berichts). Insbesondere soll Absatz 2 beibehalten werden, wonach sich nicht strafbar macht, wer die Möglichkeit der Terrorismusfinanzierung lediglich in Kauf nimmt (Eventualvorsatz). Dem Bundesrat ist darin zuzustimmen, dass durch den Straftatbestand der Terrorismusfinanzierung die Geltung des StGB auf ein Verhalten im Vorfeld der eigentlichen Straftat ausgedehnt wird, weshalb an die subjektive Seite der Straftat (Vorstellungen des Täters) entsprechend strengere Anforderungen zu stellen sind.

Art. 260^{sexies} StGB

Es wird begrüsst, dass die Anwerbung, Ausbildung sowie grenzüberschreitende Reisen im Hinblick auf eine terroristische Straftat ausdrücklich im StGB geregelt und unter Strafe gestellt werden sollen.

Art. 80^{bis} IRSG

Diese neue Bestimmung regelt die vorzeitige Übermittlung von Informationen und Beweismitteln im Rahmen der internationalen Strafrechtshilfe. „Vorzeitig“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die Informationen – unaufgefordert oder auf Ersuchen – ins Ausland übermittelt werden, ohne dass die betroffene Person darüber informiert wird. Das rechtliche Gehör wird ihr erst nachträglich, aber vor Erlass der Schlussverfügung gewährt. Es handelt sich dabei für die betroffene Person um eine deutliche Verschlechterung ihrer Rechtsstellung, der durch die öffentlichen Interessen an der Verbrechensaufklärung gerechtfertigt sein muss. Daher ist entscheidend, in welchen Fällen eine vorzeitige Übermittlung ermöglicht wird. Die Grünliberalen sind damit einverstanden, dass sie gemäss Absatz 1 Buchstabe b zulässig sein soll, „um eine schwere und unmittelbare Gefahr abzuwehren, insbesondere verbunden mit der Begehung einer terroristischen Straftat.“ Demgegenüber wird beantragt, Absatz 1 Buchstabe a zu streichen, der die unmittelbare Übermittlung auch dann ermöglichen würde, „wenn es im Interesse des Verfahrens liegt, insbesondere um die Vertraulichkeit des Verfahren zu wahren.“ Diese Bestimmung ist sehr offen formuliert und würde bei einer weitgehenden Auslegung die vorzeitige Übermittlung in nahezu allen Fällen erlau-

ben, was das heutige Schweizer Strafrechtshilfesystem in diesem Bereich aushebeln würde. Ein solcher Systemwechsel müsste – wenn überhaupt – in einem grösseren Zusammenhang und nach eingehender Analyse der Auswirkungen diskutiert werden.

Art. 80^{ter} IRSG

Diese neue Bestimmung ermöglicht die Schaffung sogenannter „gemeinsamer Ermittlungsgruppen“ (GEG), um in einem oder mehreren an einer GEG teilnehmenden Staaten koordinierte und konzentrierte Strafuntersuchungen durchzuführen. Gleich wie der vorstehend erwähnte Artikel 80^{bis} IRSG wird auch diese Bestimmung grundsätzlich begrüsst, da sie die Kriminalitätsbekämpfung im internationalen Umfeld erleichtert. Allerdings ist auch bei dieser Bestimmung zu fragen, ob nicht die Schwelle, ab welcher eine GEG eingesetzt werden kann, zu tief angesetzt ist. Gemäss Vorentwurf soll dafür ein einziges Rechtshilfeersuchen genügen (Abs. 1 Bst. a). Weiter wird vorausgesetzt, dass der Einsatz der GEG befristet wird, wobei eine – offenbar unbeschränkte – Verlängerung möglich ist (Abs. 1 Bst. b). In Absatz 2 wird bloss beispielhaft („insbesondere“) der Fall einer „schwierigen oder komplexen Strafuntersuchung“ erwähnt, vorausgesetzt wird das aber nicht. Es ist daher nochmals vom Bundesrat ernsthaft zu prüfen, ob die vorgeschlagene Schwelle nicht angehoben werden muss, um die Rechte der betroffenen Person zu wahren und die Anforderungen an ein rechtsstaatliches Verfahren einzuhalten. Dabei ist konkret zu prüfen, ob nicht die Voraussetzungen gemäss Absatz 2 in jedem Fall vorliegen müssen. Zumindest das Wort „insbesondere“ in Absatz 2 ist zu streichen.

Art. 11a GwG

Die Meldestelle für Geldwäscherei darf sich nach geltendem Geldwäschereigesetz (GwG) nur gestützt auf eine Verdachtsmeldung, die sie von einem Finanzintermediär erhalten hat, an einen anderen Finanzintermediär wenden, um zusätzliche Informationen zu erhalten. Es wird begrüsst, dass dies künftig auch gestützt auf Informationen einer ausländischen Meldestelle möglich sein soll.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Prüfung unserer Anmerkungen und Vorschläge.

Bei Fragen dazu stehen Ihnen die Unterzeichnenden sowie unser zuständiges Fraktionsmitglied, Nationalrat Beat Flach, gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen



Jürg Grossen
Parteipräsident



Ahmet Kut
Geschäftsführer der Bundeshausfraktion



Per E-Mail

Bundesamt für Justiz

Fachbereich Internationales Strafrecht

Bundesrain 20

3003 Bern

andrea.candrian@bj.admin.ch; annemarie.gasser@bj.admin.ch

Vernehmlassung zur Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll und Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gerne wahrnehmen:

1 Grundsätzliche Bemerkungen

Die SP Schweiz begrüsst die Genehmigung des Europarat-Übereinkommens zur Terrorismusbekämpfung und die vorgeschlagene Umsetzungsgesetzgebung im Grundsatz. Wir anerkennen bei der Bekämpfung von Terrorismus einen gewissen zusätzlichen strafrechtlichen Handlungsbedarf. Solche Verschärfungen sollen allerdings zu einem effektiven Sicherheitsgewinn führen, ohne die Grundrechte der Bürger/innen mehr als notwendig einzuschränken.

Neben solchen gezielten, punktuellen Verschärfungen im Bereich des Strafrechts ist für die SP Schweiz der Ausbau der Prävention gegen Terrorismus und Extremismus wichtig, um rechtzeitig potentiell gefährdete Personen vor der Begehung entsprechender Straftaten abzuhalten. In diesem Sinne unterstützen wir auch die entsprechenden Aktivitäten auf den verschiedenen Ebenen (z.B. in den Bereichen Sozialpolitik, Bildung und Integration).¹

Vorbehaltlos unterstützt die SP Schweiz die in dieser Vorlage vorgesehenen Verschärfungen bei der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung: Die SP Schweiz spricht sich

¹ Siehe Sicherheitsverbund Schweiz SVS, Präventionsmassnahmen zur Verhinderung von Radikalisierung, Juli 2016.

schon seit langem für eine verstärkte Bekämpfung von Geldwäscherei in der Schweiz aus.² Dass sich der Bundesrat nun dieser Problematik im Bereich der Terrorismusbekämpfung annimmt ist, konsequent und richtig.

2 Kommentar zu den wichtigsten Bestimmungen

2.1 Art. 260^{ter} VE-StGB

Die SP Schweiz unterstützt die hier vorgesehene Ausweitung der Strafbarkeit von Beteiligung und Unterstützung auf terroristische Organisationen grundsätzlich. Hingegen geht uns der vorgeschlagene Verzicht auf die Notwendigkeit der Unterstützung *einer verbrecherischen* Tätigkeit der entsprechenden Organisation zu weit. Sollten in Zukunft bereits auch geringfügige Unterstützungshandlungen unter Strafe stehen, die geeignet sind, solche Organisationen als solche zu stärken, wie z.B. die Vermietung von Räumlichkeiten³, und dazu bereits Eventualvorsatz genügt,⁴ so besteht das Risiko einer voreiligen und übertriebenen Strafbarkeit von Personen an den Rändern solcher Organisationen. Dies könnte bei den betroffenen Personen zu einer Abwendung von der Gesellschaft und einer verstärkten Hinwendung zu terroristischen Organisationen führen, was den Präventionsbemühungen zuwiderlaufen würde. Vielmehr sollten strafbare Unterstützungshandlungen für terroristische Organisationen wie im geltenden Recht für kriminelle Organisationen jeweils einen gewissen Zusammenhang zu einer verbrecherischen Tätigkeit dieser Organisation aufweisen müssen.⁵

Die SP Schweiz fordert deshalb, die Strafbarkeit der Unterstützung von kriminellen und terroristischen Organisationen in Art. 260^{ter} Abs. 1 lit. b und Abs. 2 lit. b auf deren verbrecherische Tätigkeit zu beschränken.

Hingegen begrüsst es die SP Schweiz, dass der Bundesrat trotz anderslautender Forderungen auf die Einführung der Strafbarkeit der blossen Zugehörigkeit zu einer solchen Organisation verzichtet.⁶

2.2 Art. 260^{sexies} VE-StGB

Auch hier anerkennt die SP Schweiz einen gewissen gesetzgeberischen Handlungsbedarf und unterstützt deshalb die vorgeschlagene Gesetzesänderung im Grundsatz. Terroristisch motivierte Reisen aus der Schweiz heraus ist ein zunehmendes Problem,⁷ auch wenn dessen Ausmass in unserem Land im Vergleich zu anderen europäischen Ländern geringer ist.⁸

² Siehe u.a. Medienmitteilung der SP Schweiz vom 9.02.2015, Keine Terrorismusfinanzierung über den Finanzplatz Schweiz, <http://www.sp-ps.ch/de/publikationen/medienmitteilungen/keine-terrorismusfinanzierung-uber-den-finanzplatz-schweiz>

³ Siehe Erläuternder Bericht, S. 39, Fn. 185.

⁴ Erläuternder Bericht S. 40.

⁵ Erläuternder Bericht S. 39f.

⁶ Erläuternder Bericht S. 42.

⁷ NDB, Dschihadistisch motivierte Reisebewegungen – Zahlen August 2017, S. 2.

⁸ TETRA, Bekämpfung von dschihadistisch motiviertem Terrorismus in der Schweiz, Februar 2015, S. 10.

Mit diesem Hintergrund ist es für die SP Schweiz wichtig, dass insbesondere die neu vorgeschlagene Strafbarkeit der Anwerbung zu einer terroristischen Straftat gemäss Art. 260^{sexies} Abs. 1 lit. a VE-StGB nicht zu weit gefasst wird. Sollte wie im Erläuternden Bericht ausgeführt⁹ eine Anwerbung auch bereits dann strafbar sein, wenn sie beim Adressaten / bei der Adressatin keine Wirkung erzielt und kein im Zusammenhang mit der Anwerbung stehender konkreter Terrorakt erkennbar ist, so würde die Grenze zur zu Recht straflosen Rechtfertigung und Glorifizierung von terroristischen Handlungen¹⁰ nur schwer zu ziehen sein. Dann bestünde wiederum das Risiko einer voreiligen Strafbarkeit von Personen an den Rändern von terroristischen Organisationen (siehe dazu oben stehend Ziff. 2.1).

Die SP Schweiz fordert deshalb in der Botschaft zu präzisieren, dass nur das wesentliche und zielgerichtete Anwerben im Hinblick auf einen konkreten Terrorakt unter Art. 260^{sexies} Abs. 1 lit. a E-StGB fallen soll.

2.3 Art. 80d^{bis} VE-IRSG

Die SP Schweiz sieht die Notwendigkeit einer vorzeitigen Übermittlung von Informationen und Beweismitteln in der internationalen Rechtshilfe und unterstützt deshalb grundsätzlich die Schaffung einer entsprechenden Rechtsgrundlage.

Da die Ermöglichung der vorzeitigen Übermittlung von Informationen und Beweismitteln ohne Mitteilung an die betroffene Person jegliche Abwehrmöglichkeiten derselben vor der Übermittlung ausschliesst (vgl. Art. 80d^{bis} Abs. 3 VE-IRSG), sind diese auf das Notwendige zu beschränken. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Formulierung gemäss Art. 80d^{bis} Abs. 1 lit. a VE-IRSG, wonach dies bereits möglich sein soll, wenn es im Interesse des entsprechenden Verfahrens liegt, ist für die SP Schweiz deshalb zu offen formuliert und könnte zu weit ausgelegt werden. Vielmehr soll sich die Möglichkeit der vorzeitigen Übermittlung auf die Situationen beschränkt werden, in welchen die Übermittlung von Informationen und Beweismitteln für die Verhinderung oder Verfolgung einer auslieferungsfähigen Straftat notwendig ist.

Die SP Schweiz fordert deshalb, Art. 80d^{bis} Abs. 1 E-IRSG folgendermassen anzupassen:

1 Die zuständige kantonale oder eidgenössische Behörde kann vor Erlass der Schlussverfügung jede für das ausländische Verfahren notwendige Rechtshilfemassnahme anordnen und Informationen sowie erhobene Beweismittel, die im Zusammenhang mit der Verhinderung oder Verfolgung einer auslieferungsfähigen Straftat stehen, vorzeitig übermitteln:

a. wenn es für die Verhinderung oder Verfolgung einer auslieferungsfähigen Straftat notwendig ist; oder

b. um eine schwere und unmittelbare Gefahr abzuwehren, insbesondere verbunden mit der Begehung einer terroristischen Straftat.

⁹ Erläuternder Bericht S. 47.

¹⁰ Erläuternder Bericht S. 48.

2.4 Art. 11a Abs. 2^{bis} VE-GwG

Die SP Schweiz unterstützt diese vorgeschlagene Erweiterung der Kompetenzen der MROS mit Nachdruck. Wie der Bundesrat im Erläuternden Bericht und in seiner Antwort auf eine entsprechende Interpellation von SP-Nationalrätin Claudia Friedl zu Recht festhält, werden durch die gegenwärtig bestehende Lücke zahlreiche wertvolle Anfragen von ausländischen Partnerstellen bei der MROS blockiert, weil bislang notwendige Verdachtsmeldungen von Schweizer Finanzintermediären fehlen.¹¹

Insbesondere begrüsst es die SP Schweiz, dass diese Kompetenzerweiterung gemäss den klaren Ausführungen des Bundesrates im Erläuternden Bericht¹² nicht nur im Bereich der Terrorismusfinanzierung, sondern auch der Geldwäscherei gelten soll. Diese umfassende Erweiterung muss trotz zu erwartender Kritik in der Vernehmlassung zwingend beibehalten werden. Eine unterschiedliche Behandlung von Terrorismusfinanzierung und Geldwäscherei in diesem Bereich lässt sich sachlich nicht rechtfertigen.

2.5 Art. 9 VE-GwG

Die SP Schweiz begrüsst die hier vorgeschlagene Ergänzung der Meldepflicht von Händler/innen auf den Verdacht von Terrorismusfinanzierung. Es ist angezeigt und sachlich gerechtfertigt, diese Lücke zu schliessen und Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung auch hier gleich zu behandeln¹³ (siehe dazu auch unter Ziff. 2.4. oben).

Wir bitten Sie, unsere Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlage zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen

SOZIALDEMOKRATISCHE PARTEI DER SCHWEIZ



Christian Levrat
Präsident



Claudio Marti
Politischer Fachsekretär

¹¹ Erläuternder Bericht, S. 59; Ip 17.3562 Friedl Internationale Amtshilfe im Kampf gegen die Geldwäscherei ausbauen, Antwort des Bundesrates, Ziff. 2./4.

¹² Erläuternder Bericht S. 62f.

¹³ Erläuternder Bericht, S. 65.



andrea.candrian@bj.admin.ch
annemarie.gasser@bj.admin.ch

Bern, 13. Oktober 2017

Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll und Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität

Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Volkspartei (SVP)

Geschätzte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung, im Rahmen der oben genannten Vernehmlassung Stellung zu nehmen. Gerne äussern wir uns wie folgt:

Die SVP hat keine Einwände gegen die Ratifizierung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung des Terrorismus. Angesichts der Tatsache, dass der Schweiz der direkte Zugriff auf das Europol-Informationssystem weiterhin verweigert wird, stellt sich jedoch die Frage, welche Wirksamkeit solche Protokolle in der Realität zu entfalten vermögen. Der politische Wille nützt solange nichts, als bürokratische Hürden bestehen, welche die Sicherheit gefährden. Deshalb bestünde der vorrangige Handlungsbedarf in der Ausräumung solcher Hindernisse und weniger in der Ratifizierung von wohltonenden Abkommen.

Wir fordern ausserdem, dass das Übereinkommen haushaltsneutral umgesetzt wird. Das bedeutet, dass der zusätzliche Stellenbedarf, insbesondere im Direktionsbereich Internationale Rechtshilfe und bei der Meldestelle für Geldwäscherei, in anderen Bereichen kompensiert werden muss.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

SCHWEIZERISCHE VOLKSPARTEI

Der Parteipräsident

Der Generalsekretär

Albert Rösti
Nationalrat

Gabriel Lüchinger