

16.3632

Postulat RK-SR.**Evaluation des Electronic Monitoring****Postulat CAJ-CE.****Evaluation de la surveillance électronique**Ständerat/Conseil des Etats 14.12.16

15.315

Standesinitiative Basel-Landschaft.**Ausweitung des Electronic Monitoring (elektronische Fussfessel)****Initiative cantonale Bâle-Campagne.****Extension de la surveillance électronique (bracelet électronique)***Vorprüfung – Examen préalable*Ständerat/Conseil des Etats 14.12.16 (Vorprüfung – Examen préalable)

Präsident (Bischofberger Ivo, Präsident): Es liegt ein schriftlicher Bericht der Kommission vor. Die Kommission beantragt mit 11 zu 0 Stimmen, der Initiative 15.315 keine Folge zu geben, aber das Postulat 16.3632 anzunehmen. Der Bundesrat beantragt ebenfalls die Annahme des Postulates.

Jositsch Daniel (S, ZH), für die Kommission: Ich spreche jetzt zu beiden Geschäften, weil zwischen ihnen ein Zusammenhang besteht. Es geht, es wurde bereits gesagt, bei der Standesinitiative Basel-Landschaft um die Ausweitung des Electronic Monitoring, also der elektronischen Fussfessel. Die elektronische Fussfessel ist eine Möglichkeit des Sanktionenvollzugs, die modern ist und die es erlaubt, einen verurteilten Straftäter im Rahmen seiner Bewegungsfreiheit auf elektronischem Weg zu kontrollieren. Damit ist es nicht notwendig, ihn einzusperrern. Das Electronic Monitoring bietet zahlreiche Vorteile. Angefangen damit, dass es wesentlich günstiger ist als der Strafvollzug, lässt es auch die Möglichkeit zu, dass ein Täter in seinem sozialen und beruflichen Umfeld integriert wird. Die Nebenerscheinungen, die ein Strafvollzug mit sich bringt, die häufig aus einem Straftäter keinen besseren Menschen machen, werden auch vermieden. Von dem her ist das also eine rundum positive Alternative zum klassischen Sanktionenvollzug, zur klassischen Freiheitsstrafe.

Das Ziel, das mit der Standesinitiative Basel-Landschaft verfolgt wird, nämlich die Möglichkeit der Anwendung des Electronic Monitoring von zwölf Monaten auf drei Jahre Freiheitsstrafe auszuweiten, ist also ein lobenswertes. Entsprechend hat die Kommission für Rechtsfragen auch Verständnis für dieses Anliegen, aber – das ist der Grund, warum die Kommission für Rechtsfragen Ihnen beantragt, der Initiative keine Folge zu geben – das revidierte Sanktionenrecht, das die Möglichkeit des Electronic Monitoring vorsieht, tritt erst per 2018 in Kraft. Im neuen Sanktionenrecht wird das Electronic Monitoring im Umfang von zwölf Monaten vorgesehen. Es ist durchaus möglich, das räumt die Kommission für Rechtsfragen ein, dass das etwas zaghaft war und vielleicht etwas erweitert werden sollte, aber es wäre etwas seltsam, wenn wir die Erweiterung dieser Sanktionsmöglichkeit vorsehen würden, bevor das Gesetz überhaupt in Kraft getreten ist.

Entsprechend ist die Kommission für Rechtsfragen der Ansicht, dass eine Überprüfung durchaus zweckmässig ist. Deshalb schlägt sie dem Rat nun erstens vor, der Initiative

des Kantons Basel-Landschaft keine Folge zu geben, und zwar mit 11 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung. Zweitens schlägt die Kommission für Rechtsfragen vor, das Kommissionspostulat anzunehmen. Dieses umfasst den Auftrag, das Electronic Monitoring zu überprüfen. Die Kommission für Rechtsfragen hat diesem Postulat konsequenterweise einstimmig zugestimmt und möchte damit den Bundesrat beauftragen, Praxiserfahrungen mit dem neuen Electronic Monitoring ab 2018, also ab Inkrafttreten des neuen Sanktionenrechtes, zu sammeln. Er soll die Praxiserfahrungen der ersten drei Jahre auswerten und dann der Kommission und dem Parlament einen Bericht vorlegen, sodass wir auf der Basis dieses Berichtes dann entscheiden können, ob es allenfalls sinnvoll ist, in die Richtung zu gehen, die der Kanton Basel-Landschaft hier vorschlägt.

Entsprechend beantragt Ihnen die Kommission für Rechtsfragen, wie gesagt, mit 11 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung, der Standesinitiative Basel-Landschaft keine Folge zu geben. Weiter beantragt sie einstimmig, das Postulat der Kommission für Rechtsfragen anzunehmen.

Janiak Claude (S, BL): Erlauben Sie mir zwei, drei Sätze; diese Initiative stammt ja aus meinem Kanton. Ich habe einmal mehr festgestellt, dass es bisweilen sinnvoller wäre, wenn die Kantonsparlamentarier zuerst mit ihren Eidgenossen Rücksprache nehmen würden. Dann könnte man vielleicht auf die eine oder andere Standesinitiative verzichten. Natürlich stimmt es: Die Vollzugsform des Electronic Monitoring hat sich bewährt. Sie vermeidet die desozialisierende Wirkung von stationären Freiheitsstrafen, sie ermöglicht den Lerneffekt im Alltag, nicht in einer fremdbestimmten Anstaltswelt, sie knüpft an die Selbstverantwortung der Betroffenen an und erhöht diese. Sie ist kein Sicherheitsrisiko, weil die Verurteilten entsprechend triagiert werden; es kann ja nicht jeder auf diese Vollzugsform Anspruch erheben. Und sie ist wesentlich kostengünstiger als der stationäre Vollzug.

Aber es ist natürlich völlig klar, dass man zuerst eine Gesetzesänderung einmal in Kraft setzen muss, um anschliessend auch sagen zu können, was sie gebracht hat. Ich bin voll einverstanden mit der Kommission, dass sie diese Initiative ablehnt, danke aber, dass wir dieses Postulat verabschieden und möglicherweise anschliessend in die Richtung gehen können, die diese Initiative verlangt.

16.3632*Angenommen – Adopté***15.315***Der Initiative wird keine Folge gegeben
Il n'est pas donné suite à l'initiative*

16.3735

Motion Janiak Claude.**Einführung einer Kronzeugenregelung****Motion Janiak Claude.****Introduction d'une réglementation relative aux repentis**Ständerat/Conseil des Etats 14.12.16

Präsident (Bischofberger Ivo, Präsident): Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

Janiak Claude (S, BL): Schon bevor ich die vorliegende Motion einreichte, beschäftigte mich das Thema seit geraumer Zeit. Unter anderem führten diverse Aussprachen der Geschäftsprüfungskommission, insbesondere ihrer Subkommission EJPD/BK, und der Geschäftsprüfungsdelegation mit dem Bundesanwalt über den Umgang mit der organisierten Kriminalität dazu, dass die GPK die Kommission für Rechtsfragen bat, gesetzgeberisch aktiv zu werden.

Es hatte sich gezeigt, dass dieser äusserst schädlichen Form von Kriminalität mit den bestehenden Instrumenten nicht wirksam entgegengetreten werden kann, zum einen aufgrund der restriktiven Auslegung des Straftatbestandes der organisierten Kriminalität durch das Bundesgericht, zum andern wegen der beschränkten strafprozessualen Mittel. Das Büpf war ja damals noch nicht revidiert; das revidierte ist übrigens auch noch nicht in Kraft.

Sie erinnern sich an die Thurgauer Mafia-Fälle, bei denen die Bundesanwaltschaft letztlich alt aussah, unverdientermassen, wie ich meine, denn die Instrumente zur Bekämpfung dieser Kriminalität reichten schlicht nicht aus. Das Ergebnis war die Motion unserer Kommission für Rechtsfragen 15.3008, welche von beiden Räten angenommen worden ist. Sie beauftragte den Bundesrat, eine Vorlage mit Änderungen der Strafnorm von Artikel 260ter StGB zu unterbreiten. Damit soll den eben beschriebenen Schwierigkeiten bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens Rechnung getragen werden. Die KKJPD hat übrigens bereits einen Entwurf erarbeitet und ihn am 8. September 2016 unterbreitet.

Für meine Motion ausschlaggebend waren dann aber Besuche der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates, der GPK und vor allem kürzlich der GPDel beim Dienst ÜPF. Dieser setzt bekanntlich das Büpf um. Wir bekamen zu hören, dass den Mitteln der Kommunikationsüberwachung auch nach dem revidierten Büpf erhebliche Grenzen gesetzt sind. Die Befürchtungen, die bei der Erarbeitung des Büpf geäussert worden sind, erweisen sich je länger, desto mehr als unbegründet. Auf dem Markt sind Geräte erhältlich, welche es erlauben, verschlüsselt zu kommunizieren. Überdies sind manche Anbieter selber nicht in der Lage, die Kommunikation, die über die von ihnen angebotenen Geräte erfolgt, zu entschlüsseln. Diese Angebote schränken die Möglichkeiten der Überwachung nicht nur ein, sondern sie verunmöglichen dieselbe. Man darf davon ausgehen, dass die organisierten Kriminellen sich dieser Geräte bedienen und der Strafverfolgung noch mehr Schritte voraus sind. Übrigens, auch die gehegten Befürchtungen hinsichtlich der neuen Mittel des Nachrichtendienstes relativieren sich dadurch deutlich.

Das sind die Gründe, weshalb ich mich zur Einreichung dieser Motion entschieden habe, im Wissen darum, dass es grundsätzliche rechtsstaatliche Einwände gibt. Man hat mir gesagt, die Diskussion sei schon bei der Erarbeitung der Strafprozessordnung – das liegt nun auch schon mehr als zehn Jahre zurück – geführt worden. Die technischen Mittel, deren sich die organisierte Kriminalität bedient, haben sich aber seither grundsätzlich verändert. Denken Sie nur, ich habe es bereits erwähnt, an die Veränderung der Kommunikationsmittel in den vergangenen zehn Jahren.

Sie haben es vielleicht gelesen: Gestern wurde über die Schlepper berichtet, die in Italien, in Catania, verurteilt worden sind. Vor einer Woche gab es im "Echo der Zeit" einen sehr interessanten Bericht auch über diesen Prozess. Es wurde ausgeführt, dass es dank der Kronzeugenregelung möglich war, die Hintermänner in Sudan auszumachen und zur Verantwortung zu ziehen. Die Motion ist bewusst sehr offen formuliert und verlangt keinen Schnellschuss, sondern eine vertiefte Prüfung im Rahmen der Gesamtschau über die Strafprozessordnung, die ja zurzeit stattfindet.

In seiner Antwort kommt der Bundesrat zur Definition des Kronzeugen. Er schreibt: "Als Kronzeuge wird eine Person verstanden, die gleichzeitig geständige Täterin und Informantin ist und für ihre Informationen mit einer Strafmilderung oder gar mit Straffreiheit belohnt wird." Man müsste allerdings ergänzen, und das gehört eben auch zum Begriff des Kronzeugen: "... und in der Regel im Rahmen eines spezifischen Programmes geschützt werden muss." Gerade kriminelle oder

terroristische Organisationen gehen mit Verrätern typischerweise äusserst unzimerlich um. Daher geht es nicht nur um Strafmilderung, sondern auch um Schutz. "Das geltende Recht", so führt der Bundesrat weiter aus und verweist auf Artikel 260ter Ziffer 2 des Strafgesetzbuches, "ermöglicht es ... den Gerichten bereits heute, Mitgliedern krimineller Organisationen für ihre Unterstützung der Strafverfolgungsorgane Strafmilderung nach freiem Ermessen zu gewähren."

Der Bundesrat führt dann weiter aus, ich wolle diese Instrumente ausbauen. Das stimmt; ich lasse allerdings offen, welche zusätzlichen Massnahmen eingeführt werden sollen. Wie gesagt, manchmal bekommt man den Vorwurf, es sei zu offen formuliert. Ich möchte das eben im ganzen Rahmen der Gesamtüberprüfung geprüft haben, aber ich kann schon sagen, woran man etwa denken könnte.

Möglichkeiten sind: Man könnte den Anwendungsbereich ausdehnen auf weitere schwerwiegende Kriminalitätsformen, also über Artikel 260ter hinaus. Man könnte diese in einem Katalog aufzählen; denkbar wären schwere Korruptionfälle – diese könnte man mit einer Summe verknüpfen –, Kinderpornoringe, Menschenhändlernetzwerke, Menschen-smugglergruppierungen und anderes mehr – das sind in der Regel alles keine kriminellen Organisationen im Sinne der Bundesgerichtspraxis. Man könnte diese fakultative Regelung verfeinern, die wir heute haben.

Insbesondere sollte der Betroffene Sicherheit bekommen hinsichtlich seines Schicksals. Heute haben wir eine reine Kann-Formel. Auf ein solches Risiko lässt sich ein grundsätzlich aussagebereiter Straftäter nicht ein. Darin dürfte denn auch ein wichtiger Grund liegen, dass Artikel 260ter Ziffer 2 StGB bis heute nicht zur Anwendung gekommen ist. Man könnte beispielsweise ein Vorverfahren einführen. Das gibt es ja schon – ich verweise auf Artikel 332 StPO –; dabei würde das Gericht mit den Parteien über die Bedingungen verhandeln und schliesslich einen entsprechenden bindenden Entscheid fällen.

Der Bundesrat anerkennt ja eigentlich dann weiter in seiner Antwort einen gewissen Handlungsbedarf, soweit es die Ausweitung der heutigen sogenannten kleinen Kronzeugenregelung gemäss Artikel 260ter betrifft. Dass nach Ansicht des Bundesrates Handlungsbedarf besteht, beruht allerdings nicht nur darauf, dass das Gesetz für Mitglieder einer Organisation im Sinne von Artikel 260ter im Falle der Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden die Möglichkeit einer Strafmilderung vorsieht, für Anwendungsfälle gemäss dem Gesetz gegen Al Kaida und den Islamischen Staat sowie verwandte Organisationen dagegen nicht. Das stimmt, dieser Äusserung kann ich nur zustimmen. Da wäre also bereits ein Feld für eine Ausweitung gegeben.

Der Bundesrat führt weiter aus, dass zwischen den Regelungen über die kriminellen Organisationen und jenen gemäss dem zeitlich befristeten Bundesgesetz über das Verbot der Gruppierungen Al Kaida und "Islamischer Staat" sowie verwandter Organisationen weitere Inkongruenzen bestehen, die im Rahmen der laufenden Revision von Artikel 62ter behoben werden sollen. Sie wissen es, dieses Projekt ist im Gang. Das ist auf die Motion der Kommission für Rechtsfragen unseres Rates zurückzuführen.

Der Bundesrat sieht durchaus auch Gründe für die Annahme der Motion. Er schreibt, dass er sich im Falle der Annahme der Motion in unserem Rat vorbehält, im Nationalrat einen Änderungsantrag zu stellen. Das ist gut und recht so, aber es gäbe, wie oben skizziert, bereits weitere sinnvolle Anwendungsgebiete für eine Kronzeugenregelung – ich habe es erwähnt –, beispielsweise über einen Katalog von zusätzlichen Straftaten, die eben nicht unter den Begriff der organisierten Kriminalität fallen. Zudem bekommt die betroffene Person mit einer solchen Regelung keine Sicherheit bezüglich ihres konkreten Schicksals. Sie wäre bis zum Tag der Urteilsverkündung im Ungewissen. Darauf lässt sich niemand ein.

Nun gibt es noch weitere Argumente. Es besteht die Gefahr, dass sich jemand mit falschen Anschuldigungen freikaufte. Mit dieser Gefahr sind die Strafverfolgungsbehörden bestens vertraut. Sie besteht bei jedem Informanten oder Whistleblower. Entsprechend hat sich eine bewährte Praxis im Umgang mit nichtverifizierten belastenden Informationen

etabliert. Dabei geht es darum, die gemachten Aussagen mithilfe von Fakten zu belegen, zum Beispiel, wenn man die Drogen, Waffen usw. dort findet, wo sie sich gemäss dem Informanten befinden. Generell kann ausgeschlossen werden, dass ein Gericht jemanden einzig aufgrund der Aussage eines Informanten bzw. Kronzeugen verurteilt. Die betreffenden Aussagen sind jedoch äusserst hilfreich für die weiteren Ermittlungen, deren Ziel es insbesondere auch ist, die gemachten Aussagen zu verifizieren.

Ich bin lange als Anwalt tätig gewesen, und ich weiss um die Relativität von Zeugenaussagen. Zeugenaussagen bringen erst dann etwas, wenn sie objektiviert werden können. Jemanden allein aufgrund von Zeugenaussagen zu verurteilen sollte eigentlich nicht passieren. Es ist aber jahrelang – ich möchte das doch erwähnen – bei Drogenfällen passiert. Ich könnte Ihnen x Fälle aufzählen, in denen es ausgereicht hat, dass der eine den anderen verpetzt hat, und es dann zu Verurteilungen gekommen ist.

Dann kommt ja auch noch, ich sage das jetzt ein bisschen schlagwortartig, die Gerechtigkeitskeule: Es ist nicht gerecht, wenn ein Straftäter ohne Strafe davonkommt. Ja, das stimmt. Hier wird aber verkannt, dass der Täter, namentlich wenn es um kriminelle Organisationen geht, einen sehr hohen Preis für seine Aussagen bezahlt. Er muss geschützt werden. Das heisst, er braucht eine neue Identität. Er verliert sein ganzes Umfeld, auch das familiäre, und wird mit einer neuen Identität an einem ihm völlig unbekannten Ort auf der Welt sich selbst überlassen. Zudem riskiert er trotz seines Schutzes, dass sich allfällige Racheakte gegen seine Familie richten könnten.

Dazu kommt, dass es letztlich ein politischer Entscheid ist, im Interesse der Effizienz. Wenn die Aussagen eines Kronzeugen dazu führen, dass eine kriminelle Organisation substanziell getroffen werden kann, indem z. B. mehrere leitende Mafiosi dingfest gemacht werden können, dann sind allfällige Nachteile einer Kronzeugenregelung das deutlich kleinere Übel.

Der Bundesrat meint, die Straffreiheit gehe zu weit. Es gibt ja aber auch die Möglichkeit, nicht einfach generell eine Straffreiheit vorzusehen, sondern man kann beispielsweise auch mit einer Milderung vorgehen. Ob massive Strafmilderung oder Straffreiheit, das kommt immer auf den Einzelfall an. Das strafbare Verhalten des Kronzeugen ist in jedem Fall mit der Gegenleistung – was bewirkt die Aussage? – und dem dafür bezahlten individuellen Preis, also neue Identität, Verlust der Familie usw., abzuwägen, ich habe das gerade erwähnt. Diese Abwägung kann ein Gericht am besten vornehmen. Man sollte hier die Gerichte nicht bevormunden.

Es wird noch aufgeführt, es fehle ein Bedürfnis. Die mit einer Kronzeugenregelung verbundenen Einbrüche in Rechtsprinzipien wären nur unter der Voraussetzung eines eigentlichen Ermittlungsnotstands hinnehmbar, schreibt der Bundesrat. Ein solcher wäre wahrscheinlich anzunehmen, sobald z. B. die mafiöse Saat in der Schweiz aufgegangen ist. Wir haben durchaus Hinweise – ich erinnere Sie noch einmal an den Thurgauer Fall –, dass das auch bei uns vorkommt. Dann ist es zu spät. Die Strafverfolgungsbehörden benötigen jetzt die Mittel, damit sich die mafiösen Metastasen in der Schweiz gar nicht erst ausbreiten können. Wir leben längst nicht mehr im Land der heilen Heidi-Bergwelt. Wenn wir jetzt nicht wirksam handeln, dann haben wir bei uns in dreissig Jahren italienische Verhältnisse.

Es gibt weitere Argumente für eine Kronzeugenregelung. Nur mit der Kronzeugenregelung kann Ausstiegswilligen eine Brücke gebaut werden. Das ist meines Erachtens ein äusserst wichtiger und bis heute nicht erwähnter Punkt: Wir haben keine Handhabe, wenn jemand aussteigen möchte. Im Kampf namentlich gegen die organisierte Schwerstkriminalität gibt es keine wirksame Waffe. Sogar der Bundesrat hat seinerzeit festgehalten – das liegt schon lange zurück –, dass der Einsatz von Kronzeugen namentlich beim Aufbrechen von Organisationen von grosser, wenn nicht sogar ausschlaggebender Bedeutung sein kann. Das können Sie im Bundesblatt unter dem Geschäft 05.092, "Botschaft zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts", vom 21. Dezember 2005 auf Seite 1112 nachlesen (BBl 2006 1085).

Weiter hat nur der Kronzeuge, das heisst der Insider, das erforderliche Wissen, um z. B. kriminelle Organisationen nachhaltig zu bekämpfen. Die Kronzeugenregelung ist ein höchst wirksames Mittel, um Einsicht in ansonsten höchst verborgene Zusammenhänge zu bekommen. Für die Bekämpfung von intransparenten, hochorganisierten Strukturen wie kriminelle terroristische Organisationen und andere kriminelle Gruppierungen ist dieses Mittel unabdingbar.

Ein letzter Punkt: Die Aufklärung hochorganisierter und komplexer Deliktformen ist mit herkömmlichen Mitteln kaum mehr möglich; ich habe das zu Beginn meiner Ausführungen gesagt, als ich Ihnen über unsere Erfahrungen beim Besuch des Dienstes ÜPF berichtet habe. Die Spiesse sind nicht gleich lang, bei allem Verständnis für die teilweise zu Recht ins Feld geführten Bedenken gegen eine Kronzeugenregelung. Die Strafjustiz der Schweiz kommt langsam an die Grenzen der Wirksamkeit, vor allem, wenn es darum geht, terroristische Organisationen zu bekämpfen oder schwere Korruptionsfälle wirksam zu verfolgen. Die Spiesse werden immer ungleicher, den strafprozessualen Möglichkeiten der Strafverfolgung steht der technische Vorsprung der Kriminellen gegenüber; ich habe das am Anfang erwähnt. Mit einer solchen Regelung könnte man einen wirksamen Beitrag zur Effizienz der Strafverfolgung leisten.

Zum Schluss für die Dogmatiker: Das Recht des Angeschuldigten, sich nicht selber belasten zu müssen, ist ein sehr weitreichendes verfassungsmässiges Prinzip. Es kann nun dadurch umgangen bzw. gewahrt werden, dass der Angeschuldigte als Zeuge von jeder Verfolgung und Strafe für die in seiner Aussage enthaltenen Tatsachen freigestellt wird.

Der Bundesrat lehnt die Motion ab, weil die Motion auch als Begehren auf Einführung einer ausgedehnten Kronzeugenregelung verstanden werden kann. Diese Begründung kann ich einerseits angesichts des offenen Textes der Motion nicht nachvollziehen, andererseits verweise ich Sie auf diese Ausführungen, die ich gemacht habe, die für einmal etwas länger waren, als sie das bei mir normalerweise sind.

Aus diesem Grunde ersuche ich Sie, die Motion anzunehmen.

Jositsch Daniel (S, ZH): Natürlich äussere ich mich nicht gerne gegen die Motion von Herrn Janiak. Dies nicht nur aus persönlichen Gründen, sondern auch deshalb, weil ich ja nicht unbedingt dafür bekannt bin, dass ich in strafrechtlicher Hinsicht der Strafverfolgungsbehörde wenig Mittel zur Verfügung stellen und sie einschränken möchte. Im Gegenteil, ich habe beispielsweise das Büpf, das Herr Janiak angesprochen hat, unterstützt.

Trotzdem bin ich dezidiert der Ansicht, dass die Motion abgelehnt werden muss. "Kronzeugenregelung", das tönt toll. Der Kronzeuge, wer kennt ihn nicht aus Mafia-Filmen? Was ist ein Kronzeuge? Herr Janiak hat es schon gesagt: ein geständiger Täter, der zum Informanten wird. Deshalb auch der Einsatzbereich: kriminelle Organisationen, terroristische Organisationen. Sie brauchen ja jemanden, der in eine Organisation eingebunden ist und aus dieser Organisation heraus Informationen zur Verfügung stellen kann.

Die Motion hat also primär das Ziel, organisierte Kriminalität und Terrorismus, quasi als Spezialfall organisierter Kriminalität, zu bekämpfen. Das tönt gut, aber wir haben grundsätzliche Probleme: Mit solchen Instrumenten, die gut gemeint sind, wird eine rote Linie überschritten, die der Gesetzgeber nicht überschreiten darf. Ich garantiere Ihnen, wenn Sie das tun, dann werden in späteren Jahren unsere Nachfolger auf uns zurückblicken und sagen: Ja, da haben sie über das Ziel hinausgeschossen. Dies aus verschiedenen Gründen, Herr Janiak hat es zum Teil schon angetönt, allerdings aus meiner Sicht die falschen Schlussfolgerungen gezogen.

Erstens ist die Kronzeugenregelung fehleranfällig. Natürlich werden Informationen verifiziert. Aber jemand, der in einer kriminellen oder terroristischen Organisation tätig ist und sich als Informant zur Verfügung stellen will, hat einen klaren Anreiz, sich möglichst interessant zu machen. Er will und muss etwas verkaufen, es geht hier um einen Deal. Machen Sie sich keine Illusionen: Die kommen nicht für ein bisschen mildere Bestrafung oder für ein bisschen bessere Vollzugsmög-

lichkeiten; die wollen etwas herausdealen, sonst setzen sie sich der Gefahr, die Herr Janiak zu Recht geschildert hat, gar nicht aus.

Was verkaufen diese Personen? Sie verkaufen möglichst interessante Informationen. Damit haben hierarchisch höhere Informanten tendenziell die besseren Möglichkeiten als die kleinen Strassendealer, die keine guten Informationen haben. Interessant sind die Personen im "mittleren Kader" einer kriminellen Organisation; diese können die guten Informationen liefern. Interessant sind natürlich auch die ganz Hohen, wenn sie Informationen zur Verfügung stellen können. Diese Informationen kann man bis zu einem gewissen Grad verifizieren, aber natürlich nur teilweise.

Wenn jetzt Herr Janiak sagt, man werde nie jemanden nur wegen einer Kronzeugenregelung verurteilen, dann sage ich Ihnen Folgendes. Ich spreche dabei aus Erfahrung: Wie Sie wissen, habe ich einige Jahre in Südamerika gelebt, wo ich unter anderem als Anwalt tätig war. Ich kenne kriminelle Organisationen, war ich doch in den Achtziger- und Neunzigerjahren in Kolumbien tätig; ich weiss also, was kriminelle Organisationen sind. Ich weiss auch, dass Informationen, die von Informanten stammen, die sich der Gefährdung von Leib und Leben aussetzen, nur verwendet werden, wenn man keine anderen Informationen, keine anderen Aussagen oder Beweismittel hat. Dann nämlich sind diese Informationen besonders interessant; ansonsten verzichtet man eher darauf, sie zu verwenden. Sie sind jedoch fehleranfällig, weil sie schlecht überprüft werden können und weil ein Anreiz besteht, irgendeine Information notfalls auch zu erfinden.

Das zweite, und das ist für mich das zentrale Argument, ist das rechtsstaatliche Argument. Herr Janiak hat aus der bundesrätlichen Botschaft zur Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung zitiert; ich möchte aber das ganze Zitat vorlesen, das ich mir nämlich auch herausgeschrieben habe: "Zwar kann der Einsatz von Kronzeugen namentlich beim Aufbrechen von Verbrechenorganisationen von grosser, wenn nicht sogar ausschlaggebender Bedeutung sein. Demgegenüber bestehen aber aus rechtsstaatlicher Sicht erhebliche Bedenken." Diese Aussage des Bundesrates gilt noch heute. Die Rechtsgleichheit ist ein zentrales Element. Es haben verschiedene Täter Delikte verübt, und nun soll einer der Täter erheblich bevorzugt werden, weil er mit der Strafverfolgungsbehörde kooperiert.

Nun können Sie sagen, gut, wir geben ihm quasi ein "Goodie", weil er nun mit uns arbeitet. Aber damit werden Sie der Schuld, die er auf sich geladen hat, nicht gerecht. Und vor allem, ich sage es noch einmal: Es sind ja vor allem die Interessanten, die man haben will; es sind dann die Grossen, die sich freikaufen können, und die Kleinen, die weiterhin bestraft werden sollen. Ausserdem haben Sie die Situation, dass ein Täter, also jemand, der Schuld auf sich geladen hat, nun zum Zeugen wird, also zu einem Instrument der Anklage. Das erscheint mir aus rechtsstaatlichen Gründen sehr fragwürdig.

Nun kommt der dritte Punkt: Warum sollten wir das alles in Kauf nehmen? Warum sollten wir ein Instrument in Kauf nehmen, das fehleranfällig ist? Warum sollten wir im Strafprozess ein Instrument in Kauf nehmen, das die Rechtsstaatlichkeit unterwandert? Warum? Ja, weil wir etwas erreichen wollen. Ich garantiere Ihnen, wir werden in der Schweiz damit wenig erreichen. Wir sind – ich vergleiche wieder mit Südamerika – nicht in einer Situation systematischer Unterwanderung durch kriminelle Organisationen, in der wir sagen müssen, wir müssen dies mit unkonventionellen Mitteln aufbrechen. Man hat schon vor zehn oder zwanzig Jahren darüber diskutiert, wie schlimm es in der Schweiz mit den kriminellen Organisationen ist. Man sagte, man müsse sie unbedingt bekämpfen. Man hat damals mit der Effizienzvorlage die Bundesanwaltschaft gestärkt. Das hat sich alles als masslos übertrieben erwiesen. Wir wollen es auch nicht unterschätzen, aber dieses Instrument wird in der Praxis, genau wie die von Herrn Janiak erwähnte kleine Kronzeugenregelung, praktisch nie angewendet. Es sind wenige Fälle, und für diese wenigen Einzelfälle dieses Risiko einzugehen und dieses grundsätzliche Prinzip zu unterwandern scheint mir wirklich übertrieben zu sein. Es bringt auch nichts, ausser eben, dass wir erhebliche Risiken eingehen.

Hinzu kommt ein grundsätzliches Problem. Wenn ich es richtig verstanden habe, will Herr Janiak die Kronzeugenregelung in der Strafprozessordnung einführen. Er will sie also nicht im präventiven Bereich, sondern erst dann, wenn es um die Strafverfolgung selbst geht. Das heisst, wir können damit keine Delikte mehr verhindern, sondern wir können einfach in der Aufklärung bereits verübter Delikte etwas machen. Natürlich können Sie sagen, dass kriminelle Organisationen auch in Zukunft wieder delinquieren werden, aber wir kommen hinterher.

Herr Janiak hat das andere Instrument erwähnt, das ich viel eher empfehlen würde, das Whistleblowing, das heisst das Arbeiten mit Insidern, die sich nicht selbst als Täter exponiert und strafbar gemacht haben. Das scheint mir ein durchaus entscheidendes Element zu sein, an dem wir ja auch arbeiten. Das sind dann Zeugen, die eine höhere Glaubwürdigkeit haben als jemand, der sich selbst im Rahmen der organisierten Kriminalität oder des Terrorismus strafbar gemacht hat.

Vom dem her, zusammenfassend: Ich rate Ihnen dringend davon ab, die Motion zu unterstützen. Ich möchte auf das Votum von Frau Bundesrätin Sommaruga zum Vorstoss vorher im Zusammenhang mit den Dschihadisten hinweisen. – Ja, ich weiss, es ist etwas verwirrend, weil Sie noch nichts gesagt haben, aber ich meine den "Dschihadisten-Vorstoss", den wir vorher behandelt haben. Da hat Frau Bundesrätin Sommaruga gesagt: Passen wir auf, dass wir im Rahmen der Bekämpfung des Terrorismus die Rechtsstaatlichkeit nicht auf der Seite lassen und vergessen, weil das genau das ist, was terroristische Organisationen wollen. Die Grösse unseres Systems ist, dass wir auch Terroristen, auch organisierter Kriminalität mit Rechtsstaatlichkeit begegnen. Das ist die Grösse und Überlegenheit unseres Systems. Deshalb sollten wir daran festhalten, und deshalb ersuche ich Sie, diese Motion abzulehnen.

Schmid Martin (RL, GR): Ich persönlich bin nach Abwägung aller Argumente trotz der berechtigten Ausführungen von Kollege Jositsch dafür, dass wir die Motion einmal annehmen und uns im Detail dann doch auch die Vorteile einer eingeschränkten Kronzeugenregelung im Strafrecht vor Augen halten.

Ich spreche nicht zu strafrechtlichen Kronzeugenregelungen. Aber interessant, Herr Jositsch, ist dann die Argumentation – da würde ich gerne noch Ihre Meinung hören –, wie Sie die Kronzeugenregelung im Kartellrecht sehen. Denn alles, was Sie jetzt zur Rechtsstaatlichkeit gesagt haben, was Sie auch in Bezug auf die Angeschuldigten-Situation gesagt haben, würde ja nach Ihrer Logik dafür sprechen, dass Sie sich dafür einsetzen müssten, auch in diesem Bereich gegen diese umfassenden Kronzeugenregelungen zu sein. Ich möchte nur darauf hinweisen, dass gerade im Kartellrecht Bussen in Dimensionen ausgesprochen werden, wie sie im Strafrecht nie vorkommen – es geht um Bussen von teils über 100 Millionen Franken. Teilweise konnten solche Kartelle gerade dank der Kronzeugenregelung aufgebrochen werden.

Ich bin völlig mit Ihnen einig, dass wir auch in der Gesetzgebung kongruent vorgehen sollten, dass wir Situationen mit gleichen Ellen messen sollten. Ich bin trotzdem jetzt der Meinung, dass wir hier diese Motion annehmen sollten – mit dem Vorbehalt, dass natürlich später in einer Diskussion vielleicht gewisse Problempunkte nochmals diskutiert werden können. Falls jetzt diese Motion abgelehnt würde, könnte man das auch so interpretieren, dass der Rat sich generell aus rechtsstaatlichen Gründen gegen Kronzeugenregelungen ausspricht. Das hätte dann, wenn wir konsequent sind, auch Auswirkungen auf andere Rechtsbereiche; da müsste man dann auch im Kartellrecht diese umfassenden Kronzeugenregelungen streichen, wenn man sich die Einheitlichkeit der Rechtsordnung und die Rechtsstaatlichkeit vor Augen hält.

Präsident (Bischofberger Ivo, Präsident): Eine Präzisierung: Wenn wir die Motion annehmen, geht sie zunächst an den Nationalrat.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Die Motion Janiak verlangt ja die Einführung einer Kronzeugenregelung im Straf-

recht, lässt aber weitgehend offen, wie man diese Forderung umsetzen soll. Jetzt kann man sagen, Herr Ständerat Janiak, Sie hätten das Glück oder das Pech, dass Sie das so offen formuliert haben. Sie haben vorher gesagt, Sie hätten gewünscht, dass der Bundesrat eine vertiefte Prüfung vorgenommen hätte. Das macht der Bundesrat jeweils, wenn er Postulate bekommt, aber bei dieser Motion ist es vielleicht schon ein bisschen ein Problem, dass sie eben doch sehr offen formuliert ist. Sie haben selber in Ihrem Votum schon aufgezeigt, wie unterschiedlich man eine solche Motion hier umsetzen könnte. Herr Ständerat Schmid hat jetzt noch das Kartellrecht ins Spiel gebracht.

Ich denke, wenn Sie wirklich der Meinung sind, dass man diese Möglichkeit, dieses Instrument mal näher anschauen soll, dann bedenken Sie, dass man es ja schon einmal gemacht hat. Aber es stimmt, dass es jetzt schon ein paar Jährchen zurückliegt. Es war die Expertenkommission zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts im Jahr 1997, die sich damit befasst hat. Der Bundesrat hat es dann im Jahr 2005 im Rahmen der Botschaft zur Strafprozessordnung auch noch geprüft. Beide, sowohl die Expertenkommission als auch der Bundesrat, haben sich damals gegen eine solche Kronzeugenregelung ausgesprochen.

Ich kann das gleich schon vorwegnehmen und Folgendes sagen: Falls Ihr Rat diese Motion jetzt annehmen würde, dann würden wir uns vorbehalten, im Zweitrat einen Änderungsantrag zu stellen. Ich kann auch gleich vorwegnehmen, in welche Richtung der gehen würde. Was der Bundesrat nach wie vor ablehnen würde, wäre eine ausgedehnte Kronzeugenregelung, die eben von einer Bestrafung völlig absehen würde. Hingegen könnte man allenfalls die Strafmilderung, wie wir sie heute ja schon gemäss Artikel 260ter Ziffer 2 StGB kennen, im Rahmen der Al-Kaida-Gesetzgebung ausweiten – das würde ich jetzt nicht ausschliessen. Sie haben das richtig festgehalten, diese Möglichkeit der Strafmilderung ist heute auf den Tatbestand der kriminellen Organisationen beschränkt. Er gilt aber nicht für Straftaten von Personen, die einer der Gruppierungen Al Kaida oder "Islamischer Staat" oder einer verwandten Organisation angehören. Das ist in der Tat etwas schwer verständlich, das hat mit der Geschichte der Gesetzgebung zu tun. Hier wäre der Bundesrat sicher bereit zu überlegen, ob man diese Möglichkeit der Strafmilderung, wenn ein Kronzeuge auftritt, auch auf die genannten und verwandten Organisationen ausdehnen könnte.

Herr Ständerat Jositsch hat ausgeführt, dass wir bis jetzt, gerade wenn es um schwere und schwerste Straftaten geht, in unserem Rechtssystem von kompletter Straffreiheit Abstand genommen haben. Davon möchte der Bundesrat nicht abweichen. Ich habe versucht, Ihnen eine Brücke zu bauen. Der Bundesrat wäre bereit, im Zweitrat einen solchen Änderungsantrag zu stellen. Wenn Sie die Motion ablehnen, würde ich das aber auch nicht gleich so interpretieren können, dass Ihr Rat der Meinung sei, dass Sie das im Kartellrecht auch nicht mehr wollen. Das müssten Sie schon noch einmal separat anschauen. Vielleicht kommen Sie aber dann zum Schluss, dass Sie doch lieber ein Postulat einreichen. Ich kann Ihnen jetzt nicht im Namen des Bundesrates sagen, was wir mit diesem Postulat tun würden. Sie haben aber in meinem Votum gehört, dass wir im Rahmen der Folgegesetzgebung des Al-Kaida-Gesetzes, die wir ohnehin machen müssen, die Frage der Strafmilderung bei diesen Organisationen sicher auch anschauen werden. Wenn Sie weiter gehen möchten, dann lehnen wir das zurzeit ab. Bei einem Postulat müsste sich der Bundesrat noch einmal darüber unterhalten.

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Motion ... 23 Stimmen

Dagegen ... 11 Stimmen

(4 Enthaltungen)

16.3650

Postulat Jositsch Daniel. Schutz von Minderheiten vor terroristischen Angriffen

Postulat Jositsch Daniel. Protection des minorités contre les attaques terroristes

Ständerat/Conseil des Etats 14.12.16

Präsident (Bischofberger Ivo, Präsident): Der Bundesrat beantragt die Ablehnung des Postulates.

Jositsch Daniel (S, ZH): Ich versuche es kurz zu machen. In jüngerer Vergangenheit, das wissen wir alle, hat sich die Bedrohungslage im Zusammenhang mit terroristischen Angriffen verschlechtert. Die Schweiz gilt nach Analyse unseres Nachrichtendienstes nicht als primäres Ziel, aber auch ein nichtprimäres Ziel ist schlussendlich ein Ziel. Die Gefahr besteht insbesondere nicht nur durch terroristische Gruppen, sondern auch Einzeltäter sind vermehrt im europäischen Kontext in unseren Nachbarländern aktiv geworden. Das bedeutet, dass jederzeit auch in der Schweiz ein terroristischer Anschlag passieren kann.

Verschiedene Minderheiten können davon betroffen sein. Eine bestimmte Minderheit ist besonders exponiert: Es handelt sich um jüdische Menschen und Einrichtungen, die in den Nachbarländern in Europa besonders gefährdet sind. Aber es gab auch – das muss man auch sagen – bereits Anschläge auf andere Minderheiten. Denken Sie an den terroristischen Angriff auf einen Club für Homosexuelle in den USA.

Das Postulat möchte vom Bundesrat eine Klärung, ob die Massnahmen, die bisher vom Bund ergriffen worden sind, genügend sind. Der Bundesrat hat vor wenigen Tagen in der Tat einen Bericht erstellt respektive veröffentlicht. Es handelt sich um einen Bericht der Fachstelle für Rassismusbekämpfung, die dem Generalsekretariat des Eidgenössischen Departementes des Innern angegliedert ist; er ist am 1. November 2016 erschienen. Dieser Bericht hat, wie Sie vermutlich gesehen haben, eine Welle der Entrüstung hervorgerufen, da er, zwar weniger hinsichtlich der Analyse als vor allem hinsichtlich der Schlussfolgerung, die darin gezogen wird, absolut unakzeptabel ist.

Einerseits wurde im Bericht die Gefahrenlage klar anerkannt: "Nach den Terrorangriffen in mehreren europäischen Ländern hat sich das Risiko für Schweizerinnen und Schweizer jüdischen Glaubens sowie für jüdische und israelische Interessen in der Schweiz erhöht. Die Gefahr geht vorwiegend von dschihadistischen Extremisten aus, welche organisiert oder als spontane Einzeltäter handeln. Nicht auszuschliessen sind auch Nachahmungstäter. In der jüdischen Gemeinschaft besteht die berechtigte Sorge um die Sicherheit von jüdischen Personen und Einrichtungen."

Ausserdem wird im Bericht die Pflicht postuliert, es sei etwas zu unternehmen: "Aus dem verfassungsrechtlichen Anspruch auf Schutz der persönlichen Freiheit ergibt sich die Pflicht des Staates, angemessene gesetzgeberische und andere Massnahmen zu ergreifen, um Übergriffe auf das Leben und die Sicherheit aller Personen zu verhindern, Gefahren abzuwehren, Angriffe zu ahnden und polizeilich zu intervenieren, wenn Dritte Leib, Leben oder Eigentum bestimmter Personen oder Institutionen ernsthaft bedrohen ... Jüdische bzw. israelische Personen und Einrichtungen zählen auch auf Schweizer Territorium zu den besonders exponierten potenziellen Zielen des dschihadistischen Terrorismus. Der NDB" – also der Nachrichtendienst – "geht zudem davon aus, dass in der Folge von Anschlägen in Europa auf solche Ziele das Risiko für sogenannte Nachahmungstaten auch in der Schweiz temporär nochmals steigt. Aufgrund der angespannten Lage