

Stellungnahme der NGO-Plattform Menschenrechte Schweiz

*zum Gesetzesentwurf «Terrorismus und organisierte Kriminalität» vom 14.09.2018
(Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll)*

Die NGO-Plattform Menschenrechte Schweiz verurteilt entschieden jegliche Form von Terrorismus und fordert, dass die Verantwortlichen solcher Straftaten vor Gericht gestellt werden. Trotz begangenen Unrechts sind ihnen aber unter Einhaltung ihrer Grundrechte alle Garantien eines fairen Verfahrens zu gewähren.

Der Bundesbeschluss sieht im Kampf gegen terroristische Aktivitäten Änderungen in diversen Bundesgesetzen vor, die sich aus der grund- und menschenrechtlicher Sicht als problematisch erweisen.

Artikel 260ter Strafgesetzbuch: Vage Definition, weitreichende Folgen

Im internationalen Recht gibt es keine universell anerkannte Definition des Begriffes «Terrorismus», weshalb Staaten und internationale Organisationen den Begriff selbständig und nach eigenem Gutdünken definieren. In den letzten Jahren hat der Begriff jedoch eine stetige Ausdehnung erfahren und die Bezeichnung «terroristische Organisation» ist mittlerweile durch mangelhafte Bestimmtheit gekennzeichnet. Umso notwendiger war es, im «Bundesgesetz über das Verbot der Gruppierungen ‚Al-Qaïda‘ und ‚Islamischer Staat‘ sowie verwandter Organisationen» (BG Al-Qaïda/IS) detailliert und nachvollziehbar zu regeln, welche Organisationen verboten sind.

Mit einer Anpassung im Strafgesetzbuch (StGB) soll die Beteiligung an einer «terroristischen Organisation», und damit die Organisation an sich sowie deren Unterstützung, neu ohne Auflistung der konkret verbotenen Gruppierungen unter Strafe gestellt werden. An Stelle einer Aufzählung soll in Artikel 260ter E-StGB die vage Definition einer «terroristischen Organisation» eingeführt werden: eine Organisation, «die den Zweck verfolgt, Gewaltverbrechen zu begehen, mit denen die Bevölkerung eingeschüchtert oder ein Staat oder eine internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen genötigt werden soll».

Verlagerung der Definitionshoheit zu den Gerichten

Faktisch obliegt es nach der vorgesehenen Gesetzesänderung der Strafjustiz, über die Qualifikation einer «terroristischen Organisation» zu entscheiden – die Definitionshoheit soll der Legislative damit entzogen und dem *richterlichen Ermessen* unterstellt werden. Dies verletzt jedoch die in der Verfassung verankerte Gewaltenteilung.

Wenn die (kantonalen) Strafverfolgungsbehörden und Gerichte nach Gutdünken eine beliebige Organisation als terroristisch respektive eine beliebige Handlung als Unterstützung einer terroristischen Organisation erklären können, führt dies zu Rechtsunsicherheit und erhöht das Risiko von Willkür. Eine Organisation wie z. B. die PKK würde durch die Rechtsprechung in gewissen Kantonen möglicherweise verboten und in anderen nicht. Diese uneinheitliche Handhabung könnte vom Bundesgericht letztendlich nicht korrigiert werden, weil es nicht oder nur sehr zurückhaltend in das richterliche Ermessen eingreifen darf. Schon allein aus diesem Grund ist eine abschliessende Aufzählung aller verbotenen Organisationen durch den Gesetzgeber zwingend.

Verletzung des Legalitätsprinzips

Auf Grundlage der angepassten Bestimmung ist nicht absehbar, welche konkreten Handlungen letztendlich strafbar sind, insbesondere, weil weder eine an sich strafbare Handlung noch ein Vorsatz vorausgesetzt wird. Weiter fehlt es an jeglichen operativen Kriterien in Bezug auf die Tätigkeit der terroristischen Organisation (z.B. verbrecherisch, Arbeit im Verdeckten). Es bleibt damit weitgehend unklar, wie sich jemand zu verhalten hat, damit er oder sie nicht mit einem Strafverfahren konfrontiert wird. Dies verletzt das der Strafgesetzzordnung und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) zugrundeliegende Legalitätsprinzip (Art. 1 StGB, Art. 7 EMRK.).

Aussenpolitische Risiken

Das Verbot einer Organisation dürfte auf dem Parkett der internationalen Diplomatie immer als politische Positionierung verstanden werden. Neutralität und politische Zurückhaltung haben die Rolle der Schweiz als Vermittlerin stets gefördert. Sollten nun Organisationsverbote und pauschale Kriminalisierung zur Praxis werden, ist die vermittelnde Rolle der Schweiz gefährdet.

Diverse in der Schweiz ansässige humanitärer Organisationen und NGO stehen im Rahmen ihrer Tätigkeit im In- und Ausland mit bewaffneten Gruppierungen in Kontakt und leisten in von ihnen kontrollierten Gebieten materielle Hilfe und Unterstützung für die Zivilbevölkerung. Der vorgelegte Artikel 260ter E-StGB könnte die wichtige Arbeit dieser Organisationen behindern, wenn in seinem Namen humanitäre Hilfe und friedensfördernde Projekte als ideelle oder materielle Unterstützung von terroristischen Organisationen eingestuft würden. Auch Kontakte zu anderen oppositionellen Gruppen, die in ihrem Staat als «Terroristen» diffamiert werden, könnten kriminalisiert werden.

Drohende Kompetenzkonflikte

Ein Kompetenzgerangel zwischen Nachrichtendienst und (kantonalen) Strafverfolgungsbehörden ist unter Verwendung von Artikel 260ter E-StGB vorprogrammiert: Die neue Strafnorm erlaubt den kantonalen Justizbehörden eine viel weitgehendere Sanktionierung von Organisationen, als es das Nachrichtendienstgesetz (NDG) in Artikel 74 den Bundesbehörden einräumt.

Forderung: Artikel 260ter E-StGB ist in diesem Sinne abzulehnen und durch den Gesetzgeber eine separate Regelung mit einer abschliessenden, national verbindlichen Aufzählung der verbotenen terroristischen Organisationen zu schaffen. In jeden Fall ist die Strafbarkeit der Unterstützung von kriminellen und terroristischen Organisationen auf deren verbrecherische Tätigkeit zu beschränken.

Artikel 260sexies Strafgesetzbuch: unnötig und gefährlich

Im Rahmen des vorgeschlagenen Artikels 260sexies E-StGB sollen Vorbereitungshandlungen von terroristischen Verbrechen unter Strafe gestellt werden. Dies ist überflüssig, weil das Strafgesetzbuch bereits in Artikel 260bis «planmässig konkrete technische oder organisatorische Vorkehrungen» zur Vorbereitung von Straftaten, wie der vorsätzliche Tötung, der schweren Körperverletzung und der Entführung, sowie von Kriegsverbrechen pönalisiert.

Der neue Artikel ist zudem gefährlich, weil völlig unklar bleibt, welche Beweiskriterien zur Anwendung gelangen sollen, um die vorausgesetzte «Absicht» zu einer terroristischen Straftat nachweisen zu können.

Forderung: Artikel 260sexies E-StGB ist abzuweisen. In jedem Fall aber ist die ihm inhärente Strafandrohung auf drei Jahre oder eine Geldstrafe zu beschränken.

Artikel 74 Nachrichtendienstgesetz: Kriminalisierung von Meinungsäusserungen

Ein Organisationsverbot des Bundesrats hat sich gemäss Artikel 74 Absatz 2 E-NDG auf einen entsprechenden Beschluss der Vereinten Nationen zu stützen. Dies erscheint unbedenklich, solange klar kommuniziert wird, welche Gruppierungen mit einem Organisationsverbot belegt sind und eine aktuelle Liste jederzeit niederschwellig abrufbar ist.

Die Straftatbestände in Artikel 74 E-NDG sind bereits heute mit mehrjährigen Freiheitsstrafen bedroht, weshalb die im Revisionsentwurf vorgesehene Erhöhung des Strafrahmens auf maximal 5 Jahre im Sinne der völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht notwendig ist. Die Anhebung der Höchststrafe ist weiter sehr kritisch, als das Nachrichtendienstgesetz nicht nur die Propaganda für «verbotene Organisationen» unter Strafe stellt, sondern auch Propagandaaktionen für deren «Ziele». Aufgrund dieses Verbots können Meinungsäusserungen kriminalisiert werden, die – auch wenn inhaltlich problematisch – bei weitem keine Straftat darstellen. Eine Maximalstrafe von fünf Jahren verschärft diese Problematik.

Es ist zudem fraglich, weshalb die Norm denselben Straftatbestand zu regeln anstrebt wie Artikel 260ter E-StGB – die strafgesetzliche Regelung aber gleichzeitig ein höheres Strafmass vorsieht. Diese Inkohärenz zwischen den Bundesgesetzen wird sich in den Beziehungen zwischen dem Nachrichtendienst und den Strafverfolgungsbehörden als problematisch erweisen.

Forderung: Artikel 74 Absatz 4 E-NDG ist zu verwerfen.

Artikel 66a Strafgesetzbuch: unverhältnismässig und völkerrechtswidrig

Die vorgeschlagene Änderung in Artikel 66a E-StGB hat eine zwingende Landesverweisung von AusländerInnen im Falle der Begehung diverser terroristischer Straftaten zur Folge, so auch bei einer Verurteilung aufgrund Artikel 260ter E-StGB und Artikel 260sexies E-StGB. Ebenso bedingungslos ausgewiesen werden AusländerInnen bei Widerhandlungen gegen Artikel 74 Absatz 4 E-NDG. Dieser Automatismus ist unverhältnismässig und in Anbetracht der schwammigen Begriffe in den genannten Bestimmungen zur Terrorismusbekämpfung umso problematischer.

Der Bestimmung fehlt es zudem am Vorbehalt des Non-Refoulement-Prinzips, welches die Auslieferung einer Person in ein anderes Land verbietet, sofern ernsthafte Gründe für die Annahme vorliegen, dass für die betreffende Person im Zielland ein ernsthaftes Risiko von Folter, unmenschlicher Behandlung oder einer anderen sehr schweren Menschenrechtsverletzung besteht.

Forderung: Die vorgeschlagenen Anpassungen in 66a E-StGB sind zu verwerfen. Darüber hinaus ist die Bestimmung mit einem Hinweis auf das Non-Refoulement-Prinzip zu ergänzen. Als Teil des *ius cogens* wäre ein Verstoß gegen diesen Grundsatz völkerrechts- und verfassungswidrig.

Artikel 80bis Rechtshilfegesetz: Verwässerung des Rechtsschutzes

Die vorgesehene Weitergabe von Ergebnissen aus der Beweismittelerhebung an ausländische Behörden vor dem Erlass einer Schlussverfügung gemäss Artikel 80bis Rechtshilfegesetz (E-IRSG) führt zu einer starken Verwässerung des bisherigen Rechtsschutzes: die betroffene Person muss im Vorfeld nicht mehr über den Informationstransfer informiert werden. Darüber hinaus soll die erleichterte Rechtshilfe dann zum Einsatz kommen dürfen, wenn die ausländische Ermittlung sonst unverhältnismässig erschwert würden. Die Ausnahmeregelung hat mit dieser Formulierung das Potential, zum Regelfall zu verkommen.

Übermittlungen sind zudem bereits in Fällen «schwerer und unmittelbarer Gefahr» zulässig – ein unbestimmter Begriff, der keinen Bezug zu Terrorismus voraussetzt und die Rechtshilfe in praktisch allen

Fällen zulässt. Auch zuhanden von Staaten, die rechtsstaatliche Prinzipien und Menschenrechte ihren politischen Interessen unterordnen und Strafverfolgung zur Unterdrückung Andersdenkender einsetzen.

Das NDG verpflichtet die Schweiz darüber hinaus bereits heute zur Weitergabe von Daten an ausländische Ämter. Namentlich, wenn sie aufgrund eines völkerrechtlichen Vertrags dazu verpflichtet oder dies zur Verhinderung oder Aufklärung einer schweren Straftat notwendig ist (Art. 61 Abs. 2 lit. a NDG; Art. 61 Abs. 2 lit. b NDG).

Riskante Kompetenzerweiterung

Schliesslich soll es künftig nicht nur dem Nachrichtendienst des Bundes (NDB), sondern auch kantonalen Behörden möglich sein, entsprechende Informationen weiterzuleiten. Eine einheitliche und sorgfältige Übermittlung der sensiblen Daten ist aber nur gewährleistet, wenn sie zentralisiert und stets von derselben Dienststelle ausgeführt wird. Zumal kantonale Ämter und Bundesbehörden alle Informationen im Zusammenhang mit Terrorismus umgehend dem Nachrichtendienst des Bundes mitteilen müssen, ist dieser jederzeit über alle relevanten Sachverhalte informiert.

Forderung: Artikel 80bis E-IRSG ist aus der Vorlage zu streichen.

Die Verschärfung des Strafrechtes bringt keinen nachhaltigen Schutz vor terroristischer Gewalt

Die Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll würde nur marginale Änderungen des Schweizerischen Rechts erfordern und kann weitgehend ohne die vorgeschlagenen zusätzlichen Gesetzesänderungen vollzogen werden.

Besorgniserregend ist im Besonderen, dass die Vorlage empfindliche Strafmasserhöhungen vorsieht. Etwa hebt Artikel 74 Absatz E-NDG den möglichen Freiheitsentzug von drei auf fünf Jahre, während Artikel 260ter E-StGB für die Beteiligung an einer «terroristischen Organisation» sogar bis zu zehn Jahre vorsieht. Im Vergleich dazu erlaubt BG Al-Qaïda/IS heute einen Freiheitsentzug von maximal fünf Jahren.

Abschliessend erlauben wir uns den Hinweis, dass der Schutz freiheitlicher Werte nicht mit Mitteln erreicht werden kann, welche eben diese Grundsätze einer demokratischen und rechtsstaatlichen Grundordnung – wie die Gewaltenteilung, das Bestimmtheitsgebot oder das Willkürverbot – unterlaufen. Der Fokus bei der Terrorbekämpfung ist nicht auf eine Verschärfung des Strafrechts zu legen, sondern vielmehr auf die Achtung der Grundrechte aller Personen in der Schweiz, Integrationsmassnahmen im Bildungs- und Sozialbereich sowie die politische Partizipation hier lebender MigrantInnen.