

## **Regierungsrat**

Rathaus / Barfüssergasse 24  
4509 Solothurn  
www.so.ch

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 Strafrahmen (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 wirkungsvolleren 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

sig.  
Dr. Remo Ankli  
Landammann

sig.  
Andreas Eng  
Staatsschreiber