



humanrights.ch

Hallerstrasse 23, CH-3012 Bern, Telefon ++41 31 302 01 61  
info@humanrights.ch, www.humanrights.ch

Bundesamt für Justiz  
Fachbereich Internationales Strafrecht  
Bundesrain 20  
3003 Bern

[andrea.candrian@bj.admin.ch](mailto:andrea.candrian@bj.admin.ch)  
[annemarie.gasser@bj.admin.ch](mailto:annemarie.gasser@bj.admin.ch)

Bern, 11. Oktober 2017

## **Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll und Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität**

Vernehmlassungsantwort des Vereins humanrights.ch

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Der Verein humanrights.ch dankt Ihnen für die Möglichkeit, sich zu den Vorschlägen betreffend Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll äussern zu können.

### **Allgemeine Bemerkungen**

Der Bundesrat räumt in seinem begleitenden Bericht ein, dass das geltende schweizerische Recht die Verpflichtungen der Abkommen des Europarats und der Vereinten Nationen bezüglich Strafbarkeit, Prävention und internationaler Kooperation mit ganz wenigen Ausnahmen bereits heute erfüllt (s. S. 2). Die neu vorgeschlagenen Strafbestimmungen sind damit aus der Perspektive des internationalen Rechts grösstenteils nicht notwendig.

Humanrights.ch konzentriert sich in seiner Stellungnahme auf das vorgesehene Verbot terroristischer Organisationen und derer Unterstützung in **Art. 260ter** und beurteilt die vorgeschlagenen Strafnormen als zu schwammig und überrissen: eine klassische Überreaktion aufgrund einer Stimmungslage, die durch sporadische Terroranschläge im nahen Ausland aufgeheizt ist. Die Schweiz muss sich davor hüten, Strafverschärfungen zum Zwecke der Terrorismusbekämpfung einzuführen, welche nicht nur über das Ziel hinausschiessen und unbedachte Wirkungen nach sich ziehen, sondern auch grundlegende rechtstaatliche Prinzipien in Frage stellen.

Dieser allgemeine Vorbehalt betrifft nebst dem Art. 260ter auch den **Art. 66a, Abs. 3, Buchst. l und p**: Hier ist zur Absicherung unbedingt der Vorbehalt des Non-Refoulement-Prinzips anzubringen.

Auch der **Art. 260 Abs. 1 Buchst. c sowie Abs. 2** birgt u.E. ein hohes Missbrauchsrisiko, weil völlig unklar ist, welche Beweiskriterien zur Anwendung gelangen sollen, um die in diesen Bestimmungen vorausgesetzte „Absicht“ nachweisen zu können.

## **Zu Art. 260ter StGB**

### **a) Verlagerung der Definitionshoheit zu den Gerichten**

Neu sollen global «terroristische Organisationen» und deren Unterstützung mittels einer unscharfen allgemeinen Umschreibung unter Strafe gestellt werden. Gemäss Ausführungen des Bundesrats im erläuternden Bericht unter Kap. 4.1.2.6 soll es entgegen Art. 123 Abs. 1 Bundesverfassung, wonach die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts Sache des Bundes ist, dem kantonalen Richter bei der Beantwortung der Frage, ob eine Gruppierung als terroristische Organisation einzustufen sei, freistehen, auf Listen zurückzugreifen, zusätzliche Aspekte zu berücksichtigen und weitere Erwägungen anzustellen. Ob eine Gruppierung eine terroristische Organisation ist oder nicht, soll mit anderen Worten dem richterlichen Ermessen unterstellt werden.

Die Definitionshoheit wird vom Parlament zu den Strafverfolgungsbehörden und Gerichten verschoben, welche nach Gutdünken eine beliebige Organisation als terroristisch respektive eine beliebige Handlung als Unterstützung einer terroristischen Organisation erklären können. Dies führt zu Rechtsunsicherheit und erhöht das Risiko von Willkür.

Eine Organisation wie z. B. die PKK könnte damit also in einigen Kantonen durch die Rechtsprechung verboten werden und in anderen Kantonen nicht. Dies könnte vom Bundesgericht nicht korrigiert werden, weil es nicht bzw. nur sehr zurückhaltend in das richterliche Ermessen eingreifen darf. Schon allein aus diesem Grund ist eine abschliessende Aufzählung aller verbotenen Organisationen im Gesetzestext zwingend.

### **b) Verletzung des Bestimmtheitsgebots**

Wenn die Tatfrage, ob eine bestimmte Organisation terroristisch sei oder nicht, dem richterlichen Ermessen unterliegt, ist nicht absehbar, ob eine Handlung strafbar ist oder nicht. Dadurch wird das Bestimmtheitsgebot bzw. Legalitätsprinzip, wie es dem schweizerischen Strafgesetzbuch in Art. 1 zugrunde gelegt ist und auch von den Menschenrechtsverträgen (insbesondere Art. 7 EMRK) gefordert wird, verletzt.

Verlangt ist eine ausreichende Bestimmtheit von Strafnormen. Wenn nun die Zugehörigkeit zu oder die Unterstützung einer «terroristischen Organisation» unter Strafe gestellt werden soll, so wird vor dem Hintergrund der schwammigen Definition einer «terroristischen Organisation» das Gebot der Bestimmtheit von Strafindrohungen verletzt, insbesondere weil weder eine an sich strafbare Handlung noch ein Vorsatz gefordert ist und auf Seiten der «terroristischen Organisationen» die Erfordernisse einer Operation im Verdeckten sowie einer verbrecherischen Tätigkeit fehlen. So bleibt unklar, wie sich jemand zu verhalten hat, damit er oder sie nicht mit einem Strafverfahren konfrontiert wird.

### **c) Aussenpolitische Risiken**

Es gibt zahlreiche Konflikte weltweit, in denen bewaffnete Gruppen involviert sind: Wer wird entscheiden, welche Gruppierungen als Terror-Organisationen eingestuft werden und welche nicht? Wie kann verhindert werden, dass fremde Regierungen Druck auf die Schweiz ausüben, damit diese eine bestimmte Organisation als terroristisch verbietet? Wie verträgt sich das Organisations-Verbot mit der Schweizer Neutralitätspolitik?

In der Schweiz gibt es eine Vielzahl von Hilfswerken jeglicher Art, welche im Ausland humanitäre Hilfe leisten. Einsätze oder Lieferungen von Hilfsgütern erfolgen im Ausland häufig in Gegenden, die von bewaffneten Gruppierungen kontrolliert werden. Dadurch kommt es zwangsläufig auch zu Kontakten zwischen den Hilfswerken und diesen Gruppierungen. Neu sollen auch an sich legale Handlungen, z. B. Zahlungen, strafbar sein können, auch wenn die Empfängerorganisation nicht im Verdeckten operiert und keine verbrecherischen Tätigkeiten ausübt. Dies erhöht das Risiko für Hilfswerks-Mitarbeitende beträchtlich, sich im Rahmen ihrer Tätigkeiten strafbar zu machen. Wie kann gesichert werden, dass humanitäre Organisationen durch das Verbot der Unterstützung von Terror-Organisationen nicht in ihrer wichtigen Arbeit behindert werden?

### **Schlussfolgerungen**

Wir schlagen vor, **Art. 260ter StGB** zu belassen, wie er ist, und für terroristische Organisationen einen **neuen Artikel** mit einer **Liste der verbotenen Gruppierungen** im StGB aufzunehmen.

Ausserdem ist beim **Art. 66a, Abs. 3, Buchst. l und p** der **Vorbehalt des Non-Refoulement-Prinzips** anzubringen und der **Art. 260 Abs. 1 Buchst. c** sowie **Abs. 2** ist hinsichtlich der Beweiskriterien zu konkretisieren.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anmerkungen und verbleiben

mit freundlichen Grüssen



Alex Sutter  
Co-Geschäftsleiter