



Schweiz. Städteverband
Monbijoustrasse 8
Postfach
3001 Bern
info@staedteverband.ch

Zürich, 26. September 2017

Übereinkommen des Europarates zur Verhütung des Terrorismus und Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität: Vernehmlassungsverfahren

Sehr geehrte Frau Amstutz
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen der Konferenz der Städtischen Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren KSSD danken wir Ihnen für Einladung zur Teilnahme am eingangs erwähnten Vernehmlassungsverfahren.

1. Grundzüge der Vorlage

Die Schweiz hat das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus sowie das dazugehörige Zusatzprotokoll unterzeichnet. Mit den zur Vernehmlassung stehenden Gesetzesänderungen will die Schweiz insbesondere durch Einführung expliziter Tatbestände im Strafrecht ihre Pflichten als Vertragspartnerin vollumfänglich erfüllen. Über die Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Europa-Ratsübereinkommen hinaus soll den komplexen Strukturen und dem Gefährdungspotenzial von kriminellen und terroristischen Organisationen mit weiteren Gesetzesänderungen begegnet werden.

Die Gesetzesrevision stellt unter anderem das Anwerben, die Ausbildung und das Reisen im Hinblick auf eine terroristische Straftat unter Strafe. Die Strafbestimmung gegen die organisierte Kriminalität richtet sich neu ausdrücklich auch gegen den Terrorismus.

Im Wesentlichen sind folgende Änderungen vorgesehen:

a) Änderungen im Strafgesetzbuch

Gestützt auf das geltende, befristete Bundesgesetz über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen vom 12. Dezember 2014 und die Strafbestimmung gegen kriminelle Organisationen kann bereits heute bestraft werden, wer in den Dschihad



ziehen will. Das Verbot von Reisen für terroristische Zwecke wird nun im Strafgesetzbuch festgehalten (neuer Art. 260^{sexies} StGB) und gilt neu für alle terroristischen Gruppierungen und auch für alleine handelnde Straftäter.

Neben dem Verbot von Terror-Reisen und entsprechenden Finanzierungshandlungen werden auch das Anwerben und die Ausbildung von Terroristen unter Strafe gestellt. Nicht ausdrücklich für strafbar erklärt wird hingegen die Verherrlichung des Terrorismus. Hier genügen nach Ansicht des Bundesrates die bestehenden Strafbestimmungen gegen den Aufruf zu Verbrechen oder Gewalt oder Anstiftung zu einer Straftat.

Weiter will der Bundesrat die Strafnorm gegen kriminelle Organisationen (Art. 260^{ter} StGB) revidieren und deren von Rechtsprechung und Lehre bereits bisher bejahte Anwendbarkeit auf terroristische Organisationen durch ausdrückliche Regelung im Gesetzestext verankern. Die Kriterien für das Vorliegen einer solchen Organisation sollen angepasst und damit die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden erleichtert werden. Die formelle Mitgliedschaft oder blosser Zugehörigkeit zu einer kriminellen oder terroristischen Organisation – ohne Beteiligung im Sinne des Gesetzes bzw. Aktivität der betreffenden Person – soll für sich alleine auch weiterhin keine Strafbarkeit begründen. Schliesslich wird die maximale Strafandrohung für die Unterstützung oder Beteiligung an einer terroristischen Organisation von 5 auf 10 Jahre erhöht.

b) Rechtshilfegesetz

Auch das Bundesgesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG) soll im Hinblick auf eine effiziente Terrorismusbekämpfung angepasst werden. Heute kann die Schweiz anderen Ländern im Rahmen der Rechtshilfe wertvolle Informationen für deren Ermittlungen in der Regel erst dann übermitteln, wenn das Rechtshilfeverfahren formell abgeschlossen ist.

Diese Zusammenarbeit soll nun beschleunigt werden. Der Gesetzesentwurf sieht deshalb Regelungen für eine vorzeitige Übermittlung von Informationen vor (sogenannte dynamische Rechtshilfe). Die Bestimmungen sollen jedoch nur unter bestimmten Voraussetzungen anwendbar sein, um eine Beschränkung auf dringende und begründete Fälle zu gewährleisten. Die Zusammenarbeit in der Rechtshilfe soll zudem dadurch erleichtert werden, dass unter gewissen Bedingungen gemeinsame Ermittlungsgruppen eingesetzt werden können.

c) Geldwäschereigesetz

Verstärkt werden soll auch die internationale Zusammenarbeit zwischen den Meldestellen für Geldwäscherei. Die zuständige Schweizer Behörde muss heute Informationen aus dem Ausland über mögliche Terrorismusfinanzierung in der Schweiz unbearbeitet liegen lassen, weil sie erst dann tätig werden darf, wenn eine Verdachtsmeldung aus der Schweiz vorliegt. Das führt dazu, dass sie heute in rund 60 Prozent aller Anfragen aus dem Ausland nicht tätig werden kann. Der Bundesrat schlägt nun vor, dass sie künftig auch aufgrund von Informationen ausländischer Partnerstellen aktiv werden kann.



d) Nachrichtendienstgesetz

Zudem wird eine Änderung des Organisationsverbots im neuen Nachrichtendienstgesetz (NDG) vorgeschlagen. Im Vordergrund stehen dabei die Einführung der Bundeszuständigkeit für die Strafverfolgung sowie eine Anpassung der Strafandrohung, womit dieses Gesetz in Einklang gebracht wird mit den Bestimmungen des übrigen Rechts.

2. Beurteilung

a) Zustimmung der Mehrheit des KSSD-Vorstands

Aus Sicht der Mehrheit der Vorstandsmitglieder der KSSD trägt die Vorlage des EJPD den aktuellen Erfordernissen im Bereich der strafrechtlichen Terrorismusbekämpfung ausreichend Rechnung. Die Anpassungen werden als notwendig und zweckmässig eingestuft und werden begrüsst. Eine rasche Umsetzung ist angezeigt.

Der Verzicht auf weitere geprüfte Gesetzesnormen (genereller Terrorismusartikel, Verherrlichung des Terrorismus) ist nicht nur aus rechtsstaatlichen Gründen richtig. Zusätzliche Gesetzesartikel hätten primär deklaratorischen Charakter und würden auch aus polizeilicher Sicht keinen Beitrag zur Verbesserung der Sicherheitslage leisten können.

b) Notwendigkeit weiterer Verschärfungen aus Sicht der Stadt Bern

In Abweichung zur Mehrheit des KSSD-Vorstands erachtet die Stadt Bern die vorgesehenen Anpassungen für unzureichend. Sie beantragt, die strafrechtlichen Handlungsspielräume innerhalb der rechtsstaatlichen Ordnung durch weitere Verschärfungen auszuschöpfen. Insbesondere fordert die Sicherheitsdirektion der Stadt Bern:

- die blosse Zugehörigkeit zu einer kriminellen wie auch terroristischen Organisation und damit inaktive „Schläfer“ (z.B. eingereiste IS-Mitglieder, denen keine unterstützende Tätigkeit nachgewiesen werden kann) strafrechtlich zu erfassen;
- den Strafraum für den Grundtatbestand der kriminellen Organisation auf 10 Jahre festzusetzen und Freiheitsstrafen als Minimalstrafe im Gesetz zu verankern;
- für führende Mitglieder einer kriminellen wie auch terroristischen Organisation die Möglichkeit von bedingten Freiheitsstrafen zu verhindern, indem die Untergrenze für diese qualifizierte Strafdrohung bei drei Jahren angesetzt wird;
- für den Grundtatbestand der terroristischen Organisation die Möglichkeit von Geldstrafen auszuschliessen;
- die gleichzeitige Anwendung von Artikel 260^{ter} VE-StGB und weiteren Strafbestimmungen zu ermöglichen (keine Subsidiarität, Anwendbarkeit von Art. 49 StGB).



c) Organisationsverbot und weitergehender Revisionsbedarf NDG

Die KSSD erachtet die Zuständigkeit des Bundes für ein Organisationsverbot für sachgerecht. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass eine Gruppierung oder Organisation für das ganze Gebiet der Schweiz verboten werden kann. Kantonale oder kommunale Verbote würden lediglich zu einer Verschiebung der Gruppierungen und ihrer Aktivitäten führen.

Aus aktuellem Anlass erlauben wir uns an dieser Stelle den zusätzlichen Hinweis, dass die medial geführten Diskussionen zu Koran-Verteilaktionen („Lies!“) unter anderem die grundsätzliche Frage der Anwendbarkeit des neuen Organisationsverbots nach Art. 74 NDG aufgeworfen haben. Dabei wird auch kritisiert, dass sich gemäss Wortlaut von Art. 74 Abs. 2 NDG eine Verbotsverfügung zwingend auf einen „entsprechenden Beschluss“ der UNO oder der OSZE abstützen muss, was angesichts der Tatsache, dass diese Organisationen keine Verbote aussprechen, auch aus unserer Sicht zu überdenken ist (<http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Lies-ist-kaum-zu-verbieten/story/23027814>). Wir regen daher an, baldmöglichst auch eine über die mit dieser Vorlage unterbreiteten Vorschläge hinausgehende Revision ins Auge zu fassen. Die Schweizer Städte sind darauf angewiesen, dass der Bund seine Aufgaben im Bereich der Terrorismusbekämpfung angemessen wahrnimmt.

d) Auswirkungen auf die Städte

Festzuhalten ist, dass die Vorlage angesichts der Beibehaltung der bestehenden Bundeszuständigkeit keine massgeblichen Auswirkungen auf die Personalressourcen der Kantone und Städte haben dürfte.

e) Weitere Massnahmen

Schliesslich weist die KSSD darauf hin, dass die zur Vernehmlassung stehenden Anpassungen mit Schwerpunkt im strafrechtlichen Bereich lediglich ein Element in der Bekämpfung des Terrorismus darstellen können.

Der Bundesrat hat angekündigt, als weiteres Element zur Bekämpfung des Terrorismus noch in diesem Jahr präventive Massnahmen vorzuschlagen, die die Polizei gegen sogenannte Gefährder ergreifen kann. Die KSSD erwartet diese Vernehmlassung mit Interesse.

Unabdingbar und aus unserer Sicht zentral ist aber vor allem 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 (NAP) angestrebt wird. Gerade im Präventionsbereich nehmen Städte eine wichtige Rolle ein, von der auch andere Gemeinwesen profitieren. Die KSSD schätzt es daher besonders, gemeinsam mit dem Städteverband die Stimme der urbanen Schweiz in einzelnen Gremien zur Erarbeitung des NAP einbringen zu können.



Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Konferenz der Städtischen Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren
Co-Präsidentin

Co-Präsident

Barbara Günthard-Maier

Richard Wolff

- Kopie:
- Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt
 - Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie der Stadt Bern
 - Direktion Soziales und Sicherheit der Stadt St. Gallen
 - Departement Sicherheit und Umwelt der Stadt Winterthur
 - Sicherheitsdepartement der Stadt Zürich
 - Schweizerische Vereinigung Städtischer Polizeichefs SVSP
 - Städtevereinigung der Schutz- und Rettungsorganisationen