

Vierzehnte Sitzung – Quatorzième séance

Dienstag, 22. September 2020
Mardi, 22 septembre 2020

08.00 h

18.071

Terrorismus und organisierte Kriminalität. Übereinkommen des Europarates

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

Différences – Divergences

Ständerat/Conseil des Etats 09.12.19 (Erstrat – Premier Conseil)
Ständerat/Conseil des Etats 09.03.20 (Fortsetzung – Suite)
Nationalrat/Conseil national 16.06.20 (Zweitrat – Deuxième Conseil)
Ständerat/Conseil des Etats 08.09.20 (Différences – Divergences)
Nationalrat/Conseil national 22.09.20 (Différences – Divergences)
Ständerat/Conseil des Etats 23.09.20 (Différences – Divergences)
Nationalrat/Conseil national 25.09.20 (Schlussabstimmung – Vote final)
Ständerat/Conseil des Etats 25.09.20 (Schlussabstimmung – Vote final)

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 Revirement des normes pénales contre le terrorisme et le crime organisé

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

Ziff. II Ziff. 2 Art. 260ter Abs. 1 Bst. c

Antrag der Mehrheit
Festhalten

Antrag der Minderheit

(Hurter Thomas, Addor, Cattaneo, de Quattro, Fiala, Heimgartner, Hess Erich, Riniker, Tuena, Walliser, Zuberbühler)
Streichen

Ch. II ch. 2 art. 260ter al. 1 let. c

Proposition de la majorité
Maintenir

Proposition de la minorité

(Hurter Thomas, Addor, Cattaneo, de Quattro, Fiala, Heimgartner, Hess Erich, Riniker, Tuena, Walliser, Zuberbühler)
Biffer

Ziff. II Ziff. 5 Art. 80dbis

Antrag der Mehrheit
Abs. 1 Bst. a

a. wenn die ausländischen Ermittlungen in Fällen von organisierter Kriminalität oder Terrorismus ohne diese Rechtshil-

femassnahme unverhältnismässig erschwert würden, insbesondere bei Kollusionsgefahr oder zu wahrender Vertraulichkeit des Verfahrens; oder

Abs. 1 Bst. b, Abs. 4
Festhalten

Antrag der Minderheit

(Addor, Heimgartner, Hess Erich, Hurter Thomas, Tuena, Walliser, Zuberbühler)

Abs. 1 Bst. a, b, Abs. 4
Festhalten

Ch. II ch. 5 art. 80dbis

Proposition de la majorité

Al. 1 let. a

a. lorsque les enquêtes étrangères portant sur des affaires de criminalité organisée ou de terrorisme seraient excessivement difficiles sans cette mesure d'entraide judiciaire, notamment en raison du risque de collusion, ou parce que la confidentialité de la procédure doit être préservée; ou

Al. 1 let. b, al. 4

Maintenir

Proposition de la minorité

(Addor, Heimgartner, Hess Erich, Hurter Thomas, Tuena, Walliser, Zuberbühler)

Al. 1 let. a, b, al. 4

Maintenir

La présidente (Moret Isabelle, présidente): Il reste deux divergences, que nous allons traiter en un seul débat.

Hurter Thomas (V, SH): Ich erlaube mir, einerseits meine Minderheit zu begründen und andererseits gerade auch die Fraktionsbeurteilung hier kundzutun. Nun, um was geht es? Es geht grundsätzlich um die Terrorismusbekämpfung, da sind wir alle dafür, auch wir von der SVP haben das immer wieder gefordert; und es geht hier um die Umsetzung im nationalen Recht. Wir unterstützen diese Umsetzung. Es gibt allerdings zwei grössere Differenzen.

Die grosse Differenz betrifft die Minderheit Hurter Thomas bzw. die ursprüngliche Fassung des Bundesrates. Hier möchte eine Mehrheit, dass humanitäre Organisationen nicht unter dieses Gesetz fallen, zum Beispiel das IKRK. Man will hier also eine bestimmte Organisation herausnehmen. Ich muss Ihnen sagen: Wenn wir das tun, dann schaffen wir auf der einen Seite Unsicherheit und auf der anderen Seite allenfalls eine Lücke, und genau das wollen wir nicht. Es gibt nämlich einige Gründe, warum das nicht gut ist.

Ein Grund ist, dass es nicht notwendig ist. Das hat der Bundesrat selber mehrmals in der Kommission gesagt. Der Bundesrat hat sich in der Strategie 2015 ebenfalls dazu geäussert und gesagt, es sei nicht notwendig. Im Gegenteil, wenn Sie das hier so erwähnen, dann schaffen Sie eben Unsicherheit.

Ein Grund ist auch, dass die einzelfallweise gerichtliche Beurteilung nicht mehr möglich ist, und das ist die ganz grosse Gefahr. Ich denke, dass wir diese Lücke nicht auf tun dürfen. Ich mache Ihnen zudem ein Beispiel: Sie können sich alle an 9/11 erinnern. Da haben sich einige Leute die Mühe genommen, über Monate eine Pilotenausbildung zu machen, mehrere hunderttausend Franken zu investieren, um schlussendlich so etwas zu tun. Da ist es doch ein Einfaches, wenn man Terrorist ist, in irgendeiner Organisation in irgendeiner Form Mitglied zu sein und dann entsprechende Massnahmen zu ergreifen. Also bitte: Seien Sie etwas objektiv, auch Herr Flach, wenn Sie sich hier aufregen. Ich bin aber froh, dass Sie zuhören. Sie waren ja für diese Ausnahme. Sie wollen auch Sicherheit in der Schweiz, und deshalb bitte ich Sie, hier wirklich bei der Minderheit Hurter Thomas zu bleiben. Das ist auch die Vorlage des Bundesrates.

Die zweite Differenz besteht beim Rechtshilfegesetz. Hier haben wir zwei Bedingungen bezüglich vorzeitiger Übermittlung von Informationen der kantonalen und eidgenössischen Behörden. Gemäss Bundesrat gibt es eigentlich zwei Bedingungen: wenn die ausländische Ermittlung übermässig und un-

verhältnismässig erschwert wird oder wenn eine unmittelbare Gefahr oder Straftat bevorsteht. Jetzt hat der Ständerat dieses "oder" in ein "und" verwandelt und das Ganze auf eine "Gefahr für Leib und Leben" bezogen.

Ich muss Ihnen sagen, so etwas dürfen wir nicht annehmen, denn wenn Sie an Leib und Leben bedroht sind, dann ist es zu spät, dann nützt diese vorzeitige Übermittlung nichts. Deshalb ist die Ständeratsversion völlig falsch. Das ist das eine. Zudem erschwert diese kumulative Aufführung das Ganze sogar. Ich bitte Sie, hier bei der Minderheit zu bleiben. Das ist die Minderheit Addor. Sie entspricht übrigens auch wieder der Version des Bundesrates.

Zuletzt zu Absatz 4: Hier geht es darum, dass man die Zustimmung zu den Bedingungen vorgängig noch schriftlich verlangt. Ich muss Ihnen sagen, da sind Sie nun wirklich von vorgestern, wenn Sie so etwas wollen. Wenn wir schnell und verdeckt reagieren wollen, dann können wir nicht noch gross Schriftlichkeit machen, und ich bin überzeugt, dass sich die verantwortlichen Behörden in diesem Punkt sicher sehr gut vergewissern, bevor sie irgendwelche Informationen weitergeben.

Zusammengefasst: Bleiben Sie überall bei der Minderheit, dann sind Sie auch bei der Version des Bundesrates. Dann schaffen Sie keine zusätzlichen Lücken und keine neuen Unsicherheiten.

Addor Jean-Luc (V, VS): Mon collègue Hurter a déjà bien défriché le sujet. Je dis quand même quelques mots en français, parce que quand vous considérez le dépliant que vous avez sous les yeux, ce n'est pas forcément facile de vous y retrouver.

La proposition de la majorité de la commission, unanime, c'est, d'une manière générale, et contrairement à la version du Conseil des Etats, de donner à peu près systématiquement plus de liberté de manœuvre aux autorités concernées dans le domaine – et c'est dans cette matière que nous nous trouvons ici – de la transmission anticipée d'informations ou de moyens de preuve en matière d'entraide judiciaire dans le domaine pénal.

Sur ce point, on a l'impression qu'il y a trois minorités Addor. En réalité, il n'y en a qu'une seule, parce que la commission, contrairement au Conseil des Etats – je le répète –, est unanime sur pratiquement tous les points, sauf un, soit l'article 80dbis alinéa 1 lettre a, qui concerne les enquêtes étrangères. La commission propose la formulation suivante: "lorsque les enquêtes étrangères portant sur des affaires de criminalité organisée ou de terrorisme". Donc la majorité veut restreindre le champ d'application de cette disposition.

Avec la minorité que j'ai l'honneur de défendre, j'aimerais dire, et ce n'est pas forcément tous les jours comme cela, que nous sommes d'accord avec la version initiale du Conseil fédéral; parfois, il y a une bonne raison pour cela. Une des raisons pour cela, c'est que cette disposition s'inscrit dans un chapitre qui ne concerne pas que les questions de terrorisme ou de criminalité organisée, et il y a là une occasion pour nous de faciliter les procédures d'entraide plutôt que de les compliquer. Donc la question que pose ce petit détail sur lequel porte ma minorité est de savoir si nous voulons faciliter l'entraide judiciaire ou plutôt la compliquer.

Je vous propose d'opter pour la première variante, c'est-à-dire de la faciliter non seulement, évidemment, dans les enquêtes de terrorisme ou de criminalité organisée, mais aussi dans d'autres cas.

Roth Franziska (S, SO): Terrorismus will unsere Offenheit und Freiheit zerstören. Er hat sein Ziel dann erreicht, wenn wir selber beginnen, die Offenheit unserer Gesellschaft und unsere Freiheiten einzuschränken. Das ist eine gefährliche Entwicklung, insbesondere bezüglich der Einhaltung unserer Grundrechte. Der SP-Fraktion ist bewusst, dass Terrorismus und organisierte Kriminalität nicht vor der Schweizer Grenze haltmachen, sondern sich nur durch internationale Zusammenarbeit wirksam bekämpfen lassen. So gesehen ist Terrorismus auch für die Schweiz eine permanente Bedrohung. Selbstverständlich müssen dagegen Massnahmen getroffen werden; nicht nur, um auf Anschläge zu reagieren, sondern

im besten Fall auch, um sie zu verhindern. Mit dem Übereinkommen des Europarates, das bis Juni 2018 bereits 39 Staaten ratifiziert haben, werden europaweit anwendbare Normen geschaffen. Die Sicherheit in der Schweiz wird erhöht, wenn europaweit ein ähnlich hohes, vor allem einheitlich definiertes Schutzniveau zum Tragen kommt. Der Handlungsbedarf ist also ausgewiesen.

Mit einer entsprechenden Regelung für humanitäre Organisationen in Artikel 260ter StGB sollen international tätige Hilfsorganisationen geschützt werden. Diese Organisationen leisten z. B. medizinische Nothilfe für Menschen, die von bewaffneten Konflikten, Naturkatastrophen oder Pandemien betroffen sind. Zum Schutz der Organisationen, die sich nach den humanitären Grundsätzen der Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit richten, ist eine Klausel in Artikel 260ter zwingend nötig. Nur so ist gewährleistet, dass sie ihre Einsätze sicher durchführen können, denn in Artikel 260ter bezieht sich die Unterstützung einer kriminellen oder terroristischen Organisation neu eben nicht mehr nur auf eine verbrecherische Tätigkeit, sondern auf jede Art von Unterstützung. Mit dem Wegfall der kriminellen Absicht ergibt sich also eindeutig die Notwendigkeit einer Klausel für humanitäre Organisationen.

Die Vorlage gemäss Bundesrat und somit auch der Minderheitsantrag Hurter Thomas schützen diese Organisationen nicht. Es ist gelinde gesagt fahrlässig, humanitäre Organisationen auszuklammern und einfach darauf zu bauen, dass bis heute noch nie eine Verurteilung von Personen aus diesen Organisationen stattgefunden hat und man somit lieber blind vertraut, aus Angst, in humanitäre Organisationen könnten sich Terroristen einschleichen. Es darf nicht sein, dass z. B. medizinisches Personal strafrechtlich verfolgt wird, und das nur aus dem Grund, dass es verletzte oder kranke Menschen behandelt. Mit der Variante Bundesrat oder der Minderheit Hurter Thomas könnten solche humanitäre Hilfeleistungen als potenzielles Verbrechen der Unterstützung von Terrorismus gelten. Eine humanitäre Klausel bedeutet aber nicht generell eine Freistellung; die individuelle strafrechtliche Verantwortung der einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter besteht weiterhin.

Bei Ziffer II Ziffer 5 Artikel 80dbis Absatz 1 Buchstaben a und b sowie Absatz 4 unterstützt die SP-Fraktion die Mehrheit. Grundsätzlich aber wird sich die SP-Fraktion aufgrund von Artikeln, wie unter anderen Artikel 260sexies, deren Streichung in der Sommersession keine Mehrheit fand und die definitiv ins Gesinnungsstrafrecht abgleiten, in der Gesamtabstimmung enthalten oder die Vorlage gar ablehnen.

Candinas Martin (M-CEB, GR): Für die Mitte-Fraktion CVP-EVP-BDP ist klar, dass Extremismus und Terrorismus konsequent bekämpft werden müssen. Wiederholt haben wir entsprechende Massnahmen beantragt. Auch bei der Differenzbereinigung halten wir an diesem Grundsatz fest.

Ich gehe kurz auf die Minderheiten ein; zur Minderheit Hurter Thomas: Mit der vorliegenden Revision wird die bestehende Strafnorm gegen kriminelle Organisationen angepasst, damit sie auch auf Terrororganisationen zugeschnitten ist. Wir begrüßen die vorgesehene Erhöhung des Strafmasses. Der Mitte-Fraktion fehlt jedoch die ausdrückliche Erwähnung, dass diese Strafbestimmung für humanitäre Dienste, die von einer unparteiischen humanitären Organisation, wie dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz, erbracht werden, nicht angewendet werden kann. Im Heimatland des IKRK, dem Geburtsort der Genfer Konvention, wäre es, auch mit Blick auf unser Ansehen als Sitz von vielen internationalen Organisationen, völlig unverständlich, wenn wir eine Organisation wie das IKRK nicht ausdrücklich von dieser Strafbestimmung ausnehmen würden.

Alle sind sich einig, dass solche Tätigkeiten nicht bestraft werden sollen, aber sie fallen unter diesen Artikel. Vergessen wir nicht, dass im Rechtsstaat der Gesetzgeber und nicht der Richter entscheiden sollte, was strafbar ist. Genau das stellen wir hier sicher, wenn wir der Mehrheit zustimmen. Damit die humanitären Dienste nicht von einer beliebigen Organisation auch missbräuchlich erfolgen können, haben wir sie sehr eng eingeschränkt, und zwar auf solche, "die von einer

unparteiischen humanitären Organisation, wie dem Internationalen Roten Kreuz, in Übereinstimmung mit dem gemeinsamen Artikel 3 der Genfer Abkommen vom 12. August 1949 erbracht werden". Für das internationale Genf ist diese Bestimmung wichtig.

Der National- und der Ständerat haben sich mehrheitlich für eine Ausnahmeregelung für humanitäre Organisationen ausgesprochen. Der Wille, dass diese explizit von dieser Regelung ausgenommen werden, ist somit unbestritten. Es geht jetzt um die Frage, welche Variante besser ist. Die Frau Bundesrätin hat uns mitgeteilt, dass die Variante Nationalrat besser ist als jene des Ständerates, weil sie einerseits die Unparteilichkeit der Organisation und andererseits das IKRK als Beispiel explizit nennt, womit ein in der Schweiz bekannter Massstab gesetzt wird.

In diesem Sinne bitte ich Sie, der Mehrheit zu folgen.

Zur Minderheit Addor: Im Rechtshilfegesetz soll die Fähigkeit zur internationalen Zusammenarbeit mit anderen Staaten weiter ausgebaut werden. Um auch bei länderübergreifenden, komplexen Fällen genügend gewappnet zu sein, können neu gemeinsame Ermittlungsgruppen mit Partnerstaaten eingerichtet werden. Angesichts der heute vorhandenen Mobilität, gerade von Schwerstkriminellen, ist dies notwendig. Ebenso sollen der Austausch und die Auswertung von internationalen Informationen über die Terrorismusfinanzierung verbessert werden. Die Meldestelle für Geldwäscherei soll zu diesem Zweck Meldungen aus dem Ausland auch dann bearbeiten können, wenn dazu keine Meldung aus dem Inland vorliegt. Zudem soll die Rechtshilfe bei Bedarf vereinfacht und beschleunigt werden. Gerade im Bereich des Terrorismus ist diese Massnahme, auch wenn nur "ausnahmsweise" davon Gebrauch gemacht werden darf, von grösster Bedeutung für die Sicherheit.

Die internationale Zusammenarbeit ist bei der Terrorismusprävention und -bekämpfung essenziell. Die Mitte-Fraktion CVP-EVP-BDP anerkennt, dass dabei Informationen und Beweismittel teilweise vorzeitig übermittelt werden müssen. Mit dem Kompromissantrag der Mehrheit halten wir im Grundsatz an der nationalrätlichen Fassung fest. Wir kommen aber dem Ständerat in einem gewichtigen Punkt entgegen: Wir schränken die Ermittlungen mit dem Ausland auf Fälle von organisierter Kriminalität oder Terrorismus ein.

Die Mitte-Fraktion CVP-EVP-BDP bittet Sie, der Mehrheit zu folgen und die Minderheitsanträge abzulehnen.

Porchet Léonore (G, VD): Après de longs débats de fond lors de la session d'été sur la loi sur le terrorisme et la convention du Conseil de l'Europe, il reste aujourd'hui une question essentielle: le sort des organisations internationales – le sort que nous réservons à ces organisations dont le but est de protéger la vie et la santé, ainsi que de faire respecter la personne humaine. En cas de conflit armé, de guerre, les activités humanitaires sont celles qui cherchent à préserver la vie, préserver la sécurité, préserver la dignité, préserver le bien-être physique et préserver le bien-être mental des personnes affectées par le conflit, ou qui cherchent à restaurer ce bien-être s'il lui a été porté atteinte. Cette définition n'est pas la mienne, c'est – mot pour mot – celle des Conventions de Genève, ces traités qui règlent et protègent nos droits fondamentaux en cas de conflit armé.

Cette définition est incontestablement la seule perspective dans laquelle nous devons nous placer aujourd'hui pour adopter l'exclusion des services humanitaires des organisations que cette loi qualifie de criminelles et terroristes, comme le propose la majorité de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national à l'article 260ter alinéa 1 lettre c. Préserver la vie, la sécurité et la dignité, voici le rôle de ces organisations humanitaires impartialles que veut protéger la commission. Cette exception n'est pas un détail, car les ONG, leurs collaboratrices et collaborateurs, leurs bénévoles seraient, sinon, face à un flou juridique qui pourrait signifier l'incrimination de ces personnes luttant pour le droit à la dignité. Selon l'article 260ter alinéa 1, cette incrimination pourrait signifier une peine privative de liberté de cinq ans au plus.

Cette exception est donc absolument nécessaire. Aucune activité en faveur des droits humains et de la survie de civils plongés dans des situations inhumaines et dangereuses ne doit être potentiellement considérée comme terroriste.

Il a été dit ailleurs qu'une telle exception permettrait à un employé d'une organisation humanitaire de transporter des armes dans un camion estampillé sans être inquiété. C'est faux et les personnes qui défendent cet argument fallacieux le savent parfaitement! La proposition de la majorité de la commission parle bien de "services humanitaires". Transporter des armes ne saurait être un service humanitaire et ne bénéficierait donc pas de cette exception. Dire le contraire, c'est de la pure mauvaise foi, tout comme, Monsieur Hurter, parler du 11 septembre – là, on atteint vraiment le point Godwin de la lutte contre le terrorisme!

Vous aurez peut-être remarqué que deux solutions similaires prévoient d'inclure l'exception des ONG dans la définition de l'article 260ter du code pénal: une solution de notre conseil et une solution du Conseil des Etats. Selon le professeur Sassoli, spécialiste en droit international et en droit humanitaire, les deux formulations sont équivalentes, sans équivoque. La version du Conseil des Etats évoque les activités des organisations humanitaires alors que celle de notre conseil évoque les services humanitaires offerts par les ONG.

Face à la volonté de la minorité de la commission, qui veut s'asseoir purement et simplement sur la sécurité des organisations humanitaires et sur la tradition suisse, avec ces institutions qui font l'honneur du pays, les Verts ont soutenu la version de notre conseil. Néanmoins, nous espérons que le Conseil des Etats nous rejoindra sur le principe et enverra la question uniquement en Commission de rédaction, car là, le débat est uniquement rédactionnel.

Ce qui compte, c'est que cette exception existe dans la loi. Elle est vitale pour les civils qui se voient offrir l'aide des organisations internationales qui amènent avec elles nourriture, médicaments de base, un toit et une protection pour un accompagnement social et psychologique. Cet accompagnement participe de plus à la lutte contre le terrorisme, car les ONG contribuent aussi à ne pas laisser la place aux organisations terroristes qui utilisent le malheur et le désespoir pour grossir leurs rangs.

Instaurer une épée de Damoclès juridique sur les ONG reviendrait à dévaluer l'intérêt et la nécessité de leurs activités qui sauvent des vies. La Genève internationale abrite bien des instances humanitaires d'importance. La Suisse est donc responsable pour des centaines de programmes d'entraide dans le monde. On ne peut pas se permettre, avec cette immense responsabilité, de simplement disqualifier le travail vital de ces associations.

Riniker Maja (RL, AG): Gerne spreche ich im Namen der FDP-Liberalen Fraktion zu Ihnen. Ja, der Terrorismus ist als Instrument zur Einschüchterung und Bedrohung von Unvorbereiteten, Unbewaffneten und Unschuldigen existent. Das zeigen diverse schon verübte, brutale und schreckliche Attentate – leider kürzlich auch in der Schweiz. Der Terrorismus ist agil, die entsprechenden Organisationen und Personen sind aktiv, und unser Sicherheitsempfinden leidet. Darüber haben wir schon in der Sommersession eine längere Debatte geführt; ich beschränke mich nun auf die Ausführungen unserer Fraktion in Bezug auf die bestehenden Differenzen.

Im breit diskutierten Artikel 260ter Absatz 1 Litera c unterstützt unsere Fraktion grossmehrheitlich die Minderheit Hurter Thomas. Wir sind immer noch der Meinung, dass die explizite Erwähnung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz an dieser Stelle im Gesetz nicht notwendig ist. Wir vertrauen dem Bundesrat, dass ihm weder international noch national ein Verfahren bekannt ist, das gegen Personen angestrengt wurde, die humanitäre Hilfe geleistet haben. Warum sollten wir dann heute diese explizite Erwähnung in dieses Gesetz aufnehmen?

In Bezug auf das Rechtshilfegesetz hat sich die Ausgangslage zur Bekämpfung des Terrorismus verändert. Bekanntermassen können wir in der Schweiz nicht alleine die Herausforderungen angehen. Nur mithilfe von gemeinsamen Anstrengungen und wirkungsvoller zwischenstaatlicher Zusam-

menarbeit kann dies erfolgen. Aus diesem Grund begrüßen wir von der FDP-Liberalen Fraktion, dass im Rahmen der Vorlage vorgesehen ist, das Rechtshilfegesetz in Strafsachen den neuen Herausforderungen an die internationale Zusammenarbeit anzupassen und eben diese neuen Bestimmungen ins Gesetz aufzunehmen. Wir lehnen alle Minderheitsanträge zu Artikel 80dbis des Rechtshilfegesetzes ab und folgen der Mehrheit. Wir begrüßen das neue Konzept, das entwickelt wurde, an dem wir Freude haben, und bitten Sie, unserer Fraktion zu folgen.

Flach Beat (GL, AG): Wir sind jetzt wahrscheinlich in der letzten oder vielleicht vorletzten Runde vor der Einigungskonferenz. Die grünliberale Fraktion hat immer gesagt, dass sie Massnahmen unterstützt, die im Bereich der Terrorismusbekämpfung mit rechtsstaatlichen Mitteln und vor allen Dingen in der Zusammenarbeit mit anderen Staaten dafür sorgen, dass Rechtsbrecher gefasst und auch ins Gefängnis gesteckt werden.

Jetzt geht es hier bei Artikel 260ter um die kriminellen Organisationen. Herr Hurter, Sie irren sich: Es geht hier nicht darum, kriminelle Organisationen zu verbieten. Hier geht es vielmehr darum, ob sich jemand, der in einer solchen Organisation mithilft oder mit dabei ist, strafbar macht. Es ist ein typischer Fall der echten Konkurrenz, denn wenn jemand, wie in Ihrem Beispiel, mit einem Flugzeug irgendwo hineinfliegt, einen Schaden anrichtet und Menschen tötet, hat er sich sowieso strafbar gemacht. Wenn er dabei hilft, das zu tun, macht er sich auch strafbar. Die Frage ist, wie er zu bestrafen ist, wenn er das nicht tut, sondern nur in einer solchen Organisation mithilft. Das ist die echte Konkurrenz. Er fährt beispielsweise mit einem Krankenwagen verletzte Personen irgendwohin und bringt auf dem Rückweg Waffen zu einer Terrororganisation. Dann macht er sich deswegen strafbar. Das ist ganz klar. Er ist dann einer, der eine kriminelle Organisation unterstützt. Die Frage ist nur, ob die Organisation, die den Krankenwagen zur Verfügung stellt, automatisch auch zu einer kriminellen Organisation gemacht wird.

Weil wir jetzt hier in Artikel 260ter Absatz 1 Buchstabe abis eine neue Umschreibung einer kriminellen Organisation einführen und in Buchstabe b sagen, dass dieses Strafmass auch für jemanden gilt, der eine solche Organisation in ihrer Tätigkeit unterstützt, braucht es eben diesen Buchstaben c. Die Schweiz als Garantiestaat beispielsweise des IKRK, die Schweiz, die traditionell der humanitären Hilfe verpflichtet ist, muss dafür sorgen, dass es nicht plötzlich irgendwo heisst: Dort gibt es eine Organisation, die zwar hilft, bei der aber irgendeine Einzelperson mit den Fahrzeugen auch schon Unrechtes getan hat, weshalb wir sie auch zu diesen Organisationen zählen müssen, womit auch Personen strafbar sind, die dort sonst wie geholfen haben. Bislang ist das nicht passiert. Aber wir ändern ja jetzt genau die Umschreibung dieser Organisationen. Wir wollen die Umschreibung ausweiten, weil wir eben nicht wollen, dass irgendwelche Organisationen unter Vorspiegelung humanitärer Hilfe terroristische Organisationen unterstützen.

Ob jetzt die Fassung des Nationalrates oder des Ständerates besser ist, kann ich, ehrlich gesagt, nicht beurteilen. Bleiben Sie jetzt bitte beim Nationalrat! Allenfalls gibt es dann noch eine bessere Lösung in der Einigungskonferenz; vielleicht findet sie eine noch etwas geschicktere Formulierung.

Bei Artikel 80dbis geht es um die Weitergabe von Informationen an ausländische Strafverfolgungsbehörden, bevor ein Gericht dem zugestimmt hat, quasi dann, wenn Gefahr im Verzug ist. Herr Hurter, Sie haben gesagt, man solle das einfach mal machen, die Behörden würden dann schon darauf schauen, ob das gerechtfertigt sei. Ich würde gerne hören, ob Sie, wenn es beim Steuerstrafrecht um dieselbe Frage geht, den Behörden auch Informationen geben möchten. Ich bitte Sie einfach, daran zu denken, dass wir hier eine Ausnahme ins Gesetz aufnehmen. Wir geben einer Strafverfolgungsbehörde die Möglichkeit, Beweismittel, Informationen vor einem rechtsgültigen Entscheid an eine ausländische Strafverfolgungsbehörde weiterzugeben, um allenfalls Terroristen oder andere Verbrecher zu fangen. Da ist es wichtig, dass wir darauf achten, dass wir im Gesetz klar umschreiben, in welchen

Fällen das geschehen soll und in welchen nicht. Das soll nicht irgendeine Behörde selber entscheiden, vielleicht auch unter Druck aus dem Ausland.

Darum bitte ich Sie hier ebenfalls, der Mehrheit zu folgen.

Hurter Thomas (V, SH): Kollege Flach, die Frau Bundesrätin hat in der Kommission ausgeführt, dass die gerichtliche Einzelfallbeurteilung nicht mehr möglich ist, wenn wir die Mehrheit unterstützen. Wie wollen Sie uns hier im Rat mit Sicherheit beweisen, dass jemand, der einen Krankenwagen beim IKRK fährt, vielleicht nicht doch terroristische Absichten hat? Wieso nehmen Sie gerade solche Leute aus? Es gibt nicht überall nur Gutmenschen. Das sollten auch Sie wissen, Herr Flach.

Flach Beat (GL, AG): Herr Kollege Hurter, danke für diese Frage. Es gibt absolut keine Sicherheit; das wissen Sie genauso gut wie ich. Es geht hier im Strafrecht aber um eine sogenannte echte Konkurrenz. Für das eine Delikt, nämlich das Verbrechen, jemandem eine Waffe zu bringen, der sie nicht haben soll, oder Terroristen zu unterstützen, ist diese Person strafbar, so oder so. Die Frage ist nur: Ist sie einfach schon dadurch strafbar, dass sie in dieser Organisation ist? Das ist der Punkt. Die Umschreibung ist vollkommen richtig. Eine Person in der Al-Kaida oder einer Organisation, die wir nicht schon auf der Liste haben, die aber terroristische Organisationen und deren Tätigkeit unterstützt, macht sich strafbar. Aber wir wollen die humanitären Organisationen von einem Generalverdacht ausnehmen. Ich glaube, es steht uns gut an, diese Regelung hier aufzunehmen. Vielleicht können wir sie dann in zehn Jahren wieder streichen. Aber wenn wir jetzt schon diese Ausweitung, diese Neudefinition vornehmen, dann macht es eben Sinn, wenn wir sagen, bis wohin das gehen soll und wo eben dann Schluss ist.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Wir kommen in dieser Vorlage auf die Zielgerade. Ich spreche zunächst zur Minderheit Hurter Thomas. Bei dieser Differenz, Sie haben es jetzt gehört, es war eine relativ emotionale Auseinandersetzung, geht es um die Frage, ob in unserem Strafgesetzbuch für eine besondere Personengruppe Strafflosigkeit statuiert werden soll oder nicht. Der Bundesrat ist der Meinung: Nein.

In der Sache wollen Bundesrat und beide Räte eigentlich das Gleiche. Die neutrale und unabhängige humanitäre Hilfe für die Opfer von bewaffneten Konflikten muss straflos bleiben; und das ist heute auch so. Die Terrorbekämpfung, auch wenn sie entschieden und mit der notwendigen Härte geführt wird, darf die humanitäre Tradition unseres Landes nicht tangieren. Dies ist mit dem Entwurf des Bundesrates sichergestellt. Es gibt in der Praxis keine Fälle von Verurteilungen im Zusammenhang mit humanitären Organisationen und deren Aktivitäten. Darüber hinaus aber auch eine generelle Strafausschlussklausel im StGB einzuführen, geht zu weit. Wird nämlich unter dem Deckmantel einer humanitären Organisation eine strafbare Handlung begangen, dann ist es nötig und richtig, dass dies von einer richterlichen Behörde beurteilt werden kann.

Das Beispiel wurde bereits erwähnt: Ein lokaler Mitarbeiter einer humanitären Organisation macht einen humanitären Personentransport. Dafür wird er selbstverständlich nicht zur Rechenschaft gezogen, selbst wenn er Personen transportieren würde, die dem IS nahestehen oder für den IS tätig sind. Wenn er aber gleichzeitig Waffen für eine kriminelle Gruppierung schmuggelt, muss er dafür zur Rechenschaft gezogen werden können, auch wenn er für eine humanitäre Organisation arbeitet.

Die Klausel wäre aus Sicht des Bundesrates der Arbeit und Reputation einer Hilfsorganisation nicht förderlich. Auch sie hat nämlich ein eminentes Interesse daran, dass ein Richter einen solchen Sachverhalt prüft und beurteilt. Ich bitte Sie deshalb, beim bundesrätlichen Entwurf zu bleiben und hier der Kommissionsminderheit Hurter Thomas zu folgen.

In der Hoffnung, dass sich der Streit zwischen den Herren Flach und Hurter schlichten lässt, sage ich auch noch: Vielleicht könnte man einfügen, dass der humanitäre Dienst exklusiv sein müsste. Das ist, Herr Flach, vielleicht schon ein

Gedanke im Hinblick auf die Einigungskonferenz, dass man hier tatsächlich ausschliesslich humanitäre Dienste meint.

Nun zur zweiten Differenz: Das ist eigentlich das Rückgrat der Vorlage. Zwischen Ihrem Rat und dem Ständerat besteht eine Differenz in Bezug auf die Frage, wann und wie die vorzeitige Übermittlung möglich sein soll. Im Gegensatz zu Ihrem Rat, Sie haben dem Entwurf des Bundesrates ja verdankenswerterweise unverändert zugestimmt, will der Ständerat den Anwendungsbereich der Bestimmung stark einschränken.

Die Mehrheit Ihrer vorberatenden Kommission beantragt nun, dem Anliegen des Ständerates dadurch Rechnung zu tragen, indem der Anwendungsbereich der dynamischen Rechtshilfe auf Fälle von Terrorismus und organisierter Kriminalität beschränkt wird. Gleichzeitig bleiben gemäss Mehrheitsantrag die beiden Anwendungsbereiche für eine vorzeitige Übermittlung alternativ erhalten. Das ist für den Bundesrat entscheidend. Buchstabe a ermöglicht die Unterstützung des ausländischen Staates in einer laufenden spezifischen Strafuntersuchung. Buchstabe b soll hingegen präventiv wirken und eine schwere, unmittelbare Gefahr insbesondere im terroristischen Bereich abwenden.

Für den Bundesrat sind die beiden alternativen Anwendungsbereiche das Kernstück dieses Entwurfes. Es ist wichtig, dass diese beiden Bereiche nicht vermischt werden, sonst macht die neue Bestimmung keinen Sinn. Dieser Kern bleibt mit dem Antrag Ihrer Kommissionsmehrheit gewahrt.

Eine Minderheit Ihrer vorberatenden Kommission, die Minderheit Addor, beantragt, am Entwurf des Bundesrates festzuhalten. Mit der Einschränkung auf Terrorismus und organisierte Kriminalität werden, das möchte ich hier zuhänden der Materialien klar sagen, wichtige Kriminalitätsfelder vom Anwendungsbereich von Artikel 80dbis ausgeschlossen: bandenmässiger Betäubungsmittelhandel, Sexualdelikte und, das ist gerade vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion zu betonen, schwere Geldwäscherei. Dessen müssen Sie sich bewusst sein.

Der Bundesrat bedauert dies. Ich muss Ihnen sagen, dass mein Herz für die Minderheit Addor schlägt. Der Bundesrat ist aber im Sinne der Differenzvereinbarung bereit, hier auf den Ständerat zuzugehen und im Interesse unseres Landes an einer effizienten Strafverfolgung diesen Kompromiss einzugehen. Der Bundesrat unterstützt deshalb den Antrag der Kommissionsmehrheit.

Tuena Mauro (V, ZH), für die Kommission: Wir befinden uns in der zweiten Phase der ersten Differenzvereinbarungsrunde zum Übereinkommen des Europarates gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität. Wir haben zwei wesentliche Differenzen, Sie haben das heute Morgen bereits gehört. Zum einen geht es in Ziffer 2, Strafgesetzbuch, um kriminelle und terroristische Organisationen. Der Ständerat hat eine Formulierung gefunden, die jetzt etwas von der Kommissionsformulierung abweicht. Der Bundesrat wollte hier die humanitären Organisationen nicht erwähnt haben, Sie haben das gehört, weil er der Meinung ist, das sei nicht nötig.

Eine Mehrheit Ihrer Kommission beantragt Ihnen, sie in Artikel 260ter Absatz 1 Buchstabe c explizit zu erwähnen: "[...] die von einer unparteiischen humanitären Organisation, wie dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz [...]" In der Kommission fiel diese Abstimmung relativ knapp mit 13 zu 11 Stimmen aus. Auch im Ständerat gab die ständerätliche Formulierung einiges zu reden. Mit 23 zu 17 Stimmen bei 1 Enthaltung stimmte der Ständerat gegen die Bundesratslösung.

Eine Kommissionsminderheit Hurter Thomas schlägt Ihnen nach wie vor, hier auf der Linie des Bundesrates zu bleiben, und sagt, dass es nicht nötig ist, diese humanitären Organisationen und das IKRK, wie es der Nationalrat will, noch explizit im Gesetz zu erwähnen.

Die zweite Differenz befindet sich bei Ziffer 5 im Rechtshilfegesetz – ein wesentlicher Punkt. Wir haben das von der Frau Bundesrätin gehört. Wir befinden uns bei Artikel 80dbis Absatz 1 Buchstabe a. Auch dieser Punkt gab im Ständerat einiges zu diskutieren. Der Ständerat blieb dann mit 23

zu 19 Stimmen bei seiner Variante mit der Verknüpfung der Buchstaben a und b, der Und-Variante. Die Mehrheit der nationalrätlichen Kommission hat gesehen, dass es möglicherweise schwierig wird, wenn wir bei der Bundesratsvariante bleiben, und hat sich für eine neue Formulierung ausgesprochen, in der wir dem Ständerat in Buchstabe a etwas entgegenkommen, weil wir hier "in Fällen von organisierter Kriminalität oder Terrorismus" schreiben. Dafür, und das ist sehr wichtig, gibt es keine Verknüpfungen zwischen den beiden Buchstaben: Unten bleibt das Wort "oder".

Da es sich hier um ein kleines Konzeptchen, sage ich, handelt, wird dieses dann weiter hinten automatisch übernommen. Es ist in der Fahne nicht ganz klar; man könnte meinen, es gebe weitere Differenzen. Herr Addor hat das in seinen französischen Ausführungen bereits gesagt. Das ist aber nicht so; wir stimmen nur über diese beiden Minderheiten ab, und bei der zweiten Minderheit ist dann die Konsequenz weiter hinten, dass sie automatisch übernommen wird.

Eine Kommissionsmehrheit ist sich bewusst, dass wir hier gewisse Offenheiten und Freiheiten einschränken. Sie haben gehört: 39 Staaten haben dieses Abkommen ratifiziert, das heisst, dass man sich einig ist, dass der Terrorismus vor einer Grenze nicht haltmacht. Wir haben das am Fall Morges im Kanton Waadt gerade vor Kurzem bittererweise erfahren müssen.

Ich möchte Sie bitten, in diesen Differenzen die Kommissionsmehrheit zu unterstützen.

de Quattro Jacqueline (RL, VD), pour la commission: La première action de terrorisme a frappé notre pays. Il y a quelques jours à peine: dans le canton de Vaud, à Morges, un homme a été poignardé au hasard. Il est mort. Il est urgent de nous doter, et sans plus attendre, d'instruments performants pour lutter dans notre pays également contre ce fléau malheureusement déjà bien connu dans les pays qui nous entourent.

Il nous reste deux divergences à éliminer. La première est à l'article 260ter, qui concerne les organisations criminelles. Cette disposition a été créée dans les années 1990, principalement dans le but de lutter contre les organisations mafieuses. Cette norme doit être adaptée à la poursuite des organisations terroristes. Les critères indiquant que l'on est en présence d'une organisation criminelle ou terroriste ont été reformulés afin de faciliter le travail des autorités de poursuite pénale.

A l'alinéa 1 lettre c, notre conseil et le Conseil des Etats ont décidé de faire une exception pour les organisations humanitaires impartiales en les excluant du champ d'application de la loi. Leur souci, vous l'avez entendu, est que ces organisations puissent continuer à faire leur travail, c'est-à-dire à entrer en contact avec des groupes armés en conflit lorsque cela est nécessaire pour apporter leur aide à la population dans les zones contrôlées par ces groupes.

La divergence entre les deux chambres est d'ordre rédactionnel en ce qui concerne les termes "services" et "activités". Par ailleurs, le Conseil des Etats a décidé de supprimer la référence au CICR. Il a également supprimé le terme "impartial" dans la mesure où l'article 3 commun aux Conventions de Genève du 12 août 1949, auquel il est renvoyé, le prévoit déjà explicitement.

La majorité de votre commission propose de maintenir la version du Conseil national.

Une minorité Hurter Thomas s'oppose à cette exception et suit le projet du Conseil fédéral. Elle juge cette exception inutile. En effet, l'aide aux victimes de conflits n'est pas punissable. La minorité craint surtout que des organisations humanitaires puissent être utilisées à leur insu par des terroristes en raison de l'impossibilité de punir celles-ci. Dans la consultation, le CICR s'est d'ailleurs déclaré favorable à cet article. La proposition défendue par la minorité a été rejetée en commission par 13 voix contre 11 et 1 abstention.

La deuxième divergence concerne l'article 80dbis alinéa 1 de la loi sur l'entraide pénale internationale. Il y est question de transmission anticipée d'informations et de moyens de preuve.

La majorité de votre commission propose, dans un souci de compromis envers le Conseil des Etats, de restreindre le

champ de cette disposition aux enquêtes étrangères portant sur des affaires de criminalité organisée ou de terrorisme. Elle propose de maintenir, par ailleurs, la formulation alternative par le biais de la conjonction "ou" placée entre les lettres a et b, comme le souhaite le Conseil fédéral.

La minorité Addor s'oppose non pas à la formulation alternative "ou", qu'elle soutient également, mais à l'adjonction "portant sur des affaires de criminalité organisée ou de terrorisme", estimant que cette restriction affaiblit la portée de la loi. Elle soutient la version du Conseil fédéral. La proposition défendue par cette minorité a été rejetée par 18 voix contre 7. A l'alinéa 1 lettre b, le Conseil des Etats souhaite limiter la transmission anticipée d'informations et moyens de preuve pour prévenir un danger grave et imminent pour la vie et l'intégrité corporelle. La commission maintient sa version, à l'unanimité, suivant la position du Conseil national, et donc la version du Conseil fédéral. Elle rejette la restriction, parce qu'elle la juge beaucoup trop limitative.

Enfin, à l'alinéa 4, le Conseil des Etats maintient son exigence de la forme écrite. La commission s'y oppose, à l'unanimité, suivant la décision du Conseil national de maintenir la version du Conseil fédéral, notamment parce qu'en cas d'urgence, la transmission par e-mail, voire par téléphone, doit être possible.

Je vous invite à suivre la position de la majorité de la commission.

Art. 260ter Abs. 1 Bst. c – Art. 260ter al. 1 let. c

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 18.071/21389)

Für den Antrag der Mehrheit ... 111 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 75 Stimmen
(9 Enthaltungen)

Art. 80dbis Abs. 1 Bst. a, b, Abs. 4

Art. 80dbis al. 1 let. a, b, al. 4

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 18.071/21386)

Für den Antrag der Mehrheit ... 140 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 55 Stimmen
(0 Enthaltungen)

18.069

ZGB. Änderung (Erbrecht)

CC. Modification (Droit des successions)

Zweitrat – Deuxième Conseil

Ständerat/Conseil des Etats 12.09.19 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 22.09.20 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Antrag der Mehrheit
Eintreten

Antrag der Minderheit
(Nidegger, Egloff, Geissbühler, Haab, Reimann Lukas, Walliser, Zanetti Claudio)
Nichteintreten

Proposition de la majorité
Entrer en matière

Proposition de la minorité

(Nidegger, Egloff, Geissbühler, Haab, Reimann Lukas, Walliser, Zanetti Claudio)

Ne pas entrer en matière

Vogt Hans-Ueli (V, ZH), für die Kommission: Der Bundesrat hat dem Parlament am 29. August 2018 eine Botschaft und einen Entwurf zur Änderung des Erbrechts im ZGB unterbreitet. Die grundsätzliche Zielsetzung der Vorlage besteht darin, das seit Schaffung des ZGB weitgehend unveränderte Erbrecht an die heutige Zeit anzupassen, das heisst an die seither stark angestiegene durchschnittliche Lebenserwartung, an die grössere Vielfalt der Formen des Zusammenlebens und daran, dass eine Erbschaft ihre Rolle als Altersvorsorge aufgrund der verschiedenen Sozialversicherungen weitgehend eingebüsst hat. Das Erbrecht spielt heute, was seine Funktion als Ordnung der Vermögensverteilung angeht, eine andere Rolle als vor hundert Jahren.

Im Zentrum des Entwurfes steht die Erhöhung der Verfügungsfreiheit des Erblassers durch eine Verkleinerung der Pflichtteile. Zudem sollen durch den Entwurf verschiedene in der Praxis und in der Lehre umstrittene erbrechtliche Fragen geklärt werden, um so Rechtssicherheit zu schaffen. Und schliesslich schlägt der Bundesrat zur finanziellen Absicherung eines faktischen Lebenspartners des Erblassers einen Unterstützungsanspruch dieses Lebenspartners gegenüber der Erbschaft vor.

Der Ständerat hat die Vorlage am 12. September 2019 beraten. Er ist dem Antrag des Bundesrates weitgehend gefolgt; eine Ausnahme bildete der Unterstützungsanspruch des Lebenspartners, den er abgelehnt hat.

Ihre Kommission hat die Vorlage ein erstes Mal am 17. Oktober 2019 beraten. Sie hat eine längere Eintretensdebatte geführt, auf die ich aus Zeitgründen hier jetzt nicht eingehen kann – in den Fraktionsvoten werden Sie dann mehr dazu hören.

Am 21. Februar 2020 hat die Kommission, nunmehr in neuer Zusammensetzung, einen Rückkommensantrag gutgeheissen; dies, weil namentlich von Anwaltsseite Kritik am Entwurf geäussert worden war. Diese Kritik betraf vor allem Fragen des Übergangsrechts, der Zuweisung des überhälftigen Vorschlags und des Verlusts des Pflichtteils bei hängigem Scheidungsverfahren. Am 27. August dieses Jahres hat die Kommission die Vorlage dann erneut beraten, namentlich mit Blick auf die genannten Punkte. Das ist der Grund, weshalb die Ihnen vorliegenden Anträge nun vom 17. Oktober 2019 und vom 27. August 2020 datieren.

So viel zum Verlauf der Beratungen. Ich möchte inhaltlich, soweit die Zeit dazu reicht, zum einen auf den Punkt eingehen, bei dem keine Minderheit besteht, bei dem Ihre Kommission jedoch einen vom Bundesrat abweichenden Antrag stellt. Zum andern möchte ich zur Frage des Übergangsrechts Stellung nehmen.

Zuerst zum ersten Punkt, das ist Artikel 472 Absatz 1. Diese Bestimmung betrifft den Verlust des Pflichtteilsanspruchs des überlebenden Ehegatten, wenn beim Tod des Erblassers ein Scheidungsverfahren hängig ist. Damit ein solcher Verlust des Pflichtteilsanspruchs eintritt, ist in allen drei in Artikel 472 Absatz 1 genannten Konstellationen vorausgesetzt, dass ein Scheidungsverfahren zum Zeitpunkt des Todes des Erblassers rechtshängig ist. Zu dieser Voraussetzung kommen drei alternative Voraussetzungen hinzu, von denen eine erfüllt sein muss.

Die erste alternative Voraussetzung ist, dass eine Scheidung auf gemeinsames Begehren eingeleitet worden ist. Die zweite alternative Voraussetzung ist, dass das Scheidungsverfahren auf gemeinsames Begehren fortgesetzt wurde, will sagen, dass das Verfahren zwar nicht als Scheidung auf gemeinsames Begehren eingeleitet wurde, hingegen im Verlauf des Verfahrens infolge des Einverständnisses beider Ehegatten zu einer Scheidung auf gemeinsames Begehren umgewandelt wurde. Dann ist diese zweite Voraussetzung erfüllt. Was "Fortsetzung nach den Vorschriften über die Scheidung auf gemeinsames Begehren" bedeutet, ist in Artikel 292 ZPO definiert. Die dritte Voraussetzung ist, dass der Pflichtteilsan-