

## REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau  
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50  
regierungsrat@ag.ch  
www.ag.ch/regierungsrat

### **A-Post Plus**

Bundesamt für Justiz  
Fachbereich Internationales Strafrecht  
Bundesrain 20  
3003 Bern

16. August 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; Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 22. Juni 2017 haben Sie uns zur Vernehmlassung des obengenannten Geschäfts eingeladen. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und nehmen diese gerne wahr.

#### **1. Übereinkommen des Europarates zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll**

Der Kanton Aargau stimmt der Genehmigung des Übereinkommens und des Zusatzprotokolls im Interesse einer wirksameren internationalen Verfolgung und Bekämpfung des Terrorismus unter Verweis auf die zutreffenden Ausführungen im erläuternden Bericht vorbehaltlos zu.

#### **2. Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität**

Wie im erläuternden Bericht zutreffend dargelegt, werden mit dem geltenden Recht die Forderungen des Übereinkommens und des Zusatzprotokolls nicht vollumfänglich erfüllt. Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Gesetzesanpassungen zwecks Lückenfüllung im Strafgesetzbuch, in der internationalen Rechtshilfe, beim Bundesgesetz über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstgesetz, NDG) sowie in der Geldwäschereigesetzgebung und des Nachrichtendienstes erscheinen sachgerecht und, insbesondere im Bereich der Strafdrohungen, der Bedeutung der Thematik angepasst. Da die heute bestehende Bundeszuständigkeit beibehalten wird, sind keine relevanten Veränderungen im Kanton zu erwarten. Der Kanton Aargau stimmt den unterbreiteten Vorschlägen zu.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Stephan Attiger  
Landammann

Vincenza Trivigno  
Staatsschreiberin

Kopie

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



## Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei  
Marktgasse 2  
9050 Appenzell  
Telefon +41 71 788 93 25  
Telefax +41 71 788 93 39  
regina.doerig@rk.ai.ch  
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Bundesamt für Justiz  
3003 Bern

Appenzell, 7. September 2017

### **Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll und Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.**

Sehr geehrte Damen und Herren


Mit Schreiben vom 22. Juni 2017 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen betreffend die Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll und Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität zukommen lassen.

Der Kanton Appenzell I.Rh. begrüsst das Vorhaben.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

**Im Auftrage von Landammann und Standeskommission**

Der Ratschreiber:



Markus Dörig

*Zur Kenntnis an:*

- andrea.candrian@bj.admin.ch
- annemarie.gasser@bj.admin.ch
- Justiz-, Polizei- und Militärdepartement Appenzell I.Rh., Marktgasse 10d, 9050 Appenzell
- Ständerat Ivo Bischofberger, Ackerweg 4, 9413 Oberegg
- Nationalrat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell



Regierungsrat, 9102 Herisau

---

Bundesamt für Justiz  
Fachbereich Internationales Strafrecht  
Bundesrain 20  
3003 Bern

**Dr. iur. Roger Nobs**  
Ratschreiber  
Tel. +41 71 353 63 51  
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 4. September 2017

## **Eidg. Vernehmlassung; 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; Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 22. Juni 2017 wurden die Kantonsregierungen vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) eingeladen, zum eingangs erwähnten Entwurf Stellung zu nehmen.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

Der Regierungsrat befürwortet die Vorschläge. Mit diesen Bestimmungen wird die Verfolgung derartiger Straftaten in formeller Hinsicht einfacher, da das deliktische Verhalten explizit umschrieben ist und nicht gestützt auf bereits bestehende Strafbestimmungen „konstruiert“ werden muss.

Zu begrüssen ist auch, dass die Zuständigkeit des Bundes bei der Verfolgung derartiger Delikte festgelegt wird. Es ist offensichtlich, dass die kleinen und mittleren Kantone bei derartigen Delikten überfordert und auf die Unterstützung des Bundes (oder der grossen Kantone) angewiesen sind. Unter diesem Gesichtspunkt ist die vorgeschlagene Zuständigkeitsregelung zu begrüssen. Es muss allerdings gewährleistet sein, dass sie auch durchgesetzt wird, also im Regelfall auch keine Rückdelegation an die Kantone erfolgen darf.





Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates

Roger Nobs, Ratschreiber

Postgasse 68  
Postfach  
3000 Bern 8  
www.rr.be.ch  
info.regierungsrat@sta.be.ch

EJPD  
Bundesamt für Justiz  
Fachbereich Internationales Strafrecht  
Bundesrain 20  
3003 Bern

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

18. Oktober 2017

RRB-Nr.: 1054/2017  
Direktion Polizei- und Militärdirektion  
Unser Zeichen 2017.POM.469 / M5QR@STA.BE.CH  
Ihr Zeichen  
Klassifizierung Nicht klassifiziert



**Vernehmlassung des Bundes: 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.**

**Stellungnahme des Kantons Bern**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat dankt Ihnen herzlich für die uns eingeräumte Möglichkeit zur Stellungnahme und die Erstreckung der Eingabefrist.

Die Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll wird vom Regierungsrat des Kantons Bern vorbehaltlos unterstützt.

Der Vernehmlassungsentwurf des Bundesrates vom 21. Juni 2017 stellt unter anderem das Anwerben, die Ausbildung und das Reisen im Hinblick auf eine terroristische Straftat – also unter anderem die so genannten Dschihadreisen – ausdrücklich unter Strafe. Die Bestimmung gegen terroristische Organisationen wird nun ebenfalls durch das StGB klar definiert. Das Unterstützen einer solchen Organisation in ihrer Tätigkeit soll verschärft unter Strafe gestellt werden, indessen soll neben der Freiheitsstrafe auch die Geldstrafe möglich sein. Mit dieser Vorlage soll das strafrechtliche Instrumentarium zur Verfolgung terroristisch motivierter Handlungen vervollständigt und auf schwer beweisbare Tatbestandsmerkmale verzichtet werden. Dafür werden neue Anknüpfungspunkte für gerichtspolizeiliche Ermittlungen geschaffen bzw.

geschärft. Dies ist aus Sicht des Regierungsrats unter Vorbehalt der nachfolgenden Punkte zu begrüssen:

Entgegen dem Vernehmlassungsentwurf vertritt der Regierungsrat die Haltung, dass bereits die Zugehörigkeit und nicht erst die Beteiligung an einer kriminellen oder terroristischen Organisation mit Strafe zu bedrohen ist. Dem Bestimmtheitsgebot der Strafbestimmung ist besondere Beachtung zu schenken, um einerseits eine wirksame Verfolgung zu ermöglichen und andererseits nicht die Grauzone des verpönten Gesinnungsstrafrechts zu touchieren. Angesichts der terroristischen Gruppierungen neuester Machart und deren erklärtem Ziel, die Grundfesten unserer Gesellschaft durch erschütterndste und beispielslose Terrorakte zu zerstören und diesem Ziel dienende lokale Gruppierungen aufzubauen, ist eine deklaratorische Zugehörigkeit bzw. die reine Mitgliedschaft in einer solchen im Sinne der „Zugehörigkeit“ unter Strafe zu stellen. Solchen Mitgliedschaften und der dort stattfindenden schleichenden Überzeugung zu terroristischem und unsere Grundwerte verachtendem Gedankengut muss auch strafrechtlich begegnet werden. Eine praktische, bestimmbare Bedeutung besteht: Solche Mitglieder sind in ihren Gruppierungen bekannt. Es ist somit nicht die blossе Gesinnung, sondern das Mitgliedsein und die dadurch eintretende Stärkung solcher Vereinigungen, die zur Diskussion steht. Aus diesen Gründen darf nicht vorschnell das Gesinnungsstrafrecht bemüht werden, sondern es ist unter der Prämisse des Bestimmtheitsgebots des strafbaren Handelns die Möglichkeit zu schaffen, dass bereits niederschwellig repressiv reagiert werden kann.

Dass die Strafdrohung nebst Freiheitsstrafe bis zu 10 Jahren (was zu Recht auf ein schweres Delikt hindeutet) auch noch Geldstrafe vorsieht (welche ab 1. Januar 2018 zudem nur noch maximal 180 Tagessätze betragen kann), passt schlecht zum vorgesehenen Stellenwert des Tatbestands im Strafsystem. Angesichts der Schwere und der Konsequenzen der zur Diskussion stehenden Straftaten spricht sich der Regierungsrat dafür aus, die Strafdrohungen markant zu erhöhen und die Möglichkeit der Geldstrafe in diesen Deliktsfeldern im Grundsatz in nur sehr leichten Fällen vorzusehen.

Den Ausführungen im erläuternden Bericht zur „Einführung zusätzlicher gesetzlicher Merkmale“ sowie zur „ausdrücklichen gesetzlichen Regelung der terroristischen Organisation“ kann gefolgt werden. Was die Einführung zusätzlicher gesetzlicher Merkmale im Besonderen angeht, hat die Praxis schon früh Handlungsbedarf ausgemacht. Indessen musste erkannt werden, dass das Finden von abschliessenden (zusätzlichen) Kriterien für dynamische Erscheinungsformen nicht möglich war. So erscheint die gewählte Flexibilität und das im Bericht ausgesprochene Vertrauen, dass sich die notwendige Rechtssicherheit und Bestimmtheit aus der breiten und stetig weiterzuentwickelnden Rechtsprechung zum Strafrecht und zur Rechtshilfepraxis ergibt, als ein durchaus tauglicher und tragfähiger Lösungsansatz.

Wie in Ziffer 6.1 des erläuternden Berichts festgehalten, teilen wir die Ansicht, dass die Ausweitung des strafrechtlichen Instrumentariums nicht zu einer markanten Erhöhung der Fallzahlen führen wird. Zu beachten bleibt einzig, dass die verfahrensleitende Behörde bei jugendlichen Beschuldigten jeweils die kantonale Jugendanwaltschaft und nicht die Bundesanwaltschaft ist. Wir regen an, die Schnittstelle zu Art. 11 JStPO bzw. eine Regelung zu prüfen, die eine gemeinsame Verfolgung von jugendlichen und erwachsenen Tätern in Bundeskompetenz ermöglichen würde (Prozessökonomie, Gleichbehandlung). Damit wäre bei den zur Frage stehenden Deliktsfeldern grundsätzlich für die Untersuchung zusammen mit den erwachsenen Haupttätern die Bundeskompetenz sichergestellt; allenfalls ist auch die Anpas-

sung der Strafandrohungen für diese spezifischen Jugendstraftäter prüfenswert, gleich wie deren Beurteilung weiterhin durch die Jugendgerichte. Sollten die Fallzahlen wider Erwarten zunehmen, wären demnach auch die Strafverfolgungsbehörden der Kantone betroffen.

Die in der Vorlage vorgesehenen neuen Bestimmungen im Schweizerischen Recht (u.a. NDG, StGB, StPO) werden vom Regierungsrat unterstützt.

Der Regierungsrat dankt Ihnen für die Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

**Im Namen des Regierungsrates**

Der Präsident



Bernhard Pulver

Der Staatsschreiber



Christoph Auer

Verteiler

- Justizleitung
- POM

Regierungsrat BL, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Eidgenössisches  
Justiz- und Polizeidepartement  
Bern

Per E-Mail an:

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

Liestal, 19. September 2017

**Vernehmlassung betreffend Genehmigung und Umsetzung des Europarat-Übereinkommens zur Verhütung des Terrorismus mit zugehörigem Zusatzprotokoll und Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Meinungsäusserung.

***Vorbemerkung***

Die Terrorismusbekämpfung kann nicht nur mittels Strafrecht erfolgen. Gefordert sind hier sämtliche Behörden auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene, wie auch im internationalen Kontext. Wichtig ist daher grundsätzlich auch ein verstärkter und erleichterter Informationsaustausch sowie Erleichterungen bei der internationalen Zusammenarbeit. Die aktuelle Revision der Bestimmungen des Bundesgesetzes über internationale Rechtshilfe in Strafsachen geht daher in die richtige Richtung. Der Prävention kommt ebenfalls eine besondere Bedeutung zu.

***Legaldefinition kriminelle Organisation***

Mit der aktuellen Revision sollte die Gelegenheit ergriffen werden, eine Legaldefinition für den Begriff „kriminelle Organisation“ zu finden, da zu erwarten ist, dass ansonsten die bisherige bundesgerichtliche Praxis, wonach bis zu 13 Merkmale erfüllt sein müssen, fortgeführt würde. Diese Rechtsprechung hat sich in der Praxis nicht bewährt und hat zum Teil zu unbefriedigenden Ergebnissen geführt.



### ***Mitgliedschaft in einer kriminellen Organisation***

Die Mitgliedschaft in einer kriminellen Organisation soll nach wie vor straffrei bleiben. Dies ist nicht nachzuvollziehen. Wer Mitglied in einer kriminellen Organisation ist, ist dies deshalb, weil er Straftaten im Schutz einer Organisation begehen möchte, die sich durch einen hohen Organisationsgrad und Professionalität auszeichnet sowie Straftaten von einer gewissen Schwere und zudem mit einer potentiell hohen schädigenden Wirkung für die Gesellschaft im Allgemeinen begeht. Kriminelle Organisationen kennen zudem keine „Passivmitglieder“. Jedes Mitglied einer kriminellen Organisation hat eine ihm zugewiesene Rolle zur Förderung des gemeinsamen kriminellen Zwecks. Es handelt sich daher bei der Mitgliedschaft um weit mehr als um eine blossе Gesinnung oder ein Sympathisieren, wie im Bericht (Ziffer 4.1.2.4) ausgeführt wird.

### ***Verzicht auf Strafnorm gegen die Rechtfertigung oder Verherrlichung von Terrorismus***

Ziffer 4.6.4 des erläuternden Berichts überzeugt nicht. Die Abwägung des Rechts auf freie Meinungsäusserung gegenüber dem Recht auf Leben, Freiheit, etc. der Bevölkerung erfolgt hier zu einseitig zu Gunsten der Meinungsäusserungsfreiheit (während die Abwägung im Falle des viel diskutierten Art. 261bis gerade umgekehrt gehandhabt wird). Es sind gerade diese Fälle der Verherrlichung des Terrorismus bzw. Jihadismus, die in der Praxis Schwierigkeiten bereiten. Verherrlicher können - da polizeirechtliche Bestimmungen weitgehend fehlen - nicht von ihrem Tun abgehalten werden und erzielen so durchaus Wirkung. Die im Bericht angeführten Gründe, dass orientierungslose Personen gerade im Strafvollzug radikalisiert werden können, treffen durchaus zu. Das rechtfertigt aber nicht den Verzicht auf einen Tatbestand. Vielmehr sollte die Sanktion angepasst werden, in dem z.B. eine geeignete Massnahme angeordnet werden könnte.

### **Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen:**

#### ***Artikel 260<sup>ter</sup> StGB***

**Absatz 1:** Der Verzicht auf die Tatbestandselemente der Geheimhaltung sowie der Unterstützung der verbrecherischen Tätigkeit ist zu begrüssen, bereiten sie in der Praxis doch zahlreiche Schwierigkeiten.

Es stellt sich zu diesem Tatbestand die Frage, wie die Beteiligung definiert wird. Wird unter Beteiligung bereits die Zugehörigkeit verstanden, dann ist die Bestimmung von Buchstabe a zu begrüssen. Muss für eine Beteiligung allerdings bereits eine Tathandlung durchgeführt werden, dann dürfte dies unter Buchstabe b subsumiert werden und Buchstabe a verliert eine eigenständige Bedeutung. An Stelle von Beteiligung wäre deshalb der Begriff der Zugehörigkeit vorzuziehen. Dass die Strafdrohung erhöht wird, wird begrüsst. Es hat sich allerdings hinlänglich gezeigt, dass Geldstrafen (insbesondere bedingte) keine Wirkung erzeugen. Dass für Delikte dieser Schwere die Geldstrafe nach wie vor als Möglichkeit beibehalten werden soll, ist somit mehr als fraglich.

**Absatz 2:** Die Schaffung einer eigenständigen Bestimmung zum Terrorismus ist zu begrüssen. Die zu Absatz 1 gemachten Äusserungen zur Frage der Zugehörigkeit und zur Strafdrohung sind hier zu wiederholen.

**Artikel 260<sup>sexies</sup> StGB**

Die Schaffung einer Strafnorm für Täter ausserhalb einer Organisation wird begrüsst. Die obigen Ausführungen zur Geldstrafe sind auch hier zu berücksichtigen.

Im Bericht wird unter 4.6.1. festgehalten, dass die neuen Strafbestimmungen zum Teil überlappend und nicht immer leichthin abzugrenzen seien. Entsprechend sei es Aufgabe der Strafverfolgungsbehörden und der Gerichte, eine entsprechende Einordnung vorzunehmen. Eine solche Vorgehensweise ist grundsätzlich abzulehnen. Es darf vom Gesetzgeber erwartet werden, dass die Gesetzgebung so ausgestaltet wird, dass eine Abgrenzung nicht erst durch die rechtsanwendenden Behörden ermöglicht wird.

**Artikel 74 Nachrichtendienstgesetz (NDG)**

Es ist nicht nachvollziehbar, wieso es der Einführung eines gemeinstrafrechtlichen Straftatbestands im Nachrichtendienstgesetz bedarf, zumal sich dadurch weitere „Überlappungen“ und Zuständigkeitsfragen mit den Bestimmungen des Strafgesetzbuchs ergeben dürften. Besser wäre, die Bestimmungen in das Strafgesetzbuch zu überführen und eine gemeinsame Zuständigkeit von Kantonen und Bund wie bei Artikel 24 Absatz 1 Strafprozessordnung festzulegen.

**Artikel 24 Absatz 1 StPO**

Buchstabe b lässt nach wie vor zu viel Spielraum zu. In der Praxis dürfte dies bedeuten, dass die Bundesanwaltschaft Fälle, die einen Schwerpunkt in einem Kanton aufweisen, bei diesem belässt, anstatt die eigene Zuständigkeit anzuerkennen. Für die Tatbestände von Artikel 260ter StGB sollte eine zwingende Zuständigkeit der Bundesanwaltschaft bestehen.

**Artikel 80<sup>d</sup>ter IRSG**

Die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Errichtung gemeinsamer Ermittlungsgruppen wird ausdrücklich begrüsst.

Hochachtungsvoll



Dr. Sabine Pegoraro  
Regierungspräsidentin



Dr. Peter Vetter  
Landschreiber



Rathaus, Marktplatz 9  
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 80 54  
Fax: +41 61 267 85 72  
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch  
www.regierungsrat.bs.ch

Bundesamt für Justiz  
Fachbereich Internationales Strafrecht

Per Email an:  
andrea.candrian@bj.admin.ch  
annemarie.gasser@bj.admn.ch

Basel, 27. September 2017

### Regierungsratsbeschluss vom 26. September 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**

Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Gelegenheit zur Stellungnahme in genannter Angelegenheit danken wir Ihnen und teilen Ihnen mit, dass der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen insgesamt unterstützt. Einzig zur Regelung betreffend vorzeitige Übermittlung von Informationen und Beweismitteln (Art. 80d<sup>bis</sup> VE-IRSG) möchten wir Folgendes anmerken:

Wir teilen die Auffassung, dass zur Bekämpfung des Terrorismus generell auch eine verstärkte und raschere internationale Zusammenarbeit angestrebt werden muss. In diesem Sinn begrüßen wir die Einführung der Möglichkeit einer vorzeitigen Übermittlung von Informationen und Beweismitteln, wie sie im neuen Art. 80d<sup>bis</sup> VE-IRSG vorgeschlagen wird. Wir sind indes der Auffassung, dass die gewählte Formulierung in Art. 80d<sup>bis</sup> Abs. 1 lit. a VE-IRSG («im Interesse des Verfahrens») zu unbestimmt ist und diese Bestimmung so de facto in der Anwendung zum Regelfall werden könnte. Stattdessen schlagen wir vor, den Ausnahmecharakter dieser Regelung mit der Formulierung «bei glaubhaft gemachter Notwendigkeit zur Wahrung der Vertraulichkeit» zum Ausdruck zu bringen.

Wir bedanken uns für die Kenntnisnahme und die Prüfung unseres Anliegens.

Mit freundlichen Grüßen  
Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Elisabeth Ackermann  
Präsidentin

Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin





ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE  
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48  
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat  
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Office fédéral de la justice  
Unité Droit pénal international  
Bundesrain 20  
3003 Berne

*Document PDF et Word à :*  
[andrea.candrian@bj.admin.ch](mailto:andrea.candrian@bj.admin.ch)  
[annemarie.gasser@bj.admin.ch](mailto:annemarie.gasser@bj.admin.ch)

*Fribourg, le 9 octobre 2017*

**Approbation et mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme et de son protocole additionnel et renforcement des normes pénales contre le terrorisme et le crime organisé**

Madame,  
Monsieur,

Nous nous référons à l'objet cité en titre et nous vous remercions de nous avoir consultés.

De manière générale, nous souscrivons à l'adoption de la convention et son protocole additionnel, ainsi que des modifications de la législation y relatives, qui viennent renforcer la collaboration internationale et l'efficacité de la lutte contre le terrorisme. Dans ce cadre, nous faisons nôtres les remarques émises par la Conférence des directrices et directeurs des départements de justice et police dans sa réponse à la consultation.

Au surplus, nous relevons, s'agissant des modifications apportées au code pénal, que la formulation de l'art. 260<sup>ter</sup> al. 2 let. a de l'avant-projet risque de poser des problèmes en pratique. En effet, la définition du but de l'organisation terroriste (« commettre des actes de violence criminelle visant à intimider une population ou contraindre un Etat ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque ») paraît difficile à prouver. Par ailleurs, l'intimidation et la contrainte évoquées ne constituent pas forcément la finalité de l'organisation terroriste, mais bien plutôt le moyen d'atteindre un but d'une autre nature, comme la constitution d'un nouvel Etat.

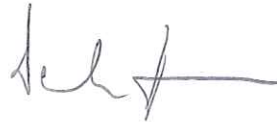
Sous cet angle, nous regrettons que l'avant-projet renonce à introduire une norme pénale spécifique pour le terrorisme, qui aurait permis d'appréhender le phénomène terroriste dans toute sa diversité et sa complexité.

Moyennant ces remarques, nous réitérons notre soutien global aux projets mis en consultation.  
Nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

**Au nom du Conseil d'Etat :**



Maurice Ropraz  
Président



Danielle Gagnaux-Morel  
Chancelière d'Etat



Genève, le 11 octobre 2017

## Le Conseil d'Etat

4757-2017

Département fédéral de justice et police  
Madame Simonetta Sommaruga  
Conseillère fédérale  
Palais fédéral ouest  
3003 Berne

**Concerne : Approbation et mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme et de son Protocole additionnel et renforcement des normes pénales contre le terrorisme et le crime organisé : ouverture de la procédure de consultation**

Madame la Conseillère fédérale,

Après examen attentif de votre demande du 22 juin 2017, relative à l'objet mentionné sous rubrique, le Conseil d'Etat de la République et du canton de Genève vous prie de trouver ci-après ses commentaires sur les différentes propositions mentionnées dans votre courrier.

### 1) Article 260<sup>ter</sup> AP-CP

L'article 2 du Protocole additionnel de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme impose aux parties d'ériger en infraction pénale le fait de participer aux activités d'une association ou d'un groupe afin de contribuer à la commission d'une infraction terroriste par l'association ou le groupe.

L'avant-projet modifie les éléments de l'article 260<sup>ter</sup> du Code pénal (CP) qui faisaient l'objet de critiques de la part des autorités de poursuite pénale. Il adapte également certains des critères définitoires de l'organisation criminelle, dont la conséquence est une extension modérée de la punissabilité.

Cet avant-projet prévoit en outre l'augmentation de la peine maximale encourue par les personnes qui exercent une influence déterminante au sein d'une organisation criminelle ou terroriste et par toutes les personnes qui soutiennent une organisation terroriste ou qui y participent.

Le Conseil d'Etat soutient fondamentalement la révision de l'art. 260<sup>ter</sup> CP (suppression du critère du secret et augmentation de la peine menace) et les modifications des lois fédérales sur l'entraide pénale (nouveaux articles 80d<sup>bis</sup> et 80d<sup>ter</sup> EIMP) et sur le blanchiment d'argent (art. 11a, al. 2 bis LBA).

En ce qui concerne l'alinéa 3 de l'article 260<sup>ter</sup> AP-CP, nous approuvons l'introduction d'une infraction qualifiée de participation à une organisation fondée sur l'exercice d'une influence déterminante, qui permettra ainsi au juge de prononcer des peines adaptées au cas d'espèce. Toutefois, à l'instar de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de

justice et police (CCDJP), le Conseil d'Etat estime que les peines-menaces, tant de l'infraction ordinaire que de l'infraction qualifiée, sont insuffisantes. Le cas ordinaire devrait connaître une peine-plancher de 6 mois et une peine maximale de 10 ans. L'infraction qualifiée, quant à elle, devrait, pour rendre le prononcé d'une peine incompatible avec le sursis, connaître une peine-plancher de 3 ans et une peine-menace compatible avec la peine la plus grave prévue dans le Code pénal, soit la peine privative de liberté à vie. En effet, le chef d'une organisation criminelle, dont un membre a commis l'infraction la plus grave prévue par la législation helvétique, soit un assassinat ou une prise d'otage aggravée, par exemple, doit potentiellement pouvoir être condamné à la même sanction que l'auteur principal en raison de sa position suprême dans l'organisation, même s'il n'a pu être démontré à satisfaction qu'il était le commanditaire de l'acte punissable. Par ailleurs, il est inconcevable pour le Conseil d'Etat que de telles infractions puissent être sanctionnées par une peine pécuniaire.

Nous estimons enfin qu'il était nécessaire de faire figurer expressément les organisations terroristes à l'article 260<sup>ter</sup> AP-CP, ce d'autant plus que la jurisprudence a confirmé l'applicabilité de l'article sur les organisations criminelles aux organisations terroristes. Pour ce motif, les observations faites ci-avant au sujet des organisations criminelles valent également pour les organisations terroristes.

Nous exprimons toutefois notre réserve sur le fait que l'avant-projet se satisfasse de la jurisprudence du Tribunal fédéral relative au caractère prétendument subsidiaire de l'art. 260<sup>ter</sup> CP, cette jurisprudence affaiblissant considérablement l'efficacité de la disposition. Un tel traitement pourrait éventuellement se justifier pour les infractions qui connaissent une qualification aggravée en cas de commission en bande, notamment pour l'infraction de trafic de stupéfiants. Toutefois, les règles sur le concours idéal parfait permettent de remédier à une potentielle double punissabilité. C'est pourquoi, le Conseil d'Etat propose de renoncer expressément à la subsidiarité. Elle engendre de surcroît une inégalité de traitement, la simple appartenance à une organisation criminelle cessant de fait d'être punissable lorsque l'auteur adopte un autre comportement criminel plus grave. Au niveau de la poursuite pénale, mais également sur le plan criminologique, il est important de pouvoir identifier dans le parcours de vie d'un criminel, par une trace indiscutable au casier judiciaire, son appartenance et son soutien à une organisation criminelle ou terroriste.

## 2) Article 260<sup>sexies</sup> AP-CP

La Convention, ainsi que le Protocole additionnel, obligent les parties à ériger en infraction pénale le fait de se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme, de financer, d'organiser ou de faciliter des voyages à l'étranger à des fins de terrorisme et de recevoir un entraînement pour le terrorisme (articles 6 et 7 de la Convention et articles 3 à 5 du Protocole additionnel).

Avec l'article 260<sup>sexies</sup> AP-CP, nous constatons que l'avant-projet répond à un besoin d'adaptation de la législation nationale suite à la signature par la Suisse du Protocole additionnel de la Convention, en introduisant désormais la possibilité de punir les activités menées en amont d'un acte terroriste et d'actes préparatoires concrets (art. 260bis CP). Ce nouvel article permet ainsi à la Suisse d'être en conformité avec la Convention s'agissant du financement de voyages à des fins terroristes sans lien avec une organisation ou avec un acte terroriste quelconque.

Etant donné que le rapport explicatif du Protocole additionnel n'oblige pas les parties de prévoir une norme pénale distincte pour punir les différents agissements susmentionnés, nous ne voyons pas d'objection à ce qu'ils soient tous regroupés sous le même article.

Notre Conseil soulève cependant la problématique ci-après quant à l'introduction de l'art. 260<sup>sexies</sup> CP.

L'articulation entre l'art. 260<sup>sexies</sup> – qui vise expressément celui qui entreprend un voyage dans le but de commettre un acte terroriste – et l'art. 74, al. 4 à 7 de la loi fédérale sur le renseignement (LRens) – qui se limite à évoquer l'encouragement des activités d'une organisation interdite – apparaît peu claire; ces deux dispositions visent notamment le recrutement, sans savoir cependant laquelle primera sur l'autre. En effet, les voyageurs du « djihad » sont aujourd'hui poursuivis par le Ministère public de la Confédération (MPC) sur le fondement de la loi fédérale interdisant les groupes « Al-Qaïda » et « Etat islamique » et les organisations apparentées (ci-après : loi « Al-Qaïda »); l'art. 74 LRens qui remplacera cette loi risque de se chevaucher avec l'art. 260<sup>sexies</sup> CP. Dès lors, il serait opportun de clarifier expressément cette zone d'ombre de manière anticipée au niveau législatif, afin que les tribunaux n'aient pas à en être saisis.

Le choix de la norme à appliquer a une influence sur la compétence des autorités de poursuite. La poursuite des infractions à l'art. 74, al. 4 à 5 LRens est de la compétence des autorités fédérales selon l'art. 74, al. 6bis LRens, alors que l'art. 260<sup>sexies</sup> CP est soumis à la compétence mixte prévue à l'art. 24 du Code de procédure pénale (CPP). Ainsi, si l'art. 74 LRens est considéré comme une *lex specialis*, c'est l'organisation pour laquelle le recrutement, respectivement le voyage, aurait lieu qui déterminerait la compétence du MPC ou des Ministères publics cantonaux. Une telle réglementation ne fait selon nous guère de sens.

L'avant-projet devrait clairement trancher la problématique de la compétence entre autorités fédérales et cantonales en matière de lutte contre le terrorisme.

### 3) Article 74 AP-LRens (interdiction d'organisations)

A la lecture de l'article 74 AP-LRens, nous pouvons constater que l'avant-projet prévoit deux adaptations dudit article, en établissant, d'une part, une compétence fédérale s'agissant de la poursuite et du jugement des infractions et, d'autre part, en fixant une peine privative de liberté de cinq ans au plus, s'alignant ainsi sur la loi « Al-Qaïda ».

Ces adaptations nous semblent judicieuses et cohérentes, dans la mesure où la description des actes punissables de l'article 74 AP-LRens est identique à celle mentionnée à l'article 2 de la loi fédérale susmentionnée. En outre, les autorités fédérales ont d'ores et déjà acquis de l'expérience en la matière, qui leur permettra ainsi d'être plus efficaces.

### 4) Articles 80d<sup>bis</sup> et 80d<sup>ter</sup> AP-EIMP

L'avant-projet intègre à la loi fédérale sur l'entraide pénale internationale deux articles, l'un concernant la transmission anticipée d'informations et de moyens de preuve, l'autre instituant les équipes communes d'enquêtes.

Nous sommes d'avis que l'introduction de ces deux dispositions permettra d'améliorer la lutte contre le terrorisme en augmentant la rapidité d'action des autorités compétentes, d'une part, et, d'autre part, en améliorant la coopération internationale en la matière.

Il pourrait toutefois être utile de faire mentionner dans la loi sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale (EIMP) que la nature politique du crime ou délit poursuivi



dans une procédure pour terrorisme (art. 260ter AP-CP et art. 260sexies AP-CP) ne peut être opposé au pays requérant pour refuser l'entraide. Une telle précision paraît nécessaire au regard du fait que l'entraide est exclue, dans les deux sens (principe de réciprocité), si elle concerne la poursuite d'un délit politique (art. 2 let. b EIMP).

**5) Extension des compétences du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS)**

L'avant-projet étend les compétences du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) qui aura désormais la possibilité d'intervenir auprès des intermédiaires financiers dès qu'il sera en possession d'informations d'un homologue étranger.

A notre sens, il est important que le législateur suisse adapte les compétences du MROS, afin de se conformer aux normes internationales et notamment aux Recommandations du GAFI. Il est primordial que le MROS puisse agir de manière efficace, particulièrement en matière de lutte contre le financement du terrorisme.

**6) Prolongation de la validité de la loi fédérale interdisant les groupes « Al-Qaïda » et « Etat islamique » et les organisations apparentées**

Nous n'avons aucun commentaire particulier à formuler concernant le projet du Conseil fédéral de prolonger la validité de la loi fédérale interdisant les groupes « Al-Qaïda » et « Etat islamique » et les organisations apparentées, dans la mesure où cette prolongation est nécessaire dans l'attente de l'entrée en vigueur de l'article 74 AP-LRens, qui la remplacera alors.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre considération distinguée.

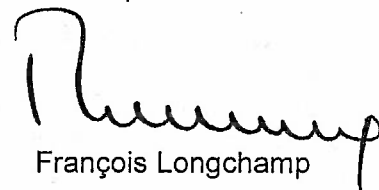
AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Anja Wyden Guelpa

Le président :



François Longchamp

Copie à : Office fédéral de la justice  
Unité Droit pénal international  
Bundesrain 20  
3003 Berne

Bundesamt für Justiz  
Fachbereich Internationales Strafrecht  
Bundesrain 20  
3003 Bern

Glarus, 3. Oktober 2017  
Unsere Ref: 2017-142

**Vernehmlassung zur 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**

Hochgeachtete Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement gab uns in eingangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dafür danken wir und können mitteilen, dass die Vorlage von uns grundsätzlich begrüsst wird. Terrorismus kann jedoch nicht nur mit dem Instrumentarium des Strafrechts allein bekämpft werden. Die Radikalisierung von Personen hin zum Terrorismus erfordert frühzeitige staatliche Interventionen, sobald sich auffälliges Verhalten manifestiert. Derzeit wird vom Sicherheitsverbund Schweiz ein Aktionsplan gegen Radikalisierung und gewalttätigen Extremismus ausgearbeitet. Das EJPD ist sodann daran, eine Vorlage für präventiv-polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus und Schwerstkriminalität zu erstellen. Erst mit diesem Gesamtpaket erweist sich das erforderliche Handlungsinstrumentarium gegen Terrorismus als gegeben. Neben der unterbreiteten Vorlage wird deshalb auch die zeitnahe Verabschiedung der weiteren erwähnten Massnahmen bzw. Erlasse verlangt, in denen es insbesondere auch die Schnittstellen bei der Zusammenarbeit der verschiedenen involvierten Behörden klarzustellen gilt. Im Weiteren teilen wir die vom Vorstand der KKJPD unter Einbezug der Kantone verfasste Stellungnahme in der vorliegenden Angelegenheit.

Genehmigen Sie, hochgeachtete Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

Für den Regierungsrat

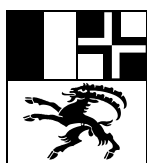


Rolf Widmer  
Landammann

Hansjörg Dürst  
Ratsschreiber

E-Mail an: andrea.candrian@bj.admin.ch / annemarie.gasser@bj.admin.ch

versandt am: **05. Okt. 2017**



Sitzung vom

19. September 2017

Mitgeteilt den

19. September 2017

Protokoll Nr.

808

Bundesamt für Justiz  
Fachbereich Internationales Strafrecht  
Bundesrain 20  
3003 Bern

Auch per Mail zustellen als PDF und Word-Dokument:

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

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Sehr geehrter Herr Direktor

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 22. Juni 2017 geben Sie uns die Gelegenheit, uns zur Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarats vom 16. Mai 2005 zur Verhütung des Terrorismus und dem dazugehörigen Zusatzprotokoll vom 22. Oktober 2015 sowie der Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität zu äussern. Dafür danken wir Ihnen bestens.

Die Regierung des Kantons Graubünden begrüsst ausdrücklich die geplanten Änderungen und Verschärfungen, mit denen der Schweizer Staat seine Gesetzgebung im Bereich der strafrechtlichen Terrorismusbekämpfung den aktuellen Erfordernissen anpassen und seine Fähigkeit zur internationalen Zusammenarbeit mit anderen Staaten weiter ausbauen will. Eine Verstärkung der strafrechtlichen Möglichkeiten zur Be-



kämpfung des Terrorismus im Inland gekoppelt mit einer optimierten internationalen Zusammenarbeit im Kampf gegen neue Bedrohungsformen ermöglicht es, das gemeinsame Ziel demokratischer Staaten nach Ahndung und Prävention von terroristischen Akten wirksamer umzusetzen.

In diesem Sinne unterstützt die Bündner Regierung sowohl die Schaffung neuer Strafbestimmungen, die bereits das Vorfeld eines geplanten terroristischen Akts erfassen, als auch die Einführung neuer Bestimmungen zur vorzeitigen Übermittlung von Informationen und Beweismitteln sowie die Möglichkeit der Einsetzung von gemeinsamen Ermittlungstruppen. Einen weiteren zentralen Aspekt stellt sodann nach Ansicht der Bündner Regierung die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung dar. Die hierzu vorgesehene Erweiterung der Kompetenzen der Meldestelle für Geldwäscherei wird deshalb ebenfalls begrüsst. Nur über eine Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit zwischen den Meldestellen kann im Bereich der Terrorismusfinanzierung den vielfältigen Herausforderungen begegnet werden.

Die Zielsetzung der Bekämpfung und Prävention von Terrorismus spricht denn auch dafür, die Geltungsdauer des bis am 31. Dezember 2018 befristeten Bundesgesetzes über das Verbot der Gruppierungen "Al-Qaïda" und "Islamischer Staat" sowie verwandter Organisationen (SR 122) bis zur vorliegend vorgeschlagenen Revision des Bundesgesetzes über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstgesetz [NDG; SR 121]) zu verlängern.

Abschliessend bedanken wir uns nochmals für die Möglichkeit zur Stellungnahme.



Namens der Regierung

Die Präsidentin:

A handwritten signature in black ink, appearing to read "M. Cavigelli".

i.V. Dr. M. Cavigelli

Der Kanzleidirektor:

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Daniel Spadin".

Daniel Spadin

Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Hôtel du Gouvernement  
2, rue de l'Hôpital  
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 51 11  
f +41 32 420 72 01  
chancellerie@jura.ch

Département fédéral de justice et police DFJP  
Par courriel : [andrea.candrian@bj.admin.ch](mailto:andrea.candrian@bj.admin.ch) et  
[annemarie.gasser@bj.admin.ch](mailto:annemarie.gasser@bj.admin.ch)

Delémont, le 16 août 2017

**Approbation et mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme et de son Protocole additionnel et renforcement des normes pénales contre le terrorisme et le crime organisé - Consultation**


Madame la Conseillère fédérale,  
Mesdames, Messieurs,

Le Gouvernement de la République et Canton du Jura accuse réception de votre courrier du 22 juin 2017 relatif au renforcement des normes pénales contre le terrorisme et le crime organisé suite à la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme.

Il constate avec satisfaction que les modifications proposées permettront de lutter plus efficacement contre le terrorisme et le financement de celui-ci, ainsi que contre le blanchiment d'argent.

Tout en vous remerciant de l'avoir consulté, le Gouvernement vous présente, Madame la Conseillère fédérale, Mesdames, Messieurs, ses salutations distinguées.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA  
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

  
Nathalie Barthoulot  
Présidente



  
Jean-Baptiste Maître  
Suppléant du chancelier d'État

**Justiz- und Sicherheitsdepartement**

Bahnhofstrasse 15  
Postfach 3768  
6002 Luzern  
Telefon 041 228 59 17  
Telefax 041 228 67 27  
justiz@lu.ch  
www.lu.ch

Bundesamt für Justiz  
Fachbereich Internationales Strafrecht  
Bundesrain 20  
3003 Bern

Luzern, 26. September 2017

Protokoll-Nr.: 1060

**Änderungen des Strafgesetzbuches im Zusammenhang mit der Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll und die Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität**  
**Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns zum Vorentwurf und erläuterndem Bericht betreffend die Änderungen des Strafgesetzbuches im Zusammenhang mit der Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll und die Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität äussern zu können. Im Namen und Auftrag des Regierungsrates halten wir Folgendes fest:

1. Allgemeine Bemerkungen

Praktisch rund um den Globus sind in den vergangenen Jahren Terrorakte verübt worden. Terrorismus hinterlässt jedes Jahr Tausende von getöteten, verletzten und traumatisierten Opfern. Terrorismus ist eine Bedrohung des Weltfriedens sowie der internationalen wie auch der nationalen Sicherheit. Terrorismus bedroht die Freiheit, die Sicherheit, die Grundrechte wie auch den Rechtsstaat an sich. Terrorismusbekämpfung geht jede Staatengemeinschaft an, kann aber nicht isoliert betrieben werden, sondern muss im internationalen Verbund erfolgen.

Bereits im Jahre 2005 hat der Europarat eine Konvention zur Verhütung des Terrorismus zur Ratifizierung aufgesetzt, welche die Bemühungen der Mitgliedstaaten in der Terrorismusbekämpfung stärken sollte. Am 22. Oktober 2015 hat er zur genannten Konvention ein Zusatzprotokoll erstellt, nach welchem sich die Staaten verpflichten, eine Reihe von Handlungen unter Strafe zu stellen, die zwar keine Terrorakte sind, die aber zu terroristischen Straftaten führen könnten.



## 2. Prävention und präventive Massnahmen

Die Anpassung des Strafrechts allein genügt nicht, um das Ziel, die Verhinderung von Terrorismus in der Schweiz zu erreichen. Die Radikalisierung von Personen hin zum Terrorismus erfordert frühzeitige staatliche Interventionen, sobald sich sozial auffälliges Verhalten manifestiert (vgl. 6-Phasenmodell der Radikalisierung von fedpol). Bereits in der Frühphase der Radikalisierung sind geeignete Massnahmen zu ergreifen, um die Person von ihrem Irrweg abzubringen. Der nationale Aktionsplan, welcher derzeit vom Sicherheitsverbund Schweiz in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen von Bund, Kanton, Gemeinden und Städten erstellt wird, soll den Kantonen, Gemeinden und Städten helfen, wirksame und vernetzte Strukturen zur Radikalisierungsprävention zu installieren beziehungsweise bereits bestehende Angebote zu unterstützen. Im Weiteren werden derzeit auf Bundesebene präventiv-polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus und Schwerstkriminalität (PMT) ausgearbeitet, falls Anhaltspunkte für eine konkrete und aktuelle Gefahr bestehen, welche von einer Person ausgeht, die noch nicht straffällig geworden ist. Die Prävention wie die präventiven Massnahmen sollen mitsamt den erweiterten repressiven Massnahmen dazu beitragen, das Ziel der Verhinderung von Terrorismus zu erreichen.

## 3. Bemerkungen zum Bundesbeschluss über die Genehmigung des Übereinkommens, inkl. des dazugehörigen Zusatzprotokolls

Das geltende Recht vermag nach dem Bericht den aufgestellten Verpflichtungen der zu ratifizierenden Abkommen bereits heute weitgehend zu genügen. Das Schweizerische Strafrecht verfügt aber noch kaum über eigene Tatbestände, welche den Kernbereich der Abkommen explizit regeln. Nach der Vernehmlassungsvorlage sollen entsprechende Tatbestände zusätzlich in die Schweizerische Gesetzgebung vorgeschlagen werden.

Verbrechen im Terrorismusbereich haben immer häufiger einen internationalen Bezug und müssen entsprechend grenzüberschreitend verfolgt werden können. Nach den beiden Abkommen wird insbesondere bei Strafrechtshilfen ein rasches Handeln erwartet. Wenn terroristische Handlungen verhindert werden sollen, darf bei der Verhütung kein Aufschub geduldet werden. Die Schweiz kann von den anderen Staaten nicht erwarten, dass sie in einem akuten Gefährdungsfall unterstützt wird, wenn sie heute nicht bereit ist, bei internationalen Strafrechtshilfen im Terrorismusbereich mit ihnen zusammenzuarbeiten. Allerdings darf von den anderen Staaten auch erwartet werden, dass die Anfragen der Schweiz beantwortet werden. Die Ratifizierung des Übereinkommens vom 16. Mai 2005 des Europarates zur Verhütung des Terrorismus sowie des dazugehörigen Zusatzprotokolls vom 22. Oktober 2015 ist für die internationale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus von besonderer Bedeutung. Mit der Ratifizierung wird die internationale Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung offensichtlich gestärkt.

## 4. Bemerkungen zu den Bestimmungen

### 4.1. Artikel 260<sup>ter</sup> VE-StGB

Es ist nicht nachvollziehbar, dass die blossе Mitgliedschaft zu einer kriminellen wie auch zu einer terroristischen Organisation straffrei bleiben soll. Kriminelle und terroristische Organisationen haben ihre eigenen Regeln, welche den gesetzlichen und moralischen Normen, auf die sich unsere Gesellschaft geeinigt hat, klar widersprechen. Kriminelle und terroristische Organisationen kennen keine Passivmitglieder, haben keine "Schläfer", sondern jedes Mitglied trägt zur Förderung des kriminellen Zweckes in irgendeiner Weise bei. Die Mitgliedschaft unterscheidet sich deutlich von der blossen Gesinnung bzw. vom Sympathisieren, was per se nicht strafwürdig ist. Das Bekämpfen der von den "Mitgliedern" dieser Organisationen ausgehenden abstrakten Gefahr hat mit Gesinnungsstrafrecht nichts zu tun.

Beim Grundtatbestand der kriminellen wie auch der terroristischen Organisation ist ein Strafrahmen mit Geldstrafe und Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren aus unserer Sicht zu tief. Wir sind der Ansicht, dass beim vorliegenden Gefahrenpotential einer kriminellen wie auch einer terroristischen Organisation eine Geldstrafe schlicht unangemessen ist; als Minimalstrafe sollte eine Freiheitsstrafe nicht unter sechs Monaten vorgesehen werden. Zudem sollte der Strafrahmen auf eine Freiheitsstrafe bis zu zehn Jahren erweitert werden. Ein solcher Strafrahmen ist im internationalen Vergleich mit weit höheren Höchststrafen eher angemessen. Wir begrüßen, dass für führende Mitglieder solcher krimineller oder terroristischer Organisationen ein Strafrahmen mit Freiheitsstrafe von bis zu 20 Jahren vorgesehen wird.

Weshalb nach Bericht diese Strafnorm nach wie vor nur subsidiär anwendbar sein soll, ist nicht einleuchtend. Nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 15. November 2000, dem die Schweiz am 27. Oktober 2006 beigetreten ist, wäre eine andere Auslegung möglich. Wegen der Gefährlichkeit verstösst die Beteiligung an einer kriminellen wie auch terroristischen Organisation gegen die öffentliche Sicherheit und verletzt damit eigenständig ein geschütztes Rechtsgut. Für diesen Verstoss soll der Täter zusätzlich zu einer Anlasstat und diesfalls mit der Möglichkeit der Strafverschärfung nach Artikel 49 StGB verurteilt werden können. Die Privilegierung von Mitgliedern einer kriminellen wie auch einer terroristischen Organisation durch blosse subsidiäre Anwendung gegenüber anderen Tatbeständen rechtfertigt sich im Vergleich zu anderen Tatbeständen durch gar nichts.

Nach wie vor soll es keine Legaldefinition der kriminellen Organisation geben. Es ist deshalb zu erwarten, dass die bundesgerichtliche Praxis, wonach bis zu 13 Merkmale erfüllt sein müssen (vgl. BGE 132 IV 132), auch mit der neuen Bestimmung fortgeführt wird. Eine Definition einer terroristischen Organisation ist ebenfalls nicht vorgesehen. An sich ist eine Definition problematisch, da sich schwierige Abgrenzungsfragen, namentlich zu legitimen Freiheitskämpfern ergeben können; wir verweisen hierzu auf die Schwierigkeiten in der Auslegung von Artikel 260<sup>quinqies</sup> Absatz 2 StGB, nach welcher eine Tat dann nicht als Finanzierung einer terroristischen Straftat gilt, wenn sie auf die Herstellung oder Wiederherstellung demokratischer und rechtsstaatlicher Verhältnisse oder die Ausübung oder Wahrung von Menschenrechten gerichtet ist. Inwiefern sich die Formulierung dieser Bestimmung "bewährt" haben soll, sodass auf sie zurückgegriffen werden soll, ist nicht klar. Das Bestimmtheitsgebot und das Legalitätsprinzip von Artikel 1 StGB verlangen für Straftatbestände klare Formulierungen. Der Verweis auf das Verhältnismässigkeitsprinzip und die Wahrung der Grundrechte sowie der Hinweis, dass "nur Verhaltensweisen zu bestrafen seien, welche über das Potential verfügen, terroristische Handlungen herbeizuführen", sind ungenügend. Ob die wiederholte Nennung menschenrechtlicher Leitplanken (wie beispielsweise das Recht auf freie Meinungsäusserung oder die Versammlungsfreiheit usw.) bei den repressiven Massnahmen tatsächlich deren Wahrung im Einzelfall garantieren, oder ob die Grundrechte unter dem Label "Terrorismusbekämpfung" weiter eingeschränkt werden, wird sich zeigen.

#### 4.2. Artikel 260<sup>sexies</sup> VE-StGB

Dass diese Strafnorm auch allein handelnde Täter erfasst und den Bezug zu einer entsprechenden Organisation nicht erforderlich ist, ist zu begrüßen. Die Strafandrohung mit einer Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren ist kohärent mit der Regelung von Artikel 2 Absatz 1 des Bundesgesetzes über das Verbot der Gruppierungen von "Al-Qaïda" und "Islamischer Staat" sowie verwandter Organisationen vom 12. Dezember 2014 (SR 122). Das Absehen von einer Strafbarkeit des "Sich-Anwerben-Lassens" erscheint aus Gründen der sich darstellenden Beweisproblematik als sachgerecht.



#### 4.3. Artikel 269 Abs. 2 Bst. a VE-StPO

Nach Artikel 269 Absatz 2 StPO kann nach bestimmten Straftatbeständen eine Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs angeordnet werden. Im revidierten Artikel 269 Absatz 2 StPO werden als zusätzliche Straftatbestände für eine Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs der neue Artikel 260<sup>sexies</sup> VE-StGB sowie die ergänzten Absätze 4 und 4<sup>bis</sup> von Artikel 74 NDG aufgeführt; es ist allerdings nicht nachvollziehbar, weshalb der seit 1. Januar 2017 in Kraft getretene Artikel 185<sup>bis</sup> StGB (Verschwindenlassen) im Vernehmlassungsentwurf nicht mehr aufgeführt wird.

#### 4.4. Artikel 74 VE-NDG

Wir stimmen der Absicht zu, die Strafandrohung nach Absatz 4 an diejenige des Bundesgesetzes über das Verbot der Gruppierungen "Al-Qaida" und "Islamischer Staat" sowie verwandter Organisationen vom 12. Dezember 2014 (SR 122) anzugleichen.

#### 4.5. Artikel 80d<sup>bis</sup> VE-IRSG

Wir stimmen der neuen Bestimmung grundsätzlich zu. Es geht dabei generell um die verstärkte, raschere internationale Zusammenarbeit in Fällen schwerer Kriminalität. Die Formulierung von Absatz 1 lit. a "im Interesse des Verfahrens" ist aber zu unbestimmt. Diese Ausnahmeregelung könnte zum Regelfall werden. Diese ausnahmsweise vorzeitige Übermittlung sollte nur "bei glaubhaft gemachter Notwendigkeit zur Wahrung der Vertraulichkeit" zur Anwendung gelangen.

#### 4.6. Artikel 80d<sup>ter</sup> VE-IRSG

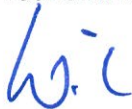
Die Einführung einer gesetzlichen Grundlage zur Errichtung gemeinsamer Ermittlungsgruppen wird grundsätzlich begrüsst.

#### 4.7. Geldwäschereigesetz

Die vorliegende Erweiterung der Kompetenzen der Meldestelle für Geldwäscherei ist sachgerecht. Die Meldestelle soll inskünftig die Möglichkeit haben, sich nicht nur auf Basis einer Verdachtsmeldung an die Finanzintermediäre wenden zu können, sondern auch wenn Informationen ausländischer Partnerstellen vorliegen.

Wir bitten Sie, unsere Bemerkungen bei der Weiterbearbeitung dieser Vorlage gebührend zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse



Paul Winiker  
Regierungsrat

geht auch per Email an:  
[andrea.candrian@bj.admin.ch](mailto:andrea.candrian@bj.admin.ch) und [annemarie.gasser@bj.admin.ch](mailto:annemarie.gasser@bj.admin.ch)

**LE CONSEIL D'ÉTAT**DE LA RÉPUBLIQUE ET  
CANTON DE NEUCHÂTEL

N° 17.0001

N° 17.0001

N° 17

N° 17

N° 17.0001

Office fédéral de la justice  
Unité Droit pénal international  
Bundesrain 20  
3003 Berne**Approbation et mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme et de son Protocole additionnel et renforcement des normes pénales contre le terrorisme et le crime organisé**

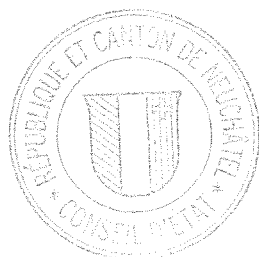
Madame, Monsieur,

Pour donner suite à la procédure de consultation du 22 juin dernier du Département fédéral de justice et police relative à l'objet susmentionné, nous vous communiquons que le canton de Neuchâtel soutient l'avant-projet du Conseil fédéral.

En vous remerciant de nous avoir associés à la procédure de consultation, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées.

Neuchâtel, le 16 août 2017

Au nom du Conseil d'État :

*Le président,*  
L. FAVRE*La chancelière,*  
S. DESPLAND



CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02  
staatskanzlei@nw.ch  
Stans, 26. September 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**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 22. Juni 2017 haben Sie die Kantonsregierungen zur Vernehmlassung zu oben genannter Vorlage eingeladen. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Mitwirkung und nehmen gerne wie folgt Stellung.

### **Allgemeines**

Wir begrüssen die gesetzgeberische Umsetzung des Übereinkommens des Europarates vom 16. Mai 2005 zur Verhütung des Terrorismus und seines Zusatzprotokoll vom 22. Oktober 2015. Insbesondere das Zusatzprotokoll verpflichtet die ratifizierenden Staaten, eine Reihe von Handlungen zu sanktionieren, die bereits zu terroristischen Straftaten führen könnten. Zweifellos sind dabei die Ziele der vorliegenden Umsetzung allgemein anerkannt, wonach einerseits Instrumente gegen diejenigen Handlungen geschaffen werden sollen, welche die Gefahr eines terroristischen Anschlages erhöhen, und andererseits die Überführung des zeitlich bis 31. Dezember 2018 befristeten Bundesgesetzes über die Gruppierungen "al Qaïda" und "Islamischer Staat" sowie verwandte Organisationen ins ständige Recht gewährleistet werden soll.

### **Zu den einzelnen Bestimmungen**

- Art. 260ter StGB

Unseres Erachtens sollte auch die blossе Mitgliedschaft bzw. Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation unter Strafe gestellt werden. Im Gegensatz zu der im Bericht unter Ziff. 4.1.2.4. vertretenen Auffassung unterscheidet sich die Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation sehr wohl von einer nicht strafwürdigen blossen Gesinnung bzw. einem Sympathisieren. Bereits mit der Mitgliedschaft werden unsere Gesetze und Normen abstrakt gefährdet. So trägt jedes zugehörige Mitglied zur Förderung des kriminellen Zweckes bei, sei es mit illegalen oder sogar legalen Tätigkeiten. Allein schon die Tatsache, dass Mitglieder einer krimi-



nellen Organisation in der Schweiz ihre Treffen abhalten oder sich Schläfer terroristischer Organisationen in der Schweiz aufhalten, stellt eine erhebliche Gefahr dar, auch wenn ihnen noch keine eigentlichen unterstützenden Tätigkeiten nachgewiesen werden kann.

Die Maximalstrafe für den Grundtatbestand sollte in Berücksichtigung des mit dem hohen Gefährdungspotential einhergehenden Unrechtsgehalts krimineller Organisationen sowie entsprechender Sanktionsrahmen in anderen europäischen Ländern (I:24 J., B: 15 J, F: 10 J, E: 1 J.) von 5 auf 10 Jahre erhöht werden.

Anstelle einer bloss subsidiären Anwendbarkeit dieser Strafnorm sollte aufgrund ihrer Bedeutung und des von ihr geschützten Rechtsgutes sowie im Hinblick auf die Palermo-Konvention (SR 0.311.54, Art. 5 Abs. 1 lit. a) eine echte (Ideal-) Konkurrenz angenommen und die Täterschaft zusätzlich zu einer allfälligen Anlasstat auch wegen Art. 260ter StGB mit der Möglichkeit der Strafschärfung nach Art. 49 StGB verurteilt werden.

Das Fehlen einer Legaldefinition zur kriminellen Organisation ist sehr problematisch, hat die bundesgerichtliche Praxis doch eine Vielzahl von kumulativ verlangten Indikatoren bzw. Merkmalen in diesen gesetzlichen Begriff hineininterpretiert und damit dessen praktische Anwendung erheblich eingeschränkt, was wohl auch unter neuem Recht so fortgeführt werden dürfte, solange keine nähere Umschreibung dieses Begriffes oder der kumulativ und alternativ zu erfüllenden Kriterien im Gesetz erfolgt.

Auch das Fehlen einer (zweifellos schwierigen) Definition der Terrororganisation wird in der Praxis zu Abgrenzungsproblemen führen und Fragen nach einer Verletzung des Legalitätsprinzips bzw. des gebotenen Bestimmtheitsgrades aufwerfen.

#### - Art.74 NDG

Die vorgesehene Zuständigkeit des Bundes betreffend die revidierten Bestimmungen wird von uns grundsätzlich begrüsst. Allerdings würden wir eine Zuständigkeitsregelung analog von Art. 24 Abs. 1 StPO, welche ja für die Art. 260ter, Art. 260quinquies und Art. 260sexies, StGB gilt, bevorzugen.

#### - Art.28a Abs.2 lit. b, 66a Abs. 1 lit. l und p StGB, Art.269 Abs. 2 lit. a, Art.286 Abs. 2 lit. a StPO

Die neuen Straftaten beinhalten einen hohen Unrechtsgehalt bzw. wiegen schwer.

Ihre Berücksichtigung bei den Gesetzeskatalogen der Landesverweisung, der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs sowie der verdeckten Ermittlung wie auch als Ausnahme vom Quellenschutz erscheint uns deshalb konsequent, angezeigt und verhältnismässig.

#### - Art.80dbis und 80dter IRSG

Mit der neuen Möglichkeit, vorzeitig - also auch ohne Wissen der Betroffenen – Informationen und Beweismittel ins Ausland zu übermitteln und diese dort beweiskräftig verwenden zu können, wie auch mit der Gelegenheit, gemeinsame Ermittlungsgruppen einzusetzen, wird eine raschere internationale Zusammenarbeit in Fällen schwer Kriminalität gewährleistet.

Die Einführung dieser beiden Bestimmungen führt also zu einer wichtigen Vereinfachung der internationalen Rechtshilfe und wird von uns ausdrücklich begrüsst.

- Art. 11a Abs.2<sup>bis</sup> GwG

Da die Ermittlung von Geldflüssen ein wesentliches Instrument in der Verfolgung krimineller Organisationen darstellt, begrüssen wir es, dass die MROS im Rahmen einer Kompetenzstärkung bzw. –erweiterung fortan auch gestützt auf Informationen ausländischer Meldestellen tätig werden kann.

Wir danken Ihnen, wenn Sie unsere Ausführungen bei Ihren weiteren Arbeiten berücksichtigen.

Freundliche Grüsse  
NAMENS DES REGIERUNGSRATES



Yvonne von Deschwanden  
Landammann



lic. iur. Hugo Murer  
Landschreiber

Geht an:

- andrea.candrian@bj.admin.ch
- annemarie.gasser@bj.admin.ch



CH-6061 Sarnen, Postfach 1561, SJD

**Per E-Mail an:**

Eidgenössisches  
Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

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

Referenz/Aktenzeichen: OWSTK.2913  
Unser Zeichen: fu

Sarnen, 06. Oktober 2017

**Konsultation zur 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  
Stellungnahme**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, *geschätzte Simanella*  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Konsultation zur 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. Gerne nehmen wir wie folgt Stellung:

**Allgemeine Bemerkung**

Insgesamt wird die Vorlage sehr begrüsst. Vor allem die Strafschärfungen sowie die Erweiterungen der Strafbarkeit im Bereich der organisierten Kriminalität und des Terrorismus als besondere Form von organisierter Kriminalität sind anzugehen. Einerseits gewährleisten sie, dass die besondere Gefährlichkeit – die von kriminellen Organisationen ausgeht – auch entsprechend bestraft werden kann. Andererseits erleichtern sie den Strafverfolgungsbehörden durch eine explizite Erweiterung der Strafbarkeit auf Vortaten und reine Teilnahmehandlungen die Beweiserhebung und verhindern, dass Beschuldigte straffrei ausgehen.

Neben den gesetzlichen Bestimmungen ist jedoch auch ein Schwerpunkt auf deren konkrete Umsetzung zu legen. Die Vielzahl der Schnittstellen von involvierten kommunalen, kantonalen und Bundesbehörden benötigt einen intensiven Informationsaustausch und es besteht weiterhin Optimierungsbedarf in der Zusammenarbeit und den technischen Hilfsmitteln.

### **Kriminelle Organisationen (Art. 260ter StGB)**

Nicht nachvollziehbar ist, dass die blossе Mitgliedschaft zu einer kriminellen Organisation weiterhin straffrei bleiben soll. Kriminelle Organisationen zeichnen sich dadurch aus, dass sie Schattengesellschaften mit eigenen Regeln bilden, die den gesetzlichen und moralischen Normen, auf die sich die Gesellschaft geeinigt hat, zum Teil klar widersprechen. Wer sich einer solchen Organisation anschliesst, gefährdet daher die Gesetze und moralischen Normen der Gesellschaft alleine durch seine Mitgliedschaft, was unseres Erachtens unter Strafe gestellt werden sollte. Zwar soll an das Tätigwerden für die kriminelle Organisation, das gemäss dem "Vorentwurf und erläuternder Bericht" (nachfolgend "Bericht") für eine Strafbarkeit weiterhin notwendig ist, keine grosse Anforderung gestellt werden (Ziff. 4.1.2.4). Letztlich kann aber die Gerichtspraxis zu dieser Frage nicht vorhergesehen werden. Zudem ist aus unserer Sicht die Begründung, dass das Tätigwerden aus beweisrechtlichen Gründen bedeutsam sei, nicht stichhaltig. Es sind durchaus Konstellationen denkbar, in denen eine Teilnahme an einer geheimen Sitzung und damit die Mitgliedschaft dokumentiert und bewiesen werden kann, es jedoch über diese Teilnahme hinaus nicht gelingt, ein wie auch immer geartetes Tätigwerden zu beweisen. Dass kriminelle Organisationen aber keine Passivmitglieder kennen, sondern jedes Mitglied zur Förderung des kriminellen Zwecks in irgendeiner Weise (auch mit an sich legalen Tätigkeiten) beiträgt, ist offensichtlich. Die Mitgliedschaft unterscheidet sich – entgegen den Erwägungen im Bericht (Ziff. 4.1.2.4) – deutlich von der blossen Gesinnung bzw. dem Sympathisieren, welche per se nicht strafwürdig sind.

Sodann erscheint der Strafrahmen für den Grundtatbestand (bis fünf Jahre Freiheitsstrafe) weiterhin als zu tief. Dies gilt einerseits im internationalen Vergleich der Höchststrafen (Italien: 24 Jahre; Frankreich: 10 Jahre; Belgien: 15 Jahre; Spanien: 8 Jahre) als auch mit Blick auf internationale Abkommen, die durch die Schweiz ratifiziert wurden, namentlich die Palermo-Konvention (SR 0.311.54; Art. 11 Abs. 1 und 2).

Zudem ist diese Strafnorm nach wie vor nur subsidiär anwendbar, was zahlreiche Schwierigkeiten mit sich bringt.

### **Anwerbung, Ausbildung und Reisen im Hinblick auf eine terroristische Straftat (Art. 260sexies StGB)**

Unter Ziffer 4.6.1 im Bericht ist richtig festgehalten, dass die im Rahmen dieser Vorlage neu vorgeschlagenen oder zu revidierenden Strafbestimmungen und deren Anwendungsbereiche je nach konkreter Fallkonstellation zum Teil überlappend und voneinander nicht immer leichthin abzugrenzen seien. Entsprechend werde es unter anderem Aufgabe der Strafverfolgungsbehörden und Gerichte sein, die entsprechende Einordnung von strafbaren Verhaltensweisen unter die anwendbaren Strafbestimmungen vorzunehmen.

Dies geht unseres Erachtens so nicht an. Es handelt sich beim Terrorismus um ein gesellschaftspolitisch sehr diffiziles Thema, bei dem eine Gesetzgebung gewünscht sein muss, die von Beginn an eine hohe Rechtssicherheit mit sich bringt. Wenn Einordnungen durch Strafverfolgungsbehörden und Gerichte vorgenommen werden müssen, öffnet sich zumindest bis zum Vorliegen einer gefestigten letztinstanzlichen Praxis die Tür für jede Willkür. Auch sind Weiterzüge durch alle Instanzen sehr wahrscheinlich, was zu erheblichen Kosten führen dürfte. Hinzu kommt, dass je nach anwendbarer Norm gegebenenfalls die Zuständigkeit wechselt, was weitere Friktionen mit sich bringt. Dass eine klare Gesetzesregelung notwendig ist, zeigt die Schwierigkeit des Bundesstrafgerichts mit der Abgrenzung des BG AQ/IS (SR 122) von Art. 260ter StGB - allerdings noch zu der dem BG AQ/IS vorausgegangenen Verordnung, die inhaltlich praktisch gleichlautend war. In die gleiche Richtung geht das Urteil des Bundesstrafgerichts - nun gestützt auf das BG AQ/IS - gegen einen verhinderten Winterthurer Jihad-Reisenden.

Es ist deshalb zu fordern, dass die Gesetzgebung so angelegt wird, dass die erwähnten Überlappungen wegfallen oder zumindest stark reduziert werden.

### **Nachrichtendienstgesetz (Art. 74 NDG)**

Die Einführung eines gemeinstrafrechtlichen Straftatbestands in ein Nachrichtendienstgesetz erscheint als systemfremd. Auch hier ergeben sich weitgehende Parallelen zu den in den Bemerkungen zu Art. 260sexies StGB aufgeführten Nachteilen. Eine ausschliessliche Bundeskompetenz erscheint in diesem Zusammenhang als heikel; insbesondere, da eine solche im Bereich der Jugendkriminalität noch weitgehend neu ist. Zudem wird auch die Früherkennung in den Gemeinden schwieriger.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Ausführungen.

Freundliche Grüsse



Christoph Amstad  
Regierungsrat

Kopie an:

- Kantonale Mitglieder der Bundesversammlung
- Kantonspolizei
- Stawa
- Amt für Justiz
- Gerichte
- Staatskanzlei mit den Akten (OWSTK.2913)



Eidgenössisches Justiz-  
und Polizeidepartement  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen  
Regierungsgebäude  
9001 St.Gallen  
T +41 58 229 32 60  
F +41 58 229 38 96

St.Gallen, 13. 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**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 22. Juni 2017 laden Sie uns hinsichtlich der Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll und hinsichtlich der Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität zur Vernehmlassung ein.

Wir danken für diese Gelegenheit und teilen Ihnen mit, dass die Regierung des Kantons St.Gallen mit der Vorlage grundsätzlich einverstanden ist. Unsere Bemerkungen zur Vorlage möchten Sie dem beiliegenden Anhang entnehmen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Im Namen der Regierung



Fredy Fässler  
Präsident



Canisius Braun  
Staatssekretär



**Beilage:**  
Anhang

**Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:**  
annemarie.gasser@bj.admin.ch



## **Anhang zur Vernehmlassungsantwort «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»**

Die Regierung des Kantons St.Gallen weist im Zusammenhang mit der genannten Vorlage im Einzelnen auf folgende Punkte hin:

### **1. Zum Übereinkommen / Zusatzprotokoll und dem Verhältnis zum schweizerischen Recht:**

Die Regierung ist der Auffassung, dass den Zielen des Übereinkommens durch das geltende Recht – ergänzt durch die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen – hinreichend Nachachtung verschafft wird. Es wird begrüsst, die Strafbarkeit des Anwerbens für Terrorismus in einer neuen Strafnorm (Art. 260<sup>sexies</sup> VE-StGB) explizit einzuführen, während auf die Kriminalisierung des *Rekrutierten* verzichtet wird; das blossе Einverständnis, sich anwerben zu lassen, soll noch keine Strafbarkeit nach sich ziehen. Ein innerer Entschluss eines Rekrutierten, sich auf eine Tätigkeit oder Zugehörigkeit einzulassen, wäre nur schwer nachweisbar (vgl. Vorentwurf und erläuternder Bericht, S. 15 f. zu Art. 6 des Übereinkommens). Gegebenenfalls sind in solchen Fällen aber nachrichtendienstliche Massnahmen angezeigt.

Betreffend Verantwortlichkeit juristischer Personen teilt die Regierung die Auffassung, dass die strafrechtliche Unternehmenshaftung, ergänzt mit verwaltungsrechtlichen Sanktionen und zivilrechtlicher Haftung, den Anforderungen des Übereinkommens Rechnung trägt (vgl. Vorentwurf und erläuternder Bericht, S. 20 f. zu Art. 10 des Übereinkommens). Ein verwaltungsrechtlicher Entzug einer Bewilligung kann ein äusserst effizientes Instrument in der Terrorismusbekämpfung darstellen, präventiv wie repressiv. Unter Umständen wäre es jedoch im Zuge eines konsequenten und dezidierten Vorgehens gegen Anwerbung, Ausbildung und Reisen im Hinblick auf eine terroristische Straftat angezeigt, die primäre Unternehmenshaftung auch auf Art. 260<sup>sexies</sup> VE-StGB zu erweitern (Ergänzung von Art. 102 Abs. 2 StGB um Art. 260<sup>sexies</sup> VE-StGB).

Die Ablösung des befristeten Bundesgesetzes über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen (SR 122) und die Einführung eines zeitlich nicht befristeten, von der Organisation unabhängigen, eigenen Straftatbestandes, der das Reisen für terroristische Zwecke unter Strafe stellt (Art. 260<sup>sexies</sup> VE-StGB), werden begrüsst. Eine generelle, unbefristete Bestimmung erhöht sowohl die Rechtssicherheit als auch die Vorhersehbarkeit strafbaren Tuns (vgl. Vorentwurf und erläuternder Bericht, S. 32 zu Art. 4 des Zusatzprotokolls).



## 2. Zu Art. 80d<sup>bis</sup> VE-IRSG:

Die Ausführungen im Vorentwurf und erläuternden Bericht zu Art. 80d<sup>bis</sup> VE-IRSG nehmen Bezug auf den Präventionsaspekt. So heisst es: «Im Rahmen der vom Übereinkommen angestrebten Prävention kann durch Artikel 80d<sup>bis</sup> VE-IRSG vermieden werden, dass bei der Verfolgung geplanter schwerer Verbrechen zu spät reagiert wird. Die Bestimmung trägt dazu bei, dass Leben gerettet sowie die körperliche und psychische Gesundheit von potenziellen Opfern bewahrt werden können. Ferner kann die Zusammenarbeit gefördert werden.» (S. 53) In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass rechtshilfweise Beweiserhebungen im Zuge (repressiver) Strafverfahren (vgl. Art. 1 IRSG) erbeten und ausgeführt werden. Informationen und Beweismittel können mit Art. 80d<sup>bis</sup> VE-IRSG vor Erlass einer Schlussverfügung vorzeitig übermittelt werden und von der ersuchenden Behörde neben Ermittlungszwecken (Art. 80d<sup>bis</sup> Abs. 4 Bst. a VE-IRSG) faktisch auch zur Gefahrenabwehr verwendet werden (vgl. dazu auch Art. 80d<sup>bis</sup> Abs. 1 Bst. b VE-IRSG). Es gilt jedoch festzuhalten, dass eine *sehr rasche*, unaufgeforderte, präventive Informationsübermittlung im Zuge einer rechtshilfweisen Beweiserhebung auf Ebene der Staatsanwaltschaft schwerlich möglich ist. Die in Art. 80d<sup>bis</sup> Abs. 4 VE-IRSG geforderte vorgängige Verpflichtung zu den in Bst. a–c verlangten Zusicherungen ist kaum «von einer Minute zur anderen» von der ersuchenden Behörde erhältlich zu machen. Ebenso verlangt Abs. 5 der Bestimmung, dass die Zwischenverfügung dem Bundesamt vor der vorzeitigen Übermittlung mitgeteilt wird. Bei sehr grosser zeitlicher Dringlichkeit und unmittelbarer Gefahr für Leib und Leben ist der Informationsfluss über die Wege der justiziellen, staatsanwaltlichen Rechtshilfe nicht optimal, zumal entsprechende Erkenntnisse i.d.R. nicht direkt bei der Staatsanwaltschaft, sondern bei der Polizei (z.B. Auswertung einer Telefonüberwachung) anfallen.



Kanton Schaffhausen  
Regierungsrat  
Beckenstube 7  
CH-8200 Schaffhausen  
www.sh.ch

T +41 52 632 71 11  
F +41 52 632 72 00  
staatskanzlei@ktsh.ch



Regierungsrat

---

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD

**per E-Mail:**

andrea.candrian@bj.admin.ch

annemarie.gasser@bj.admin.ch

Schaffhausen, 12. Sept. 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; Stellungnahme**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 22. Juni 2017 haben Sie uns eingeladen, in vorerwähnter Angelegenheit Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit.

Der Kanton Schaffhausen hat keine Vorbehalte gegen die Genehmigung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung des Terrorismus und des dazugehörigen Zusatzprotokolls anzubringen. Die zur Umsetzung dieser Abkommen beabsichtigten Gesetzesänderungen werden vollumfänglich begrüsst.

Im Weiteren ersuchen wir dringend darum, der Terrorgefahr vermehrt präventiv auf Stufe Nachrichtendienst zu begegnen. Das Strafrecht dient in erster Linie dazu, den Täter für begangenes Unrecht zu bestrafen. Durch die Schaffung von weiteren Straftatbeständen oder die Erhöhung der Strafrahmen lassen sich Terroristen nur bedingt von der Verübung von entsprechenden Taten abschrecken. In diesem Sinne begrüssen wir, dass der Bundesrat mit Beschluss vom 22. Juni 2016 das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD beauftragt hat, eine

Vernehmlassungsvorlage zu präventiv-polizeilichen Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus auszuarbeiten.



Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Rosmarie Widmer Gysel".

*Rosmarie Widmer Gysel*

Der Staatsschreiber:

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Dr. Stefan Bilger".

*Dr. Stefan Bilger*

Bundesamt für Justiz  
Fachbereich Internationales Strafrecht  
Bundesrain 20  
3003 Bern

312.17.008

26. September 2017

**Vernehmlassung zur 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**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen Bezug auf Ihr Schreiben vom 22. Juni 2017 in oben genannter Angelegenheit, danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns dazu gerne wie folgt:

**A. Grundsätzliches**

Aufgrund diverser Entwicklungen (gesellschaftlicher, politischer, wirtschaftlicher und technischer Natur) haben bekannte Phänomene wie Terrorismus und organisierte Kriminalität in den letzten Jahren eine neue Dimension angenommen. Das bestehende Instrumentarium genügt zum wirkungsvollen Schutz von Menschenleben offensichtlich nicht. Um diesen Phänomenen wirkungsvoll entgegenzutreten, steht für uns die Genehmigung des Übereinkommens und des dazugehörigen Zusatzprotokolls grundsätzlich ausser Frage. Wir begrüssen ausserdem die mit dem vorliegenden Vorentwurf zur Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität verfolgten Ziele und erachten es im Hinblick auf deren Erreichung als sinnvoll und praktikabel, die in der Vorlage genannten Änderungen der betreffenden Bundesgesetze umzusetzen. Es gilt allerdings zu berücksichtigen, dass es den liberalen Rechtsstaat gerade auszeichnet, auch im Umgang mit diesen Kriminalitätsformen das Augenmass nicht zu verlieren. Dies umso mehr, als eine ausschliesslich repressive Bekämpfung ohnehin zu kurz greifen würde. Neben der Schaffung und Verschärfung strafrechtlicher Normen bedingt das wirkungsvolle Eindämmen dieser Kriminalitätsformen insbesondere genügend gut ausgebildetes Personal bei den Strafverfolgungsbehörden, welches im Einzelfall zur Vornahme der angezeigten Massnahmen befähigt ist und über die nötigen Kapazitäten verfügt.

In Übereinstimmung mit der Auffassung des Bundes gehen wir davon aus, dass die geplanten Anpassungen zu keiner erheblichen Ausweitung von Strafbarkeiten führen werden, die sich in einer markanten Erhöhung der Fallzahlen bei den Strafuntersuchungen niederschlagen würde.

Ebenfalls können wir uns der Einschätzung des Bundes anschliessen, wonach die neuen Bestimmungen im IRSG einen grossen Einfluss auf die internationale Strafrechtshilfe haben werden und folglich von einer erheblichen Zunahme der eingehenden Ersuchen auszugehen ist (vgl. dazu den erläuternden Bericht, S. 73 f.). Nicht geteilt wird demgegenüber die Ansicht, dass die Vorlage keine massgeblichen Auswirkungen auf die Kantone haben wird (vgl. erläuternder Bericht, S. 75). Die beschriebene Entwicklung betrifft nicht nur den Bund, sondern auch die Kantone, da ein grosser, wenn nicht sogar der grösste Teil der internationalen Rechtshilfeersuchen auf kantonaler Ebene von den Staatsanwaltschaften bearbeitet wird. Die beiden geplanten neuen Bestimmungen im IRSG bezwecken nicht nur eine wirkungsvollere Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Terrorismus, sondern eine allgemeine Beschleunigung und Intensivierung der internationalen justiziellen Zusammenarbeit in sämtlichen Bereichen (vgl. erläuternder Bericht, S. 52 f.). Die kantonalen Staatsanwaltschaften werden von den entsprechenden Auswirkungen der neuen Bestimmungen somit ebenfalls massgeblich tangiert. Art. 80d<sup>bis</sup> VE-IRSG (vorzeitige Übermittlung von Informationen und Beweismitteln) ist auf alle auslieferungsfähigen Straftaten anwendbar, mithin auf alle Delikte, die mit einer freiheitsbeschränkenden Sanktion von mindestens einem Jahr oder mit einer schwereren Sanktion bedroht sind. Grundsätzlich beschlägt der Anwendungsbereich des Artikels demnach sämtliche Vergehen und Verbrechen und damit praxisgemäss alle von den Staatsanwaltschaften zu bearbeitenden internationalen Rechtshilfeersuchen. Auch die in Art. 80d<sup>ter</sup> VE-IRSG vorgesehenen gemeinsamen Ermittlungsgruppen (GEG) haben Auswirkungen auf die Arbeit der kantonalen Strafverfolgungsbehörden. Zu erwähnen sind beispielsweise die zahlreichen von der Solothurner Staatsanwaltschaft geführten Strafverfahren wegen Menschenhandels oder internationaler Drogenkriminalität. In den letzten Jahren hatte die Solothurner Staatsanwaltschaft eine Verdoppelung der internationalen Rechtshilfeersuchen zu verzeichnen. Es kann mit dem Bund davon ausgegangen werden, dass sich die entsprechende Entwicklung in den kommenden Jahren fortsetzen wird (vgl. erläuternder Bericht, S. 74). Wir sind daher der Ansicht, dass die Umsetzung der Vorlage nicht nur für den Bund, sondern auch für die kantonalen Staatsanwaltschaften zusätzlichen Aufwand generieren wird.

Aus den Ausführungen auf den Seiten 69 ff. des erläuternden Berichts hinsichtlich der Schaffung einer weiteren Strafnorm, welche die Rechtfertigung und Verherrlichung von Terrorismus umfasst, geht hervor, dass insbesondere aufgrund der damit einhergehenden Einschränkung der Meinungsäusserungsfreiheit und dem erhöhten Risiko von (zusätzlichen) Radikalisierungen darauf verzichtet wird. Es handelt sich um ähnliche Fragestellungen und Vorbehalte, wie sie im Zusammenhang mit Art. 261<sup>bis</sup> StGB (Rassendiskriminierung) geäussert werden. Wir regen deshalb zumindest an, die Strafbarkeit von Äusserungen, welche den Terrorismus glorifizieren, im Rahmen einer Revision der erwähnten Strafnorm zu prüfen. Unseres Erachtens kann eine Güterabwägung zwischen dem Recht auf freie Meinungsäusserung (mit dem Inhalt einer Glorifizierung des Terrorismus) und der möglichen Gefahr für Leib und Leben (mithin u.U. der Beeinträchtigung des Rechts auf Leben) nur zu Gunsten einer minimalen Einschränkung der Meinungsäusserungsfreiheit ausfallen.

## B. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

### 1. Art. 74 Abs. 4, 4<sup>bis</sup>, 4<sup>ter</sup>, 6, 6<sup>bis</sup>, 7 VE-NDG

Den Änderungen von Artikel 74 VE-NDG (Organisationsverbot) stimmen wir vorbehaltlos zu. Dies gilt ausdrücklich für die Erhöhung des Strafrahmens sowie im Hinblick auf die ausschliessliche Bundesgerichtsbarkeit.

### 2. Art. 66a Abs. 1 lit. I und p VE-StGB

Wir stimmen den Ergänzungen von Art. 66a Abs. 1 lit. I und p VE-StGB (obligatorische Landesverweisung) zu. Es ist jedoch davon auszugehen, dass zum tatsächlichen Vollzug der Landesverweisung resp. Rückführung in gewisse Staaten weitere Anstrengungen erforderlich sein werden.



### 3. Art. 72 VE-StGB

Die Ergänzung von Art. 72 VE-StGB, wonach neu auch Vermögenswerte von terroristischen Organisationen eingezogen werden, erachten wir als äusserst wirkungsvoll.

### 4. Art. 260<sup>ter</sup> VE-StGB

Es wird begrüsst, dass Art. 260<sup>ter</sup> VE-StGB (kriminelle und terroristische Organisationen) neu auch terroristische Organisationen umfasst. Unseres Erachtens wird der Tatbestand ausserdem hinsichtlich einer kriminellen Organisation mass- und wirkungsvoll erweitert. Dies ist wichtig, um ein Unterwandern staatlicher Strukturen frühzeitig zu verhindern. Aus diesen Gründen erachten wir den Verzicht auf das Tatbestandselement der «Geheimhaltung» als sinnvoll. Damit wird einem Anliegen der Strafverfolgungsbehörden Rechnung getragen.

Die Argumente im erläuternden Bericht, weshalb auf eine abschliessende Legaldefinition der kriminellen Organisation verzichtet wird, überzeugen (vgl. erläuternder Bericht, S. 43). Wichtig erscheint uns, dass die Unterstützung der Tätigkeiten einer tatbestandsmässigen Organisation neu grundsätzlich strafbar ist, es sich mithin nicht mehr um eine Unterstützung einer *verbrecherischen* Tätigkeit handeln muss. Die Strafbarkeit blosser Unterstützungshandlungen lässt sich mit der dadurch erzielten Stärkung der kriminellen Organisation und der Erhöhung ihres Gefährdungspotentials rechtfertigen. Ausserdem erscheint uns die Änderung unter Berücksichtigung von Art. 305<sup>bis</sup> StGB sinnvoll: Der Kreis strafbarer Vortaten im Sinne strafbarer Geldwäscherei dürfte sich vergrössern. Da dieser Straftatbestand in der Regel zur Beteiligung oder Unterstützung einer kriminellen Organisation hinzukommt, dürfte die Änderung allenfalls eine erhöhte general- und spezialpräventive Wirkung zeigen.

Der unterschiedliche Strafraumen (5 Jahre Freiheitsstrafe bei einer kriminellen und 10 Jahre Freiheitsstrafe bei einer terroristischen Organisation) ist aufgrund des unterschiedlichen Unrechtsgehalts sowie insbesondere der erheblich höheren Gefahr für Leib und Leben Unbeteiligter sachgerecht. Demgegenüber erscheint uns beim Straftatbestand von Art. 260<sup>ter</sup> Abs. 2 VE-StGB die Möglichkeit einer blossen Geldstrafe als nicht adäquate Strafandrohung. Dem Unrechtsgehalt und der gesellschaftlichen Ächtung dürfte eine solche Strafe nicht entsprechen. Unter Berücksichtigung der Möglichkeit der richterlichen Strafmilderung gemäss Abs. 4 besteht auch keine Notwendigkeit von Geldstrafen.

Des Weiteren begrüssen wir Abs. 3 von Art. 260<sup>ter</sup> VE-StGB. Die Erfahrung zeigt, dass gerade diejenigen Personen, die in einer kriminellen Organisation einen bestimmenden Einfluss ausüben, selber keine zusätzlichen Straftaten begehen. Vielmehr werden diese von Personen auf untergeordneten Hierarchiestufen begangen. Ebenfalls wird der Nachweis der Anstiftung oder Gehilfenschaft der Verantwortlichen i.S.v. Abs. 3 zu zusätzlichen Straftaten kaum je erbracht werden können.

### 5. Art. 260<sup>sexies</sup> VE-StGB

Bei der Strafnorm von Art. 260<sup>sexies</sup> VE-StGB (Anwerbung, Ausbildung und Reisen im Hinblick auf eine terroristische Straftat) handelt es sich um eine unerlässliche Ergänzung der bisherigen strafrechtlichen Regelungen. Zur konkreten Ausgestaltung sind von unserer Seite her keine Anmerkungen anzubringen.

### 6. Art. 24 Abs. 1 VE-StPO

Die Ergänzung von Art. 24 Abs. 1 VE-StPO mit dem neuen Art. 260<sup>sexies</sup> VE-StGB ist folgerichtig. Wir beantragen jedoch, dass im Rahmen der Ergänzung von Art. 24 Abs. 1 StPO zusätzlich die nach unserem Dafürhalten nötige Verdeutlichung der geltenden Kompetenzabgrenzung zwischen der Bundesanwaltschaft und den kantonalen Strafverfolgungsbehörden vorgenommen

wird. In unserer Kritik steht Art. 24 Abs. 1 lit. b StPO, für den keine Änderung vorgesehen ist. Damit besteht nach wie vor ein unnötig grosser und der Strafverfolgung letztlich abträglicher Auslegungsspielraum. So anerkennt die Bundesanwaltschaft beispielsweise in Fällen von Art. 260<sup>ter</sup> StGB die Bundesgerichtsbarkeit nicht, da es ihr in den allermeisten Fällen gelingt, einen „eindeutigen“ Schwerpunkt in einem der betroffenen Kantone zu erblicken. Damit verbleiben fast alle derartigen Fälle in den Kantonen.

Wir machen deshalb beliebt, auf das Erfordernis des „eindeutigen Schwerpunkts“ zu verzichten. Die dadurch erweiterte Bundesgerichtsbarkeit könnte unseres Erachtens zu einer wirkungsvollen Bekämpfung krimineller und terroristischer Organisationen führen. Ausserdem würde der erhebliche Abspracheaufwand, welcher heute zu betreiben ist, entfallen.

#### 7. Art. 80d<sup>bis</sup> und 80d<sup>ter</sup> VE-IRSG

Aus inhaltlicher Sicht besteht von unserer Seite kein Anlass zu speziellen Bemerkungen hinsichtlich der geplanten Ergänzung des IRSG. In Bezug auf die Auswirkungen für die Kantone kann auf die obigen Ausführungen (s. oben, A. Grundsätzliches) verwiesen werden.

Gerne hoffen wir auf eine Berücksichtigung unserer Anliegen im weiteren Gesetzgebungsverfahren.

Mit freundlichen Grüssen

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES



Dr. Remo Ankli  
Landammann

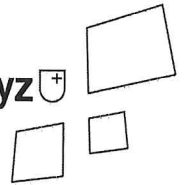


Andreas Eng  
Staatsschreiber



Regierungsrat des Kantons Schwyz

kantonschwyz<sup>+</sup>



6431 Schwyz, Postfach 1260

An das  
Bundesamt für Justiz, Fachbereich Internationales Strafrecht, Bundesrain 20, 3003 Bern

per Mail an: andrea.candrian@bj.admin.ch  
per Mail an: annemarie.gasser@bj.admin.ch

Schwyz, 17. 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**  
Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 22. Juni 2017 lädt das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) die Kantonsregierungen ein, zur Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarates vom 16. Mai 2005 zur Verhütung des Terrorismus sowie des dazugehörigen Zusatzprotokolls vom 22. Oktober 2015 und der Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität Stellung zu nehmen.

Der Regierungsrat des Kantons Schwyz kann dazu nach Prüfung der Unterlagen auf eine eigene Vernehmlassung verzichten und stattdessen innert bis 20. Oktober 2017 erstreckter Frist auf die Stellungnahme der KKJPD (Vorstandsbeschluss vom 6. Oktober 2017) verweisen.

Wir danken indessen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen freundlich.

Im Namen des Regierungsrates:

Othmar Reichmuth, Landammann

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber



Kopie z.K. an: Schwyzer Mitglieder der Bundesversammlung.

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches  
Justiz- und Polizeidepartement  
Frau Simonetta Sommaruga  
Bundesrätin  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Frauenfeld, 26. September 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**

**Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme in obgenannter Angelegenheit und teilen Ihnen mit, dass wir mit der Ratifikation des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus und des dazugehörigen Zusatzprotokolls einverstanden sind. Der geplanten Verlängerung der Geltungsdauer des aktuellen Bundesgesetzes gegen "Al Qaida" und "IS" stimmen wir im Übrigen zu. Auch die vorgeschlagenen Anpassungen des Nachrichtendienstgesetzes, des Strafgesetzbuches, der Strafprozessordnung, des Militärstrafgesetzes, des Rechtshilfegesetzes sowie des Geldwäschereigesetzes finden unsere grundsätzliche Unterstützung. Nicht einverstanden sind wir dagegen mit dem Entwurf zu Art. 260<sup>ter</sup> des Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) und beantragen Ihnen folgende Anpassungen:

**Art. 260<sup>ter</sup> Abs. 1 StGB**

Wir begrüssen zwar, dass inskünftig auf die Tatbestandselemente der Geheimhaltung sowie der Unterstützung der verbrecherischen Tätigkeit verzichtet werden soll. Allerdings ist für uns nicht hinnehmbar, dass von der Strafbarkeit der blossen Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation abgesehen werden soll. Der Entwurf verkennt, dass es heute strenggenommen gar keine Beteiligung ohne Unterstützungshandlungen gibt. Irgendeine Unterstützungshandlung muss nachgewiesen werden, damit die Beteiligung überhaupt in Frage kommt. So existiert die Tatbestandsvariante „Beteiligung“ letztlich nicht eigenständig. Der blosse Umstand, dass z.B. N'drangheta-Mitglieder sich in der

2/3

Schweiz aufhalten und hier ihre Treffen abhalten oder IS-Mitglieder in die Schweiz einreisen und sich hier aufhalten, stellt für sich selbst bereits eine ausreichende abstrakte Gefahr dar. Dies gilt auch dann, wenn solche Mitglieder noch nicht aktiv werden bzw. ihnen noch keine unterstützenden Tätigkeiten nachgewiesen werden können.

Im Weiteren lehnen wir ab, dass der bisherige Strafraumen von bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe für den Grundtatbestand der kriminellen Organisation nach Art. 260<sup>ter</sup> Abs. 1 StGB beibehalten werden soll. Der Strafraumen ist nach unserer Auffassung auf bis zu zehn Jahre auszuweiten. Ebenfalls sehen wir nicht ein, weshalb Geldstrafen beim Grundtatbestand der kriminellen Organisation weiterhin möglich sein sollen. Vielmehr erscheint eine Untergrenze mit einer Freiheitsstrafe von nicht unter sechs Monaten mehr als angebracht.

Die gesellschaftliche Ächtung einer kriminellen Organisation und deren Unrechtsgehalt dürfen nicht geringer eingestuft werden als bei einer terroristischen Organisation. Der Umstand, dass die Bedrohung durch terroristische Organisationen aufgrund von Terrorakten von der breiten Öffentlichkeit aktuell unmittelbarer und emotionaler wahrgenommen wird, rechtfertigt keine „Privilegierung“ der kriminellen Organisation im Verhältnis zur terroristischen Organisation. Wenn eine kriminelle Organisation ihre Zwecke auf subjektive, klandestine Weise verfolgt und staatliche Strukturen unterwandert, während die terroristische Organisation den Staat und seine Institutionen öffentlichkeitswirksam zu schädigen versucht, macht dies erstere nicht weniger gefährlich für den Staat und die Bevölkerung. Dass im Falle einer im Rahmen einer kriminellen Organisation begangenen schweren Straftat deren möglicherweise höherer Strafraumen zur Anwendung gelangt, ändert am eigenständig zu berücksichtigenden, mit dem hohen Gefährdungspotential einhergehenden Unrechtsgehalt der kriminellen Organisation nichts.

Der erläuternde Bericht hält mit Verweis auf die bisherige Rechtsprechung zudem an der Subsidiarität der Strafnorm von Art. 260<sup>ter</sup> Abs. 1 StGB fest. Dies ist aus unserer Sicht nicht akzeptabel. Wegen ihrer Gefährlichkeit und sozialen Schädlichkeit verstösst schon die Beteiligung an einer kriminellen Organisation oder deren Unterstützung gegen die öffentliche Sicherheit und verletzt damit ein eigenständig geschütztes Rechtsgut. Für diesen Verstoss soll die Täterschaft zusätzlich zu einer allfälligen Anlasstat und dies ebenfalls mit der Möglichkeit der Strafschärfung nach Art. 49 StGB verurteilt werden können. Die Privilegierung von Mitgliedern oder Unterstützern einer kriminellen Organisation durch bloss subsidiäre Anwendung gegenüber anderen Tatbeständen rechtfertigt sich im Vergleich zu anderen Straftäterinnen und Straftätern durch gar nichts.

#### **Art. 260<sup>ter</sup> Abs. 2 StGB**

Bezüglich der Strafbarkeit der „Zugehörigkeit“ und der Subsidiarität der Strafnorm von Art. 260<sup>ter</sup> Abs. 2 StGB gelten unsere vorgängigen Ausführungen zu Art. 260<sup>ter</sup> Abs. 1

3/3

StGB. Ebenfalls nicht einsichtig ist für uns der Vorschlag, wonach Geldstrafen beim Grundtatbestand der terroristischen Organisation weiterhin möglich sein sollen. Wir lehnen dies ab und beantragen die Einführung einer Untergrenze mit einer Freiheitsstrafe von einem Jahr.

**Art. 260<sup>ter</sup> Abs. 3 StGB**

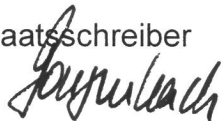
Grundsätzlich begrüßen wir die Einführung einer qualifizierten Strafdrohung für führende Mitglieder einer kriminellen oder terroristischen Organisation mit einem Strafrahmen von bis zu 20 Jahren. Hingegen können wir nicht nachvollziehen, weshalb der untere Strafrahmen bei lediglich einem Jahr angesetzt wird. Diesbezüglich fordern wir eine Untergrenze mit einer Freiheitsstrafe von drei Jahren.

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin des Regierungsrates



Der Staatschreiber



Repubblica e Cantone Ticino  
Consiglio di Stato  
Piazza Governo 6  
Casella postale 2170  
6501 Bellinzona  
telefono +41 91 814 43 20  
fax +41 91 814 44 35  
e-mail can-sc@ti.ch

Repubblica e Cantone  
Ticino

## Il Consiglio di Stato

Ufficio federale di giustizia  
Settore Diritto penale internazionale  
Bundesrain 20  
3003 Berna

### Procedura di consultazione concernente l'approvazione e trasposizione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo e del relativo Protocollo addizionale nonché il potenziamento del dispositivo penale contro il terrorismo e la criminalità organizzata

Stimata Consigliera federale,  
Gentili Signore, Egregi Signori,

abbiamo ricevuto la vostra lettera del 22 giugno 2017, unitamente al rapporto esplicativo, in merito alla summenzionata procedura di consultazione e, ringraziando per l'opportunità che ci viene offerta di esprimere il nostro giudizio, formuliamo le seguenti osservazioni

Elemento cardine della Convenzione è l'obbligo degli Stati firmatari di criminalizzare la pubblica istigazione al terrorismo e il reclutamento e l'addestramento di terroristi. Il Protocollo addizionale punisce i viaggi a fini terroristici e le relative azioni di finanziamento e sostegno. Ritenuto che il diritto penale vigente dispone solo in modo limitato di fattispecie che disciplinano esplicitamente l'ambito chiave della Convenzione e del relativo Protocollo addizionale, il progetto propone di introdurre una nuova disposizione penale (art. 260<sup>sexies</sup> AP-CP) che contempli gli atti a monte di un atto terroristico, punendo il reclutamento, l'addestramento e i viaggi a fini terroristici incluse le relative operazioni di sostegno. A questo proposito, dopo aver coinvolto i nostri collaboratori direttamente confrontati con il fenomeno e sulla base dell'esperienza acquisita, ci permettiamo di osservare che all'art. 260<sup>sexies</sup> cpv. 1 lett. a CP dell'avamprogetto non è contemplata la fattispecie secondo la quale verrebbe punito anche il reclutatore che semplicemente ispira e spinge una persona alla radicalizzazione, ma non istiga manifestamente a commettere un reato; il nostro suggerimento è quello di eventualmente formulare la norma penale in maniera più generale, lasciando in tal modo un maggiore margine di manovra alle autorità di perseguimento penale e giudicanti, oppure di aggiungere alla lett. a la possibilità di punire anche il reclutatore che spinge alla radicalizzazione. Questa nostra richiesta si fonda sul fatto che, spesso, quanto avviene alle nostre latitudini non è il vero e proprio reclutamento o ancora l'addestramento, ma piuttosto una forma di indottrinamento della persona da reclutare che viene spinta, mediante convincimento e persuasione e/o, alla radicalizzazione. È quindi importante, a nostro avviso, prevenire a monte il rischio e fornire strumenti concreti e applicabili alle forze di polizia. Nel rapporto esplicativo, a pagina 43 figura che *"per punire l'autore non è necessario che il reclutamento sia formale e strutturato e neppure che il reclutatore partecipi direttamente a un'organizzazione terroristica"*.

Di conseguenza è importante, secondo quanto sopra esposto, comprendere nella disposizione penale anche il processo di convincimento che porta alla radicalizzazione del reclutato. Se quanto da noi proposto fosse da voi già inteso con il passaggio poc'anzi citato, vi invitiamo a volerlo maggiormente esplicitare, affinché sia ancor più chiaro e dia minor adito a interpretazioni contrarie.

Il progetto contiene inoltre la revisione della norma penale concernente le organizzazioni criminali (art. 260<sup>ter</sup> AP-CP). Lo scrivente Consiglio non ritiene giustificato prevedere pene meno severe per le organizzazioni criminali (pena detentiva sino a cinque anni, cpv. 1 dell'avamprogetto) rispetto alle organizzazioni terroristiche (pena detentiva sino a dieci anni, cpv. 2 dell'avamprogetto). In altre parole, il fatto che la minaccia rappresentata dalle organizzazioni terroristiche tramite atti di terrore venga percepita dal pubblico in modo più diretto ed emotivo rispetto alle organizzazioni criminali, non giustifica che queste ultime vengano privilegiate nell'ambito della comminatoria della pena. A nostro modo di vedere è preferibile quanto proposto l'8 settembre 2016 dal Gruppo di lavoro istituito dalla Commissione degli affari giuridici penali della Conferenza delle Direttrici e dei Direttori dei Dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP, pagina 34 del rapporto esplicativo), in particolare l'introduzione di una fattispecie qualificata che consenta di punire più severamente figure centrali della criminalità organizzata. La pena massima passerebbe inoltre dagli attuali cinque a dieci anni di detenzione per la fattispecie di base, a venti anni per la fattispecie qualificata e sarebbero previste pene minime rispettivamente di sei mesi e di tre anni.

Per quanto concerne le organizzazioni terroristiche (cpv. 2) non condividiamo la possibilità di infliggere una pena pecuniaria, come alternativa alla pena detentiva sino a dieci anni. Anche per le organizzazioni terroristiche è a nostro modo di vedere necessario introdurre una fattispecie qualificata che consenta di punire più severamente figure centrali (pena detentiva sino a venti anni e pena minima di tre anni di detenzione).

Il Consiglio di Stato ritiene che l'art. 260<sup>ter</sup> AP-CP debba essere adeguato in modo tale da imporre alle Autorità giudiziarie la sua applicazione insieme ad eventuali altre disposizioni penali (e non a titolo sussidiario), come proposto dal Gruppo di lavoro della CDDGP (cfr. pag. 41 del rapporto esplicativo).

L'avamprogetto contempla inoltre modifiche del divieto di organizzazioni di cui all'art. 74 della nuova Legge federale sulle attività informative (armonizzazione con le leggi che vieta i gruppi "Al Qaïda" e "Stato islamico" e con l'art. 260<sup>ter</sup> CP), l'adeguamento dell'assistenza in materia penale alle nuove sfide della cooperazione internazionale (trasmissione precoce di informazioni e mezzi di prova, impiego di squadre investigative comuni) e l'ampliamento delle competenze dell'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS).

Come espressamente indicato nel rapporto esplicativo alla pagina 68, la competenza per il perseguimento dei reati di terrorismo rimane federale, di conseguenza non vi sarà un impatto significativo per i Cantoni. Riservato quanto esposto ai paragrafi precedenti, esprimiamo pertanto un parere favorevole relativamente al progetto oggetto della consultazione, come pure sulla proposta di proroga della validità della vigente legge che vieta i gruppi "Al Qaïda" e "Stato islamico" nonché le organizzazioni associate fino all'entrata in vigore della Legge federale sulle attività informative (cfr. pagina 2 della vostra lettera del 22 giugno 2017, come pure il capitolo 4.6.6 del rapporto esplicativo, pagina 65). Salutiamo positivamente le summenzionate novità, che permetteranno alla Svizzera di adeguare il proprio ordinamento giuridico all'incremento degli attacchi terroristici in Europa e delle azioni collegate a questi come l'istigazione, il reclutamento e l'addestramento, nonché di rafforzare in modo determinante la collaborazione internazionale nella lotta contro il terrorismo in generale.

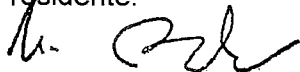


Rileviamo infine che il terrorismo non può essere contrastato unicamente con gli strumenti del diritto penale. È infatti necessario affrontare tale minaccia in maniera multidisciplinare e tramite misure per prevenire la radicalizzazione. A tale proposito è attualmente in consultazione un progetto di Piano d'azione nazionale contro la radicalizzazione e l'estremismo violento elaborato dal Delegato della Rete integrata Svizzera per la sicurezza (RSS), il quale contempla proposte di misure e raccomandazioni in tal senso, ad esempio l'importanza di formare professionisti di vari ambiti per l'individuazione precoce di possibili persone radicalizzate.

Vogliate gradire, stimata Consigliera federale, gentili Signore ed egregi Signori, l'espressione della nostra stima.

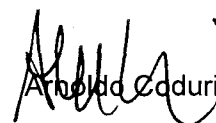
PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



Manuele Bertoli

Il Cancelliere:



Arnoldo Caduri

Copia per conoscenza a:

- Dipartimento delle istituzioni ([di-dir@ti.ch](mailto:di-dir@ti.ch));
- Divisione della giustizia ([di-dg@ti.ch](mailto:di-dg@ti.ch));
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni ([di-sg@ti.ch](mailto:di-sg@ti.ch));
- Deputazione ticinese alle Camere federali ([can-relazioniesterne@ti.ch](mailto:can-relazioniesterne@ti.ch));
- Pubblicazione in Internet.



## Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)  
3003 Bern

### **Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus; Vernehmlassung**

Sehr geehrter Herr Direktor  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 22. Juni 2017 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) die Kantonsregierungen im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens eingeladen, zur Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarats vom 16. Mai 2005 zur Verhütung des Terrorismus sowie des dazugehörigen Zusatzprotokolls vom 22. Oktober 2015 und der Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität Stellung zu nehmen. Wir äussern uns dazu wie folgt.

Das geltende schweizerische Recht vermag den durch die beiden Abkommen statuierten Pflichten bezüglich Strafbarkeit, Prävention und internationaler Kooperation bereits heute weitgehend zu genügen. Das geltende Strafrecht verfügt jedoch nur beschränkt über Tatbestände, die den Kernbereich der Abkommen explizit regeln. Wir unterstützen deshalb das Vorhaben des Bundesrats, im geltenden Strafrecht eine Strafbestimmung vorzusehen, die das Vorfeld einer geplanten terroristischen Handlung abdeckt, indem sie die Anwerbung und Ausbildung sowie das Reisen für terroristische Zwecke und entsprechende Unterstützungshandlungen unter Strafe stellt. Auch begrüssen wir die vorgeschlagenen Anpassungen des Nachrichtendienstgesetzes und des Strafgesetzbuchs. Nach Anpassung der Strafprozessordnung wird die Verfolgung der Strafbestimmungen der Bundesgerichtsbarkeit unterliegen. Die vorgeschlagene Lösung erachten wir sachlich und systematisch konsequent und naheliegend. Nachdem die kantonalen Staatsanwaltschaften kaum je in Berührung mit den neu geschaffenen Strafbestimmungen kommen werden und auf kantonaler Stufe nicht mit einem Mehraufwand zu rechnen ist, verzichten wir auf eine einlässliche Stellungnahme.

Sehr geehrter Herr Direktor, sehr geehrte Damen und Herren, wir danken Ihnen abschliessend für die Gelegenheit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Altdorf, 29. September 2017



Im Namen des Regierungsrats

Der Landammann

Der Kanzleidirektor

Beat Jörg

Roman Balli

Madame la Conseillère fédérale  
Simonetta Sommaruga  
Cheffe du Département fédéral de justice  
et police  
Palais fédéral ouest  
3003 Berne

Réf. : MFP/15022539

Lausanne, le 13 septembre 2017

**Approbation et mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme et de son Protocole additionnel et renforcement des normes pénales contre le terrorisme et le crime organisé**

Madame la Conseillère fédérale,

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud se réfère à votre correspondance du 22 juin 2017, laquelle soumet à la consultation des cantons les objets cités en titre.

D'emblée, nous souscrivons pleinement à l'approbation et à la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, ainsi que de son Protocole additionnel. S'agissant des adaptations du cadre légal fédéral, voici les remarques que nous formulons.

- a. **Introduction d'une nouvelle disposition pénale sanctionnant le recrutement, l'entraînement et le voyage en vue d'un acte terroriste (260<sup>sexies</sup> du Code pénal - CP)** : Sur le principe, le canton est favorable à l'introduction de cette nouvelle norme et des modifications législatives corollaires. Répondant aux exigences des traités considérés, le nouvel art. 260<sup>sexies</sup> CP permet de combler efficacement les lacunes de l'arsenal pénal suisse eu égard aux faits perpétrés en amont d'un acte terroriste qui n'entreraient pas dans le cadre des infractions réprimées par la loi fédérale interdisant les groupes « Al-Qaïda » et « Etat islamique » et les organisations apparentées, respectivement par le nouvel art. 74 de la Loi sur le renseignement (LRens). Cette nouvelle norme a aussi le mérite de présenter un champ d'application nettement moins restrictif en matière d'obédience ou de soutien à une organisation terroriste ciblée que la loi précitée.

Il paraît toutefois regrettable que la compétence fédérale de poursuite et de jugement ne résulte que de l'ajout du nouvel art. 260<sup>sexies</sup> CP à la liste de l'art. 24, al. 1 du Code de procédure pénale suisse (CPP). Il convient de rappeler que cette dernière disposition ne soumet les infractions considérées à la juridiction fédérale qu'à deux conditions alternatives, à savoir si les actes punissables ont été commis pour une part prépondérante à l'étranger (art. 24, al. 1, let. a CPP) ou s'ils l'ont été dans plusieurs cantons sans qu'il n'y ait de prédominance évidente dans l'un d'entre eux

(art. 24, al. 1, let. b CPP). Or, la réalisation de l'une ou l'autre de ces conditions ne paraît pas a priori donnée dans tous les cas pouvant se présenter en pratique. L'expérience a en effet montré que certaines des activités visées par la nouvelle norme peuvent n'avoir un épicentre que dans un seul canton et l'auteur ne pas avoir de liens établis avec l'étranger. De plus, ces activités ont trait à la préparation d'un attentat, réalisant toute la palette des infractions contre la vie et l'intégrité corporelle du ressort des cantons, respectivement leurs actes préparatoires, situation entraînant d'inévitables conflits de compétence. Ainsi, pour aller dans le sens de la volonté exprimée par la Confédération de se réserver la compétence exclusive en matière de terrorisme, il aurait donc été préférable de prévoir une compétence fédérale exclusive concernant le nouvel art. 260<sup>sexies</sup> CP également, évitant ainsi tout quiproquo ou incertitude juridique.

- b. **Révision de l'article 260<sup>ter</sup> CP, reconnaissant les organisations terroristes au titre d'organisations criminelles** : Le canton y est favorable. Cette modification a le mérite d'inciter les autorités de poursuite pénale à identifier précisément le degré d'implication de l'auteur, pouvant aller de l'acte isolé à la participation à une véritable organisation terroriste.
- c. **Adaptation de l'art. 74 de la nouvelle LRens** : le canton est également favorable à cette adaptation. Le fait que les groupes « Al-Qaïda » et « Etat islamique » ne soient plus les seuls à entrer dans le périmètre de l'action pénale doit également être salué.
- d. **Adaptation de la Loi sur l'entraide pénale internationale (EIMP)** : le Conseil d'Etat salue ces modifications, tout en relevant que l'impact pour les cantons s'avère difficile à quantifier. Il faut en effet souligner que cet ajustement intervient dans une tendance à la hausse constante du nombre de demandes d'entraide judiciaire au cours des dix dernières années, dont on peut prévoir qu'elle continue et qui devra être absorbée par les autorités de poursuite pénale cantonales dans les cas où les demandes d'entraide judiciaire, respectivement les équipes communes d'enquête, ne porteront pas exclusivement sur des cas liés au terrorisme.
- e. **Renforcement des compétences du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS)** : Ici aussi, il s'agit d'une réforme à portée beaucoup plus générale que la seule lutte contre le terrorisme, dont les conséquences seront à même d'impacter sérieusement les autorités de poursuite pénale cantonales.
- f. **Remarques complémentaires significatives** : Il faut regretter que le projet mis en consultation reste muet s'agissant de la problématique **des mineurs**. A cet égard, on relève que la Confédération ne dispose toujours d'aucune juridiction permettant la poursuite, respectivement le jugement des délinquants mineurs, de sorte qu'en pratique, les cas de terrorisme les concernant continueront à être traités par les juridictions cantonales compétentes (dans le Canton de Vaud : le Tribunal des mineurs). Il s'agit à l'évidence d'une lacune du système, eu égard à la volonté de la Confédération de conserver l'exclusivité de la compétence en matière de lutte contre le terrorisme. Cette faille a déjà posé problème dans des cas concrets, qui ont été médiatisés. Il appartient donc à la Confédération de mettre en place des autorités pénales fédérales traitant des cas de mineurs. Subsidièrement, conviendrait-il sans doute de désigner, dans chaque région linguistique du pays, une autorité de poursuite pénale déjà existante, qui traiterait tous les cas des cantons concernés.




Au final, si le Conseil d'Etat salue le renforcement de la densité normative permettant de lutter contre le terrorisme, il souhaite attirer l'attention du Conseil fédéral sur les incidences que certaines de ces mesures auront sur les autorités de poursuite pénale cantonales, lorsqu'elles s'appliqueront dans un cadre plus large que la seule lutte contre le terrorisme.

En vous remerciant de la bienveillante attention que vous porterez à cette prise de position, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de nos sentiments distingués.

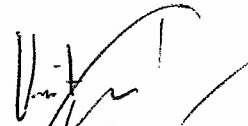
AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Nuria Gorrite

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

**Copies**

- OAE
- Polcant



Regierungsrat, Postfach 156, 6301 Zug

**Nur per E-Mail**

Bundesamt für Justiz  
Fachbereich Internationales  
Strafrecht  
Bundesrain 20  
3003 Bern

Zug, 19. September 2017 hs

**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  
Stellungnahme des Kantons Zug**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 22. Juni 2017 haben Sie die Kantone im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens eingeladen, bis 13. Oktober 2017 eine Stellungnahme zur oben genannten Vorlage einzureichen. Wir nehmen diese Gelegenheit gerne wahr.

Nach Durchsicht der Vernehmlassungsunterlagen können wir Ihnen mitteilen, dass wir die Genehmigung des genannten Übereinkommens und des Zusatzprotokolls sowie deren Umsetzung im schweizerischen Recht begrüssen und unterstützen. Dies gilt auch für die beabsichtigte Verlängerung der Geltungsdauer des Bundesgesetzes über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen. Lediglich hinsichtlich des neu zu schaffenden Art. 260<sup>sexies</sup> VE-StGB stellen wir den folgenden Antrag:

Die Strafandrohung in Art. 260<sup>sexies</sup> VE-StGB ist zu erhöhen auf Freiheitsstrafe bis zu zehn Jahren oder Geldstrafe.

**Begründung:**

Die neue Strafbestimmung von Art. 260<sup>sexies</sup> VE-StGB erfasst unter anderem die sogenannten Jihadreisenden. Unserer Ansicht nach ist die im Vorentwurf vorgesehene Strafandrohung von Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe zu tief festgelegt. Dies gilt auch im internationalen Vergleich (z.B. Deutschland). Die Strafandrohung in Art. 260<sup>sexies</sup> VE-StGB sollte daher auf Freiheitsstrafe bis zu zehn Jahren oder Geldstrafe erhöht werden.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unseres Antrages.

Seite 2/2

Freundliche Grüsse  
Regierungsrat des Kantons Zug



Manuela Weichelt-Picard  
Frau Landammann



Tobias Moser  
Landschreiber

Kopie per E-Mail an:

- Andrea Candrian (andrea.candrian@bj.admin.ch; als PDF-Version und als Word-Dokument)
- Annemarie Gasser (annemarie.gasser@bj.admin.ch; als PDF-Version und als Word-Dokument)
- Sicherheitsdirektion (info.sd@zg.ch)
- Obergerichtspräsident Felix Ulrich (felix.ulrich@zg.ch)
- Zuger Polizei (kommandant.zupo@zg.ch)
- Eidgenössische Parlamentarier des Kantons Zug



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  
3003 Bern

27. September 2017 (RRB Nr. 886/2017)

**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 (Vernehmlassung)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 22. Juni 2017 haben Sie uns den Vorentwurf betreffend Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarates vom 16. Mai 2005 zur Verhütung des Terrorismus sowie das dazugehörige Zusatzprotokoll vom 22. Oktober 2015 und der Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität unterbreitet. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

**I. Allgemeine Bemerkungen**

Insgesamt begrüssen wir die Vorlage. Die Gesetzesrevision stellt unter anderem das Anwerben, die Ausbildung und das Reisen im Hinblick auf eine terroristische Straftat unter Strafe, und die Strafbestimmung gegen die organisierte Kriminalität richtet sich neu ausdrücklich auch gegen den Terrorismus. Es ist allerdings auch darauf hinzuweisen, dass die vorgesehenen Anpassungen mit Schwerpunkt im strafrechtlichen Bereich lediglich ein Element in der Bekämpfung des Terrorismus darstellen können. Unabdingbar ist ebenso die Fortführung der Präventionsarbeit auf verschiedenen staatlichen und fachlichen Ebenen sowie die Koordination derselben, wie sie zurzeit im Rahmen des Nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus gesamtschweizerisch angestrebt wird. Damit werden die Anstrengungen des Kantons Zürich in diesem Bereich unterstützt. Zudem wird in der Praxis auch notwendigen technischen Gegebenheiten (z. B. betreffend Telefonüberwachung) Rechnung zu tragen sein. Und insbesondere ist eine wirkungsvolle Zusammenarbeit zwischen allen beteiligten Behörden – namentlich auch im Bereich Datenaustausch – entscheidend.

## II. Zur Vorlage im Einzelnen

### **Art. 260<sup>ter</sup> StGB: Kriminelle und terroristische Organisationen**

Unseres Erachtens muss auch *die blosse Mitgliedschaft* zu einer kriminellen Organisation unter Strafe gestellt werden: Kriminelle Organisationen kennen kaum «Passivmitglieder». Und die Mitgliedschaft unterscheidet sich deutlich von der (nicht strafwürdigen) blossen Gesinnung.

*Der Strafraum* für den Grundtatbestand (bis fünf Jahre Freiheitsstrafe) ist unseres Erachtens zu klein. Dies gilt einerseits im internationalen Vergleich der Höchststrafen (Italien: 24 Jahre; Frankreich: 10 Jahre; Belgien: 15 Jahre; Spanien: 8 Jahre), andererseits auch mit Blick auf internationale Abkommen, welche die Schweiz ratifiziert hat, namentlich die «Palermo-Konvention» (Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, SR0.311.54, für die Schweiz in Kraft getreten am 26. November 2006).

Unbefriedigend ist unseres Erachtens, dass die Strafnorm *nur subsidiär* anwendbar sein soll, was verschiedene Schwierigkeiten mit sich bringt (z. B. Anwendbarkeit des Strafmilderungsgrundes von Art. 260<sup>ter</sup> Ziff. 2 StGB; Verwertbarkeit von Beweisen aus geheimen Überwachungsmaßnahmen gemäss Art. 260<sup>ter</sup> StGB usw.). Auch im Sinne der erwähnten «Palermo-Konvention» ist von echter Konkurrenz auszugehen.

Allenfalls dürfte sich als nachteilig erweisen, dass nach wie vor keine Legaldefinition der (*kriminellen*) *Organisation* vorliegt, soweit die bundesgerichtliche Praxis, wonach bis zu 13 Merkmale erfüllt sein müssen, dennoch fortgeführt werden sollte. Dieser Ansatz hat sich unseres Erachtens (entgegen den Ausführungen gemäss Ziff. 4.1.2.5 des Berichts) nicht bewährt. Dagegen wäre die Definition einer *Terrororganisation* tatsächlich fragwürdig, da sich schwierige Abgrenzungsfragen, namentlich zu legitimen Freiheitskämpfern, ergeben.

### **Art. 260<sup>sexies</sup> StGB: Anwerbung, Ausbildung und Reisen im Hinblick auf eine terroristische Straftat**

Unter Ziffer 4.6.1 im Bericht ist festgehalten, dass die vorgeschlagenen Strafbestimmungen teilweise überlappend seien. Es werde unter anderem Aufgabe der Praxis sein, die Einordnung vorzunehmen. Unseres Erachtens ist allerdings in diesem diffizilen Bereich eine Gesetzgebung erwünscht, die – soweit möglich – von Beginn an grosse Rechtssicherheit mit sich bringt. Es fragt sich deshalb, ob diese mit Bezug auf Art. 260<sup>sexies</sup> StGB allenfalls insofern verbessert werden könnte, wenn diese Bestimmung auf den Tatbestand der Reisetätigkeit im Zusammenhang mit Terrorismus eingeschränkt würde. Auch nach Durchsicht des Berichts erhellt nicht, weshalb die Rekrutierung und Anleitung bzw. Ausbildung von Terroristinnen und Terroristen nicht nach Art. 260<sup>ter</sup> StGB strafbar sein soll. Nach ständiger Rechtsprechung sind terroristische Organisationen wie «ETA», «Brigate Rosse» oder «Al-Qaida» als kriminelle Organisationen einzustufen. Die genannten Tätigkeiten fördern die entsprechende Organisation und werden in der Regel von «Insidern» vorgenommen, womit der Tatbestand der Beteiligung gemäss Art. 260<sup>ter</sup> StGB erfüllt ist. Die Anwendung von Art. 260<sup>sexies</sup> StGB ist – auch in Bezug auf die genannten, bereits durch Art. 260<sup>ter</sup> StGB erfassten Tätigkeiten – allerdings dann angebracht, wenn kein Bezug zu einer Terrororganisation vorliegt («Einsame Wölfe») oder dieser nicht nachgewiesen werden kann.

### **Art. 74 NDG: Organisationsverbot**

**Art. 74 Abs. 2:** Es ist grundsätzlich richtig, dass der Bund für den Erlass eines Organisationsverbotes zuständig ist: Kantonale oder kommunale Verbote würden lediglich zu einer Verschiebung der Gruppierungen und ihrer Aktivitäten führen. Allerdings hat sich gezeigt, dass die in Art. 74 Abs. 2 geforderten Voraussetzungen für den Erlass eines Organisationsverbotes so formuliert sind, dass sie weder mit der heutigen noch der künftig zu erwartenden Praxis von UNO und OSZE übereinstimmen; insbesondere haben die UNO und die OSZE keine Kompetenz, ein Organisationsverbot zu verfügen. *Es ist daher darauf zu verzichten, dass sich ein Schweizer Organisationsverbot auf einen Beschluss einer supranationalen Organisation stützen muss.* Unseres Erachtens muss ausreichen, dass der Bundesrat die sicherheitspolitischen Kommissionen konsultiert. Art. 74 Abs. 2 ist daher anzupassen.

**Art. 74 Abs. 6<sup>bis</sup>:** Zu überdenken wäre allenfalls, ob anstelle der gemäss Art. 74 Abs. 6 vorgesehenen ausschliesslichen Bundeszuständigkeit für die Strafverfolgung eine gemeinsame Zuständigkeit von Kantonen und Bund nach dem Muster von Art. 24 Abs. 1 StPO vorzusehen ist. Damit bestünde Kongruenz zur Zuständigkeitsregelung für die Straftaten gemäss Art. 260<sup>ter</sup>, 260<sup>quinquies</sup> und 260<sup>sexies</sup> StGB. Für diesen Ansatz würde Folgendes sprechen:

- Es hat sich gezeigt, dass im lokalen terroristischen Umfeld neben Delikten in ausschliesslicher Bundeszuständigkeit (Organisationsverbot) auch Delikte in kantonaler Zuständigkeit (z. B. Art. 135, 259 und 260<sup>bis</sup> StGB) zu verfolgen sind.
- Alleine gestützt auf eine Norm im NDG sollte keine Bundeszuständigkeit bei jugendlichen Widerhandlerinnen und Widerhandlern eingeführt werden. Eine solche Regelung würde keine Verbesserung bringen, sondern im Gegenteil die insoweit bestehende Problematik festschreiben.
- In den Bereichen Früherkennung und Deradikalisierung übernehmen die Kantone und Gemeinden zentrale Aufgaben. Dazu sind sie auf die Erkenntnisse aus den Ermittlungsverfahren angewiesen.
- Die Mehrheit der Verfahren im Bereich des heutigen Organisationsverbots laufen bei den Stadtpolizeien bzw. bei der Kantonspolizei an, da dort die für die Erkennung solcher Straftaten erforderliche Nähe zur Bevölkerung und zu den Behörden besteht. Für die Bekämpfung einer lokalen Szene (wie in Winterthur: An’Nur-Moschee) hat sich gezeigt, dass für die polizeiliche Ermittlung eine relative Nähe zur Szene erfolgskritisch ist.
- Für die kantonalen und städtischen Polizeien ist ein Mitwirken bei den Terrorermittlungen mit lokalem Fokus erforderlich, weil sie für die Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung auf ihrem jeweiligen Gebiet zuständig sind; und dies gilt insbesondere für den Kanton Zürich mit seiner exponierten Infrastruktur wie Flughafen und Hauptbahnhof.

### **Art. 28a Abs. 2 Bst. b, Art. 66a Abs. 1 Bst. I und p StGB, Art. 269 Abs. 2 Bst. a, Art. 286 Abs. 2 Bst. a StPO: Quellenschutz usw.**

Die Ergänzungen beim Quellenschutz und den Gesetzeskatalogen bei Ausschaffung, Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs sowie der verdeckten Ermittlung sind angesichts der Art und Schwere der neu aufgenommenen Straftaten folgerichtig und verhältnismässig.

### **Art. 80d<sup>bis</sup> und 80d<sup>ter</sup> IRSG (Rechtshilfegesetz vom 20. März 1981, SR 351.1): Vorzeitige Übermittlung von Informationen und Beweismitteln**

Diese Bestimmungen setzen unter anderem die von der Praxis geforderte Vereinfachung des Rechtshilferechts betreffend Übermittlung von Beweismitteln an das Ausland um. Dies ist zu begrüssen.



**Art. 11a Abs. 2<sup>bis</sup> GWG (Geldwäschereigesetz vom 10. Oktober 1997, SR 955.0):  
Stärkung der Kompetenzen der Meldestelle**

Diese Änderung, die der Meldestelle erlaubt, aufgrund von Informationen ausländischer Meldestellen tätig zu werden, erscheint uns sehr sinnvoll, ist doch der Geldfluss ein wesentliches Ermittlungsinstrument im Kampf gegen das organisierte Verbrechen.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin,  
die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates  
Der Präsident:



Der stv. Staatsschreiber: