



April 2018

Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll sowie Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität

Bericht über das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Inhaltsverzeichnis

1	Allgemeines	3
2	Verzeichnis der eingegangenen Stellungnahmen	3
3	Allgemeine Bemerkungen zum Vorentwurf	4
3.1	Zustimmung	4
3.2	Kritik	4
3.3	Ablehnung	4
3.4	Zusammenfassung	5
4	Strafgesetzbuch (StGB)	5
4.1	Artikel 260 ^{ter} StGB – Kriminelle und terroristische Organisationen	5
4.1.1	Überblick	5
4.1.2	Thematisierte Fragen und Kritikpunkte	5
4.1.3	Zusammenfassung	7
4.2	Artikel 260 ^{sexies} StGB – Anwerbung, Ausbildung und Reisen im Hinblick auf eine terroristische Straftat	8
4.2.1	Überblick	8
4.2.2	Thematisierte Fragen und Kritikpunkte	8
4.2.3	Zusammenfassung	10
5	Nachrichtendienstgesetz (NDG)	10
5.1	Überblick	10
5.2	Thematisierte Fragen und Kritikpunkte	10
5.3	Zusammenfassung	11
6	Rechtshilfegesetz (IRSG)	12
6.1	Überblick	12
6.2	Thematisierte Fragen und Kritikpunkte	12
6.3	Zusammenfassung	14
7	Geldwäschereigesetz (GwG)	14
7.1	Überblick	14
7.2	Thematisierte Fragen und Kritikpunkte	15
7.3	Zusammenfassung	17
8	Weitere Bemerkungen	17
9	Einsichtnahme	18
	Anhang / Annexe / Allegato	19

Übersicht

Die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden begrüsst die vorliegende Gesetzgebungsvorlage. Ihre Bedeutung und Notwendigkeit im Rahmen der Prävention und Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität wird verbreitet betont.

Ein wichtiges Anliegen vieler Teilnehmerinnen und Teilnehmer besteht auch darin, dass der angestrebte Sicherheitsgewinn und die verstärkten Grundlagen zur Verbrechensprävention und -bekämpfung nicht mit einer unverhältnismässigen Einschränkung von Grundrechten einhergehen dürfen. Auch könne das Strafrecht in diesem Kontext, neben präventiven Massnahmen und einer verbesserten Koordination, nur ein Mittel im Kampf gegen den Terror und die organisierte Kriminalität darstellen.

1 Allgemeines

Das Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf über die Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll sowie über die Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität dauerte vom 21. Juni 2017 bis zum 20. Oktober 2017. Zur Teilnahme eingeladen wurden die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte, der Berggebiete und der Wirtschaft, das Bundesstrafgericht sowie weitere interessierte Organisationen.

Stellung genommen haben 25 Kantone, 6 politische Parteien, das Bundesstrafgericht¹ sowie 28 Organisationen und weitere Teilnehmende. Insgesamt gingen damit 60 Stellungnahmen ein.

4 Organisationen haben ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet.²

Beim vorliegenden Bericht handelt es sich um eine Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens. Zu den detaillierten Begründungen wird auf die Originalstimmungen verwiesen. Diese können auf den Webseiten der Schweizerischen Bundeskanzlei oder des Bundesamtes für Justiz bezogen werden.³

2 Verzeichnis der eingegangenen Stellungnahmen

Eine Liste der Kantone, Parteien und Organisationen, die geantwortet haben, findet sich im Anhang.

¹ Dieses hat seine Stellungnahme im Rahmen einer Nachkonsultation am 2. März 2018 eingereicht.

² EDK, KOKES, Schweizerischer Arbeitgeberverband, Schweizerischer Gemeindeverband.

³ <https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2017.html#EJPD>, <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/gesetzgebung/terror-europarat.html>.

3 Allgemeine Bemerkungen zum Vorentwurf

3.1 Zustimmung

Die überwiegende Mehrheit aller Teilnehmenden der Vernehmlassung begrüsst die Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll und die Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums mit der Gesetzgebungsvorlage und deren Stossrichtung ausdrücklich.⁴ Dass es sich bei der Bekämpfung von Terrorismus um ein essentielles Anliegen handle, wird häufig erwähnt, ebenso die Tatsache, dass das Strafrecht in diesem Bereich lediglich *eine* Massnahme darstelle und für sich alleine nicht ausreiche im Kampf gegen den Terrorismus.⁵ Es wird wiederholt darauf hingewiesen, dass der Prävention und der Koordination eine ebenso grosse Rolle zukomme wie dem Strafrecht.⁶ Ein Adressat betont ausdrücklich, dass er das bundesrätliche Vorhaben zur Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage zu präventiv-polizeilichen Massnahmen ebenfalls begrüsse.⁷

3.2 Kritik

Vernehmlassungsteilnehmer, welche sich im Grundsatz zu Gunsten der Vorlage und ihrer Stossrichtung aussprechen, äussern sich im Rahmen ihrer jeweiligen Stellungnahme zu Teilfragen auch kritisch.⁸

So verweisen einige Adressaten auf die Bedeutung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes sowie der Grundrechte. Während ein Adressat⁹ die Vorlage ausdrücklich begrüsst und die Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips und der Grundrechte in den Vordergrund stellt, lehnen andere Adressaten¹⁰ die Änderungen aus diesen Erwägungen zumindest teilweise ab. Der vorgeschlagenen Umsetzung fehle es an der darzulegenden Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit sowie an der notwendigen Sensibilität für die staatliche Souveränität und das rechtsstaatliche Handeln. Die GPS lehnt die Verschärfungen im Strafrecht in diesem Sinne ab. Laut der SP sollte eine Verschärfung primär zu einem Sicherheitsgewinn führen und nicht zur Einschränkung von Grundrechten.¹¹ Zwei Menschenrechtsorganisationen und ein weiterer Adressat verweisen im Zusammenhang mit der Landesverweisung explizit auf das Anbringen eines Vorbehaltes zugunsten des Non-Refoulement-Verbots.¹²

3.3 Ablehnung

Drei Organisationen stehen der Art der Umsetzung insgesamt ablehnend gegenüber. Sie sprechen sich gegen neue Bestimmungen und Strafbarkeiten aus, die über die internationalen Verpflichtungen des Europarats und der UNO hinausgehen. Diese seien häufig unnötig.¹³

⁴ AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, ZG, ZH / CVP, FDP, glp, SP / BstGer, KKJPD, OAD FCT, Ordre des avocats, privatim, Raiffeisen, SBVg, SIG, SSK, SSV, SVSP, UNIBE, VAV, VSPB.

⁵ FR, GL, LU, OW, SZ, TI, ZH / GPS / KKJPD, SSV.

⁶ BL, LU, ZH / SP / SVSP.

⁷ SH.

⁸ BL, BS, FR, GL, LU, SO, SZ, TG, VD / FDP, glp, GPS, SP, SVP / KKJPD, OAD FCT, Raiffeisen, SBVg, SVSP, UNIBE.

⁹ SO.

¹⁰ glp, GPS / SAV.

¹¹ Ähnlich: glp.

¹² Amnesty International, DJS, grundrechte.ch.

¹³ DJS, grundrechte.ch, SAV.

3.4 Zusammenfassung

Die Vernehmlassungsteilnehmer begrüssen und unterstützen die Vorlage grösstenteils, zeigen sich gegenüber den vorgeschlagenen Änderungen aber teilweise auch kritisch. Zusammenfassend lässt sich als Grundstimmung die SBVg¹⁴ zitieren, gemäss welcher die Stossrichtung zu begrüssen sei, die Vorschläge aber mit einigen Präzisierungen und Ergänzungen noch verbessert werden können.

4 Strafgesetzbuch (StGB)

4.1 Artikel 260^{ter} StGB – Kriminelle und terroristische Organisationen

4.1.1 Überblick

Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer stimmt dem gesamten Vorentwurf und damit auch der Stossrichtung der Änderungen in Artikel 260^{ter} StGB grundsätzlich zu.¹⁵ Rund ein Drittel der zustimmenden Teilnehmer halten ihre Zustimmung zu den Änderungen von Artikel 260^{ter} auch im Rahmen der Einzelprüfung fest.¹⁶ Ein grosser Teil davon tut dies vorbehaltlos.¹⁷ Gänzlich ablehnend zeigen sich vier Teilnehmer.¹⁸

4.1.2 Thematisierte Fragen und Kritikpunkte

Zahlreiche Antworten beschäftigen sich mit der Höhe der Strafandrohungen. Weiter werden unter anderem folgende Fragen thematisiert: die Ausweitung der Strafbarkeit auf die passive Mitgliedschaft in kriminellen und terroristischen Organisationen, die Abschaffung der subsidiären Anwendbarkeit von Artikel 260^{ter} StGB und die Schaffung einer Ausnahmeklausel, welche die Strafbarkeit der Aktivitäten humanitärer Organisationen begrenzen respektive ausschliessen soll. Daneben werden auch der Verzicht auf eine Legaldefinition der kriminellen und terroristischen Organisation sowie der Wegfall des Geheimhaltungskriteriums thematisiert.

Bezüglich der Strafandrohungen wird zum einen gefordert, dass die Höhe der Strafe für die Unterstützung und Beteiligung an einer kriminellen Organisation derjenigen der terroristischen Organisation anzugleichen sei. Gefordert wird somit eine Erhöhung der Strafandrohung auf maximal 10 Jahre anstelle der bisherigen 5 Jahre.¹⁹ Gegen dieses Ansinnen spricht sich eine Gruppe von vier Vernehmlassungsadressaten aus.²⁰ Zum anderen wird für die Beteiligung an respektive Unterstützung einer terroristischen Organisation vereinzelt eine Mindeststrafe von einem Jahr gefordert.²¹ Einige Kantone, das Bundesstrafgericht und ein Verband sprechen sich zudem für die Abschaffung der Geldstrafe oder für die Beschränkung der Geldstrafe auf sehr leichte Fälle aus.²² Des Weiteren wird bei der qualifizierten Strafandrohung für führende Mitglieder auf der einen Seite eine Erhöhung der Mindeststrafe auf 3 Jah-

¹⁴ So auch: Raiffeisen.

¹⁵ AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, ZG, ZH / CVP, FDP, glp, SP, SVP / BstGer, KKJPD, OAD FCT, Ordre des avocats, privatim, Raiffeisen, SBVg, SIG, SSK, SSV, SVSP, UNIBE, VAV, VSPB.

¹⁶ AG, AI, AR, BE, BS, GR, JU, NE, SH, SO, VD / CVP, FDP, glp, SVP / OAD FCT, privatim, SVSP, VAV.

¹⁷ VD / CVP / OAD FCT, privatim, SVSP, VAV.

¹⁸ DJS, grundrechte.ch, humanrights.ch, SAV.

¹⁹ FR, GE, GL, LU, NW, SZ, TG, TI / BstGer, KKJPD, SSK, SSV.

²⁰ DJS, grundrechte.ch, SAV, UNIBE.

²¹ FR, GL, SZ, TG / KKJPD, SSK; dagegen: DJS, grundrechte.ch, SAV.

²² BE, FR, GE, GL, SO, SZ, TG, TI / BstGer, KKJPD, SSV.

re²³ und auf der anderen Seite eine tiefere Höchststrafe von 10 statt 20 Jahren²⁴ vorgeschlagen. Die Ablehnung der Höchststrafe von 20 Jahren wird von der glp damit begründet, dass der Begriff „bestimmender Einfluss“ für die Maximalstrafe zu vage sei. Dieser Begriff sei auf jeden Fall zu präzisieren. Von Seiten der UNIBE wird gefordert, die Strafe auf maximal 10 Jahre zu beschränken oder die Qualifikation ganz zu streichen. Der Kanton Genf hingegen spricht sich ausdrücklich für eine lebenslängliche Freiheitsstrafe als Maximalstrafe aus. Die Kantone Luzern und Tessin begrüssen die vorgeschlagenen 20 Jahre.

Verschiedentlich wird gefordert, dass die blosser Mitgliedschaft (sog. passive Mitgliedschaft) in einer kriminellen Organisation strafbar sein sollte.²⁵ Für die KKJPD²⁶, den Kanton Basellandschaft und die SSK ist die Straflosigkeit der blossen Mitgliedschaft nur dann hinnehmbar, wenn sowohl die Strafbarkeit der Mitgliedschaft als auch der Beteiligung – wie im erläuternden Bericht beschrieben – weit ausgelegt werden. Auf der anderen Seite begrüssen die SP und die glp die Straflosigkeit der blossen Mitgliedschaft bei einer kriminellen oder terroristischen Organisation.

Die Tatbestandsvariante der Unterstützung einer kriminellen oder terroristischen Organisation (Abs. 1 Bst. b resp. Abs. 2 Bst. b von Art. 260^{ter} VE-StGB) wird von einigen Vernehmlassungsadressaten kritisch betrachtet, weil das Wort „verbrecherische“ vor dem Wort „Tätigkeit“ gestrichen wurde. Es wird eine zu weite Auslegung sowie eine voreilige und übertriebene Strafbarkeit befürchtet, weil sich die Unterstützungshandlung nur noch auf die Vornahme der Handlung – nicht aber mehr auf die Förderung der Organisation – zu beziehen habe.²⁷ Von Seiten der UNIBE wird ein neuer Wortlaut von Absatz 1 Buchstabe b vorgeschlagen.²⁸ Die FDP und die KKJPD sprechen sich ausdrücklich zu Gunsten des im erläuternden Bericht beschriebenen Begriffs der Unterstützung einer kriminellen oder terroristischen Organisation aus.²⁹

Die UNIGE kritisiert, dass die Tatbestandsvariante der Unterstützung auch zu einer ungewollten und zu weiten Strafbarkeit Dritter führen könnte (z.B. humanitäre Organisationen bei Gefangenenbesuchen, medizinischer Versorgung oder Nahrungsmittelverteilung). Deshalb schlägt sie vor, die Wörter „kriminelle“ resp. „terroristische“ vor dem Wort Tätigkeit einzufügen und die Höchststrafe bei 5 Jahren anzusetzen. Die Organisation Appel de Genève sieht ohne das Hinzufügen der beiden Wörter sogar eine Inkompatibilität mit Artikel 3 der Genfer Konventionen. Andere Vernehmlassungsteilnehmer verweisen allgemeiner auf die Problematik rund um humanitäre Organisationen³⁰ und stellen verschiedentlich die Forderung nach einer allgemeinen Ausnahmeklausel für humanitäre Aktivitäten durch unparteiische humanitäre Organisationen, die im Einklang mit dem internationalen Recht in bewaffneten Konflikten handeln.³¹ Vereinzelt wird bemerkt, dass eine solche Klausel auch auf Familienmitglieder und Journalisten ausgeweitet werden müsste.³² Die Grünen merken in diesem Zusammenhang an, dass das erfolgreiche Arbeiten in einem legalen Kontext möglich sein müsse.

²³ FR, GE, GL, SZ, TG, TI / BstGer (zwei Jahre), KKJPD, SSK, SSV; dagegen: DJS, grundrechte.ch, SAV.

²⁴ glp / UNIBE.

²⁵ BE, BL, FR, GL, LU, NW, OW, SZ, TG, ZH / BstGer, SSV (einzelne Mitglieder).

²⁶ So auch: FR, GL, SZ.

²⁷ glp, SP / Ordre des avocats, UNIBE, UNIGE.

²⁸ Wortlaut wie folgt: „...wer in der Absicht, die kriminelle Tätigkeit einer solchen Organisation zu fördern, diese personell oder materiell unterstützt, namentlich durch das Erbringen finanzieller oder logistischer Dienstleistungen oder das Betreiben von Propaganda.“

²⁹ So auch: FR, GL, SZ.

³⁰ GPS / Amnesty International, Appel de Genève, CICR, DJS, grundrechte.ch, UNIGE.

³¹ Appel de Genève, CICR, UNIGE.

³² DJS, grundrechte.ch.

Eine grössere Gruppe von Kantonen sowie unter anderem die KKJPD und die SSK sprechen sich gegen die subsidiäre Anwendbarkeit des Organisations-Tatbestandes aus.³³ Sie fordern die parallele Anwendbarkeit mit herkömmlichen Delikten wie Drogenhandel, Raub oder Erpressung.

Verschiedene Teilnehmer weisen darauf hin, dass eine Legaldefinition der kriminellen Organisation³⁴ sowie der terroristischen Organisation³⁵ fehle. Der Kanton Zürich merkt zwar an, dass keine Legaldefinition der kriminellen Organisation vorhanden sei, auf eine solche aber verzichtet werden könne. Die KKJPD und einige Kantone³⁶ begrüssen den Verzicht auf eine Definition; für den Kanton Luzern wäre eine solche sogar problematisch. Raiffeisen und SBVg wünschen, dass eine Legaldefinition der kriminellen Organisation geprüft wird.

Seitens der Anwälte wird gefordert, dass das Geheimhaltungskriterium beizubehalten sei.³⁷ Einer der Verbände führt aus, dass der Wegfall dieses Kriteriums, verbunden mit der Streichung des Worts „verbrecherische“ vor dem Wort „Tätigkeit“, zu einem zu weiten Anwendungsbereich führen würde, er sich mit dem Wegfall aber trotzdem einverstanden erklären könne, sofern das Kriterium der „verbrecherischen“ Tätigkeit beibehalten werde.³⁸ Für den Vorschlag gemäss Vorentwurf (Streichung des Geheimhaltungskriteriums) sprechen sich die Kantone Fribourg, Glarus, Thurgau und Schwyz sowie die KKJPD, die SSK und die UNIBE aus.

Weiter wird die Frage aufgeworfen, wer explizit für das Verbot von Organisationen zuständig sei.³⁹ Einige Vernehmlassungsadressaten fordern eine Liste mit den verbotenen Terrororganisationen im Gesetz.⁴⁰ Gegen eine solche Liste und für den Vorentwurf ohne Benennung der Organisationen sprechen sich die Kantone Bern, Fribourg, Glarus und Schwyz sowie die KKJPD und die SSK aus.

Die UNIGE merkt an, dass Artikel 305^{bis} Absatz 2 Buchstabe a StGB aus Gründen der Systematik neu auch terroristische Organisationen umfassen sollte.

4.1.3 Zusammenfassung

Zahlreiche Vernehmlassungsteilnehmer setzen sich substantziell mit Artikel 260^{ter} StGB auseinander. Der Grundtenor zum Vorschlag im Vorentwurf ist zustimmend und positiv. Ausser den vier Organisationen, die den Artikel in seiner heutigen gültigen Form belassen wollen⁴¹, begrüssen alle anderen Teilnehmer, zum Teil mit den erwähnten Vorbehalten, die vorgeschlagene Stossrichtung.

³³ FR, GE, GL, LU, NW, OW, SZ, TG, TI, ZH / KKJPD, SSK, SSV.

³⁴ BL, FR, GL, LU, NW, SZ, ZH / KKJPD.

³⁵ FR, GL, NW, SZ / KKJPD.

³⁶ FR, GL und SZ.

³⁷ Ordre des avocats, SAV.

³⁸ Ordre des avocats.

³⁹ Amnesty International.

⁴⁰ DJS, grundrechte.ch, humanrights.ch, Raiffeisen, SBVg, VSPB.

⁴¹ DJS, grundrechte.ch, humanrights.ch, SAV.

4.2 Artikel 260^{sexies} StGB – Anwerbung, Ausbildung und Reisen im Hinblick auf eine terroristische Straftat

4.2.1 Überblick

Unter den Teilnehmern, die dem gesamten Vorentwurf grundsätzlich zustimmen⁴², hält über die Hälfte ihre Zustimmung zum neuen Artikel 260^{sexies} StGB nochmals im Rahmen der Einzelprüfung fest.⁴³ Ein grosser Teil tut dies vorbehaltlos.⁴⁴ Daneben wird der neue Artikel 260^{sexies} StGB auch spezifisch thematisiert. Gänzliche Ablehnung äussert der SAV.

4.2.2 Thematisierte Fragen und Kritikpunkte

Die substanziellen Antworten beschäftigen sich mit der Vorverlagerung der Strafbarkeit, der Strafandrohung, dem Inhalt von Absatz 2 (Finanzierung von Reisen), den Konkurrenzen sowie einigen weiteren Einzelfragen.

Die Diskussion über strafbare Vorbereitungshandlungen dreht sich vor allem um den Umstand, dass an sich neutrale Handlungen als strafbar erklärt werden. Die Grünen lehnen eine solche Ausdehnung von Strafbarkeiten ab. Sie verlangen einen Konnex zu einer terroristischen Handlung, falls die Bestimmung so belassen werden sollte. Demgegenüber fordert die SP, dass nur das wesentliche und zielgerichtete Anwerben im Hinblick auf einen konkreten Terrorakt strafbar sein soll. Ansonsten bestehe das Risiko einer zu früh greifenden Strafbarkeit. Amnesty International führt zur Thematik aus, dass ein hinreichender Konnex zur Begehung einer Hauptstraftat bestehen müsse, und fügt an, dass die Kriminalisierung von Vorbereitungshandlungen sich als notwendig und verhältnismässig erweisen müsse. Weiter wird seitens zweier Vernehmlassungsadressaten darauf hingewiesen, dass durch die neue Bestimmung ein Konflikt mit Artikel 14 StGB entstehe, da an sich rechtmässige Handlungen unter Strafe gestellt werden.⁴⁵ Die UNIBE befürchtet, dass letztlich die sogenannte Verbrechensabrede⁴⁶ ebenfalls unter Strafe gestellt werden könnte. Sie lehnt auch die Anwendbarkeit der allgemeinen Regeln über Versuch und Teilnahme ab, da ansonsten gewisse Handlungen als Vorbereitungshandlungen gelten würden, die zeitlich noch vor dem Versuchsstadium liegen oder selber Teilnahmehandlungen darstellen. Deshalb spricht sich die UNIBE für einen Vorbehalt bei Artikel 9 des Übereinkommens des Europarates aus.

Bezüglich Absatz 2, der die Finanzierung von Reisen nach Absatz 1 Buchstabe c unter Strafe stellt, wird von verschiedener Seite eine Konkretisierung verlangt. Zum einen wird gefordert, dass eine solche Finanzierung auf vorsätzliche Fälle beschränkt sein soll, um die Strafbarkeit von Finanzintermediären einzudämmen, da sie die Gründe der Finanzierung nicht in jedem Detail untersuchen könnten.⁴⁷ Das Centre Patronal schlägt deshalb den Zusatz vor, dass der Täter den Zweck der Reise, die er finanziert, kennen oder diesen zumindest vermuten müsse. Zwei weitere Teilnehmende aus der Finanzbranche halten fest, dass der Unterschied zwischen „finanzieren“ und „zur Verfügung stellen“ unklar sei. Sie stellen die Frage, ob der Tatbestand bereits erfüllt wäre, wenn die Bank den Kunden vom eigenen Konto ab-

⁴² AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, ZG, ZH / CVP, FDP, glp, SP, SVP / BstGer, KKJPD, OAD FCT, Ordre des avocats, privatim, Raiffeisen, SBVg, SIG, SSK, SSV, SVSP, UNIBE, VAV, VSPB.

⁴³ AG, AI, AR, BE, BS, FR, GL, GR, JU, LU, NE, SG, SH, SO, SZ, TG, UR / CVP, FDP, glp, SVP / BstGer, KKJPD, OAD FCT, Ordre des avocats, privatim, SIG, SSK, SSV, SVSP.

⁴⁴ BE, GR, SO, TG, UR / CVP, glp / BstGer, privatim, SIG, SSK, SSV, SVSP.

⁴⁵ DJS, grundrechte.ch.

⁴⁶ Conspiracy.

⁴⁷ Centre Patronal, VSPB.

heben lässt.⁴⁸ Weiter fordern sie einen Absatz 2^{bis} mit konkretem Wortlaut⁴⁹, um eine übermässige Ausdehnung der Meldepflicht zu verhindern. Mehrere Adressaten äussern sich dahingehend, dass Absatz 2 nicht praktikabel sei, weil die Absicht schwer erkenn- und ermittelbar sei und die vorgeschlagene Formulierung zu einer weiteren Vorverlagerung der Strafbarkeit führe. Sie schlagen deshalb vor, dass die Erfüllung des Tatbestandes nur bei „direktvorsätzlicher Tatbegehung wider besseres Wissen“ als gegeben betrachtet werden dürfe.⁵⁰ Humanrights.ch fordert die Konkretisierung der Beweiskriterien, um Missbrauchsfälle zu verhindern. Betreffend die Tatbestandsvariante des Reisens im Hinblick auf eine terroristische Straftat führt die UNIBE aus, dass in Absatz 1 Buchstabe c das Wort „unternehmen“ zur Konkretisierung besser durch das Wort „antreten“ ausgetauscht werden solle.

Die Strafandrohung von Freiheitsstrafe bis zu 5 Jahren wird mehrheitlich gutgeheissen.⁵¹ Einige Vernehmlassungsteilnehmer begrüssen zudem ausdrücklich die obligatorische Landesverweisung.⁵² Der Kanton Zug hingegen fordert eine Maximalstrafe von 10 Jahren, zwei weitere Teilnehmer fordern eine Freiheitsstrafe bis zu 3 Jahren oder eine Geldstrafe⁵³.

Einige Adressaten äussern sich zu den Konkurrenzen respektive zur gleichzeitigen Anwendbarkeit verschiedener Straftatbestände. Drei Kantone stellen fest, dass Artikel 260^{sexies} StGB teilweise überlappend sei mit Artikel 260^{ter} StGB.⁵⁴ Obwalden verlangt, dass die Überschneidungen zugunsten der Rechtssicherheit wegfallen oder zumindest stark reduziert werden. Für den Kanton Basel-Landschaft ist die Einordnung und Klärung der Anwendbarkeit Sache des Gesetzgebers und nicht des Gerichts. Eine Überlappung erwähnt auch der Kanton Genf – aber zwischen Artikel 260^{sexies} StGB und Artikel 74 NDG. Demgegenüber wird von mehreren Adressaten die echte Konkurrenz zwischen Artikel 260^{sexies} StGB und Artikel 260^{ter} StGB respektive Artikel 74 NDG begrüsst.⁵⁵ Auch in diesem Zusammenhang erwähnt die UNIBE, dass Artikel 260^{quinquies} StGB gegenüber dem neuen Artikel 260^{sexies} StGB nur noch eingeschränkt anwendbar sei, da der Eventualvorsatz bei ersterem ausgeschlossen ist. Deshalb stelle sich die Frage, ob man Artikel 260^{quinquies} StGB nicht in Artikel 260^{sexies} StGB hineinplatzen könnte. In eine ähnliche Richtung geht die Forderung der FDP, die eine eigenständige Terrorismusstrafnorm wünscht.

Zu den weiteren Einzelvorbringen gehören unter anderem, dass die primäre Unternehmenshaftung (Art. 102 Abs. 2 StGB) erweitert werden⁵⁶ und die Anwendbarkeit von Artikel 28 StGB⁵⁷ auf Terrorpropaganda ausgeschlossen werden sollen.⁵⁸ Der Kanton Tessin spricht sich ganz allgemein dafür aus, dass die Formulierungen in Artikel 260^{sexies} StGB weiter ausgestaltet werden sollten. So wünscht er, dass der Prozess der Überzeugung einer Person, der zur Radikalisierung führt, in den Tatbestand aufgenommen wird (z.B. strafbares Drängen oder Inspirieren). Seitens des Kantons Waadt wird eine exklusive Bundeskompetenz für Straftaten nach Artikel 260^{sexies} StGB gefordert. Es sei bedauerlich, dass nur dann eine Bun-

⁴⁸ Raiffeisen, SBVg.

⁴⁹ „Geldwäscherei nach Art. 305^{bis} StGB kann nur begehen, wer die Einziehung von Vermögenswerten, welche aus einer Tat nach Abs. 2 herrühren, mit Wissen um die Absicht des Täters gemäss Abs. 2 vereitelt. Die gleiche Einschränkung gilt auch für die Meldepflicht nach Art. 9 GwG, deren Verletzung nach Art. 37 GwG sowie das Melderecht nach Art. 305^{ter} Abs. 2 StGB.“

⁵⁰ Raiffeisen, SBVg, VAV.

⁵¹ ausdrücklich: FR, GL, LU, SZ / KKJPD.

⁵² FR, GL, SZ / KKJPD.

⁵³ DJS, grundrechte.ch.

⁵⁴ BL, OW, ZH.

⁵⁵ FR, GL, SZ / BstGer, KKJPD.

⁵⁶ SG / UNIBE.

⁵⁷ Strafbarkeit der Medien.

⁵⁸ UNIBE.

deskompetenz vorgesehen ist, wenn die zusätzlichen Voraussetzungen nach Artikel 24 StPO erfüllt sind.

Ausdrücklich als positiv betrachtet wird, dass auch alleine handelnde Täter erfasst werden⁵⁹ und das befristete Gesetz gegen Al-Qaïda und IS durch einen neuen, zeitlich nicht befristeten Tatbestand abgelöst wird.⁶⁰

4.2.3 Zusammenfassung

Der neue Artikel 260^{sexies} StGB wird überwiegend positiv aufgenommen. Es gibt zwar einige Änderungs- und Konkretisierungsvorschläge. Dies steht der überwiegenden Zustimmung nicht entgegen, gerade auch in Anbetracht dessen, dass es sich bei Artikel 260^{sexies} StGB um eine neu einzuführende Strafnorm handelt. Einzig der SAV lehnt den neuen Artikel ausdrücklich ab mit der Begründung, er sei überflüssig, da er von der Rechtsprechung bereits überholt sei.

5 Nachrichtendienstgesetz (NDG)

5.1 Überblick

Neben den Teilnehmern, die dem gesamten Vorentwurf grundsätzlich zustimmen⁶¹, werden die Änderungen in Artikel 74 NDG vom Centre Patronal explizit gutgeheissen. Über die Hälfte der allgemein zustimmenden Vernehmlassungsteilnehmenden bekräftigen ihre Zustimmung zu den Änderungen in Artikel 74 NDG im Rahmen der Einzelprüfung nochmals.⁶² Ein grosser Teil tut dies vorbehaltlos.⁶³ Ablehnung, zumindest einzelne Absätze betreffend, äussern sechs Adressaten.⁶⁴

5.2 Thematisierte Fragen und Kritikpunkte

Die Hauptkritikpunkte an Artikel 74 NDG beschränken sich auf das Verhältnis zwischen Artikel 74 NDG und Artikel 260^{ter} StGB, auf das Organisationsverbot in Absatz 2 sowie auf die Aufteilung der Zuständigkeit zwischen Bund und Kantonen.

Von einigen Vernehmlassungsteilnehmenden wird das Verhältnis zwischen Artikel 74 NDG und Artikel 260^{ter} StGB thematisiert. Die Grünen führen aus, dass es problematisch sei, dass die gleichen Delikte in zwei verschiedenen Gesetzen mit unterschiedlichen Kriterien und Sanktionen geregelt seien. Dem Kanton Obwalden erscheint ein gemeinstrafrechtlicher Tatbestand im NDG als systemfremd. Die UNIBE wirft die Frage auf, ob eine Angleichung von Artikel 74 NDG an Artikel 260^{ter} StGB und an das AQ-IS-Gesetz überhaupt nötig sei. Die Strafbarkeit von terroristischen und kriminellen Organisationen sei bereits durch Artikel 260^{ter} StGB vollständig abgedeckt. Auch der Kanton Basel-Landschaft weist auf die entstehenden Überlappungen hin. Andere Hinweise gehen dahin, dass es zwischen Artikel 74 NDG und Artikel 260^{ter} StGB deshalb zu einem Spannungsfeld komme, weil die Regelungen bezüglich

⁵⁹ FR, GL, LU, SZ / KKJPD.

⁶⁰ SG.

⁶¹ AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, ZG, ZH / CVP, FDP, glp, SP, SVP / KKJPD, OAD FCT, Ordre des avocats, privatim, Raiffeisen, SBVg, SIG, SSK, SSV, SVSP, UNIBE, VAV, VSPB.

⁶² AG, AI, AR, BE, BS, FR, GR, GL, JU, LU, NE, NW, SO, SZ, TG, TI, UR, VD / CVP, FDP / KKJPD, OAD FCT, Ordre des avocats, SIG, SSK, SSV, VAV, VSPB.

⁶³ AG, BE, GR, LU, TG, TI, UR, VD / CVP / Centre Patronal, OAD FCT, SIG, SSK, VAV, VSPB.

⁶⁴ BL, OW / DJS, grundrechte.ch, SAV, UNIBE.

der verbotenen Gruppierungen nicht dieselben seien. Es bestehe keine einheitliche Liste, die für beide Artikel angewendet werde.⁶⁵ Die glp spricht sich bezüglich der Strafandrohung und der Zuständigkeit der Bundesbehörden ausdrücklich für die Angleichung des Artikel 74 NDG an Artikel 260^{ter} StGB aus.

Die Voraussetzungen für das Organisationsverbot in Absatz 2 stellen den grössten Diskussionspunkt dar. Dass sich ein Verbot auf einen entsprechenden Beschluss der Vereinten Nationen (UNO) oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) stützen muss, wird vom Kanton Zürich abgelehnt. Für ihn würde die Konsultation der Sicherheitspolitischen Kommission (SIK) genügen. Auch von anderen Vernehmlassungsadressaten wird gefordert, dass der Bezug zur UNO und OSZE zu prüfen⁶⁶ und die Entkoppelung des Organisationsverbotes von internationalen Organisationen als Option im Auge zu behalten sei⁶⁷. Die glp ihrerseits bemerkt, dass sie das Organisationsverbot im NDG nur bei klaren und strengen Kriterien unterstütze. Sie fordert deshalb redaktionelle Anpassungen. Andere Adressaten führen aus, dass die Voraussetzungen so formuliert seien, dass weder eine Übereinstimmung mit der aktuellen noch mit der künftig zu erwartenden Praxis der UNO/OSZE bestehe. Sie fordern deshalb, dass die Voraussetzungen entweder umformuliert werden, oder dass darauf verzichtet wird, dass sich ein schweizerisches Organisationsverbot auf einen Beschluss einer internationalen Organisation stützen muss.⁶⁸ Zwei Organisationen auf Städteebene verweisen auf die Problematik im Zusammenhang mit der Aktion Lies!. Den entsprechenden Stellen seien dadurch, dass in diesem Falle keine Grundlage für ein Verbot seitens der UNO/OSZE gegeben sei, die Hände gebunden.⁶⁹

Die Bundeszuständigkeit in Absatz 6^{bis} wird vom Kanton Obwalden als heikel betrachtet. Auch grundrechte.ch und die DJS lehnen die Bundeskompetenz ab, da dadurch ein ganzer Instanzenzug fehle. Die Kantone Basel-Landschaft und Zürich sprechen sich für eine eventuelle gemeinsame Zuständigkeit von Bund und Kantonen aus, der Kanton Zürich insbesondere der jugendlichen Straftäter wegen. Nidwalden würde eine Zuständigkeitsregel nach Artikel 24 Absatz 1 StGB bevorzugen. Demgegenüber befürworten 3 Adressaten die Zuständigkeit des Bundes ausdrücklich. Diese sei sachgerecht.⁷⁰

Auch die Stellungnahmen zu Artikel 74 NDG enthalten einige Einzelvorbringen. So soll laut der glp beispielsweise auf die Unterscheidung zwischen Absatz 4 und Absatz 4^{bis} verzichtet werden, da die beiden Absätze zu ähnlich seien. Auch die UNIBE spricht sich gegen die Anpassungen in diesen beiden Absätzen aus. Weiter lehnen zwei Vernehmlassungsteilnehmende die Erhöhung des Strafrahmens auf 5 Jahre ab.⁷¹ Die Raiffeisen und die SBVg weisen darauf hin, dass mit den Anpassungen in Artikel 74 NDG eine neue Vortat zur Geldwäscherei geschaffen werde. Dies führe zu einer Erweiterung der Meldeobliegenheit, da kein direkter Vorsatz bezüglich der Verübung einer Gewalttat verlangt werde. Faktisch werde damit auch eine Lösegeld- oder Schutzgeldzahlung meldepflichtig.

5.3 Zusammenfassung

Die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden begrüsst die vorgeschlagenen Änderungen in Artikel 74 NDG. Einige beurteilen sie aber auch als kritisch oder anpas-

⁶⁵ GPS / DJS, grundrechte.ch.

⁶⁶ SSV.

⁶⁷ FDP.

⁶⁸ FR, GL, SZ / KKJPD.

⁶⁹ glp / SSV, SVSP.

⁷⁰ UR / SSV, SVSP.

⁷¹ DJS, grundrechte.ch.

sungswürdig. Gefordert wird insbesondere eine klarere Abgrenzung zu Artikel 260^{ter} StGB und die Überarbeitung der Voraussetzungen des Organisationsverbots in Absatz 2. Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die Bundeszuständigkeit. Demgegenüber haben sich viele der zustimmenden Adressaten nicht detailliert zu den vorgeschlagenen Änderungen geäußert, sondern ihre globale Zustimmung kundgetan. Gesamthaft gesehen kann von einer weitgehenden Akzeptanz gegenüber den vorgeschlagenen Änderungen gesprochen werden.

6 Rechtshilfegesetz (IRSG)

6.1 Überblick

Neben den Teilnehmern, die dem gesamten Vorentwurf grundsätzlich zustimmen⁷², werden die Änderungen im IRSG auch vom Kanton Genf ausdrücklich gutgeheissen. Rund die Hälfte der allgemein zustimmenden Vernehmlassungsteilnehmer erwähnen ihre Zustimmung zu Artikel 80d^{bis} und Artikel 80d^{ter} IRSG nochmals im Rahmen der Einzelprüfung.⁷³ Ein Teil davon tut dies vorbehaltlos.⁷⁴ Vier Teilnehmer begrüßen Artikel 80d^{ter} IRSG vorbehaltlos und äussern nur an Artikel 80d^{bis} IRSG Kritik.⁷⁵ Das Bundesstrafgericht steht den vorgeschlagenen Änderungen in gewissen Konstellationen nicht ablehnend gegenüber, bezeichnet die vorgeschlagene Lösung aber als zu weitgehend. Gänzlich ablehnend zeigen sich nur wenige: Zwei Adressaten verlangen, dass Artikel 80d^{bis} IRSG gestrichen wird, da Artikel 61 NDG zur Weitergabe von Daten an ausländische Behörden völlig ausreiche.⁷⁶ Eine andere Organisation lehnt Artikel 80d^{ter} IRSG gänzlich ab.⁷⁷

6.2 Thematisierte Fragen und Kritikpunkte

Die Kritik an den Änderungen im IRSG betrifft grösstenteils die dynamische Rechtshilfe in Artikel 80d^{bis} IRSG. Einige wenige Adressaten haben sich auch zu Artikel 80d^{ter} IRSG detailliert geäußert. Ganz allgemein weisen die Kantone Solothurn und Waadt darauf hin, dass die Gesetzesänderungen entgegen dem Bericht massgebliche Auswirkungen auf die Kantone haben werden, und zwar in sämtlichen Bereichen. Diese Auswirkungen auf die Kantone seien als gewichtig zu qualifizieren. Die Organisation Amnesty International nimmt grundsätzlich Stellung, indem sie ausführt, dass es problematisch sei, dass gesetzliche Schutzmechanismen auf diese Weise umgangen werden können und dass die Zusammenarbeit mit Staaten gefördert werde, auch wenn diese das Völkerrecht (Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht) missachten.

Zur dynamischen Rechtshilfe wird angemerkt, dass diese nur für terroristische Handlungen Anwendung finden sollte und der vorgeschlagene Anwendungsbereich zu weit sei. In diesem Sinne verlangen zwei Organisationen die Streichung der vorgeschlagenen Bestimmung.⁷⁸ Die Organisation privatim fordert, dass der Anwendungsbereich der dynamischen Rechtshilfe enger gefasst werde und nur dann gegeben sein solle, wenn Delikte mit hoher Strafandrohung vorliegen. Zur Konkretisierung wird von anderer Seite vorgeschlagen, Absatz 2 zu än-

⁷² AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, ZG, ZH / CVP, FDP, glp, SP, SVP / KKJPD, OAD FCT, Ordre des avocats, privatim, Raiffelsen, SBVg, SIG, SSK, SSV, SVSP, UNIBE, VAV, VSPB.

⁷³ AG, AI, AR, BE, BL, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, SH, SO, SZ, TG, TI, VD, ZH / CVP, glp / KKJPD, OAD FCT, SIG, SSK, SSV, SVSP, VAV, VSPB.

⁷⁴ AG, BL, GR, NW, TG, TI, ZH / CVP, SVP / SIG, SSK.

⁷⁵ FR, GL, SZ / KKJPD.

⁷⁶ DJS, grundrechte.ch.

⁷⁷ Ordre des avocats.

⁷⁸ DJS, grundrechte.ch.

dern.⁷⁹ Das Bundesstrafgericht hält fest, dass die vorliegende Regelung zu weit gehe und der bisherige Rechtsschutz verwässert werde. Eine einschränkende Konkretisierung sei notwendig.

Der Kanton St. Gallen merkt bezüglich der dynamischen Rechtshilfe an, dass der Informationsfluss über die Wege der justiziellen staatsanwaltschaftlichen Rechtshilfe bei grosser zeitlicher Dringlichkeit und unmittelbarer Gefahr für Leib und Leben nicht optimal sei, zumal entsprechende Erkenntnisse in der Regel bei der Polizei anfallen. Auch laut dem SAV ist die dynamische Rechtshilfe im Polizei- und Amtshilferecht zu regeln, da sie nicht der Strafrechtshilfe diene.

Ein Vernehmlassungsteilnehmer betont, dass die Umsetzung der vorgeschlagenen Änderungen, insbesondere auch der Ausbau der betreffenden Bundesstellen, haushaltsneutral erfolgen soll und zu keinen Mehrkosten führen dürfe.⁸⁰

Konkret zu Absatz 1 von Artikel 80d^{bis} IRSG werden verschiedene Verschärfungen der Kriterien vorgeschlagen. Die Formulierung „im Interesse des Verfahrens“ in Buchstabe a sei zu unbestimmt und zu weit.⁸¹ Sie lasse die Ausnahme zum Regelfall werden.⁸² Während die FDP deshalb eine Präzisierung erwartet, verlangt die glp die Streichung von Buchstabe a und das Bestehenlassen des Buchstabens b. Vorgeschlagen wird auch eine Anpassung des Wortlautes von Buchstabe a dahingehend, dass eine vorzeitige Übermittlung „bei glaubhaft gemachter Notwendigkeit zur Wahrung der Vertraulichkeit“ möglich wäre. Das Centre Patronal macht sich stark dafür, dass Buchstaben a und b kumulativ gegeben sein müssen. Denn nur so könne die dynamische Rechtshilfe auf Fälle beschränkt werden, in denen eine ernsthafte und unmittelbare terroristische Bedrohung vorliege. Für die gleiche Lösung spricht sich auch der SAV aus, denn die vorgeschlagene Beschränkung sei nur eine Scheinbeschränkung. Zwei weitere Organisationen möchten den Begriff „auslieferungsfähige Straftat“ streichen und diesen entweder durch „Verbrechen i.S.v. Artikel 10 Absatz 2 StGB“ oder aber einen Deliktskatalog mit schweren Straftaten ersetzen. Ihren Schreiben haben sie bereits einen konkreten Vorschlag angefügt.⁸³ Der Ordre des avocats de Genève lehnt zudem die Formulierung „Anordnung jeder, für das ausländische Verfahren notwendigen Rechtshilfemassnahme“ ab.

Die FDP verlangt einen Vorbehalt gegenüber Ländern, die politische Interessen über Menschenrechte und rechtsstaatliche Prinzipien stellen. Auch Raiffeisen wünscht sich eine Einschränkung, und zwar auf Staaten, die nach dem EDÖB über einen angemessenen Daten- und Persönlichkeitsschutz verfügen. Zudem wird eine kritische Prüfung gefordert für den Fall, dass ein Staat auf einer Sanktionsliste steht oder er sich dem automatischen Informationsaustausch verschliesst.

⁷⁹ Raiffeisen, SBVg: „Die Übermittlung kann auf Basis eines Rechtshilfeersuchens unaufgefordert oder auf Ersuchen erfolgen“.

⁸⁰ SVP.

⁸¹ BS, FR, GL, LU, SZ / FDP, glp, SP / KKJPD, Ordre des avocats.

⁸² BS, FR, GL, LU, SZ / KKJPD.

⁸³ Raiffeisen, SBVg; Vorschlag für Art. 80d^{bis} Abs. 1 VE-IRSG: „Die zuständige kantonale oder eidgenössische Behörde kann vor Erlass der Schlussverfügung jede für das ausländische Verfahren notwendige Rechtshilfemassnahme anordnen und Informationen sowie erhobene Beweismittel, die im Zusammenhang mit der Verhinderung oder Verfolgung einer strafbaren Handlung auslieferungsfähigen Straftat stehen, vorzeitig übermitteln:

a. bei Verbrechen: wenn es im Interesse des Verfahrens liegt, insbesondere um die Vertraulichkeit des Verfahrens zu wahren;

b. bei Verbrechen und Vergehen: um in dringenden und begründeten Fällen eine schwere und unmittelbare Gefahr der Begehung einer terroristischen Straftat abzuwehren, insbesondere verbunden mit der Begehung einer terroristischen Straftat.“

Absatz 4 von Artikel 80d^{bis} setzt sich mit den vorgängigen Verpflichtungen der ersuchenden Behörde auseinander. Vier Vernehmlassungsteilnehmende⁸⁴ führen hierzu aus, dass die ersuchte Behörde die einzelnen Voraussetzungen nicht prüfen könne. Die beiden Organisationen Forum-SRO⁸⁵ und VQF kritisieren zudem, dass keine Sanktionen im Falle der Nichteinhaltung der Voraussetzungen der Bestätigung möglich seien. Einen neuen zusätzlichen Absatz fordert der Ordre des avocats de Genève. Die neue Formulierung soll beinhalten, dass Verpflichtungszusagen durch den fremden Staat ausdrücklich und schriftlich erfolgen müssen.

Auf den fehlenden Rechtsschutz macht auch der SAV aufmerksam. Kritisiert wird, dass es sich bei der vorgesehenen Zwischenverfügung gemäss Absatz 1 um einen nicht anfechtbaren Entscheid handelt. Die gesetzliche Verankerung einer Verletzung des rechtlichen Gehörs sei von vornherein ausgeschlossen. Artikel 80d^{bis} sei entsprechend unzulässig.⁸⁶ Von anderer Seite wird die Präzisierung, ob eine selbständige Beschwerde gegen die Zwischenverfügung durch die betroffene Person möglich sein soll, gefordert.⁸⁷

Bezüglich der gemeinsamen Ermittlungsgruppen werden verschiedene Meinungen und Einzelvorbringen geäussert. Während die KKJPD sowie einige Kantone⁸⁸ Artikel 80d^{ter} IRSG ausdrücklich begrüessen, lehnt der Ordre des avocats den Artikel ab. Er fordert, dass zumindest der Anwendungsbereich auf Terrorismus beschränkt werde. Für die Prüfung der Anhebung der Schwellen spricht sich die gIp aus. Sie schlägt vor, dass dazu zum Beispiel die Voraussetzungen in Absatz 2 in allen Fällen gegeben sein müssten oder das Wort „insbesondere“ in Absatz 2 gestrichen wird.⁸⁹ Raiffeisen spricht sich dafür aus, dass gemeinsame Ermittlungsgruppen nur mit Staaten möglich sein sollen, die über adäquate gesetzliche Grundlagen zum Austausch von Informationen und Dokumenten verfügen.⁹⁰ Der SAV argumentiert, dass die gemeinsamen Ermittlungsgruppen nicht in einem Artikel alleine geregelt werden können, da diese mit dem Verlust von staatlicher Souveränität und Führung einhergehen.

6.3 Zusammenfassung

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Änderungen im IRSG von vielen Vernehmlassungsteilnehmern ausdrücklich gutgeheissen werden. Die verschiedenen kritisierten Einzelpunkte sind klar bestimmbar. Viele der zustimmenden Adressaten äussern sich nicht vertieft zu den vorgeschlagenen Änderungen, sondern haben ihre Zustimmung generell kundgetan.

7 Geldwäschereigesetz (GwG)

7.1 Überblick

Neben den Teilnehmern, die dem gesamten Vorentwurf grundsätzlich zustimmen⁹¹, werden die Änderungen im GwG von zwei weiteren Adressaten⁹² ausdrücklich gutgeheissen. Rund

⁸⁴ Forum-SRO, Ordre des avocats, VQF, VSV.

⁸⁵ So auch: VSV.

⁸⁶ Forum-SRO, VQF, VSV.

⁸⁷ FR, GL, SZ / KKJPD.

⁸⁸ FR, GL, SZ.

⁸⁹ Ebenso das BstGer.

⁹⁰ Raiffeisen, SBVg.

⁹¹ AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, ZG, ZH / CVP, FDP, gIp, SP, SVP / BstGer, KKJPD, OAD FCT, Ordre des avocats, privatim, Raiffeisen, SBVg, SIG, SSK, SSV, SVSP, UNIBE, VAV, VSPB.

zwei Drittel der allgemein zustimmenden Vernehmlassungsteilnehmenden erwähnen ihre Zustimmung zu den Änderungen im GwG nochmals im Rahmen der Einzelprüfung.⁹³ Ein grosser Teil davon tut dies vorbehaltlos.⁹⁴ Ein Vernehmlassungsteilnehmer lehnt die Neuerungen aus Bedenken bezüglich der Rechtsstaatlichkeit und Grundrechtskonformität ab.⁹⁵ Substanzielle Äusserungen zu den Anpassungen und spezifische Kritikpunkte stammen überwiegend von Vernehmlassungsteilnehmern mit Bezug zum Finanzsektor und aus der Anwaltschaft.

7.2 Thematisierte Fragen und Kritikpunkte

Die substanziellen Antworten beschäftigen sich vor allem mit der Art und Form der Informationsherausgabe, dem Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Artikel sowie den Kompetenzen der MROS.

Ganz allgemein zu den Änderungen im GwG äussert sich der Kanton Waadt, der erwähnt, dass die Anpassungen im GwG mehr umfassten als die blosser Bekämpfung des Terrorismus. Die Änderungen hätten gewichtige Auswirkungen auf die Strafverfolgungsbehörden der Kantone.

Ein Vernehmlassungsteilnehmer betont, dass die Umsetzung der vorgeschlagenen Änderungen, insbesondere auch der Ausbau der betreffenden Bundesstellen, haushaltsneutral erfolgen und zu keinen Mehrkosten führen soll.⁹⁶

Zu Artikel 9 Absatz 1^{bis} GwG führt die ARIF aus, dass das Szenario unwahrscheinlich ersehe, wonach ein Händler einen fundierten Verdacht entwickeln könnte, dass die Barzahlungsmittel bei einem Handelsgeschäft im Zusammenhang mit Terrorismus stünden. Der Ordre des avocats andererseits begrüsst die Änderung von Artikel 9 GwG ausdrücklich.

Der grösste Teil der Rückmeldungen zu den Änderungen des GwG betrifft die Absätze 2^{bis} und 3 von Artikel 11a GwG. Ganz generell äussern sich einige Vernehmlassungsteilnehmer dahingehend, dass eine Regelung über die Art und Form der Informationsherausgabe fehle.⁹⁷ Es sei unklar, ob im Vorschlag nur die Information per se oder eine Berichtsform gemeint sei.⁹⁸ Ein weiterer Adressat wünscht sich bei der offenen Formulierung von Absatz 2^{bis}, dass im Zusammenhang mit der Definition der Form der Herausgabeaufforderung auch eine Präzisierung der gewünschten Informationen aufgenommen werde.⁹⁹ Weiter wird erwähnt, dass eine Regelung der Rechtsfolgen im Falle einer Weigerung der Finanzintermediäre zur Informationsherausgabe fehle¹⁰⁰ und ein ungenügender Schutz vor Repressalien seitens des Kunden bestehe¹⁰¹. Zudem warnen einige Adressaten, dass Daten und Informationen in rechtsstaatlich bedenkliche Verfahren gelangen könnten.¹⁰² Deshalb wird gefordert, dass Finanzinstitute, die Informationen bereitstellen, nicht haftbar gemacht werden können.¹⁰³

⁹² GE / ARIF.

⁹³ AG, AI, AR, BE, BS, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, SH, SZ, TG, TI, ZH / glp, SP / ARIF, KKJPD, privatim, SIG, SSK, SSV, SVSP.

⁹⁴ AG FR, GL, GR, JU, LU, NW, SZ, TG, TI, ZH / glp, SP / KKJPD, SSK.

⁹⁵ Forum-SRO.

⁹⁶ SVP.

⁹⁷ Forum-SRO, SRO/SLV, VAV, VQF, VSV.

⁹⁸ Forum-SRO, VQF, VSV.

⁹⁹ Raiffeisen.

¹⁰⁰ Forum-SRO, SRO/SLV, VQF, VSV.

¹⁰¹ SRO/SLV.

¹⁰² Forum-SRO, VQF, VSV.

¹⁰³ OAD FCT.

Auch wird in Absatz 3 eine Änderung zu „angemessene“ Frist verlangt.¹⁰⁴ Eine Organisation regt Übergangsbestimmungen für die geplanten Änderungen an.¹⁰⁵

Der Ordre des avocats de Genève spricht bezüglich der Kompetenzen der MROS von einer Inquisitorialbefugnis. Auch der SAV äussert sich kritisch gegenüber Absatz 2^{bis}, weil der Kompetenzausbau in seinen Augen die MROS zu einer personell massiv aufdotierten Strafverfolgungsbehörde im Sinne von Artikel 12 StPO mache. Es wird erwähnt, dass die vorgeschlagenen Änderungen über die Prävention und die Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität hinausgehen.¹⁰⁶ Betreffend die offenen Formulierungen verlangt das Centre Patronal, dass die Anwendbarkeit der betroffenen Normen auf Fälle beschränkt werde, die einen Bezug zu Terrorismus haben oder zumindest auch in der Schweiz strafbar sind. Diesbezüglich wird auch eine Konkretisierung dahingehend verlangt, dass die MROS nur Informationen über Transaktionen oder Geschäftsbeziehungen verlangen kann, die mit Handlungen nach Artikel 260^{ter} und 260^{sexies} StGB in Verbindung stehen.¹⁰⁷ Ein anderer konkreter Vorschlag sieht vor, die Kompetenzen der MROS auf Sachverhalte, die Vortaten gemäss Artikel 305^{bis} StGB darstellen, zu beschränken. Zudem solle der Passus „oder Geschäftsbeziehungen im Zusammenhang mit diesen Informationen“ in Absatz 2^{bis} gestrichen werden.¹⁰⁸

Eine ähnliche konkret vorgeschlagene Lösung sieht vor, den Anwendungsbereich auf Fälle zu beschränken, in denen der Sachverhalt zum einen auch im Ausland strafbar ist und zum anderen unter die Vortaten gemäss Artikel 305^{bis} StGB fällt.¹⁰⁹ Die gleiche Forderung stellt auch die VSPB, da ihr die Berichtigung der aktuellen Situation durch Absatz 2^{bis} zwar nützlich erscheint, dessen Anwendbarkeit aber auf Fälle von Terrorismus beschränkt bleiben und nicht der Umgehung der Regeln der Rechtshilfe oder Amtshilfe dienen solle. Zudem weist sie darauf hin, dass die Schwellen im Ausland zum Teil viel tiefer seien. Auch eine andere Organisation führt aus, dass durch die vorgeschlagenen Änderungen die internationale Amtshilfe übermässig ausgedehnt werde und dadurch rechtsstaatliche Prinzipien in Frage gestellt werden.¹¹⁰ Die VAV verlangt entsprechend, dass die Umgehung des Rechtshilfeweges durch ausländische Behörden nicht möglich sein soll.

Drei Adressaten bezeichnen die vorgeschlagenen Änderungen im GwG als unzulässig, da sie dadurch, dass die Informationsersuchen keine Verfügungen darstellen, das Prinzip des rechtlichen Gehörs verletzen würden (Artikel 29 Abs. 2 BV).¹¹¹ In diese Richtung geht auch der Vorschlag, dass für die Herausgabeforderungen der MROS klare Verfahrensregeln in das GwG aufgenommen – oder zumindest ein Verweis auf anwendbare Verfahrensregeln (z.B. auf das VwVG) eingefügt – werden sollen.¹¹²

Auf der anderen Seite sprechen sich einige Adressaten ausdrücklich für die Stärkung der Kompetenzen der MROS aus.¹¹³ Eine Organisation fordert, dass die MROS, falls sie tatsächlich Kenntnis von strafbaren Vorbereitungshandlungen habe, eine Anzeige an die Strafverfolgungsbehörde machen müsse.¹¹⁴

¹⁰⁴ Raiffeisen.

¹⁰⁵ OAD FCT.

¹⁰⁶ OAD FCT.

¹⁰⁷ OAD FCT

¹⁰⁸ Raiffeisen, SBVg.

¹⁰⁹ VAV.

¹¹⁰ SRO/SLV.

¹¹¹ Forum-SRO, VQF, VSV.

¹¹² Raiffeisen, SBVg.

¹¹³ FR, GL, SZ / KKJPD.

¹¹⁴ SRO/SLV.

Bezüglich Artikel 15 GwG bezweifelt die ARIF die Angemessenheit des gesetzgeberischen Schrittes, die Revisionsstelle mit einer Meldepflicht zu versehen. Der Ordre des avocats de Genève begrüsst den Artikel 15 GwG ausdrücklich.

7.3 Zusammenfassung

Die Kritikpunkte und Änderungsvorschläge sind recht zahlreich und zum Teil grundsätzlicher Natur. Sie stammen von einem relativ kleinen Teil der Vernehmlassungsteilnehmenden, welche sich aber intensiv mit den vorgeschlagenen Änderungen befasst haben. Demgegenüber hat die grosse Mehrheit aller Adressaten die Änderungen generell begrüsst.

8 Weitere Bemerkungen

Vereinzelt wird auch auf die Thematik der Strafbarkeit der Glorifizierung und Rechtfertigung von Terrorismus eingegangen. In der Mehrheit dieser Stellungnahmen wird der Verzicht auf eine solche Strafnorm begrüsst, da diese rein deklaratorisch und ohne Mehrwert wäre.¹¹⁵ Einzig der Kanton Basel-Landschaft führt aus, dass es eine solche Strafnorm gegen die Rechtfertigung und Verherrlichung von Terrorismus geben müsste. Der Kanton Solothurn stellt die Forderung, dass dies im Rahmen einer Revision des Strafartikels gegen Rassendiskriminierung (Art. 261^{bis} StGB) zumindest geprüft werden sollte.

Der Verzicht auf einen spezifischen Terrorismustatbestand wird sowohl von der glp als auch vom SSV ausdrücklich begrüsst. Anderer Meinung sind der Kanton Fribourg, die FDP und die ARIF. Erstere wünschen sich eine spezifische Strafnorm, die das Phänomen des Terrorismus in all seiner Vielfältigkeit und Komplexität erfasst. Die letztgenannte spricht sich für ein konsolidiertes Bundesgesetz im Kampf gegen organisierte Kriminalität und Terrorismus aus.

In Bezug auf die Zuständigkeitsregelungen wird von zwei Adressaten darauf verwiesen, dass aufgrund der als problematisch erachteten Änderungen in der StPO ein ganzer Instanzenzug fehle.¹¹⁶ Ein Kanton verlangt, dass in Artikel 24 Absatz 1 StPO auf das Erfordernis des eindeutigen Schwerpunktes zu verzichten sei.¹¹⁷ Waadt und Bern erwähnen die mangelnde Bundeskompetenz im Bereich der Strafverfolgung Jugendlicher. Bern fordert deshalb, dass eine solche Regelung im Hinblick auf die Prozessökonomie und die Gleichbehandlung zu prüfen sei.

Eine weitere aufgeworfene Frage betrifft die Tätigkeit humanitärer Organisationen. Nationale und internationale strafrechtliche Instrumente sollten so konzipiert sein, dass sie für humanitäre Aktionen kein Hindernis darstellen.¹¹⁸

Seitens der Finanzbranche wird darauf hingewiesen, dass sicherzustellen sei, dass gesetzliche Pflichten im Bereich des StGB im operativen Alltag mit vernünftigem Aufwand erfüllt werden können und die Massnahmen nicht zu einem übermässigen Aufwand in der Umsetzung der Sorgfaltspflicht für Finanzintermediäre führen.¹¹⁹

¹¹⁵ glp / Amnesty International, SSV, SVSP.

¹¹⁶ DJS, grundrechte.ch.

¹¹⁷ SO.

¹¹⁸ Appel de Genève, grundrechte.ch, ICRC.

¹¹⁹ Raiffeisen, SBVg.

9 Einsichtnahme

Gemäss Artikel 9 des Bundesgesetzes vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren¹²⁰ sind die Vernehmlassungsunterlagen, nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist die Stellungnahmen der Vernehmlassungsteilnehmer und nach Kenntnisnahme durch den Bundesrat der Ergebnisbericht öffentlich zugänglich. Die vollständigen Stellungnahmen sind auf den Webseiten des Bundesamtes für Justiz sowie der Bundeskanzlei verfügbar.¹²¹

¹²⁰ SR 172.061.

¹²¹ Vgl. Kap. 1.

Verzeichnis der Eingaben
Liste des organismes ayant répondu
Elenco dei partecipanti

Kantone / Cantons / Cantoni

AG	Aargau / Argovie / Argovia
AI	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.-Int. / Appenzello Interno
AR	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.-Ext. / Appenzello Esterno
BE	Bern / Berne / Berna
BL	Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna
BS	Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città
FR	Freiburg / Fribourg / Friburgo
GE	Genf / Genève / Ginevra
GL	Glarus / Glaris / Glarona
GR	Graubünden / Grisons / Grigioni
JU	Jura / Giura
LU	Luzern / Lucerne / Lucerna
NE	Neuenburg / Neuchâtel
NW	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
OW	Obwalden / Obwald / Obvaldo
SG	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
SH	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
SO	Solothurn / Soleure / Soletta
SZ	Schwyz / Svitto
TG	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
TI	Tessin / Ticino
UR	Uri
VD	Waadt / Vaud
ZG	Zug / Zoug / Zugo
ZH	Zürich / Zurich / Zurigo

Parteien / Partis politiques / Partiti politici

CVP	Christlichdemokratische Volkspartei CVP Parti Démocrate-Chrétien PDC Partito Popolare Democratico PPD
FDP	FDP. Die Liberalen PLR. Les Libéraux-Radicaux PLR. I Liberali Radicali PLD. Ils Liberals
glp	Grünliberale Partei glp

	Parti vert'libéral pvl
GPS	Grüne Partei der Schweiz GPS Parti écologiste suisse PES Partito ecologista svizzero PES
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz SP Parti Socialiste Suisse PS Partito Socialista Svizzero PS
SVP	Schweizerische Volkspartei SVP Union Démocratique du Centre UDC Unione Democratica di Centro UDC

Gerichte / Tribunaux / Tribunali

BStGer	Bundesstrafgericht Tribunal pénal fédéral Tribunale penale federale
---------------	---

Interessierte Organisationen und Privatpersonen / Organisations intéressées et particuliers / Organizzazioni interessate e privati

Amnesty International	Amnesty International
Appel de Genève	Appel de Genève Geneva Call
ARIF	Association Romand des Intermédiaires Financiers
CICR	Comité international de la Croix-Rouge CICR Internationales Komitee vom Roten Kreuz IKRK Comitato Internazionale della Croce Rossa
CP	Centre patronal
DJS	Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz DJS Juristes démocratiques de Suisse JDS Giuristi e Giuriste Democratici Svizzeri GDS Giuristas e Giurists Democratics Svizzers GDS
Forum-SRO	Forum Schweizer Selbstregulierungsorganisationen Forum-SRO Forum Suisse des organismes d'autorégulation Forum-OAR Forum Svizzero degli organismi di autodisciplina Forum-OAD
grundrechte.ch	grundrechte.ch droitsfondamentaux.ch dirittifondamentali.ch
humanrights.ch	humanrights.ch
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren KKJPD Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police CCDJP Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia et polizia CDDGP
OAD FCT	Organismo di Autodisciplina dei Fiduciari del Cantone Ticino

Ordre des avocats	Ordre des avocats de Genève
privatim	Konferenz der schweizerischen Datenschutzbeauftragten Conférence des préposé(e)s suisses à la protection des données Conferenza degli incaricati svizzeri delle protezione dei dati
Raiffeisen	Raiffeisen Schweiz
SAV	Schweizerischer Anwaltsverband SAV Fédération Suisse des Avocats FSA Federazione Svizzera degli Avvocati FSA
SBVg	Schweizerische Bankiervereinigung SBVg Association suisse des banquiers Associazione Svizzera dei Banchieri
SIG	Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund Fédération suisse des communautés israélites FSCI
SRO/SLV	Selbstregulierungsorganisation des Schweizerischen Leasingverbandes Organisme d'autorégulation de l'Association suisse des sociétés de leasing OAR/ASSL
SSK	Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz SSK Conférence des procureurs de Suisse CPS Conferenza dei procuratori della Svizzera CPS
SSV	Schweizerischer Städteverband Union des villes suisses Unione delle città svizzere
SVR	Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter SVR Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire ASM Associazione svizzera dei magistrati ASM Associazioni svizra dals derschaders ASD
SVSP	Schweizerische Vereinigung Städtischer Polizeichefs SVSP Société des Chefs des Polices des Villes de Suisse SCPVS Società dei capi di polizia delle città svizzere SCPCS
UNIBE	Universität Bern
UNIGE	Université de Genève
VAV	Vereinigung Schweizerischer Assetmanagement- und Vermögensverwaltungsbanken Association de Banques Suisses de Gestion Associazione di Banche Svizzere di Gestione Patrimoniale ed Istituzionale Association of Swiss Asset and Wealth Management Banks
VQF	Verein zur Qualitätssicherung von Finanzdienstleistungen
VSPB	Vereinigung Schweizerischer Privatbanken VSPB Association de Banques Privées Suisses ABPS Association of Swiss Private Banks ASPB
VSV	Verband Schweizerischer Vermögensverwalter VSV Association Suisse des Gérants de Fortune ASG Associazione Svizzera di Gestori di Patrimoni ASG Swiss Association of Asset Managers SAAM

Verzicht auf Stellungnahme

- Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz KOKES
Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes COPMA
Conferenza per la protezione dei minori e degli adulti COPMA
- Schweizerischer Arbeitgeberverband SAV
Union patronale suisse UPS
Unione svizzera degli imprenditori
- Schweizerischer Gemeindeverband SGV
Association des Communes Suisses ACS
Associazione dei Comuni Svizzeri ACS
Associazion da las Vischnancas Svizras
- Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK
Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique CDIP
Conferenza svizzera die direttori cantonali della pubblica educazione CDPE
Conferenza svizra dals directurs chantunals da l'educaziun publica CDEP