

Botschaft

betreffend die Internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus und zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge sowie die Änderung des Strafgesetzbuches und die Anpassung weiterer Bundesgesetze

vom 26. Juni 2002

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft mit dem Antrag auf Zustimmung den Entwurf eines Bundesbeschlusses betreffend die Genehmigung der Internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus und zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge sowie den Entwurf eines Bundesgesetzes über die Änderung des Strafgesetzbuches (Terrorismus und Finanzierung des Terrorismus) und die Anpassung des Militärstrafgesetzes, des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs, des Bundesgesetzes über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes und des Bundesgesetzes zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

26. Juni 2002

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Kaspar Villiger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus durch internationale Zusammenarbeit haben nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in den USA markant an Bedeutung gewonnen. Den völkerrechtlichen Rahmen für diese Aufgaben bilden insbesondere zwölf UNO-Übereinkommen und Zusatzprotokolle im Bereich der Terrorismusbekämpfung, von denen die Schweiz bereits deren zehn ratifiziert und umgesetzt hat. Durch den Beitritt zu den beiden noch verbleibenden Übereinkommen gegen die Finanzierung des Terrorismus und gegen terroristische Bombenanschläge sowie die damit verbundene Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums soll sichergestellt werden, dass unser Land auch in Zukunft kein attraktiver Ort für den Terrorismus und dessen Unterstützung ist. Namentlich mit der Ratifikation des Übereinkommens zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung bekundet die Schweiz zudem ihre Entschlossenheit, weiterhin dafür zu sorgen, dass der Finanzplatz nicht zur Finanzierung von terroristischen Aktivitäten missbraucht wird.

Das Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge verpflichtet die Vertragsstaaten in erster Linie zur Bestrafung von Attentaten mit Sprengsätzen oder anderen tödlichen Vorrichtungen und stellt die diesbezügliche internationale Zusammenarbeit sicher. Es ist mit dem geltenden schweizerischen Recht kompatibel und schafft keine neuen Verpflichtungen. Gleiches gilt über weite Strecken auch für das Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus, welches die übrigen elf UNO-Übereinkommen ergänzt, indem es darauf abzielt, dem Terrorismus die finanzielle Grundlage zu entziehen. Zur vollständigen Umsetzung dieses Übereinkommens bedarf es der Schaffung eines eigenständigen Auffangtatbestandes der Terrorismusfinanzierung im schweizerischen Recht. Weiter verlangt das Übereinkommen, die Verantwortlichkeit juristischer Personen für Terrorismusfinanzierung vorzusehen.

Im Zentrum der hier vorgeschlagenen Strafrechtsrevision steht eine neue, allgemeine Terrorismusstrafnorm sowie eine eigenständige Strafnorm der Terrorismusfinanzierung. Mit dem allgemeinen Terrorismustatbestand wird ermöglicht, das spezifische Unrecht von Terroranschlägen mit strengerer Strafe zu vergelten. Die Strafnorm kommt dann zum Zug, wenn der Täter ein Gewaltverbrechen begeht, um eine Bevölkerungsgruppe einzuschüchtern oder einen Staat oder eine internationale Organisation zu nötigen. Der Tatbestand der Terrorismusfinanzierung knüpft an diese Definition an und bestraft diejenigen Personen, die in der Absicht, ein solcherart qualifiziertes Verbrechen zu finanzieren, Vermögenswerte sammeln oder zur Verfügung stellen. Weiter soll die Bestimmung über die Verantwortlichkeit des Unternehmens, die von den Räten im Rahmen der Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches materiell bereinigt worden ist, von jener Vorlage in die vorliegende Revision übergeführt werden. Schliesslich sollen Verfolgung und Beurteilung von Terrorismus und Terrorismusfinanzierung künftig der Bundesgerichtsbarkeit unterstellt werden.

Die vorgeschlagenen neuen Strafnormen ermöglichen es, strafrechtliche Lücken bei der Erfassung von Terrorismus und dessen Unterstützung zu schliessen und den Anforderungen des Übereinkommens gegen die Terrorismusfinanzierung vollumfänglich zu entsprechen. Gleichzeitig wird durch die Ausgestaltung der neuen Tatbestände, so namentlich durch das Erfordernis des absichtlichen Handelns und ihre Beschränkung auf Gewaltverbrechen, sichergestellt, dass kein Risiko einer zu weit gehenden und ungewollten Kriminalisierung entsteht.

Botschaft

1 Einleitung

1.1 Die internationale Bekämpfung des Terrorismus und die Situation nach den Terrorattentaten in den USA vom 11. September 2001

Bereits vor den Attentaten vom 11. September 2001 in den USA war sich die internationale Gemeinschaft der Notwendigkeit bewusst, den Terrorismus zu bekämpfen. Seither hat dieser Kampf jedoch neue Dimensionen angenommen. Auf die Verurteilung dieser Taten folgten Massnahmen auf internationaler, regionaler und nationaler Ebene.

Verschiedene internationale, zwischenstaatliche und nichtstaatliche Gremien, welche bereits früher zahlreiche Sensibilisierungsaktionen und ein gemeinsames Vorgehen gegen den Terrorismus veranlasst haben, setzen sich heute mit noch mehr Entschlossenheit gegen den Terrorismus und dessen Finanzierung ein. Die Vereinten Nationen haben ihr Engagement im Kampf gegen den Terrorismus verstärkt und von den Mitgliedstaaten in verbindlicher Weise effizientere Massnahmen verlangt; die Finanzminister der G-7 haben sich im Oktober 2001 auf einen Aktionsplan gegen die Finanzierung des Terrorismus geeinigt; die Finanzminister und Notenbankgouverneure der G-20 haben sich im November 2001 über einen Aktionsplan verständigt, welcher Terroristen und ihren Komplizen den Zugang zu den Finanzsystemen verunmöglichen soll; die «Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)» hat im Oktober 2001 acht Spezialempfehlungen über die Finanzierung des Terrorismus aufgestellt¹; die «Wolfsberg Gruppe», eine Gruppe von Banken, die auf internationaler Ebene eine führende Position einnimmt, hat im Januar 2002 eine Stellungnahme über die Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus veröffentlicht; und der «Basler Ausschuss für Bankenaufsicht» hat sich dieser Frage ebenfalls angenommen.

Regionale Organisationen, namentlich der Europarat, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und die Europäische Union, haben ebenfalls konkrete Massnahmen ergriffen, welche darauf abzielen, den Kampf gegen die Geissel des Terrorismus zu verstärken. Aus den in diesen verschiedenen Gremien geführten Diskussionen gehen ein gesteigertes Bedürfnis und ein tatsächlicher Wille der internationalen Gemeinschaft hervor, in diesem Gebiet noch aktiver zusammenzuarbeiten, um den Frieden und die internationale Sicherheit aufrechtzuerhalten.

¹ Im Zentrum der Spezialempfehlungen (vgl. dazu im Einzelnen: <http://www.oecd.org/fatf>) steht dabei die Aufforderung, unverzüglich Schritte zur Ratifikation und vollständigen Umsetzung des Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus einzuleiten (Empfehlung I). Die weiteren Empfehlungen verlangen im Wesentlichen: Bestrafung von Terrorismus, Terrorismusfinanzierung sowie terroristischen Organisationen; Beschlagnahme und Einziehung entsprechender Vermögenswerte; Meldepflicht für verdächtige Transaktionen und Rechtshilfe.

1.2 Die bisherigen Übereinkommen gegen den internationalen Terrorismus

1.2.1 Universelle Übereinkommen

Seit 1963 wurde schrittweise ein normatives Instrumentarium errichtet, um spezifische Aspekte der Bekämpfung des Terrorismus zu regeln. Als Folge der terroristischen Bedrohungen wurden bis anhin zwölf Übereinkommen und Protokolle im Rahmen der UNO verabschiedet:

- Abkommen vom 14. September 1963 über strafbare und bestimmte andere an Bord von Luftfahrzeugen begangene Handlungen (SR 0.748.710.1);
- Übereinkommen vom 16. Dezember 1970 zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen (SR 0.748.710.2);
- Übereinkommen vom 23. September 1971 zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt (SR 0.748.710.3);
- Übereinkommen vom 14. Dezember 1973 über die Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen, einschliesslich Diplomaten (SR 0.351.5);
- Internationales Übereinkommen vom 17. Dezember 1979 gegen Geiselnahme (SR 0.351.4);
- Übereinkommen vom 3. März 1980 über den physischen Schutz von Kernmaterial (SR 0.732.031);
- Protokoll vom 24. Februar 1988 zur Bekämpfung widerrechtlicher gewalttätiger Handlungen auf Flughäfen, die der internationalen Zivilluftfahrt dienen (SR 0.748.710.31);
- Übereinkommen vom 10. März 1988 zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt (SR 0.747.71);
- Protokoll vom 10. März 1988 zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit fester Plattformen, die sich auf dem Festlandsockel befinden (SR 0.747.711);
- Übereinkommen vom 1. März 1991 über die Markierung von Plastiksprengstoffen zum Zweck des Aufspürens (BBl 1993 IV 372);
- Übereinkommen vom 15. Dezember 1997 zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge;
- Übereinkommen vom 9. Dezember 1999 zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus.

Die genannten Instrumente haben bestimmte Aspekte der Terrorismusbekämpfung zum Inhalt und betreffen insbesondere terroristische Akte, die an Bord von Flugzeugen, Schiffen, Ölplattformen oder in Flughäfen begangen werden. Für die Schweiz sind bisher die zehn erstgenannten Übereinkommen verbindlich. Ein Entwurf für ein weiteres sektorielles Übereinkommen zur Bekämpfung des Nuklearterrorismus wird zurzeit unter der Schirmherrschaft der UNO ausgearbeitet. Der seit den Sechzigerjahren verfolgte sektorielle Ansatz bei der Bekämpfung des Terrorismus macht neuerdings einer globaleren Betrachtung des Phänomens Platz. Zurzeit

wird im Rahmen der UNO über ein umfassendes Übereinkommen gegen den internationalen Terrorismus verhandelt.

1.2.2 Regionale Übereinkommen

Am 27. Januar 1977 verabschiedete der Europarat das Europäische Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus². Dieses Instrument stellte eine wesentliche Weiterentwicklung dar, indem die darin aufgeführten terroristischen Akte nicht mehr als politische Delikte anerkannt werden und ein Auslieferungsersuchen daher aus diesem Grunde nicht mehr abgelehnt werden darf. Bis anhin erlaubte das Europäische Auslieferungs-Übereinkommen vom 13. Dezember 1957³ den Staaten, die Auslieferung zu verweigern, wenn die Straftat, für welche diese verlangt wurde, als politische Straftat qualifiziert wurde.

Andere regionale Organisationen haben ebenfalls Übereinkommen mit dem Ziel der Terrorismusbekämpfung angenommen⁴.

1.3 Die Rolle der UNO bei der Bekämpfung des Internationalen Terrorismus

Die verstärkte Zunahme der terroristischen Bedrohung hat zu einer Sensibilisierung der internationalen Gemeinschaft geführt. Diese hat die Notwendigkeit erkannt, gemeinsam im Kampf gegen den Terrorismus zu handeln und die internationale Zusammenarbeit in diesem Bereich zu institutionalisieren. Im Bewusstsein ihrer internationalen Bestimmung und ihrer Ideale von Frieden, Freiheit und Toleranz hat die UNO den angemessenen Rahmen geschaffen, um dieses Ziel zu verfolgen und dem Kampf gegen den Terrorismus eine weltweite Legitimität zu geben. Massnahmen politischer und juristischer Natur wurden ergriffen, um dieses Phänomen in all seinen Facetten zu bekämpfen.

² SR **0.353.3**. Die Schweiz hat dieses Übereinkommen am Tag seiner Verabschiedung unterzeichnet und am 19. Mai 1983 mit einem Vorbehalt ratifiziert. Das Übereinkommen ist für die Schweiz am 20. August 1983 in Kraft getreten.

³ SR **0.353.1**

⁴ Organisation Amerikanischer Staaten: Übereinkommen vom 2. Februar 1971 über die Verhütung und Bestrafung terroristischer Akte, welche die Form von Verbrechen gegen Personen oder damit zusammenhängenden Erpressungen annehmen und internationalen Ausmasses sind; Südasiatische Vereinigung für regionale Zusammenarbeit: Regionales Übereinkommen vom 4. November 1987 über die Bekämpfung des Terrorismus; Liga der arabischen Staaten: Arabisches Übereinkommen vom 22. April 1998 über die Bekämpfung des Terrorismus; Gemeinschaft Unabhängiger Staaten: Zusammenarbeitsvertrag vom 4. Juni 1999 im Kampf gegen den Terrorismus; Organisation der islamischen Konferenz: Übereinkommen vom 1. Juli 1999 über den Kampf gegen den Terrorismus; Organisation der afrikanischen Einheit: Übereinkommen vom 14. Juli 1999 über die Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus; Organisation Amerikanischer Staaten: Interamerikanische Konvention gegen den Terrorismus vom 3. Juni 2002.

1.3.1 **Aktivitäten der Hauptorgane der UNO**

Der UNO-Sicherheitsrat hat mehrere Resolutionen angenommen, welche den Terrorismus betrafen. In einigen verurteilte er bestimmte Attentate, die bei unterschiedlichen Gelegenheiten begangen wurden⁵. In anderen engagierte er sich in allgemeiner Weise gegen den Terrorismus im Rahmen seiner Verantwortung für die Wahrung des Friedens und der internationalen Sicherheit⁶. Die Resolution 1373 (2001) illustriert den zweitgenannten Fall. Im Anschluss an gewisse Attentate ergriff der Sicherheitsrat auch spezifische Massnahmen gegen bestimmte Staaten⁷.

Die «Massnahmen zur Beseitigung des internationalen Terrorismus» stehen seit 1972 auf der Traktandenliste der UNO-Generalversammlung. Diese hat seither mehrere Resolutionen zum Terrorismus gefasst. In einigen rief sie spezielle Ausschüsse ins Leben⁸, in anderen nahm sie Empfehlungen⁹, internationale Übereinkommen¹⁰ oder Erklärungen über Massnahmen zur Beseitigung des internationalen Terrorismus¹¹ an.

Der UNO-Generalsekretär hat zahlreiche Berichte über Massnahmen zur Beseitigung des Terrorismus verfasst. Diese enthalten unter anderem eine Übersicht über die Aktivitäten der Staaten zur Verhütung und Bestrafung des Terrorismus auf internationaler und nationaler Ebene. Am 21. Mai 2001 übermittelte die Schweiz dem UNO-Generalsekretär detaillierte Informationen über ihre Gesetze betreffend die Verhütung und die Bestrafung terroristischer Akte. Diese wurden im Bericht des UNO-Generalsekretärs vom 3. Juli 2001 über die Massnahmen zur Eliminierung des internationalen Terrorismus publiziert¹².

1.3.2 **Der Ad-hoc-Ausschuss zur Bekämpfung des Terrorismus**

In der Resolution 51/210 vom 17. Dezember 1996 hat die UNO-Generalversammlung einen speziellen Ad-hoc-Ausschuss ins Leben gerufen und damit betraut, ein Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge sowie ein Übereinkommen zur Bekämpfung des Nuklearterrorismus auszuarbeiten. Im Weiteren wurde dieser Ausschuss beauftragt, weitere Massnahmen zur Vervollständigung der

⁵ Lockerbie, 1988, S/RES/731 (1992); London 26. und 27. Juli 1994, S/PRST/1994/40; Buenos Aires, 18. Juli 1994, S/PRST/1994/40; versuchter terroristischer Mord am Präsidenten der Arabischen Republik Ägypten in Addis Abeba, 26. Juni 1995, S/RES/1044 (1996); Nairobi und Daressalaam, 7. August 1998, S/RES/1193 (1998); New York und Washington, 11. September 2001, S/RES/1368 (2001).

⁶ S/RES/1269 (1999), S/RES/1377 (2001).

⁷ Bezüglich Libyen im Anschluss an das Attentat von Lockerbie [S/RES/748 (1992)] und bezüglich Sudan wegen des versuchten terroristischen Mordes am Präsidenten der Arabischen Republik Ägypten in Addis Abeba [S/RES/1054 (1996)].

⁸ Vgl. z.B. die Resolutionen 3034 (XXVII) vom 18. Dezember 1972 und 51/210 vom 17. Dezember 1996.

⁹ Offizielle Dokumente der Generalversammlung, 34. Session, Supplement Nr. 37 (A/34/37).

¹⁰ Namentlich das Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus, in der Resolution A/RES/54/109.

¹¹ Erklärungen zu den Resolutionen der Generalversammlung 49/60 vom 9. September 1995 und 51/210 vom 17. Dezember 1996.

¹² A/56/160.

bereits existierenden Instrumente der UNO gegen den Terrorismus vorzuschlagen. In der Folge erarbeitete der Ausschuss das Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge sowie das Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus. Zuzeit wird weiter über die Entwürfe zu einem Übereinkommen zur Bekämpfung des Nuklearterrorismus und zu einem umfassenden Übereinkommen gegen den internationalen Terrorismus verhandelt.

Der Ad-hoc-Ausschuss steht allen Mitgliedstaaten der UNO, der Sonderorganisationen sowie der Internationalen Atomenergie-Agentur offen. Die Schweiz wurde ebenfalls eingeladen, daran teilzunehmen, was sie von Anfang an aktiv getan hat.

1.3.3 Die Resolution 1373 (2001) des UNO-Sicherheitsrates

Am 28. September 2001 hat der UNO-Sicherheitsrat die Resolution 1373 gegen den Terrorismus angenommen. Diese Resolution listet verschiedene Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und dessen Finanzierung auf. Ausserdem fordert sie alle Staaten auf, innerhalb von 90 Tagen einem eigens zu diesem Zweck gegründeten Ausschuss einen Bericht über die zur Umsetzung dieser Resolution getroffenen Massnahmen einzureichen. Am 7. November 2001 hat der Bundesrat entschieden, die Resolution 1373 autonom nachzuvollziehen. Am 19. Dezember 2001 wurde nach der Genehmigung durch den Bundesrat der UNO ein Bericht¹³ eingereicht, der das Engagement der Schweiz gegen den Terrorismus auf nationaler und internationaler Ebene aufzeigt und ausführt, wie die Resolution 1373 über die Bekämpfung des Terrorismus und die internationale Zusammenarbeit in unserem Land umgesetzt wird¹⁴.

1.4 Die Schweiz und die Bekämpfung des internationalen Terrorismus

1.4.1 Die Situation und die Rolle der Schweiz bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus

Obwohl die Schweiz bis heute vom internationalen Terrorismus verschont geblieben ist, hat sie dessen Bekämpfung seit langem als eines ihrer wichtigsten Anliegen betrachtet. Auf Grund ihrer zentralen Lage in Europa ist sie ein wichtiges Durchgangsland. Überdies verfügt sie über einen international anerkannten Finanzplatz. Trotz der im Bankensektor geltenden strengen Sorgfaltspflichten sowie der Regelungen und Massnahmen gegen die Geldwäscherei kann nicht ausgeschlossen werden, dass Finanzplätze in der Schweiz und im Ausland für die Finanzierung terroristischer Handlungen benutzt werden. Unser Land setzt alle verfügbaren Mittel ein, um die finanzielle oder logistische Unterstützung terroristischer Gruppen zu verhindern. Ferner arbeitet die Schweiz im Kampf gegen den Terrorismus eng mit anderen Staaten zusammen, sei es gestützt auf internationale Übereinkommen oder auf das Bundesgesetz vom 20. März 1981 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen¹⁵,

¹³ U.N. Doc. S/2001/1224.

¹⁴ Dieser Bericht kann konsultiert werden auf: <http://www.eda.admin.ch/terrorism>.

¹⁵ IRSG, SR 351.1.

und wird es auch weiterhin tun. So hat die Schweiz im Gefolge des Attentats gegen ein amerikanisches Flugzeug in Lockerbie (Vereinigtes Königreich) dem ersuchenden Staat wichtiges Informations- und Beweismaterial geliefert. Weiter wurden die Täter des Mordes am Chef der iranischen Opposition, Shapur Bakhtiar, im Jahre 1991 in der Schweiz verhaftet und an Frankreich ausgeliefert. Erst kürzlich hat die Schweiz, nach den Attentaten in New York und in Washington im September 2001, gestützt auf geltendes schweizerisches Recht den amerikanischen Behörden effizient und umgehend Informationen zur Verfügung gestellt.

Die Schweiz hat die Attentate vom 11. September 2001 gegen die Vereinigten Staaten offiziell verurteilt und klar kundgetan, dass sie die Bestrebungen der internationalen Gemeinschaft in diesem Bereich unterstützen will. Im Anschluss an diese Attentate hat die Bundesanwaltschaft als Strafverfolgungsbehörde ein polizeiliches Ermittlungsverfahren gegen unbekannt eröffnet, namentlich wegen Entführung, Geiselnahme und Mord, an Schweizer Staatsbürgern im Ausland begangenen Verbrechen sowie an Bord eines Flugzeuges verübten strafbaren Handlungen. Der Zweck dieses Verfahrens besteht darin, mögliche Verbindungen zwischen Vorgängen in der Schweiz und den in den Vereinigten Staaten verübten Terroranschlägen aufzudecken. In diesem Zusammenhang hat die Bundesanwaltschaft insbesondere Bankkonten gesperrt. Einer der Terroristen legte am 8. Juli 2001 im Flughafen Zürich einen Transitpass ein. Indessen bestehen zum gegenwärtigen Zeitpunkt und Wissensstand keinerlei Hinweise, die darauf schliessen lassen könnten, dass in der Schweiz ansässige Personen oder Gesellschaften bei der Vorbereitung logistischer Aspekte der Terroranschläge in den USA eine Rolle gespielt hätten.

1.4.2 Die Schweiz und der Beitritt zu den Internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus und zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge

1.4.2.1 Die Haltung der Bundesbehörden

Die grosse Bedeutung, welche die Schweiz der Bekämpfung des internationalen Terrorismus zumisst, manifestierte sich schon vor den Attentaten vom 11. September 2001 in den USA. Die Schweiz ist Vertragspartei von zehn der zwölf Anti-Terrorismus-Übereinkommen der UNO. Im Zeitpunkt der Ereignisse vom 11. September 2001 bereitete sie den Beitritt zum internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge vor und hatte die notwendigen Schritte eingeleitet, um das Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus zu ratifizieren. Die Attentate haben den eingeleiteten Prozess beschleunigt. Es liegt somit im Interesse der Schweiz, ihre Politik im Bereich des Terrorismus weiterzuentwickeln und Vertragspartei der beiden genannten UNO-Übereinkommen zu werden. Diese Entscheidung liegt auch ganz auf der Linie der internationalen Entwicklung für eine vertiefte Zusammenarbeit und gegenseitige Unterstützung im internationalen Kampf gegen das organisierte Verbrechen.

1.4.2.2

Ergebnisse des Vorverfahrens

Auf Grund der zeitlichen Dringlichkeit des Beitritts zu den Internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus und zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge wurde auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens verzichtet. Die Kantone, welche durch den Beitritt zu den beiden Übereinkommen wie auch durch die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen nur am Rande betroffen sind¹⁶, wurden über das Kontaktorgan der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) orientiert. Weiter führte die Bundesverwaltung ein Hearing mit Vertretern der Strafrechtswissenschaft über die Gesetzesvorschläge durch. Während der Beitritt zu den beiden Übereinkommen auch in diesem Kreis unbestritten blieb, wurde die vorgeschlagene Umsetzungsgesetzgebung kontrovers beurteilt. So wurde teilweise die Auffassung vertreten, dass das geltende Recht auch für die Umsetzung des Übereinkommens zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung ausreiche, dass die vorgeschlagenen neuen Tatbestände zu weit reichend seien oder aber eher symbolischen Charakter hätten. Mit Blick auf die besondere Bedeutung des Übereinkommens zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung für den Finanzplatz wurde sodann auch die Schweizerische Bankiervereinigung angehört. Sie teilt die Auffassung, dass alles Erforderliche unternommen werden müsse, um den Terrorismus und dessen Finanzierung wirksam zu bekämpfen. Es werden jedoch Zweifel geäußert, ob die Einführung neuer Strafnormen hierfür das taugliche Mittel sei. Allerdings wird erwartet, dass die vorgeschlagenen Bestimmungen nur untergeordnete Auswirkungen auf den Finanzsektor haben dürften.

2

Internationales Übereinkommen vom 9. Dezember 1999 zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus

2.1

Allgemeiner Teil

2.1.1

Entstehung des Übereinkommens

Die elf Übereinkommen, welche die UNO bis im Dezember 1997 verabschiedet hatte, wurden mit dem Ziel ausgearbeitet, bestimmte terroristische Akte besser bekämpfen zu können. In der Folge der Attentate gegen die amerikanischen Botschaften in Daressalaam und Nairobi im Juli 1998 zeigte sich jedoch der Bedarf für ein umfassenderes Herangehen an diese terroristische Bedrohung. Für die Bekämpfung des Terrorismus wurde es unerlässlich, direkt dessen Finanzierung ins Visier zu nehmen.

1998 entschied die UNO-Generalversammlung in der Resolution 53/108, einem Vorschlag Frankreichs zu folgen und die Geldgeber und Auftraggeber terroristischer Akte international zu verfolgen. Sie beauftragte den Ad-hoc-Ausschuss zur Bekämpfung des Terrorismus, ein Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus auszuarbeiten. Dank der Unterstützung insbesondere der G-8 wurde der französische Vorschlag im Laufe des Jahres 1999 mit Priorität im Ad-hoc-

¹⁶ Dies insbesondere auch deshalb, weil die neuen Tatbestände des Terrorismus und der Terrorismusfinanzierung der Bundesgerichtsbarkeit unterstellt werden sollen; vgl. Ziff. 4.5.7.

Ausschuss vom 15. bis 26. März 1999 und darauf vom 27. September bis 8. Oktober 1999 in der Arbeitsgruppe des 6. Ausschusses der UNO-Generalversammlung diskutiert. Im Anschluss an diese letzte Sitzung überwies die Arbeitsgruppe den endgültigen Entwurf des Übereinkommens an den 6. Ausschuss zur Prüfung und Diskussion. Am 9. Dezember 1999 verabschiedete die Generalversammlung den Text des Übereinkommens im Konsensverfahren¹⁷. Die Geschwindigkeit, mit welcher dieses Übereinkommen verhandelt wurde, kann mit der übereinstimmenden Sichtweise im Rahmen der UNO, der G-8 und der EU erklärt werden. Vom 10. Januar 2000 bis zum 31. Dezember 2001 stand das Übereinkommen am Sitz der UNO in New York zur Unterzeichnung offen. Die Schweiz unterzeichnete das Übereinkommen am 13. Juni 2001. Am 10. April 2002 ist das Übereinkommen in Kraft getreten. 132 Staaten haben das Übereinkommen unterzeichnet, und bis heute¹⁸ haben es 36 Staaten ratifiziert.

2.1.2 Die Schweiz und die Vorarbeiten zum Übereinkommen

Da sich das durch das Übereinkommen verfolgte Ziel mit den Interessen der Schweiz deckte, nahm die Schweizer Delegation aktiv an der Ausarbeitung des Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus teil. Sie trat für die Schaffung präziser Strafnormen ein und unterbreitete namentlich verschiedene Vorschläge für den Tatbestand der Terrorismusfinanzierung. Sie setzte sich zusammen mit einigen anderen europäischen Ländern dafür ein, dass die Finanzierung des Terrorismus als lediglich akzessorische Straftat zum terroristischen Akt, d.h. abhängig von dessen Realisierung, geahndet wird. Dies im Gegensatz zur Mehrheit der Staaten, welche den gegenteiligen Ansatz vertraten, wonach die Finanzierung des Terrorismus als eigenständige Haupttat zu bestrafen sei. Ein Kompromiss konnte in dieser Frage nicht gefunden werden, und die Mehrheit setzte sich durch. In Bezug auf das subjektive Element der Terrorismusfinanzierung hat die Schweiz zu einem Resultat beigetragen, nach welchem die Strafbarkeit für Eventualvorsatz oder Unterlassung vom Übereinkommen ausgeschlossen wird. Im Bereich der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen übernimmt und verfeinert das Übereinkommen die Stossrichtung verschiedener Instrumente gegen den Terrorismus, welche die Schweiz ratifiziert hat. Was die Frage der Prävention über den Weg der Zusammenarbeit mit den Finanzintermediären betrifft (Art. 18), hat die Schweiz in der Einleitung zu Absatz 1 Buchstabe b Formulierungen zum Durchbruch verholfen, welche praktisch identisch sind mit denjenigen in den Empfehlungen der FATF gegen die Geldwäscherei (Nr. 14 und 15), die bereits schweizerisches Recht darstellen und somit keiner Gesetzesänderung bedürfen.

Der endgültige Text des Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus ist ein Kompromiss zwischen den verschiedenen Ansätzen, die während der Verhandlungen präsentiert wurden. Er ist mit den Interessen der Schweiz kompatibel.

¹⁷ A/RES/54/109.

¹⁸ Stand vom 19. Juni 2002.

2.1.3

Bedeutung und Inhalt des Übereinkommens

In Anbetracht der Komplexität terroristischer Akte bedarf ihre Realisierung in den meisten Fällen wichtiger Vorbereitungsarbeiten. Diese Arbeiten müssen ausserdem finanziert werden. Die Quellen der Finanzierung sind mannigfaltig. Sie können aus erlaubten und unerlaubten Aktivitäten stammen. Im ersten Fall können sie aus kommerziellen, industriellen oder karitativen Aktivitäten herrühren, im zweiten Fall aus dem Handel mit Drogen, aus Geiselnahme oder Erpressung. Wegen dieser Vielfalt der Quellen und der Verschiedenheit der Akteure bei der Finanzierung des Terrorismus war es notwendig, ein internationales Instrument für die Zusammenarbeit in diesem Bereich zu schaffen. Das Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus bezweckt die Unterbindung finanzieller Transaktionen, welche in vielen Fällen massgeblich zum Erfolg der terroristischen Operation beitragen. Es sollen auch diejenigen Personen bestraft werden, welche die Verwirklichung terroristischer Akte ermöglichen, ohne direkt daran teilgenommen zu haben.

Die Bedeutung dieses Übereinkommens liegt folglich in seiner Zielsetzung und seinem Anwendungsbereich. Die früheren Übereinkommen bekämpften den terroristischen Akt als solchen, während das Ziel des vorliegenden Übereinkommens – die Unterbindung der Terrorismusfinanzierung – darüber hinausgeht. Ausserdem ist der Anwendungsbereich des Übereinkommens weiter. Der terroristische Akt als solcher ist weiter definiert als in allen vorhergehenden Übereinkommen der UNO. Das Übereinkommen bestraft nicht nur die Finanzierung von terroristischen Handlungen, die bereits von den elf früheren Übereinkommen erfasst werden, sondern auch jeden terroristischen Akt gegen Leib und Leben von Personen im Sinne der Definition in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b. Ein solcher Ansatzpunkt erlaubt es, natürliche und juristische Personen strafrechtlich zu verfolgen, die sich an der Finanzierung des Terrorismus beteiligen, unter der Bedingung, dass sie absichtlich handeln oder von der Verwendung solcher Gelder Kenntnis haben.

Das Übereinkommen sieht sowohl präventive als auch repressive Massnahmen vor. Im Bereich der Prävention sind die Staaten verpflichtet, die notwendigen Massnahmen für die Identifikation, Ermittlung, Einfrierung und Beschlagnahmung der verwendeten Gelder zu ergreifen (Art. 8). Stark beeinflusst von den 40 Empfehlungen der FATF gegen die Geldwäscherei beruht die Prävention auch auf einer Zusammenarbeit der Finanzinstitute (Art. 18). Im Bereich der Repression müssen die Staaten die Straftaten im Sinne des Übereinkommens auch in ihrem nationalen Recht als strafbar erklären (Art. 4). Ausserdem wird mit dem Übereinkommen ein kohärentes und umfassendes System der internationalen Zusammenarbeit betreffend Auslieferung, Rechtshilfe und Überstellung verurteilter Personen (Art. 9-16) eingerichtet.

Die aus den vorhergehenden Übereinkommen stammenden Grundprinzipien wie das Prinzip «aut dedere aut iudicare» (Art. 11), die Entpolitisierung der Straftat (Art. 6 und 14), die Garantie von Rechtsschutz und Grundfreiheiten der verdächtigten Person (Art. 9, 15 und 17) und Schiedsgerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofes (Art. 24) wurden übernommen. Das Übereinkommen ist nicht anwendbar, wenn die strafbare Handlung nur einen Zusammenhang mit einem einzigen Staat hat (Art. 3).

2.2

Besonderer Teil: Die wichtigsten Bestimmungen des Übereinkommens

2.2.1

Artikel 1 und 2 (Definition der Terrorismusfinanzierung)

Artikel 2 bildet das eigentliche Kernstück des Übereinkommens und umschreibt das Delikt der Terrorismusfinanzierung. Ziel dieser Bestimmung ist es, eine möglichst umfassende Bestrafung jener Personen zu erreichen, die sich absichtlich an der Finanzierung terroristischer Anschläge beteiligen. Dabei wird die Strafbarkeit bereits auf das Vorfeld der eigentlichen terroristischen Aktivitäten ausgedehnt, um dem Terrorismus die finanzielle Grundlage zu entziehen.

Das vorliegende Übereinkommen enthält indes keine allgemeine Definition des Terrorismus, da eine international akzeptierte Definition bis anhin nicht gefunden werden konnte. Vielmehr nennt es bestimmte Finanzierungshandlungen, die wegen der ihnen zu Grunde liegenden Absicht als international verabscheuungswürdig erscheinen und daher von den Vertragsstaaten zu bestrafen sind.

Objektiver Tatbestand

Artikel 2 Absatz 1 setzt als Tathandlung voraus, dass der Täter finanzielle Mittel zur Verfügung stellt oder sammelt. Gemäss der Definition in Artikel 1 sind finanzielle Mittel – wie auch im schweizerischen Recht – in einem umfassenden Sinn zu verstehen und beinhalten Vermögenswerte jeder Art (materielle und immaterielle, bewegliche oder unbewegliche) sowie rechtserhebliche Schriftstücke oder Urkunden jedweder Form (auch elektronischer oder digitaler Art), die das Recht auf solche Vermögenswerte oder Rechte daran belegen¹⁹. Irrelevant ist, ob diese Mittel legalen oder illegalen Ursprungs sind; durch ihre Verwendung für terroristische Zwecke werden sie illegal. Die Tathandlung des Zur-Verfügung-Stellens erfasst nicht nur die eigentlichen Geldgeber, sondern auch jene Personen, die für Terroranschläge bestimmte Finanzmittel weiterleiten. Strafbar ist auch das Sammeln solcher Mittel, bevor sie für terroristische Aktivitäten bereitgestellt werden.

Die Strafbarkeit dieser Finanzierungshandlungen bedingt nicht, dass die betreffenden Finanzmittel in der Folge effektiv zur Begehung des eigentlichen Terrorakts eingesetzt werden²⁰. Strafbar macht sich bereits, wer eine Finanzierungshandlung durchführt und beabsichtigt oder weiss, dass die entsprechenden Finanzmittel für Terrorakte verwendet werden sollen. Die Strafbarkeit der Finanzierung ist somit nicht akzessorisch, d.h. abhängig von der zumindest versuchten Ausführung des Terrorakts. Dies hat für das schweizerische Recht zur Folge, dass die Terrorismusfinanzierung neu als eigenständiges Delikt zu konzipieren ist. Andernfalls wäre es

¹⁹ Diese Formulierung basiert auf Art. 1 Bst. q des internationalen Übereinkommens von 1988 gegen den unerlaubten Verkehr mit Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen. Auch die Schweiz geht von einem umfassenden Vermögensbegriff aus. Der Begriff Vermögenswerte erstreckt sich auf alle wirtschaftlichen Vorteile, gleichgültig ob sie in einer Vermehrung der Aktiven oder in einer Verminderung der Passiven bestehen, vgl. dazu im Einzelnen die Botschaft vom 30. Juni 1993 über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes (Revision des Einziehungsrechts, Strafbarkeit der kriminellen Organisation, Melderecht des Financiers), BBl 1993 III 277, 307 f.

²⁰ Dies wird ausdrücklich in Art. 2 Abs. 3 hervorgehoben.

nicht möglich, die Finanzierung strafrechtlich zureichend zu erfassen, wenn der Terrorakt selbst nicht zur Ausführung gelangt²¹.

Subjektiver Tatbestand

Die Anforderungen an die subjektiven Voraussetzungen des Täters werden vom Übereinkommen sehr hoch gesetzt. Verlangt wird Vorsatz hinsichtlich der Tat handlung, das heisst der eigentlichen finanziellen Transaktion oder Geldbeschaffung. Zusätzlich muss der Täter die Absicht haben oder im Wissen handeln, dass die Finanzierungshandlung einem terroristischen Zweck dient; eine fahrlässige Terrorismusfinanzierung ist nicht strafbar. Bestraft werden sollen nur jene Personen, welche Gelder geben oder sammeln, obwohl sie wissen, dass diese für terroristische Zwecke verwendet werden. Keine Anwendung findet das Übereinkommen auf jene Personen, die in gutem Glauben beispielsweise an einer Sammelaktion für humanitäre Zwecke Geld geben, auch wenn diese Gelder dann in terroristische Kanäle fließen²².

Die Umschreibung der terroristischen Absicht ist in Artikel 2 Absatz 1 enthalten. Nach Buchstabe a macht sich strafbar, wer Finanzmittel in der Absicht sammelt oder bereitstellt, dass diese zur Begehung von Straftaten verwendet werden sollen, wie sie in anderen Anti-Terrorismus-Übereinkommen umschrieben werden. Die Titel dieser insgesamt neun Verträge werden in einer Liste in der Anlage zum Finanzierungsübereinkommen genannt²³. Diese Verweisteknik²⁴ stellt für die Schweiz kein Hindernis für die Ratifikation dar. Sie hat ausser dem Internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge, zu welchem der Bundesrat mit der vorliegenden Botschaft den Beitritt beantragt, die in der Anlage aufgeführten Verträge bereits ratifiziert. Die in diesen Verträgen genannten Straftaten sind alle im schweizerischen Recht strafbar.

²¹ Vgl. dazu im Einzelnen Ziff. 4.2.2.

²² Vgl. hierzu die Ausführungen zu Art. 260^{sexies} E-StGB unter Ziff. 4.5.6.

²³ Übereinkommen zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen (Den Haag, 16.12.1970), SR **0.748.710.2**; Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt (Montreal, 23.9.1971), SR **0.748.710.3**; Übereinkommen über die Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen einschliesslich Diplomaten (verabschiedet von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 14.12.1973), SR **0.351.5**; Internationales Übereinkommen gegen Geiselnahme (verabschiedet von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 17.12.1979), SR **0.351.4**; Übereinkommen über den physischen Schutz von Kernmaterial (Wien, 3.3.1980), SR **0.732.031**; Protokoll zur Bekämpfung widerrechtlicher Gewalthandlungen auf Flughäfen, die der internationalen Zivilluftfahrt dienen, in Ergänzung des Übereinkommens zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt (Montreal, 24.2.1988), SR **0.748.710.31**; Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt (Rom, 10.3.1988), SR **0.747.71**; Protokoll zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit fester Plattformen, die sich auf dem Festlandsockel befinden (Rom, 10.3.1988), SR **0.747.711**; Internationales Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge (verabschiedet von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 15.12.1997).

²⁴ Diese Verweisteknik wurde auch beim Europäischen Übereinkommen vom 27.01.1977 zur Bekämpfung des Terrorismus (SR **0.353.3**) gewählt, welches die Schweiz ratifiziert hat.

Gemäss Buchstabe b von Absatz 1 handelt ebenfalls in terroristischer Absicht, wer Aktivitäten finanziert, welche den Tod einer Zivilperson²⁵ oder eine schwere Körperverletzung verursachen, sofern diese Aktivitäten darauf gerichtet sind, die Bevölkerung einzuschüchtern oder eine Regierung oder internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen. Bei der Einschüchterung der Bevölkerung und der Nötigung einer Regierung oder einer internationalen Organisation handelt es sich um das Element, welches gewöhnliche Tötungs- oder Verletzungshandlungen als terroristisch qualifiziert. Für die Strafbarkeit des Täters ist jedoch weder erforderlich, dass eine Person getötet oder verletzt wird, noch dass sich seine Einschüchterungs- oder Nötigungsabsicht realisiert. Entscheidend ist einzig der Wille des Täters, durch die Finanzierung einer terroristischen Gruppe einen solchen Erfolg herbeizuführen.

Versuch und Teilnahme

Auch der Versuch der Terrorismusfinanzierung, die Mittäter- und Gehilfenschaft sowie die Anstiftung (Art. 2 Abs. 4 und 5 Bst. a und b) müssen bestraft werden. Diese Formen der Tatbegehung werden durch die Regeln des Allgemeinen Teils des Schweizerischen Strafgesetzbuches erfasst, sobald die Terrorismusfinanzierung wie vorgeschlagen als eigenständige Tat ausgestaltet wird. Die gemäss Artikel 2 Absatz 5 Buchstabe c ebenfalls verbotene Unterstützung einer terroristischen Gruppe ist hingegen interpretationsbedürftig, da aus dem Wortlaut nicht hervorgeht, ob die Unterstützung einen eigentlichen Tatbeitrag erfordert oder aber auch durch eine andere Handlung bewirkt werden kann (z.B. Verwaltung von Geldern im Bewusstsein, dass die Finanzdienstleistung zu Gunsten einer terroristischen Gruppe erbracht wird). Da bereits das geltende schweizerische Strafrecht mit dem Tatbestand der Unterstützung einer kriminellen Organisation (Art. 260^{ter} Ziff. 1 Abs. 1 StGB) beide Fälle abdeckt, kann diese Frage hier offen gelassen werden.²⁶

Rechtswidrigkeit

Artikel 2 Absatz 1 knüpft die Strafbarkeit der Finanzierung an ihre Rechtswidrigkeit. Diese an sich selbstverständliche Voraussetzung hat im Übereinkommen eine spezielle Lösung erfahren, weil im Rahmen der Verhandlungen Bedenken geäussert wurden, dass humanitäre Organisationen erfasst werden könnten, die in Katastrophensituationen zur Linderung des Leidens der Zivilbevölkerung unter Umständen lokale Gruppen finanziell unterstützen müssen, die neben humanitären Tätigkeiten auch terroristische Ziele verfolgen. Als weiterer Grund, welcher die Rechtswidrigkeit ausschliesse, wurde auch die Lösegeldzahlung bei einer Geiselnbefreiung genannt²⁷. Liegen diese Fälle nicht bereits wegen der fehlenden Absicht, den Terrorismus zu unterstützen, ausserhalb des Anwendungsbereichs des Übereinkommens,

²⁵ Das Übereinkommen ist dann nicht anwendbar, wenn sich die Finanzierung auf Handlungen bezieht, die gegen Personen gerichtet sind, welche in einem bewaffneten Konflikt aktiv an den Feindseligkeiten teilnehmen. Die Rechtmässigkeit solcher Handlungen bestimmt sich nach den anwendbaren Regeln des humanitären Völkerrechts und wird nicht am Massstab des vorliegenden Übereinkommens beurteilt.

²⁶ Vgl. die Botschaft vom 30. Juni 1993 über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes (Revision des Einziehungsrechts, Strafbarkeit der kriminellen Organisation, Melderecht des Financiers), BBl 1993 III 277, 301.

²⁷ Vgl. § 67 der informellen Zusammenfassung der Diskussionen in der Arbeitsgruppe durch den Vorsitzenden in Annex III des Berichts der Arbeitsgruppe vom 26.10.1999, UN Doc. A/C.6/54/L.2.

so kann im Einzelfall geprüft werden, ob Rechtfertigungsgründe wie Notstand oder die Wahrnehmung berechtigter Interessen eine Finanzierung gerechtfertigt haben.

2.2.2 Artikel 3 (Geltungsbereich des Übereinkommens)

Artikel 3 schränkt den sachlichen Geltungsbereich des Übereinkommens ein, wenn ein Bezug zum Ausland fehlt. Das Übereinkommen findet keine Anwendung, wenn die Straftat in einem einzigen Staat begangen wird, der Verdächtige Angehöriger dieses Staates ist und sich im Hoheitsgebiet dieses Staates befindet und auch kein anderer Staat seine Gerichtsbarkeit begründen kann. Allerdings gelten auch bei solchen Taten die jeweils zutreffenden Bestimmungen der Artikel 12–18.

2.2.3 Artikel 5 (Verantwortlichkeit juristischer Personen)

Artikel 5 des Übereinkommens verlangt von den Vertragsstaaten, dass juristische Personen für die Finanzierung terroristischer Handlungen zur Verantwortung gezogen werden können. Die Verantwortlichkeit von juristischen Personen setzt gemäss Übereinkommen voraus, dass die für die juristische Person handelnde natürliche Person in der Eigenschaft als Mitglied der Geschäftsleitung gehandelt hat oder sonst für die Kontrolle der juristischen Person verantwortlich gewesen ist. Eine individuelle Strafbarkeit des Betroffenen schliesst jedoch die Verantwortlichkeit der juristischen Person nicht aus. Vielmehr haben die Vertragsstaaten gemäss Artikel 5 Absatz 2 für eine Verantwortlichkeit der juristischen Person zu sorgen, welche von der Verantwortlichkeit des Einzelnen unabhängig ist. Im Prinzip schreibt das Übereinkommen nicht vor, dass die Verantwortlichkeit der juristischen Person strafrechtlicher Natur sein muss. Staaten, die das Prinzip der strafrechtlichen Verantwortlichkeit nicht kennen, können auch eine zivil- oder verwaltungsrechtliche Verantwortlichkeit vorsehen, sofern diese «wirksamen, angemessenen und abschreckenden Sanktionen» unterliegt (Art. 5 Abs. 3).

Der internationale Trend zur Einführung der Verantwortlichkeit von juristischen Personen, insbesondere von Unternehmen, für strafrechtlich relevantes Verhalten wird heute überwiegend durch Übereinkommen des Europarates²⁸ sowie durch Übereinkommen geprägt, die im Rahmen der UNO²⁹ und insbesondere der OECD³⁰ ausgearbeitet worden sind. Auch in der EG ist dieses Konzept in Teilbereichen teil-

²⁸ Vgl. Übereinkommen vom 4.11.1998 über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt (ETS 172); Übereinkommen vom 27.1.2001 zur strafrechtlichen Bekämpfung der Korruption (ETS 173), von der Schweiz unterzeichnet am 26.2.2001; Übereinkommen vom 23. November 2001 über die Cyber-Kriminalität (ETS 185), von der Schweiz unterzeichnet am 23.11.2001.

²⁹ Vgl. Art. 10 des am 28. Juli 2000 verabschiedeten Übereinkommens gegen die Transnationale Organisierte Kriminalität, von der Schweiz unterzeichnet am 12.12.2000.

³⁰ Vgl. OECD-Übereinkommen vom 9.12.1999 über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr; von der Schweiz ratifiziert am 31. Mai 2000.

weise bereits verwirklicht worden³¹. Am 13. Juni 2002 hat überdies der Rat der Justiz- und Innenminister der EU einen Rahmenbeschluss verabschiedet, mit welchem die Mitgliedstaaten ausdrücklich verpflichtet werden, die Verantwortlichkeit juristischer Personen für terroristische Straftaten, einschliesslich jeglicher Art der Finanzierung terroristischer Vereinigungen, sicherzustellen³². Verschiedene Länder des kontinentaleuropäischen Rechtskreises (Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Island, Niederlande, Norwegen), des asiatischen Rechtskreises (Japan, Korea) sowie die meisten Länder des angelsächsischen Rechtskreises (Australien, England und Wales, Kanada, Neuseeland, USA) kennen bereits Strafbestimmungen für Unternehmen.³³

Die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Unternehmens ist im geltenden schweizerischen Recht bereits ansatzweise bekannt. Dieses Institut ist im Fiskalstrafrecht³⁴ und, beschränkt auf Bagatellfälle, im Verwaltungsstrafrecht³⁵ seit längerem weitgehend unangefochten. Der Bundesrat ist jedoch bereits bei früherer Gelegenheit zum Schluss gekommen, dass wirksame und abschreckende Sanktionen für Unternehmen in der Regel nur mit den Mitteln des Strafrechts zu erreichen sind³⁶. Er hat daher dem Parlament im Rahmen der Revision des Allgemeinen Teils des StGB (AT-Revision) vorgeschlagen, eine subsidiäre Verantwortlichkeit des Unternehmens bei Organisationsmängeln einzuführen. Das Parlament hat den bundesrätlichen Vorschlag im Rahmen der Beratung dieses Geschäftes modifiziert, indem es für bestimmte Delikte eine primäre Verantwortlichkeit des Unternehmens beschlossen hat. Diesem Deliktskatalog sind daher im Hinblick auf die Ratifikation dieses Übereinkommens einzig die neu einzuführenden Normen zur Bekämpfung des Terrorismus und dessen Finanzierung hinzuzufügen³⁷.

31 Vgl. z.B. EWG-Kartell-Verordnung (Nr. 17) von 1965; Verordnung (EG) Nr. 2988/95 vom 18.11.1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der EG sowie Zweites Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der EG von 1997.

32 Vgl. Amtsblatt der EG L 164 vom 22.6.2002, S. 3 ff.

33 Vgl. OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions (CIME): Corporate Liability Rules in the Common Law Jurisdictions of Australia, Canada, England and Wales, New Zealand and the United States, Doc. DAFFE/IME/BR (2000)22 vom 14.9.2000, sowie Corporate Liability Rules in Civil Law Jurisdictions, Doc. DAFFE/IME/BR (2000)23 vom 25.9.2000.

34 Vgl. Art. 181 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer, SR **642.11**.

35 Art. 7 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht, SR **313.0**, sieht eine Maximalstrafe von 5000 Franken für Unternehmen vor.

36 Vgl. hierzu ausführlich die Erwägungen des Bundesrates in der Botschaft vom 19. April 1999 über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes (Revision des Korruptionstrafrechts) sowie über den Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr, BBl **1999** 5497, 5541 ff.

37 Vgl. im Einzelnen unten Ziff. 4.5.2.

2.2.4

Artikel 7 (Gerichtsbarkeit der Vertragsstaaten)

Das Übereinkommen unterscheidet zwischen obligatorischer und fakultativer Gerichtsbarkeit der Vertragsstaaten bei der Verfolgung der Terrorismusfinanzierung.

Artikel 7 Absatz 1 verpflichtet die Vertragsstaaten, ihre Gerichtsbarkeit *obligatorisch* zu begründen, wenn die Straftat im Hoheitsgebiet dieses Staates begangen worden ist (Territorialitätsprinzip), wenn die Straftat an Bord eines Schiffes, das zur Tatzeit die Flagge dieses Staates führt, oder eines Luftfahrzeugs, das zur Tatzeit nach dem Recht dieses Staates eingetragen ist, begangen worden ist (Flaggenprinzip), oder wenn die Straftat von einem Angehörigen dieses Staates begangen worden ist (aktives Personalitätsprinzip). Die Gerichtsbarkeit der schweizerischen Gerichte bereitet in diesen Fällen keine Schwierigkeiten. Die Gerichtsbarkeit für Delikte auf schweizerischem Territorium ergibt sich aus Artikel 3 StGB. Im eher unwahrscheinlichen Fall, dass die Finanzierung eines Terroraktes an Bord eines Schiffes unter Schweizer Flagge stattfinden sollte, findet nach Artikel 4 Absatz 2 des Seeschiffahrtsgesetzes³⁸ ohnehin das schweizerische Strafrecht Anwendung. Eine entsprechende Regelung für Luftfahrzeuge findet sich in Artikel 97 Absatz 1 des Luftfahrtgesetzes³⁹. Das aktive Personalitätsprinzip ist in Artikel 6 StGB enthalten und ermöglicht, dass die Schweizer Strafhoheit auch für Verbrechen oder Vergehen zur Anwendung gelangt, die eine Schweizerin oder ein Schweizer im Ausland verübt hat.

Die Schweiz muss sodann gemäss Artikel 7 Absatz 4 ihre Gerichtsbarkeit auch für den Fall begründen können, dass sich der Verdächtige in der Schweiz befindet und sie ihn nicht an einen der Vertragsstaaten ausliefert, die gemäss Artikel 7 Absatz 1 oder 2 ihre Gerichtsbarkeit begründet haben. Diese Pflicht zur Strafverfolgung bei Nichtauslieferung («aut dedere aut iudicare») wird in Artikel 10 separat bekräftigt. In diesem Fall spielt der Deliktort genauso wenig eine Rolle wie die Nationalität des Täters oder des Opfers. Vielmehr sollen aus kriminalpolitischen Gründen international agierende terroristische Gruppierungen unabhängig von der Verletzung spezifischer Interessen des Staates, in welchem der Verdächtige verhaftet wird, verfolgt werden können. Für diese Fälle erlaubt schon seit einiger Zeit Artikel 6^{bis} StGB die Begründung schweizerischer Gerichtsbarkeit.

Überdies können die Vertragsstaaten ihre Gerichtsbarkeit *fakultativ* in fünf weiteren Fällen gemäss Artikel 7 Absatz 2 begründen. Die Gerichtsbarkeit der schweizerischen Gerichte ist prinzipiell auch in diesen Fällen gegeben. Gemäss Artikel 7 Absatz 3 haben die Vertragsstaaten dem Generalsekretär der Vereinten Nationen jene Fälle zu notifizieren, in welchen sie ihre Gerichtsbarkeit gemäss Artikel 7 Absatz 2 begründen wollen.

Weitergehende innerstaatliche Gerichtsbarkeiten der Vertragsstaaten sind gemäss Artikel 7 Absatz 6 nicht ausgeschlossen, sofern sie mit den Regeln des Völkerrechts vereinbar sind.

³⁸ Bundesgesetz vom 23. Sept. 1953 über die Seeschiffahrt unter der Schweizer Flagge, SR 747.30.

³⁹ Bundesgesetz vom 21. Dez. 1948 über die Luftfahrt, SR 748.0.

2.2.5

Artikel 8

Artikel 8 Absätze 1 und 2 (Beschlagnahme und Einziehung)

Artikel 8 Absätze 1 und 2 verlangen von den Vertragsstaaten, dass finanzielle Mittel, welche für die Begehung der in Artikel 2 genannten Straftaten verwendet oder bestimmt worden sind, sowie die aus diesen Straftaten stammenden Erträge im Hinblick auf eine Einziehung identifiziert, ermittelt, eingefroren oder beschlagnahmt werden können. Diese Massnahmen sind nur in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsgrundsätzen der Vertragsstaaten vorzunehmen.

Was das Einfrieren von Geldern betrifft, so sind hier in erster Linie wirtschaftspolizeiliche Massnahmen angesprochen, die in der Schweiz auf dem Verordnungsweg angeordnet werden können. Die entsprechenden Personen und Organisationen müssen jedoch bekannt sein (Listen) und entsprechend publiziert werden. Beispielsweise sind gemäss Verordnung vom 2. Oktober 2000⁴⁰ über Massnahmen gegenüber Personen und Organisationen mit Verbindungen zu Usama bin Laden, der Gruppierung Al-Qaïda oder den Taliban Gelder, die sich im Besitz oder unter der Kontrolle der genannten Personen oder Organisationen befinden, gesperrt. Die von dieser Sperre betroffenen natürlichen und juristischen Personen werden in einem Anhang genannt.

Weiter können im Einzelfall aber auch strafprozessuale Beschlagnahmungen im Hinblick auf eine Einziehung erfolgen. Das schweizerische Strafrecht verfügt mit den Artikeln 58 ff. StGB über griffige Einziehungsbestimmungen, die auch den Anforderungen des Übereinkommens zu genügen vermögen. Vorausgesetzt ist die Einleitung eines Strafverfahrens. Im Hinblick auf eine spätere Einziehung können sämtliche Vermögenswerte beschlagnahmt werden, die durch eine strafbare Handlung erlangt worden sind oder dazu bestimmt waren, eine strafbare Handlung zu veranlassen oder zu belohnen (Art. 59 Ziff. 1 StGB). Damit lassen sich insbesondere im Hinblick auf den neuen Tatbestand der Terrorismusfinanzierung⁴¹ finanzielle Mittel sowohl vor wie auch nach der Übergabe einziehen.

Besonders weit reichende Möglichkeiten der Einziehung und Beschlagnahme bestehen bei Vermögenswerten terroristischer Organisationen. Der Richter kann – gestützt auf die Artikel 59 Ziffer 3 und 260^{ter} StGB – die Einziehung aller Vermögenswerte verfügen, welche der Verfügungsmacht einer kriminellen oder terroristischen Organisation unterliegen. Bei Vermögenswerten einer Person, die sich an einer solchen Organisation beteiligt oder sie unterstützt hat, wird die Verfügungsmacht der Organisation bis zum Beweis des Gegenteils vermutet. Diese erleichterte Einziehung verfolgt das Ziel, die Einziehungsmöglichkeit von Vermögenswerten derartiger Organisationen zu erweitern und zugleich den Zugriff auf deren Betriebskapital zu ermöglichen. Die Einziehung soll hier auch präventiv wirken, indem der kriminellen Organisation die finanzielle Basis entzogen wird. Entsprechend weit reichend sind die Möglichkeiten der Beschlagnahme im Hinblick auf kriminelle Organisationen sowie im Hinblick auf Personen, die wegen Unterstützung und Beteiligung an einer kriminellen oder terroristischen Organisation angeschuldigt sind. Mit Blick auf die Sicherung der beweisleichternden Einziehung kann deren gesamtes Vermögen beschlagnahmt werden.

⁴⁰ SR 946.203. Fassung vom 1. Mai 2002. Die Änderungen sind am 2. Mai 2002 in Kraft getreten.

⁴¹ Vgl. Ziff. 4.5.6.

Artikel 8 Absatz 3 (Aufteilung eingezogener Vermögenswerte)

Eine allfällige Teilung dieser Vermögenswerte mit anderen Staaten kann gemäss Artikel 8 Absatz 3 in Erwägung gezogen werden; eine Pflicht zur Aufteilung besteht allerdings nicht. Der vom Bundesrat am 24. Oktober 2001 verabschiedete Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Teilung eingezogener Vermögenswerte⁴² enthält in den Artikeln 11 ff. eine ausdrückliche Ermächtigung der Schweiz, Teilungsvereinbarungen mit anderen Staaten abzuschliessen.

Artikel 8 Absatz 4 (Entschädigung der Opfer)

Gemäss Artikel 8 Absatz 4 können die eingezogenen Mittel dazu verwendet werden, Opfer der eigentlichen Terroranschläge zu entschädigen. Diese Forderung wird in der Schweiz durch Artikel 60 Ziffer 1 Buchstabe b StGB sichergestellt, der mit Erlass des Opferhilfegesetzes⁴³ ins StGB eingeführt worden ist.

2.2.6 Artikel 9–16 (Internationale Rechtshilfe in Strafsachen)

2.2.6.1 Artikel 9 Absätze 1 und 2 (Untersuchungspflicht)

Der erste Absatz von Artikel 9 sieht eine Untersuchungspflicht vor für den Fall, dass in einem Vertragsstaat Informationen – in der Regel via Interpol – über eine Person eintreffen, welche sich an der Terrorismusfinanzierung beteiligt hat oder dieser verdächtigt wird.

Artikel 9 Absatz 2 umschreibt Massnahmen, um die Anwesenheit des Täters oder des einer Straftat im Sinne des Übereinkommens Verdächtigen bis zur Verfolgung oder Auslieferung zu sichern. Die Umstände, welche solche Massnahmen rechtfertigen, gewähren dem Staat, in dem sich diese Person befindet, ein gewisses Ermessen. Von diesem Staat verhängte Massnahmen dienen insbesondere dazu, die Flucht der betreffenden Person zu verhindern. Im Auslieferungsverfahren gilt die Regel, dass die betreffende Person grundsätzlich in Haft zu halten ist⁴⁴.

2.2.6.2 Artikel 9 Absätze 3–6 (Konsularischer Schutz)

Das Übereinkommen gewährt dem Verdächtigen einer Straftat, gegen den Massnahmen zur Sicherung seiner Anwesenheit zum Zwecke der Verfolgung oder Auslieferung getroffen wurden, gewisse Garantien. Es sieht vor, dass der Verdächtige mit einem geeigneten Vertreter seines Staates kommunizieren kann, Besuch erhält und über die erwähnten Rechte informiert wird. Diese klassischen Minimalrechte sollen die Beziehungen zwischen dem Verdächtigen und den Vertretern seines Staates erleichtern. Sie sind auch in Artikel 36 des Wiener Übereinkommens über konsularische Beziehungen enthalten⁴⁵. Ausserdem kann ein Vertragsstaat, der nach bestimmten Absätzen von Artikel 7 des Übereinkommens zur Bekämpfung der Fi-

⁴² BB1 2002 441 ff.

⁴³ SR 312.5

⁴⁴ Art. 47 ff. IRSG und insbesondere BGE 111 IV 108.

⁴⁵ SR 0.191.02

nanzierung des Terrorismus Gerichtsbarkeit besitzt, das Internationale Komitee vom Roten Kreuz einladen, mit dem Verdächtigen einer Straftat zu kommunizieren und ihm einen Besuch abzustatten.

2.2.6.3 Artikel 10 («Aut dedere aut iudicare»)

Artikel 10 Absatz 1 enthält die auf internationaler Ebene verankerte Maxime «*aut dedere aut iudicare*». Sie verpflichtet den ersuchten Staat, ein Auslieferungsverfahren zu eröffnen, oder aber ein eigenes Strafverfahren einzuleiten, wenn er den Verdächtigen nicht ausliefert⁴⁶. Wird die Schweiz um eine Auslieferung ersucht, so benötigt sie in jedem Fall Informationen vom ersuchenden Staat, wenn:

- sie ein Auslieferungsverfahren an die Hand nimmt⁴⁷;
- sie die Auslieferung verweigert und ein Strafverfahren eröffnet⁴⁸.

Eine Auslieferung ist zum Beispiel dann nicht möglich, wenn die gesuchte Person schweizerischer Nationalität ist und ihrer Auslieferung nicht zustimmt (Art. 7 Abs. 1 IRSG) oder die Minimalstandards des Schutzes der individuellen Rechte gemäss der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)⁴⁹ oder dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte⁵⁰ nicht garantiert sind.⁵¹

Eine solche Verpflichtung stellt für die Schweiz kein Novum dar⁵² und kann gestützt auf Artikel 6^{bis} StGB, welcher die internationale Zusammenarbeit im Kampf gegen die gefährlichsten kriminellen Erscheinungsformen für die Gesellschaft sicherstellt, erfüllt werden. Auch ohne dieses Übereinkommen verfügt die Schweiz in jedem Fall über die Möglichkeit, eine Straftat auf Ersuchen des Staates, in welchem sie stattgefunden hat, zu verfolgen, falls eine Auslieferung ausgeschlossen ist⁵³.

Absatz 2 von Artikel 10 ist auf die Schweiz nicht anwendbar, weil die Auslieferung von Schweizer Bürgern nach Artikel 7 IRSG beurteilt wird. Dieser sieht in Absatz 1

⁴⁶ Die Straftaten in Art. 2 des Übereinkommens sind schwerwiegend. In jedem Fall ist der Staat, der nicht ausliefert, gehalten, im Sinne von Art. 10 Abs. 1 die Justiz zu bemühen, nicht aber zu urteilen oder zu bestrafen. Er genügt somit den Bestimmungen des Übereinkommens, wenn er die Sache, ungeachtet des Ergebnisses, den Strafverfolgungsbehörden übergibt. Der ersuchte Staat verfügt demzufolge über ein Ermessen, wie er das Ziel verwirklichen will, dass die betreffende Person einer adäquaten Sanktion nicht entgeht.

⁴⁷ Sie handelt dabei in Anwendung internationaler Übereinkommen (z.B. Art. 12 ff. des Europäischen Auslieferungübereinkommens) und der Art. 32 ff. IRSG, insbesondere Art. 28 Abs. 3 und 41.

⁴⁸ In diesem Fall verlangt die Schweiz das Untersuchungsdossier vom ersuchenden Staat, und die Verfolgung folgt den Regeln des geltenden materiellen Rechts und des Verfahrensrechts, das bei solchen Straftaten anwendbar ist.

⁴⁹ SR 0.101

⁵⁰ SR 0.103.2

⁵¹ Vgl. insbesondere BGE 124 II 140, Erw. 3a.

⁵² Man findet sie insbesondere in Art. 7 des Europäischen Übereinkommens zur Bekämpfung des Terrorismus (SR 0.353.3) und in zahlreichen anderen Instrumenten zur Bekämpfung des Terrorismus, die bereits von der Schweiz ratifiziert wurden, sowie auch in Art. 7 des internationalen Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, SR 0.105.

⁵³ Sog. «stellvertretende Strafverfolgung» nach Art. 85 ff. IRSG.

die Möglichkeit vor, einen Staatsbürger zu überstellen oder auszuliefern, sofern eine schriftliche Einwilligung vorliegt, die widerrufbar ist, und solange die Überstellung noch nicht angeordnet wurden ist. Fehlt eine solche Einwilligung, so wird die betreffende Person von den schweizerischen Behörden verfolgt, wie es in Absatz 1 von Artikel 10 vorgesehen ist.

2.2.6.4 Artikel 11 (Auslieferung)

Artikel 11 Absatz 1 regelt die Auswirkungen des Übereinkommens auf die geltenden oder von den Vertragsparteien in der Zukunft zu schliessenden Instrumente der Auslieferung. Er betrachtet die in Artikel 2 des Übereinkommens genannten Straftaten als auslieferungsfähige Straftaten, auf welche diese Auslieferungsinstrumente Anwendung finden. Eine solche Vorschrift ist für die Schweiz nicht neu. Zahlreiche Instrumente im Bereich der Terrorismusbekämpfung, die für unser Land in Kraft sind, enthalten eine ähnliche Bestimmung.

Die Kann-Vorschrift in Artikel 11 Absatz 2 ist für die Schweiz nicht relevant. Die Schweiz verfügt über ein Rechtshilfegesetz (IRSG), und die Möglichkeit der Auslieferung hängt nicht von der Existenz eines Auslieferungsvertrags ab.

Absatz 3 sieht vor, dass Vertragsstaaten, welche die Auslieferung nicht von der Existenz eines Vertrages abhängig machen, die in Artikel 2 genannten Straftaten als Auslieferungsfälle anerkennen, unter Vorbehalt der Voraussetzungen, die in der Gesetzgebung des ersuchten Staates zu beachten sind. Das IRSG regelt das Auslieferungsverfahren⁵⁴. Zu den Voraussetzungen, von welchen die Schweiz die Auslieferung abhängig macht, zählen unter anderem die doppelte Strafbarkeit⁵⁵ und die Garantien, die insbesondere in der EMRK und im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte festgeschrieben sind⁵⁶.

Absatz 4 will sicherstellen, dass sich der Täter der Strafverfolgung für eine der in Artikel 2 des Übereinkommens genannten Straftaten nicht entziehen kann. Eine solche Regelung existiert bereits in anderen internationalen Instrumenten⁵⁷.

Absatz 5 gibt eine in mehreren internationalen Instrumenten enthaltene Praxis wieder, welche die Wirksamkeit dieses Übereinkommens verstärkt.

⁵⁴ Art. 32 ff. IRSG. Diese Bestimmungen gelten im Rahmen der allgemeinen Vorschriften der Art. 1 ff., soweit internationale Vereinbarungen nichts anderes bestimmen.

Die entsprechenden Auslieferungsmassnahmen werden vom Bundesamt für Justiz ergriffen (Art. 16 Abs. 2 IRSG).

⁵⁵ Die minimale Dauer der freiheitsbeschränkenden Sanktion, mit welcher die Tat bestraft wird, muss gemäss Art. 35 Bst. a IRSG mindestens ein Jahr betragen. In Bezug auf die Straftaten nach Art. 2 des Übereinkommens bereitet dies keinerlei Probleme, da diese nach geltendem schweizerischem Strafrecht und den neu vorgeschlagenen Strafrechtsbestimmungen mit Gefängnis oder Zuchthaus bestraft werden.

⁵⁶ Vgl. Art. 2 Bst. a IRSG.

⁵⁷ Vgl. insbesondere Art. 8 Abs. 4 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, SR **0.105**.

2.2.6.5 Artikel 12 (Rechtshilfe)

Artikel 12 Absatz 1 statuiert eine Verpflichtung, welche in beinahe allen internationalen multilateralen und bilateralen Instrumenten über die Rechtshilfe in Strafsachen enthalten ist. Danach verpflichten sich die Staaten, einander so weit wie möglich Rechtshilfe zu gewähren.

Absatz 2 präzisiert, dass das Bankgeheimnis⁵⁸ im Zusammenhang mit der Ablehnung der Rechtshilfe nicht geltend gemacht werden kann. Im Bereich der Terrorismusfinanzierung stellt das Bankgeheimnis bereits heute kein Hindernis für die Rechtshilfe dar. Es kann in der Schweiz sehr schnell aufgehoben werden, wenn ein Rechtshilfeersuchen vorliegt⁵⁹ bzw. ein Strafverfahren eröffnet worden ist. Das schweizerische System ist in diesem Bereich insofern vorbildlich, als die zuständige Behörde als provisorische Massnahmen insbesondere die Blockierung von Bankkonten⁶⁰, die Beschlagnahme von Dokumenten⁶¹, Durchsuchungen⁶² oder die Sicherungseinzziehung⁶³ anordnen kann. Andere internationale Instrumente sehen ähnliche Klauseln vor⁶⁴.

Absatz 3 statuiert das Spezialitätsprinzip, ein wichtiges Prinzip der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen. Diese Regel schützt einerseits die vom Ersuchen um Zusammenarbeit betroffene Person, andererseits auch die Souveränität des ersuchten Staates.

Die in Artikel 12 Absatz 5 wiedergegebene Maxime «pacta sunt servanda» stellt ein grundlegendes Prinzip des internationalen Rechts dar. Sofern zwischen den Vertragsstaaten keine Rechtshilfevereinbarungen bestehen, wenden sie zur Erfüllung ihrer Pflichten nach Artikel 12 Absätze 1 und 2 ihre interne Gesetzgebung an.

2.2.6.6 Artikel 13 («Defiskalisations»-Klausel)

Artikel 13 betrifft die «Defiskalisation» der Straftaten nach Artikel 2 des Übereinkommens im Zusammenhang mit einem Gesuch um Rechtshilfe in Strafsachen. Das bedeutet, dass die Rechtshilfe in Strafsachen für eine Straftat im Sinne des Übereinkommens nicht mit der einzigen Begründung abgelehnt werden kann, dass es sich um eine fiskalische Straftat handelt. Eine solche Klausel stellt auf internationaler

⁵⁸ Art. 47 des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen, SR **952.0**. Diese Bestimmung behält in Abs. 4 die Bestimmungen der eidgenössischen und der kantonalen Gesetzgebung, welche die Verpflichtung, die Behörden zu informieren und als Zeuge auszusagen, ausdrücklich vor; vgl. weiterführend: Robert Zimmermann, *La coopération judiciaire internationale en matière pénale*, Bern 1999, Ziff. 223, S. 169 und zitierte Rechtsprechung.

⁵⁹ Provisorische Massnahmen gemäss Art. 18 IRSG.

⁶⁰ Insbesondere BGE **127** II 198; **126** II 462; **123** II 161; **113** Ib 175; **111** Ib 129; **107** Ib 274.

⁶¹ Unter anderen BGE **127** II 154, Erw. 3b; **126** II 324; **123** II 268; **121** II 153; **118** Ib 457.

⁶² Insbesondere BGE **120** Ib 179.

⁶³ Insbesondere BGE **110** IV 118.

⁶⁴ Art. 7 Abs. 5 des UNO-Übereinkommens gegen den unerlaubten Verkehr mit Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen, von der Schweiz unterzeichnet am 16.11.1989, BB1 **1996** I 609; Art. 18 Abs. 8 des UNO-Übereinkommens gegen transnationale organisierte Kriminalität, von der Schweiz unterzeichnet am 12.12.2000.

Ebene keine Neuerung dar⁶⁵. Diese Bestimmung ist nur auf Straftaten anwendbar, welche in den Anwendungsbereich von Artikel 2 des Übereinkommens fallen; diese Delikte stellen nach schweizerischem Recht ohnehin keine fiskalischen Straftaten dar. Dies bedeutet, dass die Gewährung von Rechtshilfe und Auslieferung in den vom Übereinkommen anvisierten Fällen bereits nach geltendem Recht möglich ist. In Bezug auf die Fiskaldelikte bringt das Übereinkommen somit keine Änderungen.

Hervorzuheben ist, dass die Auslieferung gemäss Artikel 11 Absatz 3 des Übereinkommens unter dem Vorbehalt der Bedingungen des Rechts des ersuchten Staates steht. So kann im Zusammenhang mit der Mitteilung, mit welcher das Bundesamt für Justiz Rechtshilfe oder eine Auslieferung gewährt, durchgehend das Spezialitätsprinzip vorbehalten werden (Art. 12 Abs. 3).

2.2.6.7 Artikel 14 und 15 («Entpolitisierungs»- und Nichtdiskriminierungs-Klauseln)

Artikel 14 regelt die «Entpolitisierung» der Straftaten gemäss Artikel 2 im Hinblick auf die Auslieferung und Rechtshilfe zwischen den Vertragsstaaten. Dies bedeutet, dass die strafrechtliche Zusammenarbeit, um welche für eine Straftat im Sinne des Übereinkommens ersucht wird, nicht mit der einzigen Begründung abgelehnt werden darf, dass sie eine politische Straftat betrifft⁶⁶. Die «ratio legis» von Artikel 14 ist im Zusammenhang mit der Schwere der Straftaten von Artikel 2 des Übereinkommens zu sehen, deren politischer Aspekt in den Hintergrund tritt. Diese Bestimmung ändert die geltenden Instrumente der Rechtshilfe und Auslieferung in Bezug auf die Würdigung der Natur der Straftaten nach Artikel 2. Im schweizerischen Recht gewährleistet Artikel 3 Absatz 2 IRSG bereits die «Entpolitisierung» gewisser schwerwiegender Akte. Gewiss geht Artikel 14 des Übereinkommens in dem Umfang über Artikel 3 Absatz 2 IRSG hinaus, als er insbesondere im Bereich der Auslieferung das Ermessen des Bundesgerichts, der zuständigen Behörde für die Zustimmung zu einer Auslieferung oder für deren Ablehnung, beschränkt, wenn die betroffene Person geltend macht, wegen eines politischen Delikts verfolgt zu werden, oder sich bei der Instruktion ernsthafte Gründe für den politischen Charakter der Tat ergeben. Das Übereinkommen wird dadurch nicht weniger kompatibel mit dem internen schweizerischen Recht. Denn Artikel 1 IRSG behält – wie im vorliegenden Fall – die internationalen Vereinbarungen vor. Die Bestimmungen eines

⁶⁵ Vgl. insbesondere das UNO-Übereinkommen gegen die transnationale organisierte Kriminalität, Art. 16 Abs. 15 und Art. 18, Abs. 22 mit fast gleich lautender Formulierung.

⁶⁶ Zahlreiche andere internationale Instrumente, die von der Schweiz bereits ratifiziert worden sind oder auf dem Weg dazu sind, schliessen im Bereich der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen den politischen Charakter der Straftaten, auf die sie sich beziehen, aus: Art. 3 Abs. 3 des Europäischen Auslieferungs-Übereinkommens (SR 0.353.1), wobei die Schweiz dazu einen Vorbehalt angebracht hat (SR 0.353.11); Art. 1, 2 und 8 des Europäischen Übereinkommens zur Bekämpfung des Terrorismus, wobei Art. 13 dieses Übereinkommens und der Vorbehalt der Schweiz dazu zu beachten sind (SR 0.353.3); Art. 3 Abs. 2 des Auslieferungsvertrages zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Vereinigten Staaten von Amerika (SR 353.933.6); Art. 1 des Zusatzprotokolls zum Europäischen Auslieferungsübereinkommen (SR 0.353.11); Art. VII – in Verbindung mit Art. III – des Übereinkommens zur Verhütung und Bestrafung des Völkermordes (wird publiziert unter SR 0.311.11).

völkerrechtlichen Vertrages gehen prinzipiell⁶⁷ dem internen Recht vor, es sei denn, das Letztere sei günstiger für die Zusammenarbeit als der Vertrag⁶⁸.

Artikel 14 muss in Verbindung mit Artikel 15 des Übereinkommens betrachtet werden. Artikel 15 bezieht sich auf das versteckte Ziel der Verfolgung aus Gründen der Rasse, Religion, Nationalität, ethnischer Herkunft oder politischer Anschauungen der betroffenen Person⁶⁹. Es handelt sich um eine obligatorische Bestimmung der Nichtdiskriminierung, nach welcher die Rechtshilfe im weiten Sinne (d.h. inklusive Auslieferung) abzulehnen ist, wenn die oben genannten Gründe gegeben sind. Diese Bestimmung will verhindern, dass der ersuchte Staat über den Weg der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen bei Verfahren mitwirkt, welche der verfolgten Person nicht den minimalen Schutzstandard garantieren, der dem Recht demokratischer Staaten entspricht, wie er insbesondere im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte oder in der EMRK definiert ist, oder welche den Normen des internationalen «Ordre public» zuwiderlaufen⁷⁰. In diesem Sinne unterscheidet sich Artikel 15 von Artikel 14, indem er die Würdigung des Ersuchens nicht nur unter dem Aspekt der Natur der Tat, sondern auch unter dem Aspekt des Motivs des Ersuchens ermöglicht. Diese Bestimmung erlaubt es, sich gegen missbräuchliche Gesuche abzusichern. Eine solche Bestimmung stellt eine Errungenschaft des Europäischen Übereinkommens zur Bekämpfung des Terrorismus dar (Art. 5). Die vom Ersuchen betroffene Person verfügt demzufolge gegenüber dem ersuchten Staat über ein Recht, die Zusammenarbeit zu verweigern, wenn der ersuchende Staat die eigentliche Natur seines Ersuchens nicht offenlegt. Ausser wenn es sich beim herrschenden Regime im ersuchenden Staat um eine Diktatur handelt, ist der Nachweis allerdings schwierig zu erbringen, dass ein objektives, ernsthaftes und glaubhaftes Risiko einer schweren Menschenrechtsverletzung besteht oder einer verbotenen diskriminierenden Behandlung im ersuchenden Staat, die geeignet ist, die betreffende Person in persönlicher Weise zu tangieren⁷¹. Dies verringert in der Praxis die Bedeutung dieser Nichtdiskriminierungsklausel. Die in einem ausländischen Verfahren verfolgte Person kann aber in jedem Fall die zwingenden und verbindlichen Normen des Völkerrechts anrufen, die für die Schweiz unabhängig von der Existenz bi- oder multilateraler Verträge mit dem ersuchenden Staat Geltung besitzen und die Ablehnung der Zusammenarbeit durch die Schweiz rechtfertigen können⁷².

2.2.6.8 Artikel 16 (Zeitweise Überstellung inhaftierter Personen)

Diese Bestimmung regelt die zeitweise Überstellung inhaftierter Personen zum Zweck der Teilnahme an Beweiserhebungen im Rahmen von Ermittlungen oder der

⁶⁷ Das Bundesgericht hat ausgeführt, dass der Vorrang des internationalen Rechts vor dem internen Recht aus der Natur der internationalen Regel herrührt; jede gegenteilige interne Regel erweist sich demzufolge als nicht anwendbar; vgl. insbesondere BGE 122 II 485.

⁶⁸ Robert Zimmermann, a.a.O., Ziff. 492, S. 383.

⁶⁹ Auch andere internationale Übereinkommen beinhalten eine solche Klausel, insbesondere Art. 3 Abs. 2 des Auslieferungübereinkommens; Art. 5 des Europäischen Übereinkommens zur Bekämpfung des Terrorismus; Art. 16 Abs. 14 des UNO-Übereinkommens gegen transnationale organisierte Kriminalität.

⁷⁰ BGE 123 II 517, Erw. 5a m.w.H.

⁷¹ Vgl. insbesondere BGE 123 II 167, Erw. 6b; vgl. Robert Zimmermann, Ziff. 396, S. 307.

⁷² BGE 117 Ib, Erw. 2a und Verweise.

Strafverfolgung wegen in Artikel 2 genannter Straftaten in einem andern Staat. Die Überstellung setzt das Einverständnis der betroffenen Person sowie des ersuchenden und des ersuchten Staates voraus (Art. 16 Abs. 1 Bst. a und b) und unterliegt den Bedingungen, die von diesen Staaten festgelegt wurden (Art. 16 Abs. 1 Bst. b). Sofern der Staat, von dem die Person überstellt wurde, nichts anderes verlangt oder genehmigt, bleibt die überstellte Person im ersuchenden Staat in Haft, was es erlaubt, ihre Flucht zu verhindern. Daraufhin wird sie ohne Verzug an den ersuchten Staat zurücküberstellt, ohne dass dieser hierfür ein Auslieferungersuchen stellen muss. Die im ersuchenden Staat verbrachte Haftzeit wird ihr auf ihre im ersuchten Staat zu verbüßende Strafe angerechnet (Art. 16 Abs. 2 Bst. a-d). Artikel 16 Absatz 3 garantiert der überstellten Person, dass sie wegen Handlungen oder Verurteilungen, die vor ihrer Ausreise aus dem Hoheitsgebiet des Staates, von dem sie überstellt wurde, erfolgten, nicht strafrechtlich verfolgt, in Haft genommen oder einer sonstigen Einschränkung ihrer persönlichen Freiheit unterworfen werden darf.

2.2.7 Artikel 17 (Menschenrechtliche Garantien)

Artikel 17 verpflichtet die Vertragsstaaten, jenen Personen, gegen welche wegen Finanzierung terroristischer Aktivitäten Zwangsmassnahmen ergriffen werden oder ein Verfahren eingeleitet wird, eine faire Behandlung zu gewähren. Die Vertragsstaaten werden nicht nur verpflichtet, die innerstaatlich vorgesehenen Rechte zu garantieren, sondern die Behandlung muss auch mit völkerrechtlichen Bestimmungen zum Schutze der Menschenrechte vereinbar sein⁷³.

2.2.8 Artikel 18

2.2.8.1 Artikel 18 Absatz 1 (Massnahmen zur Prävention der Terrorismusfinanzierung)

Artikel 18 Absatz 1 verlangt von den Vertragsstaaten, dass sie alle durchführbaren Massnahmen treffen, um die Finanzierung terroristischer Attentate zu verhüten und zu bekämpfen. Die Schweiz handelt sowohl auf präventiver als auch auf repressiver Ebene. Artikel 2 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren

⁷³ Zu beachten sind hier in erster Linie die Art. 9 und 10 des Internationalen Pakts vom 16.12.1966 über bürgerliche und politische Rechte (SR **0.103.2**), das Übereinkommen vom 10.12.1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (SR **0.105**), die Art. 5 und 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR **0.101.1**) sowie das Europäische Übereinkommen vom 26.11.1987 zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (SR **0.106**). Die Schweiz berücksichtigt überdies die Mindestgrundsätze für die Behandlung von Gefangenen, wie sie das Ministerkomitee des Europarats am 19.1.1973 mit der Resolution (73) 5 beschlossen und am 12.2.1987 in überarbeiteter Fassung in der Empfehlung 87 (3) gebilligt hat; vgl. BGE **122 I 226**.

Sicherheit⁷⁴ verpflichtet die zuständigen Stellen der öffentlichen Verwaltung, Präventivmassnahmen zur Terrorismusbekämpfung zu ergreifen. Dementsprechend ist im Bundesamt für Polizei eine Analyse- und Präventionsabteilung geschaffen worden, deren Auftrag in der ständigen Evaluation der Bedrohung durch den Terrorismus besteht. Beim Erkennen von Hinweisen auf Straftaten werden relevante Informationen von den Staatsschutzorganen an die Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet⁷⁵. Die internationale Zusammenarbeit im Bereich des Nachrichtendienstes beruht oft auf informellen, bi- oder multilateralen Verwaltungsvereinbarungen und wird nicht in Übereinkommen geregelt.⁷⁶

Gemäss Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe a sollen die Vertragsparteien überdies Massnahmen treffen, um in ihrem Hoheitsgebiet rechtswidrige Tätigkeiten von Personen und Organisationen zu verbieten, welche in die Terrorismusfinanzierung involviert sind. Obwohl das geltende Strafrecht noch keine Norm enthält, welche die Terrorismusfinanzierung explizit unter Strafe stellt, bestehen zahlreiche Straftatbestände, mit denen solche Akte erfasst werden können. Da das Übereinkommen jedoch Anforderungen stellt, welche über das geltende Recht hinausgehen, wird das Strafgesetzbuch mit einer eigenständigen Strafnorm der Terrorismusfinanzierung ergänzt⁷⁷. Infolge der Attentate vom 11. September 2001 in den USA hat der Bundesrat bereits am 7. November 2001 eine Verordnung erlassen, mit welcher gezielt gegen die Gruppierung «Al-Qaïda» strafrechtlich vorgegangen werden kann⁷⁸. Verboten sind nicht nur sämtliche Aktivitäten der Organisation selber, sondern auch alle Aktionen, die – wie z.B. die Finanzierung oder Propaganda – ihrer Unterstützung dienen. Ebenfalls zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang der Beschluss des Bundesrates vom 30. November 2001, mit welchem Geldsammlungen und Gewalt verherrlichende Propaganda anlässlich einer Veranstaltung der tamilischen Organisation LTTE (Liberation Tigers of Tamil Eelam) am «Heroes' Day» vom 2. Dezember 2001 verboten worden sind. Der Bundesrat will in solchen Fällen verhindern, dass von der Schweiz aus gewaltsame Auseinandersetzungen im Ausland materiell oder ideell unterstützt werden.

2.2.8.2 Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe b (Massnahmen durch Finanzinstitute)

Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe b verpflichtet die Vertragsparteien, Massnahmen zu treffen, damit Finanzinstitute im weiteren Sinn zur Kundenidentifikation, zu ver-

⁷⁴ BWIS, SR 120. Weitere Rechtsgrundlagen der sicherheits- und nachrichtendienstlichen Tätigkeit auf ziviler Seite bilden die Verordnungen zum BWIS. Auf militärischer Seite gelten Art. 99 des Bundesgesetzes vom 3. Febr. 1995 über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG, SR 510.10) und die Verordnung vom 4. Dez. 2000 über den Nachrichtendienst im Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (Nachrichtendienstverordnung, SR 510.291).

⁷⁵ Vgl. Art. 13 Abs. 1 Bst. a BWIS und Verordnung vom 27. Juni 2001 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (VWIS, SR 120.2), Art. 18 und Anhang 2 Ziff. 5.

⁷⁶ Vgl. Art. 26 Abs. 2 BWIS.

⁷⁷ Vgl. im Einzelnen unten Ziff. 4.2.2.

⁷⁸ SR 122. Die verfassungsrechtliche Grundlage für das Verbot von Al-Qaïda sowie von allfälligen Nachfolge- oder Hilfsorganisationen liefern die Art. 184 und 185 BV. Gemäss diesen Artikeln kann der Bundesrat Verfügungen und Verordnungen zur Wahrung der inneren Sicherheit und der auswärtigen Beziehungen erlassen.

tieften Abklärungen sowie zu Verdachtsmeldungen angehalten werden. Die Umsetzung dieser allgemein gehaltenen Verpflichtungen wird in den Bestimmungen i–iv näher konkretisiert, wobei diese Bestimmungen lediglich *nicht verpflichtende* Prüfungsaufträge enthalten.

2.2.8.2.1 Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe b Bestimmung i (Kundenidentifikation)

Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe b Bestimmung i fordert die Vertragsstaaten auf zu erwägen, «Vorschriften zu erlassen, durch welche die Eröffnung von Konten, deren Inhaber oder Nutzniesser nicht identifiziert oder nicht identifizierbar sind, verboten wird, sowie Massnahmen zu beschliessen, durch die gewährleistet wird, dass diese Institute die Identität der tatsächlichen Träger dieser Geschäfte überprüfen». In der Schweiz ist die Vertragspartei bereits nach geltendem Recht zu identifizieren (Art. 3 Geldwäschereigesetz⁷⁹) und der wirtschaftlich Berechtigte festzustellen (Art. 4 GwG). Konten, deren wirtschaftlich Berechtigte nicht identifiziert oder identifizierbar sind, dürfen nicht eröffnet werden. Sind die Vertragspartei und die wirtschaftlich berechtigte Person nicht identisch oder bestehen Zweifel daran, ist die Vertragspartei eine Sitzgesellschaft oder liegt ein Kassageschäft von erheblichem Wert vor (Art. 3 Abs. 2 GwG), so wird von den Finanzintermediären verlangt, dass sie von der Vertragspartei eine schriftliche Erklärung darüber einholen, wer die wirtschaftlich berechtigte Person ist (Art. 4 Abs. 1 Bst. a–c GwG). Gemäss Artikel 4 Absatz 2 GwG muss der Finanzintermediär bei Sammelkonten oder -depots von der Vertragspartei eine vollständige Liste der wirtschaftlich berechtigten Personen verlangen.

In qualitativer Hinsicht entspricht bereits das aktuelle schweizerische Recht den in dieser Bestimmung des Übereinkommens vorgeschlagenen Massnahmen hinlänglich.

2.2.8.2.2 Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe b Bestimmung ii (Identifikation von juristischen Personen)

In Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe b Bestimmung ii werden insbesondere hinsichtlich der Identifizierung von juristischen Personen Massnahmen gefordert. Mit Artikel 3 des GwG sowie den darauf gestützten Ausführungsbestimmungen⁸⁰ verfügt die Schweiz auch hier über die entsprechenden Regelungen (Handelsregisterauszug, Statuten, Gründungsakte, Gründungsvertrag, Bestätigung der Revisionsstelle oder behördliche Bewilligung zur Ausübung der Tätigkeit). Insbesondere gibt der Handelsregisterauszug Auskunft über die vom Übereinkommen geforderten Angaben wie Gründung, Namen, Rechtsform, Adresse, Geschäftsführer und Befugnis, Verpflichtungen für die juristische Person einzugehen.

⁷⁹ GwG, SR 955.0

⁸⁰ Namentlich Art. 13 der Verordnung vom 25. Nov. 1998 der Kontrollstelle über die Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre (SR 955.033.2), Art. 2 (Randnoten 12 ff.) der Vereinbarung von 1998 über die Ständeregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken (VSB 98) und die Reglemente der von der Kontrollstelle anerkannten Selbstregulierungsorganisationen (SRO).

Gemäss Artikel 6 GwG ist ein Finanzintermediär verpflichtet, die wirtschaftlichen Hintergründe und den Zweck einer Transaktion oder einer Geschäftsbeziehung abzuklären, wenn sie ungewöhnlich erscheint oder wenn Anhaltspunkte vorliegen, dass Vermögenswerte aus einem Verbrechen herrühren oder der Verfügungsmacht einer kriminellen oder terroristischen⁸¹ Organisation unterliegen. Wenn die Abklärungen zu einem begründeten Verdacht gemäss Artikel 9 GwG führen, besteht eine Meldepflicht: Ein Finanzintermediär ist gemäss Artikel 9 GwG verpflichtet, der Meldestelle für Geldwäscherei unverzüglich Meldung zu erstatten, wenn er weiss oder einen begründeten Verdacht hat, dass die in die Geschäftsbeziehung involvierten Vermögenswerte im Zusammenhang mit einer strafbaren Handlung nach Artikel 305^{bis} StGB stehen, dass die Vermögenswerte aus einem Verbrechen herrühren oder der Verfügungsmacht einer kriminellen oder terroristischen Organisation unterliegen. Im Weiteren ist ein Finanzintermediär im Falle einer Meldung an die Meldestelle verpflichtet, die damit verbundenen Vermögenswerte bis zum Erlass einer Verfügung durch die zuständige Strafverfolgungsbehörde, längstens aber fünf Werktage, unverzüglich zu sperren (Art. 10 GwG). Zudem ist es ihm untersagt, während der durch ihn verhängten Vermögenssperre Betroffene oder Dritte über die Meldung zu informieren (Art. 10 Abs. 3 GwG). Die neu zu schaffenden Tatbestände «Terrorismus» (Art. 260^{quinquies} E-StGB) und «Finanzierung des Terrorismus» (Art. 260^{sexies} E-StGB) sind als Verbrechen ausgestaltet und bilden somit Taten, welche die oben beschriebenen Pflichten des GwG auslösen. Damit genügt das schweizerische Dispositiv den Ansprüchen des Übereinkommens vollumfänglich.

Daran ändert auch der Umstand nichts, dass gemäss Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe b Bestimmung iii in Erwägung gezogen werden soll, eine Meldepflicht für alle komplexen, ungewöhnlich umfangreichen oder hinsichtlich des Geschäftsschemas ungewöhnlichen Transaktionen zu statuieren, sofern diese Transaktionen keinen erkennbaren wirtschaftlichen oder offenkundig rechtmässigen Zweck haben. Derartige Transaktionen lösen nach schweizerischem Dispositiv vorerst die besondere Abklärungspflicht des Finanzintermediärs nach Artikel 6 GwG aus und führen erst dann, wenn die vertieften Abklärungen die Verdachtsgründe nicht auszuräumen vermögen, zur Verdachtsmeldung. Damit wird insbesondere vermieden, dass die Meldestelle mit einer Vielzahl von nicht fundierten Meldungen konfrontiert wird. Mit Blick auf den Normzweck von Artikel 18 des Übereinkommens ist mithin das schweizerische Abwehrdispositiv den in Bestimmung iii angeregten Massnahmen vollständig ebenbürtig und bedarf keiner Änderung.

⁸¹ Gemäss vorgeschlagener Ergänzung des Randtitels zu Art. 260^{ter} StGB, vgl. unten Ziff. 4.5.4 und 4.8.

2.2.8.2.4 Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe b Bestimmung iv (Aufbewahrungspflicht)

Artikel 7 Absatz 3 GwG statuiert für Finanzintermediäre eine Aufbewahrungspflicht für Geschäftsbelege von mindestens 10 Jahren und geht damit über die im Übereinkommen statuierte Dauer von 5 Jahren hinaus.

2.2.8.3 Artikel 18 Absatz 2 Buchstabe a (Überwachung von Finanzinstituten, die Geldüberweisungen vornehmen)

Gemäss Artikel 18 Absatz 2 Buchstabe a sollen die Vertragsparteien Massnahmen zur Beaufsichtigung von Einrichtungen, die Geldüberweisungen vornehmen, erwägen. Das entsprechende Instrumentarium findet sich im Geldwäschereigesetz: Die Kontrollstelle ist zuständig für die Geldwäscherei-Aufsicht im Parabanken-Sektor. Der Aufsicht der Kontrollstelle sind alle juristischen und natürlichen Personen unterstellt, die eine Tätigkeit gemäss Artikel 2 Absatz 3 GwG ausüben (Finanzintermediäre). Mit dieser Bestimmung werden Einrichtungen des Parabanken-Sektors, die Geldüberweisungen vornehmen, weitgehend erfasst. Speziell mit Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe b GwG werden Personen erfasst, die Dienstleistungen für den Zahlungsverkehr erbringen, namentlich für Dritte elektronische Überweisungen vornehmen oder Zahlungsmittel wie Kreditkarten und Reisechecks ausgeben oder verwalten.

Wer als Finanzintermediär im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 GwG tätig sein will, muss sich gemäss Artikel 14 GwG entweder einer von der Kontrollstelle anerkannten Selbstregulierungsorganisation (SRO) anschliessen oder bei der Kontrollstelle eine Bewilligung für die Ausübung seiner Tätigkeit einholen. Nach Artikel 25 GwG sind die SRO verpflichtet, in ihren Reglementen die Voraussetzungen für den Anschluss (und Ausschluss) festzulegen. Die Voraussetzungen der Bewilligung der Kontrollstelle sind in Artikel 14 Absatz 2 geregelt (Handelsregistereintrag oder Ausübung der Tätigkeit auf Grund einer behördlichen Bewilligung, Sicherstellung der Erfüllung der Sorgfaltspflichten gemäss GwG durch interne Vorschriften und die Betriebsorganisation, guter Ruf des Finanzintermediärs und der mit seiner Verwaltung und Geschäftsführung betrauten Personen sowie Gewährleistung für die Erfüllung der Sorgfaltspflichten gemäss GwG durch diese Personen). Ein Finanzintermediär, der weder über einen SRO-Anschluss noch über eine Bewilligung der Kontrollstelle verfügt, wird mit Busse von bis zu 200 000 Franken bestraft (Art. 36 GwG).

2.2.8.4 Artikel 18 Absatz 2 Buchstabe b (Überwachung des grenzüberschreitenden Bargeldverkehrs)

Das Übereinkommen regt hinsichtlich des grenzüberschreitenden Bargeldverkehrs die Einführung von praktisch durchführbaren Massnahmen an, die jedoch strengen Sicherheitsbestimmungen zur Gewährleistung der ordnungsgemässen Verwendung von Informationen unterliegen müssen und in keiner Weise den freien Kapitalverkehr behindern dürfen.

In der Schweiz besteht für die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Waren grundsätzlich eine Deklarationspflicht⁸². Da Bargeld zoll- und mehrwertsteuerfrei ist und dessen Ein-, Aus- und Durchfuhr nicht eingeschränkt ist (keine Devisendeklarationspflicht)⁸³, besteht auf Grund von Effizienzüberlegungen kein Anlass zur speziellen Überwachung durch die Zollverwaltung. Eine sinnvolle Überwachung müsste gegebenenfalls – nebst dem Handelswarenverkehr – auch den Reisendenverkehr mit einbeziehen, bei welchem indessen eine konsequente Durchsetzung einer Deklarationspflicht für Bargeld unmöglich ist⁸⁴. Umfassende Kontrollen sind im grenzüberschreitenden Verkehr in diesem Umfang und mit den vorhandenen Ressourcen illusorisch. Ebenso wenig gewährleistet ist eine lückenlose Überwachung der grünen Grenze. Werden jedoch im Rahmen der Zollkontrolle Anhaltspunkte festgestellt, die auf einen Verdacht auf strafbare Handlungen schliessen lassen (z.B. im Zusammenhang mit Geldwäscherei oder einem Verbrechen), so wird dies bereits heute nach gängiger Praxis entweder der Meldestelle für Geldwäscherei gemeldet, oder es wird unverzüglich die Polizei beigezogen.

2.2.8.5 Artikel 18 Absätze 3 und 4 (Zusammenarbeit und Informationsaustausch zwischen Behörden)

Gegenstand von Artikel 18 Absatz 3 sind die Zusammenarbeit sowie der Informationsaustausch bei der Verhütung und der Verfolgung der Terrorismusfinanzierung auf internationaler Ebene. Die Zusammenarbeit umfasst zum einen die eigentliche Rechtshilfe⁸⁵, d. h. die Vornahme von Prozesshandlungen oder aller im Strafverfahren zulässigen Zwangsmassnahmen, welche auf dem Weg der Rechtshilfe zwischen Justizbehörden erfolgen. So besteht unter anderem die Möglichkeit der Verfügung vorläufiger Massnahmen wie beispielsweise der Blockierung von Bankkonten (Art. 18 IRSG) oder, wenn ein Verfahren in der Schweiz eingeleitet worden ist, die spontane Übermittlung von Beweismitteln und Informationen an ausländische Behörden (Art. 67a IRSG). Neben multilateralen Übereinkommen zur Terrorismusbekämpfung hat die Schweiz ein Netz bilateraler Instrumente – u. a. mit den Vereinigten Staaten – in den spezifischen Bereichen der Rechtshilfe in Strafsachen und der Auslieferung geschaffen. Sämtliche dieser Instrumente zielen auf die Bekämpfung der Kriminalität hin, worin der Terrorismus eingeschlossen ist. Das IRSG und die dazugehörige Vollzugsverordnung ermöglichen der Schweiz, in Sachen Rechtshilfe auch mit Staaten zusammenzuarbeiten, mit denen sie kein Abkommen unterzeichnet hat. Im Bundesamt für Justiz obliegt die Behandlung von Rechtshilfe- und Auslieferungersuchen der Abteilung für internationale Rechtshilfe.

Zum anderen umfasst die internationale Zusammenarbeit auch den polizeilichen Nachrichtenaustausch oder den polizeilichen Rechtshilfeverkehr, d. h. die Zusammenarbeit zwischen Polizeibehörden, jedoch ohne die Anordnung von Zwangsmassnahmen. In der Schweiz stellt die Bundeskriminalpolizei bei der Bekämpfung krimineller und terroristischer Organisationen sowie der internationalen Wirt-

⁸² Art. 6 Abs. 1 Zollgesetz, SR 631.0.

⁸³ Art. 14 Ziff. 3 Zollgesetz und Art. 74 Ziff. 2 Mehrwertsteuergesetz, SR 641.20.

⁸⁴ Täglich überqueren durchschnittlich 650 000 Reisende und 270 000 Fahrzeuge die Schweizer Grenze.

⁸⁵ Art. 63 ff. IRSG.

schaftskriminalität⁸⁶ die kriminalpolizeiliche Zusammenarbeit mit anderen Staaten sicher⁸⁷. Der Informationsaustausch erfolgt hier in der Regel über Interpol, das seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 eine ständige Task Force eingerichtet hat. Die Schweiz arbeitet schon seit Jahren intensiv mit Interpol zusammen und wird entsprechend den eigenen Prioritäten und Ressourcen auch einen aktiven Beitrag in den seit dem 11. September 2001 eingesetzten Arbeitsgruppen oder auf strategischer Ebene leisten.

Die Attentate in den USA haben gezeigt, dass die Bedeutung des Informationsaustausches gerade auch im Bereich der Terrorismusfinanzierung nicht zu unterschätzen ist. Die Bundesanwaltschaft und das Bundesamt für Polizei haben aus diesem Anlass einen als «Task Force Terror USA» bezeichneten Stab eingesetzt, um die Zusammenarbeit mit den ausländischen Behörden und die Durchführung des nach den Attentaten vom 11. September 2001 eingeleiteten kriminalpolizeilichen Ermittlungsverfahrens wirksamer zu gestalten. Dieser Stab fungiert als Kooperationszentrale für die schweizerischen Untersuchungen, die Zuweisung der Ermittlungsaufgaben, die Evaluation von Informationen, die Prioritätensetzung sowie die Kontaktnahme und Zusammenarbeit mit den kantonalen und ausländischen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden.

Überdies beteiligt sich auch die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) im Bundesamt für Polizei als die Financial Intelligence Unit (FIU) der Schweiz am internationalen Informationsaustausch im Bereich der Terrorismusfinanzierung. Die MROS ist dabei in der Lage, mit den entsprechenden ausländischen Behörden Informationen auszutauschen⁸⁸. Die FIUs sind in der «Egmont-Gruppe»⁸⁹ vereint, der die Schweiz und 68 weitere Länder angehören und deren Kanäle namentlich seit dem 11. September 2001 rege benutzt werden.

2.2.9 Artikel 19 (Mitteilung an den UNO-Generalsekretär über durchgeführte Strafverfahren)

Artikel 19 hält die Vertragsparteien an, den UNO-Generalsekretär über den Ausgang von Strafverfahren zu unterrichten, welche wegen der Finanzierung von Terrorismus geführt worden sind.

⁸⁶ Art. 7 Bundesgesetz vom 7. Okt. 1994 über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes (ZentG), SR 360; Art. 1 Bst. b Verordnung vom 30. Nov. 2001 über die Wahrnehmung kriminalpolizeilicher Aufgaben im Bundesamt für Polizei, SR 360.1.

⁸⁷ Die Rechtsgrundlagen finden sich in Art. 351^{quater} und 351^{quinquies} StGB, Art. 75a IRSG, Art. 35 Abs. 2 der Verordnung vom 24. Febr. 1982 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSV, SR 351.11) sowie in Art. 13 ZentG.

⁸⁸ Rechtsgrundlage bildet Art. 32 Abs. 2 GWG.

⁸⁹ Der «Egmont-Gruppe» gehören diejenigen FIUs an, welche als zentrale Behörden eines Landes Verdachtsmeldungen entgegennehmen, diese analysieren und an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden weiterleiten. Das Ziel der «Egmont-Gruppe» ist es, einen gesicherten, raschen und rechtlich zulässigen Austausch von Informationen, die der Bekämpfung der Geldwäscherei dienen, zu garantieren. Infolge der Terrorattentate vom 11. September 2001 ist der Informationsaustausch auf den Bereich der Bekämpfung des Terrorismus ausgedehnt worden und geniesst seither einen besonderen Stellenwert.

2.2.10 Artikel 20–22 (Beachtung des Völkerrechts)

Die Artikel 20–22, welche ganz oder teilweise aus früheren Übereinkommen gegen den Terrorismus übernommen wurden, rufen die Prinzipien der souveränen Gleichheit der Staaten, der territorialen Integrität und der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten in Erinnerung. Auch wird betont, dass durch dieses Übereinkommen bestehende völkerrechtliche Rechte und Pflichten der Vertragsstaaten nicht berührt werden, welche sich unter anderem aus der UNO-Charta, dem humanitären Völkerrecht und anderen relevanten Übereinkommen, z. B. Menschenrechtsverträgen, ergeben.

2.2.11 Artikel 23 (Änderungen der Anlage)

Die Definition des Terrorismus im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 des Übereinkommens stützt sich einerseits auf die konstitutiven Elemente der Straftaten im Sinne der in der Anlage zu diesem Übereinkommen genannten anderen Anti-Terrorismus-Verträgen (Bst. a), andererseits auf die Definition, welche durch dieses Übereinkommen selbst gegeben wird (Bst. b). Artikel 23 bezweckt, den Anwendungsbereich dieses Übereinkommens nicht auf die bereits existierenden Verträge, auf die sich Artikel 2 Absatz 1 bezieht, zu beschränken. Demzufolge sieht dieser Artikel einen detaillierten Mechanismus vor, der es erlaubt, die Liste der in der Anlage genannten Verträge entsprechend der internationalen Rechtsentwicklung anzupassen und zu vervollständigen. Es ist zu betonen, dass allfällige Änderungen der Anlage für die Vertragsparteien nur verbindlich sind, wenn sie diese anerkennen.

2.2.12 Artikel 24 (Streitbeilegung)

Artikel 24 Absatz 1 beschreibt den Mechanismus der Streiterledigung hinsichtlich der Auslegung oder Anwendung des Übereinkommens. In einem ersten Schritt sollen die Streitigkeiten durch Verhandlungen gelöst werden. In einem zweiten Schritt haben die Parteien die Möglichkeit, ad hoc ein Schiedsgericht anzurufen. Falls es zu keiner Einigung kommt, sieht das Übereinkommen einen letzten Rekurs gegen das schiedsgerichtliche Urteil an den Internationalen Gerichtshof vor. Artikel 24 Absatz 2 sieht vor, dass alle Staaten einen Vorbehalt gegen die in Absatz 1 vorgesehene obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit anbringen können. Dieser Vorbehalt kann jederzeit widerrufen werden (Art. 24 Abs. 3).

Der Wortlaut des Artikels 24 entspricht demjenigen anderer UNO-Übereinkommen gegen den Terrorismus, denen die Schweiz als Vertragspartei angehört. Ausserdem ist die Schweiz dem Statut des Internationalen Gerichtshofes beigetreten⁹⁰ und hat die obligatorische Gerichtsbarkeit dieses Gerichtshofes gemäss Artikel 36 des Statuts anerkannt.

⁹⁰ SR 0.193.501. Das Statut ist für die Schweiz am 28.7.1948 in Kraft getreten.

2.2.13

Artikel 25-28 (Schlussbestimmungen)

Die Artikel 25-28 enthalten die üblichen Schlussbestimmungen betreffend Unterzeichnung, Inkrafttreten und Kündigung des Übereinkommens.

Das Übereinkommen stand allen Staaten vom 10. Januar 2000 bis zum 31. Dezember 2001 am UNO-Hauptsitz in New York zur Unterzeichnung offen (Art. 25 Abs. 1). Nach Ablauf dieser Frist ist nun nur noch ein Beitritt zum Übereinkommen möglich (Art. 25 Abs. 3). Die Instrumente der Ratifikation, Annahme, Genehmigung oder des Beitritts müssen beim UNO-Generalsekretär hinterlegt werden (Art. 25 Abs. 2 und 3). Die Schweiz hat das Übereinkommen am 13. Juni 2001 unterzeichnet.

Artikel 26 bestimmt, dass das Übereinkommen 30 Tage nach der 22. Ratifikation in Kraft tritt. Dies ist am 10. April 2002 geschehen. Für Staaten, welche das Übereinkommen nach diesem Datum ratifizieren oder ihm beitreten, tritt das Übereinkommen 30 Tage nach der Hinterlegung der Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde in Kraft.

Schliesslich kann ein Staat das Übereinkommen jederzeit kündigen, indem er die Kündigung dem UNO-Generalsekretär schriftlich notifiziert (Art. 27).

3 Internationales Übereinkommen vom 15. Dezember 1997 zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge

3.1 Allgemeiner Teil

3.1.1 Entstehung des Übereinkommens

Im Dezember 1996 unterbreitete Frankreich der UNO im Namen der G-8 den Text für ein Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge. In der Resolution 51/210 vom 17. Dezember 1996 nahm die UNO-Generalversammlung diese Idee auf und rief einen Ad-hoc-Ausschuss zur Bekämpfung des Terrorismus ins Leben, den sie mit der Ausarbeitung eines Entwurfs für ein solches Übereinkommen beauftragte. Die ersten Diskussionen fanden vom 24. Februar bis 7. März 1997 im Ad-hoc-Ausschuss statt und wurden im Rahmen der Arbeitsgruppe des 6. Ausschusses der UNO-Generalversammlung vom 22. September bis 3. Oktober 1997 fortgesetzt. Am Ende dieser Herbstsession einigten sich die Delegationen auf einen Übereinkommenstext, jedoch ohne die noch offene Frage des Ausschlusses der bewaffneten Streitkräfte vom Anwendungsbereich des Übereinkommens zu regeln⁹¹. Daraufhin überwies die Arbeitsgruppe den Textentwurf an den 6. Ausschuss, welcher dank intensiver Verhandlungen im November einen Kompromiss über die Frage der bewaffneten Streitkräfte erzielen konnte. Am 15. Dezember 1997 verabschiedete die UNO-Generalversammlung das Internationale Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge im Konsensverfahren⁹². Das Übereinkommen wurde vom 12. Januar 1998 bis zum 31. Dezember 1999 am Hauptsitz

⁹¹ Siehe Ziff. 3.2.8.

⁹² A/RES/52/164

der UNO in New York zur Unterzeichnung aufgelegt. Es ist am 23. Mai 2001 in Kraft getreten. Heute⁹³ haben 58 Staaten das Übereinkommen unterzeichnet, 63 haben es ratifiziert.

3.1.2 Die Schweiz und die Vorarbeiten zum Übereinkommen

Die Schweiz beteiligte sich aktiv an den Verhandlungen für ein Übereinkommen über die Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge. Sie unterbreitete unter anderem Vorschläge zur Formulierung des Straftatbestandes (Art. 2) und zur Anwendbarkeit des Übereinkommens auf staatliche Streitkräfte (Präambel und Art. 19)⁹⁴. Zudem bezog sie Position zur Auslieferung (Art. 8), zu den menschenrechtlichen Garantien für Personen, gegen welche wegen des Verdachts auf terroristische Betätigung ein Verfahren eröffnet wurde (Art. 14), sowie zur internationalen Zusammenarbeit bei der Verhütung von Terrorakten (Art. 15).

3.1.3 Bedeutung und Inhalt des Übereinkommens

Das Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge erfasst durch seinen Gegenstand zahlreiche terroristische Akte, die in der Welt begangen werden. Es umschreibt «Sprengsatz oder andere tödliche Vorrichtungen» (Art. 1 Abs. 3) in einem weiten Sinn. Dank dieser Definition ist dieses Übereinkommen auf terroristische Akte, welche toxische Chemikalien, biologische Kampfstoffe, Toxine oder ähnliche Stoffe oder Strahlung oder radioaktive Stoffe verwenden, anwendbar. Der persönliche Anwendungsbereich des Übereinkommens erstreckt sich auf alle Urheber solcher Akte, unabhängig davon, ob sie den terroristischen Akt begangen oder nur versucht haben. Das Übereinkommen erfasst die Ausführenden wie auch die Komplizen, die Organisatoren und die Personen, welche auf irgendeine Weise zur Begehung der Tat beitragen (Art. 2). Ausgeschlossen vom Anwendungsbereich des Übereinkommens sind die militärischen Streitkräfte in Zeiten bewaffneter Konflikte (Art. 19 Abs. 2).

Das Übereinkommen schafft ein System der Verhütung und der Bestrafung terroristischer Bombenanschläge: Die Staaten sollen auf der Basis von Artikel 15 bei der Verhütung terroristischer Akte zusammenarbeiten. Gleichzeitig verlangt das Übereinkommen, dass die darin umschriebenen Handlungen im innerstaatlichen Recht für strafbar erklärt und mit angemessenen Strafen bedroht werden, welche die Schwere der Tat berücksichtigen (Art. 4). Vervollständigt wird die wirksame Bestrafung terroristischer Bombenanschläge durch Regeln über die internationalen Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten (Art. 7–13).

⁹³ Stand vom 19. Juni 2002.

⁹⁴ Art. 3 des Vorentwurfs; vgl. Ziff. 3.2.8.

Tierseuchen vor, und Artikel 233 StGB stellt die Verbreitung von für die Land- und Forstwirtschaft gefährlichen Schädlingen unter Strafe. Das vorsätzliche Freisetzen von Atomenergie oder das böswillige Stören des Betriebs einer Atomanlage, in der Absicht, das Leben oder die Gesundheit von Menschen oder fremde Sachen von erheblichem Wert zu gefährden, wird nach Artikel 29 des Atomgesetzes⁹⁵ ausdrücklich mit Zuchthaus geahndet. Mit Zuchthaus oder Gefängnis wird bestraft, wer vorsätzlich Menschen oder Sachen einer ionisierenden Strahlung aussetzt, in der Absicht, deren Gesundheit zu schädigen bzw. ihre Brauchbarkeit zu beeinträchtigen (Art. 31 Atomgesetz). Strafbar sind auch die entsprechenden Vorbereitungshandlungen (Art. 32 Atomgesetz). Im Weiteren sieht das Kriegsmaterialgesetz⁹⁶ Zuchthaus- und Gefängnisstrafen für den Fall der unzulässigen Verfügung über Kernwaffen, biologische und chemische Waffen vor.

Subjektiver Tatbestand

Das Übereinkommen verlangt, dass der Täter den Sprengsatz vorsätzlich befördert, anbringt, auslöst oder zur Explosion bringt. Zusätzlich muss der Täter in der Absicht gehandelt haben, den Tod, schwere Körperverletzungen oder schwere Sachbeschädigungen zu verursachen. Sachbeschädigungen werden jedoch nur dann vom Übereinkommen erfasst, wenn der Täter beabsichtigt, die Tatorte weitgehend zu zerstören und diese Zerstörung zu erheblichem wirtschaftlichem Schaden führt oder führen kann. Fahrlässiges Handeln oder die Absicht, geringere Sachbeschädigungen zu begehen, wie sie beispielsweise bei gewalttätigen Demonstrationen entstehen können, fallen daher grundsätzlich nicht unter das Übereinkommen.

Versuch und Teilnahme

Auch der Versuch zur Begehung von Bombenschlägen, die Mittäter- und Gehilfschaft sowie die Anstiftung (Art. 2 Abs. 2 und 3 Bst. a und b) sind strafbar. Diese Formen der Tatbegehung werden durch die Regeln des Allgemeinen Teils des Schweizerischen Strafgesetzbuches erfasst. Die gemäss Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe c ebenfalls verbotene Unterstützung einer terroristischen Gruppe kann über die Gehilfschaft zum Terrorakt oder durch Unterstützung einer kriminellen Organisation gemäss Artikel 260^{ter} StGB erfasst werden.

Rechtswidrigkeit

Artikel 2 erwähnt ausdrücklich, dass die Verwendung von Sprengstoff in rechtswidriger Weise erfolgt sein muss. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die Verwendung von Sprengstoffen durch Personen, welche dies in zulässiger Weise im Rahmen ihrer Berufsausübung tun (z.B. Sprengmeister, Militär, Industrie, Landwirtschaft usw.), nicht als Terrorismus gilt⁹⁷.

⁹⁵ SR 732.0

⁹⁶ SR 514.51

⁹⁷ Hingegen stellt das Schweizerische Strafgesetzbuch auch die vorsätzliche Gefährdung von Menschen und Eigentum ohne verbrecherische Absicht oder deren fahrlässige Gefährdung durch Sprengstoffe oder giftige Gase unter Strafe (vgl. Art. 225 StGB). Weitere Vorschriften über den unbefugten Verkehr mit Sprengmitteln sind im Sprengstoffgesetz (SR 941.41) enthalten.

3.2.2 Artikel 3 (Geltungsbereich des Übereinkommens)

Artikel 3 enthält Ausnahmen vom sachlichen Geltungsbereich des Übereinkommens, wenn ein Bezug zum Ausland fehlt. Das Übereinkommen findet keine Anwendung, wenn die Straftat in einem einzigen Staat begangen wird, der Verdächtige und die Opfer Angehörige dieses Staates sind, der Verdächtige sich im Hoheitsgebiet dieses Staates befindet und auch kein anderer Staat seine Gerichtsbarkeit begründen kann. Allerdings gelten auch bei solchen Taten ohne Bezug zum Ausland die jeweils zutreffenden Bestimmungen der Artikel 10–15.

3.2.3 Artikel 6 (Gerichtsbarkeit der Vertragsstaaten)

Das Übereinkommen unterscheidet in Artikel 6 Absätze 1 und 2 zwischen obligatorischer und fakultativer Gerichtsbarkeit der Vertragsstaaten. Die Bestimmungen über die obligatorische Gerichtsbarkeit entsprechen denjenigen von Artikel 7 Absatz 1 des Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus. Die Bestimmungen über die fakultative Gerichtsbarkeit haben im Vergleich zum Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus (Art. 7 Absatz 2) teilweise eine leicht andere Formulierung erhalten. Sie entsprechen jedoch inhaltlich den Bestimmungen jenes Übereinkommens. Dasselbe gilt auch für die Absatz 3–5 von Artikel 6, welche Absatz 3, 4 und 6 von Artikel 7 des Finanzierungsübereinkommens entsprechen⁹⁸.

3.2.4 Artikel 7–13 (Internationale Rechtshilfe in Strafsachen)

3.2.4.1 Artikel 7 Absätze 1 und 2 (Untersuchungspflicht)

Artikel 7 Absätze 1 und 2 entsprechen inhaltlich Artikel 9 Absätze 1 und 2 des Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus, weshalb hier auf die dortigen Ausführungen verwiesen wird⁹⁹.

3.2.4.2 Artikel 7 Absätze 3–6 (Konsularischer Schutz)

Artikel 7 Absätze 3–6 besitzen einen mit Artikel 9 Absätze 3–6 des Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus vergleichbaren Inhalt, weshalb hier auf die Ausführungen im Zusammenhang mit diesem Instrument verwiesen wird¹⁰⁰.

⁹⁸ Vgl. Ziff. 2.2.4.

⁹⁹ Vgl. Ziff. 2.2.6.1.

¹⁰⁰ Vgl. Ziff. 2.2.6.2.

3.2.4.3 Artikel 8 («Aut dedere aut iudicare»)

Artikel 8 besitzt einen im Verhältnis zu Artikel 10 des Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus ähnlichen Inhalt. Deshalb wird hier auf die Ausführungen im Zusammenhang mit der letztgenannten Bestimmung verwiesen¹⁰¹.

3.2.4.4 Artikel 9 (Auslieferung)

Artikel 9 ist materiell identisch mit Artikel 11 des Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus. Demzufolge wird auf die Ausführungen im Zusammenhang mit dieser Bestimmung verwiesen¹⁰².

3.2.4.5 Artikel 10 (Rechtshilfe)

Artikel 10 enthält inhaltlich eine ähnliche Regelung wie Artikel 12 Absätze 1 und 5 des Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus. Es sei deshalb auf die entsprechenden Erklärungen verwiesen¹⁰³.

3.2.4.6 Artikel 11 und 12 («Entpolitisierungs»- und Nichtdiskriminierungs-Klauseln)

Die Artikel 11 und 12 sind materiell ähnlichen Inhalts wie die Artikel 14 und 15 des Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus. Es wird auf die entsprechenden Ausführungen verwiesen¹⁰⁴.

3.2.4.7 Artikel 13 (Zeitweise Überstellung inhaftierter Personen)

Artikel 13 enthält eine materiell identische Regelung wie Artikel 16 des Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus. Es wird deshalb auf die Ausführungen zur letztgenannten Bestimmung verwiesen¹⁰⁵.

¹⁰¹ Vgl. Ziff. 2.2.6.3.

¹⁰² Vgl. Ziff. 2.2.6.4.

¹⁰³ Vgl. Ziff. 2.2.6.5.

¹⁰⁴ Vgl. Ziff. 2.2.6.7.

¹⁰⁵ Vgl. Ziff. 2.2.6.8.

3.2.5 Artikel 14 (Menschenrechtliche Garantien)

Artikel 14 enthält eine weitgehend gleiche Bestimmung wie Artikel 17 des Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus, weshalb auch hier auf die dortigen Ausführungen verwiesen werden kann¹⁰⁶.

3.2.6 Artikel 15 (Prävention und Informationsaustausch)

Der Informationsaustausch wird der Natur des Übereinkommens entsprechend vorwiegend auf justizieller und kriminalpolizeilicher Ebene erfolgen. Für Fragen eher technischer und administrativer Art im Zusammenhang mit dem Umgang mit Sprengstoff besteht zudem beim Bundesamt für Polizei eine Zentralstelle Sprengstoff, welche über die notwendigen nationalen und internationalen Kontakte zu den entsprechenden ausländischen Fachstellen verfügt. Im Übrigen kann auf die Kommentierung der gleichlautenden Bestimmungen von Artikel 18 Absätze 1 und 3 des Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus verwiesen werden¹⁰⁷.

Im Bereich der in Buchstabe c von Artikel 15 angesprochenen Tätigkeiten ist die Schweiz durch die Zentralstelle Sprengstoff im Bundesamt für Polizei und den Wissenschaftlichen Forschungsdienst seit Jahren international eng verknüpft. In der Kennzeichnung von gewerblichen Sprengstoffen hat die Schweiz eine Pionierrolle. Die Übernahme dieser Praxis als Empfehlungen in das Übereinkommen zeigt, dass die Schweiz ihre Anstrengungen in diesem Bereich fortführen soll.

3.2.7 Artikel 16 (Mitteilung an den UNO-Generalsekretär über durchgeführte Strafverfahren)

Artikel 16 hält die Vertragsparteien an, den UNO-Generalsekretär über den Ausgang von Strafverfahren zu unterrichten, welche wegen terroristischer Bombenanschläge geführt worden sind.

3.2.8 Artikel 17–19 (Beachtung des Völkerrechts)

Die Artikel 17–18 geben die Prinzipien der souveränen Gleichheit der Staaten, der territorialen Integrität und der Nicht-Einmischung in innere Angelegenheiten wieder.

Artikel 19 Absatz 1 bestimmt, dass das Übereinkommen die Rechte, Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten, die den Staaten und Individuen aus internationalem Recht, insbesondere der UNO-Charta und dem humanitären Völkerrecht erwachsen, nicht beeinflusst. Dieser erste Absatz bezweckt die Festsetzung von Garantien, insbesondere hinsichtlich der sensiblen Frage der Verpflichtungen der Streitkräfte nach Absatz 2. Der zweite Absatz sieht den Ausschluss der Streitkräfte vom Anwen-

¹⁰⁶ Vgl. Ziff. 2.2.7.

¹⁰⁷ Vgl. Ziff. 2.2.8.1 und 2.2.8.5.

dungsbereich des Übereinkommens in Zeiten von bewaffneten Konflikten vor, da diese Situation durch das humanitäre Völkerrecht geregelt wird. Ebenfalls nicht nach dem Massstab dieses Übereinkommens werden Aktivitäten der Streitkräfte beurteilt, wenn diese ausserhalb von bewaffneten Konflikten in Erfüllung ihrer dienstlichen Pflichten handeln, sofern ihre Aktivitäten von anderen Regeln des Völkerrechts erfasst werden.

Der ursprüngliche Entwurf beinhaltete einen Artikel 3, der in allgemeiner Weise die bewaffneten Streitkräfte eines Staates vom Anwendungsbereich des Übereinkommens ausschloss¹⁰⁸. Somit wäre die Detonation einer Bombe gegen Menschen, was gemäss Übereinkommen strafbar ist, in keinem Fall durch das Übereinkommen erfasst gewesen, wenn sie von bewaffneten Streitkräften ausgelöst worden wäre. Ein zweiter Absatz präziserte, dass keine Bestimmung des Übereinkommens so interpretiert werden darf, dass sie andere internationale Verpflichtungen des humanitären Völkerrechts ausser Kraft setzt. Für die Schweiz war es wichtig, dass Streitkräfte keine Blankovollmacht erhalten sollten, welche diese berechtigen würde, beispielsweise Sprengstoff gegen Oppositionelle oder Minderheiten einzusetzen. Sie brachte demzufolge einen Änderungsvorschlag ein, wonach das Übereinkommen nicht anwendbar sein soll, wenn die Streitkräfte eines Staates einen Sprengsatz oder eine andere tödliche Vorrichtung in einem bewaffneten Konflikt in *Übereinstimmung* mit dem humanitären Völkerrecht zum Einsatz bringen¹⁰⁹. Der Schweizer Vorschlag bedeutete nicht, dass damit in allen anderen Fällen der Einsatz von Sprengstoff durch die Streitkräfte generell verboten wäre. Selbstverständlich ist es beispielsweise ausserhalb eines bewaffneten Konflikts zur Abwehr einer konkreten, gemeingefährlichen Tat erlaubt, im Rahmen der Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit auch Sprengmittel einzusetzen. Dies ergibt sich aus dem Grundsatz der Notwehr oder des Notstands, der in praktisch allen Rechtsordnungen der Welt vorzufinden ist und zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Völkerrechts gezählt werden darf. Vielmehr wollte der Schweizer Vorschlag unterstreichen, dass der Einsatz von Sprengmitteln durch die Streitkräfte, der nicht durch das humanitäre Völkerrecht gerechtfertigt ist, oder der in Friedenszeiten nicht durch militärische Pflichten geboten ist, nicht als rechtlich zulässige Handlung angesehen würde.

Diese heikle Frage spaltete die verschiedenen Delegationen während längerer Zeit. An der Sitzung der Arbeitsgruppe des 6. Ausschusses im Herbst 1997 konnte kein befriedigender Kompromiss gefunden werden. Nach intensiven Verhandlungen während des 6. Ausschusses und im Anschluss an einen Vorschlag von Costa Rica konnte die Schweiz einen Kompromiss zur Formulierung von Artikel 19 annehmen. Dieser sah einen Verweis auf die Streitkräfte in der Präambel des Übereinkommens vor, wonach durch den Ausschluss gewisser Handlungen vom Anwendungsbereich des Übereinkommens ansonsten rechtswidrige Handlungen weder entschuldigt noch rechtmässig werden und die Strafverfolgung nach anderen Gesetzen ebensowenig verhindert wird. Dadurch konnte klargestellt werden, dass auch Aktivitäten von Streitkräften oder von Zivilpersonen im Dienste der Streitkräfte¹¹⁰ (z. B. Angehörige

¹⁰⁸ A/AC.252/L.2.

¹⁰⁹ A/AC.252/1997/WP.30.

¹¹⁰ Gemäss Art. 1 Abs. 4 des Übereinkommens gehören zu den Streitkräften eines Staates nicht nur die Streitkräfte, die nach Massgabe des innerstaatlichen Rechts hauptsächlich für die nationale Verteidigung oder Sicherheit organisiert, ausgebildet und ausgerüstet sind, sondern auch Personen, die diese Streitkräfte unterstützen und deren Befehlsgewalt, Aufsicht und Verantwortung förmlich unterstellt sind.

militärischer Geheimdienste), welche nicht nach dem Massstab des humanitären Völkerrechts beurteilt werden, gegebenenfalls strafrechtlich verfolgt werden können, wenn sie insbesondere in Friedenszeiten gegen anderes Recht verstossen.

3.2.9 Artikel 20 (Streitbeilegung)

Die Formulierung von Artikel 20 entspricht derjenigen anderer Übereinkommen der UNO gegen den Terrorismus, welchen die Schweiz beigetreten ist. Auch im Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus ist dasselbe Streitbeilegungsverfahren vorgesehen, weshalb für die Einzelheiten auf die dortigen Ausführungen verwiesen werden kann¹¹¹.

3.2.10 Artikel 21–24 (Schlussbestimmungen)

Die Artikel 21–24 enthalten die üblichen Schlussbestimmungen betreffend Unterzeichnung, Inkrafttreten und Kündigung des Übereinkommens.

Das Übereinkommen stand allen Staaten vom 12. Januar 1998 bis zum 31. Dezember 1999 am UNO-Hauptsitz in New York zur Unterzeichnung offen (Art. 21 Abs. 1). Nach Ablauf dieser Frist kann ein Staat dem Übereinkommen nur noch beitreten (Art. 21 Abs. 3). Die Instrumente der Ratifikation, Annahme, Genehmigung oder des Beitritts müssen beim UNO-Generalsekretär hinterlegt werden (Art. 21 Abs. 2 und 3). Die Schweiz wird von der Möglichkeit gemäss Absatz 3 Gebrauch machen und dem Übereinkommen beitreten.

Artikel 22 bestimmt, dass das Übereinkommen 30 Tage nach der 22. Ratifikation in Kraft tritt. Dies ist am 23. Mai 2001 geschehen. Für Staaten, welche das Übereinkommen nach diesem Datum ratifizieren oder ihm beitreten, tritt das Übereinkommen 30 Tage nach der Hinterlegung der Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde in Kraft.

Schliesslich kann ein Staat das Übereinkommen jederzeit kündigen, indem er die Kündigung dem UNO-Generalsekretär schriftlich notifiziert (Art. 23).

4 Anpassungen des schweizerischen Rechts

4.1 Regelungskonzept

Im Zentrum des vorgeschlagenen Regelungskonzepts steht eine neue allgemeine Terrorismusstrafnorm (Art. 260^{quinquies} E-StGB) sowie eine eigenständige Strafnorm der Terrorismusfinanzierung (Art. 260^{sexies} E-StGB), welche zum eigentlichen Terrorakt nicht akzessorisch ist, das heisst nicht voraussetzt, dass der eigentliche Terrorakt zur Ausführung gelangen muss.

Sodann wird die Verantwortlichkeit des Unternehmens, die von den Räten im Rahmen der Revision des Allgemeinen Teils des StGB materiell bereits bereinigt wor-

¹¹¹ Vgl. Ziff. 2.2.12.

den ist, von jener Vorlage in die vorliegende Revision übergeführt und die entsprechende Bestimmung um die Artikel 260^{quinquies} und 260^{sexies} E-StGB als Straftaten, für welche eine primäre Haftung des Unternehmens möglich ist, ergänzt. Weitere Modifikationen betreffen die Artikel 27^{bis}, 260^{bis} und 260^{ter} (Ergänzung der Deliktskataloge resp. des Randtitels) sowie 340^{bis} StGB (Einführung der Bundesgerichtsbarkeit für Terrorismus und Terrorismusfinanzierung). Ebenfalls ergänzt wird der Katalog der überwachungsfähigen Delikte von Artikel 3 des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs.

Lediglich geringfügiger Anpassungsbedarf ergibt sich hinsichtlich der Übernahme des neuen Randtitels von Art. 260^{ter} StGB («kriminelle und terroristische Organisationen») in einzelne Bestimmungen des Strafgesetzbuches, des Militärstrafgesetzes, des Zentralstellengesetzes und des Geldwäschereigesetzes.

4.2 Ergänzung des bestehenden strafrechtlichen Abwehrdispositivs gegen Terrorismus und dessen Finanzierung

4.2.1 Die Erfassung von Terrorismus und Terrorismusfinanzierung durch das geltende Strafrecht

Obschon das geltende Strafrecht keine Norm enthält, welche Terrorismus und dessen Finanzierung explizit unter Strafe stellt, bestehen zahlreiche Straftatbestände, mit denen solche Akte erfasst werden können. Zu nennen sind beispielsweise Delikte gegen Leib und Leben (Art. 111 ff. StGB), Freiheitsberaubung, Entführung und Geiselnahme (Art. 183 ff. StGB), gemeingefährliche Verbrechen wie Brandstiftung und Sprengstoffdelikte (Art. 221 ff. StGB) und andere mehr. Strafbar sind stets auch der Versuch sowie Anstiftung und Gehilfenschaft zu diesen Taten, wobei insbesondere die letztgenannte Teilnahmeform auch auf Finanzierungshandlungen zugeschnitten ist.

Von besonderer Bedeutung zur Erfassung des terroristischen Vor- und Umfeldes sind die strafbaren Vorbereitungshandlungen (Art. 260^{bis} StGB) sowie der Tatbestand der kriminellen Organisation (Art. 260^{ter} StGB). Beiden Bestimmungen ist gemeinsam, dass sie bereits zur Anwendung kommen können, bevor mit der Ausführung eines geplanten Terroranschlags begonnen wird. Namentlich Artikel 260^{ter} StGB ist, obschon er noch unter dem Titel «kriminelle Organisation» steht, nebst mafiosen Verbindungen spezifisch auch auf terroristische Organisationen zugeschnitten. Dies kommt insbesondere in der Zwecksetzung der Begehung von Gewaltverbrechen zum Ausdruck, die für terroristische Organisationen typisch ist. Die Zugehörigkeit zu und die Finanzierung einer terroristischen Organisation können mithin als Beteiligung bzw. Unterstützung unter Artikel 260^{ter} StGB subsumiert werden.

4.2.2 Erforderlichkeit und Funktion der neuen Strafnormen

Auch wenn Artikel 260^{ter} StGB zweifellos der wichtigste Anwendungsfall zur Erfassung des terroristischen Umfeldes bildet, das heisst terroristische Gruppierungen in

aller Regel die Voraussetzungen einer kriminellen Organisation erfüllen, ist solches durchaus nicht zwingend der Fall: Es bleiben Finanzierungshandlungen zu Gunsten von weiteren, schwächer strukturierten Gruppierungen und zu Gunsten von terroristischen Einzeltätern, die nicht von Artikel 260^{er} StGB abgedeckt sind. Aber auch in Fällen, wo zur Verfügung gestellte Vermögenswerte tatsächlich für einen terroristischen Akt verwendet werden oder einer kriminellen Organisation zufließen, wird der erforderliche Nachweis des Kausalzusammenhangs zwischen Finanzierung und Anschlag bzw. der konstitutiven Elemente einer kriminellen Organisation nicht immer einfach zu erbringen sein.

Insbesondere aber ist nicht zu verkennen, dass die vom UNO-Übereinkommen gegen die Terrorismusfinanzierung in dessen Artikel 2 umschriebenen Straftaten vom geltenden schweizerischen Recht nicht vollständig abgedeckt werden. Wie bereits erwähnt, setzt das Übereinkommen eine selbstständige Finanzierungsstrafnorm voraus, das heisst eine Strafnorm, die nicht in Akzessorietät zum eigentlichen Terrorakt steht. So kommt es gemäss Artikel 2 Absatz 3 des Übereinkommens für die Strafbarkeit der Finanzierung nicht darauf an, ob die Vermögenswerte tatsächlich für einen Terrorakt Verwendung fanden. Zudem soll gemäss Absatz 5 Buchstabe a in Verbindung mit Absatz 4 derselben Bestimmung auch die blossе Gehilfenschaft an der versuchten Finanzierung strafbar erklärt werden können.

Sofern eine geplante terroristische Haupttat – beispielsweise die Entführung und Sprengung eines Verkehrsflugzeugs – die Versuchsschwelle nicht erreicht, wäre die Finanzierung mangels so genannter tatsächlicher Akzessorietät der Teilnahme nicht als Gehilfenschaft an der Haupttat (Tötung, Geiselnahme u.a.m.) strafbar. Gleiches gilt erst recht für die versuchte Finanzierung und die Gehilfenschaft dazu. Möglich wäre demgegenüber, die Finanzierung als strafbare Vorbereitung der Haupttat gemäss Artikel 260^{bis} StGB zu erfassen; allerdings nur dann, wenn allein in der Finanzierungshandlung «planmässig(e) konkrete technische oder organisatorische Vorkehrungen» im Hinblick auf die Begehung der Haupttaten zu sehen wären. Bildet die Finanzierungshandlung dagegen lediglich einen Teilbeitrag zur Vorbereitung, ist festzuhalten, dass die Strafbarkeit der blossen Teilnahme an einer strafbaren Handlung nach Artikel 260^{bis} StGB schon im Grundsatz umstritten ist¹¹². Dass hier auch der Tatbestand der kriminellen Organisation (Art. 260^{er}) nicht durchgehend greift, wurde bereits dargelegt.

Es ergibt sich somit, dass zwar bereits das geltende Strafrecht die Terrorismusfinanzierung zu einem guten Teil erfasst. Hingegen bleiben Lücken, die zur vollständigen Umsetzung des Übereinkommens mit einem Auffangtatbestand der Terrorismusfinanzierung geschlossen werden müssen. Auch in anderen Ländern wird zur Zeit das bestehende gesetzliche Dispositiv gegen den Terrorismus um spezifische Bestimmungen gegen die Terrorismusfinanzierung überprüft und ergänzt. Im Hinblick auf die Ratifikation des Übereinkommens gegen die Finanzierung des Terrorismus

¹¹² Ebenso Gunter Arzt, *Zur Revision des Strafgesetzbuches vom 9. Oktober 1981 im Bereich der Gewaltverbrechen*, ZStrR 100 (1983) 274 f.; Günter Stratenwerth, *Schweizerisches Strafrecht – Besonderer Teil II*, 5. Auflage, Bern 2000, S. 196 Rz 14 m.w.N.; a.M. Philippe Graven, *L'infraction pénale punissable*, 2. Auflage, Bern 1995, S. 258; Jörg Rehberg, *Strafrecht IV – Delikte gegen die Allgemeinheit*, 2. Auflage, Zürich 1996, S. 168; Stefan Trechsel, *Schweizerisches Strafgesetzbuch – Kurzkommentar*, 2. Auflage, Zürich 1997, Rz 7 zu Art. 260^{bis} StGB m.w.N.

stehen entweder Gesetzesänderungen an (z. B. Dänemark¹¹³, Finnland¹¹⁴, Irland¹¹⁵, Schweden¹¹⁶) oder sind bereits in Kraft getreten (z.B. Australien¹¹⁷, Frankreich¹¹⁸, Italien¹¹⁹, Kanada¹²⁰, Norwegen¹²¹, Spanien¹²², UK¹²³, USA¹²⁴).

Die Umsetzung der Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus und zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge setzen die Einführung eines allgemeinen Terrorismustatbestandes an sich nicht voraus. Gleiches gilt im Übrigen auch mit Blick auf die Spezialempfehlungen der FATF, welche die Kriminalisierung der Terrorismusfinanzierung, von terroristischen Akten sowie von terroristischen Organisationen verlangen¹²⁵. Weiter hat die allgemeine Terrorismusstrafnorm auch nicht die Funktion, bislang straflose Sachverhalte neu unter Strafe zu stellen. Es geht vielmehr darum, das spezifische Unrecht von Terroranschlägen angemessen zu erfassen und zu bestrafen. Mit den herkömmlichen Strafnormen lassen sich solche Anschläge nicht immer angemessen sanktionieren, da ihr Unrechtsgehalt – dies hat insbesondere auch der 11. September 2001 gezeigt – weit über die von den bestehenden Strafnormen geschützten Rechtsgüter hinausgehen kann¹²⁶. Strafnormen, mit denen Terrorismus spezifisch und besonders streng geahndet wird, existieren bereits in mehreren Ländern (z. B. Frankreich¹²⁷, Italien¹²⁸, Kanada¹²⁹, Portugal¹³⁰, Spanien¹³¹, UK¹³², USA¹³³) oder werden zur Zeit vorbereitet (z. B. Finnland¹³⁴, Niederlande¹³⁵). Eine entsprechende Verpflichtung bildet u.a. Bestandteil

113 Vgl. Report by Denmark to the Counter-Terrorism Committee pursuant to paragraph 6 of Security Council Resolution 1373 (2001) of 28.12.2001, U.N. Doc. S/2001/1303.

114 Vgl. Report by Finland to the Counter-Terrorism Committee pursuant to paragraph 6 of Security Council Resolution 1373 (2001) vom 28.12.2001, U.N. Doc. S/2001/1251.

115 Vgl. Report by Ireland to the Counter-Terrorism Committee pursuant to paragraph 6 of Security Council Resolution 1373 (2001) vom 28.12.2001, U.N. Doc. S/2001/1252.

116 Vgl. Report by Sweden to the Counter-Terrorism Committee established under paragraph 6 of resolution 1373 (2001) vom 24.12.2001, U.N. Doc. S/2001/1233.

117 Charter of the United Nations (Anti-terrorism Measures) Regulations 2001, Commonwealth of Australia Gazette of 9 October 2001.

118 Neuer Artikel 421-2-2 Code pénal, eingefügt durch das Gesetz Nr. 2001-1062 vom 15.11.2001, Journal Officiel vom 16.11.2001 (*Loi relative à la sécurité quotidienne*).

119 Art. 270bis Codice Penale, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana vom 18.12.2001 (Serie generale n. 293), in Kraft getreten am 19.12.2001.

120 Section 83.02 Anti-Terrorism Act 2001 (Bill C-36), in Kraft getreten am 24.12.2001. Royal Decree of 5 October 2001.

122 Art. 575 des spanischen Código penal, eingefügt durch das Ley Orgánica 7/2000 vom 22. Dezember 2000).

123 Section 15 UK Terrorism Act 2000, in Kraft getreten am 19.2.2001.

124 Section 2339A f. Title 18 U.S. Code.

125 Spezialempfehlung II der FATF, vgl. dazu auch Ziff. I.1.

126 Vgl. auch die vom Bundesrat als Postulat entgegengenommene Motion Schmied, «Anpassung des Strafmasses bei Terrordelikten» (01.3611).

127 Art. 421-1 ff. Code pénal.

128 Art. 280 Codice Penale.

129 Section 83.01 Anti-Terrorism Act 2001 (Bill C-36), in Kraft getreten am 24.12.2001.

130 Art. 300 f. des portugiesischen Strafgesetzbuches.

131 Art. 571 ff. des spanischen Código penal.

132 Section 1 UK Terrorism Act 2000, in Kraft getreten am 19.2.2001.

133 Section 2331 ff. Title 18 U.S. Code.

134 Vgl. Report by Finland to the Counter-Terrorism Committee pursuant to paragraph 6 of Security Council Resolution 1373 (2001) vom 28.12.2001, U.N. Doc. S/2001/1251.

135 Vgl. Report by the Netherlands to the Counter-Terrorism Committee pursuant to paragraph 6 of Security Council Resolution 1373 (2001) vom 27.12.2001, U.N. Doc. S/2001/1264.

des Rahmenbeschlusses des Rates der Europäischen Union vom 13. Juni 2002¹³⁶. Schliesslich erscheint ein allgemeiner Terrorismustatbestand auch deshalb als angebracht, weil andernfalls die Diskrepanz entstünde, dass zwar Terrorismusfinanzierung, nicht aber Terrorismus an sich spezifisch bestraft wird.

4.3 **Massnahmen ausserhalb des Strafrechts**

Prävention und Repression des Terrorismus und dessen Finanzierung sind nicht allein mit dem Strafrecht zu erreichen. Vielmehr sind auch andere, insbesondere präventive Massnahmen notwendig, damit Terroranschläge gezielt unterbunden werden können. Dazu gehört unter anderem die Überwachung bestimmter Organisationen durch Organe des Staatsschutzes¹³⁷. Wegen Gefährdung der äusseren und/oder inneren Sicherheit können ausserdem gestützt auf die Verfassung auch Verordnungen erlassen werden, mit denen Organisationen gänzlich verboten werden und gleichzeitig die Unterstützung dieser Organisationen (z. B. durch Propaganda) unter Strafe gestellt wird¹³⁸. Der Bundesrat kann zudem auf dem Verordnungsweg vorsehen, dass Vermögenswerte von natürlichen und juristischen Personen eingefroren werden, ohne dass der Nachweis zu einem Terrorakt erbracht werden muss¹³⁹. Als verwaltungsrechtliche Massnahme besteht ausserdem die Möglichkeit, mittels Verfügungen einzelne Tätigkeiten (z. B. Sammelaktionen) von Organisationen zu untersagen¹⁴⁰. Der Bundesrat hat von den erwähnten Verordnungs- und Verfügungskompetenzen Gebrauch gemacht, damit – zusammen mit den Mitteln des Strafrechts – ein umfassendes und wirksames Instrumentarium gegen den Terrorismus zur Verfügung steht.

4.4 **Regelungstechnik: Umschreibung von Terrorismus im Tatbestand oder Nennung von terroristischen Gruppierungen in einer Liste?**

Aus strafrechtlicher Sicht bieten sich primär zwei Konzeptionen an: Entweder werden in einem Rechtsakt die als terroristisch zu qualifizierenden Organisationen und Gruppierungen in einer Liste ausdrücklich genannt, so dass die Mitgliedschaft in diesen Organisationen und Gruppierungen sowie deren finanzielle Unterstützung ohne weiteres strafbar ist. Oder aber es wird auf eine solche Liste terroristischer Or-

¹³⁶ Vgl. Art. 5 Abs. 2 des Rahmenbeschlusses des Rates zur Terrorismusbekämpfung, Amtsblatt der EG L 164 vom 22.6.2002, S. 3 ff. Gemäss Art. 11 haben die Mitgliedstaaten die erforderlichen Massnahmen zu treffen, um diesen Rahmenbeschluss bis spätestens Ende 2002 umzusetzen.

¹³⁷ Grundlage hierfür bildet das BWIS, SR 120.

¹³⁸ Vgl. z.B. Verordnung vom 7. Nov. 2001 über Massnahmen gegen die Gruppierung «Al-Qaïda» und verwandte Organisationen, AS 2001 3040.

¹³⁹ Vgl. z.B. Verordnung vom 2. Okt. 2000 über Massnahmen gegenüber Personen und Organisationen mit Verbindungen zu Usama bin Laden, der Gruppierung Al-Qaïda oder den Taliban, SR 946.203, Fassung vom 1. Mai 2002. Die Änderungen sind am 2. Mai 2002 in Kraft getreten.

¹⁴⁰ Vgl. z.B. Verfügung vom 30. Nov. 2001 betreffend LTTE: Verbot von Geldsammel- und Propagandaaktionen anlässlich einer Veranstaltung vom 2.12.2001.

ganisationen verzichtet und der Richter oder die Richterin hat im Einzelfall die generell-abstrakte Strafnorm zu konkretisieren.

Die Variante der Liste kann für sich beanspruchen, dass sie ein höchstmögliches Mass an Transparenz enthält und es für den Einzelnen leichter erkennbar ist, ob er sich durch sein Verhalten strafbar macht. Allerdings besteht auch bei einer Liste die Notwendigkeit, dass sie die Nennung von generell-abstrakten Kriterien für eine terroristische Organisation oder Gruppierung im formellen Gesetz voraussetzt, die im Hinblick auf eine spezifische Organisation vor Erlass der Liste konkretisiert werden müssen. Die Qualifikation einer Organisation oder Gruppierung als terroristisch kann zudem unerwünschte politische Konsequenzen im In- und Ausland zur Folge haben. Sie birgt das Risiko in sich, dass die Auswahl einzelner Organisationen oder Gruppierungen in der Öffentlichkeit oder in anderen Staaten auf Kritik und Widerstand stösst oder umgekehrt die Schweiz unter Druck gerät, gewisse Organisationen oder Gruppierungen auf die Liste zu setzen. Eine solche Situation wäre auch der Unabhängigkeit der Justiz abträglich. Ist die Liste für die Strafbarkeit konstitutiv, so hat dies zur Folge, dass Finanzierungshandlungen zu Gunsten von Subjekten, die nicht auf der Liste stehen, nicht bestraft werden können; die Liste müsste fortwährend ergänzt werden. Das Verfahren mit einer Liste ist auch in administrativer Hinsicht beschwerlich. Es müsste aus rechtsstaatlichen Gründen ein Verfahren eingerichtet werden, das es einer Organisation ermöglicht, gegen die Nennung auf der Liste Beschwerde zu erheben¹⁴¹. Weitere Bedenken ergeben sich bei einer Liste auch aus dem Erfordernis der Gleichbehandlung aller Delinquenten.

Die genannten Gründe gegen eine Liste sprechen für eine generell-abstrakte Regelung des Terrorismustatbestandes. Das Gericht soll im Einzelfall den Sachverhalt unter die generelle Strafnorm subsumieren und an Hand aller relevanten Kriterien über die Strafbarkeit eines Verhaltens entscheiden.

4.5 Änderung des Strafgesetzbuches

4.5.1 Artikel 27^{bis} StGB (Quellenschutz)

Es erscheint als angezeigt, die neuen Tatbestände «Terrorismus» (Art. 260^{quinquies} E-StGB) und «Finanzierung des Terrorismus» (Art. 260^{sexies} E-StGB) wegen ihrer Schwere in den Deliktskatalog von Artikel 27^{bis} Absatz 2 Buchstabe b StGB aufzunehmen. Damit kann der Richter auch in diesen Fällen das Zeugnisverweigerungsrecht der Medienschaffenden durchbrechen, sofern dies zur Tataufklärung oder Ergreifung eines Beschuldigten erforderlich ist. Bei dieser Gelegenheit empfiehlt es sich, gleichzeitig eine weitere Nachbesserung des Deliktskatalogs vorzunehmen: Es handelt sich um die Nennung von Artikel 264 StGB (Völkermord), welche auf Grund der Schwere des Delikts ohne weiteres angezeigt ist.

¹⁴¹ Vgl. z.B. Section 4 ff. UK Terrorism Act 2000.

4.5.2

Artikel 100^{quater} und 100^{quinquies} E-StGB (Verantwortlichkeit des Unternehmens)

Artikel 5 des Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus verlangt von den Vertragsstaaten, dass juristische Personen für die Finanzierung terroristischer Handlungen verantwortlich gemacht werden können. In der Schweiz wurde die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Unternehmens im Rahmen der Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches (AT) als neuer Artikel 102 E-StGB vom Bundesrat unterbreitet¹⁴². Das Parlament ist der bundesrätlichen Auffassung weitgehend gefolgt. Es ist noch einen Schritt weitergegangen und hat eine primäre Verantwortlichkeit des Unternehmens für die Delikte der kriminellen Organisation (Art. 260^{ter}), Geldwäscherei (Art. 305^{bis}) und bestimmte Bestechungstatbestände (Art. 322^{ter}, 322^{quinquies} und Art. 322^{septies}) eingeführt, bei welchen das Unternehmen unabhängig von der strafrechtlichen Haftung einer natürlichen Person für Kontrollmängel verantwortlich wird¹⁴³. Zusätzlich hat es diese Bestimmung um einen neuen Artikel 102a StGB ergänzt, wonach im Strafverfahren spezielle Vorschriften über die Stellung des Unternehmens gelten. Mittlerweile sind hinsichtlich dieser Materie sämtliche Differenzen ausgeräumt¹⁴⁴. Da jedoch die AT-Vorlage als Ganzes aller Voraussicht nach im Zeitpunkt der Verabschiedung der Terrorismusvorlage vom Parlament noch nicht zu Ende beraten sein wird und die Ratifikation des Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus nach Auffassung des Bundesrates bis Ende 2002 erfolgen soll, muss die Unternehmensverantwortlichkeit in diese Vorlage eingefügt werden. Damit wird sichergestellt, dass den Anforderungen von Artikel 5 des Übereinkommens gegen die Terrorismusfinanzierung (Verantwortlichkeit juristischer Personen für die Straftaten nach Art. 2 des Übereinkommens) bei der Ratifikation Genüge getan ist.

Wesentlich ist, dass die beiden Artikel mit der vom Parlament im Rahmen der AT-Revision beschlossenen Fassung identisch sind. Materiell geht es vorliegend einzig um die Ergänzung des Deliktskatalogs bei der primären Unternehmenshaftung (Art. 100^{quater} Abs. 2) mit dem neuen Tatbeständen «Terrorismus» (Art. 260^{quinquies} E-StGB) und «Finanzierung des Terrorismus» (Art. 260^{sexies} E-StGB). Die Struktur der Verantwortlichkeit des Unternehmens in der vom Parlament bereits beschlossenen Form genügt den Anforderungen des Übereinkommens vollumfänglich.

Systematisch ist die Unternehmenshaftung als sechster Titel und als neue Artikel 100^{quater} und 100^{quinquies} (*neu*) in den bestehenden AT-StGB einzufügen. Im Rahmen der AT-Revision wird sodann die formale Wiedereingliederung dieser Bestimmungen als siebenter Titel (Art. 102 f.) des revidierten Allgemeinen Teils vorzusehen sein.

¹⁴² Vgl. die Kommentierung zu Art. 102 E-StGB in der Botschaft vom 21.9.1998 zur Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Allgemeine Bestimmungen, Einführung und Anwendung des Gesetzes) und des Militärstrafgesetzes sowie zu einem Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht, BBl 1999 1979, 2136 ff.

¹⁴³ Die Beratungen zu Art. 102 E-StGB haben am 14.12.1999 im Ständerat

(AB 1999 S 1135 f.) und am 7.6.2001 (AB 2001 N 591 ff.) im Nationalrat stattgefunden. Am 19.9.2001 hat der Ständerat die bezüglich Art. 102 E-StGB bestehenden Differenzen bereinigt (AB 2001 S 514 ff.).

4.5.3 Artikel 260^{bis} StGB (Strafbare Vorbereitungshandlungen)

Der allgemeine Terrorismustatbestand (Art. 260^{quinquies} E-StGB) muss wegen seiner Schwere in den Katalog der Bezugstaten von Artikel 260^{bis} StGB (Strafbare Vorbereitungshandlungen) aufgenommen werden. Nicht aufzunehmen ist demgegenüber der Tatbestand der Terrorismusfinanzierung (Art. 260^{sexies} E-StGB), welcher der Sache nach bereits selber eine spezifische Vorbereitungshandlung bildet.

4.5.4 Artikel 260^{ter} StGB (Kriminelle Organisation)

Der Tatbestand der kriminellen Organisation von Artikel 260^{ter} StGB war von allem Anfang an nicht nur auf mafiose, sondern auch auf terroristische Organisationen zugeschnitten¹⁴⁵, so namentlich durch die Zweckverfolgung der Begehung von Gewaltverbrechen. Zur Umsetzung von Artikel 2 Absatz 5 Buchstabe c des Übereinkommens gegen die Terrorismusfinanzierung erweist sich der geltende Artikel 260^{ter} StGB (insbes. auch i.V.m. der besonderen Einziehungsbestimmung von Art. 59 Ziff. 3 StGB) als ausreichend. Gleiches gilt auch bezüglich der FATF-Spezialempfehlungen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung¹⁴⁶. Hinzu kommt, dass sich kaum strafwürdige Finanzierungshandlungen zu Gunsten einer Terrororganisation vorstellen lassen, die nicht mit Artikel 260^{ter} StGB oder aber mit dem neu vorgeschlagenen Artikel 260^{sexies} des Entwurfs erfasst werden könnten. Gelegentlich beklagte Schwächen in der Rechtsanwendung von Artikel 260^{ter} StGB dürften nicht in erster Linie an der Formulierung des Tatbestandes liegen. So wird beispielsweise das Erfordernis, dass die Organisation ihren Aufbau und ihre personelle Zusammensetzung geheim hält, bei terroristischen Organisationen in aller Regel erfüllt sein, da es durchaus ausreicht, dass diese Voraussetzung nur beim ausführenden Kern des Zusammenschlusses gegeben ist. Es ist im Übrigen zu erwarten, dass mit den neuen Verfahrenszuständigkeiten des Bundes zur Verfolgung des organisierten Verbrechens ab 2002¹⁴⁷ die Bedeutung von Artikel 260^{ter} StGB zunehmen wird.

Eine inhaltliche Änderung dieser Strafnorm ist daher aus heutiger Sicht nicht angezeigt. Immerhin ist im Randtitel zu verdeutlichen, dass der Organisationstatbestand auch auf Terrorismus zugeschnitten ist.

4.5.5 Artikel 260^{quinquies} E-StGB (Terrorismus)

Absatz 1

Der neue Tatbestand des Terrorismus setzt zunächst die Begehung eines besonders schweren Delikts, eines Gewaltverbrechens, voraus. Mit der zusätzlich geforderten terroristischen Absicht ist damit sichergestellt, dass die Anwendung der Strafnorm auf schwerstes verbrecherisches Unrecht beschränkt bleibt. Die Heranziehung von

¹⁴⁵ Vgl. z.B. die Botschaft des Bundesrates vom 30. Juni 1993, BBl **1993** III 277 ff. (296).

¹⁴⁶ Vgl. Ziff. 1.1.

¹⁴⁷ Insbesondere Art. 340^{bis} StGB, vgl. AS **2001** 3071.

Gewaltverbrechen als Bezugstaten ist insbesondere deshalb naheliegend, weil auch der Tatbestand der kriminellen – und neu terroristischen – Organisation dieselbe Kategorie als konstitutives Element enthält. Entsprechend ist der Begriff gleich auszulegen wie in Artikel 260^{er} StGB¹⁴⁸: Er umfasst unter anderem Verbrechen gegen Leib und Leben, Erpressung, Freiheitsberaubung und Entführung wie auch die gemeingefährlichen Verbrechen des siebten Titels des Strafgesetzbuches und ist geeignet, die in Artikel 2 des Übereinkommens gegen die Terrorismusfinanzierung umschriebenen strafbaren Handlungen vollständig abzudecken. Auf die mögliche Alternative einer enumerativen Liste von einzelnen Bezugstaten sollte verzichtet werden. Sie erweist sich als ausserordentlich kompliziert und birgt die Gefahr der Unvollständigkeit. Zudem würde dadurch der neue Tatbestand potenziell zur permanenten Baustelle, da künftige Änderungen von Straftatbeständen auf ihn zurückwirken.

Bislang besteht auf internationaler Ebene keine allgemein gültige Definition des Terrorismus, die das schweizerische Recht direkt übernehmen könnte. Das Problem der Definition des Terrorismus beschäftigt die UNO schon seit längerem. Bis anhin konnten erst verschiedene sektorielle Übereinkommen erarbeitet werden, welche neben anderen Fragen zwar auch Aspekte des Terrorismus regeln, den Begriff des Terrorismus jedoch nicht als solchen definieren. Der Mangel einer international akzeptierten Definition hat seine Ursache primär darin, dass für die Unterscheidung von Terrorismus und von legitimen Befreiungskämpfen gegen Unterdrückung und Besatzung kein Konsens besteht. Auch die derzeitigen Arbeiten an einem umfassenden UNO-Übereinkommen gegen den internationalen Terrorismus haben noch zu keiner Lösung dieser Frage geführt. Allerdings kann auf Grund der derzeitigen Verhandlungsergebnisse¹⁴⁹ davon ausgegangen werden, dass die Umschreibung im Übereinkommen gegen die Terrorismusfinanzierung Basis für die generelle Definition bilden wird¹⁵⁰.

Auf Grund der genannten Umstände erscheint es daher als nahe liegend, auch bei der Definition des Terrorismus im StGB die Formulierung von Artikel 2 des Übereinkommens gegen die Terrorismusfinanzierung heranzuziehen. Demnach macht sich des Terrorismus strafbar, wer ein Gewaltverbrechen begeht, um die Bevölkerung einzuschüchtern oder einen Staat oder eine internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen. Dabei ist nicht erforderlich, dass sich die Einschüchterungs- oder Nötigungsabsicht des Täters realisiert. Es handelt sich bei dieser Absicht um eine so genannte «überschiessende Innentendenz», weil deren Verwirklichung für die Vollendung der Straftat nicht vorausgesetzt wird. Bei derartigen Umschreibungen subjektiver Tatbestandsmerkmale lässt sich in aller Regel mit Hilfe von Erfahrungssätzen von einem bestimmten äusseren Geschehen auf eine innere Einstellung schliessen; eine Entsprechung im objektiven Tatbestand ist daher entbehrlich.

Für die Einschüchterung der Bevölkerung ist weder erforderlich, dass die Bevölkerung als ganzes eingeschüchtert werden soll, noch dass sich der Terrorakt gegen eine

¹⁴⁸ Vgl. dazu die Botschaft, BBl 1993 III 300.

¹⁴⁹ Die Frage der Trennung von Terrorismus und von legitimen Befreiungskämpfen gegen Unterdrückung und Besatzung wird nicht mehr als Frage der Definition des terroristischen Tatbestandes diskutiert, sondern als Frage des Anwendungsbereiches des Übereinkommens.

¹⁵⁰ Vgl. Annex II. des Berichts des Ad-hoc-Ausschusses zur Bekämpfung des Terrorismus vom 11.02.2002, UN Doc. A/57/37.

spezifische Bevölkerungsgruppe richtet. Der im Gesetz verwendete Begriff der «Bevölkerung» ist – wie beim Tatbestand der Schreckung der Bevölkerung nach Artikel 258 StGB – als grösserer Personenkreis zu verstehen, der nicht die gesamte Bevölkerung erfassen muss¹⁵¹. Entscheidend ist, dass nicht nur ein Einzelner eingeschüchtert werden soll, sondern sich die Absicht zur Einschüchterung auf eine unbestimmte Anzahl von Menschen bezieht.

Unter Einschüchterung ist die Schaffung eines Angstklimas im Sinne einer verbreiteten Befürchtung gemeint, potenziell selber Opfer eines Anschlags werden zu können. Terrorismus bezweckt den Verlust des Gefühls der Allgemeinheit an Sicherheit, welcher mit dem Schwund des Vertrauens an den Bestand der rechtlichen Ordnung einher geht¹⁵². Eine solche Einschüchterung muss nicht explizit als Zielsetzung geäussert sein. Sie kann sich namentlich auch aus der Art der Deliktsbegehung ergeben, so wenn in unberechenbarer Weise beliebige Drittpersonen zu Opfern gemacht werden bzw. werden sollen. Die Absicht entspricht in diesem Fall dem Vorsatz. Sie erfordert nicht, dass die Einschüchterung das eigentliche Handlungsziel des Täters darstellt. Sie ist schon dann gegeben, wenn der Täter weiss, dass der Anschlag eine Einschüchterung weiter Bevölkerungskreise hervorrufen wird, und er ihn trotzdem begeht. In diesen Fällen genügt bereits Eventualabsicht: Der Täter macht sich strafbar, wenn er den Terrorakt begeht und dabei in Kauf nimmt, dass dadurch die Bevölkerung eingeschüchtert wird¹⁵³.

Die Absicht der Nötigung¹⁵⁴ eines Staates oder einer (intergouvernementalen) internationalen Organisation¹⁵⁵ impliziert eine gewisse Schwere. Genötigt werden soll das Gemeinwesen (resp. die Organisation) oder eines seiner Organe als solches; die Nötigung eines einzelnen Amtsträgers reicht grundsätzlich nicht aus. Die Nötigung eines Staates oder einer Organisation ergibt sich in der Regel nicht aus der Tat selbst. Die Nötigungsabsicht muss entweder ausdrücklich geäussert werden oder als allgemeine Forderung der betreffenden terroristischen Organisation bekannt sein. Solche Forderungen können, müssen aber nicht selbst rechtswidrig sein (z. B. die Forderung nach Unabhängigkeit oder Autonomie vom Gesamtstaat, die Freilassung von Gefangenen usw.). Verpönt sind im vorliegenden Kontext jedoch die angewendeten verbrecherischen Mittel, mit denen die Forderung durchgesetzt werden soll. Überdies wird man voraussetzen, dass die Verbrechensbegehung das zentrale Mittel zur Erreichung des terroristischen Ziels darstellt; die untergeordnete Delinquenz im Kontext zur Erreichung politischer Zwecke reicht nicht aus. Vorbehalten bleibt aber auch hier die Bestrafung wegen der Anlasstat (z. B. wegen den an gewalttätigen Demonstrationen verursachten Sachbeschädigungen).

Der Terrorismustatbestand steht zu den Anlasstaten (z. B. Tötung, Erpressung, Brandstiftung, schwere Sachbeschädigungen usw.) in echter Konkurrenz. Dies folgt schon aus der systematischen Stellung im Gesetz und des geschützten Rechtsgutes des öffentlichen Friedens. So macht sich beispielsweise ein Täter, der eine Brücke in

¹⁵¹ Vgl. Günter Stratenwerth, *Schweizerisches Strafrecht – Besonderer Teil II*, 5. Auflage, Bern 2000, § 38 Rz 5 zu Art. 258 StGB.

¹⁵² Vgl. Stratenwerth, a.a.O., § 38 Rz 2 zu Art. 258 StGB.

¹⁵³ Vgl. auch BGE 80 IV 120; Günter Stratenwerth, *Schweizerisches Strafrecht – Allgemeiner Teil I*, 2. Auflage, Bern 1996, S. 191 f. RZ 119.

¹⁵⁴ Die Nötigung ist im Sinne von Art. 181 StGB zu verstehen und schliesst spezifischere Tatbestände, wie z.B. Erpressung, mit ein.

¹⁵⁵ Der Begriff der internationalen Organisation ist gleich auszulegen wie in Art. 322septies StGB (Bestechung fremder Amtsträger).

die Luft sprengt, auch weiterhin wegen Sprengstoffdelikten, Sachbeschädigung, Delikten gegen Leib und Leben usw. strafbar. Das durch die terroristische Natur des Anschlags gesteigerte Unrecht lässt sich diesfalls über Artikel 68 StGB mittels Straferhöhung bzw. Strafschärfung abgelenken.

Absatz 2 (Qualifizierter Fall)

Der qualifizierte Tatbestand von Absatz 2 ist dem besonders schweren Fall der Geiselnahme¹⁵⁶ nachgebildet und stellt primär darauf ab, dass der Täter Leib und Leben einer Vielzahl von Menschen verletzt. Anvisiert sind hier Terroranschläge im engen Sinn, mit denen willkürlich ausgewählte Personen getötet oder schwer verletzt werden, die in keinerlei Beziehung zu den Attentätern stehen. Durch ein solches Vorgehen wird neben höchsten Individualrechtsgütern das durch den Terrorismustatbestand zusätzlich geschützte Rechtsgut des öffentlichen Friedens in besonders schwerer Weise verletzt. Entsprechend kann Höchststrafe verhängt werden.

Absatz 3 (Universalitätsprinzip)

Die Unterstellung terroristischer Straftaten unter das Universalitätsprinzip soll sicherstellen, dass ein ausländischer Täter, dessen Auslieferung für ein im Ausland begangenes Verbrechen aus rechtlichen oder sachlichen Gründen nicht möglich ist¹⁵⁷, für seine Beteiligung an terroristischen Verbrechen nicht straflos bleibt und die Schweiz als sogenannten «sicheren Hafen» missbrauchen kann. Durch die an die Anwendung des Universalitätsprinzips geknüpften Bedingungen wird aber ausgeschlossen, dass in der Schweiz in Abwesenheit des Täters ein Verfahren eröffnet und durchgeführt werden muss. Soweit es sich beim Täter nicht um einen Schweizer Staatsangehörigen handelt, wird damit anerkannt, dass einer Auslieferung und damit einer Verurteilung auf Grund des Territorialitätsprinzips im Staat der Tatbegehung oder auf Grund des Personalitätsprinzips im Heimatstaat des Täters der Vorrang gegeben wird. Vorbehalten ist zudem der Grundsatz der beidseitigen Strafbarkeit.

Die in Absatz 3 enthaltene generelle Anwendbarkeit von Artikel 6^{bis} StGB auf den Tatbestand des Terrorismus ist deshalb naheliegend, weil die letztgenannte Bestimmung zur Umsetzung des Europäischen Übereinkommens zur Bekämpfung des Terrorismus¹⁵⁸ eingeführt wurde und schon heute weitestgehend auf terroristische Straftaten Anwendung findet. Wegen ihrer Funktion als Auffangnorm nicht dem Universalitätsprinzip zu unterstellen ist demgegenüber die Terrorismusfinanzierung.

4.5.6 Artikel 260^{sexies} E-StGB (Finanzierung des Terrorismus)

Zentrales Merkmal des Tatbestandes ist der Verzicht auf die Akzessorität zu einem terroristischen Akt. Strafbar ist das blosses Sammeln oder zur Verfügung stellen von Vermögenswerten, verbunden mit einem subjektiven Element (Finanzierungsabsicht). Hingegen muss kein Kausalzusammenhang zu einer terroristischen Anlasstat

¹⁵⁶ Art. 185 Ziff. 3 StGB.

¹⁵⁷ Eine Auslieferung ist z.B. dann nicht möglich, wenn dem Betroffenen eine unmenschliche Behandlung im Tatortstaat droht oder der Tatortstaat bewusst von einem Verfolgungsersuchen absieht, so dass sich auch keine Zuständigkeit nach dem Prinzip der stellvertretenden Strafrechtspflege im Sinne von Art. 85 IRSG begründen liesse.

¹⁵⁸ SR 0.353.3

bestehen bzw. nachgewiesen werden. Damit wird namentlich den Erfordernissen von Artikel 2 Absätze 3 und 5 Buchstabe a des Übereinkommens gegen die Terrorismusfinanzierung entsprochen.

Der Begriff Vermögenswerte ist im StGB etabliert (vgl. Art. 59, Einziehung von Vermögenswerten) und zugleich weit genug, um den Begriff «Finanzielle Mittel» in Artikel 1 Absatz 1 des Übereinkommens gegen die Terrorismusfinanzierung abzudecken¹⁵⁹.

Während die Tathandlung des Sammelns keiner näheren Erläuterung bedarf, ist der ebenfalls vom Übereinkommen verwendete Begriff des Zur-Verfügung-Stellens geeignet, die verschiedenen Varianten materieller Unterstützung mit Vermögenswerten frühzeitig und breit abzudecken. So versteht sich, dass diese Tatvariante auch nachfolgende Vermögenstransaktionen wie Überweisung oder Übergabe mit einschließt. Gleiches gilt für die Verwaltung entsprechender Vermögenswerte, wenn sie in der Absicht erfolgt, dass die Vermögenswerte terroristischen Zwecken zugeführt werden sollen¹⁶⁰.

Zentral ist sodann die Frage, welche Anforderungen an Wissen und Willen des Täters bezüglich der Verwendung der Vermögenswerte zu stellen sind. Dies insbesondere deshalb, weil Sammeln und Zur-Verfügung-Stellen von Vermögenswerten an sich wertneutrale Tätigkeiten sind und ein objektiver Kausalzusammenhang zu Terrorakten nicht vorausgesetzt ist. In Anbetracht der Tatsache, dass es vorliegend um eine Vorverlagerung der Strafbarkeit geht, müssen hohe Anforderungen an die subjektive Seite gestellt werden. Andernfalls droht der Tatbestand die Mindestanforderungen an das Bestimmtheitsgebot zu unterschreiten. Dies wäre beispielsweise dann der Fall, wenn es für die Strafbarkeit ausreichend wäre, dass der Täter die verbrecherische Zweckverwendung der gesammelten oder bereitgestellten Vermögenswerte lediglich annehmen müsste, ohne dass eine derartige Verwendung nachzuweisen wäre. Es ist deshalb für diesen Auffangtatbestand der Nachweis zu fordern, dass die Begehung von Terrorakten das eigentliche Ziel des Täters darstellt, welches er durch die Finanzierung erreichen will. Wer Geld für wohltätige Zwecke spendet und annehmen muss, dass sein Geld auch für terroristischen Aktivitäten verwendet werden kann, macht sich nicht nach Artikel 260^{sexies} strafbar, wenn die Finanzierung von Terrorakten gerade nicht gewollt ist. Dass durch die Voraussetzung der Absicht die Anforderungen an den Tatnachweis hoch sind, ist in Kauf zu nehmen, weil es eben vorliegend um einen Auffangtatbestand ohne objektive Verbindung zu einem Anschlag geht. Soweit nachgewiesen werden kann, dass die Finanzierung zur Ausführung eines konkreten Terroraktes beigetragen hat oder sie eine kriminelle Organisation betrifft, kommen – wie bereits erwähnt – andere Tatbestände zum Zug, zu deren Erfüllung Eventualvorsatz ausreicht. Aus diesem Grund ist auch das in Artikel 2

¹⁵⁹ Der Begriff Vermögenswerte erstreckt sich auf alle wirtschaftlichen Vorteile, gleichgültig ob sie in einer Vermehrung der Aktiven oder in einer Verminderung der Passiven bestehen, vgl. dazu im Einzelnen BBl **1993** III 307.

¹⁶⁰ Art. 2 Abs. 1 des Übereinkommens gegen die Terrorismusfinanzierung enthält die Tatvariante des Verwaltens im Gegensatz zu ersten Entwürfen nicht mehr, da die Delegationen davon ausgingen, dass der Mittelsmann, der Vermögenswerte empfängt, um sie danach an terroristische Organisationen weiterzuleiten, sich im Sinne der ausdrücklich genannten Tatvariante des Zur-Verfügung-Stellens strafbar machen würde. Vgl. § 36 ff. der informellen Zusammenfassung der Diskussionen in der Arbeitsgruppe durch den Vorsitzenden in Annex III des Berichts der Arbeitsgruppe vom 26.10.1999, UN Doc. A/C.6/54/L.2.

Absatz 1 des Übereinkommens alternativ aufgeführte Wissenselement nicht explizit in den Auffangtatbestand aufzunehmen: Handelt der Täter in der Absicht, ein terroristisches Verbrechen zu finanzieren, so genügt auf der Wissensseite, dass er die Verwirklichung seiner Absicht lediglich als möglich voraussieht.

Der Strafrahmen ist durch die Notwendigkeit vorgegeben, Terrorismusfinanzierung als Vortat zur Geldwäscherei auszugestalten und der Meldepflicht gemäss Artikel 9 des Geldwäschereigesetzes zu unterstellen, wie dies auch die Empfehlungen der FATF zur Terrorismusfinanzierung voraussetzen. Andererseits sind die Strafrahmen sowohl der Terrorismusfinanzierung wie auch des Grundtatbestandes weit genug, um der jeweiligen Tatschwere Rechnung zu tragen und beispielsweise für untergeordnete Tatbeteiligte bedingte Freiheitsstrafen auszusprechen.

Bezüglich des Verhältnisses der Tatbestände «Terrorismus» (Art. 260^{quinquies} E-StGB) und «Finanzierung des Terrorismus» (Art. 260^{sexies} E-StGB) ist davon auszugehen, dass Art. 260^{quinquies} E-StGB vorgeht, sofern die Finanzierung zugleich eine Teilnehmehandlung gemäss dieser Bestimmung darstellt.

4.5.7 Artikel 340^{bis} StGB (Bundesgerichtsbarkeit)

Die neuen Artikel 260^{quinquies} und 260^{sexies} E-StGB sind in Artikel 340^{bis} (Bundesgerichtsbarkeit bei organisiertem Verbrechen und Wirtschaftskriminalität, in Kraft seit 1. Januar 2002) aufzunehmen. Struktur, Komplexität und häufiger grenzüberschreitender Charakter von Terrorismus legen eine Gleichbehandlung mit organisiertem Verbrechen, Geldwäscherei und Korruption nahe. Die Einführung von Bundesgerichtsbarkeit lässt im Übrigen auch den Verzicht auf ein Vernehmlassungsverfahren zusätzlich als vertretbar erscheinen, weil damit die Strafverfolgungsbehörden der Kantone von der vorliegenden Neuerung nur am Rande betroffen sein werden¹⁶¹.

4.6 Änderung des Militärstrafgesetzes¹⁶²

Auf die Aufnahme der neuen Terrorismusstrafnorm ins Militärstrafgesetz ist zu verzichten. Dies deshalb, weil das MStG nur Delikte enthalten sollte, die entweder spezifisch militärischer Natur sind, ein militärisches Rechtsgut schützen oder bei ihrer Begehung durch Militärpersonen häufig einen direkten oder indirekten Zusammenhang mit dem Militärdienst aufweisen. Die Artikel 260^{quinquies} und 260^{sexies} E-StGB sind indessen in Anwendung von Artikel 7 MStG auch für die dem Militärstrafrecht unterstehenden Personen anwendbar. Lediglich in Artikel 42 Ziffer 3 MStG ist der verwendete Begriff der «kriminellen Organisation» redaktionell an den geänderten Randtitel von Artikel 260^{ter} StGB («kriminelle und terroristische Organisationen») anzupassen.

¹⁶¹ So etwa bis zur Aufnahme der Tätigkeit des erstinstanzlichen Bundesstrafgerichts durch eventuelle Delegationen nach Art. 18^{bis} Abs. 1 BStP (Beurteilung durch kantonale Gerichte) sowie durch Delegationen einfacher Verfahren nach Art. 18^{bis} Abs. 2 BStP.

¹⁶² SR. 321.0

4.7

Änderung des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs¹⁶³

Die neuen Tatbestände «Terrorismus» (Art. 260^{quinquies} E-StGB) und «Finanzierung des Terrorismus» (Art. 260^{sexies} E-StGB) sind als gravierende Verbrechen in den Katalog der überwachungsfähigen Delikte von Artikel 3 des Gesetzes aufzunehmen. Bei dieser Gelegenheit empfiehlt es sich, gleichzeitig den Deliktskatalog um Verbrechen zu ergänzen, die typischerweise bei Terroranschlägen verübt werden, welche die Zerstörung oder Beeinträchtigung von Infrastrukturanlagen, die Verbreitung von Seuchen oder die Schaffung eines Angstklimas zum Ziel haben. Mit der Aufnahme der nachfolgenden Tatbestände soll das BÜPF noch besser auf die Herausforderungen des Terrorismus ausgerichtet werden¹⁶⁴: Verursachung einer Überschwemmung oder eines Einsturzes (Art. 227 Ziff. 1 Abs. 1 StGB; Art. 165 Ziff. 1 Abs. 1 und 3 MStG), Beschädigung von elektrischen Anlagen, Wasserbauten und Schutzvorrichtungen (Art. 228 Ziff. 1 Abs. 1-4 StGB; Art. 166 Ziff. 1 Abs. 1-4 MStG), Verbreiten von menschlichen Krankheiten, Tierseuchen und Schädlingen (Art. 231 Ziff. 1, 232 Ziff. 1 und 233 Ziff. 1 StGB; Art. 167 Ziff. 1 und 168 Ziff. 1 MStG), Verunreinigung von Trinkwasser (Art. 234 Abs. 1 StGB; Art. 169 Abs. 1 MStG), Störung des öffentlichen Verkehrs und des Eisenbahnverkehrs (Art. 237 Ziff. 1 und 238 Abs. 1 StGB; Art. 169a Ziff. 1 Abs. 1 und Ziff. 2 sowie Art. 170 Abs. 1 MStG), Schreckung der Bevölkerung (Art. 258 StGB), Öffentliche Aufforderung zu Verbrechen (Art. 259 Abs. 1 StGB; Art. 171a Abs. 1 MStG) sowie Gefährdung der öffentlichen Sicherheit mit Waffen (Art. 260^{quater} StGB).

Sodann sind zwei weitere Nachbesserungen des Deliktskatalogs vorzunehmen. Zum einen handelt es sich um die Einfügung des Tatbestandes des Völkermordes von Artikel 264 StGB, welche unterblieb, weil beide Vorlagen (Völkermord/BÜPF) praktisch gleichzeitig von den Räten behandelt wurden. Aus ähnlichen Gründen unterblieb im BÜPF auch die Berücksichtigung des am 1. Mai 2000 in Kraft getretenen neuen Korruptionsstrafrechts. Die inzwischen aufgehobenen Bestimmungen der Artikel 288 und 315 sind durch die Artikel 322^{ter}, 322^{quater} sowie 322^{septies} StGB zu ersetzen. Sodann ist «Absatz 1» in Artikel 141 MStG entfallen.

4.8

Änderungen des Bundesgesetzes über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes¹⁶⁵ sowie des Bundesgesetzes zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor¹⁶⁶

In diesen beiden Erlassen ist lediglich der an verschiedenen Stellen verwendete Begriff der «kriminellen Organisation» redaktionell an den geänderten Randtitel «kriminelle und terroristische Organisationen» von Artikel 260^{ter} StGB anzupassen.

¹⁶³ BÜPF, SR 780.1

¹⁶⁴ Vgl. auch die Motion Baumann J. Alexander, «Effizienz in der Terrorismusbekämpfung» (01.3703) vom 4.12.2001 sowie die Stellungnahme des Bundesrates vom 13.2.2002.

¹⁶⁵ ZentG, SR 360

¹⁶⁶ GWG, SR 955.0

5

Auswirkungen

5.1

Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die finanziellen und personellen Auswirkungen der verstärkten Bekämpfung des Terrorismus auf Bund und Kantone sind schwierig abzuschätzen. Was diese Vorlage betrifft, so dürfte für die Kantone keine Mehrbelastung zu erwarten sein. Einerseits werden umfangreiche Verfahren wegen Terrorismusfinanzierung nach Artikel 260^{sexies} E-StGB selten in die Zuständigkeit der Kantone fallen, da wegen den internationalen Verflechtungen des Terrorismus regelmässig die Voraussetzungen von Artikel 340^{bis} StGB und damit Bundesgerichtsbarkeit gegeben sein wird. Andererseits entstehen durch den allgemeinen Terrorismusatbestand keine zusätzlichen Verfahren, weil durch diese Norm erfasste Verhaltensweisen bereits nach geltendem Recht strafbar sind. Weil auch die allgemeine Terrorismustrafnorm der Bundesgerichtsbarkeit unterstellt werden soll, könnte in einzelnen Fällen sogar eine Entlastung für die Kantone eintreten.

Der Bund ist seinerseits bereits heute für Verbrechen mit typisch terroristischem Hintergrund weitgehend zuständig¹⁶⁷, insbesondere bei der Beteiligung oder Unterstützung einer kriminellen oder terroristischen Organisation oder bei Verbrechen, die von einer kriminellen oder terroristischen Organisation im Sinne von Artikel 260^{ter} StGB ausgehen, ebenso bei Verwendung von Sprengstoffen oder Anschlägen auf Luftfahrzeuge. Neue Zuständigkeiten der Bundesgerichtsbarkeit werden daher kaum in grossem Umfang begründet. Auf der anderen Seite ist es gerade das Ziel der UNO-Übereinkommen, die internationale Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus auch künftig zu intensivieren. Die verstärkte Ahndung von Gewaltverbrechen unter dem Aspekt des Terrorismus wird daher weiterhin zu einer Mehrbelastung der Strafverfolgungsorgane des Bundes führen. Die Ermittlungen im Nachgang der Ereignisse vom 11. September 2001 zeigen, dass namentlich die Verfolgung der Geldflüsse im Bereich der Terrorfinanzierung eine ausserordentlich aufwändige Aufgabe ist. Der Umfang der dadurch anfallenden Untersuchungskosten lässt sich indes kaum abschätzen. Neue Stellen werden erst bei ausgewiesenem Bedarf bewilligt. Ein allfälliger Ausbau der für die präventive Bekämpfung des Terrorismus zuständigen Stellen im Bundesamt für Polizei ist nicht Gegenstand dieser Vorlage, sondern wird erst in einem späteren Zeitpunkt geprüft, wenn – wie der Bundesrat bereits in seinen Antworten auf verschiedene parlamentarische Vorstösse

¹⁶⁷ So namentlich bei verschiedenen strafbaren Handlungen gegen völkerrechtlich geschützte Personen oder Räumlichkeiten diplomatischer Missionen und konsularischer Posten, bei Geiselnahmen zur Nötigung von Behörden des Bundes oder des Auslandes, bei Sprengstoffdelikten (Art. 340 Ziff. 1 Abs. 1–4 StGB), bei Verbrechen und Vergehen gegen den Staat und die Landesverteidigung (z.B. Hochverrat, Angriffe auf die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft, Angriffe auf die verfassungsmässige Ordnung, rechtswidrige Vereinigungen, Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte), sofern sie u.a. gegen den Bund, die Behörden des Bundes oder gegen die Bundesgewalt gerichtet sind (Art. 340 Ziff. 1 Abs. 7 StGB), bei Völkermord (Art. 340 Ziff. 2 StGB) sowie bei Beteiligung und Unterstützung einer kriminellen oder terroristischen Organisation und bei Verbrechen, die von einer kriminellen oder terroristischen Organisation im Sinne von Artikel 260^{ter} ausgehen (Art. 340^{bis} Abs. 1 StGB), bei Straftaten gemäss Atomgesetz, bei unzulässiger Verfügung über Kernwaffen, biologische und chemische Waffen gemäss Kriegsmaterialgesetz und bei strafbaren Handlungen an Bord von Luftfahrzeugen gemäss Luftfahrtgesetz (Art. 340 Ziff. 3 StGB).

festgehalten hat¹⁶⁸ – die zurzeit in Erarbeitung befindliche umfassende Lage- und Gefährdungsanalyse für die innere Sicherheit der Schweiz ausgearbeitet worden ist.

5.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Die Ratifikation des Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus, der Beitritt zum Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge sowie die Anpassung des schweizerischen Rechts lassen keine direkten volkswirtschaftlichen Auswirkungen erwarten. Insbesondere gehen die Anforderungen an die Sorgfalt der Finanzintermediäre, welche vom Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus verlangt werden, nicht über die bereits bestehenden Sorgfaltspflichten im Rahmen des Geldwäschereigesetzes hinaus. Gleichzeitig wird mit der Ratifikation des Übereinkommens und der Kompatibilität der Schweizer Massnahmen mit den internationalen Standards ein wichtiger Beitrag zum Schutz des Vertrauens und der Reputation des Finanzplatzes Schweiz geleistet.

5.3 Auswirkungen auf die Informatik

Die Ratifikation des Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus, der Beitritt zum Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge sowie die Anpassung des schweizerischen Rechts lassen keine Auswirkungen auf die Informatik erwarten.

5.4 Auswirkungen auf die Kantone

Die Ratifikation des Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus, der Beitritt zum Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge sowie die Anpassung des schweizerischen Rechts lassen kaum zusätzliche Auswirkungen auf die Kantone erwarten. Vielmehr ist eher anzunehmen, dass auf Grund der neuen Zuständigkeit der Bundesbehörden für die Strafverfolgung und Beurteilung von Gewalttaten unter dem Aspekt des Terrorismus eine gewisse Entlastung der Kantone eintreten wird.

6 Legislaturplanung

Die aktive Beteiligung der Schweiz an der Ausarbeitung des Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus ist im Bericht über die Legislaturplanung 1999–2003 vom 1. März 2000 erwähnt¹⁶⁹. Da es im Zeitpunkt des Erstel-

¹⁶⁸ Vgl. Motion Merz, «Nachrichtendienste und Staatsschutz optimieren» (01.3569) vom 4.10.2001, Interpellation Freisinnig-demokratische Fraktion, «Lagebeurteilung nach den Terroranschlägen» (01.3552) vom 4.10.2001, Interpellation Fünfschilling, «Lagebeurteilung nach den Terroranschlägen» (01.3576) vom 4.10.2001; Motion Christlich-demokratische Fraktion, «Beseitigung von Schwachstellen in der Terrorismusprävention» (01.3704) vom 4.12.2001.

¹⁶⁹ BBl 2000 2288.

lens der Legislaturplanung jedoch nicht vorhersehbar war, wann das Übereinkommen verabschiedet werden würde, konnten dessen Ratifikation und innerstaatliche Umsetzung nicht in die Planung aufgenommen werden.

Der Beitritt zum Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge ist in der Legislaturplanung 1999–2003 noch nicht angekündigt worden. Die Ereignisse des 11. Septembers 2001 in den USA sowie die Aufforderung des UNO-Sicherheitsrates in der Resolution 1373 (2001) an die Staatengemeinschaft, alle Anti-Terrorismus-Übereinkommen der UNO möglichst rasch zu ratifizieren, erfordern eine dringliche Behandlung des Beitritts der Schweiz. Zudem entspricht der Beitritt dem internationalen Engagement der Schweiz bei der Bekämpfung des Terrorismus.

7 Verhältnis zum europäischen Recht

7.1 Europäische Union

Die Ratifikation der beiden UNO-Übereinkommen, welche Gegenstand dieser Botschaft sind, stellt in Bezug auf das europäische Recht keinerlei Probleme dar. Alle Mitgliedstaaten der EU haben die Übereinkommen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung und zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge unterzeichnet. Die EU hat überdies die Mitgliedstaaten aufgefordert, so schnell wie möglich diese beiden Übereinkommen zu ratifizieren sowie generell allen einschlägigen Anti-Terrorismus-Übereinkommen der UNO beizutreten, sofern sie dies nicht bereits getan haben.

In der Folge der Attentate vom 11. September 2001 hat der Europäische Rat am 21. September 2001 einen Aktionsplan verabschiedet, um die bereits bestehenden Massnahmen gegen Terrorismus zu ergänzen und effizienter gegen den Terrorismus anzukämpfen. Dieser Aktionsplan sieht eine grosse Anzahl von Massnahmen und Initiativen¹⁷⁰ vor, von welchen einige den gleichen Gegenstand behandeln wie die Artikel des vorliegenden Änderungsentwurfes des Strafgesetzbuches.

Ausserdem werden in einem Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung vom 13. Juni 2002 terroristische Straftaten definiert¹⁷¹. Der im vorliegenden Änderungsentwurf des Strafgesetzbuches enthaltene Vorschlag des Bundesrates für eine Definition des Terrorismus geht materiell in eine ähnliche Richtung (s. Art. 260^{quinquies} Abs. 1 E-StGB) und wäre mit dem EU-Rahmenbeschluss kompatibel.

Der Rahmenbeschlusses sieht ebenfalls vor, die Finanzierung des Terrorismus zu bekämpfen. Die neue Strafbestimmung gegen die Terrorismusfinanzierung (Art. 260^{sexies} E-StGB) sowie Artikel 260^{ter} StGB, welcher die Unterstützung terroristischer Organisationen unter Strafe stellt, entsprechen grundsätzlich ebenfalls den von den EU-Mitgliedstaaten geforderten Massnahmen.

¹⁷⁰ Siehe das «feuille de route» für die Koordination und Umsetzung des Aktionsplanes im Kampf gegen den Terrorismus, aktualisiert am 14. Mai 2002, Doc. 8547/02.

¹⁷¹ Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung, Amtsblatt der EG L 164 vom 22.6.2002, S. 3 ff.

Die Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus und zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge ergänzen die bereits vorhandenen Instrumente des Europarates im Bereich der Auslieferung und der Rechtshilfe in Strafsachen sowie bei der Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität¹⁷².

Die Vorlage kommt auch der Aufforderung der Konferenz der Europäischen Justizministerinnen und –minister vom Oktober 2001 an die Mitglieder des Europarates nach, die bestehenden internationalen Abkommen zur Terrorismusbekämpfung möglichst rasch zu ratifizieren, namentlich das Internationale Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus. Sie steht ebenfalls im Einklang mit den in letzter Zeit verstärkt geführten Bemühungen des Europarates¹⁷³ und anderer europäischer Organisationen, namentlich auch der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)¹⁷⁴.

8

Verfassungsmässigkeit

Die Verfassungsmässigkeit des Bundesbeschlusses zur Genehmigung der beiden Übereinkommen beruht auf Artikel 54 Absatz 1 BV, welcher den Bund ermächtigt, völkerrechtliche Verträge abzuschliessen. Die Bundesversammlung ist nach Artikel 166 Absatz 2 BV für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge zuständig.

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV werden völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum unterstellt, wenn sie unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen, oder eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen. Beide Übereinkommen sind jederzeit kündbar und sehen keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor. Auch wird mit ihnen keine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeigeführt. Zwar verpflichten sich die Vertragsstaaten, dem Mindeststandard der Übereinkommen landesrechtlich zu entsprechen und dazu gesetzgeberische Massnahmen und andere geig-

¹⁷² Europäisches Auslieferungs-Übereinkommen vom 13.12.1957 (SR **0.353.1**); Europäisches Übereinkommen vom 20.4.1959 über die Rechtshilfe in Strafsachen (SR **0.351.1**); Europäisches Übereinkommen vom 27.1.1977 zur Bekämpfung des Terrorismus (SR **0.353.3**); Europäisches Übereinkommen vom 24.11.1983 über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten (SR **0.312.5**); Übereinkommen vom 8. November 1990 über Geldwäscherei sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten (SR **0.311.53**); Europäisches Übereinkommen über die Cyber-Kriminalität (ETS 185, von der Schweiz am 23.11.2001 unterzeichnet).

¹⁷³ Das Ministerkomitee des Europarates hat am 8.11.2001 beschlossen, die Wirkung der bestehenden internationalen Instrumente des Europarates zur Bekämpfung des Terrorismus zu verstärken und hat hierfür unter anderem die «Multidisziplinäre Gruppe für internationale Aktionen gegen den Terrorismus» eingesetzt. Des Weiteren hat der Ministerrat das «Comité directeur des droits de l'homme» (CDDH) am 21.9.2001 beauftragt, sog. «Lignes directrices, fondées sur les principes démocratiques, pour faire face aux mouvements qui menacent les valeurs et principes fondamentaux du Conseil de l'Europe», auszuarbeiten. Hierfür wurde eine «Groupe de Spécialistes sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme» (DH-S-TER) eingesetzt.

¹⁷⁴ Vgl. Aktionsplan des Ministerrates der OSZE vom 4.12.2001 zur Bekämpfung des Terrorismus; Aktionsprogramm vom 14.12.2001 zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus.

nete Massnahmen zu treffen. Die Übereinkommen enthalten jedoch keine Normen, die das nationale Recht ersetzen oder ergänzen und unmittelbar von den staatlichen Behörden angewendet werden können. Der Bundesbeschluss untersteht daher nicht dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV.

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angeführten Ort
AB N	Amtliches Bulletin des Nationalrates
AB S	Amtliches Bulletin des Ständerates
a.M.	anderer Meinung
AS	Amtliche Sammlung
BBl	Bundesblatt
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts
BStP	Bundesgesetz vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege (SR 312.0)
BÜPF	Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (SR 780.1)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BWIS	Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (SR 120)
EMRK	Europäische Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101)
E-StGB	Entwurf des Bundesrates zur Änderung des StGB
EU	Europäische Union
ETS	European Treaty Series (Europarat)
FATF	Financial Action Task Force on Money Laundering
GwG	Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (SR 955.0)
IRSG	Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (SR 351.1)
i.V.m.	in Verbindung mit
MROS	Meldestelle für Geldwäscherei
MSiG	Militärstrafgesetz vom 13. Juni 1927 (SR 321.0)
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
RZ	Randziffer
SR	Systematische Rechtssammlung des Bundesrechts des Schweiz (inkl. Staatsvertragsrecht)
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
U.N.	United Nations
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
ZentG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994 über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes (SR 360)
ZStrR	Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	5391
1 Einleitung	5393
1.1 Die internationale Bekämpfung des Terrorismus und die Situation nach den Terrorattentaten in den USA vom 11. September 2001	5393
1.2 Die bisherigen Übereinkommen gegen den internationalen Terrorismus	5394
1.2.1 Universelle Übereinkommen	5394
1.2.2 Regionale Übereinkommen	5395
1.3 Die Rolle der UNO bei der Bekämpfung des Internationalen Terrorismus	5395
1.3.1 Aktivitäten der Hauptorgane der UNO	5396
1.3.2 Der Ad-hoc-Ausschuss zur Bekämpfung des Terrorismus	5396
1.3.3 Die Resolution 1373 (2001) des UNO-Sicherheitsrates	5397
1.4 Die Schweiz und die Bekämpfung des internationalen Terrorismus	5397
1.4.1 Die Situation und die Rolle der Schweiz bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus	5397
1.4.2 Die Schweiz und der Beitritt zu den Internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus und zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge	5398
1.4.2.1 Die Haltung der Bundesbehörden	5398
1.4.2.2 Ergebnisse des Vorverfahrens	5399
2 Internationales Übereinkommen vom 9. Dezember 1999 zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus	5399
2.1 Allgemeiner Teil	5399
2.1.1 Entstehung des Übereinkommens	5399
2.1.2 Die Schweiz und die Vorarbeiten zum Übereinkommen	5400
2.1.3 Bedeutung und Inhalt des Übereinkommens	5401
2.2 Besonderer Teil: Die wichtigsten Bestimmungen des Übereinkommens	5402
2.2.1 Artikel 1 und 2 (Definition der Terrorismusfinanzierung)	5402
2.2.2 Artikel 3 (Geltungsbereich des Übereinkommens)	5405
2.2.3 Artikel 5 (Verantwortlichkeit juristischer Personen)	5405
2.2.4 Artikel 7 (Gerichtbarkeit der Vertragsstaaten)	5407
2.2.5 Artikel 8	5408
2.2.6 Artikel 9–16 (Internationale Rechtshilfe in Strafsachen)	5409
2.2.6.1 Artikel 9 Absätze 1 und 2 (Untersuchungspflicht)	5409
2.2.6.2 Artikel 9 Absätze 3–6 (Konsularischer Schutz)	5409
2.2.6.3 Artikel 10 («Aut dedere aut iudicare»)	5410
2.2.6.4 Artikel 11 (Auslieferung)	5411
2.2.6.5 Artikel 12 (Rechtshilfe)	5412
2.2.6.6 Artikel 13 («Defiskalisations»-Klausel)	5412
2.2.6.7 Artikel 14 und 15 («Entpolitisierungs»- und Nichtdiskriminierungs-Klauseln)	5413
2.2.6.8 Artikel 16 (Zeitweise Überstellung inhaftierter Personen)	5414
2.2.7 Artikel 17 (Menschenrechtliche Garantien)	5415
2.2.8 Artikel 18	5415
	5451

2.2.8.1	Artikel 18 Absatz 1 (Massnahmen zur Prävention der Terrorismusfinanzierung)	5415
2.2.8.2	Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe b (Massnahmen durch Finanzinstitute)	5416
2.2.8.2.1	Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe b Bestimmung i (Kundenidentifikation)	5417
2.2.8.2.2	Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe b Bestimmung ii (Identifikation von juristischen Personen)	5417
2.2.8.2.3	Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe b Bestimmung iii (Meldepflichten)	5418
2.2.8.2.4	Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe b Bestimmung iv (Aufbewahrungspflicht)	5419
2.2.8.3	Artikel 18 Absatz 2 Buchstabe a (Überwachung von Finanzinstituten, die Geldüberweisungen vornehmen)	5419
2.2.8.4	Artikel 18 Absatz 2 Buchstabe b (Überwachung des grenzüberschreitenden Bargeldverkehrs)	5419
2.2.8.5	Artikel 18 Absätze 3 und 4 (Zusammenarbeit und Informationsaustausch zwischen Behörden)	5420
2.2.9	Artikel 19 (Mitteilung an den UNO-Generalsekretär über durchgeführte Strafverfahren)	5421
2.2.10	Artikel 20–22 (Beachtung des Völkerrechts)	5422
2.2.11	Artikel 23 (Änderungen der Anlage)	5422
2.2.12	Artikel 24 (Streitbeilegung)	5422
2.2.13	Artikel 25–28 (Schlussbestimmungen)	5423

3 Internationales Übereinkommen vom 15. Dezember 1997 zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge **5423**

3.1	Allgemeiner Teil	5423
3.1.1	Entstehung des Übereinkommens	5423
3.1.2	Die Schweiz und die Vorarbeiten zum Übereinkommen	5424
3.1.3	Bedeutung und Inhalt des Übereinkommens	5424
3.2	Besonderer Teil: Die wichtigsten Bestimmungen des Übereinkommens	5425
3.2.1	Artikel 1 und 2 (Definition der strafbaren Handlungen)	5425
3.2.2	Artikel 3 (Geltungsbereich des Übereinkommens)	5427
3.2.3	Artikel 6 (Gerichtsbarekeit der Vertragsstaaten)	5427
3.2.4	Artikel 7–13 (Internationale Rechtshilfe in Strafsachen)	5427
3.2.4.1	Artikel 7 Absätze 1 und 2 (Untersuchungspflicht)	5427
3.2.4.2	Artikel 7 Absätze 3–6 (Konsularischer Schutz)	5427
3.2.4.3	Artikel 8 («Aut dedere aut iudicare»)	5428
3.2.4.4	Artikel 9 (Auslieferung)	5428
3.2.4.5	Artikel 10 (Rechtshilfe)	5428
3.2.4.6	Artikel 11 und 12 («Entpolitisierungs»- und Nichtdiskriminierungs-Klauseln)	5428
3.2.4.7	Artikel 13 (Zeitweise Überstellung inhaftierter Personen)	5428
3.2.5	Artikel 14 (Menschenrechtliche Garantien)	5429
3.2.6	Artikel 15 (Prävention und Informationsaustausch)	5429

3.2.7 Artikel 16 (Mitteilung an den UNO-Generalsekretär über durchgeführte Strafverfahren)	5429
3.2.8 Artikel 17–19 (Beachtung des Völkerrechts)	5429
3.2.9 Artikel 20 (Streitbeilegung)	5431
3.2.10 Artikel 21–24 (Schlussbestimmungen)	5431
4 Anpassungen des schweizerischen Rechts	5431
4.1 Regelungskonzept	5431
4.2 Ergänzung des bestehenden strafrechtlichen Abwehrdispositivs gegen Terrorismus und dessen Finanzierung	5432
4.2.1 Die Erfassung von Terrorismus und Terrorismus- finanzierung durch das geltende Strafrecht	5432
4.2.2 Erforderlichkeit und Funktion der neuen Strafnormen	5432
4.3 Massnahmen ausserhalb des Strafrechts	5435
4.4 Regelungstechnik: Umschreibung von Terrorismus im Tatbestand oder Nennung von terroristischen Gruppierungen in einer Liste?	5435
4.5 Änderung des Strafgesetzbuches	5436
4.5.1 Artikel 27 ^{bis} StGB (Quellenschutz)	5436
4.5.2 Artikel 100 ^{quater} und 100 ^{quinquies} E-StGB (Verantwortlichkeit des Unternehmens)	5437
4.5.3 Artikel 260 ^{bis} StGB (Strafbare Vorbereitungshandlungen)	5438
4.5.4 Artikel 260 ^{ter} StGB (Kriminelle Organisation)	5438
4.5.5 Artikel 260 ^{quinquies} E-StGB (Terrorismus)	5438
4.5.6 Artikel 260 ^{sexies} E-StGB (Finanzierung des Terrorismus)	5441
4.5.7 Artikel 340 ^{bis} StGB (Bundesgerichtsbarkeit)	5443
4.6 Änderung des Militärstrafgesetzes	5443
4.7 Änderung des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs	5444
4.8 Änderungen des Bundesgesetzes über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes sowie des Bundesgesetzes zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor	5444
5 Auswirkungen	5445
5.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen	5445
5.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen	5446
5.3 Auswirkungen auf die Informatik	5446
5.4 Auswirkungen auf die Kantone	5446
6 Legislaturplanung	5446
7 Verhältnis zum europäischen Recht	5447
7.1 Europäische Union	5447
7.2 Europarat	5448
8 Verfassungsmässigkeit	5448

Abkürzungsverzeichnis	5450
Bundesgesetz über die Änderung des Strafgesetzbuches sowie die Anpassung weiterer Bundesgesetze (Entwurf)	5455
Bundesbeschluss betreffend die Genehmigung der Internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus und zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge (Entwurf)	5461
Internationales Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus	5462
Internationales Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge	5477