

## Achte Sitzung – Huitième séance

Mittwoch, 6. Juni 2018  
Mercredi, 6 juin 2018

08.00 h

17.070

### Al Kaida und "Islamischer Staat". Verbot der Gruppierungen sowie jeweils verwandter Organisationen. Verlängerung

### Al-Qaïda et "Etat islamique". Interdiction des groupes ainsi que de leurs organisations apparentées. Prorogation

#### Zweitrat – Deuxième Conseil

Ständerat/Conseil des Etats 28.02.18 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 06.06.18 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Nationalrat/Conseil national 15.06.18 (Schlussabstimmung – Vote final)

Ständerat/Conseil des Etats 15.06.18 (Schlussabstimmung – Vote final)

**Le président** (de Buman Dominique, président): Je vous salue pour cette journée de session qui sera marquée cet après-midi par la sortie des groupes et je vous souhaite d'ores et déjà de fructueux contacts à cette occasion.

**Sommaruga** Carlo (S, GE), pour la commission: Pour comprendre de quoi il est question avec cet objet d'une durée de validité limitée et qui vous est soumis, il apparaît nécessaire de revenir sur les mesures prises par les autorités fédérales quant à l'interdiction des groupes Al-Qaïda et "Etat islamique". Suite aux attentats du 11 septembre 2001, le Conseil fédéral avait édicté une ordonnance interdisant le groupe Al-Qaïda et les organisations apparentées. Cette ordonnance a été prolongée à trois reprises, en 2003, 2005 et 2008. Dès le 1er janvier 2012, l'ordonnance a été remplacée par une ordonnance de l'Assemblée fédérale d'une durée limitée au 31 décembre 2014. Le 8 octobre 2014, le Conseil fédéral a adopté l'ordonnance interdisant le groupe "Etat islamique" puisque la réalité avait changé à l'échelon mondial. L'ordonnance a été limitée dans le temps jusqu'au 8 avril 2015. Ces deux ordonnances ont été ensuite fusionnées dans une loi urgente adoptée par notre Parlement, interdisant tant Al-Qaïda que le groupe "Etat islamique" et les organisations apparentées. Cette loi est entrée en vigueur le 1er janvier 2015 et expire le 31 décembre 2018, c'est-à-dire dans six mois.

Il convient de relever que si les ordonnances du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale ainsi que la loi urgente étaient et sont de durée déterminée, c'est parce que les dispositions de ces normes légales restreignent de manière importante les droits fondamentaux; un examen juridique et régulier de la situation de fait et juridique se justifie.

Comme la durée de validité de la loi actuelle expire le 31 décembre 2018, le Conseil fédéral a proposé, le 22 novembre 2017, la prorogation de cette loi pour quatre ans, soit jusqu'au 31 décembre 2022.

La Commission des affaires juridiques a traité cet objet lors de sa séance du 14 mai 2018. Elle a pris acte des explications du Conseil fédéral quant aux raisons de l'absence de

présentation d'un message dans les délais raisonnables au cours de durée de validité de l'actuelle loi pour proposer des lois définitives. En effet, le Conseil fédéral a rappelé que le Département fédéral de justice et police était en train de préparer la mise en oeuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre le terrorisme et qu'il préparait donc des projets de lois ordinaires pour renforcer tant la prévention que la répression de l'activité terroriste. Or la préparation de ces actes législatifs demande beaucoup de temps, car les questions à traiter sont extrêmement délicates puisqu'elles portent sur les limites à imposer aux libertés fondamentales, notamment à la liberté d'expression lorsqu'on évoque la propagande en faveur d'organisations terroristes. Au surplus, il faut tenir compte des délais du traitement parlementaire des futurs projets de lois et d'éventuels référendums.

La commission a estimé que la prorogation sollicitée par le Conseil fédéral était justifiée. Toutefois, votre commission s'est interrogée sur la nécessité de maintenir la loi dès lors que la loi sur le renseignement, entrée en vigueur le 1er janvier 2017, prévoit à l'article 74 une disposition introduite par le Parlement donnant compétence au Conseil fédéral d'interdire les organisations terroristes pour des raisons de sécurité intérieure ou extérieure et que, de plus, le Code pénal dispose avec l'article 260ter d'une norme réprimant les organisations criminelles.

Toutefois, il s'avère que la combinaison de l'article 74 de la loi sur le renseignement et l'article 260ter du Code pénal présentent plusieurs différences avec la loi interdisant les groupes Al-Qaïda et "Etat islamique" et les organisations apparentées. L'article 260ter a un champ d'application plus restreint. Les autorités pénales doivent démontrer à chaque fois que l'organisation en question est une organisation terroriste, ce qui cause beaucoup de travail et des contestations de nature politique qui sont injustifiées. Ces deux dispositions ne donnent pas au Conseil fédéral la compétence de poursuivre les infractions alors que maintenant c'est le Ministère public de la Confédération qui le fait.

D'autre part, les peines privatives de liberté, et il est important de le souligner, sont inférieures à celles de la loi actuelle puisqu'elles sont limitées à trois ans alors que la loi interdisant les groupes Al-Qaïda et "Etat islamique" et les organisations apparentées prévoit cinq ans au plus. Compte tenu du péril que représente Al-Qaïda et le groupe "Etat islamique" la commission s'est donc ralliée à la proposition du Conseil fédéral selon laquelle il n'y a pas lieu d'affaiblir le cadre législatif actuel qui a montré une certaine efficacité puisque nombre d'affaires ont été traitées par le Ministère public de la Confédération de 2015 à aujourd'hui.

A l'unanimité, la commission vous propose donc d'entrer en matière et d'accepter le projet de prorogation de la loi.

**Paganini** Nicolo (C, SG), für die Kommission: Die Sicherheitspolitische Kommission hat den Entwurf zu einer Verlängerung des Bundesgesetzes über das Verbot der Gruppierungen Al Kaida und "Islamischer Staat" an ihrer Sitzung vom 14. Mai 2018 beraten. Gleich aus mehreren Gründen empfiehlt Ihnen die Kommission einstimmig, den vorliegenden Gesetzentwurf zu unterstützen:

1. Seit Erlass des zu verlängernden Bundesgesetzes hat sich in Bezug auf die Bedrohung durch die Gruppierungen Al Kaida sowie "Islamischer Staat" leider nichts geändert. Diese haben weiterhin die Absicht, Attentate auf westliche Ziele zu verüben, und setzen diese Absicht – glücklicherweise bis heute nicht in der Schweiz – auch um. Seit Januar 2015 gab es in Westeuropa über ein Dutzend Anschläge, bei denen Menschen getötet wurden – von Paris bis St. Petersburg und von Stockholm bis Barcelona.

2. In seiner Botschaft legt der Bundesrat nachvollziehbar dar, dass dem Gesetz durchaus praktische Bedeutung zukommt. Es beinhaltet im Wesentlichen, in Artikel 1, ein Verbot der Organisationen Al Kaida und "Islamischer Staat" und ihrer Tarn- und Nachfolgegruppierungen sowie, in Artikel 2, eine Strafbestimmung, welche die Strafbarkeit auch auf Auslandstaten ausdehnt. Insgesamt wurden in Anwendung des Gesetzes 75 Fälle bearbeitet. 3 Fälle führten zu Verurteilungen, 28

Verfahren waren im November 2017 bei der Bundesanwaltschaft hängig.

3. Das Verbot von Al Kaida und "Islamischer Staat" ist bis am 31. Dezember 2018 befristet. An sich könnte Artikel 74 des am 1. September 2017 in Kraft getretenen neuen Nachrichtendienstgesetzes (NDG) die Funktion des Verbotsgesetzes übernehmen. Nach Artikel 74 NDG kann der Bundesrat eine Organisation oder Gruppierung verbieten, welche mittelbar oder unmittelbar terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten propagiert, unterstützt oder in anderer Weise fördert und damit die innere oder äussere Sicherheit konkret bedroht. Materiell unterscheidet sich Artikel 74 NDG aber in zwei entscheidenden Punkten vom Verbotsgesetz: Letzteres statuiert für die Strafverfolgung im Gegensatz zum NDG die Bundesgerichtsbarkeit, was die Kommission als klaren Vorteil sieht. Ebenfalls unterscheiden sich die Normen bei der Strafandrohung. Das zu verlängernde Verbotsgesetz dehnt den Strafrahmen auf eine Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren aus, wogegen Artikel 74 NDG nur Freiheitsstrafen bis drei Jahre vorsieht. Dies bedeutet, dass der Verstoß gegen Artikel 74 NDG nicht als Vortat zur Geldwäscherei gilt. Auch diesen Punkt erachtet die Kommission als klaren Vorteil der Lösung im Verbotsgesetz.

4. Der Bundesrat hat im Sommer 2017 eine Vernehmlassungsvorlage verabschiedet, mit der das Übereinkommen des Europarates zur Verhütung des Terrorismus in der Schweiz umgesetzt werden soll. Neben weiteren Massnahmen soll Artikel 74 NDG in Bezug auf Strafmass und Zuständigkeit an das Verbotsgesetz für Al Kaida und "Islamischer Staat" angepasst werden. Da ein Inkrafttreten dieser Verschärfung von Artikel 74 NDG bis zum 31. Dezember 2018 nicht möglich ist, bleibt eine Verlängerung des bestehenden Verbotsgesetzes die einfache und praktikable Lösung, um die Mittel im Kampf gegen den Terrorismus nicht temporär zu schwächen und damit nicht ein komplett falsches Zeichen zu setzen. Mit der Verlängerung wird das bestehende Gesetz unverändert übernommen.

Abschliessend ersuche ich Sie nochmals um Zustimmung zum Gesetzentwurf. Wir sind Zweitrat. Der Ständerat hat der Vorlage mit 38 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen zugestimmt. Die Verlängerung verhindert, dass es bei der Bekämpfung von Al Kaida und "Islamischer Staat" vorübergehend zu einer Schwächung der Mittel kommt. Das Gesetz wird neu bis zum 31. Dezember 2022 befristet. Tritt ein materiell gleichwertiger neuer Artikel 74 NDG in Kraft, kann das Verbotsgesetz aufgehoben werden.

**Sommaruga** Simonetta, Bundesrätin: Die Vorlage, die Sie heute beraten, ist nur ein Bestandteil einer breiten Palette von Massnahmen zur Prävention und Repression von Terrorismus.

1. Zu diesen Massnahmen gehört unter anderem der Nationale Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus. Diesen Nationalen Aktionsplan haben wir letztes Jahr zusammen mit den Kantonen, Gemeinden und Städten erarbeitet und auch verabschiedet. Der muss jetzt umgesetzt werden.

2. Der Vorentwurf des Bundesgesetzes über die polizeilichen Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus wurde Ende letzten Jahres in die Vernehmlassung geschickt.

3. Dann haben wir das Massnahmenpaket zur Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität. Dieses Paket wurde im Sommer letzten Jahres in die Vernehmlassung geschickt. Diese Vorlage soll dann insbesondere das Gesetz über das Verbot von Al Kaida und "Islamischer Staat" ablösen, das Sie heute beraten, und auf ein dauerhaftes Fundament stellen.

Damit komme ich zur heutigen Vorlage. Das Gesetz über das Verbot der Gruppierungen Al Kaida und "Islamischer Staat" ist am 1. Januar 2015 in Kraft getreten, und – die Kommissionssprecher haben es gesagt – es ist bis Ende dieses Jahres befristet. Den Kern dieses Gesetzes bildet Artikel 2, wonach mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe bestraft wird, wer sich an den Gruppierungen Al Kaida oder "Islamischer Staat" sowie an verwandten Organisationen beteiligt oder sie in irgendeiner Form unterstützt. Die Verfolgung die-

ser Straftat unterliegt der ausschliesslichen Bundesgerichtsbarkeit.

Das Gesetz hat sich in der Praxis so weit bewährt. In den ersten Jahren seiner Geltung hat die Bundesanwaltschaft eine beträchtliche Anzahl von Fällen in Anwendung dieses Gesetzes bearbeitet, und es ist auch in mehreren Fällen zu rechtskräftigen Verurteilungen gekommen.

Was ist heute die Ausgangslage? Es wird zeitlich nicht möglich sein, dass das Massnahmenpaket zur Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität vom Parlament und vom Bundesrat in Kraft gesetzt werden kann, bevor das Gesetz über das Verbot der Gruppierungen Al Kaida und "Islamischer Staat" am Ende dieses Jahres abläuft. Deshalb sind der Bundesrat wie auch der Ständerat und Ihre Kommission einhellig der Meinung, dass dieses Gesetz jetzt verlängert werden soll. Damit verhindern wir, dass die strafrechtlichen Mittel der Schweiz gegen den Terrorismus vorübergehend geschwächt würden, bis eben das neue Massnahmenpaket in Kraft ist.

Wenn wir Ihnen heute also die Verlängerung des Gesetzes über das Verbot der Gruppierungen Al Kaida und "Islamischer Staat" um vier Jahre vorschlagen, ist damit aber nicht die Erwartung verbunden, dass wir diese Zeitdauer voll ausnützen. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass das Gesetz über das Verbot der Gruppierungen Al Kaida und "Islamischer Staat" bereits im Laufe des nächsten Jahres durch eine vollständige, kohärente und zeitlich unbefristete Regelung im neuen Terrorismusstrafrecht nahtlos abgelöst wird und damit auch aufgehoben werden kann.

Ich ersuche Sie deshalb, sich Ihrer einstimmigen Kommission und dem Ständerat anzuschliessen, auf die heutige Vorlage einzutreten und die Geltungsdauer des unveränderten Gesetzes über das Verbot der Gruppierungen Al Kaida und "Islamischer Staat" um vier Jahre zu verlängern.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen  
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

## **Bundesgesetz über das Verbot der Gruppierungen "Al Kaida" und "Islamischer Staat" sowie verwandter Organisationen**

### **Loi fédérale interdisant les groupes "Al-Qaïda" et "Etat islamique" et les organisations apparentées**

*Detailberatung – Discussion par article*

#### **Titel und Ingress, Ziff. I, II**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### **Titre et préambule, ch. I, II**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble  
(namentlich – nominatif; 17.070/17052)*

Für Annahme des Entwurfes ... 152 Stimmen  
(Einstimmigkeit)  
(0 Enthaltungen)