

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 27. September 2017

### **886. 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)**

Die Schweiz hat das Übereinkommen des Europarates zur Verhütung des Terrorismus am 11. September 2012 und das dazugehörige Zusatzprotokoll am 22. Oktober 2015 unterzeichnet. Das geltende schweizerische Recht vermag den darin festgelegten Pflichten bezüglich Strafbarkeit, Prävention und internationaler Kooperation bereits heute weitgehend zu genügen. Jedoch verfügt es nur beschränkt über Tatbestände, die den Kernbereich der Abkommen ausdrücklich regeln. Deshalb wird in der Vorlage die Einführung einer neuen Strafbestimmung vorgeschlagen, 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.

Zudem enthält die Vorlage eine Revision der Strafnorm gegen kriminelle und terroristische Organisationen. Dabei wird insbesondere der Kritik von Strafverfolgungsbehörden an der geltenden Strafbestimmung Rechnung getragen. Weiter werden Anpassungen des Organisationsverbotes gemäss Art. 74 des neuen Nachrichtendienstgesetzes (NDG) vorgesehen. Damit soll sichergestellt werden, dass das befristete Bundesgesetz vom 12. Dezember 2014 über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaida» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen (SR 122) durch den revidierten Art. 74 NDG nahtlos abgelöst wird. Die bis dahin allenfalls notwendige Verlängerung der Geltungsdauer des Bundesgesetzes gegen Al-Qaida und IS wird in einem gesonderten Gesetzgebungsverfahren in die Wege geleitet.

Weiter wird vorgeschlagen, die Rechtshilfe den neuen Herausforderungen an die internationale Zusammenarbeit anzupassen. So soll die vorzeitige Übermittlung von Informationen und Beweismitteln gesetzlich verankert und die Einsetzung von gemeinsamen Ermittlungsgruppen geregelt werden. Zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung ist zudem eine Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit zwischen den Meldestellen für Verdachtsmeldungen erforderlich. Es wird daher eine Erweiterung der Kompetenzen der Meldestelle für Geldwäscherei vorgesehen. In Zukunft soll diese die Möglichkeit haben, sich nicht nur aufgrund einer Verdachtsmeldung an die Finanzintermediäre wenden zu können, sondern auch wenn Informationen ausländischer Partnerstellen vorliegen.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an [andrea.candrian@bj.admin.ch](mailto:andrea.candrian@bj.admin.ch) und an [annemarie.gasser@bj.admin.ch](mailto:annemarie.gasser@bj.admin.ch)):

Mit Schreiben vom 22. Juni 2017 haben Sie uns den Vorentwurf betreffend Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Euro-Parates 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 wirksame 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 Strafrahmen* 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, SR 0.311.54, 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 insoweit 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-Qaïda» 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. l und p StGB, Art. 269 Abs. 2 Bst. a, Art. 286 Abs. 2 Bst. a StPO: Quellenschutz usw.**

Die Ergänzungen beim Quellenschutz und den Gesetzkatalogen 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. 80<sup>bis</sup> und 80<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.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat  
Der stv. Staatsschreiber:

Hösli