

**Justiz- und Sicherheitsdepartement**

Bahnhofstrasse 15  
Postfach 3768  
6002 Luzern  
Telefon 041 228 59 17  
Telefax 041 228 67 27  
justiz@lu.ch  
www.lu.ch

Bundesamt für Justiz  
Fachbereich Internationales Strafrecht  
Bundesrain 20  
3003 Bern

Luzern, 26. September 2017

Protokoll-Nr.: 1060

**Änderungen des Strafgesetzbuches im Zusammenhang mit der 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**  
**Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns zum Vorentwurf und erläuterndem Bericht betreffend die Änderungen des Strafgesetzbuches im Zusammenhang mit der 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 äussern zu können. Im Namen und Auftrag des Regierungsrates halten wir Folgendes fest:

1. Allgemeine Bemerkungen

Praktisch rund um den Globus sind in den vergangenen Jahren Terrorakte verübt worden. Terrorismus hinterlässt jedes Jahr Tausende von getöteten, verletzten und traumatisierten Opfern. Terrorismus ist eine Bedrohung des Weltfriedens sowie der internationalen wie auch der nationalen Sicherheit. Terrorismus bedroht die Freiheit, die Sicherheit, die Grundrechte wie auch den Rechtsstaat an sich. Terrorismusbekämpfung geht jede Staatengemeinschaft an, kann aber nicht isoliert betrieben werden, sondern muss im internationalen Verbund erfolgen.

Bereits im Jahre 2005 hat der Europarat eine Konvention zur Verhütung des Terrorismus zur Ratifizierung aufgesetzt, welche die Bemühungen der Mitgliedstaaten in der Terrorismusbekämpfung stärken sollte. Am 22. Oktober 2015 hat er zur genannten Konvention ein Zusatzprotokoll erstellt, nach welchem sich die Staaten verpflichten, eine Reihe von Handlungen unter Strafe zu stellen, die zwar keine Terrorakte sind, die aber zu terroristischen Straftaten führen könnten.

## 2. Prävention und präventive Massnahmen

Die Anpassung des Strafrechts allein genügt nicht, um das Ziel, die Verhinderung von Terrorismus in der Schweiz zu erreichen. Die Radikalisierung von Personen hin zum Terrorismus erfordert frühzeitige staatliche Interventionen, sobald sich sozial auffälliges Verhalten manifestiert (vgl. 6-Phasenmodell der Radikalisierung von fedpol). Bereits in der Frühphase der Radikalisierung sind geeignete Massnahmen zu ergreifen, um die Person von ihrem Irrweg abzubringen. Der nationale Aktionsplan, welcher derzeit vom Sicherheitsverbund Schweiz in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen von Bund, Kanton, Gemeinden und Städten erstellt wird, soll den Kantonen, Gemeinden und Städten helfen, wirksame und vernetzte Strukturen zur Radikalisierungsprävention zu installieren beziehungsweise bereits bestehende Angebote zu unterstützen. Im Weiteren werden derzeit auf Bundesebene präventiv-polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus und Schwerstkriminalität (PMT) ausgearbeitet, falls Anhaltspunkte für eine konkrete und aktuelle Gefahr bestehen, welche von einer Person ausgeht, die noch nicht straffällig geworden ist. Die Prävention wie die präventiven Massnahmen sollen mitsamt den erweiterten repressiven Massnahmen dazu beitragen, das Ziel der Verhinderung von Terrorismus zu erreichen.

## 3. Bemerkungen zum Bundesbeschluss über die Genehmigung des Übereinkommens, inkl. des dazugehörigen Zusatzprotokolls

Das geltende Recht vermag nach dem Bericht den aufgestellten Verpflichtungen der zu ratifizierenden Abkommen bereits heute weitgehend zu genügen. Das Schweizerische Strafrecht verfügt aber noch kaum über eigene Tatbestände, welche den Kernbereich der Abkommen explizit regeln. Nach der Vernehmlassungsvorlage sollen entsprechende Tatbestände zusätzlich in die Schweizerische Gesetzgebung vorgeschlagen werden.

Verbrechen im Terrorismusbereich haben immer häufiger einen internationalen Bezug und müssen entsprechend grenzüberschreitend verfolgt werden können. Nach den beiden Abkommen wird insbesondere bei Strafrechtshilfen ein rasches Handeln erwartet. Wenn terroristische Handlungen verhindert werden sollen, darf bei der Verhütung kein Aufschub geduldet werden. Die Schweiz kann von den anderen Staaten nicht erwarten, dass sie in einem akuten Gefährdungsfall unterstützt wird, wenn sie heute nicht bereit ist, bei internationalen Strafrechtshilfen im Terrorismusbereich mit ihnen zusammenzuarbeiten. Allerdings darf von den anderen Staaten auch erwartet werden, dass die Anfragen der Schweiz beantwortet werden. Die Ratifizierung des Übereinkommens vom 16. Mai 2005 des Europarates zur Verhütung des Terrorismus sowie des dazugehörigen Zusatzprotokolls vom 22. Oktober 2015 ist für die internationale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus von besonderer Bedeutung. Mit der Ratifizierung wird die internationale Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung offensichtlich gestärkt.

## 4. Bemerkungen zu den Bestimmungen

### 4.1. Artikel 260<sup>ter</sup> VE-StGB

Es ist nicht nachvollziehbar, dass die blossе Mitgliedschaft zu einer kriminellen wie auch zu einer terroristischen Organisation straffrei bleiben soll. Kriminelle und terroristische Organisationen haben ihre eigenen Regeln, welche den gesetzlichen und moralischen Normen, auf die sich unsere Gesellschaft geeinigt hat, klar widersprechen. Kriminelle und terroristische Organisationen kennen keine Passivmitglieder, haben keine "Schläfer", sondern jedes Mitglied trägt zur Förderung des kriminellen Zweckes in irgendeiner Weise bei. Die Mitgliedschaft unterscheidet sich deutlich von der blossen Gesinnung bzw. vom Sympathisieren, was per se nicht strafwürdig ist. Das Bekämpfen der von den "Mitgliedern" dieser Organisationen ausgehenden abstrakten Gefahr hat mit Gesinnungsstrafrecht nichts zu tun.

Beim Grundtatbestand der kriminellen wie auch der terroristischen Organisation ist ein Strafrahmen mit Geldstrafe und Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren aus unserer Sicht zu tief. Wir sind der Ansicht, dass beim vorliegenden Gefahrenpotential einer kriminellen wie auch einer terroristischen Organisation eine Geldstrafe schlicht unangemessen ist; als Minimalstrafe sollte eine Freiheitsstrafe nicht unter sechs Monaten vorgesehen werden. Zudem sollte der Strafrahmen auf eine Freiheitsstrafe bis zu zehn Jahren erweitert werden. Ein solcher Strafrahmen ist im internationalen Vergleich mit weit höheren Höchststrafen eher angemessen. Wir begrüßen, dass für führende Mitglieder solcher krimineller oder terroristischer Organisationen ein Strafrahmen mit Freiheitsstrafe von bis zu 20 Jahren vorgesehen wird.

Weshalb nach Bericht diese Strafnorm nach wie vor nur subsidiär anwendbar sein soll, ist nicht einleuchtend. Nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 15. November 2000, dem die Schweiz am 27. Oktober 2006 beigetreten ist, wäre eine andere Auslegung möglich. Wegen der Gefährlichkeit verstösst die Beteiligung an einer kriminellen wie auch terroristischen Organisation gegen die öffentliche Sicherheit und verletzt damit eigenständig ein geschütztes Rechtsgut. Für diesen Verstoss soll der Täter zusätzlich zu einer Anlasstat und diesfalls mit der Möglichkeit der Strafverschärfung nach Artikel 49 StGB verurteilt werden können. Die Privilegierung von Mitgliedern einer kriminellen wie auch einer terroristischen Organisation durch blosse subsidiäre Anwendung gegenüber anderen Tatbeständen rechtfertigt sich im Vergleich zu anderen Tatbeständen durch gar nichts.

Nach wie vor soll es keine Legaldefinition der kriminellen Organisation geben. Es ist deshalb zu erwarten, dass die bundesgerichtliche Praxis, wonach bis zu 13 Merkmale erfüllt sein müssen (vgl. BGE 132 IV 132), auch mit der neuen Bestimmung fortgeführt wird. Eine Definition einer terroristischen Organisation ist ebenfalls nicht vorgesehen. An sich ist eine Definition problematisch, da sich schwierige Abgrenzungsfragen, namentlich zu legitimen Freiheitskämpfern ergeben können; wir verweisen hierzu auf die Schwierigkeiten in der Auslegung von Artikel 260<sup>quinqies</sup> Absatz 2 StGB, nach welcher eine Tat dann nicht als Finanzierung einer terroristischen Straftat gilt, wenn sie auf die Herstellung oder Wiederherstellung demokratischer und rechtsstaatlicher Verhältnisse oder die Ausübung oder Wahrung von Menschenrechten gerichtet ist. Inwiefern sich die Formulierung dieser Bestimmung "bewährt" haben soll, sodass auf sie zurückgegriffen werden soll, ist nicht klar. Das Bestimmtheitsgebot und das Legalitätsprinzip von Artikel 1 StGB verlangen für Straftatbestände klare Formulierungen. Der Verweis auf das Verhältnismässigkeitsprinzip und die Wahrung der Grundrechte sowie der Hinweis, dass "nur Verhaltensweisen zu bestrafen seien, welche über das Potential verfügen, terroristische Handlungen herbeizuführen", sind ungenügend. Ob die wiederholte Nennung menschenrechtlicher Leitplanken (wie beispielsweise das Recht auf freie Meinungsäusserung oder die Versammlungsfreiheit usw.) bei den repressiven Massnahmen tatsächlich deren Wahrung im Einzelfall garantieren, oder ob die Grundrechte unter dem Label "Terrorismusbekämpfung" weiter eingeschränkt werden, wird sich zeigen.

#### 4.2. Artikel 260<sup>sexies</sup> VE-StGB

Dass diese Strafnorm auch allein handelnde Täter erfasst und den Bezug zu einer entsprechenden Organisation nicht erforderlich ist, ist zu begrüßen. Die Strafandrohung mit einer Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren ist kohärent mit der Regelung von Artikel 2 Absatz 1 des Bundesgesetzes über das Verbot der Gruppierungen von "Al-Qaïda" und "Islamischer Staat" sowie verwandter Organisationen vom 12. Dezember 2014 (SR 122). Das Absehen von einer Strafbarkeit des "Sich-Anwerben-Lassens" erscheint aus Gründen der sich darstellenden Beweisproblematik als sachgerecht.

#### 4.3. Artikel 269 Abs. 2 Bst. a VE-StPO

Nach Artikel 269 Absatz 2 StPO kann nach bestimmten Straftatbeständen eine Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs angeordnet werden. Im revidierten Artikel 269 Absatz 2 StPO werden als zusätzliche Straftatbestände für eine Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs der neue Artikel 260<sup>sexies</sup> VE-StGB sowie die ergänzten Absätze 4 und 4<sup>bis</sup> von Artikel 74 NDG aufgeführt; es ist allerdings nicht nachvollziehbar, weshalb der seit 1. Januar 2017 in Kraft getretene Artikel 185<sup>bis</sup> StGB (Verschwindenlassen) im Vernehmlassungsentwurf nicht mehr aufgeführt wird.

#### 4.4. Artikel 74 VE-NDG

Wir stimmen der Absicht zu, die Strafandrohung nach Absatz 4 an diejenige des Bundesgesetzes über das Verbot der Gruppierungen "Al-Qaida" und "Islamischer Staat" sowie verwandter Organisationen vom 12. Dezember 2014 (SR 122) anzugleichen.

#### 4.5. Artikel 80d<sup>bis</sup> VE-IRSG

Wir stimmen der neuen Bestimmung grundsätzlich zu. Es geht dabei generell um die verstärkte, raschere internationale Zusammenarbeit in Fällen schwerer Kriminalität. Die Formulierung von Absatz 1 lit. a "im Interesse des Verfahrens" ist aber zu unbestimmt. Diese Ausnahmeregelung könnte zum Regelfall werden. Diese ausnahmsweise vorzeitige Übermittlung sollte nur "bei glaubhaft gemachter Notwendigkeit zur Wahrung der Vertraulichkeit" zur Anwendung gelangen.

#### 4.6. Artikel 80d<sup>ter</sup> VE-IRSG

Die Einführung einer gesetzlichen Grundlage zur Errichtung gemeinsamer Ermittlungsgruppen wird grundsätzlich begrüsst.

#### 4.7. Geldwäschereigesetz

Die vorliegende Erweiterung der Kompetenzen der Meldestelle für Geldwäscherei ist sachgerecht. Die Meldestelle soll inskünftig die Möglichkeit haben, sich nicht nur auf Basis einer Verdachtsmeldung an die Finanzintermediäre wenden zu können, sondern auch wenn Informationen ausländischer Partnerstellen vorliegen.

Wir bitten Sie, unsere Bemerkungen bei der Weiterbearbeitung dieser Vorlage gebührend zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse



Paul Winiker  
Regierungsrat

geht auch per Email an:  
[andrea.candrian@bj.admin.ch](mailto:andrea.candrian@bj.admin.ch) und [annemarie.gasser@bj.admin.ch](mailto:annemarie.gasser@bj.admin.ch)