

**Zusammenfassung der Ergebnisse des
Vernehmlassungsverfahrens über den
Bericht und Vorentwurf**

Ergänzende Massnahmen im Bereich des Strafrechts zur
Umsetzung des Römer Statuts des Internationalen
Strafgerichtshofs

Inhaltsverzeichnis

Seite

Liste der Teilnehmer am Vernehmlassungsverfahren

1. Kantone	3
2. Gerichte	4
3. Politische Parteien	4
4. Übrige Organisationen	5

Einleitung

6

I. Grundsätzliches

6

II. Geltungsbereich des schweizerischen Strafrechts

7

III. Zuständigkeiten

1. Zuständigkeit der Zivil- und Militärjustiz	8
2. Zuständigkeit von Bund und Kantonen	8

IV. Strafmass

8

V. Internationale Übereinkommen

9

VI. Weitere Bemerkungen

1. Subsidiäre Generalklausel	9
2. Zeugen- und Opferschutz	9
3. Erhöhung des Schutzalters bei Rekrutierung von Kindern oder Jugendlichen	10
4. Organisierte Verbrechen an Kindern als Verbrechen gegen die Menschlichkeit	10

VII. Zusammenfassung

11

Anhang: Fragebogen zu Handen der Vernehmlassungsadressaten

Liste der Teilnehmer am Vernehmlassungsverfahren

1. Kantone

Regierungsrat des Kantons Zürich	ZH
Regierungsrat des Kantons Bern	BE
Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Luzern	LU
Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri	UR
Regierungsrat des Kantons Schwyz	SZ
Justizdepartement des Kantons Obwalden	OW
Landammann und Regierungsrat des Kantons Nidwalden	NW
Regierungsrat des Kantons Glarus	GL
Regierungsrat des Kantons Zug	ZG
Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt	BS
Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft	BL
Regierungsrat des Kantons Schaffhausen	SH
Regierungsrat des Kantons Appenzell Ausserrhoden	AR
Standeskommission des Kantons Appenzell Innerrhoden	AI
Regierung des Kantons St. Gallen	SG
Regierung des Kantons Graubünden	GR
Regierungsrat des Kantons Aargau	AG

Regierungsrat des Kantons Thurgau	TG
Consiglio di Stato della Repubblica e Cantone del Ticino	TI
Conseil d'Etat du Canton de Vaud	VD
Conseil d'Etat du Canton du Valais	VS
Conseil d'Etat de la République et Canton de Neuchâtel	NE
Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève	GE
Gouvernement de la République et Canton du Jura	JU

2. Gerichte

Bundesgericht	BGer
Eidg. Versicherungsgericht	EVG
Militärkassationsgericht	MKG
Bundesstraßgericht	BStGer

3. Politische Parteien

Freisinnig Demokratische Partei	FDP
Sozialdemokratische Partei	SP
Schweizerische Volkspartei	SVP
Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz	CVP
Evangelische Volkspartei	EVP
Grüne Partei der Schweiz	GPS
Christlich-soziale Partei	CSP

4. Übrige Organisationen

Université de Lausanne	UNIL
Universität St. Gallen	UNISG
Université de Genève	UNIGE

Schweizerischer Anwaltsverband	SAV
Schweizerische Richtervereinigung	SVR
Konferenz der Strafverfolgungsbehörden	KSBS
Verband Schweizerischer Polizeibeamter	VSPB
Schweizerische kriminalistische Gesellschaft	SKG
Juristinnen Schweiz	
Track Impunity Always	TRIAL
Amnesty International	AI
Terre des Hommes	TdH
Alliance Sud	
Aktion der Christen für Abschaffung der Folter	ACAT
economiesuisse	
Schweizerische Flüchtlingshilfe	
Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik	SGA
Evangelischer Frauenbund der Schweiz	EFB
Weltföderalisten der Schweiz	WFS
Menschenrechte Schweiz	MERS
Ligue suisse des droits de l'homme	
Organisation mondiale contre la torture	OMCT
Gesellschaft für bedrohte Völker	GfbV
International Commission of Jurists	ICJ
Schweizerischer Arbeitgeberverband	
Kaufmännischer Verband Schweiz	KV

Einleitung

Mit Beschluss vom 17. August 2005 hat der Bundesrat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beauftragt, über den Entwurf für ein Bundesgesetz über Änderungen des Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes sowie weiterer Bundesgesetze zur Umsetzung des Römer Status des Internationalen Strafgerichtshofs sowie über den entsprechenden Bericht ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

Entsprechend hat das EJPD die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen Parteien, die interessierten Institutionen und Organisationen sowie die Eidgenössischen Gerichte zur Stellungnahme bis 31. Dezember 2005 eingeladen. Um die Antworten strukturiert verarbeiten zu können, wurden die Vernehmlassungsunterlagen mit einem Fragebogen ergänzt (vgl. Anhang).

Es sind, innert verlängerter Frist, 61 Vernehmlassungen eingegangen. Stellung genommen haben:

- 24 Kantone
- 7 politische Parteien
- 4 Gerichte (darunter 1 Verzicht)
- 3 Universitäten
- 23 interessierte Organisationen (darunter 1 Verzicht).

I. Grundsätzliches

Die **Stossrichtung sowie die Grundzüge der Vorlage** werden von beinahe sämtlichen Vernehmlassungsteilnehmern ausdrücklich **befürwortet**. Den vorgeschlagenen Anpassungen der schweizerischen Gesetzgebung wird mit einer Ausnahme grundsätzlich zugestimmt. Die Notwendigkeit und Angemessenheit der neuen Bestimmungen wird bejaht. Verbreitet wird darauf hingewiesen, dass die Schweiz mit den vorgesehenen Anpassungen ihren Pflichten nachkomme, in ihrer Rechtsordnung die Durchsetzung des Völkerstrafrechts zu gewährleisten und damit der Straflosigkeit im Bereich der schwersten Verbrechen überhaupt eine Absage zu erteilen. Eine Partei¹ macht demgegenüber geltend, dass die Einführung der expliziten Strafbarkeit der Verbrechen gegen die Menschlichkeit angesichts des bestehenden strafrechtlichen Instrumentariums nicht notwendig und daher abzulehnen sei.

Des Weiteren wird in den Stellungnahmen annähernd übereinstimmend festgehalten, dass die im Vorentwurf vorgeschlagene Form von **ausformulierten Gesetzesbestimmungen**, im Gegensatz zum Gebrauch von Generalklauseln unter Verweis auf das anwendbare Völkerrecht, **sachgerecht und angemessen** erscheine. Lediglich ein Kanton² erachtet die Einführung einer umfassenden Generalklausel an Stelle der spezifischen Gesetzesbestimmungen als sinnvoll und wünschenswert.

¹ SVP.

² GL. Daneben bezeichnet das Obergericht ZH in einer „abweichenden Meinung“ zur Stellungnahme die Tatbestände als zu allgemein umschrieben.

Bezüglich der Frage des **Regelungsortes** der Bestimmungen folgen praktisch alle Vernehmlassungsteilnehmer dem Vorschlag im Vorentwurf, wonach die einzelnen Tatbestände der Verbrechen gegen die Menschlichkeit und der Kriegsverbrechen im **Strafgesetzbuch und Militärstrafgesetz** zu regeln sind. Lediglich eine Partei³ vertritt die Auffassung, dass als Regelungsort ein separates Völkerstrafgesetz vorzuziehen sei.

II. Geltungsbereich des schweizerischen Strafrechts

Die Teilnehmer haben sich dazu geäußert, ob bei durch Ausländer im Ausland begangenen Taten das Erfordernis des „engen Bezugs“ des Täters zur Schweiz auch bei der Verfolgung von Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit einzuführen sei⁴ oder ob die Anwendbarkeit des schweizerischen Rechts in diesen Bereichen entsprechend geltenden Regeln im Allgemeinen und Besonderen Teil des Strafgesetzbuches allein davon abhängig gemacht werden soll, dass sich der Täter in der Schweiz befindet und nicht ausgeliefert werden kann.

Die **Einführung respektive Beibehaltung des „engen Bezugs“** wird von einer klaren Mehrzahl der Vernehmlassungsteilnehmer **abgelehnt**. Ablehnend äussern sich 15 Kantone⁵, die meisten Parteien⁶, das Bundesgericht und das Bundesstrafgericht sowie - mit einer Ausnahme - sämtliche interessierten Organisationen. Zustimmung erhält das Kriterium des engen Bezugs von 4 Kantonen⁷, der SVP sowie der SKG.

Als Begründung für die ablehnende Haltung wird insbesondere ausgeführt, dass die seinerzeit im Rahmen der parlamentarischen Beratungen erkannte Gefahr einer bevorstehenden „Klagenflut“ zu keinem Zeitpunkt bestanden habe. Zum einen wird darauf hingewiesen, dass amtierende Staats- oder Regierungschefs, Minister, Mitglieder des diplomatischen Korps sowie Teilnehmer an internationalen Konferenzen völkerrechtliche Immunität in der Schweiz geniessen, sofern kein Haftbefehl eines internationalen Strafgerichts besteht oder die Immunität der Person aufgehoben wird. Zum anderen sei, aufgrund der durchwegs geltenden Voraussetzung der Anwesenheit des Täters in der Schweiz, auch ohne die Voraussetzung des „engen Bezugs“ nicht mit einer Vielzahl von Abwesenheitsverfahren zu rechnen. Weiter wird auf die Unbestimmtheit des Begriffs des „engen Bezugs“ verwiesen; aufgrund der - im Strafrecht nach Möglichkeit zu vermeidenden - Interpretationsbedürftigkeit könne, trotz Hinweisen im Rahmen der parlamentarischen Beratungen bei der Einführung des Kriteriums⁸, nicht abschliessend beurteilt werden, welche Intensität der Bezug zur Schweiz besitzen muss. Schliesslich hält die Mehrzahl der Vernehmlassungsteilnehmer fest, dass aus systematischen sowie praktischen Überlegungen nicht ausgerechnet bei den schwersten strafrechtlichen Delikten der Geltungsbereich des schweizerischen Rechts gegenüber den herkömmlichen Regelungen des Universalitätsprinzips eingeschränkt werden soll.

³ GPS; daneben das Obergericht ZG in einer „abweichenden Meinung“ zur Stellungnahme.

⁴ Das Erfordernis des engen Bezugs wurde durch das Parlament im Dezember 2003 als Zuständigkeitsvoraussetzung für im Ausland durch Nicht-Schweizer begangene Kriegsverbrechen eingeführt.

⁵ BS, AR, VD, ZH, GE, NW, JU, GR, LU, AG, BL, AI, ZG, BE, TG.

⁶ SP, CVP, EVP, GP, FDP (skeptisch bis ablehnend).

⁷ Ti, GL, SZ, SG (mit Vorbehalt).

⁸ Vgl. Fussnote 4.

Von Seiten der Befürworter wird demgegenüber auf den vorerwähnten Entscheid des Parlaments verwiesen, wonach das Erfordernis des „engen Bezugs“ einer auf Zufälligkeiten beruhenden schweizerischen Zuständigkeit entgegenwirken soll.

III. Zuständigkeiten

1. Zuständigkeit der Zivil- und Militärjustiz

Die Vernehmlassungsteilnehmer erklären sich mit der **vorgeschlagenen Neuverteilung** der Zuständigkeit zwischen ziviler und militärischer Gerichtsbarkeit zur Verfolgung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen **weitestgehend einverstanden**. Demnach ist die Schweizer Ziviljustiz zuständig für die Verfolgung und Beurteilung schweizerischer Zivilpersonen sowie ausländischer Personen⁹, während die Militärgerichtsbarkeit als zuständig erklärt wird für Personen mit schweizerischem militärischem Status, Personen, welche gegen einen Angehörigen der Schweizer Armee eine entsprechende Straftat begehen, sowie umfassend für den Fall, wo sich die Schweiz im Krieg befindet.

Vereinzelt wird eine ausschliessliche zivile Zuständigkeit gefordert¹⁰, grundsätzliche Skepsis in Bezug auf das Festhalten an der Militärgerichtsbarkeit geäussert¹¹ oder auf den Umstand hingewiesen, dass eine Unterscheidung zwischen Friedens- und Kriegszeit zunehmend schwierig erscheint¹².

2. Zuständigkeit von Bund und Kantonen

Der Vorschlag, wonach im Rahmen der **zivilen Zuständigkeit** die **Strafverfolgungsbehörden des Bundes** die Verfahren wegen Völkermordes, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen führen, **stösst durchwegs auf Zustimmung**.

Zahlreiche **skeptische oder ablehnende** Stimmen, insbesondere seitens der Kantone¹³, finden sich jedoch bezüglich der Bestimmung, welche eine **Delegation an die Kantone in leichten Fällen** ermöglicht. Zur Begründung wird insbesondere auf mögliche Kompetenzstreitigkeiten und die fehlende Angemessenheit und Opportunität der kantonalen Zuständigkeit für solche Schwerstdelikte verwiesen.

IV. Strafmass

Die Vernehmlassungsteilnehmer bezeichnen die im Gesetzesentwurf für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen vorgesehenen Strafen überwiegend als **angemessen** und **verhältnismässig**. Einige Stellungnahmen äussern sich allerdings skeptisch bezüglich der Umschreibung der so genannten „weniger schweren Fälle“¹⁴, anerkennen jedoch die Notwendigkeit, in gewissen

⁹ Zivile und militärische.

¹⁰ SVR.

¹¹ AR, GPS.

¹² BS.

¹³ TI, BS, NE, AR, VD, ZH, GE, GR, LU, AG, AI, ZG, UR (13 Kantone); BStGer; SRV, Juristinnen Schweiz, SKG.

¹⁴ ZH, Juristinnen Schweiz.

Fällen die Strafandrohung herabsetzen zu können. Einzelne Vernehmlassungsteilnehmer sprechen sich für eine generelle Absenkung der Strafminima aus¹⁵, während einige Organisationen einen flexibleren, umfassenden¹⁶ respektive einen strengeren Strafraumen beantragen¹⁷.

Eine weitere Differenzierung der Strafraumen wird nicht beantragt.

V. Internationale Übereinkommen

Der Berichtsentwurf des Bundesrates schlägt vor, dass **auf den Beitritt der Schweiz** zu den beiden Übereinkommen der Vereinten Nationen und des Europarates über die Unverjährbarkeit von Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen angesichts des kaum erkennbaren Mehrwerts und der in gewissen Bereichen eventuell entstehenden Rechtsunsicherheit **verzichtet** wird. Die überwiegende Mehrzahl der Teilnehmer teilt diese Auffassung. Einzelne Stellungnahmen sprechen sich demgegenüber, zumeist aus grundsätzlichen Überlegungen und angesichts der humanitären Tradition des Landes, für eine Umsetzung und Ratifikation der Verträge aus¹⁸.

VI. Weitere Bemerkungen

Neben redaktionellen oder technischen Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen, deren Berücksichtigung und Einbezug im Rahmen der Überarbeitung des Vorentwurfs eingehend geprüft wird, haben sich die Vernehmlassungsteilnehmer insbesondere zu den folgenden Punkten ausgesprochen:

1. Subsidiäre Generalklausel

Zu geringfügig geteilten Auffassungen führt die Frage der subsidiären Generalklausel in Artikel 264^{undecies} StGB respektive Artikel 114 MStG des Vorentwurfs, mittels welcher auch zukünftigen Entwicklungen des Völkerrechts ohne Anpassung der nationalen Gesetzgebung Rechnung getragen werden kann. Hier spricht sich die Mehrzahl der Teilnehmer zu Gunsten des bundesrätlichen Vorschlags und mithin für die Einführung respektive Beibehaltung einer solchen Klausel aus, während sich eine Partei und eine Organisation¹⁹ zumindest skeptisch gegenüber einem solchen Instrument zeigen.

2. Zeugen- und Opferschutz

Einige Teilnehmer betonen die besondere Bedeutung eines effizienten und wirksamen Zeugen- und Opferschutzes bei der Verfolgung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Völkermord. Entsprechend wird die Einführung von notwendigen Bestimmungen im bürgerlichen Strafprozess, vergleichbar zum Militärstrafrecht²⁰, gefordert²¹. Die im Entwurf zur eidgenössischen

¹⁵ UNISG, BE (tendenziell).

¹⁶ SAV.

¹⁷ AI, TRIAL und auf letztere verweisende Organisationen.

¹⁸ BL, AI, ACAT, Schweizerische Flüchtlingshilfe, TRIAL und auf letzter verweisende Organisationen.

¹⁹ EVP und SAV.

²⁰ Art. 98a ff. MStP.

²¹ GE, GPS, TRIAL, AI, Alliance Sud, ACAT.

Strafprozessordnung vorgesehenen entsprechenden Massnahmen²² werden begrüsst.

3. Erhöhung des Schutzes bei Rekrutierung von Kindern oder Jugendlichen

Eine politische Partei und einige Organisationen²³ fordern die Erhöhung des Mindestalters auf 18 Jahre für strafbare Rekrutierung oder Verwendung von Kindern in Feindseligkeiten²⁴. Im Gegensatz zu den Ausführungen im Erläuternden Bericht stellten andere völkerrechtliche Verträge durchaus die Verpflichtung auf, die Rekrutierung und den Einsatz von Personen unter 18 Jahren zu verhindern und zu bestrafen. Diesem Erfordernis sei in dieser Vorlage, auch wenn durch das Römer Statut nicht explizit gefordert, nachzukommen.

4. Organisierte Verbrechen an Kindern als Verbrechen gegen die Menschlichkeit

Von verschiedener Seite²⁵ wird die Forderung erhoben, dass anlässlich der strafrechtlichen Umschreibung der Verbrechen gegen die Menschlichkeit auch das organisierte Verbrechen gegen Kinder in die entsprechende Kategorie aufgenommen wird. Unverjährbarkeit, weitgehende Geltung des Universalitätsprinzips sowie der Ausschluss der relativen Immunität zu Gunsten der Strafverfolgung wären die Folgen einer solchen Einordnung. Als Beispiel für solche ausgedehnt oder systematisch begangenen Verbrechen werden einschlägige Pädophilennetzwerke mit entsprechenden Organisationsgrad und Kommunikationsmöglichkeiten genannt.

²² Vgl. Art. 146 ff.; Botschaft vom 21. Dezember 2005, BBl 2006 1389.

²³ SP, TdH, TRIAL.

²⁴ VE Art. 264 ^{septies}: Alterslimite bei 15 Jahren.

²⁵ FDP, TdH.

VII. Zusammenfassung

Der Bericht und der Vorentwurf zu den ergänzenden Massnahmen im Bereich des Strafrechts zur Umsetzung des Römer Status des Internationalen Strafgerichtshofs werden grundsätzlich befürwortet. Der Vorlage wird in ihren Grundzügen und bezüglich Form und Inhalt weitgehend zugestimmt.

Die Einführung respektive Beibehaltung des „engen Bezugs“ des Täters zur Schweiz als Erfordernis für die Geltung des schweizerischen Rechts und die Verfolgung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen, die von Ausländern im Ausland begangen werden, wird von einer klaren Mehrzahl der Vernehmlassungsteilnehmer abgelehnt.

Die vorgeschlagene Neuverteilung der Zuständigkeit zwischen ziviler und militärischer Gerichtsbarkeit zur Verfolgung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen wird überwiegend gutgeheissen. Ebenso auf Zustimmung stösst die vorgeschlagene Zuständigkeit der Bundesbehörden im Rahmen der zivilen Verfahren. Eine Delegationsmöglichkeit an die Kantone wird verbreitet abgelehnt oder skeptisch beurteilt.

Die vorgesehenen Strafen werden grundsätzlich als angemessen und verhältnismässig bezeichnet. Eine weitere Differenzierung der Strafrahmen wird nicht beantragt.

Der Verzicht auf den Beitritt der Schweiz zu den beiden Übereinkommen der Vereinten Nationen und des Europarates über die Unverjährbarkeit von Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen wird von der grossen Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer unterstützt.

Fragekatalog Vernehmlassungsverfahren

1. Grundsätzliches

- 1.1 Befürworten Sie die Stossrichtung der vorgeschlagenen Anpassung der Schweizerischen Gesetzgebung?
- 1.2 Erachten sie es als sachgerecht, die einzelnen Tatbestände der Verbrechen gegen die Menschlichkeit und die schweren Kriegsverbrechen, zu deren Strafverfolgung die Schweiz nach dem Völkerrecht verpflichtet ist, im schweizerischen Strafrecht ausdrücklich auszuformulieren? Oder soll das schweizerische Recht lediglich in einer Generalklausel auf das anwendbare Völkerrecht verweisen, wie dies bei den Kriegsverbrechen heute zum Teil der Fall ist?
- 1.3 Halten Sie es für richtig, die Tatbestände des Völkermordes, der Verbrechen gegen die Menschlichkeit und der Kriegsverbrechen im Strafgesetzbuch und Militärstrafgesetz zu regeln oder würden Sie die Ausgliederung dieser Tatbestände in ein neues, selbstständiges „Völkerstrafgesetzbuch“ vorziehen?

2. Geltungsbereich des schweizerischen Strafrechts

Die Eidgenössischen Räte haben am 19. Dezember 2003 beschlossen, dass ein Täter nicht schweizerischer Nationalität für ein im Ausland begangenes Kriegsverbrechen in der Schweiz nur strafrechtlich verfolgt werden kann, wenn er sich in der Schweiz aufhält, einen „engen Bezug“ zur Schweiz hat und nicht ausgeliefert wird. Halten Sie es für angezeigt, das Erfordernis des „engen Bezugs“ in Abänderung des geltenden Rechts auch bezüglich der Verfolgung von Völkermord und neu für die Verbrechen gegen die Menschlichkeit einzuführen? Oder ziehen Sie es vor, die Geltung des Schweizerischen Rechts bei Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen entsprechend den geltenden Regelungen im Allgemeinen Teil und im Besonderen Teil des Strafgesetzbuches (z.B. Geiselnahme und Völkermord) wie bis anhin allein davon abhängig zu machen, dass sich der Täter in der Schweiz befindet und nicht an das Ausland ausgeliefert werden kann?

3. Zuständigkeit der Zivil- und Militärjustiz

Sind Sie mit der vorgeschlagenen Neuverteilung der Zuständigkeit zwischen ziviler und militärischer Gerichtsbarkeit zur Verfolgung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen einverstanden?

4. Zuständigkeit von Bund und Kantonen

Sind Sie damit einverstanden, dass im Rahmen der Zuständigkeit der Ziviljustiz die Strafverfolgungsbehörden des Bundes die Verfahren wegen Völkermordes, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen führen und eine Delegation an die Kantone nur in einfachen Fällen möglich ist?

5. Strafen

Sind die im Gesetzesentwurf für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen vorgesehenen Strafen angemessen? Soll innerhalb der einzelnen Tatbestände der Strafraum noch weiter differenziert werden?

6. Übereinkommen der UNO und des Europarates betreffend die Unverjährbarkeit von Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen

Halten Sie es für vertretbar, dass die Schweiz den beiden genannten Übereinkommen *nicht* beitrifft (vgl. Ziff. 2.1.1.3 des Erläuternden Berichts) ?