

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	24.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Organisiertes Verbrechen
Akteure	Keine Einschränkung
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2022

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Ackermann, Nadja
Frick, Karin
Hirter, Hans
Käppeli, Anita
Rinderknecht, Matthias
Schmid, Catalina
Schnyder, Sébastien
Schubiger, Maximilian

Bevorzugte Zitierweise

Ackermann, Nadja; Frick, Karin; Hirter, Hans; Käppeli, Anita; Rinderknecht, Matthias; Schmid, Catalina; Schnyder, Sébastien; Schubiger, Maximilian 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Organisiertes Verbrechen, 1989 – 2021*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.
www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 24.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Rechtsordnung	1
Äussere Sicherheit	3
Rechtshilfe	7
Strafrecht	7
Datenschutz und Statistik	10
Grundrechte	10
Innere Sicherheit	11
Kriminalität	20
Polizei	22
Aussenpolitik	23
Beziehungen zur EU	23
Landesverteidigung	23
Landesverteidigung und Gesellschaft	23
<hr/>	
Parteien, Verbände und Interessengruppen	24
Parteien	24
Grosse Parteien	24

Abkürzungsverzeichnis

EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
SiK-SR	Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates
NDG	Nachrichtendienstgesetz
RK-SR	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
SiK-NR	Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates
RK-NR	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats
GPK-NR	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPK-SR	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
EU	Europäische Union
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
Büro-NR	Büro des Nationalrates
GPDeI	Geschäftsprüfungsdelegation
CIA	Central Intelligence Agency (Auslandsgeheimdienst der USA)
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
PKK	Kurdische Arbeiterpartei
SHIV	Economiesuisse (ehem. Schweizerischer Handels- und Industrie-Verein)
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
Dienst ÜPF	Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr
NDB	Nachrichtendienst des Bundes (bis 2010: Strategischer Nachrichtendienst und Dienst für Analyse und Prävention)
Fedpol	Bundesamt für Polizei
GAFI (FATF)	Groupe d'action financière (Financial Action Task Force)
Interpol IKPO	Internationale kriminalpolizeiliche Organisation
BND	Bundesnachrichtendienst (Nachrichtendienst der Bundesrepublik Deutschland)

DFJP	Département fédéral de justice et police
ONU	Organisation des Nations unies
CPS-CE	Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats
LRens	Loi sur le renseignement
CAJ-CE	Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats
CPS-CN	Commission de la politique de sécurité du Conseil national
CAJ-CN	Commission des affaires juridiques du Conseil national
CDG-CN	Commission de gestion du Conseil national
CDG-CE	Commission de gestion du Conseil des Etats
UE	Union européenne
CrEDH	Cour européenne des droits de l'homme
Bureau-CN	Bureau du Conseil national
DéICDG	Délégation des Commissions de gestion
CIA	Central Intelligence Agency (Agence centrale de renseignement des Etats-Unis d'Amérique)
CP	Code pénal suisse
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
CEP	Commission d'enquête parlementaire
PKK	Parti des travailleurs du Kurdistan
USCI	Economiesuisse (ancienne Union suisse du commerce et de l'industrie)
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
Service SCPT	Service surveillance de la correspondance par poste et télécommunication
SRC	Service de renseignement de la Confédération (à 2010: Service de renseignement stratégique et Service d'analyse et de prévention)

Fedpol Office fédéral de la police
GAFI Groupe d'action financière
Interpol OIPC Organisation Internationale de Police Criminelle
BND Service de renseignement de la République fédérale d'Allemagne
(Bundesnachrichtendienst)

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Rechtsordnung

Rechtsordnung

VERWALTUNGSAKT
DATUM: 31.12.1994
HANS HIRTER

Der Vorsteher des EJPD hatte die **innere Sicherheit** zum **Schwerpunktthema** seines Departements für 1994 erklärt. Entsprechend gross fiel denn auch die diesbezügliche Gesetzesproduktion aus. Neben den sich v.a. gegen kriminelle Ausländer ohne Aufenthaltsberechtigung, aber auch gegen abgewiesene Asylbewerber richtenden Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht verabschiedete das Parlament die ergänzenden Massnahmen zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens und die neuen Strafbestimmungen gegen die Computerkriminalität. Zudem legte der Bundesrat seinen Vorschlag für ein neues Staatsschutzgesetz vor, welches den gesetzlichen Rahmen für die Früherkennung von Spionage, Terrorismus und organisiertem Verbrechen bilden soll.¹

BERICHT
DATUM: 31.12.2020
KARIN FRICK

Jahresrückblick 2020: Rechtsordnung

Die innere und äussere Sicherheit der Schweiz waren im Kapitel Rechtsordnung aufgrund der fortwährenden internationalen **Terrorismusgefahr** auch 2020 dominante Themen. So verabschiedeten die eidgenössischen Räte gleich drei Gesetzesvorlagen zur Umsetzung der Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung. Erstens wurden mit der Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität das Übereinkommen des Europarates zur Verhütung des Terrorismus und das dazugehörige Zusatzprotokoll umgesetzt. Damit sind neu bereits bestimmte Handlungen im Vorfeld eines geplanten terroristischen Aktes strafbar, insbesondere das Anwerben und Ausbilden von Terroristinnen und Terroristen, das Reisen für terroristische Zwecke (sog. Dschihadreisen) und die entsprechende Finanzierung. Das Vorläuferstoffgesetz reguliert zweitens den Zugang von Privatpersonen zu bestimmten Chemikalien, die zur Herstellung von Sprengstoff missbraucht werden können. Das dritte und umstrittenste der drei neuen Antiterrorgesetze war das Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT), auf dessen Grundlage die Polizei präventiv gegen terroristische Gefährderinnen und Gefährder vorgehen kann. Die PMT umfassen unterschiedlich starke Freiheitseinschränkungen von einer Meldepflicht bis zum Hausarrest und können gegen potenziell gefährliche Personen verhängt werden. Die Gegnerschaft sah damit den Rechtsstaat in Gefahr, weil die betroffenen Personen keine Straftat begangen hätten und die Massnahmen aufgrund blosser Indizien angeordnet würden. Die Jungen Grünen, die Juso und die Junge GLP ergriffen zusammen mit der Piratenpartei und dem Chaos Computer Club das Referendum gegen das Gesetz und begannen im Oktober mit der Unterschriftensammlung. Neben dem Parlament beschäftigte sich auch das Bundesstrafgericht mit der terroristischen Bedrohung, indem es mehrere Prozesse wegen der Unterstützung terroristischer Aktivitäten führte.

Unabhängig von der spezifisch terroristischen Bedrohung trieb das Parlament die **Informationssicherheit** des Bundes weiter voran, indem es die bereits 2017 begonnenen Beratungen zum Informationssicherheitsgesetz fortführte und in der Wintersession 2020 zum Abschluss brachte. Im Februar erschütterte überdies die sogenannte **Crypto-Affäre** die Schweizer Politlandschaft, als bekannt wurde, dass die Zuger Firma Crypto AG über Jahrzehnte von der CIA und dem BND manipulierte Chiffriergeräte in alle Welt verkauft hatte. Über Wochen wurde in den Medien gemutmasst, wer wie viel darüber wusste, welche Rolle der NDB, die Armee, die Bundesanwaltschaft, das Fedpol und der Bundesrat gespielt hatten und inwiefern sich die Schweizer Behörden und einzelne Führungsfiguren damit zu Komplizen ausländischer Nachrichtendienste gemacht hatten. Die ausgiebige Berichterstattung liess die Anzahl Zeitungsartikel im Themenbereich innere und äussere Sicherheit im Februar denn auch markant nach oben schnellen, während er über das ganze Jahr 2020 im Vergleich mit den Vorjahren medial eher schwach abgedeckt war (vgl. Abb. 1: Anteil Zeitungsberichte pro Monat und Abb. 2: Anteil Zeitungsberichte pro Jahr). Das Ansinnen der Grünen und der sozialdemokratischen Fraktion, zur Aufarbeitung der Ereignisse rund um die Crypto AG eine PUK einzusetzen, scheiterte vorerst am Widerstand des Büros-NR, das den beiden entsprechenden parlamentarischen

Initiativen im November keine Folge gab. Es erachtete die Untersuchung der GPDel, die kurz zuvor ihren Bericht veröffentlicht hatte, als ausreichend.

Im Bereich **Strafrecht** schlossen die eidgenössischen Räte den ersten Teil der Revision der Strafprozessordnung ab. Die Bestimmungen zur Sicherheitshaft wurden infolge einer Verurteilung der Schweiz durch den EGMR als dringend revidierungsbedürftig eingestuft und der Revision der gesamten Strafprozessordnung deshalb zeitlich vorgezogen. Auch zum zweiten laufenden, umfassenden Revisionsprojekt im Strafrecht, der Revision des Besonderen Teils des Strafgesetzbuchs (BT), nahm das Parlament die Beratungen in Angriff. Hauptbestandteil der BT-Revision bildet die Harmonisierung der Strafrahmen, mit der die im Strafgesetzbuch aus den 1940er-Jahren angedrohten Strafen mit den heutigen Werthaltungen in Einklang gebracht und deren Verhältnis zueinander neu ausgelotet werden sollen. Die von der Öffentlichkeit mit Spannung erwartete Anpassung der sexualstrafrechtlichen Normen wurde vorerst jedoch weiter aufgeschoben, da der Ständerat diese Bestimmungen im Einvernehmen mit dem Bundesrat in einen separaten Entwurf auslagerte, der zuerst noch in die Vernehmlassung gegeben werden soll.

Im Bereich **Zivilrecht** verabschiedete das Parlament sowohl die erste Etappe der Erbrechts-Revision, mit der durch die Verkleinerung der Pflichtteile die Verfügungsfreiheit von Erblasserinnen und Erblassern erhöht wird, als auch die Änderung des Zivilgesetzbuches zur einfacheren Änderung des Geschlechts im Personenstandsregister für Menschen mit Transidentität oder einer Variante der Geschlechtsentwicklung. Betreffend das internationale Privatrecht wurden die Normen über die internationale Schiedsgerichtsbarkeit modernisiert, um die Schweiz als internationalen Schiedsplatz attraktiv zu halten.

Mit dem **Datenschutzgesetz** fand ein weiteres, grosses Gesetzgebungsprojekt 2020 seinen Abschluss. Knapp vier Jahre nach dem Beginn der Vernehmlassung und drei Jahre nach Beginn der parlamentarischen Beratung stimmten die eidgenössischen Räte dem Antrag der Einigungskonferenz zu und brachten damit das hart umkämpfte Geschäft in trockene Tücher. Umstritten waren vor allem die Voraussetzungen, unter denen das sogenannte Profiling, d.h. die Verknüpfung von Daten zur Erstellung von Persönlichkeitsprofilen, zulässig ist. Im Sinne eines Kompromisses setzte sich ein risikobasierter Ansatz durch, der strengere Voraussetzungen, wie beispielsweise die ausdrückliche Einwilligung der betroffenen Person, stellt, wenn die Datenverknüpfung die Beurteilung wesentlicher Aspekte der Persönlichkeit der betroffenen Person ermöglicht. Damit hat die Schweiz nun ein modernes Datenschutzrecht, das nach Einschätzung des Bundesrates und des Parlaments dem Datenschutzniveau der EU gleichwertig sein sollte. Der diesbezügliche Äquivalenzbeschluss, der wie ein Damoklesschwert über den Verhandlungen hing und der eigentlich für 2020 angekündigt war, ist indes noch ausstehend.

Die Corona-Krise wurde im Kapitel Rechtsordnung vor allem in zwei Dimensionen sichtbar. Einerseits wurde die Einführung der **Corona-Warn-App** «SwissCovid» von einer ausführlichen Datenschutz-Diskussion begleitet. Andererseits gab es im ganzen Land zahlreiche **Demonstrationen** gegen die und trotz der Massnahmen zur Eindämmung der Pandemie. Gegen die Corona-Massnahmen wurde ab Anfang Mai demonstriert, weil sich die Bürgerinnen und Bürger in ihren Grundrechten eingeschränkt sahen, nicht zuletzt gerade durch das Versammlungsverbot. Menschen, die nicht an die Gefährlichkeit des Virus glaubten, wehrten sich so gegen die aus ihrer Sicht ungerechtfertigten Freiheitsbeschränkungen. Der Pandemie wurde trotz demonstrierten im Juni – in Folge der antirassistischen Proteste in den USA als Reaktion auf den durch Polizeigewalt verursachten Tod des Afroamerikaners George Floyd – auch in den Schweizer Städten Tausende unter dem Motto «Black Lives Matter». Die Ereignisse lösten eine grosse gesellschaftliche Debatte über strukturellen **Rassismus** in der Schweizer Gesellschaft aus, die sich um systematische Benachteiligung nichtweisser Menschen, Polizeigewalt und Racial Profiling, und nicht zuletzt auch um die umstrittene Bezeichnung einer Süssigkeit drehte. Diese Debatte machte zusammen mit der Grundrechtsdiskussion um die Corona-Massnahmen die Bürgerrechte über den Sommer zum in der Presse meistdiskutierten Themenfeld des Kapitels Rechtsordnung (vgl. Abb. 1: Anteil Zeitungsberichte pro Monat). Über das ganze Jahr zeichnete zudem der Themenbereich innere Konflikte und Krisen für einen deutlich höheren Anteil an der Zeitungsberichterstattung verantwortlich als in den Vorjahren (vgl. Abb. 2: Anteil Zeitungsberichte pro Jahr).²

Äussere Sicherheit

Im Juni 2017 schickte der Bundesrat die Vorlage zur **Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität** in die **Vernehmlassung**, die unter anderem das Übereinkommen und das Zusatzprotokoll des Europarats zur Verhütung des Terrorismus im Schweizer Recht umsetzen wird. Zusammen mit der Vorlage zu präventiven polizeilichen Massnahmen und dem Nationalen Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus, der Präventionsmassnahmen in allen Gesellschaftsbereichen beinhaltet, bildete die vorliegende Anpassung des Strafrechts die Grundlage, damit Justiz und Polizei die Gefahr eines terroristischen Anschlags in der Schweiz besser vermindern können.

Mit dem Entwurf wollte der Bundesrat erstens das Verbot, Terroristinnen und Terroristen anzuwerben und auszubilden sowie Reisen mit dem Ziel einer terroristischen Straftat – sogenannte Dschihadreisen – anzutreten, das bisher im befristeten Bundesgesetz über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaida» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen verankert war, in Form einer neuen Strafbestimmung ins ständige Recht überführen. Zweitens sollte in Erfüllung der Motion 15.3008 die Bestimmung gegen organisierte Kriminalität (Art. 260ter StGB), die bisher vor allem gegen mafiöse Organisationen gerichtet war, auch auf terroristische Organisationen zugeschnitten werden, indem die Kriterien für das Vorliegen einer kriminellen bzw. terroristischen Organisation angepasst werden. Damit einhergehen sollte auch eine Erhöhung des entsprechenden Strafmasses von aktuell fünf auf neu maximal zwanzig Jahre Freiheitsstrafe. Drittens sollte das Organisationsverbot von Art. 74 NDG so angepasst werden, dass die Strafandrohung mit jener des befristeten Bundesgesetzes über das Verbot von «Al-Qaida» und dem «Islamischen Staat» übereinstimmt und die Strafverfolgung in die Zuständigkeit des Bundes gelegt wird. Viertes Ziel war die Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit in der Rechtshilfe und bei der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung. So wollte der Bundesrat einerseits die internationale Rechtshilfe beschleunigen, indem unter gewissen Voraussetzungen eine vorzeitige Übermittlung von Informationen und Beweismitteln – d.h. ohne dass die betroffene Person informiert wird und damit Beschwerde erheben könnte – ermöglicht werden sollte. Ausserdem sollte die Einsetzung gemeinsamer Ermittlungsgruppen im Rechtshilfegesetz geregelt werden. Andererseits wollte er die Kompetenzen der Meldestelle für Geldwäscherei dahingehend erweitern, dass sie auch ausländische Informationen über kriminelle Gelder verarbeiten darf, ohne dass eine Verdachtsmeldung von der betroffenen Schweizer Bank vorliegen muss.

Neu sollte bereits die Unterstützung einer kriminellen oder terroristischen Organisation, und zwar ohne Zusammenhang zu einer innerhalb der Organisation begangenen Straftat, unter Strafe gestellt werden. Die ideologische Unterstützung oder die blosse Zugehörigkeit zu einer kriminellen oder terroristischen Organisation, wie von den kantonalen Strafverfolgungsbehörden und der Bundesanwaltschaft gefordert, wollte der Bundesrat dagegen nicht verbieten. Die Regierung lehne ein Gesinnungsstrafrecht ab, wurde Justizministerin Simonetta Sommaruga in der Presse zitiert. Dennoch sei die Botschaft klar, so Sommaruga weiter: «Die Schweiz ist kein sicherer Hafen für Terroristen und ihre Unterstützer.»³

Nachdem die Vorlage in der Vernehmlassung insgesamt sehr gut angekommen war – von 60 Teilnehmenden hatten nur drei das Vorhaben abgelehnt –, wies die Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll sowie zur **Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität** keine grundlegenden Unterschiede zum Vorentwurf auf. Der Bundesrat verabschiedete sie Mitte September 2018 zuhanden des Parlaments. Der Kern der Vorlage war die Einführung einer neuen Strafbestimmung, die das Vorfeld von geplanten terroristischen Handlungen abdeckt, indem sie konkret die Anwerbung und Ausbildung von Terroristinnen und Terroristen, das Reisen für terroristische Zwecke und die entsprechende Finanzierung unter Strafe stellt. Über die Anforderungen der Abkommen des Europarats hinaus beinhaltete der Entwurf zudem die Revision der Strafnorm gegen kriminelle Organisationen (Art. 260ter StGB), sodass neu auch terroristische Organisationen davon erfasst werden und bei Verstoss höhere Strafen drohen. Des Weiteren waren auch Anpassungen im Rechtshilfe- und im Geldwäschereigesetz angedacht, wobei letztere insbesondere die Terrorismusfinanzierung erschweren und damit auch der entsprechenden Kritik der GAFI begegnen sollten.⁴

Der Ständerat befasste sich in der Wintersession 2019 als Erstrat mit dem Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll sowie über die **Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität**. Das Übereinkommen verbietet einerseits Dschihad-Reisen sowie die Rekrutierung und Ausbildung von Terroristinnen und Terroristen und strebt andererseits Verbesserungen in der internationalen Zusammenarbeit in den Bereichen Rechtshilfe und Auslieferung an. Die Umsetzung dieser Bestimmungen macht eine Anpassung des schweizerischen Strafrechts und weiterer Gesetze notwendig. Die Kantonskammer trat oppositionslos auf das Geschäft ein, gab sodann aber mit 33 zu 12 Stimmen einem Einzelantrag Rieder (cvp, VS) auf **Rückweisung** des Geschäfts an die Kommission statt. Damit wurde die SiK-SR beauftragt, das Geschäft unter Einbezug eines Mitberichts der RK-SR erneut zu beraten. Da das Geschäft mit dem Ziel der Terrorismusbekämpfung zwar unbestritten die Sicherheitspolitik, mit der Umsetzung im Strafrecht aber auch die traditionelle Domäne der Rechtskommission betreffe, handle es sich um eine «Schnittstellenproblematik» zwischen den beiden Kommissionen, waren sich sowohl SiK-Berichtersteller Daniel Jositsch (sp, ZH) als auch Antragssteller und RK-Mitglied Rieder einig. Die ständerätliche Rechtskommission solle die strafrechtlichen Massnahmen unter dem Aspekt des Rechtsschutzes, u.a. des Grundrechts- und des Menschenrechtsschutzes, der Bürgerinnen und Bürger beurteilen, und so das Gesamtbild der Vorlage ergänzen. Stein des Anstosses war die Kritik des Anwaltsverbands gewesen, dass mit der angedachten Dynamisierung der Rechtshilfe die Staatsanwältinnen und -anwälte künftig vorzeitig und ohne richterliche Überprüfung Informationen an ausländische Ermittlungsbehörden weitergeben dürften, und zwar nicht nur bei Terrorismus, sondern auch bei anderen Straftaten, die Rechtshilfe erlauben.⁵

Wie vom Ständerat im Rahmen der Rückweisung gefordert, wiederholte die SiK-SR im Februar 2020 die Detailberatung der Vorlage zur **Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität** (Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll) unter Einbezug eines Mitberichts der RK-SR. Im Zuge dessen beschloss sie, an allen ihren ursprünglichen Anträgen festzuhalten, wobei die Anträge der RK-SR zum Teil von Minderheiten der SiK-SR vertreten wurden.

Der Ständerat beugte sich somit in der Frühjahrsession 2020 als **Erstrat** über den Entwurf. Die Debatte beschränkte sich auf fünf neuralgische Punkte: Erstens stand die Frage im Raum, ob beim Strafmass zwischen der Beteiligung an einer kriminellen und der Beteiligung an einer terroristischen Organisation unterschieden werden soll, wie es im Entwurf des Bundesrates mit Höchststrafen von fünf bzw. zehn Jahren vorgesehen war, oder ob die Beteiligung an beiden Arten von Organisationen einheitlich mit Freiheitsstrafe bis zu zehn Jahren geahndet werden soll, wie es die Mehrheit der SiK-SR beantragte. Die Ratsmehrheit war der Ansicht, dass zwischen «gewöhnlichen» kriminellen und terroristischen Organisationen kein grundsätzlicher Unterschied in der Gefährlichkeit für die Gesellschaft bestehe und unterstützte den Antrag der Kommissionsmehrheit.

Zweitens entschied die Kantonskammer, dass die Unterstützung einer solchen Organisation in ihrer Tätigkeit generell, und nicht nur spezifisch «in ihrer verbrecherischen Tätigkeit», strafbar sein soll. Sie folgte damit ihrer Kommissionsmehrheit und dem Bundesrat und lehnte den entsprechenden Minderheitsantrag Sommaruga (sp, GE), der beim geltenden Recht bleiben wollte und auch von der Mehrheit der RK-SR unterstützt worden war, ab. Der Genfer Ständerat hatte sich besorgt gezeigt, dass humanitäre Organisationen der Unterstützung einer terroristischen Organisation beschuldigt werden könnten, wenn sie humanitäre Hilfe leisteten, die vielleicht indirekt auch einer terroristischen Organisation zugutekomme. Bundesrätin Karin Keller-Sutter hatte jedoch versichert, die neutrale und unabhängige Hilfe an die Opfer von Konflikten bleibe straflos, denn der Vorsatz zur Unterstützung der Organisation – in Form von Wissen und Willen – müsse zur Erfüllung des Tatbestands gegeben sein.

Drittens bestätigte die Ständekammer den neuen Tatbestand des Anwerbens, Ausbildens und Reisens im Hinblick auf eine terroristische Straftat und lehnte eine Minderheit Zopfi (gp, GL) ab, für die die neue Bestimmung zu nah am Gesinnungsstrafrecht lag. Die Justizministerin hatte dieses Argument nicht gelten lassen, da nur das Anwerben, nicht aber das Sich-anwerben-lassen unter Strafe gestellt werde, und damit eine breite Ratsmehrheit überzeugt.

Viertens erörterte die kleine Kammer die Möglichkeit zur vorzeitigen Übermittlung von Informationen und Beweismitteln an ausländische Behörden zur Ermittlung in einem

Terrorismungsverfahren, die der Bundesrat neu im Rechtshilfegesetz vorgesehen hatte. Ständerat Beat Rieder (cvp, VS) verlieh mit seinem Einzelantrag den Einwänden des Anwaltsverbands Ausdruck, diese neue Regelung gleiche einem «Dambruch» beim Rechtsschutz im Rechtshilfeverfahren, weil die Übermittlung von Informationen so nicht mehr oder erst viel später richterlich überprüft werden könne und somit faktisch alleine die Staatsanwälte über die Gewährung von Rechtshilfe entscheiden könnten. Um den Rechtsschutz besser zu garantieren, beantragte er, die vorzeitige Übermittlung nur zur Abwehr von schweren, unmittelbaren Gefahren für Leib und Leben – da sei, so räumte er ein, «schnelles Handeln angesagt» – und nicht zur Abwehr jeglicher auslieferungsfähiger Straftaten zu erlauben. Mit 26 zu 17 Stimmen folgte die Ständekammer diesem Antrag Rieder; Bundesrätin Keller-Sutter hatte vergeblich argumentiert, dass nicht alle Terrorakte eine direkte Gefahr für Leib und Leben darstellten, so etwa Cyberattacken oder Angriffe auf die Infrastruktur, aber dennoch enormen Schaden verursachen könnten.

Fünftens bestätigte die Ständeratsmehrheit den neuen Abschnitt über internationale gemeinsame Ermittlungsgruppen im Rechtshilfegesetz und lehnte einen Einzelantrag Hefti (fdp, GL) auf Streichung der entsprechenden Bestimmungen ab, nachdem die EJPD-Vorsteherin erklärt hatte, es handle sich hierbei um die Niederschrift der bereits gängigen Praxis.

In der Gesamtabstimmung nahm die kleine Kammer die gegenüber dem Bundesratsentwurf in zwei Punkten veränderte Vorlage einstimmig (bei acht Enthaltungen) an. Stillschweigend stimmte sie auch der Abschreibung der beiden Motionen 14.4187 zur Ratifizierung des Europaratseinkommens zur Verhütung von Terrorismus und 15.3008 für wirksamere Strafbestimmungen zur Verfolgung der organisierten Kriminalität zu.⁶

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 16.06.2020
KARIN FRICK

In der Sommersession 2020 beriet der Nationalrat als **Zweitrat** die Vorlage zur **Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität**, die auch die Genehmigung des Europarats-Übereinkommens über die Terrorismusprävention und dessen Zusatzprotokolls beinhaltete. Während die vorberatende SiK-NR die Stossrichtung des Geschäfts mehrheitlich unterstützte, wie deren Sprecher Mauro Tuena (svp, ZH) dem Ratsplenum bekannt gab, beantragte eine Minderheit Schlatter (gp, ZH) die Rückweisung an den Bundesrat, weil sie eine klare Definition von terroristischen Organisationen vermisste und diese nicht der Rechtsprechung überlassen wollte. Welche Organisation terroristisch sei, sei keine juristische, sondern eine politische Entscheidung, begründete die Grüne Nationalrätin ihren Antrag. Zudem forderte sie, dass sich die Strafrechtsverschärfung darauf beschränken müsse, was das internationale Abkommen zwingend verlange. Votantinnen und Votanten gegen die Rückweisung wandten ein, es gebe keine allgemeingültige, globale Definition von Terrorismus, auf die man sich stützen könnte, und betonten das Vertrauen in die Schweizer Justizbehörden. So einig wie die Fraktionen der SP und der Grünen die Rückweisung unterstützen, stellten sich jene der GLP, der Mitteparteien, der FDP und der SVP dagegen, sodass der Antrag mit 127 zu 67 Stimmen deutlich abgelehnt wurde.

In der Detailberatung wandte sich die grosse Kammer in einem ersten Block den Änderungen im Nachrichtendienstgesetz zu und erörterte die Frage, unter welchen Voraussetzungen der Bundesrat eine Organisation, die die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz bedroht, verbieten können soll. Eine Minderheit Addor (svp, VS) blieb mit der Forderung, dass der Bundesrat dies im Sinne von mehr Sicherheit und Souveränität allein entscheiden können müsse, erfolglos. Die Mehrheit blieb beim Entwurf des Bundesrates, demgemäss sich ein Verbot auf einen Verbots- oder Sanktionsbeschluss der UNO gegen die fragliche Gruppierung stützen muss. Diese Bedingung sei wichtig für die Neutralität der Schweiz, erläuterte Bundesrätin Karin Keller-Sutter, weil sonst andere Staaten die Schweiz politisch oder diplomatisch unter Druck setzen könnten, eine bestimmte Organisation zu verbieten.

Im zweiten Block widmete sich der Nationalrat den Anpassungen im Strafrecht. Der mit sechs Minderheitsanträgen meistdiskutierte Artikel 260ter StGB definiert den Tatbestand der Beteiligung an und Unterstützung einer kriminellen bzw. terroristischen Organisation und legt das einschlägige Strafmass fest. Die Kommissionsmehrheit wich mit ihrem Vorschlag insofern von der ständerätlichen Fassung ab, als sie humanitäre Dienste einer unparteiischen humanitären Organisation wie dem IKRK explizit von der Strafbarkeit ausschliessen wollte. Dieser Vorschlag setzte sich deutlich gegen alle Minderheitsanträge durch, sowohl jene, die diese Ausnahmebestimmung für humanitäre Organisationen einerseits als überflüssig oder andererseits mit der Nennung des IKRK als zu eng gefasst in Frage stellten, als auch jene, die den Strafrahmen insgesamt verkleinern, den Kampf für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit

nicht als Terrorismus klassifizieren, die zusätzliche Bestrafung für weitere im Rahmen einer Organisation begangene Straftaten explizit machen oder die Definition terroristischer Organisationen ganz streichen wollten. Der zweite grosse Streitpunkt der Vorlage lag im neuen Art. 260sexies StGB, der die Anwerbung und Ausbildung sowie das Reisen im Hinblick auf eine terroristische Straftat unter Strafe stellt. Eine Minderheit Seiler Graf (sp, ZH) wollte den ganzen Artikel streichen, weil sie diese Vorverlagerung der Strafbarkeit als rechtsstaatlich problematisch ansah. Man befinde sich hier «definitiv im Gesinnungsstrafrecht», urteilte die Antragstellerin. Terroristen liessen sich kaum durch eine Strafandrohung abschrecken; Prävention und Ursachenbekämpfung – etwa gestützt auf den Nationalen Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus – wären an dieser Stelle zielführender als repressive Massnahmen, schloss sie. Im Gegensatz dazu bezeichnete Justizministerin Keller-Sutter den umstrittenen Artikel als «de[n] zentrale[n] Pfeiler des Europaratsübereinkommens» und dessen Streichung als «empfindlich[e] Schwächung des Strafrechts». Gegen die bis auf eine Ausnahme (Philipp-Matthias Bregy, cvp/VS) geschlossen stimmenden Fraktionen der bürgerlichen Parteien sowie der Grünliberalen blieb das links-grüne Lager schliesslich chancenlos. Der dritte und letzte Block betraf die Änderungen im Rechtshilfegesetz. Auch hier folgte der Nationalrat in allen Punkten seiner Kommissionsmehrheit und lehnte drei Minderheitsanträge Roth (sp, SO) hochkant ab, die internationale Rechtshilfe bei Steuerhinterziehung zulassen, die Voraussetzungen für die vorzeitige Übermittlung von Informationen und Beweismitteln an ausländische Ermittlungsbehörden (sog. dynamische Rechtshilfe) erhöhen und grenzüberschreitende Ermittlungsgruppen der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft unterstellen wollten. Bei den Bedingungen für die dynamische Rechtshilfe kehrte der Nationalrat diskussionslos zu den lockereren Voraussetzungen des Bundesrats zurück, anstatt sich der vom Ständerat beschlossenen Verschärfung anzuschliessen. In der Gesamtabstimmung nahm die grosse Kammer die gegenüber dem Ständerat in zwei Punkten veränderte Vorlage mit 127 zu 54 Stimmen bei 13 Enthaltungen an. Die Fraktionen der SP und der Grünen machten damit ihre bereits in der Eintretensdebatte geäusserte Drohung wahr, dem Entwurf ihre Zustimmung zu verweigern, sollten die Tatbestände des Anwerbens, Ausbildens und Reisens im Hinblick auf einen Terrorakt im Strafgesetzbuch festgeschrieben werden. Stillschweigend schrieb der Nationalrat zudem die beiden Motionen 14.4187 für die Ratifizierung des Europaratseinkommens zur Terrorismusverhütung und 15.3008 für wirksamere Strafbestimmungen zur Verfolgung der organisierten Kriminalität ab.⁷

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 25.09.2020
KARIN FRICK

Nachdem beide Räte den Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung des Europarats-Übereinkommens zur Terrorismusverhütung und des dazugehörigen Zusatzprotokolls sowie über die **Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität** einmal beraten hatten, wies die Vorlage noch zwei inhaltliche **Differenzen** auf. Die erste betraf die explizite Ausnahme der Tätigkeit humanitärer Organisationen aus dem Straftatbestand der organisierten Kriminalität, die zweite die Voraussetzungen für die dynamische Rechtshilfe.

Der Ständerat behielt in der Herbstsession 2020 zunächst beide Differenzen bei, wobei er dem Nationalrat in der Frage der Ausnahme für humanitäre Organisationen ein Stück weit entgegenkam. Die Ratsmehrheit gewichtete die Gefahr der Kriminalisierung von humanitären Aktionen höher als jene, dass die Unterstützung einer kriminellen oder terroristischen Organisation als humanitäre Hilfe getarnt werden könnte und folgte mit 23 zu 17 Stimmen bei einer Enthaltung einer Minderheit Juillard (cvp, JU), die das Anliegen des Nationalrats aufnahm, aber neu formulierte und das IKRK nicht mehr explizit nannte. Die vorzeitige Übermittlung von Informationen und Beweismitteln an ausländische Ermittlungsbehörden (sogenannte dynamische Rechtshilfe) wollte die Ständekammer im Gegensatz zum Nationalrat aber nicht generell, wenn die ausländischen Ermittlungen sonst unverhältnismässig erschwert würden, sondern nur zur Abwendung schwerer und unmittelbarer Gefahr für Leib und Leben sowie nur nach schriftlicher Verpflichtung der ausländischen Behörden, sich an die Einschränkungen zur Verwendung der übermittelten Informationen zu halten, erlauben. Damit liess der Ständerat seine Kommissionsmehrheit mit 23 zu 19 Stimmen und einer Enthaltung auch hier im Regen stehen und hielt an seinem letzten Beschluss fest, wie es eine Minderheit Zopfi (gp, GL) beantragt hatte.

Der Nationalrat konnte mit der Version des Ständerates indes wenig anfangen und entschied mit 111 zu 75 Stimmen bei 9 Enthaltungen, an seiner Ausnahmenorm für humanitäre Organisationen, die das IKRK beispielhaft erwähnt, festzuhalten. Bundesrätin Karin Keller-Sutter hatte sich abermals für die gänzliche Streichung der Bestimmung ausgesprochen und gewarnt, die explizite Ausnahme humanitärer

Organisationen könnte ungewollt zur Straflosigkeit führen – etwa wenn ein Fahrer einer humanitären Organisation nicht nur Personen transportiere, sondern auch Waffen für eine Konfliktpartei schmuggle –, blieb damit jedoch Ruferin in der Wüste. Allerdings bewegte sich die grosse Kammer bei der zweiten Differenz etwas auf ihre Schwesterkammer zu, indem sie die dynamische Rechtshilfe auf Fälle von organisierter Kriminalität oder Terrorismus beschränkte. Die darüber hinausgehenden Einschränkungen des Ständerates waren indes gar nicht zur Diskussion gestanden; der Kompromissvorschlag der Kommissionsmehrheit setzte sich mit 140 zu 55 Stimmen gegen eine Minderheit Addor (svp, VS) durch, die beim Entwurf des Bundesrats bleiben wollte. Justizministerin Keller-Sutter erklärte ihre Unterstützung für die Mehrheit «im Sinne der Differenzvereinbarung», bedauerte aber, dass die dynamische Rechtshilfe damit in wichtigen Kriminalitätsfeldern wie Drogenhandel, Geldwäscherei und bei Sexualdelikten ausgeschlossen sei.

Da sich die beiden Räte nun in beiden Streitpunkten einen Schritt näher gekommen waren, unterstützte die SiK-SR die vorliegende «Einigungsversion», wie Kommissionssprecher Daniel Jositsch (sp, ZH) erklärte. Sie beantragte ihrem Rat, beide Differenzen auszuräumen, was dieser dann auch stillschweigend tat. In den **Schlussabstimmungen** wurde der Bundesbeschluss vom Nationalrat mit 128 zu 34 Stimmen bei 34 Enthaltungen und vom Ständerat mit 37 zu 5 Stimmen bei 2 Enthaltungen angenommen. Die Fraktionen der SP und der Grünen vertraten damit auch hier konsequent ihren bereits in der Eintretensdebatte geäusserten Standpunkt, für die Einführung des Gesinnungsstrafrechts, die ihrer Ansicht nach mit dem Verbot des Anwerbens, Ausbildens und Reisens im Hinblick auf eine terroristische Straftat erfolge, nicht Hand zu bieten.⁸

Rechtshilfe

Im Berichtsjahr sollten sich die Weichen für die künftigen **Mafiosi-Prozesse** in der Schweiz stellen. Der Ausgang des 2002 aufgenommenen Verfahrens „Quatur“ sollte entscheiden, ob die Schweiz weiterhin solche Prozesse führen oder nur noch Rechtshilfe an Nachbarländer leisten würde. Die bestehende Regelung im Strafgesetzbuch betreffend die Beweisanforderungen legt sehr hohe Hürden für die Überführung einer kriminellen Organisation. So muss u.a. bewiesen werden, dass die Organisation über eine Hierarchie und weitere mafiatypische Elemente verfügt. Gefordert wurde daher die Einführung einer neuen Strafnorm, die es durch Herabsetzung der Anforderungen erlauben würde, auch eine kriminelle Vereinigung oder nur eine Bande strafrechtlich zu verfolgen. Die Mafia und deren Vordringen in die Schweiz waren wiederholt Gegenstand der Medienberichterstattung. So wurden im Berichtsjahr je eine Mafia-Zelle im Thurgau und in Schaffhausen aufgedeckt. Im Fall von Thurgau wurde auch deutlich, dass die Rechtshilfe an Italien der Bekämpfung dieser Kriminalität nicht immer förderlich ist.⁹

Strafrecht

Die Verfolgung der auf internationalem Niveau tätigen Kriminellen (namentlich im Bereich des organisierten Verbrechens und der Wirtschaftskriminalität) wird durch die kantonale Organisation der Polizei- und Justizbehörden erschwert. Der Ständerat hiess deshalb – trotz föderalistischer Bedenken Danioths (cvp, UR) – eine Motion Rhinow (fdp, BL) für eine **Vereinheitlichung der Strafprozessordnung in der Schweiz** gut. Der Bundesrat hatte sich ursprünglich für die Umwandlung in ein Postulat ausgesprochen, nachdem aber eine Expertengruppe ebenfalls Handlungsbedarf konstatiert hatte, war er mit der Motionsform einverstanden. Er nahm den Vorschlag zudem in den Vernehmlassungsentwurf für die Totalrevision der Bundesverfassung auf. Auch der Nationalrat stellte sich hinter den Vorstoss und überwies zudem noch eine gleichlautende Motion Schweingruber (fdp, JU) (Mo. 94.3181). Dieselbe Zielrichtung verfolgen auch die im Berichtsjahr eingereichten Standesinitiativen der Kantone Basel-Stadt, Basel-Land, St. Gallen und Solothurn.¹⁰

ANDERES
DATUM: 25.06.2014
NADJA ACKERMANN

MOTION
DATUM: 10.04.1995
HANS HIRTER

MOTIONDATUM: 10.12.2015
KARIN FRICK

Ende Januar 2014 reichte die GPK-SR eine parlamentarische Initiative (14.401) ein mit dem Ziel, die **Strafbestimmungen zur Verfolgung der organisierten Kriminalität** in Artikel 260ter StGB wirksamer zu gestalten. Im Rahmen ihrer Oberaufsicht über die Strafverfolgungsbehörden war die GPK darauf aufmerksam geworden, dass neuere Formen der organisierten Kriminalität entstanden waren, welche nicht unter Artikel 260ter StGB subsumiert werden können und dass insbesondere die Drahtzieher mafiöser Organisationen mit der aktuellen Regelung nicht ausreichend verfolgt werden können. Im Februar 2015 gab die RK-SR der Initiative Folge und verfasste gleichzeitig eine eigene Motion (15.3008) mit demselben Ziel. Diese beauftragt den Bundesrat zu prüfen, ob Anpassungen der Definition der kriminellen Organisation, der Tathandlungen sowie der Strafdrohung angezeigt sind, um die Schwierigkeiten bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens zu vermindern. Obwohl aus Sicht des Bundesrates keine Strafbarkeitslücke bestehe, erklärte er sich bereit, eine Optimierung der Strafnorm zu prüfen. Nachdem in der Herbstsession der Ständerat die Motion einstimmig angenommen hatte, fand sie in der Wintersession auch im Nationalrat mit 96 zu 83 Stimmen eine knappe Mehrheit. Der parlamentarischen Initiative stimmte die RK-NR im November 2015 ebenfalls zu.¹¹

MOTIONDATUM: 14.12.2016
KARIN FRICK

Die **Einführung einer Kronzeugenregelung** im Schweizer Strafrecht war das Ziel einer Motion Janiak (sp, BL), mit welcher sich der Ständerat im Dezember 2016 befasste. Janiak war mit dem Vorstoss dem von der Bundesanwaltschaft in ihrem Tätigkeitsbericht 2015 geäusserten Wunsch nachgekommen, der Gesetzgeber möge sich mit der Idee einer Kronzeugenregelung für die Schweiz auseinandersetzen. Das Schweizer Strafgesetzbuch kennt heute für den Straftatbestand der kriminellen Organisation die sogenannte kleine Kronzeugenregelung. Dies bedeutet, dass das Gericht Mitgliedern krimineller Organisationen für ihre Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden eine Strafmilderung nach freiem Ermessen zusprechen kann. Für Personen, die durch ihre Mitwirkung in einem Strafverfahren gefährdet sind, sind ausserdem Zeugenschutzprogramme im Sinne des Bundesgesetzes über den ausserprozessualen Zeugenschutz vorgesehen. Die bestehenden Instrumente der Strafverfolgung reichten nach Ansicht des Motionärs für die wirksame Bekämpfung von mafiösen und terroristischen Organisationen aber nicht aus, was sich zuletzt auch bei den Thurgauer Mafia-Fällen gezeigt habe. Darüber hinaus sei der Dienst ÜPF auch mit dem revidierten BÜPF nur sehr eingeschränkt in der Lage, die Kommunikation von kriminellen Organisationen zu überwachen, da sich diese verschlüsselter Kommunikationsmittel bedienen, die so sicher seien, dass selbst der Anbieter die übermittelten Informationen nicht entschlüsseln könne. Der Kronzeuge habe als Insider jedoch das notwendige Wissen, um solche intransparenten Strukturen aufzubrechen, und sei daher ein unabdingbares Mittel zur Bekämpfung krimineller und terroristischer Organisationen, argumentierte der Motionär. Sein Parteikollege Daniel Jositsch (sp, ZH) betonte hingegen die Fehleranfälligkeit von Kronzeugenaussagen und äusserte rechtsstaatliche Bedenken. In der offenen Formulierung der Motion – sie schlägt keine konkreten Massnahmen vor – sah die Ständekammer jedoch auch eine Chance, die Vorteile und Probleme einer solchen Regelung eingehend zu diskutieren. Aus diesem Grund nahm sie die Motion entgegen der bundesrätlichen Empfehlung mit 23 zu 11 Stimmen bei 4 Enthaltungen an.¹²

MOTIONDATUM: 31.05.2017
KARIN FRICK

Nachdem der Ständerat die Motion Janiak (sp, BL) zur **Einführung einer Kronzeugenregelung** Ende 2016 angenommen hatte, befasste sich die Rechtskommission des Nationalrates mit der Thematik und führte eine sorgfältige Abwägung im Interessenkonflikt zwischen effizienter Strafverfolgung und der Wahrung rechtsstaatlicher Prinzipien, insbesondere des Rechtsgleichheitsgebots, durch. Als klarer Vorteil einer Kronzeugenregelung nannte sie die Möglichkeit, mithilfe von Insiderwissen ganze Verbrechenstrukturen zu zerschlagen. Geständige Täter könnten eher zur Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden bewegt werden, wenn ihnen die Belohnung für ihre Kooperation in Form von Strafmilderung oder Straffreiheit bereits in einem frühen Verfahrensstadium zugesichert werden könnte und nicht erst nachträglich vor Gericht. Die Kehrseite dieser Medaille sei jedoch, dass dadurch ein Anreiz zu interessant klingenden Falschaussagen geboten werde, um einen möglichst guten „Deal“ mit den Strafverfolgungsbehörden zu erreichen. Wenn die Strafverfolgungsbehörde eine Strafmilderung oder Straffreiheit zuspricht, muss sich das Gericht daran halten, was das Gericht in seinem Ermessensspielraum einschränkt und eventuell sogar eine rechtsgleiche Bestrafung von vergleichbaren Sachverhalten verhindern kann. Die Mehrheit der RK-NR gewichtete die möglichen Vorteile in der

Strafverfolgung jedoch höher als die Einwände und beantragte die Motion zur Annahme. Gleichzeitig reichte sie eine Kommissionsmotion (17.3264) ein mit der Forderung, die heute in Art. 260ter Ziff. 2 StGB bestehende sogenannte kleine Kronzeugenregelung auf Mitglieder terroristischer Organisationen im Sinne des Bundesgesetzes über das Verbot der Gruppierungen „Al-Qaïda“ und „Islamischer Staat“ sowie verwandter Organisationen auszudehnen. Diese mögliche Massnahme hatte der Bundesrat in seiner Stellungnahme zur Motion ins Spiel gebracht und ausdrücklich befürwortet, während er der Einführung einer umfassenden Kronzeugenregelung skeptisch gegenübergestanden hatte. So beantragte der Bundesrat dem Nationalrat die Kommissionsmotion zur Annahme, während er und eine Minderheit der RK-NR die Motion Janiak zur Ablehnung empfahlen. In der Sommersession 2017 lehnte der Nationalrat die Motion Janiak mit 108 zu 72 Stimmen ab und nahm die Motion seiner Rechtskommission stillschweigend an.¹³

MOTION

DATUM: 11.09.2017
KARIN FRICK

Den Strafverfolgungsbehörden sollen zur Bekämpfung von terroristischen Organisationen im Sinne des Bundesgesetzes über das Verbot der Gruppierungen „Al-Qaïda“ und „Islamischer Staat“ sowie verwandter Organisationen die gleichen Mittel zur Verfügung gestellt werden wie zur Verfolgung krimineller Organisationen im Sinne von Art. 260ter StGB. Die dazu notwendige **Ausweitung der sogenannten kleinen Kronzeugenregelung** auf terroristische Organisationen fordert eine Motion der RK-NR, welche damit diese Frage von jener nach der Einführung einer umfassenden Kronzeugenregelung separiert hat. Nachdem der Nationalrat die Motion im Sommer 2017 angenommen hatte, stimmte ihr im Herbst 2017 auch der Ständerat stillschweigend zu.¹⁴

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

DATUM: 27.09.2017
KARIN FRICK

In der Herbstsession 2017 verlängerte der Ständerat die Frist für die parlamentarische Initiative betreffend die **Strafbestimmungen zur Verfolgung der organisierten Kriminalität** um zwei Jahre, wie es seine Rechtskommission beantragt hatte. Man wolle mit den eigenen, parlamentarischen Arbeiten nicht dem Vorschlag des Bundesrates vorgeifen, den dieser in Erfüllung der 2015 überwiesenen Motion 15.3008 zur Anpassung von Art. 260ter StGB vorlegen muss.¹⁵

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

DATUM: 16.09.2019
KARIN FRICK

Zwischenzeitlich war das Anliegen der parlamentarischen Initiative der GPK-SR, **wirksamere Strafbestimmungen zur Verfolgung der organisierten Kriminalität**, vom Bundesrat in den Entwurf zur Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität aufgenommen worden. Der Ständerat verlängerte die Behandlungsfrist der Initiative in der Herbstsession 2019 daher um weitere zwei Jahre, um die Umsetzung der Forderung in der bundesrätlichen Vorlage abzuwarten.¹⁶

MOTION

DATUM: 16.06.2020
KARIN FRICK

Im Sommer 2020 schrieben die eidgenössischen Räte die Motion der RK-SR zur Änderung der **Strafbestimmungen zu organisierter Kriminalität** stillschweigend ab. Das Anliegen wurde mit der Vorlage zur Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität umgesetzt.¹⁷

MOTION

DATUM: 10.06.2021
KARIN FRICK

Mit der Verabschiedung der Vorlage zur Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität in der Herbstsession 2020 wurde auch die **sogenannte kleine Kronzeugenregelung auf Mitglieder terroristischer Organisationen ausgeweitet**. In der Sommersession 2021 schrieben die eidgenössischen Räte daher die Motion der RK-NR, die ebendiese Forderung enthielt, als erfüllt ab.¹⁸

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

DATUM: 01.12.2021
CATALINA SCHMID

In der Wintersession 2021 schrieb der Ständerat die parlamentarische Initiative der GPK-SR bezüglich **wirksamen Strafbestimmungen zur Verfolgung der organisierten Kriminalität** auf Antrag seiner Rechtskommission stillschweigend ab. Der Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll sowie über die Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität war in der Zwischenzeit vom Parlament angenommen

worden und per 1. Juli 2021 in Kraft getreten.¹⁹

Datenschutz und Statistik

MOTION
DATUM: 09.12.1993
HANS HIRTER

Eine Arbeitsgruppe der GPK des Nationalrats legte ihren Bericht (93.004) und ihre **Empfehlungen zur Praxis der Telefonabhörung** vor. Sie stellte dabei fest, dass das Ausmass der Abhörungen gering ist und sich die Bundesbehörden an den gesetzlichen Rahmen halten. Gleichzeitig kam sie aber zum Schluss, dass dieses Instrument auf die Bekämpfung des organisierten Verbrechens konzentriert werden sollte und der Datenschutz, namentlich für Drittpersonen, auszubauen sei. Mit dem Einverständnis des Bundesrates überwiesen beide Parlamentskammern eine entsprechende Motion.²⁰

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 21.04.1999
HANS HIRTER

Der **Nationalrat befasste sich** als Zweitkammer **mit den vier Vorlagen** zur Schaffung von gesetzlichen Grundlagen für die Führung resp. den Aufbau von bestimmten Personenregistern des Bundesamtes für Polizeiwesen. Wie vorher in der kleinen Kammer war auch hier das Gesetz über die Zusammenlegung der beiden bereits über gesetzliche Grundlagen verfügenden Datenbanken Isok (organisiertes Verbrechen) und Dosis (Drogen) der kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes (Vorlage C) am meisten umstritten. Die Kommissionsmehrheit beantragte Rückweisung an den Bundesrat mit der Auflage, zuerst ein Gesamtkonzept für die Vernetzung der organisatorisch nach Tatkategorien getrennten Zentralstellen vorzulegen und diese gesetzlich abzustützen; erst dann seien auch deren Informationssysteme zu vernetzen. Die von Judith Stamm (cvp, LU) angeführte Kommissionsminderheit war zwar ebenfalls der Ansicht, dass die Zusammenlegung der Zentralstellen gesetzlich geregelt werden sollte. Trotzdem könne aber mit der Konzentration der Informationssysteme angesichts der wachsenden Bedeutung des organisierten Verbrechens nicht weiter zugewartet werden. Gegen den Widerstand der Fraktionen der SP und der Grünen setzte sich diese Position mit 99:62 Stimmen durch. Hier wie auch bei den drei anderen Vorlagen **stimmte** der Nationalrat abgesehen von kleinen redaktionellen Abweichungen **den Beschlüssen des Ständerates zu**, welcher in der Differenzbereinigung diese Formulierungen übernahm.²¹

Grundrechte

VERWALTUNGSAKT
DATUM: 13.04.2017
CATALINA SCHMID

Die Problematik des Menschenhandels hat sich laut Fedpol in den vergangenen Jahren mit der Zunahme von Flucht und Migration zunehmend verstärkt, so auch in der Schweiz. Hierzulande tauchen vorwiegend zwei Formen von Menschenhandel auf: Zwangsprostitution und die Ausbeutung von Arbeitskräften durch schlechte Bezahlung, Bedrohung, Freiheitsberaubung und Einzug von Identitätsdokumenten. Wie aus einer Medienmitteilung vom April 2017 hervorgeht, erarbeitete das Fedpol im Kampf gegen dieses «menschenverachtende Verbrechen» den **zweiten nationalen Aktionsplan gegen Menschenhandel 2017–2020**, welcher als Fortsetzung des ersten Aktionsplans dient.

Der Aktionsplan 2017–2020 legt vier übergeordnete strategische Ziele fest, welche durch 28 konkrete Massnahmen erfüllt werden sollten: eine intensivere Sensibilisierung von Fachpersonen und der allgemeinen Öffentlichkeit, verstärkte Strafverfolgung, verbesserte Opferidentifizierung sowie eine koordiniertere Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und mit dem Ausland.²²

Innere Sicherheit

**VERORDNUNG / EINFACHER
BUNDESBESCHLUSS**
DATUM: 25.10.1990
HANS HIRTER

Ende Oktober 1990 gab Bundespräsident Koller eine **Verordnung über den Staatsschutz** welche als Übergangslösung bis zum Entscheid über ein Staatsschutzgesetz gedacht ist, in die Vernehmlassung. Sie sieht vor, dass sich die präventive Polizeitätigkeit auf die Bereiche Terrorismus, Spionage und organisiertes Verbrechen beschränken muss. Mit der politischen Aktivität von Personen darf sich der Staatsschutz nur noch befassen, wenn der konkrete Verdacht besteht, dass dabei strafbare Handlungen (wie zum Beispiel Gewalt gegen Personen oder Sachen) vorbereitet oder begangen werden. Die CVP lehnte die Verordnung ab, da sie unter anderem ohne gesetzliche Grundlage in die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen eingreife und zudem einige wichtige Fragen offen lasse. Sie empfahl als Übergangslösung den Erlass eines befristeten dringlichen Bundesbeschlusses. Auch die SP und die GP wiesen den Verordnungsentwurf mit dem Argument zurück, dass er sich auf keine gesetzlichen Grundlagen stützen könne. Während die FDP ebenfalls Einwände vorbrachte, konnte sich immerhin die SVP mit der Verordnung einverstanden erklären, falls der Bundesrat bereit sei, dem Parlament so rasch als möglich eine Regelung auf Gesetzesebene vorzulegen.²³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 08.04.1991
HANS HIRTER

Im Kampf gegen das organisierte Verbrechen, insbesondere gegen den internationalen Drogenhandel, hatte der Bundesrat bei der Verabschiedung des Geldwäschereiartikels zusätzliche Massnahmen angekündigt. Im März gab er den Vorentwurf für eine weitere Teilrevision des Strafgesetzbuchs in die Vernehmlassung. Dieser sieht als wichtigste Änderungen vor, dass nicht nur Einzelpersonen, sondern auch Unternehmen bestraft werden können, und dass der **Begriff der kriminellen Organisation eingeführt** wird. Strafbar werden soll zudem nicht nur die Beteiligung an einer Organisation, welche Verbrechen begeht, sondern ebenfalls deren Unterstützung. Der Bundesrat hofft, auf diese Weise auch die Drahtzieher der internationalen Drogenmafia, welche ihre Aktivitäten in der Regel hinter legalen Scheingeschäften verstecken, zur Rechenschaft ziehen zu können. Das Projekt will zudem den Einzug von deliktisch erworbenem Vermögen erleichtern. Schliesslich sollen die Mitarbeiter von Banken und Finanzinstituten bereits dann vom Berufsgeheimnis entbunden werden, wenn sie den Verdacht haben, dass ein Vermögen aus einem Verbrechen stammen könnte.²⁴

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 12.07.1991
HANS HIRTER

Die **Reaktionen** fielen vor allem in bezug auf die beiden Kernpunkte, die **Einführung der strafrechtlichen Verantwortung von Unternehmen** bzw. des Begriffs der kriminellen Organisation zum Teil sehr negativ aus. Während die FDP beide Neuerungen befürwortete, sprachen sich der Vorort, die Bankiervereinigung, die SVP, die CVP und mit Einschränkungen auch die SP gegen die Bestrafung von Unternehmen aus. Namentlich die SP kritisierte den neuen Straftatbestand der Unterstützung von kriminellen Organisationen. Sie befürchtet, dass damit Personen bloss aufgrund ihrer Gesinnung belangt würden und die Bestimmungen auch gegen Sympathisanten bestimmter politischer Organisationen verwendet werden könnten.²⁵

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN
DATUM: 24.08.1991
HANS HIRTER

Die Schweiz unterzeichnete am 23. August die **Konvention des Europarates über die Geldwäscherei**. Gemäss dem EJPD erfüllt das schweizerische Recht den von diesem Abkommen in Bezug auf Strafverfolgung und Konfiskation deliktischer Vermögenswerte verlangten Mindeststandard. Die Konvention ist auch von Bedeutung für die internationale Zusammenarbeit beim Kampf gegen die Geldwäscherei.²⁶

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 30.09.1991
HANS HIRTER

Ende September 1991 gab der Bundesrat den **Vorentwurf für ein Staatsschutzgesetz in die Vernehmlassung**. Das Projekt sieht vor, dass die Staatsschutzorgane das Sammeln und Auswerten von Informationen auf die Bekämpfung des Terrorismus, des verbotenen Nachrichtendienstes, des gewalttätigen Extremismus und des organisierten Verbrechens beschränken sollen. Mit einer besonderen Bestimmung soll garantiert werden, dass politische und gewerkschaftliche Tätigkeiten nicht mehr überwacht werden. Der Überwachungsauftrag soll vom Bundesrat durch eine regelmässig vorzunehmende Beurteilung der Bedrohungslage und durch eine sogenannte Positivliste, in welcher die zu observierenden Organisationen aufgeführt sind, präzisiert werden. Die Oberaufsicht über die Staatsschutzaktivität wird von der vom Parlament in der Herbstsession beschlossenen Geschäftsprüfungsdelegation ausgeübt werden. Im organisatorischen Bereich sollen die staatsschützerischen Funktionen von der

Bundesanwaltschaft getrennt und die damit beauftragte Bundespolizei ins Bundesamt für Polizeiwesen integriert werden.²⁷

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 02.07.1992
HANS HIRTER

Der vom Bundesrat im Herbst 1991 in die **Vernehmlassung** gegebene **Vorentwurf für ein Staatsschutzgesetz** erzeugte kein besonders positives Echo. Nach Ansicht der FDP sollte sich dieses Gesetz auf die Regelung der Informationsbeschaffung und -verarbeitung zu präventiven Zwecken beschränken und die prozessualen Ermittlungstätigkeiten ausklammern. Die CVP und die SVP verlangten eine Überarbeitung im Sinne einer präziseren Definition der Aufgaben des Staatsschutzes und einer besseren Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen. Die SP – und mit ähnlichen Argumenten auch die GP – lehnten den Entwurf als rechtlich überflüssig und begrifflich unklar ab, da Tatbestände wie Terrorismus und organisiertes Verbrechen im Strafgesetz bereits ausreichend erfasst seien. Bundesrat Koller kündigte an, 1993 einen überarbeiteten Entwurf vorzulegen, worin namentlich die Aufgaben des Staatsschutzes präziser umschrieben werden sollen.²⁸

VERWALTUNGSAKT
DATUM: 09.09.1992
HANS HIRTER

Als Übergangslösung bis zum Inkrafttreten eines Staatsschutzgesetzes erliess das EJPD eine **Weisung zur Durchführung des Staatsschutzes**. Diese Weisung orientiert sich an der 1990 erlassenen Negativliste, welche festgehalten hatte, dass sich die Staatsschutzorgane nicht mit Aktivitäten, welche eine Ausübung verfassungsmässiger Rechte darstellen, befassen dürfen. Aufgaben des Staatsschutzes sind demgegenüber die rechtzeitige Erkennung, die Überwachung und Bekämpfung von Terrorismus und Spionage, von organisiertem Verbrechen und von Aktivitäten, welche auf eine gewaltsame Änderung der staatlichen Ordnung abzielen. Die Weisung schreibt auch vor, dass die Liste der von der Bundespolizei observierten Organisationen und Gruppierungen vom Bundesrat jährlich genehmigt werden muss.²⁹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 12.01.1994
HANS HIRTER

In Erfüllung eines im Vorjahr vom Nationalrat überwiesenen Postulats der CVP-Fraktion (Po. 93.3347) legte der Bundesrat eine Zusatzbotschaft vor, in welcher er die Schaffung einer kriminalpolizeilichen **Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens** beantragte. Eigene Ermittlungen soll diese allerdings nicht anstellen dürfen, da dies – mit Ausnahme der Drogen- und Sprengstoffdelikte – Sache der Kantone ist. Sie soll die Arbeit der für die Strafverfolgung zuständigen kantonalen Behörden koordinieren und zudem – unter Einhaltung von präzisen Datenschutzregeln – auch Informationen beschaffen und verwalten sowie den Kontakt mit ausländischen Stellen pflegen. Zur Erfüllung dieser letzten Aufgabe ist u.a. vorgesehen, schweizerische Polizeibeamte als fixe Verbindungsleute nach Lyon (Interpol) und nach Washington zu entsenden. Beim Datenschutz orientierte sich der Bundesrat am deutschen Modell, das für die Gewährung von Einsichtsrechten ein besonderes Interesse und den Hinweis auf konkrete Sachverhalte, die zu einem unrechtmässigen Eintrag hätten führen können, verlangt.³⁰

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 07.03.1994
HANS HIRTER

Im März 1994 legte der Bundesrat die Botschaft für ein neues **Gesetz über «Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit»** vor; auf den noch in der Vernehmlassung verwendeten Titel «Staatsschutzgesetz» verzichtete er, da dieser «vorbelastet» sei. Dieses Gesetz regelt primär die vorbereitende, d.h. vor der Aufnahme einer Strafverfolgung einsetzende Informationsbeschaffung der Polizeibehörden. Diese soll nur in Bereichen möglich sein, wo Ereignisse unvermittelt auftreten können, die eine ernsthafte Gefährdung der inneren Sicherheit darstellen. Grundsätzlich verboten ist dabei die Bearbeitung von Daten über legale politische Aktivitäten von Bürgern und Bürgerinnen. Nach der Kritik im Vernehmlassungsverfahren wurde auf die ursprünglich vorgesehene Möglichkeit der geheimen Informationsbeschaffung (z.B. Telefonabhörung oder verdeckte Fahndung) verzichtet. Welche Aktivitäten die innere Sicherheit ernsthaft gefährden können, wird in der Botschaft nicht genau definiert; erwähnt werden Terrorismus, Spionage, gewalttätiger Extremismus und organisiertes Verbrechen. Wegen dem Fehlen von präzisen Kriterien ist es nach Ansicht des Bundesrats wichtig, die **Informationsbeschaffung** politisch zu führen. Diese Kontrolle will er mittels regelmässig an neue Gegebenheiten anzupassende Lagebeurteilungen und der Genehmigung der Liste der zu observierenden Ereignisse, Personen und Organisationen sicherstellen. Ein Einsichtsrecht in die Datensammlungen soll gemäss dem Entwurf nur erhalten, wer ein

begründetes Interesse nachweisen kann.

Das Gesetz enthält im weiteren Bestimmungen über die **Sicherheitsüberprüfung** von Personen, welche für bestimmte Funktionen in der Bundesverwaltung oder in der Armee vorgeschlagen sind, sowie über den Schutz von Personen und Gebäuden des Bundes, ausländischer Staaten und internationaler Organisationen.

All diese Aufgaben möchte der Bundesrat einem **neuen Bundesamt für Innere Sicherheit** übertragen. Dieses Amt soll aus der heutigen Bundesanwaltschaft hervorgehen, sobald die Trennung dieser Stelle in eine Anklagebehörde des Bundes und eine Polizeibehörde, wie sie die 1993 dem Parlament unterbreitete Teilrevision des Gesetzes über die Bundesstrafrechtspflege vorsieht, in Kraft tritt.³¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 16.06.1994
HANS HIRTER

Der **Ständerat** anerkannte die Berechtigung und die Dringlichkeit des Begehrens. Aus rechtstechnischen Gründen folgte er aber – mit Einverständnis von Bundesrat Koller – seiner Kommission, die beantragte, die erforderlichen Bestimmungen nicht ins StGB einzubauen, sondern ein neues, vom Kommissionspräsidenten Zimmerli (svp, BE) konzipiertes **Bundesgesetz über kriminalpolizeiliche Zentralstellen** zu schaffen. Dieses könnte später den gesetzlichen Rahmen für weitere Zentralstelle bilden. In der politisch heikelsten Frage, der **Regelung des Datenschutzes**, entschied sich der Ständerat für eine restriktivere Lösung, die sich an der britischen Praxis orientiert. Um zu verhindern, dass Kriminelle herausfinden können, ob über sie überhaupt Informationen vorhanden sind, sollen keine Einsichtsgesuche in die Datensammlung der Zentralstellen gestellt werden können. Der Datenschutzbeauftragte soll Interessierten auf Anfrage lediglich mitteilen, dass er selbst Einsicht genommen habe und dass er – falls Daten vorhanden gewesen wären – die korrekte Bearbeitung allfällig falsch bearbeiteter Daten angeordnet hätte.³²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 18.10.1994
HANS HIRTER

Der **Nationalrat** schloss sich der kleinen Kammer an. Ein nur von der SP unterstützter Rückweisungsantrag, der die Verfassungsmässigkeit der Vorlage bezweifelte, und der zudem die Einschränkungen der Datenschutzvorschriften kritisierte und die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens verlangte, unterlag mit 96 zu 30 Stimmen. In der Detailberatung lockerte der Rat die **Datenschutzbestimmungen** insofern, als ein nachträgliches Dateneinsichtsrecht besteht, wenn ein Ermittlungsverfahren abgeschlossen ist und kein begründetes Interesse an der Geheimhaltung vorliegt. Das Differenzbereinigungsverfahren konnte noch im Berichtsjahr abgeschlossen werden.³³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 31.12.1994
HANS HIRTER

Der Nationalrat befasste sich als Zweitrat mit den im Vorjahr von der Regierung vorgeschlagenen **ergänzenden Massnahmen zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens**, welche insbesondere die Beteiligung an einer kriminellen Organisation strafbar machen und die Möglichkeiten zur Einziehung von deliktisch erworbenem Vermögen verbessern wollen. Nachdem Eintreten unbestritten war, gab in der Detailberatung die Umschreibung der kriminellen Organisation am meisten zu reden. Die SP befürchtete von diesen neuen Bestimmungen eine Gesinnungsjustiz und verlangte deshalb eine genaue Definition. Ihr Antrag, dass darunter nur auf Dauer angelegte Organisationen zu verstehen sind, welche bereits konkrete, mit Gewaltanwendung oder Bestechung verbundene Delikte begangen haben, konnte sich jedoch nicht durchsetzen. In der Minderheit blieb ebenfalls ein Antrag der SP und der GP, bei suspekt erscheinenden Geldtransaktionen nicht bloss ein Melderecht, sondern eine -pflicht für das Bankpersonal einzuführen. Diese Pflicht möchte der Bundesrat – bei ernsthaftem Tatverdacht – in das Finanzaufsichtsgesetz, welches er im Frühjahr in die Vernehmlassung gegeben hat, aufnehmen. Nachdem die Referendumsfrist ungenutzt verstrichen war, setzte der Bundesrat die neuen Bestimmungen **auf den 1. August in Kraft**.³⁴

MOTION
DATUM: 31.12.1994
HANS HIRTER

Der Nationalrat überwies darüber hinaus eine Motion seiner Kommission für Rechtsfragen, welche die Ausarbeitung von rechtlichen Grundlagen für die Ausweitung des Aktivitätsbereichs dieser Zentralstelle auf eigene Ermittlungen und den **Einsatz von verdeckten Fahndern** (sog. V-Männer) verlangt. Der Bundesrat opponierte dagegen mit den Argumenten, dass er aufgrund eines früheren Postulats Danioth (cvp, UR) (Po. 92.3250) bereits eine Arbeitsgruppe zum Problem der V-Leute eingesetzt habe und zudem abgeklärt werden müsse, ob es für die Ermittlungstätigkeit der Zentralstelle

einer Verfassungsänderung bedürfe. Sein Antrag auf Umwandlung in ein Postulat vermochte sich erst im Ständerat durchzusetzen.³⁵

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 20.10.1995
HANS HIRTER

Um die Fahndungsmethoden der Polizei im Kampf gegen Drogenhandel und andere in die Kompetenz des Bundes fallende Verbrechen zu verbessern, gab der Bundesrat den Vorentwurf für ein **Gesetz über den Einsatz verdeckter Ermittler in die Vernehmlassung**. Im Gegensatz zu den sog. V-Leuten (Personen aus dem Milieu, welche die Behörden insgeheim informieren), handelt es sich bei den verdeckten Ermittlern um Polizeibeamte. Solche werden zwar bereits heute eingesetzt, ihr Handlungsspielraum ist aber nicht definiert und stösst beim für derartige Methoden notwendigen rollenadäquaten Verhalten oft an strafrechtliche Grenzen (z.B. bei der Verwendung gefälschter Ausweise).³⁶

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 16.11.1995
HANS HIRTER

Die **Rechtskommission des Nationalrats** trat auf die Vorlage ebenfalls ein. Sie sprach sich aber für einen eingeschränkten Aktionsraum des präventiven Staatsschutzes aus. Ihrer Meinung nach soll sich dieser auf die klassischen Bereiche (Terrorismus, Spionage) beschränken und – im Gegensatz zum bundesrätlichen Antrag – den Kampf gegen das organisierte Verbrechen den Strafverfolgungsbehörden überlassen.³⁷

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 21.06.1996
HANS HIRTER

Der **Nationalrat** befasste sich als Zweitrat mit der Volksinitiative «S.o.S. – Schweiz ohne Schnüffelpolizei» und dem als indirekten Gegenvorschlag konzipierten Bundesgesetz über die Wahrung der inneren Sicherheit. Mit 116 zu 61 Stimmen empfahl der Rat die von der SP und der GP unterstützte **Volksinitiative zur Ablehnung**.

Mit derselben Stimmenzahl lehnte er auch den **Antrag der Kommissionsminderheit auf Nichteintreten** auf das neue Bundesgesetz ab. Die SP und die Grünen begründeten ihre Opposition gegen die Schaffung von gesetzlichen Grundlagen für eine präventiv wirkende Polizei damit, dass ein solches Gesetz überflüssig sei und nur dazu dienen würde, der Polizei unkontrollierbaren Handlungsspielraum zur Überwachung der Bürger zu verschaffen. Wo es um die Bekämpfung echter Gefahren gehe, sei das bestehende Instrumentarium ausreichend: insbesondere sei die Bekämpfung des politischen Nachrichtendienstes (Spionage) bereits rechtlich abgesichert, und bei Sprengstoffdelikten und schweren Gewaltverbrechen seien seit 1981 auch vorbereitende Handlungen strafbar. Diese Einschätzung wurde von den Sprechern der bürgerlichen Parteien und Bundesrat Koller zurückgewiesen. Letzterer argumentierte damit, dass die von der Linken befürchtete Überwachung der Ausübung politischer Rechte im neuen Gesetz explizit ausgeschlossen sei. Andererseits sei die Überwachung der Aktivitäten bestimmter politischer Gruppierungen (z.B. der kurdischen PKK oder der islamischen Heilsfront) auch dann erforderlich, wenn deren Mitglieder die Schweiz nur als logistische Basis benutzen würden, ohne hier aber kriminelle Akte zu begehen. Das Gesetz sei deshalb auch im Hinblick auf die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch mit anderen europäischen Staaten notwendig.

In der **Detailberatung** strich der Nationalrat die **Bekämpfung des organisierten Verbrechens** aus dem Geltungsbereich des Gesetzes; nicht weil dieser keine Bedeutung zuerkannt wurde, sondern weil dies eine Aufgabe der strafrechtlichen Ermittlungsbehörden sei und auf Bundesebene mit den polizeilichen Zentralstellen bereits ein Koordinationsorgan bestehe. Bundesrat Koller argumentierte vergeblich damit, dass in vielen europäischen Staaten (allerdings nicht in Deutschland) die präventive Polizei auch in diesem Aufgabenbereich tätig sei. Eine gewichtige Differenz schuf der Rat bei den zulässigen Mitteln der **präventiven Informationsbeschaffung**. Gegen die Stimmen der FP, der Liberalen und eines Teils der FDP-Fraktion strich er die vom Ständerat aufgenommene Bestimmung, dass dazu auch ohne richterliche Anordnung der Telefon- und Postverkehr überwacht und elektronische Abhörgeräte eingesetzt werden können. Den Antrag der vorberatenden Kommission, dass im Staatsschutz grundsätzlich die im Datenschutzgesetz garantierten Einsichtsrechte gelten sollen, fand keine Mehrheit. Beschlossen wurde eine gleiche Regelung wie im Gesetz über die polizeilichen Zentralstellen, bei welcher der Datenschutzbeauftragte nur überprüft, ob eventuell vorliegende Daten rechtmässig bearbeitet werden, aber keine materiellen Auskünfte erteilt. In der Gesamtabstimmung wurde das neue Gesetz gegen die Stimmen der SP und der GP angenommen.³⁸

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 15.08.1996
HANS HIRTER

Der im Vorjahr in die Vernehmlassung gegebene **Vorentwurf für ein Gesetz über den Einsatz von verdeckten Ermittlern** bei der Polizei gab bei den Kantonen und den bürgerlichen Parteien zu wenig Kritik Anlass. Die SP und der Schweizerische Anwaltsverband lehnten das neue Gesetz hingegen ab; erstere, weil die Verfassung dem Bund keine entsprechenden Kompetenzen einräume, letzterer, weil die Arbeit von verdeckten Ermittlern gegen rechtsstaatliche Prinzipien verstossen würde. Trotz dieser grundsätzlichen Kritik beauftragte der Bundesrat das EJPD mit der Ausarbeitung einer entsprechenden Vorlage. Als zusätzliche Massnahme vor allem im Kampf gegen das organisierte Verbrechen forderte Bundesanwältin Del Ponte wiederholt die Einführung einer **Kronzeugenregelung** nach italienischem oder deutschem Vorbild, welche aussagewilligen Delinquenten Strafmilderung oder -verschonung zusichert.³⁹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 19.11.1996
HANS HIRTER

Der föderalistische Charakter des Justizsystems, welches dem Bund nur bei wenigen Delikten (im wesentlichen Drogenhandel, Geldfälschung und Sprengstoffanschläge) eigene Ermittlungsbefugnisse zugesteht, erweist sich oft als Hindernis für eine wirksame Bekämpfung des organisierten Verbrechens. Bundesrat Koller gab deshalb im Frühjahr eine Teilrevision des Strafgesetzbuchs in die Vernehmlassung, welche der **Bundesanwaltschaft** bei kantons- oder grenzübergreifenden sowie bei komplizierten Fällen **mehr Kompetenzen bei der Ermittlung** einräumen möchte. Dieser Vorschlag wurde mehrheitlich als zu wenig weit gehend beurteilt. Unbestritten war die Kompetenz der Bundesbehörden, namentlich in den Bereichen der Geldwäscherei und des organisierten Verbrechens Voruntersuchungen durchzuführen. Als ineffizient und zu kompliziert wurde hingegen kritisiert, dass danach die gerichtliche Untersuchung wieder an die Kantone delegiert würde, und nicht die Bundesanwaltschaft die Anklage vor den Gerichten vertreten kann. Die Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz schlug vor, die Bundesanwaltschaft zu einer Untersuchungsbehörde für bedeutende und grenzüberschreitende Verbrechen auszubauen und sie als Anklägerin vor einem neuzuschaffenden erstinstanzlichen Bundesstrafgericht antreten zu lassen. Als längerfristige Lösung wurde diese Idee auch von der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren unterstützt. Kurzfristig möchten diese, dass die Bundesanwaltschaft in aussergewöhnlichen Fällen subsidiäre Ermittlungskompetenz erhält und vor den kantonalen Gerichten als Anklägerin auftreten darf.⁴⁰

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 03.12.1996
HANS HIRTER

In der **Differenzbereinigung** hielt der Ständerat an dem vom Bundesrat gewünschten und von ihm in der ersten Lesung gutgeheissenen Einbezug der Bekämpfung des organisierten Verbrechens in den Staatsschutz fest. Mit knappem Mehr (16 zu 14 Stimmen) beschloss er hingegen, auf die von der grossen Kammer abgelehnte Überwachung des Telefon- und Postverkehrs sowie den Einsatz von elektronischen Abhörgeräten zur präventiven Informationsbeschaffung ebenfalls zu verzichten. Er verabschiedete jedoch ein Postulat (Po. 96.3382), welches den Bundesrat auffordert, die rechtlichen Voraussetzungen für den Einsatz solcher Mittel im Falle ernsthafter Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit abzuklären. Der Nationalrat beharrte – trotz eines engagierten Votums von Bundesrat Koller – mit 138 zu 35 Stimmen auf der Ausklammerung des organisierten Verbrechens. In bezug auf die Dateneinsicht nahm er zudem die Ergänzung auf, dass, in Ausnahmefällen und wenn dadurch die innere oder äussere Sicherheit nicht gefährdet wird, der Datenschutzbeauftragte auch materielle Auskünfte über gespeicherte Daten erteilen kann.⁴¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 17.01.1997
HANS HIRTER

Die für die Aufklärung von organisiertem Verbrechen oft hinderliche **föderale Kompetenzordnung soll revidiert werden**. Das EJPD hatte im Vorjahr einen Vorentwurf für eine Teilrevision des Strafgesetzbuchs in die Vernehmlassung gegeben. Dieser sah vor, der Bundesanwaltschaft mehr Kompetenzen bei der Ermittlung einzuräumen. Als Reaktion auf die Kritik der Kantone, die eine weiter gehende Reform gewünscht hatten, kündigte der Bundesrat im Berichtsjahr einige Modifikationen an. So sollen die Bundesbehörden in bestimmten Fällen nun nicht mehr, wie ursprünglich vorgesehen, nur die Untersuchung durchführen, und die Sache dann den Kantonen übergeben, sondern auch als Ankläger vor den kantonalen Gerichten auftreten.⁴²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 21.03.1997
HANS HIRTER

Bei dem als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «S.o.S. – Schweiz ohne Schnüffelpolizei» konzipierten Bundesgesetz über die Wahrung der inneren Sicherheit konnte die letzte Runde der **Differenzbereinigung abgeschlossen** werden. In der Frage des Einbezugs des organisierten Verbrechens übernahm der Ständerat einen in der Zwischenzeit von Bundesrat Koller ausgearbeiteten Kompromissvorschlag. Dieser sieht vor, dass die Bundespolizei ihre Erkenntnisse über organisiertes Verbrechen, die sie beispielsweise im Rahmen der Zusammenarbeit mit ausländischen Diensten gewinnt, den kriminalpolizeilichen Zentralstellen mitteilen darf. Für die Ermittlung selbst bleiben aber ausschliesslich letztere und die kantonalen Polizeikörper zuständig. Der Nationalrat war damit grundsätzlich einverstanden, wollte diese Tätigkeit der Bundespolizei zunächst aber auf ein reines Weiterleiten der von ausländischen Nachrichtendiensten erhaltenen Informationen beschränken. Bundesrat Koller hatte vergeblich damit argumentiert, dass aus Gründen des Quellenschutzes ein direktes Weiterleiten von Geheimdienstinformationen nicht praktikabel sei; die Konsequenz davon wäre der Ausschluss der schweizerischen Stellen vom internationalen Nachrichtenaustausch. In der Einigungskonferenz unterlag dann aber der Nationalrat. In der Schlussabstimmung stimmten die Grünen und die SP gegen das neue Gesetz. Sie kritisierten, dass man aus dem sogenannten Fichenskandal nichts gelernt, sondern bloss «das Überwachungssystem perfektioniert» habe.⁴³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 28.01.1998
HANS HIRTER

Ende Januar legte der Bundesrat dem Parlament die **Botschaft für die Schaffung von zusätzlichen Bundeskompetenzen bei der Ermittlung gegen das organisierte Verbrechen und die Wirtschaftskriminalität** vor. Er begründete diese Vorlage mit dem Umstand, dass diese Tatbestände oft sehr komplex sind und in der Regel auch die Kantons- und Landesgrenzen überschreiten. Es sei deshalb notwendig, die Ermittlungen in diesen Fällen effizienter zu koordinieren und namentlich die kleinen Kantone, deren Strafverfolgungsbehörden oft an Kapazitätsschranken stiessen, zu entlasten. Als wichtigste Neuerung schlug der Bundesrat vor, dass die **Bundesanwaltschaft** in den genannten Bereichen unter bestimmten Umständen (d.h. bei landes- oder kantonsüberschreitenden oder sehr komplexen Fällen) selbst ein Ermittlungsverfahren eröffnen kann. Mit dieser Eröffnung des Ermittlungsverfahrens ist nach dem neuen Art. 340bis StGB die Bundesgerichtsbarkeit begründet, und die Bundesbehörden führen auch die Untersuchung durch. Um diese neuen Aufgaben zu erfüllen, sollen in der Bundesanwaltschaft sukzessive 74 neue Stellen geschaffen werden. Nach abgeschlossenen Ermittlungen kann dann gemäss Vorschlag des Bundesrates die Beurteilung an das nach den üblichen Gerichtsstandbestimmungen zuständige kantonale Gericht delegiert werden. Die Anklage würde allerdings, wie dies anlässlich der Vernehmlassung von den Kantonen verlangt worden war, von der Bundesanwaltschaft vertreten.

Da die Bundesbehörden damit wesentlich weiter gehende Kompetenzen erhalten als heute, sollen nach Ansicht des Bundesrates auch die Rechte der Beschuldigten und ihrer Verteidiger in diesem Verfahren ausgebaut und an die Standards der Voruntersuchung nach Bundesstrafrecht und der kantonalen Prozessordnungen angeglichen werden. Gleichzeitig soll im Rahmen dieses Gesetzgebungspaketes auch die **Aufsicht über die Bundesanwaltschaft verbessert** werden und ihre Trennung von der präventiven Polizei klarer zum Ausdruck kommen. Mit diesen Massnahmen könnten die unbestrittenen Elemente der 1993 heftig kritisierten Vorschläge des Bundesrates für eine Entflechtung der Bundespolizei und der Bundesanwaltschaft und die Ausgestaltung letzterer als völlig unabhängige Staatsanwaltschaft verwirklicht werden. Die Bundesanwältin soll zwar weiterhin vom Bundesrat gewählt werden und diesem administrativ unterstehen, und sie soll auch weiterhin den Vorsteher des EJPD über wichtige Ermittlungen informieren. Die Aufsicht würde aber in Anbetracht der zusätzlichen strafprozessualen Funktionen grundsätzlich von einer richterlichen Behörde (konkret von der Anklagekammer des Bundesgerichts) ausgeübt werden.⁴⁴

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 07.06.1998
HANS HIRTER

Am 7. Juni lehnten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die **Volksinitiative «S.o.S. – Schweiz ohne Schnüffelpolizei»**, welche die Abschaffung der Staatsschutzorgane verlangte, **mit deutlicher Mehrheit ab**. Die Kampagne warf kaum Wellen und stand total im Schatten der gleichzeitig zur Abstimmung gelangenden Genschutzinitiative. Obwohl das befürwortende Komitee von zwei sozialdemokratischen Nationalräten angeführt wurde (de Dardel, GE und Rechsteiner, SG) engagierte sich auch die SP nur lauwarm für die Initiative. Neben ihr hatten auch die GP, die PdA und die Lega dei ticinesi die Ja-Parole ausgegeben; der Gewerkschaftsbund hatte hingegen auf eine Parole verzichtet. Das Hauptargument der Befürworter bestand darin, dass die präventiv wirkenden

Staatschutzorgane überflüssig seien, da bei einem Verdacht auf strafbare Handlungen ohnehin die gerichtspolizeilichen Instanzen zuständig seien.

Für die Gegner des Volksbegehrens war dieses einerseits überflüssig, weil das 1997 vom Parlament beschlossene neue Staatsschutzgesetz die politische Polizei im Sinne einer Gesinnungsschnüffelei ausdrücklich verbietet. Andererseits sei diese Initiative auch gefährlich, weil in den Bereichen des verbotenen Nachrichtendienstes sowie der Bekämpfung des organisierten Verbrechens und des politisch motivierten Terrorismus auf die Früherkennung durch eine präventive Ermittlung, aber auch auf den diesbezüglichen internationalen Informationsaustausch nicht verzichtet werden dürfe.

Abstimmung vom 7. Juni 1998

Beteiligung: 40.1%

Nein: 1'383'055 (75.4%) / 23 6/2 Stände

Ja: 451'089 (24.6%) / 0 Stände

Parolen:

– Ja: SP (1*), GP, Lega, PdA.

– Nein: FDP, CVP, SVP, FP, SD, LP, LdU, EVP, EDU; Vorort, SGV, SBV, Angestelltenverband.

* In Klammer Anzahl abweichender Kantonalsektionen

Das Resultat fiel mit 75.4 Prozent ablehnenden Stimmen deutlich aus. Kein einziger Kanton wies eine Ja-Mehrheit auf; am besten schnitt die Initiative im Jura ab, wo sich knapp ein Drittel dafür aussprachen. Die Ablehnung war in ländlichen Gebieten etwas stärker als in den städtischen Agglomerationen, hingegen waren kaum Unterschiede in bezug auf Sprachregion auszumachen. Die Vox-Analyse ergab, dass das Interesse der Stimmberechtigten an diesem Thema nur gering war. Sie zeigte weiter auf, dass auch Personen mit linker politischer Grundhaltung die Initiative mehrheitlich ablehnten und nur etwa die Hälfte der Sympathisanten der SP die Parteiparole befolgt hatten. Nach der Ablehnung der S.o.S.-Initiative stand der **Inkraftsetzung des neuen Staatsschutzgesetzes** nichts mehr im Wege; sie erfolgte auf den 1. Juli.⁴⁵

BUNDESRATSGESCHÄFT

DATUM: 01.12.1998

HANS HIRTER

Der **Ständerat** nahm im Oktober die Beratung der Vorlage auf und schloss sie in der Dezembersession mit der **Annahme der Gesetzesänderungen zur Verbesserung der Effizienz und der Rechtsstaatlichkeit in der Strafverfolgung** ab. Auf Antrag seiner Kommission beschloss er ohne Gegenstimme Eintreten. In der Detailberatung verschärfte er die Bedingungen, unter welchen die Bundesanwaltschaft bei Fällen von organisiertem Verbrechen und schwerer Wirtschaftskriminalität ein Verfahren eröffnen kann. Dies soll nicht generell bei landes- resp. kantonsüberschreitenden Delikten der Fall sein, sondern nur dann, wenn die strafbaren Handlungen zu einem wesentlichen Teil im Ausland begangen wurden resp. sich keinem Kanton schwerpunktmässig zuordnen lassen. Als Neuerung gegenüber dem Regierungsprojekt kann die Bundesgerichtsbarkeit auch dann begründet werden, wenn eine an sich zuständige kantonale Behörde nicht über die Mittel verfügt, eine wirksame Strafverfolgung durchzuführen. Ein von Rhinow (fdp, BL) und Schiesser (fdp, GL) eingebrachter Antrag, die Strafverfolgung in diesen Fällen obligatorisch den Bundesbehörden zuzuweisen, unterlag allerdings mit 25:11 Stimmen. In der Gesamtabstimmung hiess der Rat die neuen Bestimmungen im Strafgesetzbuch über die zusätzlichen Bundeskompetenzen bei einer Gegenstimme, diejenigen über die Organisation der Bundesrechtspflege oppositionslos gut.⁴⁶

MOTION

DATUM: 01.12.1998

HANS HIRTER

Namentlich bei der internationalen Verfolgung von **Geldwäscherei- und Drogenhandelsdelikten** kann der Staat oft beträchtliche Summen deliktisch erworbener Vermögen einziehen. Nicht geregelt ist die **Verteilung dieser Gelder**, wenn mehrere Behörden an der Strafermittlung beteiligt waren. So entstand beispielsweise ein Streit zwischen den Kantonen Waadt und Zürich einerseits und dem Bund andererseits bei der Verteilung des schweizerischen Anteils von rund USD 85 Mio. an den im Zusammenhang mit den Ermittlungen gegen die Drogenhändlerin Arana de Nasser beschlagnahmten Guthaben. Der Bundesrat setzte eine **Expertenkommission** ein, welche allgemeine Vorschriften für eine lastengerechte Verteilung dieser Gelder zwischen Bund und Kantonen vorschlagen soll. Der **Ständerat** unterstützte dieses

Vorgehen mit der diskussionslosen **Überweisung einer Motion** seiner Rechtskommission.⁴⁷

MOTION
DATUM: 15.03.1999
HANS HIRTER

Der Nationalrat hiess eine **Motion des Ständerates** aus dem Vorjahr gut, welche klare Regeln für die **Aufteilung von staatlich beschlagnahmten deliktisch erworbener Gelder** auf die an einer Untersuchung beteiligten Behörden verlangt. Eine Motion Heim (cvp, SO), welche forderte, dass derartige Gelder, wenn sie aus Drogendelikten stammen, vom Bund gleich wie bereits von einigen Kantonen (FR, GE, VD) für die Drogenprävention und -bekämpfung verwendet werden, wurde in Postulatsform überwiesen. Die Forderung Heims war auch von der Interessengemeinschaft private Drogenhilfe (IGPD) vorgebracht worden. In der Wintersession gab der Nationalrat auch noch einer parlamentarischen Initiative Gross (sp, TG) mit entsprechendem Inhalt Folge.⁴⁸

VERWALTUNGSAKT
DATUM: 21.09.1999
HANS HIRTER

Die **organisatorische Trennung von Polizei- und Anklagebehörden** auf Bundesebene wurde im Herbst vollzogen. Die bisher bei der Bundesanwaltschaft angegliederte Bundespolizei und der Sicherheitsdienst wurden in das Bundesamt für Polizeiwesen integriert.⁴⁹

MOTION
DATUM: 08.10.1999
HANS HIRTER

Der Nationalrat überwies die 1997 vom Ständerat gutgeheissene Motion Frick (cvp, SZ) für die **Schaffung eines zentralen strategischen Nachrichtendienstes in Postulatsform**. Der Grund für diese von der Kommission beantragte Abschwächung lag darin, dass der Bundesrat im November 1998 gestützt auf Expertenberichte beschlossen hatte, einer verstärkten Koordination zwischen den bestehenden Diensten den Vorzug gegenüber einer zentralen Stelle zu geben. Eine Überweisung in Motionsform hätte nach Meinung der Kommission eine angesichts der Dringlichkeit der Lösung der bestehenden Koordinationsprobleme nicht zu verantwortende Verzögerung zur Folge gehabt. Der Nationalrat überwies gleichzeitig eine Motion Schmid (svp, BE), welche zwar ebenfalls ein zentrales Leitorgan für die Nachrichtendienste des Bundes verlangte, aber die Möglichkeit offen liess, zuerst ein Koordinationsorgan zu schaffen und aus diesem später die Zentralstelle zu schaffen. Im November präzisierte der Bundesrat dann, wie er sich diese Koordination vorstellt. In einer Weisung hielt er fest, dass nicht mehr die auf mehrere Departemente (EDA, Bundeskanzlei, BA für Polizeiwesen etc.) verteilten nachrichtendienstlichen Gremien die Bedrohungslage unabhängig voneinander analysieren sowie Szenarien und Strategien ausarbeiten sollen, sondern dies zentral durch eine aus ihren Chefs zu bildende „Lenkungsgruppe“ geschehen soll, welche die von diesen Stellen gemeldeten Informationen verarbeitet. Dieses neue Organ wird unterstützt von einem Sekretariat („Lage- und Früherkennungsbüro“), welches von einem „Nachrichtenkoordinator“ geleitet wird.⁵⁰

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 22.12.1999
HANS HIRTER

Bei der Schaffung von **zusätzlichen Bundeskompetenzen bei der Ermittlung gegen das organisierte Verbrechen und die Wirtschaftskriminalität** schloss sich der Nationalrat weitgehend den Beschlüssen der kleinen Kammer aus dem Vorjahr an. Auf Antrag seiner Kommission für Rechtsfragen nahm er allerdings wieder eine gewisse Zentralisierung vor, indem er bei ganz oder teilweise im Ausland oder in mehreren Kantonen begangenen und infolge ihrer Komplexität eine einheitliche Untersuchungsführung verlangenden Delikten für bestimmte Kategorien zwingend die Bundesgerichtsbarkeit beschloss. Es betrifft dies Verbrechen krimineller Organisationen, Geldwäscherei, Bestechung und mangelnde Sorgfalt bei Finanzgeschäften. Wenn es sich hingegen lediglich um Vermögensdelikte und Urkundenfälschungen handelt, soll die Bundesanwaltschaft nur auf Verlangen der Kantone oder bei deren Nichttätigkeit den Fall an sich ziehen dürfen. Damit soll verhindert werden, dass sich die Bundesbehörden besonders attraktive Fälle herauspicken können. Die parallel zu diesen neuen Bundeskompetenzen beantragte Entflechtung der Bundesanwaltschaft und der Bundespolizei bzw. der Ausbau der Rechte der Beschuldigten und ihrer Verteidiger hiess der Nationalrat diskussionslos gut. In der **Differenzbereinigung** schloss sich der Ständerat grundsätzlich dem nationalrätlichen Konzept an. Er verzichtete allerdings auf das für ihn zu wenig eindeutige Kriterium der Komplexität eines Falls. Zusätzlich fügte er ein, dass unkomplizierte Verfahren, bei denen zwar an sich eine Bundesgerichtsbarkeit gegeben ist, zur Untersuchung, Anklage und Beurteilung an die Kantone delegiert werden können. Die **neuen Bestimmungen wurden in der**

Wintersession verabschiedet.⁵¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 12.10.2000
HANS HIRTER

Im Juli gab der Bundesrat einen Entwurf für die **Aufteilung eingezogener Vermögenswerte** in die Vernehmlassung. Ein derartiges Gesetz war vom Parlament im Vorjahr mit einer Motion verlangt worden. Der Verteilschlüssel für konfiszierte Vermögenswerte ab 500'000 Fr. sieht vor, dass der Bund auf jeden Fall drei Zehntel erhalten soll, da er mit den neuen Kompetenzen die Kantone bei der Bekämpfung der Kriminalität stark entlastet. Fünf Zehntel sollen demjenigen „Gemeinwesen“ (Bund oder federführender Kanton) zukommen, welches die Ermittlungen hauptsächlich geleitet und die Einziehung angeordnet hat; die restlichen zwei Zehntel gehen an diejenigen Kantone, in welchen die Gelder deponiert worden sind. Bei internationalen Ermittlungen sieht der Gesetzesentwurf vor, dass die Bundesbehörden ermächtigt werden, mit den anderen beteiligten Staaten Verteilschlüssel zu vereinbaren, wobei im Normalfall die Werte zu gleichen Teilen aufgeteilt werden sollen; für den an die Schweiz fallenden Anteil würde dann wieder der oben dargestellte Verteilschlüssel gelten. Auf die vom Nationalrat mit einem Postulat vorgeschlagene Zweckbindung von beschlagnahmten Geldern aus Drogendelikten will der Bundesrat verzichten. Die Kantone wären bei der Verwendung der ihnen zugesprochenen Mittel allerdings frei, d.h. sie könnten sich für eine Zweckbindung entscheiden.⁵²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 20.10.2000
HANS HIRTER

Bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens, des Drogenhandels, der Geldwäscherei und bei Fällen von schwerer Wirtschaftskriminalität erhielt der Bund im Vorjahr neue Kompetenzen bei der Strafuntersuchung zugesprochen. Da diese neue Kompetenzverteilung den Bund finanziell massiv mehr belasten und die Kantone entlasten wird, überwies der Nationalrat eine Motion seiner Finanzkommission für ein System der **Kostenaufteilung zwischen dem Bund und den Kantonen**. Gefordert wird darin vom Bundesrat, in Verhandlungen mit den Kantonen zu einer Kostenübernahme zu mindestens zwei Dritteln durch letztere zu gelangen.⁵³

VERWALTUNGSAKT
DATUM: 30.11.2000
HANS HIRTER

Seit 1998 sind neben den Banken auch die Finanzintermediäre, d.h. Personen und Firmen, die gegen Entgelt fremde Vermögenswerte annehmen oder bei der Anlage oder Übertragung helfen, dem Gesetz über die **Geldwäscherei** unterstellt und müssen die Herkunft der Gelder abklären und verdächtige Bewegungen melden. Bis zum 31. März 2000 mussten sie angeben, bei welcher Kontroll- und Meldestelle sie angeschlossen sind. Neben den von den Wirtschaftsbranchen nach dem Prinzip der Selbstregulierung eingerichteten Stellen schuf auch der Bund beim Finanzdepartement eine Meldestelle. Von den vermuteten 8-10'000 Finanzintermediären waren bis zum Herbst erst rund 5'500 registriert, und bei der zentralen Meldestelle des Bundes stauten sich die pendenten Anmeldungen. Um diesen Vollzugsnotstand zu beheben, stockte das EFD deren Personalbestand auf. Im weiteren liess es abklären, ob im Rahmen des Gesetzes Schwellenwerte für die Meldepflicht eingeführt werden können.⁵⁴

BERICHT
DATUM: 26.06.2002
HANS HIRTER

Im Sommer veröffentlichte der Bundesrat seine umfassende Lage- und Gefährdungsbeurteilung der Schweiz in Bezug auf **Terroranschläge**, wie dies im Anschluss an den 11. September 2001 mit verschiedenen parlamentarischen Vorstössen gefordert worden war. Er hielt darin fest, dass zur Zeit die Wahrscheinlichkeit gering sei, dass die Schweiz zum primären Ziel terroristischer Attacken werde. Wichtig sei aber, dass die Schweiz zusammen mit der internationalen Staatengemeinschaft verhindere, dass terroristische Gruppen (und die organisierte Kriminalität) die weltweit vernetzten Dienstleistungen und Infrastrukturen der Schweiz nutzen können. Wo das bestehende Abwehrdispositiv noch ausgebaut werden müsse, seien die entsprechenden Vorarbeiten im Gange.⁵⁵

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 07.10.2005
HANS HIRTER

Der Bundesrat beantragte dem Parlament die Genehmigung der Unterzeichnung eines Abkommens zwischen der Schweiz und dem Europäischen Polizeiamt (**Europol**). Dieses Abkommen war zwar bereits seit zwei Jahren unterschriftsbereit, die EU hatte die Ratifizierung aber vom Abschluss der Abkommen mit der Schweiz über die Zinsbesteuerung und die Betrugsbekämpfung im Rahmen der Bilateralen II abhängig gemacht. Europol ist eine in den 90er Jahren **von der EU geschaffene Institution zur internationalen Zusammenarbeit in der Verbrechensbekämpfung**. Diese hat sich

bisher auf die Sammlung und den Austausch von Daten beschränkt und verfügt über keine eigene Ermittlungskompetenz. Mit dem Abkommen zwischen der Schweiz und Europol wird der gegenseitige Datenaustausch über organisiertes Verbrechen und Terrorismus möglich. Dieser geschieht allerdings nicht über den Direktzugriff auf die Datenbanken, sondern über so genannte Verbindungsbeamte, welche vor Ort stationiert sind. Das Abkommen geht damit materiell wesentlich weniger weit als die zwischen der Schweiz und einzelnen EU-Staaten abgeschlossenen bilateralen Zusammenarbeitsabkommen; es deckt aber räumlich den ganzen EU-Raum ab. Der Ständerat hiess die Vorlage einstimmig gut, im Nationalrat gab es in der Schlussabstimmung eine Gegenstimme (Schwander, svp, SZ).⁵⁶

POSTULAT

DATUM: 17.12.2021
CATALINA SCHMID

Im September 2021 reichte der Mitte-Nationalrat Marco Romano (TI) in der grossen Kammer ein Postulat mit der Forderung ein, dass **die Prävention und das Aufdecken von Aktivitäten zur Bekämpfung der internationalen organisierten Kriminalität verbessert werden** müssten. Dazu solle der Bundesrat in einem Bericht die verfügbaren Instrumente analysieren und eine Anpassung der Gesetzgebung prüfen, um die zeitnahe Erkennung von entsprechenden Aktivitäten sowie eine verstärkte Prävention zu ermöglichen. Unter die zu prüfenden Instrumente falle gemäss dem Postulant der gezielte Informationsaustausch sowohl zwischen Strafverfolgungsbehörden als auch zwischen anderen relevanten Bereichen der Verwaltung. In seiner Stellungnahme zeigte sich der Bundesrat bereit, die vorhandenen Instrumente und den allfälligen gesetzgeberischen Handlungsbedarf im Rahmen der beiden überwiesenen Vorstösse Guggisberg (svp, BE; Po. 20.3809) und Eichenberger (fdp, AG; Mo. 18.3592) mit einem Fokus auf das Melderecht nicht-polizeilicher Behörden zu prüfen. In der Wintersession 2021 überwies der Nationalrat das Postulat Romano schliesslich stillschweigend.⁵⁷

Kriminalität

BUNDESRATSGESCHÄFT

DATUM: 28.11.1989
HANS HIRTER

Der **Nationalrat** stimmte dem neuen Gesetz bereits in der Wintersession ohne wichtige Abänderungen zu. Umstritten war vor allem die Frage, ob die von der Regierung vorgeschlagene Überführung der Sorgfaltspflicht ins Strafrecht einer Bestrafung von fahrlässig begangenen Taten vorzuziehen sei. Die bürgerliche Ratsmehrheit entschied sich gegen den Antrag der Linken für die bundesrätliche Lösung. Abgeordnete der SP und des Freisinns setzten sich im weitem dafür ein, dass nicht nur natürliche, sondern auch juristische Personen wegen Geldwäscherei bestraft werden können. Dass eine derartige Neuerung gerade im **Kampf gegen das organisierte Verbrechen**, das oft unter der Tarnkappe von anonymen Firmen operiert, erforderlich sei, wurde nicht bestritten. Bundesrat Koller und mit ihm eine knappe Ratsmehrheit waren jedoch der Ansicht, dass die entsprechenden Bestimmungen sowie eine neue Definition des Begriffs "kriminelle Vereinigung" unter Einbezug der neuen Erscheinungsformen des organisierten Verbrechens in den Allgemeinen Teil des StGB gehören. Eine entsprechende Motion Segond (fdp, GE) sowie ein Postulat der vorberatenden Kommission wurden ohne Widerspruch überwiesen.⁵⁸

MOTION

DATUM: 19.03.1990
HANS HIRTER

Die Ergänzung des Strafrechts um den Begriff der «**kriminellen Vereinigung**» wurde auch von der kleinen Kammer als notwendig für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens beurteilt. Sie überwies deshalb oppositionslos eine Motion des Nationalrats, welche vom Bundesrat die rasche Ausarbeitung von entsprechenden Bestimmungen fordert.⁵⁹

BUNDESRATSGESCHÄFT

DATUM: 18.06.1991
HANS HIRTER

Der Bundesrat legte im April die Botschaft für eine Änderung des Strafrechts im Bereich der **strafbaren Handlungen gegen das Vermögen und Urkundenfälschungen** vor. Damit leitete er nicht nur eine weitere Etappe der Strafrechtsreform ein, sondern ergänzte – nach der Schaffung von Strafnormen gegen Insidergeschäfte und die Geldwäscherei – auch das Konzept des Kampfs gegen Wirtschaftskriminalität und organisiertes Verbrechen um ein weiteres Element. Während sich diese Revision bei einer Vielzahl von Bestimmungen eher auf Redaktionelles beschränkt, werden im Bereich der elektronischen Datenverarbeitung neue Straftatbestände geschaffen. Grundsätzlich sollen neu auch Aufzeichnungen auf elektronischen Daten- oder Bildträgern als Urkunden anerkannt werden. Das unberechtigte Eindringen in Datenverarbeitungsanlagen (sogenanntes «**Hacken**») will der Bundesrat in Zukunft ebenso bestrafen wie die unerlaubte Aneignung von Computerdaten (inkl. Programme)

oder deren Beschädigung. Von grosser Bedeutung für die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität sind ebenfalls die neuen Vorschriften über betrügerische Manipulationen von Datenverarbeitungsvorgängen, welche mit der Absicht vorgenommen werden, sich selber oder andere zu bereichern.

Eine Anpassung des Strafrechts an die modernen Formen der Kriminalität stellen auch die in derselben Botschaft enthaltenen neuen Bestimmungen über die missbräuchliche Verwendung von Check- und Kreditkarten dar. Der Bundesrat schlägt vor, dass sich künftig bereits strafbar macht, wer derartige Karten verwendet, obschon er zahlungsunfähig oder -unwillig ist.

Die zuständige Nationalratskommission bezeichnete die Vorlage als notwendig und dringlich und beschloss einstimmig, darauf einzutreten.⁶⁰

INTERPELLATION / ANFRAGE
DATUM: 10.12.1992
HANS HIRTER

Der Bundesrat zog die Konsequenzen aus den zum Teil massiven Kritiken am Vorentwurf für **ergänzende Massnahmen zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens**. Unbeschadet überstand die Vernehmlassung lediglich das Melderecht für Bankangestellte und weitere mit der Vermögensverwaltung betraute Personen beim Verdacht auf einen deliktischen Ursprung von Geldern. Hingegen beschloss der Bundesrat, auf die radikalste Neuerung, die Einführung der **Strafbarkeit von Unternehmen**, vorläufig zu verzichten. An der Einführung des Begriffs der «kriminellen Organisation» und der Bestrafung derjenigen, welche sich an solchen Organisationen beteiligen oder sie unterstützen, möchte der Bundesrat im Prinzip festhalten. Der konkrete Wortlaut der Bestimmungen soll aber von einem Expertengremium ebenso noch einmal überarbeitet werden wie die Bestimmungen zur Beschlagnahme von Erträgen aus kriminellen Aktivitäten.⁶¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 30.06.1993
HANS HIRTER

Ende Juni legte der Bundesrat die **Botschaft mit den ergänzenden Massnahmen zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens** vor, welche nach der Vernehmlassung noch einmal von einer Expertengruppe überarbeitet worden waren. Neu soll gemäss dem Entwurf der **Begriff der kriminellen Organisation** in das Strafgesetz eingeführt werden. Damit würden die Akteure des organisierten Verbrechens auch in denjenigen Fällen zur Rechenschaft gezogen werden, in denen wegen der ausgeklügelten Arbeitsteilung in diesen Organisationen eine direkte Tatbeteiligung nicht nachgewiesen werden kann. Der neue Rechtsbegriff der kriminellen Organisation soll auch einen wirkungsvolleren Zugriff auf deliktisch erworbene Vermögen ermöglichen. In Fällen, wo diese Vermögen nicht mehr vorhanden oder nicht mehr feststellbar sind, sollen die Gerichtsbehörden auch legal erworbene Vermögenswerte von kriminellen Organisationen einziehen dürfen. Als dritte wesentliche Neuerung schlug der Bundesrat eine **Lockerung des Bank- resp. Berufsgeheimnisses** vor. Danach soll es Personen, welche sich mit Bank- und Finanzgeschäften befassen, explizit erlaubt werden, die Behörden bereits über einen Verdacht auf Geldwäschereigeschäfte zu benachrichtigen. Diese auch von der Bankiervereinigung begrüsst Neuerung wird nicht nur die Aufdeckung von kriminellen Transaktionen erleichtern, sondern soll die Financiers auch aus dem Dilemma zwischen dem Risiko der strafbaren Beteiligung an Geldwäschereigeschäften einerseits und der Verletzung des Berufsgeheimnisses andererseits befreien. Auf eine **«Kronzeugenregelung»**, wie sie zum Beispiel die USA und Italien kennen, möchte der Bundesrat hingegen verzichten. Immerhin sollen Täter, die mit den Ermittlungsbehörden zusammenarbeiten, mit einer Strafmilderung rechnen können.⁶²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 30.06.1993
HANS HIRTER

In seiner Botschaft zu den ergänzenden Massnahmen gegen das organisierte Verbrechen nahm der Bundesrat auch eine Beurteilung der aktuellen **Bedeutung des organisierten Verbrechens in der Schweiz** vor. Als besonders gefährdet sieht er das Umfeld der Finanzplätze an, wo bereits heute die angebotenen Dienstleistungen von kriminellen Organisationen zum Geldwaschen verwendet werden. Der Grossteil der in den letzten Jahren beschlossenen und neu vorgeschlagenen gesetzlichen Massnahmen richtet sich denn auch gegen derartige Aktivitäten. Erste Anzeichen für das als besonders gefährlich erachtete Eindringen des organisierten Verbrechens in die Unternehmen der legalen Wirtschaft seien hingegen erst im Bereich der kleinen Gastronomiebetriebe und Modeboutiquen feststellbar.⁶³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 09.12.1993
HANS HIRTER

Der Ständerat stimmte in der Dezembersession **den Anträgen des Bundesrats weitgehend zu**. Einen Antrag Morniroli (lega, TI) auf Schaffung einer «Kronzeugenregelung» lehnte er deutlich ab. Der Nationalrat überwies ferner ein Postulat der CVP-Fraktion (Po. 93.3347), worin namentlich Mittel und Personal für eine Verbesserung der Koordination zwischen den Organen des Bundes, der Kantone und des Auslands im Kampf gegen das organisierte Verbrechen sowie Rechtsgrundlagen für die verdeckte Fahndung gefordert werden.⁶⁴

MOTION
DATUM: 29.09.2017
KARIN FRICK

Vor dem Hintergrund der wachsenden Bedrohung durch Cyberkriminalität forderte eine im Sommer 2017 eingereichte Motion Dobler (fdp, SG) die **Schaffung einer zentralen Anlauf- und Koordinationsstelle zur Bekämpfung der organisierten und international tätigen Computerkriminalität**. Der zunehmenden Komplexität und Vielschichtigkeit dieser Art von Bedrohung sei die föderal fragmentierte Strafverfolgung in der Schweiz nicht gewachsen, weshalb es einer zentralen Anlaufstelle beim Bund bedürfe, um die Zusammenarbeit in der Strafverfolgung operativ zu koordinieren, so die Begründung des Motionärs. Dem Antrag des Bundesrates folgend, stimmte der Nationalrat in der Herbstsession 2017 dem Vorstoss stillschweigend zu.⁶⁵

MOTION
DATUM: 14.03.2018
CATALINA SCHMID

Nach der einstimmigen Annahme im Nationalrat kam die Motion Dobler (fdp, SG), welche eine **zentrale Anlauf- und Koordinationsstelle zur Bekämpfung der organisierten und international tätigen Computerkriminalität** forderte, im Frühjahr 2018 zur Behandlung in den **Ständerat**. Die Bekämpfung der immer grösser werdenden Herausforderung der digitalen Kriminalität verlange eine stärkere Zentralisierung und Koordinierung bei der Beweiserhebung und -sicherung, begründete die RK-SR ihren einstimmigen Antrag auf Annahme. Wie Justizministerin Simonetta Sommaruga im Rat zustimmend anfügte, betreffe eine solche Anlauf- und Koordinationsstelle sowohl den Bund als auch die Kantone. Aus diesem Grund sei es sinnvoll, diese Zusammenarbeit gesetzlich zu verankern. Im Rahmen des Bundesgesetzes über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT), welches bereits in Vernehmlassung sei, sei eine gesetzliche Grundlage für die Bekämpfung der digitalen Kriminalität zudem vorgesehen. Diese Stossrichtung werde durch die Motion Dobler bestärkt; aus diesem Grund beantrage auch der Bundesrat deren Annahme. Der Ständerat folgte diesen Empfehlungen und nahm die Motion stillschweigend an.⁶⁶

MOTION
DATUM: 19.06.2020
CATALINA SCHMID

Im Sommer 2020 **schrieb das Parlament** die Motion Dobler (fdp, SG) für eine **zentrale Anlauf- und Koordinationsstelle zur Bekämpfung der organisierten und international tätigen Computerkriminalität ab**, da der Bundesrat das Anliegen des Vorstosses in seiner Vorlage zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) umgesetzt hatte.⁶⁷

Polizei

POSTULAT
DATUM: 25.09.2020
CATALINA SCHMID

Der Bundesrat muss prüfen, wie der **Datenaustausch zwischen Behörden bei Ermittlungen verbessert** werden kann, um organisierte Clan- und Bandenkriminalität frühzeitig zu erkennen und zu bekämpfen. In der Herbstsession 2020 nahm der Nationalrat stillschweigend ein entsprechendes Postulat Guggisberg (svp, BE) an. Es sei bekannt, dass die Aufdeckung entsprechender krimineller Machenschaften in der Schweiz durch einen schlecht funktionierenden Datenaustausch und die fehlenden gesetzlichen Grundlagen häufig behindert oder verhindert werde; dies werde von den «widerrechtlich Handelnden schamlos ausgenutzt», so der Postulant. Der Bundesrat zeigte sich in seiner Stellungnahme dazu bereit, mögliche Massnahmen zum besseren polizeilichen Informationsaustausch im Rahmen der Umsetzung der Motion Eichenberger (fdp, AG; Mo. 18.3592) zu prüfen.⁶⁸

Aussenpolitik

Beziehungen zur EU

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 13.09.2010
SÉBASTIEN SCHNYDER

Le Conseil des Etats a approuvé l'accord avec l'unité de coopération judiciaire de l'UE **Eurojust** visant au renforcement de la coordination et de la coopération entre les autorités pénales des pays concernés dans la lutte contre le terrorisme, la participation à des organisations criminelles, la traite des êtres humains, le trafic illicite de stupéfiants, les escroqueries, les fraudes et le blanchiment d'argent. Le Conseil fédéral a estimé indispensable d'institutionnaliser cette collaboration dans un but de transparence et de sécurité du droit.⁶⁹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 18.03.2011
ANITA KÄPPELI

Nach dem Ständerat im Vorjahr genehmigte auch der Nationalrat das **Eurojust-Abkommen** zwischen der Schweiz und der EU. Dieser Vertrag regelt die Kooperation auf dem Gebiet der Justiz und insbesondere die Zusammenarbeit bei grenzüberschreitenden Ermittlungen und Strafverfolgungen. Explizit festgeschrieben ist auch der Umgang mit sensiblen, personenbezogenen Daten. Das Vertragswerk legt insbesondere die Zusammenarbeit bei schwerer Kriminalität fest, so beispielsweise bei Terrorismus, Menschenhandel, Drogenschmuggel, Geldwäscherei oder kriminellen Organisationen. Eine Minderheit Schwander (svp, SZ) stellte bei den Beratungen in der grossen Kammer den Antrag auf Nichteintreten. Begründet wurde dieser mit der unklaren Anwendung des Gesetzes beim Datenaustausch; so sei nicht eindeutig, welche Daten übermittelt werden müssten. Ebenso sollte nach Ansicht der Minderheit dieser Informationsaustausch nach wie vor ausschliesslich über die verfahrensmässig geordnete Rechtshilfe in Strafsachen abgewickelt werden. Dem entgegnete Bundesrätin Simonetta Sommaruga, dass das Abkommen eine effizientere Zusammenarbeit erlaube – was in Fällen schwerer Kriminalität oftmals entscheidend sei. Zudem fügte sie an, dass die Schweiz bei den konkreten Einzelfällen das Vertragswerk nur anwenden würde, wenn es das Schweizer Gesetz zulasse. Der Nationalrat folgte der Argumentation der Justizministerin und stimmte dem Abkommen zu. Einzig die SVP-Fraktion votierte dagegen.⁷⁰

Landesverteidigung

Landesverteidigung und Gesellschaft

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 27.11.2014
MAXIMILIAN SCHUBIGER

Im November 2014 unterbreitete der Bundesrat seine Botschaft für ein dringliches Bundesgesetz über das **Verbot der** Gruppierung **Al-Qaïda** und verwandter Organisationen **sowie** der Gruppierung **„Islamischer Staat“** und verwandter Organisationen. Die Landesregierung empfand diese terroristisch agierenden Organisationen weiterhin als Bedrohung für die innere und äussere Sicherheit der Schweiz und der Staatengemeinschaft. Daher sei das Verbot der beiden Gruppierungen auch über das Jahr 2014 hinaus aufrecht zu erhalten. Die Gesetzesvorlage entspricht überwiegend den beiden befristeten Verordnungen, die beide Ende Jahr auslaufen. Verboden sind sämtliche Aktivitäten der Organisationen im In- und Ausland, sowie auch alle Aspekte, die deren materieller oder personeller Unterstützung dienen. Dies umfasst beispielsweise Propagandaaktionen oder die Geldakquirierung sowie das Anwerben neuer Mitglieder. Neu werden auch Widerhandlungen gegen das Verbot der Al-Qaïda der Bundesgerichtsbarkeit unterstellt und mit Freiheitsstrafen bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafen sanktioniert, sofern nicht noch strengere Strafbestimmungen zur Anwendung gelangen. Der Bundesrat sah als einzigen rechtlich einwandfreien Weg, das Verbot über Ende 2014 hinaus lückenlos aufrecht zu erhalten und diesen Erlass auf dem Dringlichkeitsweg zu erwirken. Mit der Dringlichkeitserklärung konnte das Gesetz bereits per 1. Januar 2015 mit einer Gültigkeitsdauer von vier Jahren bis Ende 2018 in Kraft gesetzt werden. Gleichwohl bleibt der Erlass dem fakultativen Referendum vorbehalten. Bereits knapp zwei Wochen nach der Publikation der Botschaft wurde die Vorlage im Ständerat behandelt. Einhellig diskutiert und letztlich auch einstimmig mit 42 Stimmen genehmigt, sorgte die Vorlage nicht für viel Aufsehen. Ständerat Minder (parteilos, SH) liess es sich jedoch nicht nehmen, die sicherheitspolitischen Einschätzungen des Bundesrates zu hinterfragen. Nachdem bereits seit 2001 Gesetze zum Verbot terroristischer Organisationen auf dem Verordnungsweg implementiert und mehrmals verlängert worden seien und der Bundesrat noch Mitte 2014 der letzten, Ende Jahr auslaufenden Verordnung gelassen entgegen gesehen habe, sei nun doch auf dem Dringlichkeitsweg eine neue Vorlage durchzubringen. Minder forderte für

befristete Verordnungen und Gesetze eine bessere Überwachung und generell bessere Neubeurteilungen. Dass der vorliegende Gesetzesentwurf in Teilen die bevorstehenden Beratungen über das neue Nachrichtendienstgesetz präjudizieren könnte, wurde nicht als problematisch erachtet. Eintracht herrschte auch in der Volkskammer, die der Vorlage mit 184 Stimmen ebenfalls oppositionslos zustimmte. In weiteren Abstimmungen galt es, die Dringlichkeitsklausel anzunehmen und im Schlussvotum das Gesetz zu verabschieden. Sämtliche Entscheidungen wurden unanim gefällt.⁷¹

Parteien, Verbände und Interessengruppen

Parteien

Grosse Parteien

Nach der FDP und der SVP setzte auch die CVP einen Schwerpunkt in ihrer Politik auf die innere Sicherheit. Die Delegiertenversammlung hiess Ende Oktober ein Thesenpapier gut, welches unter anderem Massnahmen in den **Bereichen Strafnormen gegen das organisierte Verbrechen, Zwangsmassnahmen gegen kriminelle Ausländer sowie präventive Massnahmen** zur Erhöhung der Sicherheit vorsieht.⁷²

POSITIONSPAPIER UND PAROLEN

DATUM: 27.10.1993

MATTHIAS RINDERKNECHT

- 1) AB NR, 1994, S. 1204 f.; AB NR, 1994, S. 614 f.; Presse vom 2.2.94.
- 2) APS-Zeitungsanalyse 2020 – Rechtsordnung
- 3) Erläuternder Bericht Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität; Medienmitteilung BR vom 22.6.17; AZ, BZ, CdT, LMD, LT, LZ, Lib, NZZ, TA, TG, 23.6.17
- 4) BBI, 2018, S. 6427 ff.; BBI, 2018, S. 6541 ff.; BBI, 2018, S. 6559 ff.; Ergebnisbericht Vernehmlassung Terrorismus und organisierte Kriminalität (Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus); Medienmitteilung BR vom 14.9.18; Blick, LT, NZZ, SGT, TA, TG, 15.9.18
- 5) AB SR, 2019, S. 1103 ff.; AZ, TA, 10.12.19
- 6) AB SR, 2020, S. 70 ff.; Medienmitteilung SiK-SR vom 18.2.20; CdT, NZZ, TA, 10.3.20
- 7) AB NR, 2020, S. 986 ff.; CdT, LT, TA, TG, 17.6.20
- 8) AB NR, 2020, S. 1727 ff.; AB NR, 2020, S. 1955; AB SR, 2020, S. 1069 f.; AB SR, 2020, S. 669 ff.; AB SR, 2020, S. 991 f.; BBI, 2020, S. 7891 ff.; NZZ, 23.9., 30.10.20
- 9) Medienmitteilung Bundesanwaltschaft vom 25.6.14.pdf; NZZ, TA, 26.6.14
- 10) AB NR, 1995, S. 2093 f.; AB SR, 1995, S. 329 ff.; Ab NR, 1995, S. 2094 ff.; BaZ, 13.3., 16.3. und 1.11.95; NQ, 16.3.95; Presse vom 27.6.95.; Verhandl. B.vers., 1995, IV, S. 18
- 11) AB NR, 2015, S. 2145 ff.; AB SR, 2015, S. 782 f.; Pa.lv. 14.401; NZZ, 11.12.15
- 12) AB SR, 2016, S. 1206 ff.; NZZ, 15.4.16; AZ, 7.10.16; SGT, 6.12.16; NZZ, 15.12.16
- 13) AB NR, 2017, S. 849 ff.; Kommissionsbericht RK-NR vom 06.04.2017; TA, 1.6.17
- 14) AB SR, 2017, S. 551 f.; Kommissionsbericht RK-SR vom 14.08.2017
- 15) AB SR, 2017, S. 742; Kommissionsbericht RK-SR vom 7.9.17
- 16) AB SR, 2019, S. 721; Kommissionsbericht RK-SR vom 3.9.19
- 17) AB NR, 2020, S. 986 ff.; AB SR, 2020, S. 70 ff.; BBI, 2018, S. 6427 ff.
- 18) BBI, 2021 747; Mo, 17.3264
- 19) AB SR, 2021, S. 1168 f.
- 20) AB NR, 1993, S. 1232 ff.; AB SR, 1993, S. 973 ff.; BBI, 1993, I, S. 1109 ff.; BBI, 1993, I, S. 1136 ff.
- 21) AB NR, 1999, S. 1400 f.; AB NR, 1999, S. 685 ff.; AB SR, 1999, S. 418 f.; AB SR, 1999, S. 597 f.; BBI, 1999, VI, S. 5097 f.; BBI, 1999, VI, S. 5099 ff.
- 22) Medienmitteilung fedpol vom 13.4.17; Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel 2017–2020
- 23) Minelli (1990). Rechtswidrige politische Polizei.; Presse vom 25.10.90; NZZ, 19.12.90; Bund, 20.12.90.
- 24) Presse vom 16.3.91; TA, 8.4.91
- 25) BZ, 10.7.91; TA, 12.7.91; WoZ, 22.3.91
- 26) NZZ, 15.8. und 24.8.91
- 27) BBI, I, 1992, S. 309 ff.; Presse vom 1.10. und 21.11.91; TA, 12.10.91
- 28) NZZ, 8.2.92; Bund, 12.2.; 24.2.92; Presse vom 2.7.92.
- 29) BBI, 1992, VI, S. 154 f.; NZZ, 12.9.92.
- 30) BBI, 1994, I, S. 1145 ff.; Presse vom 13.1.94.
- 31) BBI, 1994, II, S. 1127 ff.; Presse vom 15.3.94.
- 32) AB SR, 1994, S. 717 ff.
- 33) AB NR, 1994, S. 1423 ff.; AB NR, 1994, S. 1473 ff.; AB NR, 1994, S. 1965; AB SR, 1994, S. 1074; AB SR, 1994, S. 947; BBI, 1994, III, S. 1850 ff.; TA, 17.6.94; NZZ, 21.6.94; Presse vom 28.9.94
- 34) AB NR, 1994, S. 55 ff.; AB NR, 1994, S. 664 f.; AB SR, 1994, S. 374; BBI, 1994, II, S. 274 ff.; NZZ, 1.7.94.; Roulet (1994). Organisiertes Verbrechen.; Vest (1994). Organisierte Kriminalität.
- 35) AB NR, 1994, S. 1487 f.; AB SR, 1994, S. 947 f.
- 36) BaZ, 8.7.95; WoZ, 20.10.95.
- 37) Bund, 14.11. und 16.11.95.
- 38) AB NR, 1996, S. 1277 f.; AB NR, 1996, S. 686 ff.; AB SR, 1996, S. 588; BBI, 1996, III, S. 36; TA, 3.6.96; Presse vom 5.6. und 6.6.96.
- 39) Del Ponte (1996). Die Schweiz im internationalen Kriminalitätsumfeld.; TA, 12.8.96; BaZ und Bund, 15.8.96.
- 40) Presse vom 17.5. und 3.9.96; BZ, 29.10.96; NZZ, 13.11. und 19.11.96.
- 41) AB NR, 1996, S. 2114 ff.; AB SR, 1996, S. 731 ff.; AB SR, 1996, S. 740 f.
- 42) BaZ, 17.1.97.
- 43) Amtl. Bull. NR, 1997, S.319; Amtl. Bull. NR, 1997, S.619; Amtl. Bull. SR, 1997, S.137 ff.; Amtl. Bull. SR, 1997, S.342; BBI, 1997 II, S.586 ff.; TA, 11.5.97.15
- 44) BBI, 1998, II, S. 1529 ff.; Presse vom 29.1.98.
- 45) BBI, 1998, IV, S. 4363 ff.; Bund, 1.4.98; NZZ, 8.4., 7.5. und 14.6.98; WoZ, 14.5.98; Presse vom 20.5.–6.6.98.; Hardmeier und Scheiwiller (1998). Vox. Analyse der eidg. Abstimmung vom 7. Juni 1998.
- 46) AB SR, 1998, S. 1111 ff.; AB SR, 1998, S. 1173 ff.
- 47) AB SR, 1998, S. 1184; Lib., 12.9.98; LT, 18.9.98; NZZ, 12.10. und 18.12.98.
- 48) AB NR, 1999, S. 1037 ff.; AB NR, 1999, S. 1306 f.; AB NR, 1999, S. 1414 ff.; AB NR, 1999, S. 2580; TA, 22.1.99 (IGPD).

- 49) BaZ und NZZ, 2.6.99.
- 50) AB NR, 1999, S. 172 ff.; AB NR, 1999, S. 2170 ff.; AB NR, 1999, S. 2226 f.; BBl, 2000, I, S. 228 ff.; Bund, 4.11.99; NZZ, 18.11.99; BaZ, 27.5.99.
- 51) AB NR, 1999, S. 1037 ff.; AB NR, 1999, S. 2409; AB NR, 1999, S. 2678; AB SR, 1999, S. 1203; AB SR, 1999, S. 817 f.; BBl, 2000, I, S. 70 ff.; BBl, 2000, I, S. 76 ff.; BBl, 2000, I, S. 83 ff.
- 52) NZZ, 11.7.00.
- 53) AB NR, 2000, S. 306 f. ; Bund, 19.10.00; NZZ, 20.10.00
- 54) BaZ, 30.11.00.
- 55) BBl, 2003, S. 1832 ff.
- 56) AB SR, 2005, S. 637 und 879; AB NR, 2005, S. 1471 ff. und 1521; BBl, 2005, S. 5971 f.; BBl, 2005, S. 983 ff.; BaZ, 27.1.05. Zur polizeilichen Zusammenarbeit mit den Nachbarländern siehe auch BaZ, 25.1.05.
- 57) AB NR, 2021, S. 2712; Po. 21.4219
- 58) AB NR, 1989, S. 1843 ff.; AB NR, 1989, S. 1873 ff.
- 59) AB SR, 1990, S. 203
- 60) BBl, II, 1991, S. 969 ff.; Baumgartner/Lentjes: Tatwaffe Computer. Die neuen Strafnormen, in: Plädoyer 9/6 (1991), S. 31 ff.; Jenny/Stratenwerth: Zur Urkundenqualität elektronischer Aufzeichnungen, in: Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht (1991), S. 197 ff.; NZZ, 6.9. und 6.11.91; Presse vom 25.4.91
- 61) AB SR, 1992, S. 1227 f.; Pieth (1992): Bekämpfung der Geldwäscherei. Modelfall Schweiz?; Presse vom 8.7.92
- 62) BBl, 1993, III, S. 277 ff.; Presse vom 1.7.93.
- 63) BBl, 1993, III, S. 282 ff.
- 64) AB NR, 1993, S. 2533 f.; AB SR, 1993, S. 976 ff.
- 65) AB NR, 2017, S. 1685
- 66) AB SR, 2018, S. 209 f.; Bericht RK-SR vom 12.2.18
- 67) BBl, 2019, S. 4751 ff.
- 68) AB NR, 2020, S. 1899; Po. 20.3809
- 69) FF, 2010, p. 23 ss.; BO CE, 2010, p. 769.
- 70) AB NR, 2011, S. 263 ff und 556; AB SR, 2011, S. 339; BBl, 2011, S. 2763 ff.
- 71) AB NR, 2014, S. 2188 ff.; AB NR, 2014, S. 2321; AB NR, 2014, S. 2389; AB SR, 2014, S. 1063 ff.; AB SR, 2014, S. 1236; AB SR, 2014, S. 1335; BBl, 2014, S. 8925 ff. ; BBl, 2014, S. 9723 ff.; Medienmitteilungen VBS vom 12.11.14 (Organisationsverbot).pdf; Medienmitteilungen VBS vom 8.10.14.pdf
- 72) CVP-Pressedienst vom 27.10.93; Presse vom 1.11.93