



24.071

**Bundesgesetz
über das Verbot der Hamas
sowie verwandter Organisationen**

**Loi fédérale interdisant le Hamas
et les organisations apparentées**

Erstrat – Premier Conseil

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 10.12.24 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 11.12.24 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 20.12.24 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 20.12.24 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Jositsch Daniel (S, ZH), für die Kommission: Es geht um das Verbot der Hamas. Sie erinnern sich an den Hintergrund: Es gab Motionen der SiK-N und auch Ihrer SiK, die jeweils einstimmig forderten, es sei ein entsprechendes Verbot auszuarbeiten. Sowohl der Nationalrat als auch der Ständerat haben diesen Motionen zugestimmt. Das Ergebnis liegt nun heute vor.

Die Hamas ist eine militante islamistische und palästinensisch-nationalistische Organisation. Sie wurde 1987 von der Muslimbruderschaft gegründet. Bei den Wahlen im besetzten palästinensischen Gebiet im Jahr 2006 erhielt die Hamas in den palästinensischen Autonomiegebieten eine Stimmenmehrheit. Nachdem alle Versuche gescheitert waren, eine Einheitsregierung zu bilden, hat die Hamas 2007 die Kontrolle in Gaza übernommen, die sie bis zum heutigen Tag beansprucht.

In der Gründungscharta der Hamas von 1988 wird zur Tötung von Jüdinnen und Juden sowie zur Zerstörung des Staates Israel aufgerufen. Ausserdem wird ein antisemitischer Weltverschwörungsmythos kultiviert. Die Hamas lehnt den Oslo-Friedensplan von 1993 als Verrat ab. Ausserdem anerkennt die Hamas Israel als Staat nach wie vor nicht. Und die aktuelle Führung der Hamas propagiert erneut die Vernichtung des Staates Israel. Die Hamas hat regelmässig mit terroristischen Mitteln die Bevölkerung Israels und den Staat Israel angegriffen. Sie wissen, das kulminierte im Terroranschlag vom 7. Oktober 2023, als die Hamas Israel vom Gazastreifen aus angriff. Dieser Angriff hat zum Tod von 1200 Personen geführt und zu zahlreichen Verletzten. Es wurden zivile Ziele angegriffen; Sie kennen die Bilder vom Open-Air-Festival. Es wurden wahllos Zivilisten erschossen, verstümmelt, verbrannt und sexueller Gewalt ausgesetzt. 250 Personen wurden als Geiseln genommen und werden zum Teil bis heute als Geiseln gehalten.

Im Nachgang zum Angriff kündigte die Führung der Hamas an, derartige Angriffe fortzusetzen, bis Israel ausgelöscht sei. Es steht deshalb ausser Frage, dass die Hamas eine terroristische Organisation im eigentlichen Sinne dieses Wortes darstellt und eine geradezu genozidäre Zielsetzung verfolgt. Das Verbot dieser Organisation ist daher unzweifelhaft angebracht und notwendig.

Was bringt ein solches Verbot? Ein Verbot erleichtert und beschleunigt zunächst präventiv-polizeiliche Massnahmen, gestützt auf das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit und auf das Ausländer- und Integrationsgesetz. Da die EU die Sanktionen im Zusammenhang mit der Hamas ausgeweitet hat, verringert ein solches Organisationsverbot ausserdem das Risiko, dass die Hamas die Schweiz als Rückzugsort nutzen könnte. Ebenso verringert sich die Gefahr terroristischer Aktivitäten auf dem schweizerischen Territorium. Und das Hamas-Verbot erleichtert – das ist wahrscheinlich der wichtigste Vorteil –, verbunden mit Artikel 260ter des Strafgesetzbuchs, die Strafverfolgung gegen Mitglieder der Organisation. Aber es erleichtert eben auch die konsequente strafrechtliche Verfolgung von unterstützenden Organisationen und unterstützenden Personen, von Leuten, die Finanzen einbringen und andere unterstützende Aktionen ausüben.

In der Vernehmlassung wurde der Gesetzentwurf überwiegend positiv beurteilt. Sämtliche Kantone unterstützen das Hamas-Verbot, auch die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren und die Konferenz der kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten der Schweiz. Sämtliche politischen Parteien, die an der Vernehmlassung teilgenommen haben, unterstützen das Verbot dieser Organi-





AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2024 • Sechste Sitzung • 10.12.24 • 08h15 • 24.071
Conseil des Etats • Session d'hiver 2024 • Sixième séance • 10.12.24 • 08h15 • 24.071



sation ebenfalls. Nur wenige Organisationen sprechen sich gegen das Verbot respektive gegen ein Verbot in dieser Form aus.

Bemerkenswert ist vielleicht eine Stellungnahme. Die Gesellschaft Schweiz-Palästina und die Commission Contributive Citoyenne Genève lehnen den Gesetzgebungsentwurf grundsätzlich ab, weil er im historischen Kontext nicht gerechtfertigt sei, und zudem – diese Aussage ist bemerkenswert – sei die Hamas primär eine politische Bewegung und nicht eine terroristische Organisation. Die SiK-S lehnt eine solche Haltung grundsätzlich ab. Die Rückmeldungen sind also überwiegend positiv.

Ein Punkt, der vielleicht wichtig ist: Die Frage, die sich bei diesen Organisationsverboten immer stellt – es ist ja nicht das erste –, ist, warum wir immer einzelsprungweise solche Organisationen verbieten müssen. Gibt es da nicht eine andere gesetzliche Grundlage? Grundsätzlich gibt es eine solche Grundlage mit Artikel 74 des Nachrichtendienstgesetzes, das ein entsprechendes Verbot von Organisationen und Gruppierungen zulässt. Es müssen dafür aber zwei Voraussetzungen erfüllt sein. Erstens muss die Organisation eine terroristische Zielsetzung verfolgen. Das wäre bei der Hamas selbstverständlich unzweifelhaft der Fall. Zweitens muss aber ein Verbots- oder Sanktionsbeschluss der Vereinten Nationen vorliegen. Das ist hier nicht der Fall und wird voraussichtlich auch nicht der Fall sein.

Jetzt kann man sich die Frage stellen, ob diese Einschränkung wirklich zweckmässig ist. Diese Einschränkung haben aber wir selbst gewünscht und vorgenommen. Man hätte es auch dem Bundesrat überlassen können, zu entscheiden, wann er ein solches Verbot aussprechen möchte. Damit wären wir sehr viel rascher und sehr viel wendiger. Aber das Parlament hat das aus der Überlegung heraus, dass man hier dem Bundesrat keine freie Hand lassen wolle, ausgeschlossen. Ich glaube, wir müssen uns grundsätzlich, allenfalls in der Kommission, einmal überlegen, ob das wirklich noch zweckmässig ist. Wenn wir das so belassen, werden wir uns in Zukunft, sobald solche Organisationen auftauchen, überlegen müssen, ob wir wieder ein Spezialgesetz machen – das nächste wird ja dann gleich behandelt, wenn wir über das Hisbollah-Verbot reden – oder ob wir mit einer Änderung von Artikel 74 des Nachrichtendienstgesetzes dem Bundesrat die Möglichkeit einräumen, hier rascher zu reagieren.

Was nun die Vorlage im Detail betrifft, so wird zunächst einmal die Hamas selbst verboten, das ist klar, sowie alle Tarn- und Nachfolgeorganisationen der Hamas. Ausserdem soll der Bundesrat die Kompetenz erhalten, Organisationen und Gruppierungen, deren Führungspersonen, Zielsetzungen oder Mittel mit denjenigen der Hamas übereinstimmen und die mittelbar oder unmittelbar terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten unterstützen und damit die Sicherheit der Schweiz bedrohen, ebenfalls zu verbieten. Es bleibt hier also ein gewisser Interpretationsspielraum für den Bundesrat, wenn es darum geht, solche Organisationen und Gruppierungen einzuschätzen. Da der Bundesrat hier diese Kompetenz hat, ist Ihre Kommission der Meinung, dass vorgängig eine Konsultation der SiK erfolgen soll.

Umstritten war in der Kommission, ob auch die APK konsultiert werden sollte. Die Minderheit wird dann begründen, warum sie dies befürwortet. Die Mehrheit der SiK ist allerdings der Meinung, dass nur die SiK konsultiert werden sollte. Das Abstimmungsergebnis betrug 8 zu 4 Stimmen. Das scheint nun ein Detail zu sein. Warum soll nicht auch die APK konsultiert werden, wenn der Bundesrat eine Gruppierung entsprechend einschätzt und ein Verbot aussprechen möchte? Die Überlegung der Mehrheit ist, dass das eine

AB 2024 S 1162 / BO 2024 E 1162

sicherheitspolitische Frage ist und dass wir es auch eine sicherheitspolitische Frage sein lassen wollen. Es gibt keine Notwendigkeit, hier noch aussenpolitische Erwägungen vorzunehmen. Wenn eine Organisation als terroristisch eingestuft wird, im vorliegenden Fall als eine die Hamas unterstützende, eine der Hamas nahestehende Organisation, dann soll sie verboten werden, unabhängig von aussenpolitischen Opportunitäten. Im Übrigen können diese Überlegungen auch einfließen, wenn der Bundesrat einen entsprechenden Entscheid fällt oder wenn er vorschlägt, dass man eine entsprechende Einstufung einer Organisation vornimmt.

Es liegt noch ein Einzelantrag Sommaruga Carlo vor. Er fordert, dass Institutionen des Bundes, die in einer Gegend, in der die Hamas aktiv ist, als Hilfsorganisationen wirken, ausgenommen werden sollen und dass dies explizit erwähnt wird. Es liegt in der Natur von Einzelanträgen, dass sie in der Kommission nicht besprochen werden. So, wie ich die Kommission interpretiere, meine ich aber, dass es nicht notwendig ist, diesen Einzelantrag zu unterstützen, und zwar aus zwei Gründen: Der Bundesrat entscheidet, welche zusätzlichen Organisationen und Gruppierungen er diesem Verbot unterstellen möchte. Ich nehme nicht an, dass der Bundesrat auf die Idee kommt, z. B. das Rote Kreuz diesem Gesetz zu unterstellen. Im Übrigen müssen wir auch aufpassen, dass wir nicht erlauben, dass Organisationen unter dem Deckmantel der Hilfe hier unterstützend tätig sind. Aus meiner Sicht – das ist aber meine persönliche Meinung, die Kommission hat dies wie gesagt nicht diskutiert – ist diese Ergänzung, ist dieser Einzelantrag abzulehnen.





AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2024 • Sechste Sitzung • 10.12.24 • 08h15 • 24.071
Conseil des Etats • Session d'hiver 2024 • Sixième séance • 10.12.24 • 08h15 • 24.071



Zusammenfassend kann ich Ihnen sagen: Die SiK-S beantragt Ihnen mit 12 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung, auf dieses Gesetz einzutreten und es anzunehmen.

Zopfi Mathias (G, GL): Ich unterstütze das Verbot der Hamas und damit diesen Gesetzentwurf ebenfalls. Ich wundere mich aber über die vom Berichterstatter zitierte Stellungnahme, wonach ein solches Verbot im historischen Kontext betrachtet werden müsse und deshalb nicht ausgesprochen werden solle. Es ist eben gerade falsch, die Positionierung zu diesem Entwurf, also zur Frage, ob die Hamas verboten werden soll oder nicht, mit einer Stellungnahme im historischen oder aktuellen Konflikt zwischen Israel und Palästina zu vergleichen. Es geht hier nicht darum, zu sagen, die Hamas sei eine Terrororganisation oder nicht. Der Gesetzentwurf soll die Hamas verbieten, ist aber keine Stellungnahme zugunsten oder zulasten des palästinensischen oder israelischen Volkes oder von sonst jemandem.

Die Hamas erfüllt meiner Meinung nach klar die Bedingungen, sodass dieses Verbot ausgesprochen werden muss. Ich habe es bereits bei der Behandlung der Motion gesagt und sage es noch einmal: Wir müssen davon abkommen, die Hamas als legitime Vertretung des palästinensischen Volkes zu sehen – das ist sie nicht, und das wird sie hoffentlich auch nie mehr sein.

Ich gehe auch davon aus und schliesse mich da dem Berichterstatter an, dass die humanitäre Arbeit nicht beeinträchtigt sein wird, weil auf den entsprechenden Artikel im Strafgesetzbuch verwiesen wird: Damit sich eine humanitäre Organisation strafbar machen würde, müsste ein subjektiver und objektiver Tatbestand der Unterstützung terroristischer Aktivitäten vorliegen. Das wird hoffentlich nicht der Fall sein.

Ich möchte dennoch zu bedenken geben, dass wir es quasi mit einer Ausnahmesituation zu tun haben. Wir übergehen mit der Vorlage ja die im Normalfall stattfindende gerichtliche Beurteilung, ob eine Organisation terroristisch ist oder nicht. In diesem Fall existiert auch kein vom UNO-Sicherheitsrat ausgesprochenes Verbot, dem wir uns anschliessen würden; der Berichterstatter hat das ebenfalls erwähnt. Diese Sonderkomponente muss berücksichtigt werden. Ich meine, dass der Gesetzentwurf deshalb klarerweise auch eine aussenpolitische Komponente hat. Deshalb werde ich die Minderheit Roth Franziska unterstützen.

Nach der Erwähnung dieser beiden Sonderfälle bin ich eben der Überzeugung, dass diese Vorlage, so überzeugt ich ihr auch zustimme, eine Ausnahme bleiben muss. Es geht nicht an, über den Weg solcher Gesetze zahlreiche andere Organisationen zu verbieten. Die rechtliche Einschätzung muss bei nicht so klaren Fällen Sache der Gerichte bleiben.

Ich unterstütze den Entwurf, bitte Sie aber zu bedenken, dass wir dieses Vorgehen nicht auf viele Organisationen übertragen sollten. Ich werde der kommenden Motion 24.4255 der SiK-S, "Die Hisbollah verbieten", nicht zustimmen können, weil dort die Voraussetzung für einen solchen Ausnahmetatbestand, der ein separates Gesetz legitimiert, nicht erfüllt ist.

Poggia Mauro (V, GE): Voilà un sujet qui est indiscutablement clivant. A ce propos, la simplification est évidemment tentante, et il est évident que chacune et chacun de nous ne peut que condamner fermement les actes commis le 7 octobre 2023 – des actes barbares, inqualifiables et injustifiables, que la communauté internationale tout entière devait, évidemment, condamner, et la Suisse la première, en tant que défenseuse des droits humains.

La question est de savoir s'il appartient à notre Parlement de prendre des décisions sur la désignation d'organisations terroristes ou s'il ne s'agit pas plutôt, et c'est mon point de vue, d'un sujet qui doit être abordé, avec toutes ses composantes politiques, par un gouvernement, compte tenu également de l'évolution des situations. Je vous rappelle que l'Organisation de libération de la Palestine, avec Yasser Arafat, était indiscutablement qualifiée de terroriste, condamnée par la communauté internationale, en raison des actes criminels qui lui étaient attribués. Or, à un moment donné, avec l'évolution de l'histoire, on s'est rendu compte que le passage vers une paix possible et souhaitable se faisait par la voie de ce représentant, et Yasser Arafat a été invité à Camp David pour discuter et signer des accords.

Est-ce à nous, aujourd'hui, alors que l'histoire est un film, de faire une photographie qui figera une organisation qui, en ce moment, mérite la qualification d'organisation terroriste, pour en faire un interlocuteur définitivement banni de la scène internationale? Ne faut-il pas plutôt laisser les mentalités évoluer, de part et d'autre, d'ailleurs, pour arriver à cette paix souhaitable? Nous avons constaté – je regrette personnellement que cela se passe à New York – qu'il y aura, en juin 2025, une conférence sur la création de deux Etats qui sera présidée par la France et l'Arabie saoudite.

C'est la raison pour laquelle je considère que, s'il faut bien, évidemment, condamner fermement les actes du 7 octobre, que le Hamas a revendiqués, s'il faut indiscutablement les qualifier de terroristes, il n'appartient pas à notre Parlement, qui est, de surcroît, le Parlement d'un Etat qui se veut être la porte ouverte au dialogue,





AMTliches BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2024 • Sechste Sitzung • 10.12.24 • 08h15 • 24.071
Conseil des Etats • Session d'hiver 2024 • Sixième séance • 10.12.24 • 08h15 • 24.071



de figer une situation qui, aujourd'hui, est abominable de part et d'autre, compte tenu des atrocités auxquelles nous sommes confrontés quotidiennement.

C'est la raison pour laquelle je m'abstiendrai sur ce projet. Je dois vous dire que je salue la proposition Sommaruga Carlo, qui laisse ouverte la porte des organisations internationales, des organisations non gouvernementales, pour qu'elles puissent continuer à faire leur travail de lien, de pont entre les organisations qui représentent la Suisse sur le terrain et qui représentent le droit humanitaire international, bien malmené ces derniers temps, et ces populations qui sont en danger. Si la proposition Sommaruga Carlo n'est pas acceptée, alors je m'opposerai au projet, parce que je pense qu'il faut marquer une position divergente, et non pas unanime, de notre Parlement sur un sujet aussi délicat.

Sommaruga Carlo (S, GE): Depuis toujours, afin de garantir sa marge de manoeuvre pour ses bons offices, sa capacité de médiation et de négociation de paix, la Suisse a rejeté l'idée d'établir une liste d'organisations terroristes impliquant une impossibilité de contact avec elles et ses dirigeants. Les seules organisations interdites sont celles qui le sont par l'ONU ou l'OSCE, à savoir Al-Qaïda, l'Etat islamique et les organisations affiliées. C'est ainsi que la Suisse n'a jamais interdit les mouvements de libération nationale tels que le FLN algérien, l'ANC sud-africain, le MPLA angolais ou le Frelimo mozambicain. Mais je pourrais en citer bien d'autres encore,

AB 2024 S 1163 / BO 2024 E 1163

comme toute organisation qui, avant de détenir le pouvoir, a été considérée comme une organisation terroriste par les puissances coloniales, dont notre voisine la France. Mais il en est aussi allé ainsi avec les talibans, en Afghanistan, que la Suisse n'a jamais considérés comme devant figurer sur une liste d'organisations interdites. Pour d'autres groupes qui ont mené des actions terroristes en Europe, comme l'IRA ou l'ETA, jamais la Suisse n'a fixé ces organisations dans une loi ou sur une liste, ceci afin, justement, de garantir la marge de manoeuvre de négociation et d'intermédiaire qui pouvait être utile pour essayer de résoudre des conflits d'ordre interne dans les pays.

Je dirais même que ces vingt dernières années, la fondation Caux Initiatives et changement a même, à de nombreuses occasions, invité des organisations de nature terroriste en Suisse, notamment celles de la région des Grands Lacs africains, dans le but de formaliser des dialogues et de permettre de trouver des solutions pacifiques pour protéger les civils.

Je dirais même que ce qu'il y a d'assez incroyable, c'est qu'alors que l'on discutait de la mise en place de la présente loi, dans le cadre du processus de consultation et d'élaboration de la loi par le Département fédéral de justice et police, le Département fédéral des affaires étrangères invitait au Forum de la coopération internationale, au mois d'avril de cette année, un représentant de l'Armée de libération nationale (ELN) de Colombie, qui est considérée comme une organisation terroriste par la Colombie et qui est aussi responsable de crimes de guerre. De même, à la mi-août 2024, la Suisse recevait à Genève, sur son territoire, une délégation des Forces de soutien rapide (FSR), organisation militaire rebelle soudanaise, à qui l'on reproche des crimes de guerre et des déplacements de population beaucoup plus importants que ceux qui sont reprochés à Israël à Gaza. Il y a donc une certaine contradiction à proposer des bons offices à certaines organisations terroristes et à proposer l'interdiction d'une organisation en raison des attaques abominables du 7 octobre 2023 sur le sol israélien ou même du lancement de roquettes de manière indiscriminée sur le territoire israélien, voire même des attentats au couteau avec mort d'homme sur le territoire israélien, en visant des civils.

Il faut garder une certaine cohérence en n'ayant pas de liste ou de loi qui fixe les organisations terroristes comme étant interdites, cela non pas parce qu'elles ne devraient pas être considérées comme des organisations terroristes – elles le sont, et le Hamas fait aussi partie de ce genre d'organisation – mais simplement pour permettre une marge de manoeuvre politique.

Cela étant, on peut tout à fait comprendre qu'après le 7 octobre, il y ait eu une forte émotion, que ce soit en Israël comme dans la communauté internationale, en raison de l'abomination des actes qui ont été commis, cela a été rappelé tout à l'heure par le rapporteur de la commission. Toutefois, aujourd'hui, il faut avoir une approche raisonnable, et montrer que la Suisse a toujours cette capacité d'intervention pour résoudre les conflits interétatiques, mais aussi pour participer à la résolution de conflits non étatiques, en proposant le dialogue, y compris avec des organisations extrêmement agressives et très problématiques, comme d'ailleurs les talibans. Je rappelle qu'à l'époque où Mme Micheline Calmy-Rey était cheffe du DFAE, elle mentionnait cela aussi concernant les talibans en disant qu'il fallait discuter avec eux et prendre le café avec eux, mais avec une longue cuillère pour avoir la distance appropriée.

L'adoption de la loi fédérale interdisant le Hamas et les organisations apparentées constituerait donc un pré-





AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2024 • Sechste Sitzung • 10.12.24 • 08h15 • 24.071
Conseil des Etats • Session d'hiver 2024 • Sixième séance • 10.12.24 • 08h15 • 24.071



cèdent qui mettrait la Suisse sous pression, et mènerait à l'interdiction d'autres organisations terroristes qui n'ont pas de conséquences sur la sécurité interne ou externe de la Suisse. Le meilleur exemple est la motion 24.4255 de la Commission de la politique de sécurité que nous traiterons tout à l'heure et qui vise l'interdiction d'une nouvelle organisation, à savoir le Hezbollah, qui est pourtant un parti politique au Liban et que ce pays ne considère pas comme une organisation terroriste. D'ailleurs, le Conseil fédéral propose le rejet de cette motion, en estimant qu'elle n'est pas judicieuse. Demain, la Turquie ne manquera pas de faire pression pour interdire le Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK), alors même que le Tribunal fédéral a écarté la notion d'organisation principalement terroriste pour le PKK et même pour les YPG syriennes, à savoir les forces kurdes progressistes qui régissent le nord-est de la Syrie et qui ont eu un rôle essentiel dans la lutte contre l'Etat islamique.

Le système qui est en place est un système qui a fait ses preuves avec la nouvelle loi sur le renseignement et son article 74 qui permet d'interdire des organisations si elles ont un but terroriste et si elles ont été interdites par l'ONU ou l'OSCE.

Dans le message relatif à la loi que nous traitons, comme dans son avis à la motion 24.4255, le Conseil fédéral explique que l'interdiction du Hamas se justifie par l'horreur de l'attaque du 7 octobre. On ne peut être que d'accord avec le Conseil fédéral quant à l'horreur de cette attaque et au fait que l'on ait pris délibérément des civils pour cible; je pense qu'il n'y a pas de demi-mesure à ce propos. Mais alors pourquoi ne pas avoir interdit les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC), qui ont commis plus de 26 000 enlèvements durant leurs quarante ans d'activité de lutte armée ou les Forces de soutien rapide soudanaises (FSR), qui ont tué bien plus de civils depuis 2023, c'est-à-dire depuis l'explosion de la guerre civile soudanaise, que ne l'a fait le Hamas, et qui ont obligé plusieurs millions de personnes à se déplacer. Il y a donc un manque de cohérence, et surtout un risque de voir la Suisse sous pression avec la réduction des possibilités de médiation. On pourrait peut-être avoir une position différente et se dire qu'il est nécessaire d'inscrire dans la loi une organisation terroriste, quand bien même cela restreint la marge de manoeuvre de la Suisse, s'il y avait une menace directe sur la Suisse, sur sa politique interne ou externe. Je vous invite, chers collègues, à aller voir les rapports du DDPS sur la sécurité et les rapports du Service de renseignement de la Confédération depuis 2010 jusqu'à aujourd'hui: vous constaterez que le Hamas n'y est jamais considéré comme une menace pour la Suisse ou pour la politique intérieure ou extérieure de la Suisse.

Par contre, en 2024, cela a justement été cité dans le cadre de la mise en place de cette loi. Je vous invite donc, dans ce cadre, à reconsidérer la position de la commission.

Je m'exprime tout de suite sur ma proposition individuelle, comme ça je ne prendrai plus la parole. Dans le cadre de la consultation, de nombreuses organisations et même le canton de Genève se sont exprimés de manière critique sur cette loi, notamment sur le fait que cette loi restreindrait trop les activités des organisations de nature humanitaire ou de nature diplomatique qui peuvent entretenir des contacts pour essayer de trouver des solutions visant à respecter le droit international public et à aboutir à la paix. Je parle du canton de Genève, mais il y a aussi des organisations comme Swisspeace, Amnesty International et tout particulièrement l'Appel de Genève. Je rappelle que l'Appel de Genève a été créé dans le but d'avoir des contacts avec les organisations non gouvernementales qui peuvent être qualifiées de terroristes par leurs activités. Pourquoi? Pour éviter que ces organisations n'engagent des enfants comme combattants. Cette organisation, par exemple, aurait énormément de difficultés pour le faire. Mais il y a aussi le DCAF, l'un des centres de la Confédération – le Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées – qui a justement émis des critiques sur le manque d'espace pour les organisations humanitaires et autres leur permettant d'intervenir sans risquer de se voir sanctionnées.

Ma proposition ne vise donc pas à empêcher le Conseil fédéral d'étendre le nombre d'organisations qui doivent être soumises à l'interdiction, mais à permettre que l'on n'applique pas les dispositions pénales à des organisations comme le CICR, mais aussi à des organisations de la société civile engagées honnêtement pour la paix et pour le respect du droit international et du droit humanitaire, afin qu'elles puissent faire leur travail. L'objectif est donc de protéger ces organisations qui se sont engagées depuis longtemps et qui n'ont aucune complicité avec le Hamas, mais qui

AB 2024 S 1164 / BO 2024 E 1164

sont sur le terrain pour garantir le respect des droits humains, le respect du droit humanitaire, et qui mettent peut-être même en place des projets de coopération et de développement qui pourraient d'ailleurs être mandatés par la Confédération.

Je vous invite donc à accepter l'article 1 alinéa 4, et, dans l'hypothèse où il ne serait pas accepté, je rejetterais la loi.





AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2024 • Sechste Sitzung • 10.12.24 • 08h15 • 24.071
Conseil des Etats • Session d'hiver 2024 • Sixième séance • 10.12.24 • 08h15 • 24.071



Jans Beat, Bundesrat: Am 7. Oktober 2023 tötete die Hamas in Israel fast 1200 Personen, darunter auch zwei Schweizer. Rund 250 Personen wurden in den Gazastreifen entführt. Die Hamas-Führung verkündete, dass solche Angriffe wiederholt würden, bis der Staat Israel vernichtet sei. Parlament und Bundesrat haben den brutalen Terroranschlag der Hamas mehrfach aufs Schärfste verurteilt.

Als Reaktion auf diesen beispiellosen Terrorakt reichten die beiden SiK im Oktober 2023 jeweils einstimmig eine Kommissionsmotion zum Thema "Verbot der Hamas" ein. National- und Ständerat stimmten diesen Motionen zu. Im November 2023 beauftragte der Bundesrat deshalb das EJPD, in Zusammenarbeit mit dem VBS bis im Februar 2024 eine Vernehmlassungsvorlage für ein Hamas-Verbot auszuarbeiten. Der Bundesrat hat den Gesetzentwurf in eine Vernehmlassung gegeben und die Ergebnisse daraus in den vorliegenden Entwurf und die Botschaft eingearbeitet. Am 4. September 2024 hat der Bundesrat die Botschaft und den Entwurf zum Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen gutgeheissen.

Das Gesetz zum Verbot der Hamas ist in der Vernehmlassung grossmehrheitlich auf Zustimmung gestossen. Aufgrund der Rückmeldungen wurde es punktuell noch präzisiert. Das Gesetz sieht weiterhin vor, dass nebst der Hamas auch Tarn- und Nachfolgeorganisationen der Hamas sowie Organisationen und Gruppierungen, die im Auftrag oder im Namen der Hamas handeln, verboten sind. Das Gesetz ermöglicht es dem Bundesrat zudem, weitere Organisationen und Gruppierungen als terroristische Organisationen einzustufen und sie zu verbieten, wenn sie eine besondere Nähe zur Hamas haben und mit ihr in Zielsetzung, Führung oder Mitteln übereinstimmen. Diese Bestimmung ist nach der Vernehmlassung noch präzisiert worden. Demnach konsultiert der Bundesrat vorab die beiden SiK, wenn er solche zusätzlichen Verbote aussprechen will.

Es gab in den Kommissionen Anträge, die verlangten, dass der Bundesrat nebst den SiK auch die APK konsultieren müsse. Diese Anträge wurden abgelehnt. Anträge aus der APK-N und der SiK-N, wonach es dem Bundesrat nicht möglich sein soll, weitere verwandte Organisationen zu verbieten, wurden ebenfalls abgelehnt. Gegen ein solches Verbot zusätzlicher Organisationen kann beim Bundesverwaltungsgericht aber Beschwerde erhoben werden; dies ist ebenfalls als neues Element nach der Vernehmlassung aufgenommen worden.

In der Botschaft ist nun weiter präzisiert, welche Unterstützungshandlungen durch das Gesetz verboten werden. So sind insbesondere humanitäre Dienste und friedenspolitische Bemühungen keine strafbaren Unterstützungshandlungen. Es ist unbestritten, dass die humanitäre Politik und Tradition der Schweiz beibehalten werden sollen. Das Strafgesetzbuch sieht zu diesem Zweck eine Ausnahmeregelung vor, die auch für das Hamas-Verbot gilt. In der SiK-S, der SiK-N und der APK-N wurde eine Ausnahmeregelung im Gesetzentwurf diskutiert, welche humanitäre Hilfe und friedenspolitische Bemühungen ausdrücklich erlauben würde. Eine solche Regelung ist, wie bereits erwähnt, aber nicht notwendig: Eine Ausnahme für humanitäre Hilfe ist bereits in Artikel 260ter Absatz 2 des Strafgesetzbuches enthalten. Zudem sind nur Handlungen strafbar, die das Gefährdungspotenzial der Hamas erhöhen. Humanitäre Hilfe sowie friedenspolitische Bemühungen sind natürlich keine strafbaren Unterstützungshandlungen. Alle Kommissionen lehnten die Ergänzung des Gesetzes mit einer solchen Ausnahme ab.

Zu den Einwänden von Ständerat Sommaruga: Es ist nicht ausgeschlossen – damit das klar ist –, dass die Schweiz trotz dieses Verbots mit der Hamas spricht, auch wenn der Bundesrat das im Moment nicht für angezeigt hält.

Die Hamas ist auf der Beobachtungsliste des NDB. Es gibt in der Schweiz noch keine Zelle der Hamas, sehr wohl aber in Europa. Weiter ist nun die Zuständigkeit des Bundes für die Verfolgung und Beurteilung der Beteiligung an der Hamas oder der Unterstützung der Hamas oder verwandter Organisationen explizit im Gesetz festgehalten. Auf die Einführung einer neuen Strafbestimmung analog zum früheren Bundesgesetz über das Verbot der Gruppierungen Al-Kaida und "Islamischer Staat" wurde aber verzichtet. Mit Artikel 260ter des Strafgesetzbuches existiert bereits ein Straftatbestand, der die Beteiligung an einer und die Unterstützung einer Terrororganisation unter Strafe stellt. Artikel 260ter des Strafgesetzbuches wurde seit 2021 verschärft. Personen, die sich an terroristischen Organisationen beteiligen oder solche Organisationen unterstützen, müssen mit einer Freiheitsstrafe von bis zu 10 Jahren oder einer Geldstrafe rechnen. Wer in solchen Organisationen massgeblich Einfluss hat, kann bis zu 20 Jahre Freiheitsstrafe erhalten.

Ich komme nun zur eigentlichen Kernfrage des Gesetzes. Welchen Nutzen hat das Hamas-Verbot? Der Bundesrat verfolgt damit drei Hauptziele:

1. die innere und äussere Sicherheit der Schweiz zu schützen;
2. die Strafverfolgung zu vereinfachen;
3. die Finanzierung von Terrorismus besser bekämpfen zu können.

Was heisst das konkret? Lassen Sie mich dies mit einigen Beispielen verdeutlichen.

Die Schweiz kann mit dem Verbot gefährliche Personen einfacher von der Schweiz fernhalten. Die Behörden können bereits jetzt Einreiseverbote gegen Personen aussprechen oder Ausweisungen verfügen, wenn diese





die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährden. Das Verbot der Hamas erleichtert und beschleunigt diese präventiven Massnahmen, weil der Nachweis, dass die Hamas eine Terrororganisation ist, bereits qua Gesetz erbracht ist.

Es wird auch einfacher, Strafverfahren durchzuführen. Bereits jetzt wird bestraft, wer Mitglied einer Terrororganisation ist oder eine solche unterstützt, aber die Hürden für eine Verurteilung sind hoch. Die Anklage muss in jedem Einzelfall beweisen, dass die Organisation tatsächlich terroristischer Natur ist. Das Verbot erleichtert die strafrechtliche Beweisführung im Fall der Hamas, weil das gesetzliche Verbot Klarheit und Rechtssicherheit für die Strafverfolgungsbehörden schafft. Wer also die terroristischen Aktivitäten der Hamas unterstützt, sei es, indem er zum Beispiel mittels Propaganda Leute anwirbt oder die Hamas finanziert, kann strafrechtlich verfolgt werden.

Mit dem Verbot wird es für die Hamas auch schwieriger, die Schweiz als Finanzdrehscheibe zu nutzen. Banken und andere Finanzdienstleister müssen Geschäftsverbindungen mit Bezug zur Hamas künftig zwingend melden. Für die Finanzintermediäre führt das Verbot zu Rechtssicherheit, denn sie müssen nicht mehr selbst beurteilen, ob es sich bei der Hamas um eine terroristische Organisation handelt.

Ich fasse zusammen: Das Verbot der Hamas ist eine gezielte Reaktion auf den Terroranschlag vom 7. Oktober 2023, an dem die Hamas rund 1200 unschuldige Personen ermordet hat. Das Hamas-Verbot erleichtert in der Schweiz präventiv-polizeiliche Massnahmen sowie die strafrechtliche Beweisführung und erschwert es der Hamas, die Schweiz als Finanzdrehscheibe zu nutzen. Der Bundesrat kann ein Verbot weiterer Organisationen vorsehen, wenn er zum Schluss kommt, dass deren Zielsetzungen, Führungspersonen oder Mittel mit denjenigen der Hamas übereinstimmen. Er konsultiert dazu die beiden SiK. Humanitäre und friedenspolitische Aktivitäten sind weiterhin möglich, sie werden vom Verbot nicht tangiert.

In diesem Sinne bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

L'entrée en matière est décidée sans opposition

AB 2024 S 1165 / BO 2024 E 1165

Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen **Loi fédérale interdisant le Hamas et les organisations apparentées**

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Roth Franziska, Broulis, Poggia, Zopfi)

Abs. 2

... Er konsultiert vorgängig die für die Sicherheits- und Aussenpolitik zuständigen Kommissionen. ...

Antrag Sommaruga Carlo

Abs. 4

Das Verbot kann nicht geltend gemacht werden gegenüber dem Bund, multilateralen Organisationen oder





AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2024 • Sechste Sitzung • 10.12.24 • 08h15 • 24.071
Conseil des Etats • Session d'hiver 2024 • Sixième séance • 10.12.24 • 08h15 • 24.071



Nichtregierungsorganisationen, die sich für die Förderung des Friedens, die Umsetzung des Völkerrechts und des humanitären Rechts, die Entwicklungszusammenarbeit, die Menschenrechte sowie die innere und äussere Sicherheit der Schweiz einsetzen.

Art. 1

Proposition de la majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Roth Franziska, Broulis, Poggia, Zopfi)

Al. 2

... Il consulte au préalable les commissions compétentes en matière de politique de sécurité et de politique extérieure ...

Proposition Sommaruga Carlo

Al. 4

L'interdiction n'est pas opposable à la Confédération, aux organisations multilatérales ou aux organisations non gouvernementales qui agissent en faveur de la promotion de la paix, de la mise en oeuvre du droit international public et du droit humanitaire, de la coopération au développement, des droits humains, et de la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse.

Abs. 2 – Al. 2

Jositsch Daniel (S, ZH), für die Kommission: Ich habe mich bereits dazu geäussert. Es geht hier darum, ob neben der SiK auch die APK konsultiert werden sollte, wenn der Bundesrat der Meinung ist, eine Organisation sei als Unterstützungsorganisation ebenfalls zu verbieten. Wie ich Ihnen gesagt habe, ist die SiK mehrheitlich der Meinung, dass das nicht notwendig ist, weil es sich um einen sicherheitspolitischen Entscheid handelt und deshalb alleine die SiK konsultiert werden sollte.

Roth Franziska (S, SO): Ich denke, wir haben gestern bei der Beratung des Budgets eindrücklich gesehen, wie sich Lösungen mit Hand und Fuss bewerkstelligen und engherzige Beschlüsse vermeiden lassen, wenn man vorberatend und überparteilich die Köpfe zusammensteckt. Wir Parlamentarierinnen und Parlamentarier sind im Kollegium gemeinsam für die Gesetze verantwortlich. Wichtig für eine funktionierende Sicherheitspolitik sind aber nicht nur die Armee, der Bevölkerungsschutz, der Nachrichtendienst oder die Polizei, sondern – und das ist bei uns auf der Homepage des Bundes überall zu lesen – auch die Aussenpolitik. Sicherheitspolitische Massnahmen umfassen immer auch die internationale Zusammenarbeit. Gesetze, die departementsübergreifende Auswirkungen haben und zudem, wie bereits Kollege Zopfi ausgeführt hat, zum Teil auch die Gerichte überspielen, sollten breit vorberaten werden.

Die Aussen- und Sicherheitspolitik der Schweiz hat zum Ziel, gemeinsam den Frieden zu erhalten, die internationale Sicherheit zu stärken, die internationale Zusammenarbeit zu fördern sowie die Demokratie, die Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten weiterzuentwickeln und zu festigen. Die Diplomatie und unsere guten Dienste sind das Herz unserer Aussenpolitik und eines der wirksamsten sicherheitspolitischen Instrumente, die man als bündnisfreies Land haben kann.

Verbote von Organisationen können starke Friktionen in bilateralen Beziehungen nach sich ziehen und damit die Aussenpolitik nachweislich und massgeblich beeinflussen. Organisationsverbote sind weiterreichende Entscheide und bedürfen einer soliden demokratischen Abstützung. Das gelingt nur, wenn beide Kommissionen, die damit in Berührung kommen, zu den Auswirkungen konsultiert werden. Es geht nicht, wie man vielleicht denken könnte, um eine Verschleppung oder eine Ausdehnung auf der Zeitachse. Nein, es geht darum, wirklich auch Lösungen mit Hand und Fuss, mit Kopf und Herz zu finden.

Ich beantrage darum, dass zusätzlich auch die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen konsultiert werden, wenn es um Verbote wie im vorliegenden Gesetzentwurf geht. Das ist meines Erachtens und nach Meinung der Minderheit zentral, um in der Schweiz gute sicherheitspolitische Arbeit leisten zu können.

Ich danke Ihnen, wenn Sie meinen Minderheitsantrag unterstützen.

Salzmann Werner (V, BE): Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit aus folgenden drei Gründen abzulehnen:

1. Das Thema Terror ist ganz klar der SiK zugeteilt. Das Büro achtet immer darauf, dass eine Kommission zuständig ist und eine andere dann vielleicht beratend hinzugezogen werden kann.





AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2024 • Sechste Sitzung • 10.12.24 • 08h15 • 24.071
Conseil des Etats • Session d'hiver 2024 • Sixième séance • 10.12.24 • 08h15 • 24.071



2. Sind aussenpolitische Aspekte betroffen, ist es am Bundesrat, diese mit den zuständigen Stellen abzusprechen und allenfalls die APK einzubeziehen.

3. Werden zwei Kommissionen aufgeführt, ist die Zuständigkeit eben nicht klar geregelt. Wir sollten vielmehr dem Motto "Ein Auftrag, ein Raum, ein Chef" nachleben und an klaren Regeln festhalten.

Präsident (Caroni Andrea, Präsident): Bundesrat Jans verzichtet auf ein Votum.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 24.071/7066)

Für den Antrag der Mehrheit ... 25 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 16 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Abs. 4 – Al. 4

Jositsch Daniel (S, ZH), für die Kommission: Wie gesagt, die Kommission hat das nicht diskutiert. Ich habe meine persönliche Meinung dazu, wie das aus Sicht der Kommission zu interpretieren ist, in der Eintretensdebatte geäußert. Soweit ich weiss, hat sich Herr Sommaruga auch schon geäußert.

Sommaruga Carlo (S, GE): Le rapporteur de la majorité s'est exprimé. Je m'exprime en tant que personne ayant déposé la proposition. J'avais indiqué précédemment que cette proposition figurait comme proposition de minorité dans le débat du Conseil national. Il n'y a donc rien de particulier.

AB 2024 S 1166 / BO 2024 E 1166

Cela a été soutenu par diverses organisations dans le cadre de la consultation.

Jans Beat, Bundesrat: Wie ich schon in meinem Eintretensvotum erwähnt habe, ist die Förderung des Friedens nicht strafbar, sie wird durch dieses Gesetz nicht tangiert. Artikel 14 des Strafgesetzbuches deklariert die Friedensförderung als gesetzlich erlaubte Handlung. Der Bundesrat hält diesen Antrag deshalb nicht für nötig.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 24.071/7067)

Für den Antrag Sommaruga Carlo ... 3 Stimmen

Dagegen ... 33 Stimmen

(1 Enthaltung)

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

Art. 2–4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 24.071/7068)

Für Annahme des Entwurfes ... 37 Stimmen

Dagegen ... 1 Stimme

(1 Enthaltung)

Präsident (Caroni Andrea, Präsident): Das Geschäft geht an den Nationalrat.





AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2024 • Sechste Sitzung • 10.12.24 • 08h15 • 24.071
Conseil des Etats • Session d'hiver 2024 • Sixième séance • 10.12.24 • 08h15 • 24.071



Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse
gemäss Brief an die eidgenössischen Räte (BBl 2024 2250)

Proposition du Conseil fédéral

Classer les interventions parlementaires
selon lettre aux Chambres fédérales (FF 2024 2250)

Angenommen – Adopté

