

darf heute breit anerkannt ist. Die Frage ist einfach, wie genau Sie das dann umsetzen. Um diese Lösung ringen wir hier, dafür sind wir da.

Für den Bundesrat und die betroffenen Unternehmen ist es schwierig bis unmöglich, die genauen Risiken der Haftungsregelung des Gegenvorschlages des Nationalrates einzuschätzen. Mit welchen Schwierigkeiten unsere Gerichte zu kämpfen hätten, können sicher diejenigen unter Ihnen beurteilen, die selbst einmal ein Richteramt bekleidet haben – ich glaube, Ständerat Engler war auch einmal Richter, wenn ich mich recht erinnere.

Es gibt natürlich mit diesem Gegenvorschlag des Nationalrates schon schwierige Konstellationen, wenn eben Schweizer Recht auch im Ausland angewendet werden soll. Der Bundesrat hat in der Botschaft klar gesagt, dass er das nicht will. Es ist auch eine Frage des Respekts vor der Souveränität anderer Staaten, dass wir nicht Schweizer Recht im Ausland anwenden. Es ist eine unmögliche Situation für ein Unternehmen im Ausland, wenn es das dortige ausländische Recht und gleichzeitig auch noch das Schweizer Recht beachten muss, und wenn das Schweizer Recht strenger ist, dann greift die Haftung. Mit der neu geschaffenen Konzernhaftung für Tochtergesellschaften im Ausland käme daher eine grosse Rechtsunsicherheit auf die Unternehmen zu.

Die ständerätliche Vorlage hält sich bei der Haftung hingegen an bewährte bestehende Haftungsregeln. Es ist nicht so, wie es zuweilen geschrieben wird, dass es darum gehe, ob die Unternehmen nun haften sollen oder nicht. Die Unternehmen haften schon heute. Die Frage ist, wie weit sie haften und ob sie eben auch für ihre selbstständigen Töchter im Ausland nach Schweizer Recht haften. Das ist die Frage.

Ich sage es noch zum Schluss: Die ständerätliche Lösung mag nicht perfekt sein. Der Bundesrat unterstützt sie aber. Sie orientiert sich an den bestehenden Regelungen im Ausland, an die das Schweizer Recht angepasst wurde. Bei der Haftung verzichtet die ständerätliche Lösung auf Neuerungen und bleibt bei dem, was wir kennen. Damit sichert sie den Schweizer Unternehmen im internationalen Umfeld gleich lange Spiesse.

Der Bundesrat unterstützt deshalb die Mehrheit Ihrer Kommission.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 25 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 16 Stimmen

(0 Enthaltungen)

20.9001

Mitteilungen des Präsidenten

Communications du président

Präsident (Stöckli Hans, Präsident): Es freut mich, Herrn Dmytro Razumkov begrüßen zu dürfen, den Präsidenten des Parlamentes der Ukraine. Wir sind ja während dieser Session nicht mit vielen Besuchen gesegnet. Herr Razumkov wird begleitet von einer parlamentarischen Delegation des ukrainischen Parlamentes. Ich begrüße Sie recht herzlich! Herr Razumkov wurde heute von der Präsidentin des Nationalrates, Frau Isabelle Moret, empfangen. Danach gab es ein offizielles Gespräch mit der zweiten Vizepräsidentin des Nationalrates, Frau Irène Kälin. Schliesslich werde ich heute Abend das grosse Glück und Vergnügen haben, mit der Delegation das Nachtessen einnehmen zu dürfen, um die Gespräche fortzusetzen.

Die Schweiz und die Ukraine haben kurz nach der Unabhängigkeit der Ukraine im Dezember 1991 diplomatische Beziehungen aufgenommen und Botschaften im jeweils anderen Land eröffnet. Seit 1992 haben die Schweiz und die Ukraine

zahlreiche Abkommen in verschiedensten Bereichen der Zusammenarbeit unterzeichnet. Während seines offiziellen Besuches in Bern wird Herr Razumkov auch von Frau Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga zu einem Höflichkeitsbesuch empfangen.

Wir heissen Sie, Herr Präsident, und Sie, sehr geehrte Damen und Herren des Parlamentes der Ukraine, recht herzlich willkommen und wünschen Ihnen einen inspirierenden, erfolgreichen und gesunden Aufenthalt in unserem Land! (*Beifall*)

18.071

Terrorismus und organisierte Kriminalität. Übereinkommen des Europarates

Terrorisme et crime organisé. Convention du Conseil de l'Europe

Fortsetzung – Suite

Ständerat/Conseil des Etats 09.12.19 (Erstrat – Premier Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 09.03.20 (Fortsetzung – Suite)

Präsident (Stöckli Hans, Präsident): Wir sind am 9. Dezember 2019 auf die Vorlage eingetreten. Sie haben die Vorlage dann an die Kommission zurückgewiesen mit dem Auftrag, sie unter Einbezug eines Mitberichtes der Kommission für Rechtsfragen erneut zu beraten. Dementsprechend führen wir nun zuerst eine allgemeine Diskussion.

Jositsch Daniel (S, ZH), für die Kommission: Wie Sie bereits erwähnt haben, Herr Präsident, wurde Eintreten bereits beschlossen, und die Eintretensdebatte hat bereits in der Wintersession 2019 stattgefunden. Insofern kann ich es mit den einleitenden Worten relativ kurz machen.

Ihr Rat hat in der Wintersession beschlossen, das Geschäft an die SiK-S zurückzuweisen, unter Einbezug eines Mitberichtes der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates. Die Kommission für Rechtsfragen hat das Geschäft beraten und einen entsprechenden Mitbericht zuhanden der SiK erstellt. Die SiK hat vom Mitbericht der Kommission für Rechtsfragen Kenntnis genommen und die Beratung noch einmal durchgeführt. Das Ergebnis liegt Ihnen heute auf der Fahne vor. Wir können entsprechend zur Detailberatung schreiten.

Präsident (Stöckli Hans, Präsident): Möchten Sie sich noch äussern, Frau Bundesrätin?

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Nein, ich habe nicht das Bedürfnis, mich nochmals zu äussern. Die Eintretensdebatte haben wir bereits geführt, und ich meine, dass wir direkt zur Detailberatung übergehen können.

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

Arrêté fédéral portant approbation et mise en oeuvre de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention

du terrorisme et de son Protocole additionnel et concernant le renforcement des normes pénales contre le terrorisme et le crime organisé

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1–3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1–3

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

**Aufhebung und Änderung anderer Erlasse
Abrogation et modification d'autres actes**

Ziff. I, II Einleitung, Ziff. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. I, II introduction, ch. 1

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Präsident (Stöckli Hans, Präsident): Sie sind damit einverstanden, dass wir gemäss Artikel 37 Absatz 2 unseres Geschäftsreglementes die einzelnen Erlasse in ihrer Gesamtheit beraten.

Jositsch Daniel (S, ZH), für die Kommission: Vielleicht einfach noch ein paar Worte zu Artikel 74 des Nachrichtendienstgesetzes, weil es hier materielle Änderungen betreffend das Organisationsverbot gibt. Mit dem Erlass des Nachrichtendienstgesetzes ist vorgesehen, dass der Bundesrat terroristische Organisationen verbieten kann. Das Verbot muss sich auf einen Beschluss der Vereinten Nationen berufen. Wir würden hier also nicht allein, sondern im Konzert der Staatengemeinschaft entscheiden. Wesentlich nun ist, dass die Strafdrohung neu von drei auf maximal fünf Jahre Freiheitsstrafe angehoben werden soll. Damit erfolgt eine Anpassung an das Bundesgesetz über das Verbot der Gruppierungen Al-Kaida und "Islamischer Staat" sowie verwandter Organisationen. Es wird eine Strafmilderungsmöglichkeit vorgesehen, wenn der Täter mit den Behörden kooperiert und an der Verhinderung entsprechender Straftaten mitwirkt. Neu wird ebenfalls eine Zuständigkeit für das Bundesstrafgericht vorgesehen. Solche Fälle, sofern sie zur Beratung kommen, sollen also nicht mehr von den Kantonen, sondern von der Bundesanwaltschaft respektive durch das Bundesstrafgericht verfolgt und beurteilt werden. Das macht aufgrund der nationalen Dimension solcher Fälle in aller Regel Sinn. In der Folge wird auch das Bundesgesetz über das Verbot der Gruppierungen Al-Kaida und "Islamischer Staat" sowie verwandter Organisationen, das als temporäres Gesetz konzipiert worden ist, zugunsten dieser Bestimmung im Nachrichtendienstgesetz aufgehoben werden können.

Angenommen – Adopté

Ziff. II Ziff. 2

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

mit Ausnahme von:

Art. 260ter Abs. 1 Einleitung

Mit Freiheitsstrafe bis zu zehn Jahren ...

Art. 260ter Abs. 1 Bst. abis

abis. sich an einer Organisation beteiligt, die den Zweck verfolgt, Gewaltverbrechen zu begehen, mit denen die Bevölkerung eingeschüchtert oder ein Staat oder eine internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen genötigt werden soll; oder

Art. 260ter Abs. 2

Streichen

Antrag der Minderheit I

(Sommaruga Carlo, Vara, Zopfi)

Art. 260ter Abs. 1, 2 Einleitung, Bst. a

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 260ter Abs. 2 Bst. b

b. eine solche Organisation in ihrer verbrecherischen Tätigkeit unterstützt.

Antrag der Minderheit II

(Sommaruga Carlo, Zopfi)

Art. 260ter Abs. 1 Einleitung, Bst. a, b, 2

Gemäss Mehrheit

Art. 260ter Abs. 1 Bst. abis

Streichen

Antrag der Minderheit III

(Sommaruga Carlo, Vara, Zopfi)

Art. 260ter Abs. 1 Einleitung, Bst. a, abis, 2

Gemäss Mehrheit

Art. 260ter Abs. 1 Bst. b

b. eine solche Organisation in ihrer verbrecherischen Tätigkeit unterstützt.

Antrag der Minderheit

(Zopfi, Vara)

Art. 260sexies

Streichen

Ch. II ch. 2

Proposition de la majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

à l'exception de:

Art. 260ter al. 1 introduction

... de dix ans ...

Art. 260ter al. 1 let. abis

abis. participe à une organisation qui poursuit le but de commettre des actes de violence criminels visant à intimider une population ou à contraindre un État ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque; ou

Art. 260ter al. 2

Biffer

Proposition de la minorité I

(Sommaruga Carlo, Vara, Zopfi)

Art. 260ter al. 1, 2 introduction, let. a

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Art. 260ter al. 2 let. b

b. soutient une telle organisation dans son activité criminelle.

Proposition de la minorité II

(Sommaruga Carlo, Zopfi)

Art. 260ter al. 1 introduction, let. a, b, 2

Selon majorité

Art. 260ter al. 1 let. abis

Biffer

Proposition de la minorité III

(Sommaruga Carlo, Vara, Zopfi)

Art. 260ter al. 1 introduction, let. a, abis, 2

Selon majorité

Art. 260ter al. 1 let. b

b. soutient une telle organisation dans son activité criminelle.

Proposition de la minorité

(Zopfi, Vara)

Art. 260sexies

Biffer

Jositsch Daniel (S, ZH), für die Kommission: Artikel 260ter umfasst die kriminellen Organisationen und bezieht sich auf einen Vorfeldbereich. Man muss zur Erläuterung des Tatbestands vielleicht erklären, dass die Aktivitäten krimineller

Organisationen natürlich in aller Regel bereits unter andere Tatbestände fallen, etwa Betäubungsmittelhandel, Menschenhandel, Tötungsdelikte oder andere Delikte gegen Leib und Leben. Es ist allerdings wichtig, dass der Tatbestand der kriminellen Organisation als Vorfeldbereich gut funktioniert, weil damit eben auch sämtliche Unterstützungstätigkeiten und Tätigkeiten erfasst werden können, die nicht direkt einem konkreten Delikt zugeschrieben werden können. Damit kann die Bekämpfung krimineller Organisationen besser erfolgen.

Das ist der Grund, weshalb dieser Tatbestand hier im Zentrum der Vorlage steht. Denn terroristische Organisationen sind natürlich in der Regel kriminelle Organisationen. Der Tatbestand erfasst also entsprechende Handlungen bereits heute. Er soll mit Blick auf eine noch wirkungsvollere Bekämpfung von terroristischen Organisationen verstärkt werden.

Wie soll das erfolgen? Ein erster Punkt betrifft das sogenannte Geheimhaltungskriterium. Der Tatbestand, wie wir ihn bisher kennen, verlangt, dass Aufbau und personelle Zusammensetzung einer kriminellen Organisation geheim gehalten werden. Das ist natürlich grundsätzlich der Fall. Trotzdem beantragen der Bundesrat und die SiK, auf dieses Kriterium zu verzichten, weil es in der Praxis wenig praktikabel ist. Häufig wird es erfüllt, aber es ist durchaus möglich, dass in einer kriminellen Organisation eine innere Struktur geheim gehalten wird, eine äussere aber nicht. Damit klar ist, dass auch solche Strukturen erfasst werden, wird beantragt, auf dieses Tatbestandsmerkmal zu verzichten.

Eine zweite Korrektur betrifft das Kriterium der verbrecherischen Tätigkeit respektive das Kriterium, dass die Unterstützung in der verbrecherischen Tätigkeit der Organisation erfolgen soll. Auch hier gilt: Grundsätzlich ist das in aller Regel der Fall. Aber das Adjektiv "verbrecherisch" soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine Unterstützungstätigkeit auch im legalen Bereich stattfinden kann.

In der Praxis war unklar, wie weit das geht und wann die Tätigkeit eben in verbrecherischem Sinne erfolgt. Das Bundesgericht verfolgt hier eine relativ klare Praxis: Es hat gesagt, dass jede Unterstützung im Rahmen der kriminellen Aktivität im weitesten Sinne unter den Tatbestand fällt. Mit dem Wegfall dieses Kriteriums wird dies jedenfalls klar zum Ausdruck gebracht, ohne dass damit eine eigentliche Eingrenzung oder Ausweitung des Tatbestandes erfolgen soll. Klar bleibt weiterhin, dass der Vorsatz des Unterstützers vorausgesetzt wird, die kriminelle Organisation in ihrer Tätigkeit zu unterstützen, wobei der Unterstützer wissen muss, dass es sich um eine kriminelle Organisation handelt.

Die Minderheiten I und III (Sommaruga Carlo) möchten, wie die RK-S ebenfalls vorschlägt, an diesem Element – dass die Unterstützung explizit nur bei verbrecherischer Tätigkeit erfolgt – festhalten. Die Mehrheit der SiK-S möchte mit dem Bundesrat darauf verzichten. In der Kommission hat der entsprechende Antrag mit 9 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung ob siegt.

Eine weitere Änderung betrifft die Strafdrohung und das Konzept des ganzen Tatbestandes. Der Bundesrat schlägt vor, dass gewissermassen drei Abstufungen erfolgen. Die eine Strafdrohung bis fünf Jahre oder Geldstrafe soll die kriminelle Organisation im herkömmlichen Sinne betreffen. Neu soll für terroristische kriminelle Organisationen eine Freiheitsstrafe bis zehn Jahre oder Geldstrafe vorgesehen werden. Die Definition terroristischer Handlungen wird dabei vom Tatbestand der Terrorismusfinanzierung übernommen, der bereits existiert. Schliesslich soll quasi in einer dritten Stufe derjenige, der eine Führungstätigkeit in einer solchen Organisation ausführt, mit einer Freiheitsstrafe von drei bis zwanzig Jahren bestraft werden.

Diese Position des Bundesrates wird unterstützt von den Minderheiten I und II (Sommaruga Carlo). Die Mehrheit der SiK-S hingegen möchte keine Unterscheidung zwischen krimineller Organisation und terroristischer krimineller Organisation vornehmen, sondern sieht ein einheitliches Konzept vor. Sie möchte für beide Organisationen unabhängig von ihrer Zweckrichtung – also ob es sich um eine "normale" kriminelle Organisation oder eine terroristische Organisation handelt – eine Strafdrohung von zehn Jahren vorschla-

gen. Sie sieht also eine Erhöhung bei der typischen oder klassischen kriminellen Organisation von fünf auf zehn Jahre vor.

Was die SiK ebenfalls übernimmt, ist der bundesrätliche Entwurf in Bezug auf die Qualifikation für die Führungsperson von drei bis zwanzig Jahren. Nichtsdestotrotz macht die SiK eine Unterscheidung zwischen krimineller Organisation und terroristischer krimineller Organisation. Das wäre zwar an und für sich beim Konzept der SiK nicht notwendig gewesen, weil die SiK ja die beiden Typen einheitlich behandelt, aber auf Wunsch auch der Kantone in der Vernehmlassung hat man hier explizit beide Fälle erwähnt, damit dann klar ist, dass beides erfasst ist. Auf diese explizite Nennung könnte man, ich sage jetzt mal, aus juristischen Gründen aber auch verzichten. Es würde sich inhaltlich kein Unterschied ergeben.

Die jetzige Mehrheit, das Mehrheitskonzept – also: grundsätzliche Strafe von zehn Jahren für kriminelle Organisationen, ohne Unterscheidung zwischen terroristisch oder nicht terroristisch – wurde in der Kommission mit 10 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen unterstützt. Das Festhalten an der Unterscheidung im Gegensatz zur jetzigen Minderheit II (Sommaruga Carlo) wurde mit 10 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen, also dem gleichen Stimmenverhältnis, ebenfalls unterstützt.

Präsident (Stöckli Hans, Präsident): Herr Sommaruga, ich bitte Sie, sich zu allen drei Minderheitsanträgen zu äussern. Ist es richtig, dass Sie den Antrag der Minderheit II zurückziehen?

Sommaruga Carlo (S, GE): Le dépliant, tel qu'il vous est présenté, est extrêmement compliqué et ne reflète vraiment pas la simplicité des débats qui ont eu lieu dans la Commission des affaires juridiques et dans la Commission de la politique de sécurité – j'ai siégé dans les deux commissions préalablement au débat d'aujourd'hui. Effectivement, la proposition visée par ma minorité II n'a aucun sens et n'a jamais été présentée comme cela en commission. Donc, il faut tout simplement l'oublier. C'est la première chose.

La deuxième chose qu'il convient de préciser, c'est comment se présentent mes propositions de minorité I et III. J'ai comme position principale, une position que j'ai défendue devant les deux commissions, que ce soit la Commission des affaires juridiques ou la Commission de la politique de sécurité de défendre le projet du Conseil fédéral à l'article 260ter alinéas 1 et 2. En effet, le Conseil fédéral différencie d'une part les organisations criminelles et d'autre part les organisations terroristes en prévoyant des peines qui sont différentes, comme cela a été rappelé par le rapporteur, à savoir que ceux qui participent à une organisation criminelle s'exposent à une peine de cinq ans et ceux qui participent à une organisation terroriste à une peine de dix ans. C'est la position principale que je défends.

Par ailleurs à la page 10 du dépliant en langue française, à l'alinéa 2 lettre b, ma proposition vise à ce que soit retenue la notion d'activité criminelle, comme cela existe dans le code pénal en vigueur. Cette solution, je souhaite qu'elle soit retenue dans les deux versions, c'est-à-dire dans celle de la majorité de la Commission des affaires juridiques, soit celle du Conseil fédéral, ou dans celle de la majorité de la Commission de la politique de sécurité. Cette proposition a été reprise par les minorités I et III.

Si j'ai bien compris, après une discussion avec le secrétariat sur la manière de procéder au vote, on procédera tout à l'heure à un premier vote, que l'on qualifiera de "Bereinigung" de la version du Conseil fédéral, avec ma proposition relative à l'alinéa 2 lettre b, c'est-à-dire sur la notion d'activité criminelle. Ensuite, on fera la même chose avec la proposition de la majorité de la Commission de la politique de sécurité. Enfin, on opposera les deux résultats. J'apporte cette précision pour bien comprendre le cadre dans lequel on débat.

Pourquoi est-ce que je vous propose d'en rester à la position du Conseil fédéral en ce qui concerne la différenciation entre les organisations criminelles – ordinaires dira-t-on – et les organisations terroristes? D'abord, il apparaît aujourd'hui que pour les organisations criminelles ordinaires on reste, avec

la proposition du Conseil fédéral, dans le même niveau de peines que celui prévu par le code pénal en vigueur. Que réprime la peine de 5 ans pouvant être prononcée? Elle réprime simplement l'appartenance à une organisation, sans que l'on soit en plus en train de réprimer des actes particuliers. C'est-à-dire que si vous êtes coupable de traite des êtres humains, si vous commettez des meurtres, des brigandages, des vols ou du trafic de stupéfiants, vous êtes non seulement condamné pour appartenance à une organisation criminelle et écoutez d'une peine de 5 ans au plus, mais vous serez aussi condamné pour votre activité.

Le Conseil fédéral, de manière très correcte, a considéré qu'il fallait une peine plus importante s'agissant de l'appartenance à des organisations terroristes. Les organisations terroristes, je le rappelle, veulent utiliser des moyens, qui sont notamment la violence, pour transformer l'ordre institutionnel de notre pays ou d'autres pays démocratiques. Il apparaît donc que c'est une mise en danger de notre société et de nos institutions qui est en définitive plus grave et qui a plus de conséquences sur le fonctionnement de notre démocratie.

Dès lors, je vous propose de maintenir cette divergence et vous avoue ne pas comprendre la proposition de la majorité de la Commission de la politique de sécurité.

Je tiens à préciser que la proposition défendue par la minorité I, c'est-à-dire celle qui veut en rester à la position du Conseil fédéral – à savoir avec une différenciation entre l'organisation criminelle et l'organisation terroriste –, a obtenu une majorité de 8 voix contre 4 au sein de la Commission des affaires juridiques.

Ma deuxième proposition, défendue aussi bien par la minorité I que par la minorité III, est celle d'indiquer la notion de soutien à une organisation dans son activité criminelle, au lieu d'indiquer seulement, comme le propose la majorité de la Commission de la politique de sécurité, la notion simple de soutien à une activité.

Pourquoi ajouter l'adjectif "criminelle"? En fait, je me suis appuyé, lors de ma proposition, sur la prise de position de l'Université de Genève. Cette dernière a fait une contribution, sous la plume de deux professeurs: M. Marco Sassòli, spécialiste de droit international et de droit humanitaire, et Mme Ursula Cassani, spécialiste de droit pénal. Cette prise de position vise en fait à éviter que des organisations comme le CICR, comme l'Appel de Genève ou comme Médecins sans frontières puissent être incriminées, à terme, lorsqu'elles déploient une activité de type humanitaire qui peut être indirectement un soutien à l'activité d'une organisation terroriste.

Imaginez, par exemple, un hôpital construit par Médecins sans frontières dans la zone qui était sous contrôle de l'Etat islamique. Des enfants et des femmes viennent se faire soigner dans cet hôpital de Médecins sans frontières. Que se passe-t-il? Il peut y avoir aussi peut-être, de temps en temps, des combattants qui arrivent là-bas, et les médecins, tenus par leur serment, doivent les soigner. Est-ce que c'est du soutien ou non? Si on n'ajoute pas l'adjectif "criminelle", cela pourrait être un soutien à l'organisation terroriste. Or, si on ajoute l'adjectif "criminelle", ce n'est certainement pas le cas, puisque c'est un soutien de type humanitaire.

De même, il existe une organisation à Genève, soutenue d'ailleurs par la Confédération et par le canton de Genève: l'Appel de Genève. Cette organisation a pour tâche d'essayer de faire sortir les enfants combattants des groupes terroristes, et de faire en sorte que ces groupes, quels qu'ils soient – que ce soit en Afrique, au Moyen-Orient ou en Asie –, respectent le droit international et, surtout, ne prennent plus d'enfants combattants.

Le fait de discuter avec ces organisations, de les renforcer dans l'appréciation du droit international humanitaire, est-ce que cela revient à les soutenir? Peut-être pas aujourd'hui, mais en tout cas si on fait figurer le terme "criminelle", c'est sûr que cela n'est pas le cas. Et pourquoi faut-il faire figurer le terme "criminelle"? L'Université de Genève, dans sa prise de position dans la consultation, relevait qu'aux Etats-Unis l'aide fournie par des organisations humanitaires était déjà considérée, dans la jurisprudence, comme un soutien aux organisations terroristes. En d'autres termes, aux Etats-Unis, l'intervention des humanitaires est criminalisée.

La proposition que j'ai formulée a trouvé une majorité au sein de la Commission des affaires juridiques, mais naturellement, à la Commission de la politique de sécurité, cette majorité a fondu, et elle est devenue une minorité.

Je vous invite donc à suivre la majorité de la Commission des affaires juridiques et à soutenir mes deux propositions de minorité.

Burkart Thierry (RL, AG): Ich bitte Sie um Zustimmung zur Mehrheit einerseits und um Ablehnung der Minderheitsanträge andererseits. Die Anträge beschlagen bei Artikel 260ter im Wesentlichen zwei Aspekte, zu denen ich mich gerade gleichzeitig äussern werde. Zuerst geht es um die Frage, ob die Beteiligung an einer kriminellen Organisation und die Beteiligung an einer terroristischen Organisation bzw. deren Unterstützung in Bezug auf den Strafrahmen – also fünf Jahre, zehn Jahre oder zweimal zehn Jahre – gleich behandelt werden sollen oder nicht.

Lassen Sie mich als Vorbemerkung zu Kollege Sommaruga etwas sagen: Er argumentiert bei diesem Tatbestand insbesondere damit, dass man quasi dasselbe Strafsystem, das man jetzt hat, in Bezug auf den Strafrahmen behalten möchte, und gerade das, das möchte ich hier erwähnen, ist ja nicht das Ziel dieser Vorlage. In der Botschaft des Bundesrates steht, dass die gesetzlichen Kriterien für das Vorliegen einer kriminellen oder terroristischen Organisation angepasst werden sollen und eine Ausweitung der Strafbarkeit vorgenommen werden soll. Es geht ja bei diesem Tatbestand, wie es der Kommissionsberichtersteller gesagt hat, um einen Vorfeldtatbestand. Es geht also um die reine Beteiligung oder Unterstützung, ohne dass ein Zusammenhang mit einer konkreten, durch die Mitglieder begangenen Straftat besteht. Ansonsten wäre ja Gehilfenschaft oder Mittäterschaft gegeben. Gerade daher gibt es meines Erachtens keinen ersichtlichen Grund, weshalb der abstrakte Strafrahmen bei einer kriminellen Organisation tiefer sein soll als bei einer terroristischen. Immerhin greifen kriminelle Organisationen wie zum Beispiel die Mafia unter Umständen zu denselben Mitteln wie terroristische.

Die konkreten Begebenheiten aber werden schliesslich von den Justizbehörden beurteilt, und das ist ja auch richtig so. Beurteilt wird auch der konkrete und individuelle Grad der Beteiligung bzw. die Unterstützung. Aber es ist nicht am Gesetzgeber, hier den richterlichen Strafrahmen bereits unnötig einzuschränken. Der gesetzlich vorgesehene Strafrahmen sollte daher in beiden Fällen gleich und richtigerweise hoch sein – dies nicht zuletzt auch aufgrund der in der Praxis wohl schwierigen Abgrenzung, wann eine Organisation "nur" kriminell und wann sie bereits terroristisch ist. Wichtig ist doch, dass jemand, der sich an einer Organisation, deren Existenz bereits schädlich für unsere Gesellschaft ist, beteiligt oder sie unterstützt, wenn nötig und angebracht durch unsere Justizbehörden mit aller Härte des Gesetzes bestraft werden kann. Eine kriminelle Organisation kann geradeso schädlich für unser Zusammenleben sowie für die von ihr betroffenen Menschen sein wie eine terroristische. Diese Organisationen, ob terroristisch oder kriminell, unterwandern unsere rechtsstaatliche und gesellschaftliche Ordnung von ihrem Zweck her fundamental und sind daher Gift für das Funktionieren unseres Staates.

Der zweite Aspekt in Artikel 260ter ist die Frage, ob die Unterstützung einer kriminellen oder terroristischen Organisation nur dann unter Strafe gestellt werden soll, wenn die Unterstützung sich auf deren verbrecherische Tätigkeit bezieht. Eine Unterscheidung, wann eine Unterstützung einer kriminellen oder terroristischen Organisation deren verbrecherischen Tätigkeiten dient und wann nicht, ist schon materiell kaum möglich. In der Realität dienen doch die scheinbar nicht verbrecherischen Tätigkeiten stets dem kriminellen oder terroristischen Ziel der Organisation. Wenn eine Terrorgruppierung zum Beispiel in gewissen Regionen dieser Welt Schulen betreibt oder, wie Kollege Sommaruga ins Feld geführt hat, ein Spital und damit ein gewisses Gesundheits- und Sozialsystem aufbaut, dann tut sie dies kaum aus reiner Philanthropie, sondern doch nur aus dem Grund, dass die davon betroffenen Menschen mit ihrer verbrecherischen Ideologie

indoktriniert oder für ihre verbrecherischen Handlungen eingesetzt werden können. Es gibt also keine eigentliche Unterscheidung innerhalb der Organisation. So oder so sollten sämtliche Teile einer kriminellen oder terroristischen Organisation aber trockengelegt werden können.

Wer eine kriminelle oder terroristische Organisation unterstützt, soll also bestraft werden. Anders verhält es sich, wenn jemand gar nicht weiss, dass es sich um eine solche Organisation handelt, wenn zum Beispiel ein Lehrer ohne böse Absicht an einer solchen Schule unterrichtet, weil er gar nicht weiss, dass hinter dieser Schule eine terroristische Organisation steht. Dann fehlt ihm das Wissenselement des Vorsatzes, sodass er nicht unter diesen Straftatbestand fällt.

Die beantragte Unterscheidung ist aber auch aufgrund der Praktikabilität abzulehnen. Es dürfte wohl unmöglich sein zu eruieren, ob zum Beispiel eine Geldspende an eine solche Organisation ausschliesslich für die nicht verbrecherischen Tätigkeiten eingesetzt wird oder nicht. Schliesslich operieren diese Organisationen ja im Geheimen und legen ihre Bücher nicht offen. Zudem wäre auch in diesem Fall nicht davon auszugehen, dass eine derartige Organisation buchhalterisch saubere Abgrenzungen zwischen verbrecherischen und nicht verbrecherischen Tätigkeiten vornähme.

Mit der beantragten Unterscheidung würden wir es also den Strafverfolgungsbehörden unnötig schwer machen, zumal sich jeder vermeintliche Täter darauf berufen könnte, er habe die Unterstützung nur für die nicht verbrecherischen Tätigkeiten vorgesehen. Die Beweislast für das Gegenteil liegt bei den Strafverfolgungsbehörden. Diese Beweisführung dürfte in der Realität aber kaum möglich sein. Lassen wir also unsere Absicht, kriminelle und terroristische Organisationen zu bekämpfen, nicht zu einem Hornberger Schiessen verkommen.

Ich bitte Sie daher nochmals, den Antrag der Kommissionsmehrheit zu unterstützen und die Anträge der Minderheit abzulehnen.

Zopfi Mathias (G, GL): Ich unterstütze beide Anträge der Minderheit Sommaruga und schliesse mich natürlich auch dem an, was Kollege Sommaruga bereits erwähnt hat. Ich werde hier nur zum zweiten Teil der verbrecherischen Tätigkeit sprechen.

Ich möchte auch nach dem Votum von Kollege Burkart daran erinnern, dass die Einschränkung auf die verbrecherische Tätigkeit keine Erfindung der Kommissionsminderheit ist. Es ist der heute geltende Gesetzestext. Dieser gilt heute, nach heutiger Rechtsprechung, sowohl für kriminelle Organisationen wie z. B. die Mafia als auch für terroristische wie z. B. den IS. Sinn dieser bewährten Bestimmung war und ist, dass sich zwar strafbar macht, wer – ohne selbst andere Straftaten zu begehen – die verbrecherischen Tätigkeiten unterstützt, indem er z. B. Transportdienste erbringt, Waffen oder Geld beschafft usw. Das ist also heute schon abgedeckt. Es ist in dem Sinne abgedeckt, dass jemand nicht selber kriminell tätig sein muss, dass er nur diese Machenschaften unterstützen muss. Aber eben nicht abgedeckt, bewusst nicht abgedeckt ist, dass diejenigen bestraft werden, die im Rahmen der übrigen Tätigkeiten der Organisationen tätig sind.

Die Beispiele von den humanitären Tätigkeiten hat Kollege Sommaruga bereits erwähnt, sie sind vielleicht die häufigsten. Aber lassen Sie mich zwei andere geben: Es ist z. B. bekannt, dass mafiöse Organisationen in der Schweiz auch die eine oder andere Pizzeria betreiben. Stellen Sie sich jetzt vor, dass dort eine Person als Pizzaiolo arbeitet. Natürlich unterstützt sie damit die Organisation und deren Tätigkeit, aber eben nicht den verbrecherischen Teil. Oder bezogen auf terroristische Organisationen – ich gebe zu, es ist etwas schwieriger, da vernünftige Beispiele zu finden -: Wir stellen uns jetzt vor, dass eine solche Organisation auch anderweitig tätig ist. Das ist vielleicht gar nicht so abwegig, weil gewisse Organisationen, die ich persönlich eindeutig als terroristisch einstufen würde, ja tatsächlich auch in anderen Teilen – Lebensmittelversorgung, Spitäler usw. – tätig sind, und zwar für breite Bevölkerungskreise; vielleicht gerade deshalb, weil sie die einzige funktionierende Institution in einem gewissen Gebiet darstellen. Jetzt stellen Sie sich vor, jemand hilft dort mit – wie

der Pizzaiolo im ersten Beispiel. Auch er unterstützt die Organisation, aber eben wieder nicht den verbrecherischen Teil. Natürlich kann es da Schnittmengen geben, und natürlich würde ich jedem abraten, so etwas zu tun; ich würde auch davon abraten, den nicht verbrecherischen Teil zu unterstützen. Aber das geltende Recht lässt es ja eben zu, zu schauen, was genau die beschuldigte Person nun konkret unterstützt. Das machen die Gerichte, und es hat sich bewährt.

Wenn wir das hier aufweichen, machen wir meiner Meinung nach vor allem etwas: Wir weiten den Kreis der Betroffenen potenziell stark aus. Wir treffen mit dieser Ausweitung aber gerade nicht diejenigen, die wir treffen wollen, sondern Bagatelldfälle oder ideologisch Verblendete, die jedoch nichts Böses unterstützen wollen, oder – noch schlimmer – Leute, die humanitär tätig sind.

Das beschäftigt doch am Schluss einfach unsere Justiz. Noch einmal: Die Justiz hat heute mit der geltenden Regelung eine Praxis, und sie funktioniert. Es gibt Schuldsprüche. Ich sehe keinen Grund, von dieser heutigen Regelung abzuweichen. Noch einmal: Seit der Einführung 1994 funktioniert diese Regelung, und sie hat auch zu Schuldsprüchen gegenüber Mitläufern geführt.

Ich ersuche Sie also, dem Antrag der Minderheit zu folgen.

Jositsch Daniel (S, ZH), für die Kommission: Vielleicht darf ich noch einmal kurz auf die beiden Punkte Bezug nehmen, die jetzt zur Diskussion stehen.

Zu Punkt 1: Warum unterscheidet die SiK bei der Strafdrohung nicht zwischen krimineller Organisation und terroristischer Organisation? Schlicht und ergreifend deshalb, weil wir die Gesetzgebung nicht einfach nur aus der Betroffenheit in einer bestimmten Situation machen möchten, sondern generell.

Natürlich stehen im Moment terroristische Organisationen im Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit. Aber was sind kriminelle Organisationen? Das sind nicht Jugendbanden oder irgendwelche kriminellen Gruppen, das sind hochorganisierte international tätige Strukturen im Bereich des Betäubungsmittelhandels, des Menschenhandels, des Organhandels – was auch immer Sie sich an Schlimmem vorstellen. Das sind Organisationen, die Millionen, manchmal Milliarden Umsatz machen, die rücksichtslos Menschen aus dem Weg räumen, bestechen usw. Es sind hochgefährliche Strukturen, und diese Strukturen unterscheiden sich in ihrer Gefährlichkeit nicht grundsätzlich von terroristischen Organisationen. Sie sind gleichzusetzen und in ihrer Wurzel, ob terroristisch oder sonst kriminell, zu bekämpfen, und das will dieser Tatbestand. Es handelt sich – noch einmal – um einen sogenannten Vorfeldtatbestand.

Das Strafgesetzbuch, wie es in den Vierzigerjahren des letzten Jahrhunderts konzipiert worden ist, funktioniert von der Logik her so, dass es sich am Täter orientiert, an demjenigen, der die berühmte "smoking gun" in der Hand hält, also demjenigen, der schießt, entführt usw. Die heutige Kriminalität konnte sich der Gesetzgeber der Vierzigerjahre des letzten Jahrhunderts in dieser Dimension natürlich nicht vorstellen. Heute haben wir es mit ganz anderen Gefahren zu tun, und dieser Tatbestand reagiert darauf. Wir müssen all diejenigen Leute, die im weiteren Umfeld einer kriminellen Organisation tätig sind und diese unterstützen, damit sie funktionieren kann, auch erfassen können. Das ist der Grund, warum hier auch eine massive Strafdrohung Platz greifen muss. Und das ist der Grund, warum die SiK diese Unterscheidung nicht vornimmt. Sie will eben die Gefährlichkeit solcher Organisationen in ihrer Gesamtheit erfassen können.

Zu Punkt 2, zum Kriterium der verbrecherischen Tätigkeit und zur Abgrenzung: Es ist zunächst so, Herr Zopfi: Wenn Sie eine kriminelle Organisation bei deren Tätigkeit unterstützen, sei es z. B., indem Sie Gelder über Pizzerien waschen – wie wir das auch schon in der Schweiz hatten –, dann ist das unter Umständen tatsächlich eine kriminelle Tätigkeit. Das wäre dann Geldwäscherei, und Geldwäscherei wird bekanntlich bestraft.

Das entscheidende Moment – und das ändern wir hier nicht – ist aber immer das des Vorsatzes: Sie müssen wissen, was Sie tun, und Sie müssen das wollen. Wenn Sie es also wissen

und wollen, dann sollen Sie auch bestraft werden, auch wenn Sie bloss Pizzaiolo in einer Pizzeria sind. Es gibt kein Recht, ein bisschen Geld für eine kriminelle Organisation oder sonst irgendwen zu waschen. Das sind Unterstützungstätigkeiten, die bestraft werden sollen.

Es gibt aber nach meinem Dafürhalten keine Überschneidungsprobleme, etwa mit humanitären Organisationen, wie das Kollege Sommaruga dargelegt hat. Auch hier geht es darum, dass Sie den Vorsatz haben müssen, die kriminelle Organisation in ihrer Tätigkeit zu unterstützen. Hier ist es wichtig, dass wir umgekehrt kein Schlupfloch schaffen für Leute, die versuchen, kriminelle Organisationen zu unterstützen. Warum? Weil diese umgekehrt die Möglichkeit haben, über Hilfsorganisationen indirekt terroristische Organisationen zu unterstützen. Das wird immer wieder gemacht. Denken Sie an die Fälle im Zusammenhang mit tamilischen Widerstandsorganisationen, die schon in der Schweiz beurteilt worden sind und bei denen es solche indirekten Unterstützungen gab, oder an terroristische Organisationen im Nahen Osten, wie z. B. palästinensische Organisationen, wo über solche Kanäle Geld geflossen ist. Was wirklich humanitäre tätige Organisationen betrifft – Caritas usw. –, so besteht überhaupt kein Zweifel, dass die Hilfe rein humanitär ist und in keiner Weise den Zweck einer terroristischen Organisation unterstützen möchte.

Von daher bitte ich Sie, in beiden Fällen bei der Mehrheit zu bleiben: auf der einen Seite also das Gesamtkonzept zu unterstützen, wie es die SiK vorschlägt, und auf der anderen Seite das Kriterium der verbrecherischen Tätigkeit zu streichen, wie es der Bundesrat und die SiK beantragen.

Sommaruga Carlo (S, GE): Je sais qu'il n'est pas d'habitude de prendre deux fois la parole, mais je voulais rectifier une chose suite à l'intervention de notre collègue Burkart de tout à l'heure, quand il a évoqué l'activité des hôpitaux, par exemple. Il n'a jamais été question, dans mon intervention, pour que ce soit très précis, d'exonérer ceux qui travaillent pour les hôpitaux ou les écoles d'une organisation criminelle. J'ai cité les hôpitaux de Médecins sans frontières ou de Médecins du monde, qui sont des organisations humanitaires. Ce sont des gens qui travaillent dans ce cadre, qui se trouvent confrontés sur le terrain à des organisations terroristes et qui finalement reçoivent dans leurs services des personnes qui sont membres de cette organisation. C'est la différence que je fais, qui me paraît extrêmement importante. Puisque j'ai la parole, j'ajoute juste un mot pour dire que forcément il y a une différence entre les organisations terroristes et les organisations criminelles. On verra tout à l'heure qu'on a une loi sur les terroristes potentiels, on n'a pas une loi spéciale sur les mafiosi potentiels.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Artikel 260ter StGB ist die geltende Strafnorm gegen das organisierte Verbrechen. Das ist eine Strafnorm, die sich bewährt hat, und sie stellt auch ein effizientes Mittel gegen diese besondere Art der Kriminalität dar. Eine kriminelle Organisation ist besonders gefährlich und zeichnet sich ja auch aus durch ihre ausgeprägte Arbeitsteilung, ihre Hierarchie, die Professionalität und auch die Durchsetzungsmacht. Darum hat der Gesetzgeber diese besondere Strafnorm von Artikel 260ter StGB geschaffen.

Diese Norm bestraft nicht ein konkretes Delikt, zum Beispiel einen Raub oder eine Erpressung, sondern eben die blosses Mitgliedschaft oder die blosses Unterstützung einer Organisation. Die Strafbarkeit tritt also bereits ein, ohne dass ein Zusammenhang zu einem konkreten Delikt vorliegen muss. Wir reden – wir haben es gehört, Ständerat Burkart hat es erwähnt – von einem Vorfeldtatbestand. Der Bundesrat hat den Ruf der Praktiker und der Kantone gehört, wonach Artikel 260ter StGB in seiner Anwendung zu schwerfällig sei und die Beweisbarkeit verbessert werden müsse. Er schlägt deshalb eine Anpassung der Bestimmung vor. Der revidierte Text orientiert sich im Aufbau an der bestehenden Bewertungsstrafnorm.

Der Bundesrat schlägt jedoch vor, auf zwei gesetzliche Typisierungen zu verzichten. Zum einen soll das zwingende Kriterium der Geheimhaltung gestrichen werden; dies bedeutet

nicht, dass dieses bedeutungslos wird. Das Gericht wird in einer Gesamtbeurteilung einer Organisation und ihrer Gefährlichkeit selbstverständlich auch die Frage der Geheimhaltung prüfen. Das ist eine ganzheitliche Prüfung, und im Einzelfall wird dies sicherlich auch eine Rolle spielen. Zur zweiten Anpassung: Bisher machte sich strafbar, wer die kriminelle Organisation in ihrer verbrecherischen Tätigkeit unterstützt. Dieser Wortlaut birgt die Gefahr einer Fehlinterpretation, wie es beispielsweise die letzte Länderprüfung der Schweiz durch die Gafi gezeigt hat. Gleichzeitig zeigen uns Gerichtsurteile, dass der Unterstützungsbegriff regelmässig weit ausgelegt wird. Strafbar macht sich, wer durch seine Unterstützung oder Beteiligung das Gefährdungspotenzial der Organisation erhöht. Dem Kriterium der verbrecherischen Tätigkeit kommt dabei keine eigenständige Bedeutung zu. Der Bundesrat schlägt deshalb vor, auf den Ausdruck "verbrecherisch" zu verzichten; ich komme nochmals darauf zurück.

Der Bundesrat hat ein weiteres Anliegen der Kantone und Strafverfolgungsbehörden aufgenommen: Terroristische Organisationen sollen durch Artikel 260ter StGB neu ausdrücklich erwähnt werden. Die bisherige Rechtsprechung hat die Anwendbarkeit der Bestimmung auch auf Terrororganisationen konstant bestätigt. Wir vollziehen hier also gesetzgebend nach, was die Rechtsprechung seit vielen Jahren vorgibt.

Die vorgeschlagenen Strafandrohungen haben im Rahmen der Beratungen Ihrer Kommission und auch jetzt zu einigen Diskussionen Anlass gegeben. Das geltende Recht bestraft die Unterstützung oder Beteiligung an einer kriminellen Organisation mit bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe oder Geldstrafe. Die Strafandrohung trägt dem Umstand Rechnung, dass die Tat unabhängig von einem konkreten Delikt erfolgt und kein direkter Zusammenhang mit konkreten Straftaten bestehen muss.

Der Bundesrat schlägt nun vor, für die Beteiligung an oder Unterstützung einer terroristischen Organisation einen erhöhten oberen Strafrahmen vorzusehen, und zwar von zehn Jahren. Damit berücksichtigen wir nicht zuletzt die Verwerflichkeit von Terrorismus mit seinen katastrophalen Folgen für den Staat und seine Bewohnerinnen und Bewohner. Zusätzlich vorgeschlagen wird darüber hinaus eine neue schwere strafbare Begehungsform der Beteiligung an einer terroristischen oder kriminellen Organisation: Eine Person, die innerhalb einer solchen Organisation einen bestimmenden Einfluss ausübt und damit ein führendes Mitglied ist, soll mit bis zu zwanzig Jahren Freiheitsstrafe bestraft werden können.

Ich komme zum Minderheitsantrag III (Sommaruga Carlo), den Begriff "verbrecherisch" wieder einzuführen. Ich möchte Ihnen beantragen, auf die Wiedereinführung des Begriffs "verbrecherisch" zu verzichten. Die Abgrenzung zwischen straflosem Verhalten und deliktischer Unterstützung kann weiterhin abhängig vom Wissen und Willen des Handelnden vorgenommen werden. Die Streichung führt nicht zu einer unverhältnismässigen Ausweitung der Strafbarkeit. Im Rahmen der Beratungen Ihrer Kommission wurde verschiedentlich die Auffassung geäussert, dass die Streichung des Begriffs "verbrecherisch" zu einer Einschränkung der Tätigkeit von humanitären Organisationen führen könnte; wir haben das jetzt auch von Ständerat Sommaruga gehört. Ich möchte im Namen des Bundesrates darauf hinweisen, das nochmals wiederholen – es steht auch in der Botschaft -: Die neutrale und unabhängige Hilfe an die Opfer von Konflikten bleibt straflos. Dies ist auch dem Bundesrat ein Anliegen. Dieser Grundsatz entspricht der Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung vom 18. September 2015: Die humanitäre Hilfe und Tradition unseres Landes "bleibt von der Terrorbekämpfung unangetastet".

Es gibt in der Praxis keine Fälle von Verurteilungen oder von eingeleiteten Strafuntersuchungen. Hingegen wird die Arbeit der zuständigen Strafverfolgungsbehörden durch die Streichung des Begriffs "verbrecherisch" erleichtert und die Vereinbarkeit der schweizerischen Rechtsordnung mit den internationalen Anforderungen gesichert.

Ich möchte im Zusammenhang mit der finanziellen Unterstützung der Tamil Tigers noch auf ein Bundesgerichtsurteil

hinweisen. Das Bundesgericht hat dort festgehalten, dass es der Bundesanwaltschaft nicht in ausreichender Art und Weise gelungen ist nachzuweisen, dass die finanzielle Unterstützung den terroristischen Tamil Tigers zukommt. Es kam deswegen zu Freisprüchen. Die Bundesanwaltschaft weist deshalb – wie bereits im Gesetzgebungsprozess – vehement darauf hin, dass es die Strafverfolgungsbehörden in der Schweiz überfordert, eine verbrecherische Tätigkeit, zum Beispiel im Ausland, nachzuweisen. Wir haben ja die gleiche Problematik mit den Dschihad-Kämpfern. Die haben ja alle nur Logistik betrieben, in der Küche gearbeitet und sonst verschiedene Dienstleistungen zugunsten der Organisation erbracht, selbstverständlich ohne zu wissen, worum es geht. Deshalb ist es auch richtig, wie es Herr Ständerat Jositsch gesagt hat, hier kein Schlupfloch zu hinterlassen, sondern letztlich – auch auf Wunsch der Praktiker – eine Präzisierung vorzunehmen.

Zusammengefasst: Ich kann mich aufgrund der Diskussionen und aufgrund der Tatsache, dass sich auch andere Akteure zum gleichen Strafmass geäußert haben, namens des Bundesrates beim Strafrahmen der Mehrheit anschliessen: zehn Jahre für die organisierte Kriminalität und für die terroristischen Organisationen. Hingegen möchte ich Sie bitten, die Minderheitsanträge Sommaruga Carlo abzulehnen.

Jositsch Daniel (S, ZH), für die Kommission: Bei Artikel 260sexies ist die Situation mit den Mehrheiten und Minderheiten etwas übersichtlicher. Es gibt nur zwei Konzepte – ja oder nein. Artikel 260sexies soll als neuer Tatbestand im Strafgesetzbuch verankert werden und bezieht sich auf das Anwerben, Ausbilden und Reisen im Hinblick auf eine terroristische Straftat.

Man kann sich die Frage stellen, inwiefern die verschiedenen Handlungen, die erfasst werden, nicht bereits unter das schweizerische Recht fallen. Das hat einerseits jeweils damit zu tun, wieweit der Zusammenhang zu einer terroristischen Handlung, zu einer konkreten Handlung bewiesen werden kann, andererseits sind das natürlich auch immer beweistechnische Fragen. Insofern macht es Sinn, obwohl es sicherlich Überschneidungen gibt, im Rahmen von Artikel 260sexies Klarheit zu schaffen. Auch das entsprechende Europaratsübereinkommen und namentlich das Zusatzprotokoll sehen konkret Handlungen im Bereich Ausbildung und Dschihad-Reisen vor, die ein erhebliches Gefährdungspotenzial aufweisen und die nicht ganz präzise unter das geltende Recht subsumiert werden können.

Was soll neu bestraft werden? Es handelt sich wiederum um Vorbereitungshandlungen zu den eigentlichen terroristischen Aktivitäten. Es geht zunächst um das Anwerben zur Begehung oder zur Teilnahme an einer terroristischen Tat. Es geht um das Motivieren zu Terrorakten, ohne dass eben bereits ein Konnex zu einer konkreten, absehbaren Tat vorliegen muss. Es genügt, dass die zu motivierende Person Kenntnis hat, dass sie quasi motiviert wird; die blosses Glorifizierung von terroristischen Handlungen soll allerdings damit noch nicht erfasst werden. Auch die Aktivitäten in sozialen Medien, die heute natürlich eine grosse Rolle spielen, sollen erfasst werden.

Der zweite Straftatbestand ist das Sich-anleiten-Lassen für die Begehung oder die Teilnahme an einer terroristischen Tat. Das ist also gewissermassen die umgekehrte Handlung zum ersten Tatbestand und betrifft denjenigen, der aktiviert werden soll. Das können Aktivitäten sein wie die Herstellung von Sprengstoff, die Benützung von Waffen usw. Entscheidend ist, dass eine Absicht bestehen muss, sich zu terroristischen Handlungen ausbilden zu lassen. Das blosses Lernen, wie man eine Waffe benützt, soll damit natürlich nicht erfasst werden, vielmehr muss klar sein, dass die Absicht besteht, diese Fähigkeit für terroristische Zwecke zu gebrauchen.

Der dritte Tatbestand ist das Reisen ins Ausland mit der Absicht, terroristische Handlungen zu begehen respektive an solchen teilzunehmen oder sich dazu ausbilden zu lassen. Es geht also um die bekannten Dschihad-Reisen. Der Antritt der Reise genügt. Es ist also nicht notwendig, dass man am Ziel ankommt, damit man die Leute auch gleich bei der Abreise erfassen kann. Wichtig ist natürlich auch hier der Zu-

sammenhang zur terroristischen Handlung. Dieser Zusammenhang muss in der Praxis bewiesen werden. Das ist unter Umständen nicht ganz einfach, aber es ist erforderlich, denn es kann nicht jeder, der einmal ausreist, unter dem entsprechenden Verdacht festgenommen und bestraft werden. Das ist klar. Ebenfalls bestraft wird die Finanzierung entsprechender Dschihad-Reisen.

Die beiden Konzepte, die nun zur Abstimmung kommen, sind folgende: Einerseits gibt es das Konzept des Bundesrates und der Mehrheit der Sicherheitspolitischen Kommission, die den Entwurf des Bundesrates ohne Änderungen unterstützt. Andererseits möchte eine Minderheit auf diesen Artikel verzichten und schlägt vor, ihn nicht neu in das Gesetz einzuführen. Der jetzige Antrag der Mehrheit hat in der Kommission mit 11 zu 2 Stimmen obsiegt.

Zopfi Mathias (G, GL): Wie Sie der Fahne entnehmen können, gehöre ich der kleinen Minderheit der Kommission an, und ich beantrage Ihnen, den Artikel zu streichen.

Vorab zur Offenlegung: Ich gehöre dem Schweizerischen Anwaltsverband an, und dieser lehnt den vorliegenden Artikel ebenso ab wie die NGO-Plattform Menschenrechte Schweiz, ein Zusammenschluss von mehr als 80 Schweizer NGO. Aber auch das Centre Patronal gehört zu den ablehnenden Stimmen – es ist eine meiner Meinung nach doch sehr breit gefächerte Ablehnung.

Ich glaube, wir sind uns einig, dass niemand terroristische Aktivitäten auch nur im Geringsten fördern will und dass wir uns alle wünschen, dass Terroristen angemessen bestraft werden können. Vielleicht haben wir sogar ein ganz klares Bild im Kopf, welche Organisationen wir meinen und wie diese Terroristen sind, die wir stoppen wollen. Die Realität ist aber, wie es im Strafrecht nicht unüblich ist, etwas differenzierter zu betrachten. Deshalb müssen wir meiner Meinung nach neue Strafbestimmungen kritisch auf ihre Wirkung hinterfragen. Bei der vorliegenden gibt es aus meiner Sicht gewichtige Punkte, die gegen sie sprechen.

1. Das geltende Recht, insbesondere Artikel 260ter, aber auch Artikel 260quiquies, erlaubt eine Bestrafung von planmässigen und konkreten organisatorischen Vorkehrungen zur Vorbereitung von terroristischen Straftaten. Es gibt relativ neue Bundesgerichtsentscheide, die eine Bestrafung dessen, was wir uns wahrscheinlich eben vorstellen, zulassen. Sowohl die finanzielle Unterstützung als auch die sogenannte Dschihad-Reise sind strafbar. In einem konkreten Fall hat das Bundesgericht festgestellt, dass das Boarding einer Person bereits strafrechtlich relevant war. Wir haben also die notwendigen Strafbestimmungen heute bereits, und wir haben sie vorhin mit den Entscheiden zu Artikel 260ter ja noch einmal verschärft.

2. Es stellt sich damit die Frage, was denn der Artikel überhaupt noch mehr bringen kann. Er bringt etwas, was wir meiner Meinung nach genau nicht wollen. Denn der zusätzliche Anwendungsbereich des Artikels, also zusätzlich zu dem, was unter den anderen genannten Artikeln heute schon strafrechtlich geahndet werden kann, ist den üblicherweise strafbaren Vorbereitungshandlungen zu konkreten Delikten weit vorgelagert. Das heisst, dass der Artikel die Strafbarkeit weit früher erkennt.

Darin sehe ich zwei grundsätzliche Probleme: Erstens überschreiten wir die Grenze zum Gesinnungsstrafrecht. Wir bestrafen damit die Ansichten, die jemand hat. Das führt zu nichts, und insbesondere wenn es um die Ansichten gegenüber anderen Staaten geht, können wir uns zum Teil vielleicht nicht mal ein Urteil anmassen. Zweitens gibt es viele Hitzköpfe und Spinner, und es wird einige geben, die in irgendeiner Form solche vorgelagerten Tätigkeiten entfalten könnten. Aber es gibt dann eben auch den Teil, der zur Besinnung kommt und nichts in die Tat umsetzt. Wenn wir diese Leute mit dem Strafrecht packen wollen, dann haben wir einfach mehr Arbeit für die Gerichte, aber nicht mehr Sicherheit. Packen müssen wir diejenigen, die zu konkreten Vorbereitungshandlungen schreiten, was, wie erwähnt, heute schon strafbar ist. Wir tun uns keinen Gefallen, wenn wir keine klare Grenze ziehen, ab wann etwas strafbar ist.

3. Dass dieser Artikel, insbesondere die darin verlangte Absicht, die Strafverfolgungsbehörden vor grössere Beweisprobleme stellen wird, ist ohnehin klar. Auch hier komme ich zum Fazit, dass der Artikel lediglich zu mehr Verfahren, wegen der tiefen Schwelle dann aber auch zu mehr Freisprüchen führen wird. Ich meine, dass sich die Gerichte mit den wirklich gefährlichen Tätern beschäftigen sollten.

4. Zuletzt wurde in der Kommission ausgeführt, dass die Schwelle von gemäss diesem Artikel strafbaren Handlungen zu bereits heute strafbaren Handlungen zeitlich sehr schmal sein dürfte. Aber genau dafür haben und brauchen wir die polizeilichen Massnahmen. Das Strafrecht eignet sich, um nachträglich zu sanktionieren, ist aber kein Ersatz für polizeiliche Massnahmen, wenn eine Gefahr bevorsteht. Wenn von jemandem unmittelbare Gefahr ausgeht, dann muss gehandelt werden – das ist klar. Aber auch dafür braucht es diesen Artikel nicht.

Mein Fazit: Mir ist bewusst, dass ich hier keine einfache Schlacht kämpfe. Aber ich glaube, dass wir hier unser StGB mit einem Artikel aufblähen, der weder nötig noch für die Bekämpfung echter Terroristen und konkreter Gefährdungen notwendig ist. Der Artikel ist aus meiner Sicht kontraproduktiv und zu kurz gedacht. Ich erinnere Sie nochmals daran, dass das nicht nur die kleine Minderheit der Kommission so sieht, sondern auch andere wichtige Institutionen so sehen.

Ich ersuche Sie also, dem Antrag der Minderheit zu folgen.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Das Verhindern der Anwerbung oder Ausbildung und von Reisen für terroristische Zwecke stellt den eigentlichen Kern des Übereinkommens des Europarates mit seinem Zusatzprotokoll dar. Gerade im Bereich der sogenannten Terrorreisen zeigen die vergangenen und hängigen Strafverfahren, dass bereits das geltende Recht ein nützliches Mittel gegen solche strafbaren Handlungen darstellt. Jedoch ist eine klare gesetzliche Grundlage, wie sie der Bundesrat nun mit Artikel 260sexies vorschlägt, mit Vorteilen verbunden. Eine klare Regelung ist für die Gerichte einfacher anwendbar, andererseits erlaubt sie es dem einzelnen Bürger und der einzelnen Bürgerin, eindeutig zu erkennen, was eigentlich strafbar ist und was legal bleibt. Strafrecht soll transparent sein und muss auch die roten Linien klar aufzeigen.

Gemäss bisherigem Recht hängt die Strafbarkeit von der Existenz einer entsprechenden Organisation ab. Strafbar macht sich, wer eine kriminelle oder terroristische Organisation unterstützt oder sich an ihr beteiligt. Konkret ist also strafbar, wer beispielsweise zugunsten von IS oder Al-Kaida handelt. Neu wird die Strafbarkeit unabhängig vom Bestehen einer Organisation eingeführt. Strafbar macht sich, wer zum Beispiel via soziale Medien oder Chats eine Instruktion oder eine Anleitung im Hinblick auf einen Terroranschlag gibt, ohne dass eine Organisation im Hintergrund steht. Das ist sehr wichtig, insbesondere auch für Rechtsextreme. Bei den Rechtsextremen ist es so: Sie sind da, und sie sind nicht minder gefährlich, aber sie sind nicht, wie beispielsweise der IS, in Gruppen organisiert. Oft handelt es sich hierbei um Einzeltäter. Sie haben dies beispielsweise in Hanau gesehen oder auch bei anderen Fällen oder bei einem Fall, den ich immer wieder zitiere, den wir in der Ostschweiz aufgedeckt haben.

Die neue Bestimmung hat gleichzeitig genau abgesteckte Grenzen; ich verwahre mich hier in aller Deutlichkeit dagegen, dass man von Gesinnungsstrafrecht spricht, denn wir verzichten ja gerade darauf, die passive Seite der Anwerbung, also das Sich-anwerben-Lassen, unter Strafe zu stellen. Das Angeworbenwerden ist häufig ein mentaler Entschluss, das ist kaum greifbar. Wenn ich mich also für den IS anwerben lasse, ist dies noch nicht unter Strafe gestellt. Was ich im Kopf habe, ist praktisch nicht beweisbar – meistens oder oft. Auf jeden Fall ist es schwierig nachzuweisen. Wir schaffen also gerade kein Gesinnungsstrafrecht.

Unternimmt der Angeworbene aber in der Folge konkrete Schritte in Richtung Vorbereitung einer Straftat oder Unterstützung einer verbotenen Organisation, macht er sich strafbar. Denn das schweizerische Strafrecht toleriert keine Vorbereitungshandlungen für Terrorismus.

Herr Zopfi hat einen Bundesgerichtsentscheid zitiert: Jemand sei verurteilt worden, weil er in ein Flugzeug eingestiegen sei. Das stimmt. Aber alle anderen Vorbereitungshandlungen, die diese Person ausgeübt hat, konnten nicht bestraft werden. Das war quasi einfach noch der letzte Schritt. Ich weiss nicht, wohin diese Person gereist ist, ich nehme an nach Syrien oder in den Irak. Das war einfach noch die letzte Stufe. Aber alle anderen Vorbereitungshandlungen, die Vorbereitung und Durchführung dieser Reise, um für den "Islamischen Staat" zu kämpfen, konnten nicht unter Strafe gestellt werden.

Ein anderer Bereich, in welchem nicht primär das Strafrecht gefordert ist, ist die Rechtfertigung und Glorifizierung von terroristischen Handlungen. Solche Äusserungen sind verabscheuungswürdig und häufig auch einfach dumm. Ihnen ist jedoch mit anderen Mitteln als dem Strafrecht zu begegnen. Anders verhält es sich mit der Aufforderung zu terroristischen Akten. Dies ist bereits gemäss geltendem Recht strafbar und bleibt es auch.

Die neue Bestimmung in Artikel 260sexies StGB sieht einen Strafrahmen von einer Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder einer Geldstrafe vor. Die Bestimmung betrifft auch eine mögliche Vortat zu Geldwäscherei im Sinne des schweizerischen Rechts. Eine höhere Strafe wäre – es sei daran erinnert, dass es ja um ausgesprochene Vorbereitungshandlungen geht – hier nicht verhältnismässig. Der Gesetzentwurf erklärt es auch als strafbar, wenn jemand eine sogenannte Terrorreise finanziert, organisiert oder Personen dafür anwirbt.

Ich möchte Sie also bitten, dem Minderheitsantrag nicht zu zustimmen und die Streichung abzulehnen. Es ist auch so, dass wir mit dem neuen Artikel 260sexies StGB unsere internationalen Verpflichtungen erfüllen. Die Resolutionen des UNO-Sicherheitsrates, die vorliegenden Verträge des Europarates sowie die Gafi-Empfehlungen gegen Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung würden damit erfüllt, was ebenfalls gegen eine Streichung spricht.

Präsident (Stöckli Hans, Präsident): Der Antrag der Minderheit II ist zurückgezogen worden. Der Bundesrat schliesst sich der Mehrheit der Kommission an. Wir müssen also lediglich entscheiden, ob das Konzept der Mehrheit mit dem Antrag der Minderheit III ergänzt werden soll oder nicht. Ist das richtig?

Sommaruga Carlo (S, GE): Monsieur le président, si je comprends bien, de toute façon, une fois que l'on aura voté sur l'ajout de "criminelle" dans la proposition de la majorité de la commission, alors il s'agira d'opposer le concept retenu à celui du Conseil fédéral.

Präsident (Stöckli Hans, Präsident): Wir stimmen also auch über das Konzept des Bundesrates ab. Wir bereinigen demgemäss zuerst das Konzept des Bundesrates und danach das Konzept der Mehrheit. Dann entscheiden wir, welches der beiden Konzepte unterstützt wird.

Art. 260ter

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag des Bundesrates ... 29 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit I ... 14 Stimmen
(2 Enthaltungen)

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 29 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit III ... 16 Stimmen
(0 Enthaltungen)

Dritte Abstimmung – Troisième vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 30 Stimmen

Für den Antrag des Bundesrates ... 13 Stimmen
(2 Enthaltungen)

*Art. 260sexies**Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit ... 34 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 8 Stimmen

(1 Enthaltung)

*Übrige Bestimmungen angenommen**Les autres dispositions sont adoptées***Ziff. II Ziff. 3, 4***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. II ch. 3, 4*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Ziff. II Ziff. 5***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Rieder**Art. 80dbis Abs. 1 Bst. a*

a. ... des Verfahrens; und

Art. 80dbis Abs. 1 Bst. b

b. um eine schwere und unmittelbare Gefahr für Leib oder Leben, insbesondere ...

Art. 80dbis Abs. 4

... vorgängig schriftlich verpflichtet:

*Antrag Hefti**2a. Abschnitt (Art. 80dter-80dduodecies)*

Streichen

Ch. II ch. 5*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Rieder**Art. 80dbis al. 1 let. a*

a. ... de la procédure doit être préservée; et

Art. 80dbis al. 1 let. b

b. afin de prévenir un danger grave et imminent pour la vie ou l'intégrité corporelle, notamment ...

Art. 80dbis al. 4

... engagée par écrit:

*Proposition Hefti**Section 2a (art. 80dter-80dduodecies)*

Biffer

Jositsch Daniel (S, ZH), für die Kommission: Das Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen dient, wie der Name sagt, der internationalen Zusammenarbeit im Zusammenhang mit der Strafverfolgung. Gerade bei international tätigen Organisationen – seien es jetzt kriminelle Organisationen generell oder seien es terroristische Organisationen, mit denen wir uns heute jetzt vor allem beschäftigen – muss deren Bekämpfung auch international koordiniert stattfinden. Bis zu einem gewissen Grad stecken wir da immer noch in den Kinderschuhen. Während diese Organisationen mit grossem technischen Aufwand weltweit tätig sind, ohne dass sie irgendwelche Grenzen kennen oder respektieren würden, leben wir in der Strafverfolgung immer noch ein bisschen im nationalen Gärtchen, und zwar nicht nur wir, sondern alle Staaten. Die internationale Rechtshilfe gestaltet sich sehr komplex. Das wird sich grundsätzlich auch mit dieser Revision nicht ändern, aber immerhin sieht die Revision vor, dass wir hier gewisse Schritte machen, um international die Zusammenarbeit etwas zu erleichtern.

Es geht zunächst um Artikel 80dbis, mit dem der Bundesrat vorschlägt, dass die vorzeitige Übermittlung von Informationen und Beweismitteln erfolgt. "Vorzeitig" bedeutet also in einem frühen Stadium des Verfahrens. Damit ermöglicht man es im Rahmen der Strafverfolgung, wichtige Informationen und Beweismittel, die wir in der Schweiz in einem Verfahren erhältlich machen können, ausländischen Behörden zur Verfügung zu stellen, wenn das zur Terrorabwehr notwendig ist. Diese Kooperation kann auf Ersuchen einer ausländischen Behörde erfolgen oder von uns aus auch spontan, wenn die Behörde also findet, eine ausländische Behörde müsse Kenntnis von solchen Informationen haben.

Die entsprechenden Informationen werden nur in einer restriktiven Masse zur Verfügung gestellt. Sie dürfen also nur in einem betreffenden Terrorismusverfahren benützt werden und nur zur entsprechenden Ermittlung. Das heisst, wenn sie nachher im Strafverfahren als Beweise dienen sollen, muss das im Rahmen der ordentlichen Rechtshilfe erfolgen.

Zu dieser eingeschränkten Benützung der entsprechenden Informationen und Beweismittel muss sich die ausländische Behörde verpflichten. Es liegt ein Einzelantrag Rieder vor, der hier ergänzend sagt, dass sich die Behörde schriftlich dazu verpflichten muss, wenn ich es richtig verstanden habe, aber das wird Herr Rieder noch ausführen. Wir haben in der Kommission selbstverständlich nicht über diesen Einzelantrag gesprochen.

Voraussetzung dafür, dass entsprechende Informationen zur Verfügung gestellt werden können, ist, dass ohne die entsprechende Rechtshilfe das ausländische Verfahren unverhältnismässig erschwert wird oder dass eine schwere und unmittelbare Gefahr besteht, insbesondere mit Bezug auf terroristische Handlungen. Auch hier sieht der Einzelantrag Rieder eine Änderung vor: Die beiden Kriterien oder die beiden Voraussetzungen sollen nicht alternativ, sondern kumulativ vorliegen. Aber auch das wird Herr Rieder dann sicher selber erläutern können.

Vielleicht abschliessend noch ein Wort: Warum sollen wir ausländischen Behörden bei ihrem Verfahren helfen? Eben weil terroristische Aktivitäten international sind, und wenn wir sie erfolgreich bekämpfen wollen, dann müssen wir sie nicht nur hier, sondern eben auch im Ausland bekämpfen. Denn etwas müssen wir auch wissen: Wir sind zwar bisher von terroristischen Aktivitäten verschont geblieben; wir sind, wie der Nachrichtendienst sagt, kein primäres Ziel, aber auch ein sekundäres Ziel ist ein Ziel. Wenn wir präventiv gegen solche Organisationen kämpfen wollen, dann müssen wir es jetzt tun, indem wir eben auch ausländische Strafverfolgungsbehörden dabei unterstützen. Das ist hier das Ziel mit diesen Informationen, die wir dem Ausland zur Verfügung stellen.

Deshalb ersuche ich Sie im Namen der Kommission, dieses Konzept zu unterstützen.

Rieder Beat (M-CEB, VS): Herr Kollege Jositsch hat Ihnen die Grundzüge dieses Abschnittes dargestellt, aber so harmlos, wie das da daherkommt, ist es natürlich nicht. Der entscheidende Punkt liegt im Detail. En résumé: Wenn Sie dieser Bestimmung ohne Abänderung durch den Einzelantrag zustimmen, dann hat zukünftig bei allen Rechtshilfeverfahren der Schweiz, nicht nur bei Rechtshilfeverfahren im Terrorismus und beim organisierten Verbrechen, sondern bei allen Rechtshilfeverfahren, ein Bundesanwalt oder ein Staatsanwalt die Möglichkeit zur vorzeitigen Übermittlung von Informationen an ausländische Staaten, und zwar, ohne dass Rechtsschutz besteht, ohne dass die betroffene Schweizerin, der betroffene Schweizer gegen diese Verfügung angehen und sie überprüfen lassen kann. Vorzeitige Übermittlung heisst, dass der Staatsanwalt die Daten liefert – sprich: Telefonüberwachung, Bankdaten, Internetüberwachung, verdeckte Ermittlungen –, ohne dass ein Anwalt dagegen Rekurs erheben könnte und ohne dass ein Richter beurteilen könnte, ob diese Massnahme gerechtfertigt ist oder nicht.

Ich lege Ihnen meine Interessenbindung auch offen: Ich bin Rechtsanwalt, ich bin Mitglied des Schweizerischen Anwaltsverbandes. Bei diesem Artikel handelt es sich um einen

Dammbruch beim Rechtsschutz im Rechtshilfeverfahren. Durch diesen Artikel werden die grundlegenden Verfahrensrechte im Rechtshilfeverfahren auf den Kopf gestellt. Selbstverständlich sollen und müssen wir unseren Kampf gegen den Terrorismus aufnehmen. Aber darüber hinaus müssen wir doch nicht das Kind mit dem Bade ausschütten und unser Rechtshilfeverfahren, welches jetzt schon sehr auslieferungsfreundlich geregelt ist, jeglichen Rechtsschutzes berauben. Die dynamische Rechtshilfe, welche hier in diesem Gesetz stipuliert wird, stellt nach Beurteilung des Anwaltsverbandes und auch nach meiner Beurteilung aus Sicht der Rechte der betroffenen Personen einen eigentlichen Dammbruch dar. Es liegt, falls diese Fassung der Verwaltung und der Strafverfolgungsbehörden durchkommt, alleine in der Entscheidkompetenz der Staatsanwälte und der Bundesanwälte, über die Gewährung von Rechtshilfe faktisch zu entscheiden. Die vorzeitige Übermittlung von Informationen und Beweismitteln kann nicht mehr oder erst viel später richterlich überprüft werden, wenn das Ganze schon abgeschlossen ist.

Es handelt sich immer um sensible Daten. Falls Sie jetzt der Meinung sind, der Bundesanwalt der Schweiz, Herr Lauber, und jeder Staatsanwalt der Kantone sei unfehlbar und könne mit Unfehlbarkeit jedes Mal in jedem Verfahren Daten ausliefern, dann können Sie dieser Fassung zustimmen. Falls Sie aber der Meinung sind, dass auch Bundesanwälte und Staatsanwälte Fehler machen und einer richterlichen Prüfung unterworfen werden müssen, dann müssen Sie dem Einzelantrag zustimmen. Der Rechtsschutz, wie er gegenwärtig existiert, entfällt, und zwar nicht nur bei terroristischen Straftaten, sondern aufgrund der Formulierung des Artikels eben auch bei jeder auslieferungsfähigen Straftat. Die Bedingungen von Absatz 1 Literae a und b müssen gemäss meinem Einzelantrag kumulativ erfüllt sein, womit vorzeitige Übermittlungen nur möglich wären zur Abwehr einer schweren und unmittelbaren Gefahr, und zwar im Zusammenhang mit terroristischen Straftaten. Schliesslich müsste in Absatz 4 vorgesehen werden, dass die ersuchende Behörde schriftlich die Bedingungen der Literae a bis c einhält, ansonsten wird das Ganze unkontrollierbar.

Zweck der von der Kommission vorgeschlagenen Verschärfung ist ja einzig der Kampf gegen den Terrorismus, und die Neuformulierung von Artikel 80dbis, die offensichtlich hier von der Strafverfolgungsjustiz gewünscht wird und in dieses Gesetz eingebracht wurde, schaltet die richterliche Überprüfung von staatsanwaltlichen oder bundesanwaltlichen Anordnungen komplett aus. In sämtlichen Bereichen der Rechtshilfe hätte der Betroffene bei der vorzeitigen Übermittlung in der Schweiz keinerlei Rechtsschutz, unabhängig davon, ob sich die Massnahme später als rechtlich zulässig oder unzulässig herausstellt.

Dieser Konzeption liegt eine Sichtweise zugrunde, die die Strafverfolgungsbehörde, den Staatsanwalt oder den Bundesanwalt quasi als die Entscheidbehörde betrachtet, die letztendlich entscheidet, ob Rechtshilfe gewährt wird oder nicht. Litera a der geltenden Fassung ermöglicht es dem Bundesanwalt oder dem Staatsanwalt, die vorzeitige Übermittlung mit der einfachen Begründung bzw. dem einfachen Hinweis zu gewähren, dass Kollisionsgefahr, Verdunkelungsgefahr, besteht, dass das Verfahren vertraulich ist oder dass die Rechtshilfemassnahme unverhältnismässig erschwert würde. Ja, das werden unsere Staatsanwälte regelmässig behaupten! Wenn Sie sich in der Strafrechtspraxis bewegen, dann wissen Sie, dass selbstverständlich jeder Staatsanwalt und jeder Bundesanwalt sofort bereit ist, diese Argumente vorzubringen. Es handelt sich insbesondere bei der Kollisionsgefahr um typische Behauptungen der Staatsanwaltschaft, die natürlich regelmässig flächendeckend bei jeder Zwangsmassnahme, auch bei einer Inhaftierung, geäussert werden. Nur ist im normalen Strafverfahren und im normalen Rechtshilfeverfahren eine solche Behauptung des Staatsanwalts oder des Bundesanwalts auf Antrag der Betroffenen immer von einem Richter überprüfbar. Der Staatsanwalt behauptet dies, weil es ihm die Arbeit erleichtert und er in den Ermittlungen ohne entsprechenden Rechtsschutz möglichst schnell vorwärtskommen möchte.

Die Geisteshaltung hinter diesem Artikel ist eigentlich jene, dass der Bundesanwalt oder der Staatsanwalt keine Fehler macht und nie Fehler machen wird; es gibt keine Unschuldigen in diesem Verfahren, es gibt nur immer Schuldige. Aber wir alle wissen, dass Bundesanwälte und Staatsanwälte sich irren können: Sie machen gravierendste Fehler, beschuldigen Mitbürgerinnen und Mitbürger zu Unrecht, inhaftieren Mitbürgerinnen und Mitbürger zu Unrecht.

Solche widerrechtlichen Massnahmen sind aufzuheben, und Sie können sie nur aufheben, wenn Sie einen Rechtsschutz gewähren, wenn ein Anwalt eine solche Massnahme weiterziehen kann und wenn ein Richter solche Massnahmen überprüfen kann. Der Anwalt sorgt dafür, dass der Person, welche in dieses Verfahren involviert ist, Recht getan wird. Wenn Sie die Rechtsmittel ausschalten, schalten Sie bekanntermassen die Anwälte aus, aber noch schlimmer ist: Sie schalten auch die Richter aus.

Mit anderen Worten ist gemäss der Gesinnung bei diesem Artikel immer der Bundesanwalt, immer der Staatsanwalt in der Lage zu entscheiden, wann vorzeitig übermittelt wird und wann nicht – ein völlig absurdes System, welches eigentlich das bisherige Rechtshilfeverfahren auf den Kopf stellt. Ich erlaube dies auch in meinem Einzelantrag, aber nur bei terroristischen Straftaten, bei schweren Delikten, bei denen wir nicht warten können, ob das Bundesgericht nach fünf Jahren dann ein Rechtshilfegesuch gewährt oder nicht gewährt. In diesem Verfahren, das gebe ich zu, ist schnelles Handeln angesagt, und dort müssen wir den Staatsanwälten oder den Bundesanwälten auch entsprechende Kompetenzen geben. Das machen Sie mit der Annahme meines Einzelantrages, weil ich diese ganzen Voraussetzungen kumuliere.

Nun gibt es im Gesetz auch Einschränkungen bzw. Garantien, welche Sie dann anschliessend mit den Absätzen 2, 3 und 4 verlangen. Diese sind aber in der Praxis bei einer Vielzahl ausländischer Staaten gar nicht überprüfbar und durchsetzbar. Ich möchte hier vorgreifen, denn dieses Argument, dass wir Garantien haben, die das Ganze einschränken, kommt sicherlich. Es gibt eine interessante Abhandlung von Alberto Fabbri und Andrea Furger: "Geheime Überwachungsmassnahmen in der internationalen Kooperation in Strafsachen: Ermittlungserfolg im Ausland versus Rechtsschutz in der Schweiz". Diese Abhandlung legt dar, wie zahllos und bedeutungslos solche Garantien in der Praxis sind: "Vorab eine ernüchternde Feststellung: In den meisten Fällen wird die unerlaubte Verwendung von Beweismitteln im ersuchenden Staat nicht festgestellt werden können, folglich kann sie vom ersuchten Staat nicht moniert werden. Dem ersuchten Staat steht aus Gründen der Souveränität keine Möglichkeit zu, eine mutmassliche Verletzung zu untersuchen, womit faktisch die Kontrolle der Einhaltung der abgegebenen Garantien weitestgehend verunmöglicht wird." Weiter machen die Autoren auf eine grundlegende Schwäche dieser Garantien aufmerksam: Die Garantie beschränkt an und für sich die Verwendung dieser Informationen, der vorzeitig übermittelten Daten, auf Ermittlungszwecke, aber nicht zum Beweiszweck, nämlich zum Beantragen, Begründen oder Aussprechen eines Entscheids gemäss Absatz 4 Litera c.

Die Unterscheidung zwischen Beweiszweck und Ermittlungszweck ist nirgends definiert und in der Realität auch nicht vollziehbar; weder die EMRK noch die Bundesverfassung definieren dies. Wenn mir die Frau Bundesrätin eine Definition geben könnte, dann wäre ich gerne bereit, hier der Mehrheit zuzustimmen. Es handelt sich um Scheingarantien, in der Praxis ohne jeglichen Inhalt und ohne jegliche Wirkung. Der Autor dieses Berichtes, Alberto Fabbri, müsste es eigentlich wissen, er war früher leitender Staatsanwalt des Bundes. Es kommt nicht von mir.

Deshalb steht in der Botschaft des Bundesrates dann auch mehrfach der fast hilflose Verweis, dass man dieses Instrument der vorzeitigen Übermittlung nur mit gewissen Ländern einsetzen möchte. Ich zitiere Seite 6492 der Botschaft: "Die Bestimmungen ermöglichen zwar eine justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen mit jedem Staat, bezwecken aber vornehmlich die Kooperation mit jenen Staaten, mit denen die Staatsanwaltschaften bereits seit Langem erfolgreich – und vertrauensvoll – zusammenarbeiten." Das heisst, dass

neben der materiellen Kompetenz, die der Bundesanwalt oder die Staatsanwaltschaft hat, der Bundesanwalt oder die Staatsanwaltschaft auch noch abklären müsste, ob dieses Land jetzt vertrauenswürdig ist. Was machen Sie mit einem Rechtshilfegesuch aus der Türkei? Man spürt aus der Botschaft, wie weit diese Massnahme geht und dass man sich nicht vorstellen kann, dass sie bei allen Ländern angewandt wird. Man spürt förmlich die Angst, dass diese Informationen auch missbraucht werden könnten. Umso wichtiger ist die sachliche Eingrenzung dieses Instruments auf terroristische Taten oder sonstige schwere Delikte.

Meine Variante lässt eine solche richterliche vorzeitige Übermittlung zumindest zu, aber nur bei diesen schweren Straftatbeständen und nicht generell. Meines Erachtens zeugt diese Bestimmung nämlich von einer gewissen Naivität: Den Strafverfolgungs- und Strafjustizbehörden werden Entscheidungskompetenzen in der Meinung eingeräumt, diese könnten sich nie gravierend irren und würden immer einwandfrei arbeiten; eine Illusion, wie ich bereits erwähnt habe, das wissen Sie selbst alle auch. Unser Justizsystem basiert eben gerade auf der Überprüfungsmöglichkeit gegenüber staatsanwaltlichen und bundesanwaltlichen Ermittlungen durch Anwälte und anschliessend durch Richter. Ich gebe zu, dass bei unmittelbar drohender Gefahr und bei Terrorismus ein solcher Entscheid nicht abgewartet werden kann; meine Fassung trägt dem Rechnung. Im Restbereich unseres rechtsstaatlichen Systems sollte diese Bestimmung nie zur Anwendung gelangen.

Ich bitte Sie, dem Einzelantrag zuzustimmen.

Zopfi Mathias (G, GL): Um es kurz zu machen: Ich unterstütze den Einzelantrag Rieder, den Herr Rieder treffend und einleuchtend erläutert hat.

Als Ergänzung dies: Wir hatten es bei den vorhin beratenen Bestimmungen – wie Sie bemerkt haben, war ich dort nicht immer der gleichen Meinung wie die Kommission – immerhin mit dem thematisch abgegrenzten Bereich der terroristischen Straftaten zu tun. Zudem gibt es überall einen Rechtsschutz, da es sich um Strafbestimmungen handelt, die zu einem Gerichtsverfahren führen und dann von einem Richter beurteilt werden.

Ich stimme Kollege Rieder vollumfänglich zu, dass wir das hier eben genau nicht haben. Hier geht es um eine alleinige Handlungsmöglichkeit der Staatsanwaltschaften. Ich gehe mit ihm einig, dass man wohl häufig, aber doch eben nicht immer darauf vertrauen kann, dass bei unseren Strafverfolgungsbehörden das nötige Fingerspitzengefühl vorhanden ist.

Ich bitte Sie, dem Einzelantrag Rieder zuzustimmen.

Jositsch Daniel (S, ZH), für die Kommission: Ich möchte dazu noch Stellung nehmen, insbesondere zu dem, was Herr Rieder ausgeführt hat. Als ich Herrn Rieder zugehört habe, habe ich zweimal nachgeschaut, ob ich noch irgendeinen Minderheitsantrag übersehen hatte. Plötzlich hatte ich nämlich das Gefühl, man sei grundsätzlich gegen das ganze Kapitel. Ich habe dann festgestellt, dass das nicht der Fall ist. Das freut mich natürlich.

Trotzdem möchte ich noch etwas korrigieren. Wenn Sie jetzt ein Bild gezeichnet haben, wo Schleusen geöffnet und Informationen vorzeitig mitgeteilt werden, ist das in Wirklichkeit nicht ganz so. Insbesondere möchte ich die Aufmerksamkeit auf Artikel 80dbis Absatz 4 lenken. Dort wird ganz klar gesagt, dass die vorzeitige Übermittlung voraussetze, dass sich die ersuchende ausländische Behörde vorgängig verpflichte. Herr Rieder will, dass dies schriftlich erfolgen müsse. Das ist mir eigentlich egal; in der Regel wird es ohnehin schriftlich sein.

Doch jetzt zu Absatz 4 Buchstabe a: Dort steht, die Informationen oder Beweismittel seien "nur zu Ermittlungszwecken, keinesfalls aber zum Zweck des Beantragens, Begründens oder Aussprechens eines Endentscheids zu verwenden". Damit wird klar, dass es um die Ermittlungstätigkeit geht. Was bedeutet Ermittlung? Ermittlung bedeutet, dass man auf polizeilicher Ebene versucht, Täter zu finden respektive strafbare

Handlungen zu ermitteln. Die eigentliche strafrechtliche Beurteilung wird davon ausgenommen.

Die Unterscheidung sei nicht klar, sagen Sie, Herr Rieder. Doch sie ist es und wird hier relativ deutlich beschrieben: Die Ermittlung und die nachherige justizielle oder gerichtliche Beurteilung werden voneinander getrennt. In der schweizerischen Strafprozessordnung finden Sie eine klare Unterscheidung zwischen Ermittlungs- und weiterführender Untersuchungstätigkeit und Beurteilung des Falles. Das ist hier relativ klar.

Ebenfalls relativ klar ist der Entwurf des Bundesrates auch in Buchstabe c: Dieser besagt, dass "die durch die vorzeitige Übermittlung erlangten Informationen oder Beweismittel aus den Akten des ausländischen Verfahrens zu entfernen" seien, "wenn die Rechtshilfe verweigert wird". Wenn also eine Rechtshilfe nicht stattfindet, müssen diese Informationen aus den Akten im Nachhinein wieder entfernt werden.

Jetzt fragen Sie, Herr Kollege Rieder, ob wir da das Verhalten der ausländischen Staaten vollständig unter Kontrolle hätten. Nein, das haben wir nicht. Aber hier geht es auch ein bisschen ums Abwägen: Wollen wir im Kampf gegen den Terrorismus international zusammenarbeiten und damit ausländischen Behörden auch einen gewissen Vertrauensbonus entgegenbringen, oder wollen wir das nicht?

Selbstverständlich gehe ich davon aus, dass ein solches Verfahren, wenn es mit einem Staat nicht funktioniert, auch nicht durchgeführt wird. Aber ich glaube – noch einmal – ganz klar: Wenn wir international vernetzte und international tätige kriminelle Organisationen bekämpfen wollen, dann müssen wir im Rahmen der Ermittlung über die Grenzen hinausgehen. Das findet in gewisser Form Gott sei Dank heute schon statt, aber das muss auch im Gesetz hier klar vorgesehen werden, damit auch Klarheit darüber besteht, wie die internationale Zusammenarbeit stattfinden soll.

Und jetzt haben Sie gesagt, Sie wollen eigentlich nur, dass man das reduziert, dass man also die beiden Voraussetzungen zusammennimmt und das auf terroristische Handlungen reduziert, soweit sie Delikte gegen Leib und Leben betreffen. Es wäre keine Katastrophe, sage ich jetzt von mir aus, wenn dieser Antrag durchkommt. Aber trotzdem, auch hier: Die SiK hat diesen Einzelantrag nicht besprochen, aber aus der Diskussion der SiK heraus, und Sie haben das vorhin bestätigt, wollten wir keine Unterscheidung zwischen terroristischen Organisationen und anderen hochgefährlichen – hochgefährlichen! – kriminellen Organisationen vornehmen. Deshalb würde ich Ihnen empfehlen, bei der Variante des Bundesrates zu bleiben. Auch hier: Es handelt sich um sehr eingeschränkte Möglichkeiten, die zur Verfügung stehen. Wie ich Ihnen gesagt habe, besteht keine Gefahr, dass diese Informationen missbraucht werden, wenn das Gesetz korrekt angewendet wird, und davon gehe ich jetzt aus.

Rieder Beat (M-CEB, VS): Herr Kollege Jositsch, ich bin in allen Punkten bei Ihnen, aber ich habe in meinem Einzelantrag die Definition nicht nur auf terroristische Taten begrenzt, sondern habe "insbesondere die Begehung einer terroristischen Straftat" geschrieben. Es sind also mit meinem Antrag alle organisierten Verbrechen gegen Leib und Leben einbezogen.

Wenn ich Ihnen sage, dass ich bei Absatz 4, den Sie hier evaluiert haben, nach wie vor daran festhalte, dass es diese Unterscheidung zwischen Ermittlungszweck und Beweiszweck im Hauptverfahren nicht gibt, dann halte ich mich einfach an die aktuelle Rechtslehre; ich erfinde da nichts Neues.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Ich äussere mich gerne – einerseits wegen der Materialien zu diesem Artikel insgesamt, andererseits spezifisch wegen des Einzelantrags Rieder. Weil Sie die Frage der EMRK und der Souveränität gestellt haben, möchte ich aber vorausschicken, dass Artikel 1a des Rechtshilfegesetzes die Souveränität garantiert und Artikel 2 postuliert, dass die EMRK befolgt werden muss. Das heisst, diese Grundsätze gelten ohnehin über das ganze Rechtshilfegesetz hinweg.

Wie Herr Ständerat Jositsch ausgeführt hat, ist Artikel 80dbis wichtig für die Verhütung und Prävention von Terroranschlägen.

gen. Insbesondere sollen auch Straftaten verhindert werden können, die der Vorbereitung des Terrorismus dienen. Darunter fällt beispielsweise die Finanzierung des Terrorismus, die direkt oder indirekt stattfinden kann. Oft geht es um Straftaten wie organisierten Menschenhandel, um Zwang zur Prostitution, um Waffen- und Drogenhandel, ja selbst mit Kinderpornografie wird Terrorismus finanziert. Derartige Handlungen dienen häufig der Finanzierung von solchen verwerflichen Aktivitäten. Deshalb muss auch die vorzeitige Übermittlung bei anderen schweren Straftaten zulässig sein. Darauf komme ich dann noch beim Einzelantrag Rieder zu sprechen, der dies nicht mehr alternativ, sondern kumulativ vorsieht.

Der Rechtsschutz aller betroffenen Personen ist vollumfänglich gewährleistet und die richterliche Kontrolle ebenfalls sichergestellt. Artikel 80dbis ist zudem eine Kann-Vorschrift, sodass die schweizerischen Staatsanwaltschaften nicht verpflichtet werden, diese Bestimmung anzuwenden. Sie unterstellen jetzt, dass jeder Staatsanwalt das einfach so macht. Ich gehe hier von einem etwas anderen Bild aus. Diese sogenannte dynamische Rechtshilfe, die Sie auch zitiert haben, wird hauptsächlich im Verkehr mit Staaten zur Anwendung gelangen, mit denen wir eine lange und vertrauensvolle Rechtshilfekooperation haben. Das ist nicht eine Frage der Auslegung, sondern der bereits heute von den Strafverfolgungsbehörden angewandten Praxis. Der entsprechende ausländische Staat muss zudem insbesondere die Mindeststandards zum Schutz der individuellen Rechte der betroffenen Person – also die EMRK – gewährleisten, wie sie in Artikel 2 unseres Rechtshilfegesetzes zum Ausdruck kommen.

Nun kurz zu Absatz 1 der Bestimmung: Er ermöglicht eine wirksame Prävention. Die Bestimmung kommt nur ausnahmsweise zum Tragen. Sie dient der Abwendung einer terroristischen oder anderen schwerwiegenden Gefahr oder deckt Fälle ab, in denen das ausländische Verfahren ohne die vorzeitige Übermittlung der Informationen und Beweismittel unverhältnismässig erschwert würde.

Gerade für die erfolgreiche Bekämpfung des Terrorismus oder der organisierten Kriminalität ist die Vertraulichkeit zentral. Ich gebe Ihnen ein Beispiel: Gezielte Telefonüberwachungen und die Übermittlung dieser Daten im Rahmen eines Rechtshilfeverfahrens können helfen, Pläne für einen unmittelbar bevorstehenden Anschlag aufzudecken oder geheime Absprachen unter den Mitgliedern einer Terrororganisation zu erkennen. Es ist klar, dass man dem möglichen Beschuldigten dies nicht vorher zur Kenntnis bringen kann.

Gemäss Absatz 2 gelangt die Bestimmung nur bei schwerwiegenden Straftaten zur Anwendung, welche Anlass zur Auslieferung geben. Dies ist dann der Fall, wenn die Tat mit einer Freiheitsstrafe von einem Jahr oder mehr bedroht ist; auch das ist wichtig, ich habe es vorhin gesagt. Es ist nicht immer *prima vista* klar, dass es um Terrorismus geht. Es kann durchaus einfach um Geldbeschaffung im Rahmen anderer Delikte gehen, wie zum Beispiel Drogenhandel, und da sind Sie je nachdem nicht bei einem höheren Strafmass, sondern unter dieser Schwelle von einem Jahr für auslieferungsfähige Delikte.

Gemäss Absatz 3 können die Informationen sowohl auf Ersuchen als auch unaufgefordert übermittelt werden. Das ist für eine wirksame Zusammenarbeit wichtig. Was bedeutet das aber in der Praxis? Bei unaufgeforderter Übermittlung macht primär die Schweizer Staatsanwaltschaft die ausländische Behörde auf die Möglichkeit einer vorzeitigen Übermittlung aufmerksam. Gleichzeitig weist sie darauf hin, dass die Bedingungen von Absatz 4 in jedem Fall vor der vorzeitigen Übermittlung erfüllt sein müssen.

Gemäss Absatz 4 der neuen Bestimmung ist die vorzeitige Übermittlung von Informationen und Beweismitteln – ich habe es bereits angetönt – nur unter restriktiven Bedingungen zulässig. Der Staat, der die Information erhalten soll, muss sich vorgängig zur Einhaltung dieser Bedingungen verpflichten.

Es ist wichtig, sich Folgendes vor Augen zu halten: Die in der Schweiz erhobenen Informationen dürfen ausschliesslich zu Informationszwecken – Herr Jositsch hat noch einmal darauf hingewiesen –, das heisst zu Ermittlungszwecken ver-

wendet werden: nur zu Ermittlungszwecken. Als Beweismittel im ausländischen Verfahren werden sie erst zulässig, wenn die Schlussverfügung der Schweiz im Rechtshilfeverfahren rechtskräftig ist, das heisst, erst nachdem die betroffene Person die Möglichkeit hatte, sich dazu zu äussern, und auch die Möglichkeit hatte, Beschwerde einzulegen. Die Geheimhaltung gegenüber der betroffenen Person ist kein Selbstzweck. Nur Unterlagen, die geheim bleiben müssen, werden der betroffenen Person vorläufig nicht zur Kenntnis gebracht. Sobald es das ausländische Verfahren zulässt, aber auf jeden Fall vor Erlass der Schlussverfügung wird die betroffene Person über die Übermittlung informiert. Die betroffene Person kann ihre Rechte damit mit einer Beschwerde gegen die Schlussverfügung und gleichzeitig gegen die Verfügung bezüglich der vorzeitigen Übermittlung geltend machen. Wenn die Rechtshilfe verweigert wird, muss die ausländische Rechtshilfebehörde die vorzeitig erhaltenen Informationen aus den Akten entfernen, und das hat in der Praxis bis jetzt problemlos funktioniert.

Nun, zusammenfassend kann ich zu diesem Artikel sagen: Die Mitteilung an die betroffene Person, dass Informationen vorzeitig übermittelt wurden, wird zwar aufgeschoben, das ist richtig. Dennoch werden die Bedürfnisse der Strafverfolgung einerseits und der Schutz der berechtigten Interessen der betroffenen Person andererseits in Einklang gebracht. Der ausländische Staat, der die Informationen erhält, muss die entsprechenden Bedingungen einhalten. Das gilt umso mehr, als das Bundesamt für Justiz hier ja auch Aufsichtsbehörde ist.

Wenn ich Ihren Einzelantrag anschau, dann sehe ich, dass dieser verlangt, dass die beiden Voraussetzungen hier im Gesetzestext nicht alternativ – ich habe es bereits erwähnt –, sondern kumulativ vorliegen müssen. Damit würde der Anwendungsbereich der Bestimmung sehr stark eingeschränkt. Sie wäre wahrscheinlich praktisch nicht mehr anwendbar. Terrorakte und insbesondere deren Vorbereitung werden zwischen den Staaten so sicherlich nicht mehr wirksam bekämpft werden können, wenn man sowohl die Bedingung der Erschwerung des ausländischen Verfahrens als auch die Bedingung "schwere und unmittelbare Gefahr für Leib und Leben" erfüllen muss.

Ich gebe Ihnen ein Beispiel. Man muss auch Fälle im Auge behalten, bei denen die Gefährdung von Leib und Leben indirekt oder eventuell zeitlich verschoben da ist. Wenn zum Beispiel jemand eine Schlüsselinfrastruktur eines Landes angreift, gibt es im Moment nicht eine direkte Gefahr für Leib und Leben, aber der wirtschaftliche Schaden kann enorm sein. Oder denkbar sind auch Cyberattacken, welche keine unmittelbaren Schäden an Leib und Leben verursachen, aber unser System lahmlegen könnten. Stellen Sie sich beispielsweise vor: Wenn jetzt ganze Systeme in den Spitälern lahmgelegt würden, könnte das auch ein Terroranschlag, eine Cyberattacke sein. Das ist dann vielleicht nicht eine direkte Bedrohung von Leib und Leben. Diese Fälle muss man aber auch im Auge behalten, wenn man sie strafrechtlich bekämpfen will.

Ich beantrage Ihnen deshalb, dem Entwurf des Bundesrates und dem Antrag der Kommission zu folgen.

Jositsch Daniel (S, ZH), für die Kommission: Der Antrag Hefti bezieht sich auf den gesamten Abschnitt über die gemeinsame Ermittlungsgruppe. Diese ist geregelt in den Artikeln 80dter bis 80dduodecies. Ich weiss nicht, ob die lateinische Nummerierung "duodecies" ein Rekord ist. Jedenfalls sind Latein-Grundkenntnisse notwendig, um den Überblick über den Abschnitt zu behalten.

Der Abschnitt sieht gemeinsame Ermittlungsgruppen vor. Er sieht vor, dass Strafverfolgungsteams über die Grenze hinaus zusammenarbeiten können. Auch hier gilt eigentlich das Gleiche, was vorhin schon gesagt worden ist, nämlich dass die Bekämpfung von Terrorismus und internationaler Kriminalität der Zusammenarbeit über die Grenzen hinaus bedarf. Eine entsprechende Ermittlungsgruppe muss natürlich bewilligt werden. Sie kann sich nicht einfach so bilden. Sie wird befristet eingerichtet, ist also während einer bestimmten Dauer

tätig. Die vorzeitige Übermittlung von Unterlagen wird separat geregelt, nämlich gemäss dem Abschnitt, den wir gerade behandelt und bereinigt haben. Ich bin der Ansicht, und Ihre Kommission mit mir, dass der Bundesrat ein probates und wichtiges Mittel zur Bekämpfung internationaler krimineller und insbesondere terroristischer Organisationen vorsieht und dass es deshalb notwendig ist, dass man auch hier über die Grenzen hinaus in einem beschränkten, sehr klar abgegrenzten Bereich tätig ist.

Ich empfehle Ihnen daher, das Konzept im Sinne der Kommission und des Bundesrates zu unterstützen und dem Antrag Hefti nicht zuzustimmen.

Hefti Thomas (RL, GL): Wie unser Kollege Mathias Zopfi bin auch ich Mitglied des Glarner Anwaltsverbandes. Ich war im letzten Jahrzehnt sogar während fünf Jahren dessen Präsident.

Ich möchte Sie mit diesem Einzelantrag als Mitglied der Kommission für Rechtsfragen bitten, den gesamten Abschnitt 2a zu streichen. Als es in der Kommission für Rechtsfragen darum ging, zuhanden der SiK einen Mitbericht zu verfassen, bin ich mit diesem Antrag in der Minderheit verblieben. Ich bin aber der Auffassung, dass dieser Abschnitt ausserordentlich weit geht, wie das Kollege Rieder bereits im letzten Dezember ausgeführt hat. Es ist, denke ich, deshalb richtig, wenn der Rat über diese Frage entscheidet.

Der Abschnitt geht in zweierlei Hinsicht weit, nämlich bezüglich der Möglichkeiten und Rechte, die den Ermittlungsorganen einer solchen Gruppe eingeräumt werden, und bezüglich der Möglichkeiten und Rechte, die ausländischen Ermittlern auf unserem Staatsgebiet eröffnet werden, was dann die Souveränität betrifft.

Die Botschaft spricht auf Seite 6491 – Kollege Rieder hat bereits darauf hingewiesen – von sogenannt dynamischer Rechtshilfe. Das ist nicht mehr ganz das Gleiche wie die bis anhin im Rechtshilfegesetz gesetzlich verankerte klassische Rechtshilfe. Das wird dazu führen, dass die Rechte der Betroffenen im Vergleich zu heute erheblich eingeschränkt werden.

Es geht um eine relativ grundlegende Änderung des Rechtshilferechts. Der gegen die Einschränkung der Rechte der Betroffenen vorgesehene Rechtsschutz wird sich kaum als sehr wirksam erweisen; insbesondere ist er im ersuchenden Staat wahrscheinlich kaum durchsetzbar. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Schweiz Führung, Organisation und Verantwortlichkeit internationaler Straforgane nicht einseitig regeln kann.

Lassen Sie mich anhand eines Beispiels zu Artikel 80dter – auf Seite 21 der deutschen Fahne – aufzeigen, weshalb ich der Auffassung bin, dass dem Einsatz solcher gemeinsamer Ermittlungsgruppen wenig Grenzen gesetzt sind. Dort steht in Absatz 1: "Die kantonale oder eidgenössische Rechtshilfebehörde kann zur Verfolgung eines bestimmten Zwecks" – das ist ja alles! – "in Absprache mit der zuständigen ausländischen Justizbehörde eine gemeinsame Ermittlungsgruppe (GEG) einsetzen, die in einem an der GEG teilnehmenden Staat eine Strafuntersuchung durchführt oder die Durchführung unterstützt." Das erlaubt es doch, solche Gruppen fast grenzenlos einzusetzen.

In Absatz 2 steht dann: "Eine GEG kann insbesondere im Rahmen einer schwierigen oder komplexen Strafuntersuchung eingesetzt werden" – insbesondere, aber eben nicht nur das. Allgemeiner kann man das ja kaum sagen.

Diese Gruppe kann drittens ausschliesslich eingesetzt werden, wenn ein Rechtshilfeersuchen einer Justizbehörde vorliegt. Das ist kaum eine wirkliche Einschränkung; ein solches Gesuch ist rasch gemacht. "Die Einsatzdauer der GEG ist zu befristen." Jawohl, das hat der Kommissionssprecher gesagt. Aber der Einsatz kann bei Bedarf verlängert werden – und wieder verlängert und wieder verlängert werden. Es ist auch hier eigentlich keine wirkliche Grenze gesetzt.

"Die zuständige Behörde legt für ihren Staat den Verantwortlichen und die Mitglieder der GEG fest. Die GEG kann bei Bedarf Experten und Hilfspersonen beziehen." Damit ist gesagt, wer dabei sein kann, aber man kann das später auch ändern; das wird in einem anderen Artikel auch gesagt. Und

schliesslich: "Der Einsetzungsakt" – dieser gemeinsamen Ermittlungsgruppe – "wird dem Bundesamt in schriftlicher Form zur Kenntnis gebracht."

Das ist dann auch schon alles. Das ist es: äusserst flexibel zugunsten der Ermittler, was die Gewichte zwischen Ermittlern und Betroffenen erheblich zugunsten der Ermittler verschiebt. Die Botschaft beschreibt das auf Seite 6498 relativ entwaffnend mit folgenden Worten: "Durch einen prägnanten und nicht zu detaillierten Wortlaut jeder einzelnen Bestimmung soll die Rechtsanwendung erleichtert werden", dies wohl gemerkt nicht nur zugunsten unserer Schweizer Ermittler, sondern auch all der in einer solchen Gruppe mitwirkenden ausländischen Ermittler. Mir gefällt es nicht, dass ausländische Ermittler bei hier bei uns in der Schweiz lebenden Menschen z. B. Verhöre, Hausdurchsuchungen, Beschlagnahmen oder Weiteres vornehmen lassen können. Es ist dies ein Eingriff in unsere Souveränität. Wollen wir das? Wollen wir das in diesem unbestimmten, weiten Ausmass? Wenn die ausländischen Strafverfolger hier bei uns handeln, sind sie zwar gehalten, unser Recht zu beachten: Aber kennen sie es wirklich, und wollen sie es wirklich auch kennen?

Wir werden mit dieser Vorlage eine Kompetenzverlagerung von der Justiz, der dritten Gewalt, zu den Strafverfolgungsbehörden erleben. Das ist in diesem Ausmass meiner Ansicht nach nicht gut und rechtsstaatlich bedenklich.

Wir tun daher gut daran, diesen Abschnitt zu streichen.

Jositsch Daniel (S, ZH), für die Kommission: Ich möchte nur noch kurz Stellung nehmen. Herr Hefti hat klar deklariert, dass er sich aus Anwaltsicht äussert. Er hat diese Interessen auch dargelegt. Das ist legitim. Ich bin auch Anwalt; nichtsdestotrotz glaube ich, dass wir ein bisschen über die Anwaltsbrille hinausblicken müssen.

Herr Hefti hat klar gesagt – und da gebe ich ihm recht –, dass mit diesen gemeinsamen Ermittlungsgruppen das Gewicht zugunsten der Ermittler verlagert werden soll; ja, genau darum geht es, darum, die Ermittlung zu stärken. Wen wollen Sie denn schützen, Herr Hefti? Es geht ja nur darum, dass wir den Strafverfolgern die Möglichkeit geben, gegen Kriminelle vorzugehen. Ich weiss, wenn man Anwalt ist – ich bin auch Anwalt –, vertritt man die Interessen von beschuldigten Personen. Das ist legitim im Strafverfahren, aber als Gesetzgeber müssen wir nicht die Kriminellen schützen; wir müssen der Ermittlungsbehörde die notwendigen Instrumente in die Hand geben. Alles, was wir machen, ist, zu ermöglichen, dass Kriminelle über die Landesgrenze hinweg verfolgt werden können – Kriminelle, nicht irgendwelche anderen Bürger. Wenn es dann zu einem Strafverfahren kommt, wird entschieden. Da braucht es dann die Anwälte, die die Interessen der Beschuldigten wahrnehmen, damit nicht die Falschen erwischt werden. Aber hier geht es um gemeinsame Strafermittlung.

Noch einmal: Kriminelle Organisationen sind international tätig. Wenn wir sie nicht international verfolgen können, dann hinken wir immer hinterher. Sie wissen, wie wichtig das in all den Fällen war, in denen terroristische Zellen aufgedeckt worden sind; das konnte nur geschehen, weil Informationen geflossen sind. Genau gleich geht es auch hier um die Ermittlung von Straftaten. Hier ist die internationale Zusammenarbeit zwingend und notwendig.

Deshalb ersuche ich Sie hier dringend, dem Konzept des Bundesrates zu folgen.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Ich bin dankbar für dieses flammende Plädoyer von Ständerat Jositsch. Dieses Konzept wurde auch in der SiK-S und in den breit angelegten Hearings nicht bestritten. Wenn der Anwaltsverband im Nachhinein gewisse Bestimmungen bekämpft, dann nehme ich das zur Kenntnis, und wenn er bei gewissen Fragen eine Mehrheit findet, nehme ich das ebenfalls zur Kenntnis. Deshalb war ich froh um das Votum von Ständerat Jositsch.

Diese gemeinsamen Ermittlungsgruppen sind keine neue Erfindung. Sie sind ein bekanntes und bewährtes Instrument der internationalen Zusammenarbeit. Bereits seit 2005 können in der Schweiz solche Ermittlungsgruppen eingesetzt werden. Zwischen 2012 und 2018 war die Schweiz an 27

Ermittlungsgruppen beteiligt. Diese bestehende Praxis führt, wenn man das jetzt in die Gesetzgebung überführen will, zu einer relativ detaillierten Regelung. Das muss eigentlich auch im Sinne und Geiste des Antragstellers sein.

Ich möchte Ihnen auch Folgendes sagen, Herr Ständerat Hefti: Die gemeinsame Ermittlungsgruppe arbeitet im Rahmen von Rechtshilfeersuchen. Der Zweck der Ermittlung und damit auch die Eckwerte werden im Rechtshilfeersuchen festgelegt. Das ist nicht einfach Kraut und Rüben und alles durcheinander, sondern es geht um einen spezifischen Fall, es geht um ein spezifisches Rechtshilfeersuchen.

Bei solchen gemeinsamen Ermittlungsgruppen arbeiten die ausländischen Ermittler nicht frei in der Schweiz und werden hier einfach so selbstständig tätig, sondern sie arbeiten gemeinsam mit und unter Kontrolle der Schweizer Ermittlungsbehörde. Das muss man hier eben auch deutlich sagen: Sie stehen gemäss Entwurf unter der vollständigen Kontrolle des Schweizer Ermittlungsleiters. Dasselbe gilt natürlich auch für Schweizer Vertreter im Ausland. Auch hier ist es wieder so, dass die gewonnenen Informationen im Ausland nur zu Ermittlungszwecken verwendet werden können. Sollen die Informationen als Beweismittel verwendet werden, muss ein Rechtshilfeverfahren mit allen Beschwerderechten für die Betroffenen in der Schweiz durchgeführt werden.

Zudem kann die gemeinsame Ermittlungsgruppe ausschliesslich von einer Justizbehörde eingesetzt werden, nicht von einer Polizeibehörde, und dies nur für den spezifischen Fall – ich habe es gesagt. Dabei müssen die Menschenrechte und die Grundfreiheiten gemäss Rechtshilfegesetz respektiert werden. Dieser Rahmen ist hier also klar abgesteckt.

Wir sprechen über ein Instrument, das wir heute schon kennen. Wenn Sie nun dem Einzelantrag Hefti zustimmen, könnte ich Ihnen wahrlich nicht aus dem Stand sagen, ob solche gemeinsamen Ermittlungsgruppen überhaupt noch zulässig wären – wahrscheinlich wären sie es nicht. Wir haben sie teilweise staatsvertraglich vereinbart. Aber im Gesetz wurde das nicht in diesem Detaillierungsgrad niedergeschrieben.

Ich bitte Sie deshalb dringend, auch hier dem Antrag der Kommission zuzustimmen.

Art. 80dbis Abs. 1 Bst. a, b, 4 – Art. 80dbis al. 1 let. a, b, 4

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Rieder ... 26 Stimmen

Für den Antrag der Kommission ... 17 Stimmen

(0 Enthaltungen)

2a. Abschnitt (Art. 80dter-80dduodecies)

Section 2a (art. 80dter-80dduodecies)

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission ... 26 Stimmen

Für den Antrag Hefti ... 16 Stimmen

(1 Enthaltung)

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

Ziff. II Ziff. 6

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. II ch. 6

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
(namentlich – nominatif; 18.071/3395)*

Für Annahme des Entwurfes ... 35 Stimmen
(Einstimmigkeit)
(8 Enthaltungen)

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse

gemäss Brief an die eidgenössischen Räte

Proposition du Conseil fédéral

Classer les interventions parlementaires

selon lettre aux Chambres fédérales

Angenommen – Adopté

19.032

Polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus. Bundesgesetz

Mesures policières de lutte contre le terrorisme. Loi fédérale

Fortsetzung – Suite

Ständerat/Conseil des Etats 09.12.19 (Erstrat – Premier Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 09.03.20 (Fortsetzung – Suite)

Präsident (Stöckli Hans, Präsident): Wir sind auch hier am 9. Dezember 2019 auf die Vorlage eingetreten. Sie haben die Vorlage dann ebenfalls an die Kommission zurückgewiesen mit dem Auftrag, sie unter Einbezug eines Mitberichtes der Kommission für Rechtsfragen erneut zu beraten. Wir führen zuerst eine allgemeine Diskussion.

Jositsch Daniel (S, ZH), für die Kommission: Bei diesem Geschäft gilt das Gleiche wie beim gerade beratenen Geschäft. Wir sind in der Wintersession 2019 auf das Geschäft eingetreten. In der Folge hat eine Rückweisung an die SiK stattgefunden, mit der Auflage, einen Mitbericht der RK-S zu berücksichtigen. Der Bericht der RK-S ist erfolgt, die SiK-S hat das Geschäft erneut beraten, und es liegt nun zur Detailberatung vor. Was die Beratung betrifft, so gibt es im Prinzip zwei Punkte, bei denen Minderheiten bestehen und damit Diskussionsbedarf. Der eine ist die Massnahme der Eingrenzung auf eine Liegenschaft, der andere ist die Altersgrenze für die Massnahmen, die in diesem Gesetz vorgesehen sind. Das sind die beiden wesentlichen Punkte. Beim Rest hat die SiK grundsätzlich das Konzept des Bundesrates übernommen. Soweit mir bekannt ist, liegen dazu weder weitere Minderheitsanträge noch Einzelanträge vor.

Präsident (Stöckli Hans, Präsident): Frau Bundesrätin Keller-Sutter verzichtet auf das Wort.