

05.074

Botschaft

über die Genehmigung des UNO-Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, des Zusatzprotokolls zur Verhinderung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, und des Zusatzprotokolls gegen die Schlepperei auf dem Land-, See- und Luftweg

vom 26. Oktober 2005

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

mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Bundesbeschluss über die Genehmigung des UNO-Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, des Zusatzprotokolls zur Verhinderung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, und des Zusatzprotokolls gegen die Schlepperei von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg.

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

26. Oktober 2005

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Samuel Schmid

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Prägende Ereignisse der jüngeren Vergangenheit, wie das Ende des Ost-West-Konfliktes und der daraus entstandene beschleunigte Globalisierungsprozess, haben auch die Kriminalitätsentwicklung beeinflusst. Die organisierte Kriminalität hat die innerstaatliche Dimension überschritten, sie zeigt zunehmend grenzüberschreitende Auswirkungen und hat sich zu einem der grossen Probleme internationaler Politik entwickelt. Auch die Schweiz ist von dieser Entwicklung nicht verschont geblieben. Zum Zwecke der effizienten Bekämpfung der organisierten Kriminalität sind namentlich folgende strafrechtliche Massnahmen ergriffen worden: Die Unterstützung und Beteiligung an einer kriminellen Organisation wurde unter Strafe gestellt, der Zugriff auf die finanzielle Basis des organisierten Verbrechens wurde verstärkt, insbesondere durch Bestrafung von Geldwäscherei und Korruption sowie durch die Verstärkung der Beschlagnahme und Einziehung der deliktisch erworbenen Erträge. Weiter wurde kürzlich die Verantwortlichkeit der juristischen Personen für entsprechende Delikte eingeführt. Ferner bestehen seit Anfangs 2002 zusätzliche Bundeskompetenzen zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens und komplexer Wirtschaftskriminalität. Allerdings kann der repressive Ansatz allein nicht den erhofften Rückgang solcher Straftaten bewirken. Vielmehr bedarf eine wirksame Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität auch zielgerichteter und koordinierter Strategien der Prävention und einer engen Zusammenarbeit auf nationaler und insbesondere auch auf internationaler Ebene.

Bislang gab es noch kein weltweites Instrument, das spezifische Massnahmen zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität zum Gegenstand hatte. Diese Lücke wird durch das vorliegende Übereinkommen geschlossen. Es vermindert die Unterschiede unter den nationalen Gesetzssystemen und setzt Standards für das innerstaatliche Recht. Weiter strebt es eine verbesserte und intensivere Zusammenarbeit unter den Staaten an, um die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität effektiver bekämpfen zu können.

Zur Erreichung dieses Ziels verpflichten sich die Vertragsstaaten insbesondere dazu, die Beteiligung an einer kriminellen Organisation unter Strafe zu stellen, die vorsätzliche Geldwäscherei strafbar zu erklären, die Strafbarerklärung der vorsätzlichen aktiven und passiven Korruption ausländischer Amtsträger zu prüfen, juristische Personen strafrechtlich, zivilrechtlich oder administrativ zu belangen, die Einziehung von deliktisch erlangten Vermögenswerten sicherzustellen, die Zusammenarbeit auf internationaler Ebene in diesen Bereichen zu verbessern und sich um Präventionsmassnahmen zu bemühen.

Die Konvention wird durch die Zusatzprotokolle betreffend Menschenhandel, Menschen schmuggel und Feuerwaffen ergänzt. Das Feuerwaffenprotokoll ist nicht Gegenstand dieser Vorlage.

Das Zusatzprotokoll gegen Menschenhandel befasst sich mit dem Kampf gegen den Handel mit Menschen zum Zwecke ihrer Ausbeutung, wobei Frauen und Kindern besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird. Die Ausbeutung kann sexueller oder anderer Art sein (Arbeitsleistung, Entnahme von Organen). Strafbarkeit des Men-

schenhandels, Prävention, Opferschutz und Zusammenarbeit unter den Vertragsstaaten sind die wichtigsten Inhalte dieses Protokolls. Dieses findet Anwendung auf Delikte grenzüberschreitender Natur, an denen eine organisierte kriminelle Gruppe mitwirkt.

Das Zusatzprotokoll gegen Menschen schmuggel enthält namentlich die Verpflichtung, den illegalen und ausbeuterischen grenzüberschreitenden Schmuggel von Migrantinnen und Migranten und die Herstellung oder Beschaffung von gefälschten Dokumenten zu diesem Zweck unter Strafe zu stellen. Zudem haben die unterzeichnenden Länder Massnahmen auf den Gebieten des Informationsaustausches, der Grenz- und Dokumentensicherheit, der Prävention, der Aus- und Weiterbildung sowie der technischen Kooperation zu treffen. Die Staaten verpflichten sich ferner, Opferschutz zu gewähren sowie ihre eigenen Staatsangehörigen und Angehörige von Drittstaaten mit einem Anwesenheitsrecht zurückzunehmen.

Das geltende schweizerische Recht genügt den Ansprüchen des Übereinkommens gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und der beiden Zusatzprotokolle gegen Menschenhandel und Menschen schmuggel weitgehend. Mit dem Inkrafttreten des revidierten Tatbestandes des Menschenhandels (Art. 182 StGB) wird es den Anforderungen vollumfänglich genügen. Das schweizerische Recht erfüllt darüber hinaus bereits heute verschiedene Anforderungen, die das Übereinkommen als fakultative Weiterentwicklung der landesrechtlichen Gesetzgebung postuliert. Die Schweiz kann durch die Ratifikation des Übereinkommens und der beiden Zusatzprotokolle einen wichtigen Beitrag zur wirksameren Bekämpfung des organisierten Verbrechens auf internationaler Ebene leisten. Ausserdem liegt es im Interesse unseres Landes, dass die bei uns geltenden Standards – so insbesondere bei der Bekämpfung der Geldwäscherei oder der grenzüberschreitenden Korruption – auch von anderen Staaten respektiert werden, dies insbesondere auch mit Blick auf die Wettbewerbsgleichheit.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	6694
1 Einleitung	6700
1.1 Grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, Menschenhandel und Menschenmuggel: Situation und Massnahmen in der Schweiz	6700
1.1.1 Organisierte Kriminalität	6700
1.1.1.1 Lage international	6700
1.1.1.2 Lage national	6701
1.1.1.3 Massnahmen der Schweiz	6703
1.1.2 Menschenhandel	6705
1.1.2.1 Lage international	6705
1.1.2.2 Lage national	6705
1.1.2.3 Massnahmen der Schweiz	6706
1.1.3 Menschenmuggel	6707
1.1.3.1 Lage international	6707
1.1.3.2 Lage national	6708
1.1.3.3 Massnahmen der Schweiz	6709
1.2 Die Rolle der Vereinten Nationen im Kampf gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität	6709
1.3 Die internationalen Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität	6710
1.3.1 Übereinkommen der Vereinten Nationen	6710
1.3.2 Regionale Übereinkommen	6710
1.3.3 Empfehlungen des Europarates	6712
1.4 Die Schweiz und der Beitritt zum Übereinkommen und zu den Zusatzprotokollen	6712
2 Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität	6713
2.1 Allgemeiner Teil	6713
2.1.1 Entstehung des Übereinkommens	6713
2.1.2 Die Schweiz und die Vorarbeiten zum Übereinkommen	6714
2.1.3 Inhalt und Bedeutung des Übereinkommens	6714
2.1.4 Verhältnis des Übereinkommens zu den Zusatzprotokollen	6715
2.1.5 Ergebnisse des Vorverfahrens	6715
2.2 Besonderer Teil: Die wichtigsten Bestimmungen des Übereinkommens und ihr Verhältnis zum schweizerischen Recht	6716
2.2.1 Zweck (Art. 1)	6716
2.2.2 Begriffsbestimmungen (Art. 2)	6716
2.2.3 Geltungsbereich (Art. 3)	6718
2.2.4 Schutz der Souveränität (Art. 4)	6719
2.2.5 Kriminalisierung der Beteiligung an einer organisierten kriminellen Gruppe (Art. 5)	6719
2.2.6 Kriminalisierung des Waschens der Erträge aus Straftaten und Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei (Art. 6 und 7)	6720

2.2.6.1	Kriminalisierung des Waschens der Erträge aus Straftaten (Art. 6)	6720
2.2.6.2	Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei (Art. 7)	6722
2.2.7	Kriminalisierung der Korruption und Massnahmen gegen die Korruption (Art. 8 und 9)	6724
2.2.8	Verantwortlichkeit juristischer Personen (Art. 10)	6725
2.2.9	Strafverfolgung, Aburteilung und Sanktionen (Art. 11)	6727
2.2.10	Einziehung und Beschlagnahme (Art. 12)	6728
2.2.11	Internationale Zusammenarbeit zum Zwecke der Einziehung (Art. 13)	6729
2.2.12	Verfügung über eingezogene Erträge aus Straftaten oder Vermögensgegenstände (Art. 14)	6730
2.2.13	Gerichtbarkeit (Art. 15)	6731
2.2.14	Auslieferung (Art. 16)	6732
2.2.15	Überstellung verurteilter Personen (Art. 17)	6734
2.2.16	Rechtshilfe (Art. 18)	6734
2.2.17	Gemeinsame Ermittlungen (Art. 19)	6736
2.2.18	Besondere Ermittlungsmethoden (Art. 20)	6736
2.2.19	Kriminalisierung der Behinderung der Justiz (Art. 23)	6737
2.2.20	Zeugenschutz (Art. 24)	6738
2.2.21	Hilfe und Schutz für Opfer (Art. 25)	6739
2.2.22	Massnahmen zur Verstärkung der Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden (Art. 26)	6740
2.2.23	Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Art. 27)	6741
2.2.24	Sammlung, Austausch und Analyse von Informationen über das Wesen der organisierten Kriminalität (Art. 28)	6742
2.2.25	Ausbildung und technische Hilfe (Art. 29)	6743
2.2.26	Sonstige Massnahmen: Anwendung des Übereinkommens durch wirtschaftliche Entwicklung und technische Hilfe (Art. 30)	6743
2.2.27	Prävention (Art. 31)	6744
2.2.28	Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens (Art. 32)	6745
2.2.29	Anwendung des Übereinkommens (Art. 34)	6745
2.2.30	Schlussbestimmungen (Art. 35–41)	6746
3	Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels	6747
3.1	Allgemeiner Teil: Bedeutung, Entstehung und Inhalt des Zusatzprotokolls	6747
3.2	Besonderer Teil: Die wichtigsten Bestimmungen des Zusatzprotokolls und ihr Verhältnis zum schweizerischen Recht	6747
3.2.1	Verhältnis zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (Art. 1)	6747
3.2.2	Zweck (Art. 2)	6748
3.2.3	Begriffsbestimmungen (Art. 3)	6748
3.2.3.1	Strafbarkeit des Menschenhandels: Revision von Art. 196 StGB (Menschenhandel)	6748
3.2.3.2	Systematik	6749

3.2.3.3	Erweiterter Tatbestand des Menschenhandels, Art. 182 Abs. 1 E-StGB (<i>neu</i>)	6750
3.2.3.4	Qualifizierte Fälle des Menschenhandels, Art. 182 Abs. 2 E-StGB (<i>neu</i>)	6752
3.2.3.5	Vorbereitungshandlungen	6752
3.2.3.6	Androhung von Busse, Art. 182 Abs. 3 E-StGB	6752
3.2.3.7	Universalitätsprinzip, Art. 182 Abs. 4 E-StGB (<i>neu</i>)	6752
3.2.4	Geltungsbereich (Art. 4)	6753
3.2.5	Kriminalisierung (Art. 5)	6753
3.2.6	Hilfe und Schutz für die Opfer des Menschenhandels (Art. 6)	6753
3.2.7	Rechtsstellung der Opfer des Menschenhandels in den Aufnahmestaaten (Art. 7)	6754
3.2.8	Rückführung der Opfer des Menschenhandels (Art. 8)	6755
3.2.9	Verhütung des Menschenhandels (Art. 9)	6756
3.2.10	Informationsaustausch und Ausbildung (Art. 10)	6756
3.2.11	Massnahmen an den Grenzen (Art. 11)	6757
3.2.12	Sicherheit und Kontrolle von Dokumenten (Art. 12)	6758
3.2.13	Rechtmässigkeit und Gültigkeit von Dokumenten (Art. 13)	6759
3.2.14	Schlussbestimmungen (Art. 14–20)	6759
4	Protokoll gegen die Schlepperei von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg	6760
4.1	Allgemeiner Teil: Bedeutung, Entstehung und Inhalt des Zusatzprotokolls	6760
4.2	Besonderer Teil: Die wichtigsten Bestimmungen des Protokolls und ihre Bezüge zum schweizerischen Recht	6760
4.2.1	Verhältnis zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die transnationale organisierte Kriminalität (Art. 1)	6760
4.2.2	Zweck (Art. 2)	6760
4.2.3	Begriffsbestimmungen (Art. 3)	6761
4.2.4	Geltungsbereich (Art. 4)	6761
4.2.5	Strafrechtliche Verantwortlichkeit der Migranten (Art. 5)	6761
4.2.6	Kriminalisierung (Art. 6)	6762
4.2.7	Schlepperei der Migranten auf dem Seeweg (Art. 7–9)	6763
4.2.8	Information (Art. 10)	6764
4.2.9	Massnahmen an den Grenzen (Art. 11)	6765
4.2.10	Sicherheit und Kontrolle von Dokumenten (Art. 12)	6765
4.2.11	Rechtmässigkeit und Gültigkeit von Dokumenten (Art. 13)	6765
4.2.12	Ausbildung und technische Zusammenarbeit (Art. 14)	6765
4.2.13	Sonstige Verhütungsmassnahmen (Art. 15)	6766
4.2.14	Schutz- und Hilfsmassnahmen (Art. 16)	6766
4.2.15	Rückführung geschleppter Migranten (Art. 18)	6767
4.2.16	Schlussbestimmungen (Art. 19–25)	6769
5	Auswirkungen	6769
5.1	Finanzielle und personelle Auswirkungen	6769
5.2	Volkswirtschaftliche Auswirkungen	6770
6	Legislaturplanung	6770

7 Rechtliche Aspekte	6771
7.1 Verfassungsmässigkeit	6771
7.2 Verhältnis zum europäischen Recht	6771
Bundesbeschluss über die Genehmigung des UNO-Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, des Zusatzprotokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, und des Zusatzprotokolls gegen die Schlepperei von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg (Entwurf)	6773
Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität	6775
Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels	6809
Zusatzprotokoll gegen die Schlepperei von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg	6819

Botschaft

1 Einleitung

1.1 Grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, Menschenhandel und Menschensmuggel: Situation und Massnahmen in der Schweiz

1.1.1 Organisierte Kriminalität

1.1.1.1 Lage international

Angeichts hoher Mobilität, moderner Kommunikationsmittel, wirtschaftlicher Anreize und globaler Nachfrageeffekte hat die organisierte Kriminalität die innerstaatliche Dimension überschritten und zeigt zunehmend grenzüberschreitende Auswirkungen. Die heutige Kriminalitätsentwicklung reflektiert den internationalen Umbruch. Dieser ergab sich zum einen aus dem Ende des Ost-West-Konflikts mit dem Zusammenbruch von Rechtsordnungen in osteuropäischen – aber auch in zentralasiatischen und afrikanischen – Ländern. Zum andern korreliert dieser Umbruch mit dem beschleunigten Globalisierungsprozess. Als Reaktion auf die neue Gefahrenkonstellation durch nichtmilitärische Gefährdungspotenziale forderten die EU-Regierungschefs erstmals 1995 am Gipfel in Cannes einen weiter gefassten Sicherheitsbegriff. Nebst der Bekämpfung des Terrorismus verlangten sie explizit eine verstärkte Kooperation beim Kampf gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität.

Bisher ging man im Wesentlichen von fünf grossen Strukturen der organisierten Kriminalität aus. Die ältesten sind die allgemein bekannten chinesischen Triaden. Weitere Strukturen sind die italienische Mafia (samt den mit ihr verwandten Organisationen wie Camorra, N'drangheta usw.), die japanischen Jakuzas, die lateinamerikanischen Drogenkartelle und die verschiedenen, unter dem Oberbegriff «osteuropäische Mafia» subsumierten Gruppen aus den Mitgliedsländern der Gemeinschaft der unabhängigen Staaten (GUS) sowie aus weiteren Ländern Mittel- und Osteuropas. Viele Merkmale dieser Organisationen stimmen weitgehend überein. Sie sind vielfach nach einem ähnlichen Schema aufgebaut und arbeiten in vergleichbarer Weise.

Jedoch sind heute Anzeichen eines Strukturwandels zu erkennen, und die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität hat eine dem Terrorismus ähnliche Transformation vollzogen: Vielfach dominieren zurzeit statt der grossen patriarchalisch geführten Kartelle und Mafia-Gruppen stark arbeitsteilige Netzwerke von Kleingruppen. Diese Organisationsform erlaubt ein rascheres Reagieren auf staatliche Repression und auf Marktveränderungen. Die internationale Verflechtung und die grenzüberschreitende Arbeitsteilung haben mit wenigen Ausnahmen die Bedeutung von familiären und ethnischen Bindungen in der organisierten Kriminalität relativiert. Die Abgrenzung zwischen diesen Gruppen erfolgt heute oft eher funktional und weniger territorial, anders als dies früher, beispielsweise in Süditalien, Kolumbien oder in der Stadt Chicago, ausgeprägt der Fall war. So treten kolumbianische Kartelle als Exporteure von Kokain auf, afghanische als Produzenten von Heroin, italienische Mafiosi als Schutzgelderpresser und nigerianische, türkische, kurdische, albanische sowie russische Gruppierungen als zentrale Zwischenhändler für Drogen- und Menschensmuggel. Diese funktionale Arbeitsteilung entschärft Konflikte

zwischen den kriminellen Gruppen. Auseinandersetzungen treten aber nach wie vor dort auf, wo neue kriminelle Unternehmen in von anderen Gruppen besetzte Märkte vorzudringen versuchen. So konnten Konflikte bei der Ausweitung der Aktivitäten albanischer krimineller Gruppen in den von kurdischen und türkischen Organisationen beherrschten europäischen Heroinhandel oder beim Vordringen der russischen Mafia in traditionell von der italienischen Mafia dominierte Geschäftsbereiche beobachtet werden.

Die besondere Gefahr der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität liegt zum einen im Versuch, Regierungen zu unterwandern, zu kontrollieren und zu korrumpieren. Die andere international bedeutende politische Dimension transnationaler organisierter Kriminalität liegt in ihrer Rolle als Zwischenhändler und als Lieferant von Waffen für private Gewaltakteure und Terrorgruppen.

Das Ausmass organisierter Kriminalität ist sehr umstritten. Dies liegt an der Datelage, da es wegen der Illegalität der Aktivitäten und der Abschottung der Gruppierungen fast unmöglich ist, zuverlässige quantitative Angaben über die organisierte Kriminalität zu erheben. Diese nützt besondere Gewinnmöglichkeiten aus und verstösst gegen staatliche Regulierungen und Einschränkungen bei bestimmten Geschäftsaktivitäten. Dabei ist sie vor allem in folgenden Geschäftsfeldern aktiv: Drogenproduktion und -handel, Menschenhandel und -schmuggel, Waffenhandel, Kunsthandel, Zigarettenschmuggel, Fälschungen und Finanzbetrug. Allein das Marktvolumen des illegalen Handels mit Drogen wird auf weltweit rund 600 Milliarden Franken geschätzt. Ein weiterer zentraler Bereich der transnationalen organisierten Kriminalität ist die Geldwäscherei. Jährlich werden nach Schätzungen von Fachleuten weltweit zwischen 1200 und 3000 Milliarden Franken gewaschen¹. Selbst wenn die realen Umsatzzahlen der organisierten Kriminalität am unteren Grenzwert der Schätzungen lägen, unterstreichen sie doch eindrücklich ihre internationale wirtschaftliche Relevanz. Das Gefährdungsszenario nur auf eine mögliche Destabilisierung der Wirtschaft zu reduzieren, wäre zudem verfehlt, da von den negativen Auswirkungen die verschiedensten gesellschaftlichen Bereiche betroffen sind.

1.1.1.2 Lage national

Die organisierte Kriminalität mit ihrem meist grenzüberschreitenden Charakter stellt eine Bedrohung für die internationale Staatengemeinschaft und damit auch für die Schweiz dar. Zwar liegen keine Anhaltspunkte darüber vor, dass internationale kriminelle Organisationen derzeit die politischen Institutionen oder die legale Wirtschaft in der Schweiz unterwandert hätten. Es wird jedoch immer wieder versucht, Gelder aus illegalen Tätigkeiten in der Schweiz zu deponieren. Zudem sind verschiedene ausländische Gruppierungen, die der organisierten Kriminalität zugeordnet werden können, in der Schweiz präsent. Der hohe Grad internationaler Verflechtung krimineller Aktivitäten widerspiegelt sich deutlich im Bereich der Rechtshilfe: Besonders bei bedeutenderen internationalen Fällen richten ausländische Strafverfolgungsbehörden regelmässig Rechtshilfeersuchen auch an die Schweiz. Es gibt

¹ Diese Zahlenangaben sowie weitere Angaben und Lagebeurteilungen unter dieser und den folgenden Ziffern stammen teilweise aus vertraulichen Quellen oder sind Erkenntnisse aus vertraulichen strategischen Analyseberichten des EJPD der Jahre 2001/2002.

denn auch einige Fälle von Rechtshilfe und Auslieferung zu Artikel 260^{ter} des Strafgesetzbuches². Im Bereich der Rechtshilfe beziehen sich die meisten Gesuche auch auf andere kriminelle Handlungen wie Betäubungsmittelhandel, Waffenhandel oder Geldwäscherei. Die Schweiz hat in solchen Fällen mehrmals Rechtshilfe geleistet. So wurde in einem Fall Italien Rechtshilfe geleistet³ und die Auslieferung gewährt⁴, namentlich für die Mitgliedschaft in einer kriminellen Organisation. Kürzlich hat die Schweiz auch einen Anführer der terroristischen Organisation der «Roten Brigaden»⁵, dessen Verhalten unter Artikel 260^{ter} StGB fällt, an Italien ausgeliefert. Das Bundesgericht hat diesbezüglich präzisiert, dass diese Bestimmung grundsätzlich auch auf terroristische Gruppierungen anwendbar ist⁶. Die Schweiz hat zudem, ebenfalls gestützt auf Artikel 260^{ter} StGB, die Auslieferung eines aktiven ETA-Mitglieds an Spanien gewährt.

Es hat sich gezeigt, dass bestimmte ethnische Gruppen, namentlich solche aus Albanien, in organisierte Kriminalität verstrickt sind und in der Kriminalitätsentwicklung in der Schweiz eine bedeutende Rolle einnehmen. Diese Gruppen sind deliktsübergreifend aktiv und verfügen über bewegliche und teilweise sehr gut ausgebaute Netzwerke mit relativ hohem Organisationsgrad. Die national beziehungsweise ethnisch geprägten Täterstrukturen weisen überwiegend zwei oder drei Hierarchiestufen auf. Zwischen hierarchisch strukturierten Gruppierungen bestehen darüber hinaus vielfach horizontale Beziehungsnetze, innerhalb deren kooperiert wird. In ihrer grössten organisatorischen Ausprägung sind sie grenzüberschreitend tätig. Auch kleinere Gruppen mit einer zwar klaren, aber flacheren Hierarchie und einer eher beweglichen Organisation verfügen über Auslandbeziehungen. Das Schwergewicht ihrer Aktivitäten liegt im Drogenhandel, wo sie zu rund 80 Prozent den Heroinhandel dominieren. Sie benützen die gleichen Netzwerke jedoch auch für die Abwicklung von Menschenhandel und Schmuggelgeschäften. Verschiedene Verfahren weisen zudem auf die Verwicklung von Reisebüros in ethnisch albanischem Besitz in Geldwäscherei hin. Speziell gilt dies für den Transfer von Geldern aus dem Drogenhandel und für deren Reinvestition in den Ursprungsländern. Es liegen auch Hinweise zu Aktivitäten ethnisch albanischer krimineller Gruppen im Bereich des Waffenhandels vor.

Kriminelle Organisationen und Gruppen aus Russland und der Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS) üben in der Schweiz, soweit ersichtlich, kaum basiskriminelle Aktivitäten aus. Hingegen wird auch der Finanzplatz Schweiz von diesen Organisationen als Drehscheibe für Geldwäscherei missbraucht. Jährlich fallen zudem gesamthaft zwischen 120 000 und 200 000 Frauen aus südost- und osteuropäischen Staaten dem Frauenhandel zum Opfer. Die Zahl der Russinnen und Ukrainerrinnen, die mit einem Künstlerinnenvisum zur Arbeit in einem Kabarett oder Nachtclub in die Schweiz einreisen, ist in den letzten Jahren stetig gestiegen. Viele Frauen reisen auch mit einem Touristenvisum ein. Es deutet alles darauf hin, dass es sich um organisierten Frauenhandel handelt und dass viele dieser Frauen zur Prostitution gezwungen werden.

2 StGB, SR 311.0

3 Insbesondere BGE 1A 326 und 327/2000, die sich für die neuste Entwicklung der doppelten Strafbarkeit betreffend Art. 260^{ter} StGB auf BGE 1A 328/2000 beziehen.

4 BGE 1A 328/2000

5 BGE 128 II 355 und 125 II 569

6 BGE 125 II 569 E. 5c S. 574

Auch Aktivitäten krimineller Gruppierungen west- und zentralafrikanischer Herkunft nehmen zu. Die Strukturen sind in ihrem Aufbau global angelegt, äusserst dynamisch, stark vernetzt und sehr flexibel. In der Schweiz beteiligen sich westafrikanische Gruppierungen hauptsächlich am Drogenhandel und dominieren dabei den Strassenhandel mit Kokain. Sie sind aber auch an Betrugsdelikten beteiligt, besonders an Vorschussbetrügen, wozu Fälschungen von Dokumenten aller Art begangen werden. Gruppierungen aus Zentralafrika haben sich auf Betrug durch Missbrauch von Informationen spezialisiert.

Wenn auch keine direkte Durchdringung der Schweiz durch organisierte Kriminalität feststellbar ist, bleibt das Risiko bestehen, dass kriminelle Organisationen die hohe Dienstleistungsqualität des Finanzplatzes Schweiz missbrauchen.

1.1.1.3 Massnahmen der Schweiz

Die Schweiz sieht die Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität mit ihren Begleiterscheinungen und die entsprechende Prävention seit langem als eine sehr wichtige Aufgabe an. Die besondere Herausforderung solcher moderner Kriminalitätsformen liegt aber nicht allein darin, das materielle rechtliche Instrumentarium anzupassen; die Schweiz ist diesbezüglich auf einem beachtlichen Stand. Vielmehr verlangen diese Verbrechensformen nach vermehrter Koordination im In- und Ausland und nach ausgeprägtem Spezialwissen, vor allem auf finanztechnischem Gebiet.

Der Bund hat seit den Achzigerjahren des 20. Jahrhunderts damit begonnen, ein Dispositiv gegen diese neuen Kriminalitätsarten aufzubauen. Dazu gehören insbesondere die 1990 in Kraft gesetzten Geldwäschereinormen des Strafgesetzbuches⁷. Hinzu kam 1994 ein zweites Massnahmepaket gegen Geldwäscherei und organisiertes Verbrechen. Dieses stellt die Beteiligung an einer Verbrechensorganisation unter Strafe⁸, schafft beachtliche Beweiserleichterungen für die Einziehung⁹ und statuiert das Recht des Finanzintermediärs, Wahrnehmungen, die darauf schliessen lassen, dass Vermögenswerte aus einem Verbrechen herrühren, den zuständigen Behörden zu melden¹⁰. Seit Anfang 1995 ist das totalrevidierte Vermögensstrafrecht in Kraft, das auch neue Verbrechenstypen wie die Computerkriminalität erfasst. Ausserdem ist seit dem 1. April 1998 das Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor¹¹ in Kraft. Das Gesetz schafft für den gesamten Finanzsektor einen einheitlichen Standard der Sorgfaltspflichten, die zur Bekämpfung der Geldwäscherei eingehalten werden müssen (Identifizierungspflicht, Dokumentationspflicht usw.). Liegen Verdachtsgründe für geldwäschereiverdächtige Machenschaften vor, so besteht für die Finanzintermediäre die Pflicht, den Vorfall der Meldestelle für Geldwäscherei zu melden; diese ihrerseits orientiert die Strafverfolgungsbehörden. Weiter hat der Bund mit dem Erlass des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1994 über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes¹² und der gestützt darauf eingerichteten Zentralstelle zur Bekämpfung des organisier-

⁷ Art. 305^{bis} und 305^{ter} StGB

⁸ Art. 260^{ter} StGB

⁹ Art. 58 f. StGB

¹⁰ Art. 305^{ter} Abs. 2 StGB

¹¹ GwG, SR 955.0

¹² Zentralstellengesetz, ZentG, SR 360

ten Verbrechens die Möglichkeit geschaffen, die Kantone durch Information, Analyse und Koordination im Kampf gegen das organisierte Verbrechen zu unterstützen. Die Datenbank JANUS¹³ bietet insbesondere den Kantonen bei ihren Ermittlungen gegen den illegalen Betäubungsmittelhandel rasche und effiziente Unterstützung. Schliesslich ist am 1. Januar 2005 das neue Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung in Kraft getreten¹⁴.

Auf internationaler Ebene arbeitet die Schweiz seit jeher aktiv an der Bekämpfung der Geldwäscherei mit. Sie war seit Beginn an den Arbeiten der Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) beteiligt und betätigt sich weiterhin in diesem Gremium. Die Empfehlungen dieser von den G7-Ländern eingesetzten Gruppe für die Bekämpfung der Geldwäscherei hat unser Land anerkanntermassen gut erfüllt. Anlässlich der Plenarsitzung vom 18.–20. Juni 2003 in Berlin wurde die Totalrevision der 40 Empfehlungen genehmigt. Die überarbeiteten Empfehlungen setzen neue internationale Standards im Kampf gegen die Geldwäscherei. Das Resultat dieser Verhandlungen ist für die Schweiz insgesamt positiv. Die Schweiz hat sodann 1993 das Übereinkommen Nr. 141 des Europarates über Geldwäscherei, Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten¹⁵ ratifiziert. Weiter setzt unser Land im Ausland Polizeiattachés ein¹⁶, welche die Behörden der Schweiz, des Gastlandes und internationale Organisationen (z.B. Interpol) in wichtigen Fällen internationaler Kriminalität unterstützen. Die Schweiz hat ferner in den letzten Jahren die Prävention und Repression der Korruption fortlaufend verstärkt. Im Zentrum steht das am 1. Mai 2000 in Kraft getretene neue Korruptionsstrafrecht¹⁷, womit unter anderem die aktive Bestechung ausländischer Amtsträger strafbar geworden ist. Diese Revision ermöglichte es der Schweiz, am 31. Mai 2000 dem OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr beizutreten. Das Strafrechtsübereinkommen des Europarates gegen Korruption wurde von der Schweiz am 26. Februar 2001, das Zusatzprotokoll zu diesem Übereinkommen am 3. Juni 2004 unterzeichnet. Der Bundesrat hat die Botschaft zur Ratifikation des Übereinkommens und des Zusatzprotokolls am 10. November 2004 verabschiedet, und das Parlament hat den Beitritt zu diesen internationalen Instrumenten am 7. Oktober 2005 beschlossen.¹⁸ Schliesslich wurde mit dem total revidierten Rechtshilfegesetz¹⁹, in Kraft seit 1. Januar 1997, auch die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der organisierten Kriminalität stark verbessert.

¹³ Verordnung vom 30. Nov. 2001 über das Informationssystem der Bundeskriminalpolizei (JANUS-VO), SR **360.2**

¹⁴ AS **2004** 1409

¹⁵ Europaratsübereinkommen Nr. 141, SR **0.311.53**

¹⁶ Die Polizeiattachés sind stationiert in Prag, Rom, Washington (2) und Wiesbaden sowie bei Interpol in Lyon. Die Entsendung eines Polizeiattachés nach Thailand ist geplant.

¹⁷ Art. 322^{ter}–Art. 322^{octies} StGB

¹⁸ BBl **2004** 6983 ff.

¹⁹ Bundesgesetz vom 20. März 1981 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen, IRSG, SR **351.1**

1.1.2 Menschenhandel

1.1.2.1 Lage international

Kaum ein anderes Menschenrechtsthema hat in den letzten Jahren so viel Aufmerksamkeit auf sich gezogen wie der Menschenhandel. In der zunehmend globalisierten Welt mit gleichzeitig asymmetrisch wachsenden Bevölkerungen verlassen Menschen aus armen Ländern und aus Konfliktgebieten vermehrt ihre Heimatländer, um sich vor den Gefahren von Kriegen zu schützen und ihre Lebenschancen anderswo zu verbessern. Zu den Hauptursachen für diese Entwicklung gehören Armut und Arbeitslosigkeit in den Herkunftsländern sowie die Nachfrage nach billigen Arbeitskräften und nach Frauen für das Erotikgewerbe in den Zielländern.

Laut einem Bericht der Vereinten Nationen (Okt. 2002) hat sich die Zahl der ausserhalb ihres Geburtslandes befindlichen Menschen seit 1975 auf 175 Millionen verdoppelt. Der beliebteste Kontinent für diese Personen ist Europa, das im letzten Viertel des letzten Jahrtausends 56 Millionen Einwanderer aufgenommen hat.

1.1.2.2 Lage national

Nach Schätzungen der Internationalen Organisation für Migration (IOM) gelangen jährlich zwischen 1500 und 3000 Menschen als Opfer von Menschenhändlern in die Schweiz. Die Opfer des Menschenhandels werden von international tätigen kriminellen Organisationen nach Westeuropa gebracht. Auch kleinere, oft familiär oder ethnisch geprägte Gruppen organisieren den Handel mit Menschen mit Zielland Schweiz. Im Herkunftsland rekrutieren diese Gruppen ihre Opfer, mehrheitlich Frauen und auch Kinder, oft in der Familie (Töchter, Cousins usw.), im näheren Umfeld der Familie, in Klubs oder über Anzeigen. In der Schweiz bestehen Kontakte zu in der Schweiz lebenden Verwandten oder Landsleuten, die im Prostitutionsmilieu tätig sind oder die Inhaber von Saunas, Salons oder Kabarettts kennen. In einzelnen Fällen ist die Zahl der Menschen, mit denen diese kleinen Gruppen Handel treiben, überraschend hoch. Ein im Kanton Tessin lebendes Paar – eine Lettin und ein Italiener – schleuste, unterstützt von einem Mittelsmann in Italien, zwischen 1998 und 2000 gegen siebzig Frauen aus osteuropäischen Ländern ins Tessin. Eine mehrere Deutschschweizer Kantone betreffende Ermittlungsaktion lässt deutlich erkennen, dass eine international tätige kriminelle Organisation in den Menschenhandel mit Zielland Schweiz verwickelt ist. Ursprünglich nur im Menschenhandel tätig, hat diese multikriminelle Organisation ihre Aktivitäten mittlerweile auf die Einfuhr von Heroin und Kokain ausgedehnt und investiert den Profit aus dem Menschenhandel in Immobilien. Die Organisation rekrutiert potenzielle Opfer in deren Heimatländern über Anzeigen, Mund-zu-Mund-Propaganda, Bekanntschaften oder über Reiseagenturen. Sie versorgte so rund dreissig Bars, Restaurants, Saunas, Massagesalons und Kabarettts in sechs Kantonen der Deutschschweiz mit Frauen.

Gemäss IOM sind rund 48 Prozent der 175 Millionen Migranten weltweit Frauen, in gewissen Regionen sogar mehr (sog. feminization of migration). Frauen migrieren zunehmend unabhängig in der Rolle als alleinige Brotverdiener. Die irreguläre Migration setzt sie der Ausbeutung durch Menschenhändler und Arbeitgeber aus. Gegenüber Männern sind sie in stärkerem Ausmass der sexuellen Ausbeutung sowie der Zwangsarbeit ausgesetzt.

Unverändert geblieben ist der starke Zustrom von Frauen aus Osteuropa, der sich zwischen 1993 und 2000 in der Schweiz mehr als verdoppelt hat. Ein Teil dieser Frauen hält sich illegal in der Schweiz auf und viele sind in der Prostitution tätig. Frauenhandel erfolgt meist durch gezielte, persönliche Anwerbung von Frauen in deren Herkunftsländern oder über Inserate. Einem Teil der Opfer ist bekannt, dass sie der Prostitution zugeführt werden sollen, jedoch werden sie häufig über die Höhe der Verdienstmöglichkeiten und die Arbeitsbedingungen getäuscht.

1.1.2.3 Massnahmen der Schweiz

Sich in der Schweiz zu prostituieren, ist legal. Verboten ist hingegen die Ausnützung sexueller Handlungen und die Förderung der Prostitution. Artikel 195 StGB stellt unter Strafe, eine unmündige Person der Prostitution zuzuführen oder die Abhängigkeit einer Person auszunützen und diese der Prostitution zuzuführen. Voraussetzung für die Strafbarkeit ist, dass auf die sich prostituierende Person ein gewisser Druck ausgeübt worden ist, dem sie sich nicht ohne weiteres entziehen konnte.

Strafbar ist es ferner, Personen im Zusammenhang mit Menschenhandel sexuell auszubeuten. Nach Artikel 196 StGB macht sich strafbar, wer mit Menschen Handel treibt, um der Unzucht eines anderen Vorschub zu leisten. Mit Menschen handeln heisst insbesondere, in Anlehnung an die bisherige Auslegung des Strafartikels sowie unter Berücksichtigung der internationalen Rechtstexte, Personen anbieten, beschaffen, vermitteln, verkaufen oder übernehmen sowie entsprechende Verhandlungen führen²⁰. Andere Formen des Menschenhandels, namentlich der Handel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft oder zur Entnahme von Körperorganen, wurden bisher von Artikel 196 StGB nicht erfasst. Auf diese Formen sind die allgemeinen Strafbestimmungen des StGB, wie beispielsweise der Tatbestand der Nötigung oder Körperverletzung oder die Strafbestimmungen anderer Gesetze etwa des Ausländer-, Arbeits- oder Gesundheitsrechts anwendbar. Diese Strafbestimmungen treffen aber den Kern des Menschenhandels als Vermittlung und Übernahme von Menschen als Handelsware nicht und sind mit vergleichsweise niedrigen Strafen bedroht.

Deshalb soll Artikel 196 StGB revidiert werden. Der im Rahmen der Ratifikation des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie²¹ vorgeschlagene Artikel 182 E-StGB legt vergleichsweise mehr Gewicht auf die kommerzielle Ausbeutung von Menschen und beschränkt sich nicht mehr allein auf die sexuelle Ausbeutung. Der Anwendungsbereich erstreckt sich auf jegliche vermittelnde und entgegennehmende Handlung, bei der Menschen der sexuellen Ausbeutung oder der Ausbeutung der Arbeitskraft zugeführt werden oder ihnen Organe zum Zwecke des Handels entnommen werden. Der neue Artikel entspricht den aktuellen Bedürfnissen des Schutzes der Opfer des Menschenhandels (vgl. dazu Ziff. 3.2.3)²².

²⁰ Basler Kommentar StGB II, Schwaibold/Meng, N 10 zu Art. 196.

²¹ Botschaft vom 11. März 2005 über das Fakultativprotokoll vom 25. Mai 2000 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie, und über die entsprechende Änderung der Strafnorm über den Menschenhandel, BBl 2005 2807.

²² Für weitere, nicht strafrechtliche Massnahmen sei auf den Bericht Menschenhandel in der Schweiz, EJPD 2001, verwiesen.

1.1.3 Menschenschmuggel

1.1.3.1 Lage international

Weil der Migrationsdruck in wirtschaftlich entwickelten Regionen, die den Schutz der Menschenrechte und das Recht auf Asyl gewähren, steigt und das Angebot an legalen Einwanderungsmöglichkeiten immer kleiner wird, ist weltweit eine Nachfrage nach illegalen Einreisemöglichkeiten entstanden. Diese Nachfrage wird von kriminellen Schlepperorganisationen mit Erfolg ausgenutzt. Sie bieten migrationswilligen Menschen gewerbsmässig Möglichkeiten der illegalen Einreise und Beratung bei der missbräuchlichen Nutzung des Asylrechts in den Zielländern an. Mitunter werben sie sogar aktiv um Kunden für ihre illegalen «Dienstleistungen». Als Konsequenz steigen sowohl die Zahlen der Asylsuchenden, wie diejenigen der klandestinen Bevölkerungen. Von den 33 Millionen Migranten in den USA beispielsweise, befinden sich 8,5 Millionen illegal im Lande. In Europa halten sich laut OECD drei der seit 1975 zugewanderten 56 Millionen Menschen ohne Papiere auf.

Obwohl Menschenschmuggler illegale Einreisen ermöglichen helfen, wo sie anders nicht durchführbar wären (engl. «facilitators»), vertrauen sich die Migrantinnen und Migranten nicht uneigennütigen «Fluchthelfern» an, wie sie zur Zeit des kalten Krieges existierten und auch heute noch zwischen Nord- und Südkorea operieren. Sie begeben sich häufig in die Fänge skrupelloser Krimineller. In einzelnen Fällen ist die Schlepperei mit Menschenhandel verbunden. Dabei kann ein Abhängigkeits- und Ausbeutungsverhältnis zur Begleichung der zu bezahlenden Reise nach der erfolgten illegalen Einreise weiter bestehen. Mit gewaltsamer Erpressung, Nötigung, Entführung von Familienangehörigen und ausbeuterischer Sklavenarbeit wird die Notlage der Migrantinnen und Migranten ausgenutzt. Schmuggelgebühren variieren je nach Herkunftsland, Ziel und Aufwand stark. Laut Schätzungen der Internationalen Organisation für Migration (IOM) wird mit dem Schmuggel von Menschen jährlich ein Umsatz von 6–9 Milliarden Euros erzielt. Die direkten und indirekten Kosten – vor allem für die Sozialleistungen der wenigen Zielländer – wurden bis anhin kaum berechnet. Sie dürften jedoch sehr hoch sein.

Der brutalste und lukrativste Menschenschmuggel wird von so genannten chinesischen Snakeheads organisiert. Die Schlepper werden mit einem Schlangenkopf verglichen, der die Geschmuggelten hinter sich her zieht. Bis 78 000 US-Dollars müssen für eine Reise von China nach Nordamerika ausgegeben werden. Der Preis gilt für eine so genannte «Garantie-Schleusung». Bei unerwarteter Unterbrechung und Rückschaffung werden die Kunden mit neuen falschen Dokumenten über immer ungewöhnlichere Zwischendestinationen neu geschmuggelt, bis die erfolgreiche Einreise stattgefunden hat. Als Folge einer solchen Schleusung erstickten im Juni 2000 58 Chinesen in einem Lastwagen in Dover. Seit diesem Vorfall haben fast alle europäischen Staaten, Kanada, die USA und Australien die Strafen für Menschenschmuggel drastisch erhöht. In der EU verpflichtet z.B. ein Rahmenbeschluss des Europäischen Rates vom 28. November 2002²³ die Mitgliedstaaten darauf, qualifizierte Formen von Menschenschmuggel durch organisierte kriminelle Vereinigungen mit einem Höchstmass von mindestens acht Jahren zu belegen. Zu den Massnahmen, die andere Staaten ergriffen haben, gehören neben der Erhöhung des Strafmasses für organisierte Formen der Schlepperei die Einrichtung von Zentral-

²³ ABl. L 328 vom 5. Dez. 2002, S. 1–3

stellen für die nationale und internationale Koordination bei der Prävention und Bekämpfung der Schlepperei. In der Schweiz nimmt die neue Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM)²⁴ eine ähnliche Aufgabe wahr.

1.1.3.2 Lage national

Die Schweiz ist wegen ihrer geografischen Lage und wegen der Nichtmitgliedschaft in der EU, dem Ausschluss vom Dubliner Erstasylabkommen, von Schengen und vom europäischen Informationsaustausch im Rahmen von CIREFI ein attraktives Arbeitsfeld für Menschenschmuggler. Hinzu kommt, dass die Beihilfe zur illegalen Einreise und zum illegalen Aufenthalt gegenwärtig lediglich als Vergehen und mit einem relativ geringen Strafmass geahndet wird (vgl. Ziff. 4.2.6).

Im Jahre 2004 hat das Grenzwachtkorps 6943 illegale Einreisen in die Schweiz verhindert. Dies entspricht einer Abnahme von rund 8,5 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Im selben Zeitraum wurden 326 Schlepper angehalten, was einen Rückgang zum Vorjahreszeitraum von rund 7,7 Prozent bedeutet. Die Zahl der zurückgewiesenen Personen auf dem Flughafen Zürich ist von 1403 im Jahre 2003 auf 1205 im vergangenen Jahr zurückgegangen. Ein Blick auf die Entwicklung der Asylneueingänge, die zu über 95 Prozent über den Landweg in die Schweiz gelangen, zeigt deutlich, dass trotz Kontrollen an den Landesgrenzen Schlepperei nicht verhindert werden kann. Laut einer Untersuchung des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien der Universität Neuenburg haben sich von 174 befragten Asylsuchenden alle mit Hilfe von Schleppern in die Schweiz begeben. Andere europäische Länder bestätigen die wichtige Rolle, welche Schlepperorganisationen in der Zuführung von Asylbewerbern und anderen illegal Eingereisten spielen.

Solange einzelne Schlepperfälle kriminalanalytisch nicht als vernetzt und organisiert erkannt werden können, wird der Kampf der Schweiz gegen die organisierte Beihilfe zur illegalen Einwanderung wenig erfolgreich sein. Das Erkennen von organisierter Kriminalität in diesem Bereich bedingt einerseits das Führen von landesweiten Ermittlungen unter der Koordination oder sogar Federführung der Bundeskriminalpolizei, andererseits einen engen internationalen Informationsaustausch sowie die bilaterale und multilaterale Kooperation mit ausländischen Partnerstaaten und internationalen Organisationen.

²⁴ Die KSMM besteht aus Vertreterinnen und Vertretern des EJPD (BJ, BFM, BA, BAP), des EDA (PA IV, DEZA), des EFD (GWK), des EDI (Eidg. Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau) und der Kantone (KKPKS, KSBS, VKF, SVK OHG, Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten). Sie ist die zentrale Informations-, Koordinations- und Analysendrehzscheibe des Bundes und der Kantone bei der Bekämpfung des Menschenhandels und des Menschenschmuggels sowie Anlauf- und Koordinationsstelle für die internationale Zusammenarbeit in diesem Bereich.

1.1.3.3 **Massnahmen der Schweiz**

Im schweizerischen Recht ist Menschenschmuggel nach Artikel 23 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 26. März 1931²⁵ über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer strafbar. Im Rahmen der Beratungen zum neuen Ausländergesetz werden derzeit die Qualifizierung von Menschenschmuggel durch kriminelle Organisationen als Verbrechen und die Angleichung des Strafmasses an internationale Standards geprüft (vgl. Ziff. 4.2.6).

Bei der Bekämpfung des organisierten Menschenschmuggels befindet sich die Schweiz – auch im internationalen Vergleich – erst am Anfang. Eine Bestandsaufnahme der bestehenden polizeilichen und nachrichtendienstlichen Ressourcen und Instrumente gestatten den Schluss, dass vorhandene Informationen noch zu wenig genutzt werden. Eine zentrale Aufgabe der KSMM besteht darin, ein genaueres Lagebild über das Schleppereiwesen in der Schweiz zu gewinnen, die Informationsflüsse zu verbessern und Empfehlungen für konkrete Massnahmen in den Bereichen Prävention, Strafverfolgung und Opferschutz zu formulieren.

1.2 **Die Rolle der Vereinten Nationen im Kampf gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität**

Die Staatengemeinschaft hat die grosse Zunahme der internationalen organisierten Kriminalität zur Kenntnis genommen. Sie hat erkannt, dass es notwendig ist, gemeinsam dagegen vorzugehen und auf internationaler Ebene zusammenzuarbeiten.

Die Vereinten Nationen haben die Wichtigkeit der Prävention der Kriminalität schon in den ersten Jahren seit ihrer Gründung erkannt. Schon 1948 haben sie ihr erstes Büro zur Bekämpfung der internationalen Kriminalität eröffnet. Heute ist das Zentrum für die Prävention der internationalen Kriminalität der UNO verantwortlich für die Kriminalitätsverhütung, die Umsetzung der Strafjustiz und Reformen im Bereiche des Strafrechts. Besondere Aufmerksamkeit schenkt die UNO der organisierten Kriminalität, der Korruption und dem Menschenhandel. Das Zentrum ist in das Büro der Vereinten Nationen für Drogenkontrolle und Verhütung der Kriminalität in Wien integriert. Es hat ein Programm zur Unterstützung der Mitgliedsstaaten im Kampf gegen die organisierte Kriminalität erarbeitet.

Das Übereinkommen gegen die transnationale organisierte Kriminalität und seine Zusatzprotokolle sind das Resultat der Bemühungen der Vereinten Nationen zur Eindämmung der organisierten Kriminalität über die nationalen Grenzen hinaus. Das Übereinkommen will diese Form der Kriminalität, deren Aktivitäten namentlich in der Geldwäscherei, der Korruption, im Drogenhandel, im Waffenhandel und im Menschenhandel liegen, global und effizienter bekämpfen. Es gewährleistet einen Mindeststandard in den Vertragsstaaten, die sich im Besonderen dazu verpflichten, auf internationaler Ebene zusammenzuarbeiten und Massnahmen zur Eindämmung der organisierten Kriminalität zu ergreifen.

²⁵ ANAG, SR 142.20

1.3

Die internationalen Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität

Das Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und seine Zusatzprotokolle stellen das erste internationale Instrument in diesem Bereich dar, und zwar sowohl weltweit wie regional. Die Bekämpfung gewisser Delikte im Zusammenhang mit organisierter Kriminalität ist bereits Gegenstand von mehreren internationalen Übereinkommen²⁶. Diese Botschaft befasst sich mit den neuesten von ihnen. Die nachfolgenden Listen sind nicht abschliessend.

1.3.1 Übereinkommen der Vereinten Nationen

- Übereinkommen vom 9. Dezember 1999²⁷ zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus;
- Übereinkommen vom 20. Dezember 1988²⁸ gegen den unerlaubten Verkehr mit Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen.

Das neue Übereinkommen zur Bekämpfung der Korruption wurde am 9. Dezember 2003 zur Unterzeichnung aufgelegt und auch von der Schweiz unterzeichnet.

Weiter ist ein vereinheitlichtes Übereinkommen über den internationalen Terrorismus bei den Vereinten Nationen in Bearbeitung.

Die wichtigsten Konventionen im Bereich der Menschenrechte sind unter Ziffer 4.2.14 aufgeführt.

1.3.2 Regionale Übereinkommen

- Europäisches Auslieferungübereinkommen vom 13. Dezember 1957²⁹;
- Zusatzprotokoll vom 15. Oktober 1975³⁰ zum europäischen Auslieferungübereinkommen;
- Zweites Zusatzprotokoll vom 17. März 1978³¹ zum europäischen Auslieferungübereinkommen;
- Europäisches Übereinkommen vom 20. April 1959³² über Rechtshilfe in Strafsachen;
- Zusatzprotokoll vom 17. März 1978³³ zum europäischen Übereinkommen über Rechtshilfe in Strafsachen;

²⁶ Zu den internationalen Konventionen betreffend Menschenhandel und Menschen-smuggel vgl. Ziff. 4.2.14.

²⁷ BBI 2002 5390, von der Schweiz am 23. September 2003 ratifiziert.

²⁸ BBI 1996 609

²⁹ SR 0.353.1

³⁰ SR 0.353.11

³¹ SR 0.353.12

³² SR 0.351.1

³³ STE 099, von der Schweiz am 17. Nov. 1981 unterzeichnet.

- Zweites Zusatzprotokoll vom 8. November 2001³⁴ zum europäischen Übereinkommen über Rechtshilfe in Strafsachen;
- Übereinkommen vom 8. November 1990³⁵ über Geldwäscherei sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Strafsachen;
- Europäisches Übereinkommen vom 24. November 1983³⁶ über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten;
- Übereinkommen vom 21. März 1983³⁷ über die Überstellung verurteilter Personen;
- Zusatzprotokoll vom 18. Dezember 1997³⁸ zum Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen;
- Europäisches Übereinkommen vom 23. November 2001³⁹ über die Netzwerkkriminalität;
- Strafrechts-Übereinkommen des Europarates vom 27. Januar 1999⁴⁰ gegen die Korruption und Zusatzprotokoll vom 15. Mai 2003⁴¹;
- Übereinkommen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr von 1997⁴²;
- Interamerikanisches Übereinkommen der Organisation amerikanischer Staaten (OAS) gegen den Terrorismus von 2002.

Zudem sind die zwei Zusatzprotokolle zum vorliegenden Übereinkommen mit den Instrumenten des Europarates im Bereich des Menschenhandels und des Menschen schmuggels kompatibel, wie zum Beispiel:

- Konvention vom 4. November 1950⁴³ zum Schutz der Menschenrechte und der Grundfreiheiten und ihre Protokolle;
- Europäische Sozialcharta vom 18. Oktober 1961⁴⁴;
- Übereinkommen vom 10. Dezember 1984⁴⁵ gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe.

34 SR **0.351.12**

35 SR **0.311.53**

36 SR **0.312.5**

37 SR **0.343**

38 SR **0.343.1**

39 STE 185, von der Schweiz am 23. Nov. 2001 unterzeichnet.

40 STE 173, von der Schweiz am 26. Febr. 2001 unterzeichnet.

41 STE 191, von der Schweiz am 3. Juni 2004 unterzeichnet.

42 Von der Schweiz am 31. Mai 2000 ratifiziert; Botschaft vom 19. April 1999 über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes (Revision des Korruptionsstrafrechts) sowie über den Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr.

43 SR **0.101**

44 STE 035, von der Schweiz am 6. Mai 1976 unterzeichnet.

45 SR **0.105**

1.3.3 Empfehlungen des Europarates

- Empfehlung N° R (1991) 11 über die sexuelle Ausbeutung, die Pornographie und die Prostitution sowie über den Kinder- und Jugendlichenhandel;
- Empfehlung N° R (1996) 8 über die Kriminalpolitik in einem sich verändernden Europa;
- Empfehlung N° R (1997) 13 über die Einschüchterung von Zeugen und über Verteidigungsrechte;
- Empfehlung N° R (2000) 11 über die Bekämpfung des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung;
- Empfehlung N° 1065 (1987) über den Kinderhandel und andere Formen der Ausbeutung von Kindern;
- Empfehlung N° 1211 (1993) über die illegale Einwanderung: Schleuser und Arbeitgeber von eingeschleusten Migranten;
- Beschluss 1099 (1996) betreffend die sexuelle Ausbeutung von Kindern;
- Empfehlung N° 1325 (1997) über den Frauenhandel und die erzwungene Prostitution in den Mitgliedstaaten des Europarates.

1.4 Die Schweiz und der Beitritt zum Übereinkommen und zu den Zusatzprotokollen

Die Schweiz erachtet die Bekämpfung der transnationalen organisierten Kriminalität seit langem als eines ihrer wichtigsten Anliegen. Ihre zentrale Lage in Europa macht sie zu einem wichtigen Transitland. Zudem verfügt sie über einen international anerkannten Finanzplatz. Trotz der Aufsichtsregelungen im Bankenwesen und der neuen Gesetzgebung, die zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Geldwäscherei geschaffen wurden, kann nicht ausgeschlossen werden, dass der Finanzplatz Schweiz – wie viele andere Finanzmärkte auch – gelegentlich genutzt wird, um Handlungen im Zusammenhang mit dieser Art von Kriminalität zu finanzieren.

Die Schweiz begrüsst deshalb die Vertiefung der internationalen Zusammenarbeit und die Harmonisierung des Rechts in diesem Bereich. Am 12. Dezember 2000 hat Bundesrätin Ruth Metzler-Arnold im Namen der Schweiz das vorliegende Übereinkommen unterzeichnet, welches der Bundesrat am 27. November 2000 gutgeheissen hatte. In Ergänzung dieses Übereinkommens sind die beiden Zusatzprotokolle, nämlich das Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, sowie dasjenige gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg von unserem Land am 2. April 2002 ebenfalls unterzeichnet worden. Der Menschenhandel ist auch in der Schweiz eine Realität und unser Land ist häufig Ziel des Menschenschmuggels. In diesem Zusammenhang ist die Schweiz sehr an der internationalen Unterstützung in ihrem Kampf gegen den Menschenhandel und gegen die Schlepperei interessiert. Sie selber bietet auch anderen Staaten ihre Hilfe an.

2 Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität

2.1 Allgemeiner Teil

2.1.1 Entstehung des Übereinkommens

Die UNO-Generalversammlung setzte mit der Resolution 53/111 vom 9. Dezember 1998 ein interstaatliches Ad-hoc-Komitee für die Ausarbeitung eines internationalen Übereinkommens gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität⁴⁶ und dreier Zusatzprotokolle gegen Menschenhandel⁴⁷, Menschenschmuggel⁴⁸ und Feuerwaffen⁴⁹ ein. Das Komitee stand allen Mitgliedstaaten der UNO und den Sonderorganisationen offen. Die Schweiz als damaliger Nichtmitgliedstaat wurde ebenfalls eingeladen, an den Verhandlungen teilzunehmen, was sie von Anfang an aktiv getan hat.

Polen unterbreitete einen ersten Entwurf für ein Übereinkommen gegen transnationale organisierte Kriminalität und hielt im Februar 1998 in Warschau ein erstes Expertenmeeting ab. Argentinien lud Ende August 1998 zu einem informellen Vorbereitungstreffen in Buenos Aires ein. Der konsolidierte Textentwurf diente als Basis für die Arbeit des Ad-hoc-Komitees.

Zwischen dem 19. Januar 1999 und dem 27. Oktober 2000 fanden elf ordentliche Sitzungen des Ad-hoc-Komitees in Wien statt. An den Meetings waren durchschnittlich zwischen 100 und 120 Delegationen sowie zahlreiche Beobachter, die nicht-staatliche und interstaatliche Organisationen repräsentierten, vertreten.

- ⁴⁶ Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (UN.Doc. A/55/383); im Folgenden: Übereinkommen. Das Übereinkommen wurde zurzeit von 147 Staaten unterzeichnet und von 112 Staaten ratifiziert. Es ist am 29. Sept. 2003 in Kraft getreten.
- ⁴⁷ Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (UN.Doc. A/55/383 Anhang II); im Folgenden: Protokoll gegen den Menschenhandel. Es wurde von der Schweiz am 2. April 2002 unterzeichnet. Das Protokoll wurde von 117 Staaten unterzeichnet und bisher von 93 Staaten ratifiziert. Es ist am 25. Dez. 2003 in Kraft getreten.
- ⁴⁸ Protokoll gegen den Schmuggel von Migrantinnen und Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg, in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (UN.Doc. A/55/383 Anhang III); im Folgenden: Protokoll gegen den Menschenschmuggel. Es wurde von der Schweiz am 2. April 2002 unterzeichnet. Das Protokoll wurde von 112 Staaten unterzeichnet und bisher von 82 Staaten ratifiziert. Es ist am 28. Jan. 2004 in Kraft getreten.
- ⁴⁹ Protokoll gegen die unerlaubte Herstellung von Schusswaffen, deren Teilen, Komponenten und Munition sowie gegen den unerlaubten Handel damit in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (UN.Doc. A/55/383 Anhang IV); im Folgenden: Feuerwaffenprotokoll. Es wurde von der Schweiz weder unterzeichnet noch ratifiziert. Das Protokoll wurde von 52 Staaten unterzeichnet und bisher von 44 Staaten ratifiziert. Es ist noch nicht in Kraft getreten.

2.1.2 Die Schweiz und die Vorarbeiten zum Übereinkommen

Die durch das Übereinkommen verfolgten Ziele decken sich mit den Interessen der Schweiz. Deshalb nahm die Schweizer Delegation aktiv an der Ausarbeitung des Übereinkommens und der Zusatzprotokolle teil. Sie trat ein für die Schaffung eines möglichst griffigen Instrumentes zur Bekämpfung der transnationalen organisierten Kriminalität und unterbreitete diesbezüglich verschiedene Vorschläge. Insbesondere setzte sie sich zusammen mit anderen europäischen Ländern für eine weitreichende Strafbarkeit der kriminellen Organisation und der Geldwäscherei sowie für eine intensive Zusammenarbeit unter den Vertragsstaaten ein.

Die verabschiedete Formulierung des Übereinkommens ist ein Kompromiss zwischen verschiedenen Ansätzen, die während den Verhandlungen präsentiert wurden. Der Inhalt ist mit den Interessen und der Gesetzgebung der Schweiz vereinbar.

2.1.3 Inhalt und Bedeutung des Übereinkommens

Das Übereinkommen verfolgt inhaltlich in erster Linie das Ziel, die internationale Zusammenarbeit zu verstärken, um die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität zu verhindern und effizienter zu bekämpfen. Eine wesentliche Voraussetzung für die Erreichung des angestrebten Ziels bildet die Verpflichtung zur Schaffung eines nationalen Mindeststandards von Vorschriften und Massnahmen, welche den Mitgliedstaaten ein effizientes Vorgehen im Kampf gegen das organisierte Verbrechen ermöglichen. Das Übereinkommen strebt insofern auch eine Verringerung der Unterschiede zwischen den einzelstaatlichen Rechtsordnungen an. Es soll Länder, welche über keine ausreichenden Massnahmen verfügen, ermutigen, solche einzuführen und ihnen dazu gleichzeitig Hilfeleistungen bieten. Es wird auch erwartet, dass die einzelnen Länder materiell über die absoluten Mindestanforderungen der Konvention und der Zusatzprotokolle hinausgehen, sei es auf bilateraler oder regionaler Ebene.

Nach der Beschreibung des Zwecks (Art. 1) enthält das Übereinkommen eine Reihe von Definitionen (Art. 2) sowie Bestimmungen über den Geltungsbereich (Art. 3) und den Schutz der Souveränität (Art. 4). Anschliessend folgen – in verschiedenen Verpflichtungsgraden – Vorschriften zur Kriminalisierung der Beteiligung an einer organisierten kriminellen Gruppe (Art. 5), zur Kriminalisierung der Geldwäscherei (Art. 6), zur Ergreifung von weiteren Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei (Art. 7), zur Kriminalisierung und zur Ergreifung weiterer Gegenmassnahmen gegen Korruption (Art. 8 und 9) und zur Einführung der Verantwortlichkeit juristischer Personen (Art. 10). Ferner werden Einziehung (Art. 12–14), Gerichtsbarkeit (Art. 15), Auslieferung (Art. 16), Überstellung verurteilter Personen (Art. 17) und Rechtshilfe (Art. 18) geregelt. Vor den Schlussbestimmungen folgen schliesslich Bestimmungen über Kriminalisierung der Behinderung der Justiz (Art. 23), Zeugen- und Opferschutz (Art. 24 und 25), Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Art. 26 und 27), technische Hilfsmittel (Art. 29) und Prävention (Art. 31). Für das Inkrafttreten sind 40 Ratifikationen oder Beitritte erforderlich.

Zum Inhalt der Zusatzprotokolle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel vgl. die Ziffern 3.1 und 4.1.

Das Übereinkommen und die Zusatzprotokolle verkörpern eine wichtige Weiterentwicklung des internationalen Strafrechts und bilden eine Basis für gemeinsame internationale Handlungen gegen das organisierte Verbrechen. Sie stellen im Rahmen der internationalen Bemühungen zur wirksamen Bekämpfung des organisierten Verbrechens einen wichtigen Schritt dar. Es gab bislang noch kein weltweites Instrument, das alle Massnahmen zur Prävention und Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität in einem Erlass abdeckt. Insoweit bilden das Übereinkommen und die Zusatzprotokolle einen eigentlichen Meilenstein der internationalen Zusammenarbeit gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität. Die Ratifizierung und Umsetzung dieser Instrumente sind deshalb für die internationale Gemeinschaft prioritär.

Diese Instrumente zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität haben auch aus Schweizer Sicht einen hohen Stellenwert. Es liegt im Interesse der Schweiz, dass die bei uns geltenden Standards – so insbesondere bei der Bekämpfung der Geldwäsche und der grenzüberschreitenden Korruption – auch von anderen Staaten respektiert werden, dies insbesondere auch im Hinblick auf die Wettbewerbsgleichheit. Die Schweiz hat ferner auf Grund ihres Finanzplatzes ein besonderes Interesse und eine besondere Verantwortung, die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität effizient zu bekämpfen und ihr insbesondere effizient vorzubeugen.

2.1.4 Verhältnis des Übereinkommens zu den Zusatzprotokollen

Um den Zusatzprotokollen beitreten zu können, müssen die Vertragsstaaten die Konvention zuerst ratifizieren (Art. 37 Übereinkommen). Die Staaten können zwar nur der Konvention, nicht aber nur einem oder mehreren Protokollen beitreten. Jedes Protokoll muss somit im Zusammenhang mit der Hauptkonvention gelesen und interpretiert werden. Die Hauptkonvention sieht generelle Bestimmungen wie beispielsweise Zusammenarbeit, technische Unterstützung und Rechtshilfe vor, die grundsätzlich auch auf die Protokolle Anwendung finden. Die Protokolle werden jeweils durch spezifische Vorschriften ergänzt.

2.1.5 Ergebnisse des Vorverfahrens

Mit Beschluss vom 15. Dezember 2003 hat der Bundesrat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) ermächtigt, über den Bericht und Vorentwurf zum Beitritt zum Übereinkommen sowie zu den Zusatzprotokollen gegen den Menschenhandel und gegen den Menschenschmuggel ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Im Anschluss daran hat das EJPD die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen Parteien, die interessierten Verbände und Organisationen sowie die Eidgenössischen Gerichte zur Stellungnahme bis Ende März 2004 eingeladen.

Es beteiligten sich insgesamt 53 Vernehmlasser (25 Kantone, 2 Bundesratsparteien sowie die Christlich-Soziale Partei, 4 Wirtschaftsverbände und 21 interessierte Organisationen und Institutionen)⁵⁰.

Der Beitritt der Schweiz zum UNO-Übereinkommen und zu den beiden Zusatzprotokollen wurde mit einer einzigen Ausnahme⁵¹ bejaht. Auch der Revision von Artikel 196 StGB (E-StGB 182) – die im Rahmen der Vorlage zum Beitritt zum Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie erfolgte – wurde von den Befürwortern des Beitritts ausnahmslos zugestimmt. Die vorgeschlagene Revision des Tatbestandes des Menschenhandels (E-StGB 182) wurde überwiegend als grundsätzlich richtig beurteilt. Einer Minderheit ging die Vorlage jedoch zu wenig weit. Im Vordergrund stand hier der Wunsch, den Tatbestand zu präzisieren⁵² und den Schutz der minderjährigen Opfer des Menschenhandels zu verstärken⁵³.

2.2 Besonderer Teil: Die wichtigsten Bestimmungen des Übereinkommens und ihr Verhältnis zum schweizerischen Recht

2.2.1 Zweck (Art. 1)

Der Zweck des Übereinkommens besteht gemäss *Artikel 1* darin, die Zusammenarbeit auf internationaler Ebene zu fördern, um die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität wirksamer zu verhindern und zu bekämpfen.

2.2.2 Begriffsbestimmungen (Art. 2)

Das Übereinkommen verlangt in *Artikel 2 Buchstabe a* für das Vorhandensein einer «*organisierten kriminellen Gruppe*» eine strukturierte Gruppe von mindestens drei oder mehr Personen, die eine bestimmte Zeit besteht und gemeinsam vorgeht. Diese Definitionselemente entsprechen Artikel 260^{ter} StGB (kriminelle Organisation)⁵⁴. Zudem muss die Gruppe gemäss Definition des Übereinkommens das Ziel verfolgen, schwere Straftaten im Sinne des Übereinkommens zu begehen, um sich unmittelbar oder mittelbar einen finanziellen oder sonstigen materiellen Vorteil zu verschaffen. Eine «*schwere Straftat*» stellt gemäss *Buchstabe b* jede strafbare Handlung dar, die mit einer Freiheitsstrafe im Höchstmass von mindestens 4 Jahren oder einer

⁵⁰ Vgl. dazu im Einzelnen: Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, Bundesamt für Justiz, Aug. 2004.

⁵¹ SVP.

⁵² Kantone ZH und TG, Schweizerische Kriminalistische Gesellschaft, Christlicher Friedensdienst, Schweizerische Konferenz der Interventionsstellen und–projekte gegen häusliche Gewalt, Fraueninformationszentrum für Frauen aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa, Dachorganisation der Frauenhäuser der Schweiz, Terre des hommes, Unicef.

⁵³ Juristinnen Schweiz, Pro Juventute, Terre des hommes, Unicef.

⁵⁴ 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 297 f.

schwereren Strafe bedroht ist. Die Umschreibung der deliktischen Tätigkeit der kriminellen Organisation nach Schweizerischem Strafrecht stellt ihrerseits auf die Begehung von Delikten ab, die nach Schweizer Rechtsauffassung Verbrechen darstellen, d.h. mit Zuchthaus (Art. 9 Abs. 1 StGB in Verbindung mit den Tatbeständen des StGB und des Nebenstrafrechts) bzw. nach dem System des revidierten Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches⁵⁵ mit Freiheitsstrafen von mehr als 3 Jahren (Art. 10 nStGB) bedroht sind. Dabei muss es sich entweder um Gewaltverbrechen, d.h. beispielsweise Verbrechen gegen Leib und Leben, aber auch Erpressung, Entführung und Geiselnahme handeln oder die kriminelle Organisation muss darauf ausgehen, sich mit verbrecherischen Mitteln zu bereichern⁵⁶. Als Bezugstaten kommen dabei insbesondere die als Verbrechen ausgestalteten Vermögensdelikte des 2. Titels des Besonderen Teils des StGB, insbesondere Lösegeldentführung und Geiselnahme (Art. 184 und 185), Förderung der Prostitution und Menschenhandel (Art. 195 und 196) oder Verbrechen auf dem Gebiet der Geld- und Urkundenfälschung des 10. und 11. Titels des Besonderen Teils des StGB in Betracht. Artikel 260^{ter} StGB geht somit über die Definition des Übereinkommens hinaus, indem sowohl Bezugstaten mit geringerer Maximalstrafdrohung wie auch Taten erfasst werden, die nicht auf die Erzielung von materiellen Vorteilen gerichtet sind.

In *Buchstabe c* wird die «strukturierte Gruppe» als Teilelement der organisierten kriminellen Gruppe definiert. Einerseits genügt die zufällige Formierung einer Gruppe zur Begehung eines Verbrechens nicht; andererseits werden aber auch keine formell festgelegten Rollen der Mitglieder, eine Kontinuität in der Mitgliedschaft oder eine ausgebauten Struktur der Gruppe verlangt.

«Vermögensgegenstände» sind nach *Buchstabe d* Gegenstände jeder Art, körperliche oder nichtkörperliche, bewegliche oder unbewegliche, materielle oder immaterielle, sowie rechtserhebliche Schriftstücke oder Urkunden, die das Recht auf solche Gegenstände oder Rechte daran belegen. Der Begriff «Vermögenswert» nach dem geltenden Artikel 59 Ziffer 1 StGB umfasst alle wirtschaftlichen Vorteile, gleichgültig ob sie in einer Vermehrung der Aktiven oder in einer Verminderung der Passiven bestehen. Der Begriff erfasst somit auch beschränkte dingliche Rechte, Forderungen, immaterielle Rechte und andere Vermögensvorteile, soweit diese einer Schätzung zugänglich sind, bzw. im Rahmen einer Ersatzforderung beziffert werden können⁵⁷. Er deckt damit den Begriff des Übereinkommens vollumfänglich ab.

«Ertrag aus Straftaten» gemäss *Buchstabe e* bezeichnet jeden Vermögensgegenstand, der unmittelbar oder mittelbar aus der Begehung eines Straftat stammt oder dadurch erzielt wurde.

«Einfrieren» oder «Beschlagnahme» nach *Buchstabe f* bezeichnet das vorübergehende Verbot der Übertragung, Umwandlung oder Bewegung von Vermögensgegenständen oder der Verfügung darüber oder die vorübergehende Verwahrung oder Kontrolle von Vermögensgegenständen auf Grund einer von einem Gericht oder einer anderen zuständigen Behörde getroffenen Entscheidung.

Nach *Buchstabe g* bezeichnet der Ausdruck «Einziehung» die dauernde Entziehung von Vermögensgegenständen auf Grund einer von einem Gericht oder einer anderen zuständigen Behörde getroffenen Entscheidung. Der Begriff deckt Sanktionen gegen

⁵⁵ Revision des Strafgesetzbuches Allgemeiner Teil vom 13. Dez. 2002, BBl 2002 8240.

⁵⁶ BBl 1993 III 296

⁵⁷ BBl 1993 III 307 mit Hinweisen.

das Vermögen ab, die in ihrem landesrechtlichen Kontext als Strafe oder Massnahme gedeutet werden. Entscheidend ist ihre Verbindung mit einer strafbaren Handlung. Zwar ist nicht erforderlich, dass die Einziehung in einem strafrechtlichen Hauptverfahren angeordnet wird, sie kann auch in einem Einstellungsbeschluss oder in einem selbständigen Einziehungsverfahren verfügt werden. In jedem Fall muss aber das Verfahren den Anforderungen des unabhängigen Gerichts im Sinne von Artikel 6 Ziffer 1 EMRK genügen.

Eine «*Haupttat*» nach *Buchstabe h* ist jede Straftat, durch die Erträge erlangt wurden, die Gegenstand einer Straftat im Sinne des Artikels 6 werden könnten. Der Ausdruck meint die den deliktischen Ertrag hervorbringende Vortat, an die der Tatbestand der Geldwäscherei anknüpft.

«*Kontrollierte Lieferung*» nach *Buchstabe i* bezeichnet die Methode, auf Grund derer unerlaubte oder verdächtige Sendungen mit Wissen und unter der Aufsicht der zuständigen Behörden aus dem Hoheitsgebiet eines oder mehrerer Staaten verbracht, durch dasselbe durchgeführt oder in dasselbe verbracht werden dürfen mit dem Ziel, eine Straftat zu untersuchen und Personen zu ermitteln, die an der Begehung der Straftat beteiligt sind.

«*Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration*» nach *Buchstabe j* bezeichnet eine von souveränen Staaten einer bestimmten Region gebildete Organisation, deren sachliche Zuständigkeit sich auf die von diesem Übereinkommen erfassten Angelegenheiten erstreckt und die ordnungsgemäss ermächtigt ist, das Übereinkommen zu unterzeichnen, zu ratifizieren, anzunehmen, zu genehmigen oder ihm beizutreten.

2.2.3 Geltungsbereich (Art. 3)

Das Übereinkommen findet gemäss *Artikel 3 Ziffer 1*, soweit darin nichts anderes bestimmt ist, Anwendung auf die Verhütung, Untersuchung und Verfolgung der in Übereinstimmung mit den Artikeln 5 (Beteiligung an einer organisierten kriminellen Gruppe), 6 (Waschen der Erträge aus Straftaten), 8 (Korruption) und 23 (Behinderung der Justiz) umschriebenen Straftaten sowie auf schwere Straftaten im Sinne von Artikel 2, sofern die Straftat grenzüberschreitender Natur ist und eine organisierte kriminelle Gruppe daran mitgewirkt hat (Zu den einzelnen Tatbeständen vgl. Ziff. 2.2.5, 2.2.6.1, 2.2.7, 2.2.19; zu den Begriffen «schweres Verbrechen» und «organisierte kriminelle Gruppe» vgl. Ziff. 2.2.2.).

Eine Straftat ist im Sinne von *Ziffer 2* grenzüberschreitender Natur, wenn sie in mehr als einem Staat begangen wird (Bst. a), in einem Staat begangen wird, jedoch ein massgeblicher Teil ihrer Vorbereitung, Planung, Leitung oder Kontrolle in einem anderen Staat stattfindet (Bst. b), in einem Staat begangen wird, jedoch eine organisierte kriminelle Gruppe an ihr beteiligt ist, die in mehr als einem Staat kriminellen Tätigkeiten nachgeht (Bst. c), oder in einem Staat begangen wird, jedoch erhebliche Auswirkungen in einem anderen Staat hat (Bst. d).

2.2.4 Schutz der Souveränität (Art. 4)

Dieser Artikel ruft die Grundsätze der souveränen Gleichheit der Staaten, der territorialen Integrität und der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten in Erinnerung. Ausserdem ist kein Staat berechtigt, im Hoheitsgebiet eines anderen Staates Gerichtsbarkeit auszuüben und Aufgaben wahrzunehmen, die nach dessen innerstaatlichem Recht ausschliesslich seinen Behörden vorbehalten sind.

2.2.5 Kriminalisierung der Beteiligung an einer organisierten kriminellen Gruppe (Art. 5)

In *Artikel 5 Ziffer 1* werden die Vertragsstaaten zur Kriminalisierung der Beteiligung an einer organisierten kriminellen Gruppe verpflichtet.

Sie haben gemäss *Buchstabe a* folgende vorsätzliche Handlungen kumulativ oder alternativ als eigenständige Straftaten zu umschreiben:

- die Verabredung mit einer oder mehreren Personen zur Begehung eines schweren Verbrechens zu einem Zweck, der unmittelbar oder mittelbar mit der Verschaffung eines finanziellen oder sonstigen materiellen Vorteils zusammenhängt (i),
- die aktive Beteiligung einer Person an den kriminellen Tätigkeiten der organisierten kriminellen Gruppe in Kenntnis des Ziels und der allgemeinen kriminellen Tätigkeit der organisierten kriminellen Gruppe oder ihrer Absicht, die betreffenden Straftaten zu begehen, und die aktive Beteiligung einer Person an anderen Tätigkeiten der organisierten kriminellen Gruppe im Wissen, dass diese Beteiligung zur Erreichung des genannten kriminellen Ziels beitragen wird (ii).

Gemäss *Buchstabe b* ist sodann die Organisation, die Leitung, die Beihilfe, die Anstiftung, die Erleichterung und die Beratung in Bezug auf die Begehung eines schweren Verbrechens unter Mitwirkung einer organisierten kriminellen Gruppe zu erfassen.

Täterschaft und Teilnahme (Anstiftung und Gehilfenschaft) werden durch die Regeln des Allgemeinen Teils des StGB abgedeckt (*Ziff. 1 a ii a* und *Ziff. 1 b*). Allerdings braucht es für die Annahme von Gehilfenschaft (Erleichterung und Beratung in Bezug auf die Begehung einer schweren Straftat gemäss Übereinkommen) einen kausalen Tatbeitrag des Gehilfen⁵⁸. Soweit dies nicht der Fall ist kommt Artikel 260^{ter} StGB zur Anwendung, der die Unterstützung einer bzw. Beteiligung an einer kriminellen Organisation unter Strafe stellt und keinen kausalen Tatbeitrag verlangt (*Ziff. 1 a ii b*). Strafrechtliche Verantwortlichkeit nach Artikel 260^{ter} StGB wird in den Fällen begründet, wo weder Teilnahme noch Versuch oder strafbare Vorbereitungshandlungen an Verbrechen einer kriminellen Organisation nachgewiesen werden können. Diese Bestimmung erweitert mithin die Strafbarkeit von der

⁵⁸ Günter Stratenwerth, Schweizerisches Strafrecht, Allgemeiner Teil I, Bern 1996, 13 N 113.

Beteiligung am einzelnen Delikt auf die Beteiligung und Unterstützung der Organisation in ihrer verbrecherischen Tätigkeit⁵⁹.

Die Alternative in *Ziffer 1 a i* in Zusammenhang mit *Ziffer 3* folgt demgegenüber dem Konzept der Strafbarkeit der Verbrechensabrede, welche für die Schweiz keinen relevanten Straftatbestand darstellt und aufgrund der Formulierung des Übereinkommens auch nicht abgedeckt werden muss. Das Schweizer Konzept der Erfassung der organisierten Kriminalität folgt der zweiten Alternative.

Ziffer 2, wonach auf Kenntnis, Vorsatz, Ziel, Zweck oder Verabredung gemäss *Ziffer 1* aus den objektiven tatsächlichen Umständen geschlossen werden kann, bietet ebenfalls keinerlei Probleme.

2.2.6 Kriminalisierung des Waschens der Erträge aus Straftaten und Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei (Art. 6 und 7)

2.2.6.1 Kriminalisierung des Waschens der Erträge aus Straftaten (Art. 6)

Artikel 6 Ziffer 1 verpflichtet die Vertragsstaaten in Übereinstimmung mit den wesentlichen Grundsätzen ihres innerstaatlichen Rechts die vorsätzlich begangene Geldwäscherei unter Strafe zu stellen. Das Übereinkommen verpflichtet die Vertragsstaaten in drei verschiedenen Varianten, Transaktionen mit aus Haupttaten stammenden Vermögenswerten unter Strafe zu stellen (Bst. a i, a ii, b i), unter weitreichendem Einschluss von Teilnahmehandlungen (Bst. bii). Während Buchstabe a Ziffern i und ii streng verpflichtend gedacht sind, unterstehen die Bestimmungen von Buchstabe b Ziffern i und ii dem allgemeinen Vorbehalt der Grundzüge der jeweiligen Rechtsordnungen.

Gemäss *Ziffer 1 Buchstabe a Ziffer i* soll das Umwandeln oder Übertragen von Vermögenswerten aus Haupttaten im Wissen um die deliktische Herkunft und in der Absicht, den unerlaubten Ursprung dieser Werte zu verbergen oder zu verschleiern bzw. den an der Vortat Beteiligten zu begünstigen, bestraft werden. Demgegenüber soll nach *Buchstabe a Ziffer ii* das vorsätzliche Verbergen oder Verschleiern, sei es der wahren Beschaffenheit, des Ursprungs, des Ortes oder der Bewegung oder schliesslich der Rechtslage der Vermögenswerte, im Wissen, dass es sich dabei um deliktische Erträge handelt, bestraft werden.

Der offene Begriff der Vermögenswerte in Artikel 305^{bis} StGB reicht mindestens ebenso weit wie die entsprechende Definition des Übereinkommens⁶⁰. In beiden Fällen ist der Nachweis der verbrecherischen Herkunft dieser Werte erforderlich. Zu prüfen bleibt, ob die Formulierung der Tathandlung in Artikel 305^{bis} StGB dem Standard des Übereinkommens entspricht. Jedenfalls erfasst ist die Variante von Buchstabe aii der vorsätzlich erfolgten Verschleierung. Das Schweizer Modell weicht zwar geringfügig von der Variante in Buchstabe ai ab. Während das Über-

⁵⁹ Botschaft vom 30. Juni 1993 über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes (Revision des Einziehungsrechtes, Strafbarkeit der kriminellen Organisation, Melderecht des Financiers), BBl 1993 III 295.

⁶⁰ Botschaft vom 12. Juni 1989 über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Gesetzgebung über Geldwäscherei und mangelnde Sorgfalt bei Geldgeschäften), BBl 1989 I 1082.

einkommen jede Transaktion genügen lässt, allerdings die qualifizierte Absicht voraussetzt, reicht nach Schweizer Auffassung die bloss eventualvorsätzliche Vornahme einer qualifizierten Transaktion (Eignung zur Ermittlungs- oder Einziehungsverteilung). Da aber dem Ziel der Geldwäscherei einzig solche Transaktionen dienen, die überhaupt verschleiern können, ist die Schweizer Formel präziser. Überdies stellt sie an die subjektive Seite bedeutend geringere Anforderungen als das Übereinkommen. Insgesamt erfüllt unsere Formel sowohl die in Buchstaben ai und aii von Artikel 6 Ziffer 1 umschriebenen Anforderungen.

Die Variante von *Ziffer 1 Buchstabe b Ziffer i*, die unter Vorbehalt der Grundzüge der jeweiligen Rechtsordnung steht, dehnt den Bereich der Strafbarkeit erheblich aus. Bereits der wissentliche Erwerb, der Besitz und die Verwendung überhaupt von Werten aus Haupttaten soll strafbar sein, soweit dem Täter die Herkunft bereits zum Zeitpunkt des Erwerbes bekannt waren. Nicht bei jeder Entgegennahme von kriminell erlangten Werten kann automatisch auf eine Vereitelungseignung im Sinne von Artikel 305^{bis} Ziffer 1 StGB geschlossen werden. Der Sache nach entsprechen die in Artikel 6 Ziffer 1 Buchstabe b Ziffer i umschriebenen Verhaltensweisen ohnehin eher dem Tatbestand der Hehlerei (Art. 160 StGB), wobei sich auch dort Lücken ergeben, nämlich erstens, wenn der Gegenstand nicht aus einem Vermögensdelikt stammt und zweitens, wenn es sich dabei um ein Ersatzobjekt handelt. Bezüglich Buchstabe b Ziffer i muss die Schweiz daher die durch die Bestimmung eingeräumte Flexibilität bezüglich der vorbehaltenen Grundzüge der Rechtsordnung in Anspruch nehmen⁶¹.

Ziffer 1 Buchstabe b Ziffer ii will sicherstellen, dass auch der Versuch und die Teilnahme an den in Buchstaben ai, aii und bi genannten Taten unter Strafe gestellt werden. Die sich teilweise überschneidenden Formulierungen der Bestimmung sind darauf zurückzuführen, dass namentlich Teilnehmehandlungen von den verschiedenen Rechtssystemen mit abweichenden Regelungstechniken und Begriffsbestimmungen erfasst werden. Bei der Umsetzung von Artikel 6 Ziffer 1 Buchstabe b Ziffer ii in die Landesrechte der Vertragsstaaten kommt daher dem Vorbehalt der Grundzüge der Rechtsordnung weitreichende Bedeutung zu.

Ziffer 2 Buchstabe a legt den Vertragsstaaten nahe, Absatz 1 auf einen möglichst breiten Katalog von Haupttaten, sprich Vortaten, anzuwenden. Gemäss der verpflichtenden Mindestanforderung in *Buchstabe b* schliesst jeder Vertragsstaat alle schweren Straftaten im Sinne des Artikels 2 und die in Übereinstimmung mit den Artikeln 5, 8 und 23 umschriebenen Straftaten in die Kategorie der Haupttaten ein. Nach Artikel 305^{bis} StGB setzt die Strafbarkeit wegen Geldwäscherei voraus, dass die entsprechenden Vermögenswerte aus einem Verbrechen herrühren. Schwere Straftaten nach Artikel 2 des Übereinkommens, die Beteiligung an einer kriminellen Organisation und Korruption gemäss dem Übereinkommen sind im Schweizerischen Strafrecht ausnahmslos Verbrechen und gelten somit als Vortaten zur Geldwäscherei. Was die Behinderung der Justiz nach Artikel 23 des Übereinkommens betrifft, ist vorauszusetzen, dass als Vortaten zur Geldwäscherei nur Sachverhalte in Frage kommen, die überhaupt deliktische Vermögenswerte hervorbringen können. Dies ist typischerweise in Buchstabe a von Artikel 23 (Einflussnahme auf Zeugen und

⁶¹ Vgl. Art. 6 Ziff. 1c des Europaratsübereinkommens Nr. 141. Auch dort hat die Schweiz die durch den analogen Verweis auf die Grundzüge der Rechtsordnung eröffnete Flexibilität in Anspruch genommen, was bis heute unbestritten geblieben ist.

Beweismittel) der Fall. Die entsprechenden Verhaltensweisen stellen im schweizerischen Strafrecht durchgehend Verbrechen und damit Vortaten dar (vgl. Ziff. 2.2.19).

Nach *Buchstabe c* muss eine Bestrafung der Geldwäscherei – unter der Voraussetzung der beidseitigen Strafbarkeit der Vortat – auch dann erfolgen können, wenn die Vortat nicht in die gerichtliche Zuständigkeit der Vertragspartei fällt. Diese Verpflichtung wird durch Artikel 305^{bis} Ziffer 3 StGB erfüllt.

Die Vertragsstaaten werden in *Buchstabe d* ausserdem verpflichtet, dem Generalsekretär der Vereinten Nationen Abschriften oder Beschreibungen ihrer Gesetze zur Umsetzung dieses Artikels sowie jeder späteren Änderung dieser Gesetze zu übermitteln.

Gesamthaft gesehen kann davon ausgegangen werden, dass die schweizerische Gesetzgebung den Anforderungen von Artikel 6 genügt.

2.2.6.2 **Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei (Art. 7)**

Gemäss *Artikel 7 Ziffer 1 Buchstabe a* müssen die Staaten ein umfassendes innerstaatliches Regulations- und Aufsichtssystem für Banken und für Finanzinstitute des Nichtbankensektors sowie nach Bedarf und im Rahmen ihrer Zuständigkeit für andere besonders geldwäschegefährdete Einrichtungen schaffen. Besonderes Gewicht ist dabei auf die Identifizierung der Kunden, die Aufbewahrung von Unterlagen und die Meldung verdächtiger Transaktionen zu legen.

Die Schweiz verfügt über ein ausgebautes Dispositiv zur Verhütung der Geldwäscherei und deren Bekämpfung, das die in diesem Bereiche existierenden internationalen Standards des Europarates⁶², der Egmont Group⁶³ und des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht erfüllt. Dies gilt weitgehend schon heute auch für die revidierten 40 Empfehlungen der Arbeitsgruppe «Finanzielle Massnahmen gegen die Geldwäsche» (GAFI)⁶⁴. Zur vollumfänglichen Umsetzung dieser Standards wurde ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt.⁶⁵ Das Geldwäschereigesetz (GwG) regelt die Bekämpfung der Geldwäscherei im Sinne von Artikel 305^{bis} StGB und die Sicherstellung der Sorgfalt bei Finanzgeschäften. Es ist anwendbar auf alle Finanzintermediäre in der Schweiz. Das sind einerseits insbesondere Einrichtungen,

⁶² Übereinkommen vom 8. Nov. 1990 über Geldwäscherei sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten, für die Schweiz in Kraft getreten am 1. Sept. 1993, SR **0.311.53**.

⁶³ Die *Egmont Group* ist eine informelle Arbeitsgruppe, deren Ziel es ist, Voraussetzungen zu schaffen für einen gesicherten, raschen und rechtlich zulässigen Austausch von Informationen, die der Bekämpfung der Geldwäscherei dienen. Sie umfasst zur Zeit 94 Mitglieder, darunter auch die Schweiz.

⁶⁴ Die GAFI (Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux) ist eine zwischenstaatliche Organisation, die anlässlich eines Gipfels der G7 1989 in Paris gegründet wurde. Sie zählt 31 Mitgliedstaaten, darunter auch die Schweiz, und zwei internationale Organisationen (die EU und der «Conseil de coopération du Golfe»). Ihre Aufgabe liegt darin, die Methoden der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung zu untersuchen und Strategien für deren Bekämpfung zu entwickeln. Die Empfehlungen der GAFI umfassen heute 40 Empfehlungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung und 9 Spezialempfehlungen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung.

⁶⁵ Bericht und Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über die Umsetzung der revidierten Empfehlungen der GAFI.

die der Aufsicht der Eidgenössischen Bankenkommission⁶⁶ unterstehen, gewisse Versicherungen, Spielbanken sowie andererseits alle Personen, die berufsmässig fremde Vermögenswerte annehmen, aufbewahren oder helfen, sie anzulegen oder zu übertragen, insbesondere Vermögensverwalter. Das GwG verpflichtet die Finanzintermediäre, ihre Kunden zu identifizieren und die an den ihnen anvertrauten Vermögenswerten wirtschaftlich Berechtigten festzustellen («know your customer») als auch die Dokumente über die getätigten Transaktionen, die nach Artikel 6 GwG gemachten Abklärungen und die ausgeführten Identifikationen und Verifizierungen aufzubewahren («paper trail»). Bei begründetem Verdacht auf Geldwäscherei haben die Finanzmediäre die Pflicht, die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS)⁶⁷ sofort zu benachrichtigen und die verdächtigen Vermögenswerte unverzüglich zu sperren. Die spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden (Eidg. Bankenkommission, Bundesamt für Privatversicherung, Spielbankenkommission), die Kontrollstelle und die Meldestelle können einander alle für die Durchsetzung des Geldwäschereigesetzes notwendigen Auskünfte erteilen und entsprechende Dokumente übermitteln.

Die Vertragsstaaten haben gemäss *Ziffer 1 Buchstabe b* sicherzustellen, dass die mit der Bekämpfung der Geldwäscherei befassten Verwaltungs-, Strafverfolgungs- und sonstigen Behörden in der Lage sind, auf nationaler und internationaler Ebene zusammenzuarbeiten und Informationen auszutauschen. Ferner haben sie die Schaffung eines nationalen Zentrums für die Sammlung, Analyse und Verbreitung von Informationen über mögliche Geldwäschereitätigkeiten in Erwägung zu ziehen. Generell ist über das Rechtshilfegesetz die Zusammenarbeit mit Gerichten und Strafverfolgungsbehörden auf internationaler Ebene gewährleistet. Die Schweiz hat auf der Grundlage des Geldwäschereigesetzes die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) geschaffen. Diese Meldestelle erfüllt die Aufgabenumschreibung der Egmont Group voll und ganz und somit auch die fakultativen Anforderungen von Ziffer 1 Buchstabe b. Die Meldestelle darf im Rahmen der Bekämpfung der Geldwäscherei mit ihren Partnerstellen im Ausland (Financial Intelligence Units, FIUs) Personendaten austauschen (Art. 32 GwG). Im Weiteren können die Kontrollstelle zur Bekämpfung der Geldwäscherei und die MROS einander alle für die Durchsetzung des Geldwäschereigesetzes notwendigen Auskünfte erteilen beziehungsweise Unterlagen übermitteln (Art. 29 GwG). Schliesslich ist auch der Informationsaustausch der Meldestelle mit den Strafverfolgungsbehörden im In- und Ausland ausdrücklich vorgesehen (Art. 32 GwG i.V. mit Art. 13 Abs. 2 ZentG und Art. 11 der Verordnung vom 25. August 2004 über die Meldestelle für Geldwäscherei⁶⁸).

Neben der im repressiven Bereich tätigen Geldwäschereiabteilung der Bundeskriminalpolizei (BKP) und der MROS befasst sich im Bundesamt für Polizei auch der Dienst für Analyse und Prävention (DAP) mit dem Thema Geldwäscherei. Die analytischen Aufgaben beziehen sich auf die systematische Bearbeitung der konkreten Fälle zwecks Herausarbeitung der *modi operandi* und somit einer Typologie, auf eine Sammlung und Analyse der ausgesprochenen Urteile sowie auf die Beobachtung neuer Formen und Möglichkeiten zur Geldwäscherei. Die Zusammenarbeit zwischen den drei Stellen ist eng und problemorientiert.

⁶⁶ EBK; sie übt die Aufsicht über das Bankenwesen, die Anlagefonds, das Börsenwesen und die Pfandbriefanstalten aus.

⁶⁷ Die Meldestelle für Geldwäscherei, auch unter dem englischen Namen «Money Laundering Reporting Office Switzerland» (MROS) bekannt, ist dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement angegliedert.

⁶⁸ MGwV, SR 955.23

Das Übereinkommen regt in *Ziffer 2* 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 zwar grundsätzlich eine Deklarationspflicht⁶⁹. Bargeld ist zoll- und mehrwertsteuerfrei und dessen Ein-, Aus- und Durchfuhr ist nicht eingeschränkt (keine Devisendeklarationspflicht)⁷⁰. Zollbehörden nehmen dennoch einzelfallweise gezielte Kontrollen vor. Werden im Rahmen der Zollkontrolle Anhaltspunkte festgestellt, die auf einen Verdacht auf strafbare Handlungen schliessen lassen (z.B. im Zusammenhang mit Geldwäscherei oder einem Verbrechen), wird bereits heute nach gängiger Praxis unverzüglich die Polizei beigezogen. Die Fälle können auch der Meldestelle für Geldwäscherei gemeldet werden.

Die Vertragsstaaten werden in *Ziffer 3* ferner aufgefordert, sich bei der Schaffung eines innerstaatlichen Regulierungs- und Aufsichtssystems von den diesbezüglichen Initiativen der regionalen, interregionalen und multilateralen Organisationen gegen Geldwäscherei leiten zu lassen. In den «travaux préparatoires» wird diese Aufforderung dahingehend präzisiert, dass sich diese Ziffer insbesondere auf die Empfehlungen der FATF bezieht, welche die Schweiz als Gründungsmitglied dieses Gremiums erfüllt.

Gemäss *Ziffer 4* sind die Vertragsstaaten bestrebt, die Zusammenarbeit auf allen Ebenen zu fördern mit dem Ziel, die Geldwäscherei zu bekämpfen. Die in dieser Ziffer verlangten Massnahmen werden von der Schweiz vollumfänglich erfüllt (vgl. dazu die Ausführungen zu Artikel 18 unter Ziff. 2.2.16).

Es kann zusammenfassend festgehalten werden, dass die geltende schweizerische Gesetzgebung die Anforderungen von Artikel 7 erfüllt.

2.2.7 Kriminalisierung der Korruption und Massnahmen gegen die Korruption (Art. 8 und 9)

Die Vertragsstaaten verpflichten sich in *Artikel 8 Ziffer 1*, die aktive und passive Korruption von eigenen Amtsträgern zu bestrafen. Demgegenüber haben sie gemäss *Ziffer 2* die Bestrafung der Bestechung ausländischer und internationaler Amtsträger lediglich in Erwägung zu ziehen. Bestechung beinhaltet nach der Definition des Übereinkommens das Versprechen, Anbieten oder Gewähren bzw. auf der passiven Seite die Forderung oder Annahme eines nicht gebührenden Vorteils für die Vornahme oder Unterlassung einer Amtshandlung.

Die Schweiz hat in den letzten Jahren die Prävention und Repression der Korruption fortlaufend verstärkt. Im Zentrum steht das am 1. Mai 2000 in Kraft getretene neue Korruptionsstrafrecht (Art. 322^{ter}–322^{octies} StGB), womit unter anderem die aktive Bestechung ausländischer Amtsträger strafbar geworden ist. Diese Revision ermöglichte es der Schweiz, am 31. Mai 2000 dem OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen

⁶⁹ Art. 6 Abs. 1 Zollgesetz vom 1. Okt. 1925, SR 631.0

⁷⁰ Art. 14 Ziff. 3 Zollgesetz und Art. 74 Ziff. 2 Mehrwertsteuergesetz, SR 641.20

Geschäftsverkehr beizutreten. Am 1. Januar 2001 ist ferner das Bundesgesetz über die Unzulässigkeit steuerlicher Abzüge von Bestechungsgeldern in Kraft getreten⁷¹.

Im schweizerischen Korruptionsstrafrecht bestehen noch Lücken, die anlässlich der Ratifikation des Strafrechtsübereinkommens und des Zusatzprotokolls des Europarates gegen die Korruption⁷² zu schliessen sein werden. Insbesondere fehlt im Strafgesetzbuch die Strafbarkeit der passiven Bestechung von ausländischen Beamten. Dies sowie eine verstärkte Bestrafung der Privatbestechung bilden zentrale Vorschläge der Ratifikationsvorlage. Da sich die Vertragsstaaten des vorliegenden Übereinkommens jedoch nur verpflichten, die Bestrafung der aktiven und passiven Bestechung inländischer Amtsträger sicherzustellen, geht bereits das geltende Recht über den Mindeststandard des Übereinkommens hinaus.

Die Staaten haben sodann nach *Artikel 9* gesetzliche, administrative oder sonstige Massnahmen gegen die Korruption zu ergreifen. So sollen insbesondere im Rahmen ihrer Rechtsordnung Massnahmen getroffen werden, welche die Integrität von Amtsträgern fördern und deren Bestechung verhindern bzw. diese bestrafen (*Ziff. 1*). Ferner sollen diese Behörden mit ausreichender Unabhängigkeit ausgestattet werden (*Ziff. 2*).

Der Bundesrat und das Parlament haben in den letzten Jahren verschiedene Massnahmen zur besseren Prävention und Repression der Bestechung getroffen. Im Zentrum steht dabei das bereits erwähnte, seit dem 1. Mai 2000 in Kraft stehende, neue Korruptionsstrafrecht. Hinzuweisen ist aber auch auf das von den Eidgenössischen Räten verabschiedete Bundesgesetz über die Unzulässigkeit steuerlicher Abzüge von Bestechungsgeldern, welches anfangs 2001 in Kraft getreten ist. Zu nennen sind weiter die 1998 erstellte umfassende Analyse über Korruptionsgefährdungen und Sicherheitsvorkehrungen in der gesamten Bundesverwaltung sowie der Verhaltenskodex für Bundesbedienstete. In strafprozessualer Hinsicht ist schliesslich die per anfangs 2002 eingeführte verstärkte Rolle des Bundes bei der Verfolgung von organisiertem Verbrechen und Wirtschaftskriminalität zu erwähnen. Namentlich umfasst die gemäss Artikel 340^{bis} StGB neu eingeführte Bundesgerichtsbarkeit auch gewisse Bestechungstatbestände.

Die Unabhängigkeit der Justiz, wie in *Ziffer 2* gefordert, ist in der Schweiz auf allen Stufen gewährleistet.

2.2.8 Verantwortlichkeit juristischer Personen (Art. 10)

Die Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten in *Artikel 10* zur Einführung einer Unternehmenshaftung für die Teilnahme an schweren Straftaten, an denen eine organisierte kriminelle Gruppe mitgewirkt hat, sowie für die Begehung der in Übereinstimmung mit den Artikeln 5, 6, 8 und 23 umschriebenen Straftaten (*Ziff. 1*); diese kann wahlweise strafrechtlich, zivilrechtlich oder verwaltungsrechtlich ausgestaltet sein (*Ziff. 2*). In jedem Fall sind aber wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen unter Einschluss von Geldstrafen vorzusehen (*Ziff. 4*). Die Verantwortlichkeit des Unternehmens darf weiter die strafrechtliche Verantwortlichkeit der natürlichen Person, welche die Straftaten begangen hat, nicht ausschliessen

⁷¹ AS 2000 2147

⁷² Vgl. die Botschaft des Bundesrates in BBl 2004 6983 ff.

(Ziff. 3). Vielmehr haben die Vertragsstaaten für eine Verantwortlichkeit des Unternehmens zu sorgen, welche von der Verantwortlichkeit des Einzelnen unabhängig ist.

Diese Konventions-Bestimmung entspricht der Tendenz, in internationalen Übereinkommen auf dem Gebiet des Strafrechts die Verantwortlichkeit juristischer Personen vorzusehen, wie dies namentlich auch im OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr der Fall ist⁷³. Auch in der EU ist dieses Konzept in Teilbereichen bereits verwirklicht worden⁷⁴. 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 Unternehmen⁷⁵.

Die eidgenössischen Räte haben die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Unternehmens im Rahmen der Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches als neue Artikel 102 f. n-StGB beschlossen⁷⁶. Um ein rechtzeitiges Inkrafttreten dieser Bestimmungen zur Umsetzung des UNO-Übereinkommens zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung zu gewährleisten, wurde die Unternehmenshaftung (mit ergänztem Deliktskatalog) in jene Vorlage⁷⁷ übertragen und vom Parlament im Frühjahr 2003 verabschiedet⁷⁸. Seit ihrer Inkraftsetzung am 1. Oktober 2003⁷⁹ ist die strafrechtliche Unternehmenshaftung damit im bestehenden Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches als Artikel 100^{quater} und 100^{quinquies} eingefügt.

Der neue Artikel 100^{quater} StGB führt eine allgemeine subsidiäre strafrechtliche Verantwortlichkeit der juristischen Person ein, wenn die Tat wegen mangelhafter Organisation des Unternehmens keiner bestimmten natürlichen Person zugerechnet werden kann (*Abs. 1*). Unabhängig von der Strafbarkeit natürlicher Personen besteht eine primäre Verantwortlichkeit für bestimmte Deliktskategorien, namentlich kriminelle Organisation, Geldwäscherei sowie Korruption, wenn dem Unternehmen vorzuwerfen ist, dass es nicht alle erforderlichen und zumutbaren organisatorischen Vorkehrungen getroffen hat, um eine solche Straftat zu verhindern (*Abs. 2*).

⁷³ Von der Schweiz ratifiziert am 31. Mai 2000; ebenso z.B. das UNO-Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus, BBl **2002** 5462ff., das Europaratsübereinkommen vom 27. Jan. 2001 zur strafrechtlichen Bekämpfung der Korruption (ETS 173), von der Schweiz unterzeichnet am 26. Febr. 2001; das Europaratsübereinkommen vom 23. Nov. 2001 über die Cyber-Kriminalität (ETS 185), von der Schweiz unterzeichnet am 23. Nov. 2001.

⁷⁴ Vgl. z.B. EWG-Kartell-Verordnung (Nr. 17) von 1962; Verordnung 2988/95 vom 18. Nov. 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, ABl. L 312 vom 23. Dez. 1995, S. 1–4.

⁷⁵ 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. DAF/IME/BR (2000)22 vom 14. Sept. 2000, sowie Corporate Liability Rules in Civil Law Jurisdictions, Doc. DAF/IME/BR (2000)23 vom 25. Sept. 2000.

⁷⁶ BBl **2002** 8240

⁷⁷ Botschaft 26. Juni 2002 betreffend die internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus und zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge, BBl **2002** 5390 ff.

⁷⁸ BBl **2003** 2847 ff.

⁷⁹ AS **2003** 3043

Bezüglich der schweren Straftaten, an denen eine organisierte kriminelle Gruppe mitgewirkt hat und den Artikeln 5, 6 und 8 des Übereinkommens (Beteiligung an einer kriminellen Organisation, Geldwäscherei und Korruption) erfüllt die Schweiz mit der Einführung der primären Unternehmenshaftung die Anforderungen von Artikel 10 voll und ganz, da die entsprechenden Taten im Deliktskatalog von Artikel 100^{quater} Absatz 2 aufgeführt sind. Es stellt sich einzig die Frage, ob die subsidiäre Verantwortlichkeit des Unternehmens für den Anwendungsbereich von Artikel 23 (Kriminalisierung der Behinderung der Justiz) genügt. Auf den ersten Blick scheint die subsidiäre Unternehmenshaftung nach Absatz 1 von Artikel 100^{quater} den Intentionen des Übereinkommens nicht vollauf zu entsprechen, da in diesem Fall eine parallele Sanktionierung der natürlichen und juristischen Person nicht möglich ist. Die Verantwortlichkeit der juristischen Person ist jedoch gemäss Konvention in Übereinstimmung mit den Rechtsgrundsätzen der Vertragsstaaten auszugestalten. Artikel 23 stellt zudem insofern einen Grenzbereich dar, als sich eine praktische Bedeutung der Mitwirkung eines Unternehmens in Fällen von Behinderung der Justiz durch Anwendung von körperlicher Gewalt, Bedrohung und Einschüchterung kaum vorstellen lässt. Gesamthaft gesehen vermag deshalb die Haftung des Unternehmens nach Artikel 100^{quater} StGB den Anforderungen des Übereinkommens zu genügen.

2.2.9 Strafverfolgung, Aburteilung und Sanktionen (Art. 11)

Artikel 11 Ziffer 1 verpflichtet die Vertragsstaaten, die Begehung der in Artikel 5, 6, 8 und 23 umschriebenen Straftaten mit Sanktionen zu bedrohen, die der Schwere der Straftaten Rechnung tragen.

Ziffer 2 verlangt von den Vertragsstaaten, deren Recht den Behörden ein Strafverfolgungsermessen einräumt, dass die Wirksamkeit der Strafrechtspflege nicht einer allzu grosszügigen Anwendung des Opportunitätsprinzips geopfert wird. Zu diesem Zweck soll der effizienten Aufklärung von Straftaten wie auch der abschreckenden Wirkung der Sanktionen gebührend Rechnung getragen werden. Der Kassationshof des Bundesgerichts äusserte sich dahingehend, dass Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit die Beachtung des Legalitätsprinzips erforderten und dieses nur ausnahmsweise und in genau umschriebenen Fällen durchbrochen werden dürfe⁸⁰. Insofern ist sichergestellt, dass die Wirksamkeit der Strafrechtspflege auch unter der Herrschaft von Verfahrensordnungen, welche ein gemässigttes Opportunitätsprinzip kennen, nicht eingeschränkt wird.

Ziffer 4 schreibt vor, dass die Staaten dafür zu sorgen haben, dass beim Entscheid über die bedingte Entlassung die Schwere der Tat im Sinne von Ziffer 1 mitberücksichtigt wird. Artikel 38 StGB verlangt für die bedingte Entlassung neben einer günstigen Prognose in zeitlicher Hinsicht die Mindestverbüssung von zwei Dritteln der Strafe. Bereits damit wird mittelbar der Schwere der Tat Rechnung getragen. Im Rahmen der Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches ist zudem bei der bedingten Entlassung aus dem Vollzug einer wegen eines schweren Deliktes ausgesprochenen Freiheitsstrafe eine vorausgehende Anhörung von Vertretern der Strafverfolgung, des Strafvollzuges und der Psychiatrie erforderlich. Insbesondere

⁸⁰ BGE 109 IV 49 f.

der von der Psychiatrie zu leistende Beitrag läuft auf eine eigentliche klinische Prognosestellung hinaus. Als schwere Delikte gelten solche mit schweren körperlichen, seelischen oder materiellen Schädigungen⁸¹. Auch damit ist den Anforderungen des Übereinkommens Genüge getan.

Ziffer 5 legt den Vertragsstaaten nahe, für Straftaten gemäss *Ziffer 1* lange Verjährungsfristen für die Strafverfolgung und noch längere Fristen für den Fall, dass sich die verdächtige Person der Rechtspflege entzogen hat, vorzusehen. Seit dem 1. Oktober 2002 ist der revidierte Artikel 70 StGB (Fristen für die Verfolgungsverjährung) in Kraft, wonach die Strafverfolgung in 30 Jahren verjährt, wenn die Tat mit lebenslanglichem Zuchthaus bedroht ist, in 15 Jahren, wenn die Tat mit Gefängnis von mehr als drei Jahren oder mit Zuchthaus bedroht ist und in 7 Jahren, wenn die Tat mit einer anderen Strafe bedroht ist. Damit genügt die Schweiz den Anforderungen des Übereinkommens.

2.2.10 Einziehung und Beschlagnahme (Art. 12)

Artikel 12 Ziffern 1 und 2 verlangen von den Vertragsstaaten, dass Gegenstände, welche für die Begehung der gemäss diesem Übereinkommen sanktionierten Straftaten verwendet oder bestimmt worden sind, sowie die aus diesen Straftaten stammenden Erträge oder deren Wertersatz eingezogen und im Hinblick auf eine Einziehung ermittelt, eingefroren oder beschlagnahmt werden können.

Das schweizerische Strafrecht verfügt mit den Artikeln 58 ff. StGB über griffige Einziehungsbestimmungen, die auch den Anforderungen des Übereinkommens zu genügen vermögen. Im Hinblick auf eine spätere Einziehung können Gegenstände im Sinne von Artikel 58 StGB sowie 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).

Besonders weit reichende Möglichkeiten der Einziehung und Beschlagnahme bestehen bei Vermögenswerten krimineller Organisationen. Der Richter kann – gestützt auf Artikel 59 *Ziffer 3* und Artikel 260^{bis} StGB – die Einziehung aller Vermögenswerte anordnen, welche der Verfügungsmacht einer kriminellen 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 ihre finanzielle Basis entzogen wird. Entsprechend weitreichend 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 beweis erleichterten Einziehung kann deren gesamtes Vermögen beschlagnahmt werden.

⁸¹ Art. 75a nStGB, BBl 2002 8240

Sind Erträge aus Straftaten zum Teil oder ganz in andere Vermögensgegenstände umgeformt oder umgewandelt worden, so unterliegen gemäss *Ziffer 3* anstelle der Erträge diese Vermögensgegenstände den genannten Massnahmen. Sind Erträge aus Straftaten mit aus rechtmässigen Quellen erworbenen Vermögensgegenständen vermischt worden, so können gemäss *Ziffer 4* diese Vermögensgegenstände bis zur Höhe des Schätzwertes der Erträge, die vermischt worden sind, eingezogen werden. Erträge aus Einziehungssubstrat unterliegen gemäss *Ziffer 5* den gleichen Massnahmen. Nach schweizerischem Strafrecht (Art. 59 Ziff. 2 Abs.1 StGB) erkennt der Richter auf eine Ersatzforderung des Staates in gleicher Höhe, wenn die der Einziehung unterliegenden Vermögenswerte nicht mehr vorhanden sind. Die Ersatzforderung schliesst allfällige zwischen dem Zufluss sowie dem Einziehungsentscheid erzielte Erträge auf den Einziehungswerten sowie der Ersatzforderung seit Eintritt des Ersatzforderungsfalles ein⁸². Damit sind die vom Übereinkommen geforderten Massnahmen abgedeckt.

Ziffer 6 verpflichtet zur Sicherstellung von Bank-, Finanz- oder Geschäftsunterlagen zum Zwecke der Beschlagnahme und Einziehung. Die Vertragsstaaten können sich dieser Verpflichtung nicht unter Berufung auf das Bankgeheimnis entziehen. Das schweizerische Bankgeheimnis⁸³ behält die eidgenössischen und kantonalen Vorschriften über die Zeugnis- und Auskunftspflichten gegenüber Behörden ausdrücklich vor⁸⁴, und die anwendbaren Prozessordnungen verfügen durchgehend über die erforderlichen Möglichkeiten der Aktenedition.

Ziffer 7 regt an, bezüglich des Nachweises der Herkunft von zweifelhaften Vermögenswerten eine Umkehr der Beweislast zu prüfen. Artikel 59 *Ziffer 3* StGB trägt dieser Anregung bezüglich krimineller Organisationen Rechnung.

2.2.11 Internationale Zusammenarbeit zum Zwecke der Einziehung (Art. 13)

Die wichtigsten nachfolgenden Regeln sind in *Artikel 13* aufgeführt und betreffen die internationale Zusammenarbeit zum Zwecke der Einziehung. In den Schranken der innerstaatlichen Rechtsordnung sind zwei Formen einer möglichst weit gehenden Zusammenarbeit zum Zwecke der Einziehung vorgesehen (*Ziff. 1*). Die erste verlangt – auf Anfrage des ersuchenden Staates – einen von den zuständigen Behörden des ersuchten Staates ausgesprochenen Einziehungsentscheid und gegebenenfalls die Vollstreckung dieses Entscheids. Die zweite Form der Zusammenarbeit verlangt – in den Grenzen der Anfrage – die Vollstreckung des ausländischen Einziehungsentscheids durch die nationalen Behörden des ersuchten Staates gemäss Artikel 12 Absatz 1 des Übereinkommens (Einziehung bei Straftaten gemäss der Konvention). Bereits das Übereinkommen über Geldwäscherei des Europarates⁸⁵ regelt die beiden Formen der Zusammenarbeit im Bereiche der Einziehung. Das Strafrecht legt die Bedingungen fest, unter denen die Einziehung gewährt werden kann. Im Bereich der Rechtshilfe in Strafsachen, im Sinne von Artikel 74 IRSG,

⁸² Niklaus Schmid, Kommentar Einziehung, Organisiertes Verbrechen, Geldwäscherei, Band I, Zürich 1998, N 110 zu Art. 59 StGB.

⁸³ Art. 47 des Bankengesetzes, SR 952.0

⁸⁴ BGE 115 Ib 83 E. b oder 112 III 9

⁸⁵ Art. 13 des Übereinkommens über Geldwäscherei sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten, SR 0.311.53

erfolgt die Herausgabe der Beweismittel auf Ersuchen, zu den in der Endentscheidung festgelegten Bedingungen (Art. 80d IRSG). Auf der anderen Seite ermächtigt Artikel 74a IRSG – ebenfalls auf Ersuchen – zur Rückgabe der Gegenstände oder Vermögenswerte zum Zwecke der Einziehung oder Rückerstattung, und zwar grundsätzlich aufgrund des endgültigen und vollstreckbaren Entscheides des ersuchenden Staates. In diesem Zusammenhang ist auch das Bundesgesetz über die Teilung eingezogener Vermögenswerte⁸⁶, welches besonders die Teilung eingezogener Vermögenswerte zwischen der Schweiz und ausländischen Staaten regelt⁸⁷, zu erwähnen.

Ziffer 2 sieht ferner vor, dass der ersuchte Mitgliedstaat die für eine eventuell nötige Einziehung notwendigen Massnahmen (Identifikation, Lokalisation, Konteneinfrierung, Beschlagnahme) ergreift. In diesem Zeitpunkt des Verfahrens ist ein Einziehungsentscheid noch nicht notwendig. *Ziffer 3* enthält eine Liste von Angaben, welche Einziehungsersuchen enthalten müssen und die zu den Informationen, die ein Rechtshilfeersuchen – Anwendung mutatis mutandis von Artikel 18 Absatz 15 der Konvention – bereits beinhalten muss, hinzukommen. Diese *Ziffer* bezieht sich auf die notwendigen Informationen bezüglich Einziehungsentscheiden, die entweder von einer schweizerischen Behörde ausgesprochen werden (*Ziff. 3 Bst. a*), oder die von einer ausländischen Behörde ausgesprochen und durch eine Schweizer Behörde umgesetzt werden (*Ziff. 3 Bst. b*) oder schliesslich bezüglich Ersuchen um notwendige Massnahmen für eine allfällige nachträgliche Einziehung (*Ziff. 3 Bst. c*).

Die Entscheidungen oder Massnahmen, welche vom ersuchten Mitgliedstaat in Anwendung der *Ziffern 1* und *2* getroffen wurden, sind dem jeweiligen Landesrecht oder den massgeblichen internationalen Instrumenten unterworfen (*Ziff. 4*). Artikel 13 gibt den Vertragsstaaten auch die Möglichkeit, eine Zusammenarbeit zu verweigern, wenn die Straftat nicht in den Geltungsbereich des Übereinkommens fällt (*Ziff. 7*). Die Auslegung der in Artikel 13 festgesetzten Regeln darf die Rechte gutgläubiger Dritter nicht beeinträchtigen (*Ziff. 8*) und die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, die notwendigen Instrumente bereitzustellen, um die Wirksamkeit der Zusammenarbeit im Sinne von Artikel 13 zu erhöhen (*Ziff. 9*).

2.2.12 Verfügung über eingezogene Erträge aus Straftaten oder Vermögensgegenstände (Art. 14)

Gemäss *Artikel 14 Ziffer 1* verfügt ein Vertragsstaat, der Erträge aus Straftaten oder Vermögensgegenstände nach Artikel 12 oder 13 *Ziffer 1* eingezogen hat, darüber nach seinem innerstaatlichen Recht (vgl. zum schweizerischen Recht die Ausführungen unter *Ziff. 2.2.11* zu Art. 13 *Ziff. 1*). *Ziffer 2* verpflichtet die Mitgliedstaaten, die eingezogenen Erträge oder Vermögensgegenstände auf Anfrage des ersuchenden Staates für die Entschädigung der Opfer zu verwenden oder den legitimen Eigentümern auszuhändigen. Zudem werden die Vertragsstaaten ermuntert, internationale Instrumente vorzusehen, welche zwei Arten der Teilung der eingezogenen Erträge oder Vermögensgegenstände beinhalten:

⁸⁶ AS 2004 3503, BBl 2002 441. ff.; in Kraft seit 1. Aug. 2004.

⁸⁷ Im Geldwäscherei-Übereinkommen (SR 0.311.53) wurde zum ersten Mal eine Grundlage für die Teilung eingezogener Vermögenswerte (Art. 15) geschaffen.

- a. die Gesamt- oder Teilauszahlung auf ein selbständiges Konto nach Artikel 30 Ziffer 2 Buchstabe c der Konvention (*Ziff. 3 Bst. a*);
- b. die systematische oder fallbezogene Teilung mit anderen Staaten (*Ziff. 3 Bst. b*), wie es bereits das Übereinkommen über Geldwäscherei des Europarates in Artikel 15 vorsieht («sharing»).

Das Bundesgesetz über die Teilung eingezogener Vermögenswerte⁸⁸ bezweckt die Teilung eingezogener Vermögenswerte unter den Kantonen, dem Bund und ausländischen Staaten. Insbesondere enthält es eine ausdrückliche Ermächtigung der Schweiz, internationale Teilungsvereinbarungen abzuschliessen.

2.2.13 Gerichtsbarkeit (Art. 15)

Das Übereinkommen unterscheidet in *Artikel 15* zwischen obligatorischer und fakultativer Zuständigkeit der Vertragsstaaten bei der Verfolgung der Straftaten gemäss den Artikeln 5, 6, 8 und 23 des Übereinkommens.

Ziffer 1 verpflichtet die Vertragsstaaten, ihre Zuständigkeit obligatorisch zu begründen, wenn die Straftat im Hoheitsgebiet dieses Staates begangen worden ist (Territorialitätsprinzip) oder 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). Die Zuständigkeit der schweizerischen Gerichte bereitet in diesen Fällen keine Schwierigkeiten. Die Zuständigkeit für Delikte auf schweizerischem Territorium ergibt sich aus Artikel 3 StGB. Sollte eine der massgeblichen Straftaten an Bord eines Schiffes unter Schweizer Flagge stattfinden, findet nach Artikel 4 Ziffer 2 des Seeschiffahrtsgesetzes⁸⁹ ohnehin das schweizerische Strafrecht Anwendung. Eine entsprechende Regelung findet sich für Luftfahrzeuge in Artikel 97 Absatz 1 des Luftfahrtgesetzes⁹⁰.

Überdies können die Vertragsstaaten ihre Zuständigkeit fakultativ in vier weiteren Fällen gemäss *Ziffer 2* begründen, so insbesondere bei Tatbegehung durch ihre Staatsangehörigen. Das aktive Personalitätsprinzip ist in Artikel 6 StGB enthalten und ermöglicht, dass die Schweizer Strafhoheit auch für Verbrechen und Vergehen zur Anwendung gelangt, die ein Schweizer oder eine Schweizerin im Ausland verübt hat. Die Zuständigkeit der schweizerischen Gerichte ist prinzipiell auch in den übrigen Fällen gegeben.

Die Schweiz muss sodann gemäss *Ziffer 3* Zuständigkeit auch für den Fall begründen können, in dem sich der Verdächtige in der Schweiz befindet und sie ihn nicht ausliefert, weil es sich um einen Schweizer Bürger handelt. Diese Pflicht zu Strafverfolgung bei Nichtauslieferung («aut dedere, aut iudicare») wird in Artikel 16 Ziffer 10 separat bekräftigt. Dieser Verpflichtung kommt die Schweiz aufgrund des aktiven Personalitätsprinzips nach.

⁸⁸ AS 2004 3503, BBl 2002 441 ff., in Kraft seit 1. Aug. 2004.

⁸⁹ Bundesgesetz über die Seeschiffahrt unter der Schweizer Flagge vom 23. Sept. 1953, SR 747.30

⁹⁰ Bundesgesetz über die Luftfahrt vom 21. Dez. 1948, SR 748.0

Artikel 16 regelt die Auslieferung für den Geltungsbereich des Übereinkommens. Eine Auslieferung erfordert entweder eine Straftat im Sinne der Artikel 5, 6, 8 oder 23 (*Art. 3 Ziff. 1 Bst. a*), oder eine schwere Straftat nach Artikel 2 (*Art. 3 Ziff. 1 Bst. b*). In beiden Fällen muss eine organisierte kriminelle Gruppe beteiligt und die Straftaten müssen transnationaler Natur sein. Die beidseitige Strafbarkeit ist ebenfalls vorgesehen (*Ziff. 1*).

Es ist festzuhalten, dass die in den obgenannten Artikeln erwähnten Straftatbestände im schweizerischen Recht mindestens mit Gefängnis bedroht sind, die Auslieferung also in Bezug auf die erforderliche Mindesthöhe der Strafe gemäss Ziffer 7 gewährt werden kann. Die Vertragsstaaten können, wenn gewisse schwere Straftaten des Auslieferungsgesuches in Artikel 16 nicht vorgesehen sind, diese Bestimmung auf alle schweren Straftaten anwenden (*Ziff. 2*), sofern eine der Straftaten zur Auslieferung führt und keine Ablehnungsgründe vorhanden sind (*Art. 36 Abs. 2 und Art. 2 ff. IRSG*).

Artikel 16 enthält auch eine übliche Bestimmung wonach Straftaten, auf welche diese Bestimmung Anwendung findet, zwischen den Vertragsstaaten in den bestehenden und künftigen Übereinkommen als der Auslieferung unterliegende Straftaten anerkannt werden. Ferner unterliegt die Auslieferung den im innerstaatlichen Recht des ersuchten Vertragsstaates oder in den geltenden Auslieferungsverträgen vorgesehenen Bedingungen, unter anderem auch den Bedingungen betreffend die für die Auslieferung erforderliche Mindesthöhe der angedrohten Strafe und die Gründe, aus denen der ersuchte Vertragsstaat die Auslieferung ablehnen kann⁹¹ (*Ziff. 7*). Die Mindesthöhe der angedrohten Strafe stellt für die Schweiz kein Problem dar, weil die Straftaten des Übereinkommens alle mindestens mit Gefängnis bzw. Zuchthaus bedroht sind (*Art. 35 Ziff. 1 Bst. a IRSG*).

Die Vertragsstaaten müssen sich vorbehaltlich ihres innerstaatlichen Rechts⁹² bemühen, die Auslieferungsverfahren zu beschleunigen und die diesbezüglichen Beweis-erfordernisse zu vereinfachen (*Ziff. 8*). Die vereinfachte Auslieferung mittels Vereinbarung mit dem ersuchenden Staat und der Zustimmung der betreffenden Person, wie es im schweizerischen Recht vorgesehen ist (*Art. 54 IRSG*), kann als Beispiel erwähnt werden.

Die Mitgliedsstaaten können, unter Vorbehalt des innerstaatlichen Rechts und der Auslieferungsverträge, die in Anwendung der Konvention verfolgte Person in provisorische Haft nehmen oder andere geeignete Massnahmen treffen, um deren Anwesenheit im Verfahren sicherzustellen (*Ziff. 9*). Die Schweiz kennt die Festnahme unter dem Titel der vorläufigen Massnahmen (*Art. 44 ff IRSG*).

Artikel 16 verankert ebenfalls die Maxime «aut dedere aut judicare» für den Fall, dass ein Vertragsstaat eine Person nur deshalb nicht ausliefert, weil sie seine Staatsangehörige ist (*Art. 7 IRSG*). Die Wirksamkeit der Strafverfolgung wird gewährleistet durch die Verpflichtung zur Zusammenarbeit und zur Strafverfolgung ohne ungebührliche Verzögerung und zwar in derselben Weise wie im Falle jeder anderen Straftat schwerer Art nach innerstaatlichem Recht (*Ziff. 10*).

⁹¹ Zum Beispiel Art. 2 ff IRSG.

⁹² Vorbehalten sind demzufolge die innerstaatlichen Rechtsmittel; die Bestimmung ist nicht direkt anwendbar.

Artikel 16 sieht ein Verfahren vor, das einer Person, die wegen einer Straftat gemäss dieser Konvention verfolgt wird, eine gerechte Behandlung gewährleistet (*Ziff. 13*), was in der Schweiz garantiert ist. Diese Bestimmung erlaubt es, von anderen betroffenen Staaten solche Garantien zu fordern.

Ebenfalls vorgesehen ist ein Diskriminierungsverbot, wonach die Verweigerung der Auslieferung einer Person dann erlaubt ist, wenn ernsthafte Gründe für die Annahme bestehen, dass sie in ihrem Heimatstaat wegen ihrer Rasse, Religion, ethischen Herkunft oder politischen Anschauungen verfolgt oder bestraft wird oder die Lage dieser Person aus einem dieser Gründe erschwert werden könnte (*Ziff. 14*).

In *Artikel 16* ist auch eine Klausel der «Defiskalisation» enthalten, wonach die Auslieferung nicht aus dem einzigen Grund abgelehnt werden darf, dass die Straftat auch fiskalische Angelegenheiten berührt (*Ziff. 15*). Diese Regelung widerspiegelt eine aktuelle Tendenz (s. auch Art. 13 des Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus). Es ist darauf hinzuweisen, dass die besagte Regelung nur im Bereiche der Konvention Anwendung findet. Einerseits geht es dabei um die in Art. 5, 6, 8 und 23 verankerten Delikte. Die Beteiligung an einer kriminellen Gruppe, Geldwäscherei, die Bestechung, sowie Verbrechen und Vergehen gegen die Rechtspflege stellen nach geltender schweizerischer Konzeption keine fiskalischen Delikte dar. Für diese Straftatbestände lässt also bereits das geltende Recht die Auslieferung zu. Andererseits besteht eine Verpflichtung zur Auslieferung auch generell bei schwerwiegenden Delikten, wenn eine organisierte kriminelle Gruppe beteiligt ist und die Tat internationale Bezüge aufweist. In diesen Bereichen ist bereits unter bisherigem Recht eine Zusammenarbeit möglich. Hat eine organisierte kriminelle Gruppe auch noch ein Fiskaldelikt begangen, stellt dies kein Problem dar, denn Ziffer 1 von Artikel 16 beschränkt den Anwendungsbereich auf Straftaten des Übereinkommens, welche auslieferungsfähig sind. Auf der anderen Seite unterstellt Artikel 16 Ziffer 7 die Auslieferung den im innerstaatlichen Recht des ersuchten Staates vorgesehenen Bedingungen oder den Auslieferungsverträgen, also spielt das Spezialitätsprinzip gegebenenfalls im Endentscheid eine Rolle. In diesem Sinne kann etwa eine Auslieferung wegen Beteiligung an einer kriminellen Gruppe bewilligt, die Verfolgung des Schmuggels an sich ist jedoch ausgeschlossen werden. Dies stellt in dem Sinne kein Problem dar als z.B. der blosse Schmuggel von Zigaretten oder Diamanten keine Straftat im Sinne des Übereinkommens ist (vgl. den Fall, in dem das Bundesgericht seine ständige Praxis bestätigt hat, wonach die Auslieferung gewährt werden kann, wenn die gesuchte Person gleichzeitig wegen gemeiner Delikte und wegen Delikten, für welche eine Auslieferung nicht in Frage kommt, wie zum Beispiel Fiskaldelikte, verfolgt wird; dies allerdings nur unter der Bedingung, dass die Person nicht wegen der zweitgenannten Delikte bestraft wird und ihre Strafe deswegen auch nicht verschärft wird⁹³). Selbstverständlich ist der Schmuggel von Drogen wie auch anderer gefährlicher Güter (z.B. Waffen) und das Schleppen von Menschen bereits heute in aller Regel auslieferungsfähig.

Die Ratifikation des vorliegenden Übereinkommens bedingt demzufolge keine Änderung der bestehenden Rechtsgrundlagen.

⁹³ BGE 1A. 328/2000, E. 3b, S. 14.

2.2.15 Überstellung verurteilter Personen (Art. 17)

Der nicht zwingend formulierte *Artikel 17* hält die Vertragsstaaten an, im Anwendungsbereich der Konvention Vereinbarungen über die Überstellung verurteilter Personen abzuschliessen und darauf hinzuwirken, dass diese Personen ihre Reststrafe in ihrem Heimatstaat verbüssen können. Die Schweiz ist solchen Instrumenten bereits beigetreten⁹⁴.

2.2.16 Rechtshilfe (Art. 18)

Artikel 18 regelt die Rechtshilfe für die von der Konvention abgedeckten Straftaten. In Anlehnung an praktisch alle internationalen Instrumente statuiert das Übereinkommen eine generelle Verpflichtung, unter den Mitgliedstaaten grösstmögliche Rechtshilfe zu leisten (*Ziff. 1*). Das gilt auch – unter Vorbehalt der anwendbaren Gesetze und Vereinbarungen – wenn das Strafverfahren eine juristische Person betrifft, was in die Schweiz der Fall sein kann (*Ziff. 2*). Die Konvention sieht eine Liste von Massnahmen vor, für welche um Rechtshilfe ersucht werden kann (*Ziff. 3*), wobei auch das innerstaatliche Recht des ersuchten Vertragsstaates berücksichtigt wird (*Ziff. 3 Bst. i*).

Das Übereinkommen begünstigt die unaufgeforderte Übermittlung der Informationen in den Schranken des internen Rechts ohne vorheriges Ersuchen (*Ziff. 4 und 5*). Dies ist auch in anderen Übereinkommen⁹⁵ und im schweizerischen Recht vorgesehen (Art. 67a IRSG).

Die Verpflichtungen aus anderen internationalen Instrumenten bezüglich der Rechtshilfe bleiben anwendbar und werden nicht berührt (*Ziff. 6*).

Um ein Rechtshilfeersuchen zu verweigern darf man sich nicht auf das Bankgeheimnis berufen (*Ziff. 8*). Es ist festzuhalten, dass in der Schweiz das Bankgeheimnis der Rechtshilfe in Strafsachen nicht entgegensteht. Ebenso verhindert es die Umsetzung eines Übereinkommens, das in Anwendung von Artikel 1 Absatz 1 IRSG dem internen Recht vorgeht⁹⁶, nicht. Demzufolge ist der Inhalt dieser Bestimmung bereits geltendes schweizerisches Recht.

Die beidseitige Strafbarkeit ist in der Konvention ausdrücklich vorbehalten. Die Vertragsstaaten können jedoch die Rechtshilfe nach ihrem Ermessen bewilligen, wenn sie es als angemessen erachten, auch wenn die beidseitige Strafbarkeit nicht gegeben ist (*Ziff. 9*).

Die Überstellung verurteilter Personen⁹⁷, deren Anwesenheit für ein Strafverfahren im Sinne des Übereinkommens erforderlich ist, wird in den *Ziffern 10 bis 12* geregelt. Eine solche Überstellung benötigt die Zustimmung der betreffenden Person und die Zustimmung der betroffenen Staaten, wobei letztere Bedingungen damit verknüpfen können (*Ziff. 10*). Artikel 58 IRSG geht in dem Sinne weiter, als er eine Überstellung auch ohne die Zustimmung der betreffenden Person erlaubt. Die Bedingungen der Überstellung sind geregelt (insbesondere die Prinzipien der Inhaf-

⁹⁴ Zu erwähnen ist insbesondere das Übereinkommen vom 18. Dez. 1997 über die Überstellung verurteilter Personen, SR 0.343.

⁹⁵ Insbesondere in Art. 10 des Geldwäscherei-Übereinkommens.

⁹⁶ BGE 123 II 160, E. 7

⁹⁷ Es handelt sich hier um Personen, die im ersuchenden Staat nicht selbst angeklagt sind.

tionierung, *Ziff. 11*), und ohne Zustimmung darf die überstellte Person keine Einschränkungen der Freiheit, deren Grund vor der Überstellung liegt, erleiden.

Die Vertragsstaaten bestimmen eine zentrale Behörde – die dem Generalsekretär der UNO bekannt gegeben werden muss – welche die Rechtshilfesuche entgegennimmt, behandelt oder rasch behandeln lässt (*Ziff. 13*; in der Schweiz ist dies das Bundesamt für Justiz). Selbstverständlich bleibt der diplomatische Weg vorbehalten und in Notfällen können die Staaten vereinbaren, sich via Interpol zu verständigen.

Das Übereinkommen regelt die Form (grundsätzlich schriftlich, die akzeptierte Sprache muss dem Generalsekretär der UNO notifiziert werden, *Ziff. 14*) und den Inhalt der Rechtshilfeersuche (Angaben, die darin enthalten sein müssen, *Ziff. 15*). Der ersuchte Staat kann gegebenenfalls ergänzende Angaben anfordern (*Ziff. 16*), was mit der geltenden schweizerischen Praxis vereinbar ist (Art. 78 Abs. 3 IRSG). Die Ersuchen werden nach dem innerstaatlichen Recht des ersuchten Staates behandelt, nach Möglichkeit entsprechend den im Ersuchen bezeichneten Verfahren (*Ziff. 17*). Die Vernehmung über eine Videokonferenz ist unter gewissen Bedingungen ebenfalls vorgesehen (*Ziff. 18*).

Das Spezialitätsprinzip ist in der Konvention ausdrücklich verankert (*Ziff. 19*); es sind strengere Anforderungen als in Artikel 67 IRSG vorgesehen.

Wenn die Behandlung des Gesuches keine Verbreitung der Informationen verlangt, gibt das Übereinkommen dem ersuchenden Staat die Möglichkeit, vom ersuchten Staat zu verlangen, dass er das Gesuch und dessen Inhalt vertraulich behandelt. Wenn der ersuchte Staat diese Bedingung nicht erfüllen kann, muss er den ersuchenden Staat darüber informieren. Diese Klausel vervollständigt Artikel 18 Ziffer 5, welcher auch anwendbar ist, wenn die Vertragsstaaten durch ein Übereinkommen gebunden sind (s. *Ziff. 7*).

Die Konvention sieht eine Reihe von möglichen Rechtshilfeverweigerungsgründen vor, darunter insbesondere wesentliche Interessen, wie sie oft in internationalen Instrumenten vorgesehen sind. Die Rechtshilfe kann ebenfalls verweigert werden, wenn es dem internen Rechtshilfeverweigerungsrecht zuwiderliefe, dem Ersuchen stattzugeben (*Ziff. 21 Bst. b und d*). Eine Verweigerung der Rechtshilfe muss immer begründet sein (*Ziff. 23*).

Die «Defiskalisationsklausel» wie sie im Bereich der Auslieferung vorgesehen ist (Art. 16 *Ziff. 15*) findet man auch bei der Rechtshilfe (*Ziff. 22*). Auch bezüglich der Auslieferung ist dieser Text unproblematisch. Es wird deshalb auf die Ausführungen zu Artikel 16 Ziffer 15 (*Ziff. 2.2.14*) verwiesen. Schliesslich bleibt auch bei der Rechtshilfe das Spezialitätsprinzip vorbehalten (*Ziff. 19*).

Die Rechtshilfe kann aufgeschoben werden, wenn sie laufende Ermittlungen, Strafverfolgungsmassnahmen oder Gerichtsverfahren im ersuchten Staat beeinträchtigt (*Ziff. 25*). Doch bevor ein Ersuchen abgelehnt oder seine Erledigung verschoben wird, wendet sich der ersuchte Staat an den ersuchenden Staat und prüft, ob die Rechtshilfe unter Bedingungen, die er als erforderlich erachtet, geleistet werden kann (*Ziff. 26*).

Das freie Geleit für Zeugen, Sachverständige oder andere Personen, welche bereit sind auszusagen oder mit dem ersuchten Staat zusammenzuarbeiten und die demzufolge eine momentane strafrechtliche Immunität geniessen, ist im Übereinkommen in der üblichen Weise vorgesehen (*Ziff. 27*).

Die Vollzugskosten der Rechtshilfe sind ebenfalls in einer üblichen Weise geregelt (*Ziff. 28*).

2.2.17 Gemeinsame Ermittlungen (Art. 19)

Die von der Schweiz mit den Nachbarstaaten und mit Ungarn abgeschlossenen Verträge über die polizeiliche und teils auch justizielle Zusammenarbeit bieten die rechtlichen Grundlagen für intensiven polizeilichen Informationsaustausch und enge Zusammenarbeit, wie dies in *Artikel 19* angeregt wird⁹⁸. Wo sich internationale Zusammenarbeit nicht auf bi- oder multilaterale Abkommen abstützen kann, wird sie auf indirektem Weg durchgeführt, indem eigenständige Ermittlungen zeitgleich durchgeführt werden und der polizeiliche Informationsaustausch im Rahmen der bestehenden rechtlichen Möglichkeiten erfolgt. Eine von der Schweiz mit dem Europäischen Polizeiamt Europol abgeschlossene bilaterale Kooperationsvereinbarung sieht unter anderem die gegenseitige Beratung und Unterstützung bei konkreten Ermittlungen vor.

2.2.18 Besondere Ermittlungsmethoden (Art. 20)

Gemäss *Artikel 20* soll jeder Vertragsstaat im Rahmen seiner innerstaatlichen Rechtsordnung und seiner Möglichkeiten die erforderlichen Massnahmen treffen, um die angemessene Anwendung der kontrollierten Lieferung und anderer besonderer Ermittlungsmethoden wie elektronische und andere Formen der Überwachung und verdeckte Ermittlung zu ermöglichen.

Am 1. Januar 2002 ist das Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs⁹⁹ in Kraft getreten. Zur Verfolgung der enumerativ aufgezählten Straftaten kann unter bestimmten Voraussetzungen eine Überwachung angeordnet werden. Mit der Ergänzung des Deliktcatalogs, die im Rahmen der sogenannten

⁹⁸ Gemischt besetzte Kontroll-, Observations- und Ermittlungsgruppen sind explizit vorgesehen in Art. 20 des Abkommens vom 27. April 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die grenzüberschreitende polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit (in Kraft seit 1. März 2002), SR **0.360.136.1**, und in Art. 13 des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Republik Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Sicherheits- und Zollbehörden (in Kraft seit 1. Juli 2001), SR **0.360.163.1**. Das mit Frankreich abgeschlossene Abkommen vom 11. Mai 1998, SR **0.360.349.1**, ermöglicht die Entsendung von Beamten, die unter anderem an gemeinsamen Ermittlungen teilnehmen können (Art. 18 ff., Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Französischen Republik über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Justiz, Polizei- und Zollsachen, in Kraft seit 1. Okt. 2000). Das von der Schweiz am 15. Febr. 2002 unterzeichnete Zweite Zusatzprotokoll zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen, SR **0.351.12**, das für die Schweiz am 1. Febr. 2005 in getreten ist, sieht in Art. 20 die Möglichkeit der Einsetzung gemeinsamer Ermittlungsgruppen vor. Praktischen Erfahrungsaustausch pflegt die Schweiz auf internationaler Ebene schliesslich durch ihren Einsitz in mehreren Arbeitsgruppen, an deren Sitzungen sich Vertreterinnen und Vertreter der Strafverfolgungsbehörden verschiedener Länder austauschen.

⁹⁹ BÜPF, SR **780.1**

Terrorismusvorlage am 21. März 2003 beschlossen wurde¹⁰⁰, werden die gemäss diesem Übereinkommen relevanten Straftaten vollständig abgedeckt.

Das Bundesgesetz über verdeckte Ermittlung (BVE)¹⁰¹, in Kraft seit 1. Januar 2005, regelt verdeckte Ermittlungen für Strafverfahren des Bundes und der Kantone. Insbesondere werden verdeckte Ermittlungen für die Aufdeckung von Verbrechen, die der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen und deren Schwere verdeckte Ermittlungen rechtfertigen, möglich sein. Dies namentlich dann, wenn der Verdacht besteht, dass die strafbaren Handlungen insbesondere von einer kriminellen Organisation begangen wurden. Gestützt auf den Vertrag mit Deutschland würden verdeckte Ermittlungen unter anderem auch auf deutschem Hoheitsgebiet durchgeführt werden können¹⁰². Das Instrument der kontrollierten Lieferungen kann die Schweiz in der Zusammenarbeit mit einzelnen Nachbarstaaten auch grenzüberschreitend einsetzen¹⁰³. Die die Ermittlung unterstützenden Instrumente der elektronischen Überwachung wie auch der Observation werden im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten bereits heute eingesetzt.

2.2.19 Kriminalisierung der Behinderung der Justiz (Art. 23)

Die Staaten werden in *Artikel 23* verpflichtet, die vorsätzlich begangene Behinderung der Justiz strafbar zu erklären. Bestraft werden sollen: die Anwendung körperlicher Gewalt, Bedrohung, Einschüchterung oder das Versprechen, Anbieten oder Gewähren eines ungerechtfertigten Vorteils, um in einem Verfahren eine Falschaussage herbeizuführen oder eine Aussage oder die Vorlage von Beweismitteln zu verhindern (*Bst. a*), sowie die Anwendung körperlicher Gewalt, Bedrohung oder Einschüchterung, um einen Justiz- oder Polizeibeamten an der Ausübung seiner Dienstpflichten zu hindern (*Bst. b*).

Das Schweizerische Strafrecht kennt mehrere Tatbestände, welche die Behinderung der Justiz im Sinne des Übereinkommens erfassen. Tathandlungen gemäss *Buchstabe a* werden durch Delikte gegen die Rechtspflege, insbesondere Artikel 307 StGB (Falsches Zeugnis. Falsches Gutachten. Falsche Übersetzung), abgedeckt. Je nach Tatmittel kann es sich zudem auch um strafbare Handlungen gegen Leib und Leben, gegen die Freiheit oder um Bestechungsdelikte handeln. *Buchstabe b* wird spezifisch durch Artikel 285 StGB (Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte) erfasst. Beide Tatbestände sind, im Falle von Artikel 285 nur bei Gewalt an Personen oder Sachen, als Verbrechen ausgestaltet.

¹⁰⁰ AS 2003 3043, in Kraft getreten am 1. Okt. 2003; vgl. auch die Botschaft des Bundesrates, BBl 2002 5390 ff.

¹⁰¹ AS 2004 1409; BBl 1998 4241, insb. 4317.

¹⁰² Vgl. Art. 17 und 18 des oben erwähnten Abkommens mit Deutschland über die grenzüberschreitende polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit.

¹⁰³ Vgl. Art. 19 bzw. 12 der oben erwähnten Abkommen mit Deutschland bzw. mit Österreich/Fürstentum Liechtenstein.

2.2.20 Zeugenschutz (Art. 24)

Artikel 24 Ziffer 1 verpflichtet die Staaten in allgemeiner Weise, geeignete Massnahmen zu ergreifen, um Zeugen sowie gegebenenfalls ihre Verwandten und andere ihnen nahestehende Personen wirksam vor potentieller Vergeltung oder Einschüchterung zu schützen. Diese Massnahmen können nach *Ziffer 2 Buchstabe a* den physischen Schutz der betreffenden Personen, wie beispielsweise ihre Umsiedelung und die Geheimhaltung ihrer Identität und ihres Aufenthaltsortes, beinhalten. Gemäss *Ziffer 2 Buchstabe b* können sie ferner die Gewährleistung von Sicherheit bei Zeugenaussagen umfassen, indem Kommunikationstechnologien wie Videoverbindungen oder andere geeignete Mittel gestattet werden.

Prozessuale Zeugenschutzmassnahmen nach *Ziffer 2 Buchstabe b* sind in den meisten kantonalen Strafprozessordnungen vorgesehen. Geringere Regelungsdichte besteht hinsichtlich ausserprozessualer Massnahmen nach *Ziffer 2 Buchstabe a*. Nach geltendem Prozessrecht kann einer potenziellen Gefährdung von Zeugen durch folgende Massnahmen begegnet werden: Zeugnisverweigerungsrecht, Personenschutz (namentlich polizeilicher Personenschutz vor, während und nach dem Verfahren), prozessuale Abschirmungsmassnahmen (namentlich durch den Ausschluss der Öffentlichkeit, Geheimhaltung der Personalien im Verfahren und in den Prozessakten sowie durch optische und akustische Abschirmung während der Einvernahme). Auf Bundesebene sieht das Opferhilfegesetz¹⁰⁴ Persönlichkeitsschutz durch Ausschluss der Öffentlichkeit und Vermeidung der Konfrontation mit dem Angeschuldigten, Beistand und Aussageverweigerung vor. Die Schweiz kennt jedoch demgegenüber wie die meisten anderen Staaten keine ausserprozessualen Zeugenschutzprogramme. Da die Vertragsstaaten, um der Verpflichtung in *Ziffer 1* zu genügen, nicht jede der in *Ziffer 2* vorgeschlagenen Massnahmen umsetzen müssen, genügt das schweizerische Recht den Anforderungen des Übereinkommens.

Der Vorentwurf für eine schweizerische Strafprozessordnung sieht besondere Bestimmungen zum Schutz von Zeugen, Auskunftspersonen, Beschuldigten, Sachverständigen und Übersetzern vor, und verpflichtet die Gerichtsbehörden, angemessene Massnahmen zu treffen, wenn diese Personen einer ernsten Gefahr für Leib und Leben oder einem anderen schweren Nachteil ausgesetzt sind. So kann insbesondere die Feststellung der Personalien oder die Einvernahme in Abwesenheit der Parteien erfolgen, die Anonymität gewahrt und die einzuvernehmende Person vor Gericht abgeschirmt werden¹⁰⁵. Auf ausgebaute ausserprozessuale Zeugenschutzprogramme soll hingegen aus rechtsstaatlichen und praktischen Überlegungen auch künftig verzichtet werden.

Ferner sieht das Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung (BVE)¹⁰⁶ für verdeckte Ermittler ebenfalls Schutzmassnahmen vor.

¹⁰⁴ Opferhilfegesetz vom 4. Okt. 1991, OHG, **SR 312.5**. Das Opferhilfegesetz wird gegenwärtig revidiert. Es ist geplant, die bundesrechtlichen Opferschutzbestimmungen zum bisher kantonal geregelten Strafverfahren zu überarbeiten und in die neue vereinheitlichte Schweizerische Strafprozessordnung einzufügen. Die beiden anderen Pfeiler des Gesetzes (Beratungshilfe und staatliche Entschädigung und Genugtuung) werden ebenfalls einer umfassenden Revision unterzogen.

¹⁰⁵ Vgl. die Art. 160–162 VE-STPO. Ebenso schon die in der Botschaft vom 22. Jan. 2003 zur Änderung des Militärstrafprozesses (Zeugenschutz) vorgeschlagenen Bestimmungen zum Schutze von Verfahrensbeteiligten, BBl **2003** 767 ff.

¹⁰⁶ AS **2004** 1409, BBl **1998** 4241, insb. 4317.

2.2.21

Hilfe und Schutz für Opfer (Art. 25)

Jeder Vertragsstaat trifft nach *Artikel 25 Ziffer 1* im Rahmen seiner Möglichkeiten geeignete Massnahmen, um den Opfern von Straftaten nach diesem Übereinkommen Hilfe und Schutz zu gewähren, insbesondere wenn sie bedroht oder eingeschüchtert werden. Als Opfer gelten im schweizerischen Opferhilferecht Personen, die durch eine Straftat unmittelbar in ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Unversehrtheit beeinträchtigt worden sind (Art. 124 BV und Art. 2 OHG). Das schweizerische Opferhilferecht geht vom Territorialitätsprinzip aus, d.h. es schützt und hilft in erster Linie Personen, die von einer in der Schweiz begangenen Straftat betroffen sind. Die Opfer i.S. des schweizerischen Opferhilferechts bilden eine besondere Kategorie von Geschädigten, die privilegiert behandelt werden. Sie geniessen einerseits besonderen Schutz und besondere Rechte im Strafverfahren. Die Opferhilfe ermöglicht andererseits den Opfern, unabhängig von einem Strafverfahren, die Hilfe einer Beratungsstelle zu beanspruchen, um die Folgen der Straftat zu verarbeiten. Zu den Aufgaben der Beratungsstellen gehört es auch, nötigenfalls eine Notunterkunft zu besorgen. Schliesslich gewährt – unter bestimmten Voraussetzungen – der Staat den Opfern eine Entschädigung und Genugtuung. Die wirtschaftliche Opferhilfe ist subsidiär und kommt nur dann zum Zuge, wenn das Opfer nicht von anderer Seite Ersatz erhält. Betroffene, die nicht Opfer im Sinne des OHG sind, haben Anspruch auf Hilfe und Schutz nach den massgebenden allgemeinen Rechtsvorschriften wie z.B. nach Haftpflichtrecht, Kindesrecht, Strafprozessrecht, Polizeirecht, Sozialhilferecht. Zu den Zeugenschutzmassnahmen kann auf die Ausführungen zu Artikel 24 verwiesen werden.

Gemäss *Ziffer 2* haben die Vertragsstaaten geeignete Verfahren zu schaffen, um den Opfern Zugang zu Entschädigung und Rückerstattung zu gewähren. Alle Kantone kennen das zivilrechtliche Adhäsionsverfahren im Strafprozess, mit dem der oder die Geschädigte den Täter oder die Täterin zivilrechtlich zur Verantwortung ziehen kann. Ist die geschädigte Person Opfer i.S. des OHG, muss auch in komplizierten Fällen wenigstens dem Grundsatz nach über die Zivilansprüche entschieden werden. Die Beratungsstellen übernehmen die Kosten für die Soforthilfe sowie Kosten für weitere Hilfe (z.B. Arzt-, Anwalts- und Verfahrenskosten), soweit dies aufgrund der persönlichen Verhältnisse des Opfers angezeigt ist. Erleidet jemand durch ein Verbrechen oder Vergehen einen Schaden, spricht der Richter dem Opfer ausserdem – gestützt auf Artikel 60 StGB – unter bestimmten Voraussetzungen insbesondere die vom Verurteilten bezahlte Busse, eingezogene Gegenstände oder Vermögenswerte oder deren Verwertungserlös zu.

Ziffer 3 hält die Vertragsstaaten vorbehältlich ihres innerstaatlichen Rechts an, den Opfern Mitwirkungsrechte im Strafverfahren zu gewähren. Die Geschädigten können in allen Kantonen am Strafverfahren mitwirken. Für Opfer i.S. des OHG gelten die erwähnten besonderen Schutzvorschriften und Verfahrensrechte.

Das schweizerische Recht räumt somit den Tatopfern eine Rechtsstellung ein, die den Anforderungen von Artikel 25 des Übereinkommens genügt.

Massnahmen zur Verstärkung der Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden (Art. 26)

Es wird den Mitgliedsstaaten vorgeschrieben, geeignete Massnahmen zu ergreifen, damit die Mitglieder organisierter krimineller Gruppen mit der Justiz zusammenarbeiten. Diese Verpflichtung ist generell formuliert. Es steht jedem Mitgliedstaat frei, welche Mittel er in seinem internen Recht vorsehen will, um dieses Ziel zu erreichen. Die Zusammenarbeit muss gewährleisten, dass Beweise gegen die Mitglieder organisierter krimineller Gruppen gesammelt und deren Organisation insgesamt aufgedeckt werden kann (*Bst. a*), und die Ressourcen und Erträge aus kriminellen Handlungen eingezogen werden können (*Bst. b*). Die Aufzählung unter Buchstabe a ist nicht abschliessend.

Die Mitgliedstaaten müssen nach *Ziffer 2* die Möglichkeit der Strafmilderung vorsehen. Diese nicht zwingende Formulierung wurde einer verbindlicheren Formulierung vorgezogen, weil eine solche Milderung nicht in allen Mitgliedsstaaten möglich ist. Die «travaux préparatoires» präzisieren, dass der Ausdruck «Strafmilderung» nicht nur die vorgeschriebene Milderung («peine prévue»), sondern auch die tatsächliche Milderung («peine appliquée») betreffen kann.

Die Möglichkeit der Strafmilderung besteht schon im heutigen schweizerischen Recht. Das Bundesgericht hat in einem Entscheid von 1995¹⁰⁷ betreffend Betäubungsmittel bestätigt, dass vollständige Geständnisse und die Zusammenarbeit mit den Ermittlern eine Strafmilderung zwischen einem Fünftel und einem Drittel herbeiführen könne. Zudem sieht Artikel 260^{ter} StGB (kriminelle Organisationen) unter *Ziffer 2* vor, dass «der Richter die Strafe nach freiem Ermessen mildern kann, wenn sich der Täter bemüht, die weitere verbrecherische Tätigkeit der Organisation zu verhindern». Dieser Bestimmung wirkt sich jedoch erst in der Verhandlungsphase aus und erlaubt keine vorzeitigen Zusicherungen.

Im Rahmen der Erarbeitung eines vereinheitlichten schweizerischen Strafprozessrechts¹⁰⁸ ist vorgesehen, zukünftig mehr Gewicht auf die Kooperation der Angeklagten im Verfahren zu legen. Der Vorentwurf sieht ein abgekürztes Verfahren vor (Art. 385–389 VE), bei dem die Beschuldigten der Staatsanwaltschaft beantragen können, eine Angelegenheit direkt vor das Strafgericht zu bringen, wenn sie den für die rechtliche Würdigung wesentlichen Sachverhalt sowie die Zivilansprüche anerkannt haben oder wenn über diese ein Vergleich vorliegt.

Die nicht verbindliche Formulierung in *Ziffer 2* wurde auch in *Ziffer 3* verwendet. Es obliegt demnach jedem Mitgliedsstaat, die Frage der Immunität selbst zu regeln. Nach geltendem schweizerischen Recht kann eine Person, welche mit den Behörden zusammenarbeitet, nur eine Strafmilderung, nicht aber eine Strafbefreiung erwarten. Eine Regelung für Kronzeugen im eigentlichen Sinne, wonach der Angeklagte im Verfahren formell zum Zeugen wird und nicht nur eine Strafmilderung, sondern eine Strafbefreiung im Austausch für seine Zusammenarbeit erhält, wäre nur schwer mit den Rechtsgrundsätzen des schweizerischen Rechts, so namentlich mit den Prinzipien der Gleichheit und der Gesetzmässigkeit, vereinbar. Es bestehen auch Einwände gegen die Glaubwürdigkeit solcher Aussagen. Zudem hat die Praxis bis heute den

¹⁰⁷ BGE 121 IV 202, E. 2d/cc, siehe auch BGE 118 IV 342 E. 2d.

¹⁰⁸ Siehe dazu den Erläuternden Bericht zum Vorentwurf über ein schweizerisches Strafverfahren vom Juni 2001, S. 29, und den Bericht «aus 29 mach eins» der Expertenkommission «Vereinheitlichung des Strafverfahrens» vom Dezember 1997, S. 56 ff.

Nachweis für die Notwendigkeit eines solchen Instrumentes nicht erbracht. Demzufolge verzichtet der Vorentwurf für ein schweizerisches Strafprozessrecht auf die Einführung einer Regelung für Kronzeugen.

In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass Artikel 260^{ter} StGB einen ersten Schritt in Richtung einer Kronzeugenregelung unternimmt. Im Gegensatz zu einer ausgebauten Regelung hat diese Bestimmung jedoch erst in der Verhandlungsphase konkrete Auswirkungen und erlaubt keine konkreten Zusagen in Bezug auf die auszusprechende Strafe.

Zusammenfassend ist das schweizerische Recht mit Artikel 26 der Konvention vereinbar.

2.2.23 Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Art. 27)

Artikel 27 Ziffer 1 formuliert die grundsätzliche Forderung nach engerer Kooperation unter den Vertragsstaaten auf dem Gebiet der Strafverfolgung. Grosse Bedeutung wird dabei dem Informationsaustausch zwischen den Vertragsstaaten beigegeben. Umfang und Voraussetzungen des internationalen Informationsaustausches regeln im geltenden schweizerischen Recht insbesondere Artikel 13 Absatz 2 ZentG¹⁰⁹, Artikel 102^{quater} Bundesstrafprozess¹¹⁰, die Artikel 351^{ter}–351^{quinquies} StGB (Zusammenarbeit mit INTERPOL) sowie, für die Rechtshilfe in Strafsachen, das IRSG¹¹¹.

Die mit den Nachbarstaaten Deutschland, Österreich, dem Fürstentum Liechtenstein, Frankreich und Italien sowie mit Ungarn abgeschlossenen Staatsverträge beinhalten alle rechtliche Grundlagen für intensiven, direkten und schnellen Informationsaustausch auf polizeilicher, zum Teil auch auf justizieller Ebene¹¹². Die Kooperationszentren in Genf und Chiasso, die ihre Rechtsgrundlage in den Zusatzprotokollen zu den Verträgen mit Frankreich und Italien finden, leisten einen massgeblichen Beitrag zum erleichterten Informationsaustausch.

Eine Verbesserung des Nachrichtenaustauschs fordert das Übereinkommen auch in der Ermittlungszusammenarbeit mit andern Vertragsstaaten. Dabei geht es darum, Massnahmen zur Feststellung der Identität, des Aufenthaltsortes und der Tätigkeit von verdächtigen Personen zu ermöglichen. Ebenso soll die Feststellung der Aufenthaltsorte weiterer Personen, die im Zusammenhang mit der transnationalen organisierten Kriminalität stehen, erleichtert werden. Die Schweiz betreibt zahlreiche

¹⁰⁹ SR 360

¹¹⁰ SR 312.0

¹¹¹ SR 351.1

¹¹² Abkommen vom 10. Sept. 1998 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Italienischen Republik über die Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden, in Kraft seit 1. Mai 2000, SR 0.360.454.1; Abkommen vom 5. Febr. 1999 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Republik Ungarn über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Kriminalität, in Kraft seit 14. Okt. 2001, SR 0.361.418.1. Für die Abkommen mit Deutschland, Österreich/Fürstentum Liechtenstein sowie Frankreich siehe die Angaben unter Ziff. 2.2.17.

Informationssysteme, die u.a. den erwähnten Zwecken dienen¹¹³. Über die zuvor angesprochenen Bereiche hinaus bezweckt *Ziffer 1 Buchstabe b* auch die verbesserte Ermittlungszusammenarbeit bezüglich Vermögen, das auf organisierte Kriminalität zurückgeführt werden muss. Die internationale Zusammenarbeit soll gemäss *Ziffer 1 Buchstabe c* schliesslich einen internationalen Transfer von Gegenständen oder Stoffen zu Ermittlungs- und Analysezielen miteinschliessen. Der Ermittlung können beispielsweise Röntgenbilder im Hinblick auf die Identifizierung einer Person dienen, der Analyse beispielsweise Falschgeld oder gefälschte Reisepässe. Auch Massnahmen zur Verbesserung der zwischenstaatlichen Koordination hat die Schweiz bereits verschiedene getroffen. Eine zentrale Funktion im Hinblick auf eine möglichst einwandfreie Koordination üben die schweizerischen Polizeiattechés im Ausland bzw. die ausländischen Verbindungsleute in der Schweiz aus. Ihre Verbindungsbeamten unterstützen die schweizerischen Behörden im Rahmen des Informationsaustausches bei kriminalpolizeilichen Ermittlungen.

Ziffer 2 fordert die Vertragsstaaten auf, bi- und multilaterale Abkommen oder sonstige Vereinbarungen abzuschliessen bzw. zu ergänzen, im Hinblick auf die unmittelbare Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden. Bezüglich der bilateralen Abkommen kann beispielsweise auf die Rechtshilfe- und Auslieferungsverträge verwiesen werden, welche die Schweiz mit zahlreichen Staaten abgeschlossen hat. In Bezug auf die multilateralen Vereinbarungen sind z.B. das Europäische Übereinkommen über Geldwäscherei sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten¹¹⁴, das Europäische Rechtshilfeübereinkommen¹¹⁵ und das Europäische Auslieferungübereinkommen¹¹⁶ zu erwähnen.

2.2.24 Sammlung, Austausch und Analyse von Informationen über das Wesen der organisierten Kriminalität (Art. 28)

In *Artikel 28* werden die Vertragsstaaten im Wesentlichen aufgefordert, Informationen über die organisierte Kriminalität zu sammeln und zu analysieren. Die strategische Kriminalanalyse durch das Bundesamt für Polizei/DAP analysiert laufend die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und verfasst darüber Berichte. Die strategische Kriminalanalyse befindet sich in Bezug auf die organisierte Kriminalität seit der Einführung der Ermittlungskompetenz des Bundes gegen die organisierte Kriminalität im Jahr 2002 (neuer Art. 340^{bis} StGB) in einem stetigen Aufbau. Sie unterstützt mit ihren Berichten die politische Führung, polizeiliche Stellen sowie weitere Behörden des Bundes und der Kantone. Daneben erfüllt sie Aufgaben in der Öffentlichkeitsarbeit (so etwa mit dem jährlichen Bericht zur inneren Sicherheit der

¹¹³ So registriert und speichert das Bundesamt für Polizei erkenntnisdienliche Daten eidgenössischer, kantonaler und internationaler Behörden im automatisierten Fingerabdruck-Identifizierungssystem (AFIS) im Hinblick auf die Identifizierung von Personen und Leichen (vgl. Art. 351^{septies} Abs. 1 StGB). Das automatisierte Fahndungssystem (RIPOL) dient u.a. der Ermittlung des Aufenthalts von gesuchten oder vermissten Personen und der Fahndung nach abhanden gekommenen Fahrzeugen und Gegenständen (Art. 351^{bis} Abs. 1 Bst. a StGB).

¹¹⁴ SR 0.311.53

¹¹⁵ SR 0.351.1

¹¹⁶ SR 0.353.1

Schweiz) und stellt den Austausch mit internationalen Behörden und der Forschung sicher (beispielsweise im Bereich der Aufarbeitung von Gewaltphänomenen).

2.2.25 Ausbildung und technische Hilfe (Art. 29)

Artikel 29 Ziffer 1 verpflichtet die Vertragsstaaten zur Durchführung von Ausbildungsprogrammen für ihr Strafverfolgungspersonal sowie zur diesbezüglichen Unterstützung anderer Vertragsstaaten im internationalen Rahmen. Die Mitarbeiter der Bundeskriminalpolizei, die zur Wahrnehmung der neuen Bundeskompetenzen im Bereich von Artikel 340^{bis} StGB angestellt worden sind, haben alle ein dreimonatiges internes Ausbildungsprogramm absolviert. Generell besuchen die Mitarbeiter der Bundeskriminalpolizei regelmässig Weiterbildungskurse im In- und Ausland¹¹⁷. Auch dienen Stages im Ausland und in der Schweiz dem Austausch und der Vertiefung der Fachkenntnisse.

Die Schweiz unterstützt zusammen mit weiteren internationalen Partnern (Österreich und Norwegen) andere Vertragsstaaten bei Ausbildungsprogrammen mit dem Projekt OCTN (Organised Crime Training Network for operational managers in South Eastern Europe) in Südosteuropa. Dabei soll die Effektivität der Polizei bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität verbessert werden. Dieses Ziel soll einerseits durch die Bildung eines Netzwerkes der Ermittler Südosteuropas im Bereich der organisierten Kriminalität sowie andererseits an Hand von Ausbildung gemäss international geltenden Standards erreicht werden. Die internationalen Partner sollen ebenfalls in dieses Netzwerk eingebunden werden.

2.2.26 Sonstige Massnahmen: Anwendung des Übereinkommens durch wirtschaftliche Entwicklung und technische Hilfe (Art. 30)

Gestützt auf *Artikel 30 Ziffer 1* treffen die Vertragsstaaten Massnahmen, um die Umsetzung des Übereinkommens durch internationale Zusammenarbeit zu ermöglichen. Es herrscht Konsens darüber, dass die organisierte Kriminalität eine gemeinsame Herausforderung des Nordens und des Südens ist. Kriminelle Organisationen, Geldwäscherei und Korruption stellen nicht nur ein bedeutendes Entwicklungshindernis dar, indem sie beispielsweise zur Fehlallokation von Ressourcen führen, die Staatsfinanzen schädigen und die Rechtssicherheit unterminieren. Sie drohen auch das Ansehen der Entwicklungszusammenarbeit zu schädigen, indem der Eindruck entsteht, die Beiträge versickerten in einem Fass ohne Boden. Der Bundesrat hat die entsprechenden Probleme erkannt und schon im «Leitbild Nord-Süd» vom 7. März 1994 Massnahmen im Sinne von *Ziffer 1* zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität angeordnet.

Ziffer 2 Buchstabe a spricht die Förderung der guten Regierungsführung («good governance») an. Diese soll günstige Rahmenbedingungen für die Entwicklung

¹¹⁷ Zu erwähnen sind etwa die Kurse des Schweizerischen Polizeiiustituts in Neuenburg, die Kurse der MEPA (MittelEuropäische PolizeiAkademie), jene von Interpol (besonders für technische und wissenschaftliche Polizeitätigkeiten), jene der Akademie der Polizei von Baden-Württemberg (im Bereich Organisierte Kriminalität und Banden) und jene der Polizeiführungsakademie in Münster/D.

unserer Partnerländer schaffen, indem sie unter anderem die Legitimität und Effizienz staatlichen Handelns erhöht. Die gute Regierungsführung schliesst Massnahmen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität ein. Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit leistet diesbezüglich einen sehr grossen Beitrag, der es namentlich ermöglichen soll, die Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu verstärken. Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit setzt sich zudem dafür ein, menschliche und institutionelle Kapazitäten zu fördern, welche sich für hohe Transparenz- und Rechenschaftsstandards stark machen, die Öffentlichkeit über organisierte Kriminalität informieren und rechtliche und politische Schritte zu deren Bekämpfung ergreifen. Das Bestreben der Schweiz, ihre Partnerländer in der Umsetzung des Übereinkommens zu unterstützen ist in diesem Sinne zu verstehen.

Ziffer 2 Buchstabe c lädt die Vertragsstaaten dazu ein, freiwillige Beiträge in ein dafür eingerichtetes UNO-Konto einzuzahlen, um den Entwicklungsländern behilflich zu sein, ihre Bedürfnisse im Hinblick auf die Durchführung des Übereinkommens zu decken. Der Bundesrat ist bereit, diese Initiative in Erwägung zu ziehen.

Die Schweiz beteiligt sich seit Jahren an der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe und ist Mitglied aller wichtigen entwicklungsrelevanten multilateralen Institutionen. Sie pflegt zudem enge Kontakte mit anderen Geberländern. In diesem Sinne ist sie auch bereit, andere Staaten dazu zu ermuntern, sich den im Einklang mit dem Übereinkommen unternommen Anstrengungen anzuschliessen (*Ziff. 2 Bst. d*).

2.2.27 Prävention (Art. 31)

Artikel 31 fordert die Vertragsstaaten in nicht zwingender Weise zur Ergreifung verschiedener Massnahmen zur Prävention der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität auf, zur Verringerung des Zuflusses von Erträgen aus Straftaten in rechtmässige Märkte (*Ziff. 2*), zur Förderung der Wiedereingliederung von verurteilten Personen in die Gesellschaft (*Ziff. 3*), zur Verhinderung des Missbrauchs der innerstaatlichen Rechtsinstrumente und Verwaltungspraktiken (*Ziff. 4*) und zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit (*Ziff. 5*), dies gegebenenfalls in internationaler Zusammenarbeit (*Ziff. 7*).

Präventive Wirkung geht zum einen vom Bestehen eines griffigen materiellrechtlichen Dispositivs aus, wie es in den vergangenen Jahren im schweizerischen Recht verstärkt vor allem im Bereich Geldwäscherei und organisierte Kriminalität, aber auch etwa im Bereich Korruption errichtet worden ist. Im weitesten Sinne präventiv wirken ebenso alle Massnahmen zur konsequenten und effizienten Bekämpfung der organisierten Kriminalität, ob sie nun den strukturellen, strategischen oder den operativen Bereich der polizeilichen Tätigkeit betreffen. An erster Stelle ist hier die Zuweisung der Ermittlungskompetenz im Bereich organisierte Kriminalität, Geldwäscherei, Wirtschaftskriminalität und Korruption an den Bund zu erwähnen¹¹⁸. Damit wurde die Grundlage für eine zentrale und intensive Verfolgung der Delikte geschaffen, welche im Zusammenhang mit organisierter Kriminalität begangen werden. Eine präventive Wirkung geht weiter von der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) aus, welche Meldungen von verdächtigen Transaktionen entgegennimmt und auswertet. Ebenso wirkt die verstärkte interkantonale und internationale

¹¹⁸ Art. 340^{bis} StGB

Zusammenarbeit im Polizeibereich präventiv, etwa durch aktive Mitarbeit in internationalen Gremien (Interpol u.a.), durch den Abschluss von Polizeikooperationsverträgen oder den Ausbau des Netzes von Polizeiatattachés. Auch dem nationalen und zwischenstaatlichen Austausch von Informationen ist besondere Bedeutung zuzumessen (Koordinationstätigkeit des Bundes). Schliesslich leistet die Schweiz verschiedene Beiträge im Ausbildungsbereich, so z.B. im Rahmen der MEPA (Mittleuropäische Polizeiakademie) oder, wie bereits erwähnt, des Projekts OCTN (Organised Crime Training Network for operational managers in South Eastern Europe).

Was den Bereich Analyse und Information betrifft, so erarbeitet die strategische Kriminalanalyse im DAP präventive strategische Analyseberichte zu verschiedenen Bereichen der organisierten Kriminalität zur Sensibilisierung der politischen Führung, der polizeilichen Stellen sowie weiterer Behörden des Bundes und der Kantone sowie der Öffentlichkeit (vgl. Ziff. 2.2.24).

2.2.28 Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens (Art. 32)

Der Zweck der Konferenz der Vertragsparteien besteht darin, diesen die Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität zu erleichtern und die Umsetzung des Übereinkommens zu fördern und zu überprüfen (*Ziff. 1*). Die Konferenz wird vom Generalsekretär der Vereinten Nationen spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten des Übereinkommens einberufen (*Ziff. 2*). Die Massnahmen zur Erreichung der Ziele werden beispielhaft aufgezählt (*Ziff. 3 und 4*). Die Vertragsstaaten werden verpflichtet, der Konferenz der Vertragsparteien Informationen über ihre Programme, Pläne und Praktiken sowie über Gesetzgebungs- und Verwaltungsmassnahmen zur Anwendung dieses Übereinkommens zu übermitteln, soweit sie von der Konferenz darum ersucht werden (*Ziff. 5*).

Die erste Konferenz der Vertragsparteien hat Ende Juni 2004 und die zweite im Oktober 2005 stattgefunden. Man hat sich unter anderem darauf geeinigt, dass die Überwachung der Umsetzung der Konvention und der Zusatzprotokolle mittels Fragebogen, welche durch die Vertragsstaaten auszufüllen sind, durchgeführt und die Unterstützung der Staaten bei der Umsetzung der Instrumente intensiviert werden soll.

2.2.29 Anwendung des Übereinkommens (Art. 34)

Um seine Verpflichtungen nach diesem Übereinkommen zu erfüllen, ist jeder Vertragsstaat verpflichtet, im Einklang mit den wesentlichen Grundsätzen seines innerstaatlichen Rechts die notwendigen Massnahmen, einschliesslich Gesetzgebungs- und Verwaltungsmassnahmen, zu ergreifen (*Ziff. 1*). Die Tatbestände der Artikel 5, 6, 8, und 23 müssen im innerstaatlichen Recht als Straftaten umschrieben werden, unabhängig von ihrer grenzüberschreitenden Art oder der Mitwirkung einer organisierten kriminellen Gruppe, sofern nicht Artikel 5 die Mitwirkung einer organisierten kriminellen Gruppe verlangt (*Ziff. 2*).

2.2.30 Schlussbestimmungen (Art. 35–41)

Die Artikel 35–41 enthalten die üblichen Schlussbestimmungen bezüglich Streitbeilegung, Unterzeichnung, Verhältnis zu den Protokollen, Änderung, Inkrafttreten und Kündigung der Konvention.

Regelung über die Beilegung von Streitigkeiten (Art. 35)

Artikel 35 regelt den Mechanismus zur Beilegung von Streitigkeiten bezüglich der Auslegung oder der Anwendung des Übereinkommens. Zuerst sind Streitigkeiten durch Verhandlungen beizulegen (*Ziff. 1*). In einer zweiten Phase werden diese auf Verlangen eines der Vertragsstaaten einem Schiedsverfahren unterworfen (*Ziff. 2*). Bei Uneinigkeit sieht das Übereinkommen schlussendlich die Unterbreitung an den Internationalen Gerichtshof vor (*Ziff. 2*). Jeder Vertragsstaat kann einen Vorbehalt bezüglich der verbindlichen Schiedsgerichtsbarkeit nach Ziffer 2 anbringen (*Ziff. 3*). Dieser Vorbehalt kann jederzeit zurückgezogen werden (*Ziff. 4*).

Die Formulierung von Artikel 35 entspricht derjenigen, welche in anderen Übereinkommen der Vereinten Nationen, deren Mitglied die Schweiz ist, verwendet wird (namentlich im Bereiche des Terrorismus). Des Weiteren ist die Schweiz dem Statut des internationalen Gerichtshofes¹¹⁹ beigetreten und anerkennt, nach Artikel 36 des Statuts, die verbindliche Gerichtsbarkeit dieses Gerichts.

Unterzeichnung, Ratifikation, Inkrafttreten und Kündigung (Art. 36, 38 und 40)

Die Konvention lag für alle Staaten vom 12. Dezember 2000 bis zum 12. Dezember 2002 zur Unterzeichnung am Hauptsitz der Vereinten Nationen in New York auf (*Art. 36 Abs. 1*). Bislang haben 147 Staaten die Konvention unterzeichnet und 112 Staaten haben sie ratifiziert. Die Schweiz hat die Konvention am 12. Dezember 2000 unterzeichnet. Jeder Staat kann auch noch nachträglich dem Übereinkommen beitreten (*Art. 36 Abs. 4*). Die Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- und Beitrittsurkunden werden beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt (*Art. 36 Abs. 3 und 4*).

Artikel 38 legt fest, dass das Übereinkommen am neunzigsten Tag nach Hinterlegung der vierzigsten Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde in Kraft tritt. Für die Staaten, welche das Übereinkommen nach diesem Zeitraum ratifizieren oder diesem beitreten, tritt die Konvention am dreissigsten Tag nach Hinterlegung, Ratifikation, Annahme, Genehmigung oder Beitritt in Kraft. Die Konvention ist am 29. September 2003 in Kraft getreten.

Schliesslich kann jeder Vertragsstaat dieses Übereinkommen durch eine an den Generalsekretär der Vereinten Nationen gerichtete schriftliche Notifikation kündigen (*Art 40*). Die Kündigung des Übereinkommens hat die Kündigung der dazugehörigen Protokolle zur Folge.

Verwahrer und Sprachen (Art. 41)

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen wird zum Verwahrer dieses Übereinkommens bestimmt. Die Texte werden in Englisch, Arabisch, Chinesisch, Spanisch, Französisch und Russisch gebelaugt.

¹¹⁹ SR 0.193.501; das Statut ist für die Schweiz am 28. Juli 1948 in Kraft getreten.

3 Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels

3.1 Allgemeiner Teil: Bedeutung, Entstehung und Inhalt des Zusatzprotokolls

Menschenhandel, insbesondere der Handel mit Frauen, hat im Zuge der Globalisierung stark zugenommen. Zu den Ursachen dieser Entwicklung gehören Armut und Arbeitslosigkeit in den Herkunftsländern sowie die Nachfrage nach billigen Arbeitskräften und nach Frauen für das Erotikgewerbe in den Zielländern. Für die Schweiz als eines der wichtigen Zielländer des Menschenhandels hat das Zusatzprotokoll einen hohen Stellenwert. Es stellt einen wichtigen Schritt in der Weiterentwicklung des internationalen Strafrechts dar und bildet eine Basis für gemeinsame internationale Bemühungen im Kampf gegen den Menschenhandel. Es liegt im besonderen Interesse der Schweiz, dass gestützt auf international geltende Standards der Menschenhandel effizienter bekämpft werden kann.

Erste Entwürfe für ein Zusatzprotokoll gegen den Menschenhandel stammten von den USA und Argentinien. Sie dienten als Grundlage für die Verhandlungen im Plenum. Die Schweiz setzte sich für die effiziente Bekämpfung des Menschenhandels und insbesondere für die internationale Zusammenarbeit auf diesem Gebiet ein (vgl. Ziff. 2.1.1 bis 2.1.3).

Das Zusatzprotokoll gegen Menschenhandel befasst sich mit dem Kampf gegen den Handel mit Menschen zum Zwecke ihrer Ausbeutung, wobei Frauen und Kindern besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird; weitere Ziele sind Schutz und Unterstützung der Opfer des Menschenhandels sowie die Förderung der Zusammenarbeit unter den Vertragsstaaten (Art. 2). Die Ausbeutung kann sexueller oder anderer Art (Arbeitsleistung, Entnahme von Organen) sein (Art. 3 Bst. a). Strafbarkeit des Handels inklusive Teilnahmeformen (Art. 5), Opferschutz (Art. 6 ff.), Prävention (Art. 9) und Zusammenarbeit unter den Vertragsstaaten (Art. 10) sowie Grenzmassnahmen (Art. 11 ff.) sind die wichtigsten Inhalte des Protokolls. Es findet Anwendung auf Delikte grenzüberschreitender Natur, an welchen eine organisierte kriminelle Gruppe mitwirkt sowie auf den Schutz der Opfer solcher Straftaten (Art. 4).

3.2 Besonderer Teil: Die wichtigsten Bestimmungen des Zusatzprotokolls und ihr Verhältnis zum schweizerischen Recht

3.2.1 Verhältnis zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (Art. 1)

Das Protokoll ergänzt das Übereinkommen und ist zusammen mit diesem auszu-legen. Die Bestimmungen des Übereinkommens sind gemäss *Ziffer 2* sinngemäss auf das Protokoll anwendbar, sofern das Protokoll nichts anderes vorsieht (vgl. Ziff. 2.1.4).

3.2.2 Zweck (Art. 2)

Das Protokoll bezweckt die Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels, den Schutz und die Unterstützung von Opfern des Menschenhandels sowie die Förderung der Zusammenarbeit unter den Vertragsstaaten.

3.2.3 Begriffsbestimmungen (Art. 3)

3.2.3.1 Strafbarkeit des Menschenhandels: Revision von Art. 196 StGB (Menschenhandel)

Als Menschenhandel wird die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen bezeichnet (*Bst. a*). Als Tatmittel gelten im Wesentlichen Androhung oder Anwendung von Gewalt oder Nötigung, Entführung, Betrug, Täuschung, Machtmissbrauch oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit. Ausbeutung umfasst mindestens die sexuelle Ausbeutung, die Zwangsarbeit (bzw. Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft) sowie die Entnahme von Körperorganen (*Bst. a*). Die Einwilligung des Opfers in die Ausbeutung nach Buchstabe a ist dann unerheblich, wenn eines der in Buchstabe a genannten Mittel angewendet wurde (*Bst. b*). Der Handel mit Kindern zum Zwecke der Ausbeutung gilt auch dann als Menschenhandel, wenn keines der in Buchstabe a genannten Mittel angewendet wurde (*Bst. c*). Als Kind gilt jede Person unter 18 Jahren (*Bst. d*).

Das geltende schweizerische Strafgesetzbuch geht demgegenüber von einem engeren Begriff des Menschenhandels aus, indem es in Artikel 196 lediglich den Handel mit Menschen zum Zwecke ihrer sexuellen Ausbeutung (Förderung der Unzucht) unter Strafe stellt¹²⁰. Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft oder Entnahme von Körperorganen wird von Artikel 196 StGB nicht erfasst. Auf diese Formen des Menschenhandels können andere Strafbestimmungen Anwendung finden, wie beispielsweise der Tatbestand der Nötigung oder der Körperverletzung. Diese erfassen allerdings nur Begleiterscheinungen des Menschenhandels, treffen aber nicht dessen Kern, das heisst die Behandlung von Menschen als Ware, welche beliebig gekauft und verkauft werden kann. Gegebenenfalls können Strafbestimmungen anderer Gesetze in Frage kommen (z.B. des Ausländerrechts, Arbeitsrechts oder des Gesundheitsrechts). Diese sind jedoch mit vergleichsweise niedriger Strafe bedroht und werden dem Unrechtsgehalt des Menschenhandels als solchem ebenfalls nicht gerecht.

Das geltende Strafrecht genügt folglich den Anforderungen des Protokolls nicht in jeder Hinsicht. Der Bundesrat hat deshalb im Rahmen des Beitritts zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie eine Revision von Artikel 196 des Strafgesetzbuches vorgeschlagen (Art. 182 E-StGB)¹²¹. Der Tatbestand des Men-

¹²⁰ Vgl. Botschaft vom 26. Juni 1985 über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes (Strafbare Handlungen gegen Leib und Leben, gegen die Sittlichkeit und gegen die Familie), BBl 1985 II 1088.

¹²¹ Botschaft vom 11. März 2005 über das Fakultativprotokoll vom 25. Mai 2000 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie, und über die entsprechende Änderung der Strafnorm über den Menschenhandel, BBl 2005 2807.

schenhandels soll auf den Handel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft und der Entnahme von Körperorganen ausgedehnt und auch die Anwerbung von Menschen zu diesen Zwecken unter Strafe gestellt werden. Zudem soll explizit festgehalten werden, dass auch der Einmaltäter, der nur einen Menschen oder der nur einmal mit einem oder mehreren Menschen zu den vorgenannten Zwecken handelt, über den Tatbestand von Artikel 182 E-StGB erfasst wird.

Art. 182 E-StGB

¹ Wer als Anbieter, Vermittler oder Abnehmer mit einem Menschen Handel treibt zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, der Ausbeutung seiner Arbeitskraft oder zwecks Entnahme eines Körperorgans, wird mit Zuchthaus oder mit Gefängnis bestraft¹²². Das Anwerben eines Menschen zu diesen Zwecken ist dem Handel gleichgestellt.

² Handelt es sich beim Opfer um eine unmündige Person oder handelt der Täter gewerbsmässig, so ist die Strafe Zuchthaus¹²³.

³ In jedem Fall ist auch auf Busse zu erkennen¹²⁴.

⁴ Strafbar ist auch der Täter, der die Tat im Ausland verübt. Artikel 6^{bis} ist anwendbar¹²⁵.

3.2.3.2 Systematik

Da die revidierte Strafbestimmung nicht mehr allein die sexuelle Selbstbestimmung der Betroffenen schützt, wird sie neu unter dem vierten Titel des Strafgesetzbuches, Verbrechen und Vergehen gegen die Freiheit, aufgeführt. Geschütztes Rechtsgut ist die Selbstbestimmung der Betroffenen. Menschenhandel liegt vor, wo über Menschen wie über Objekte verfügt wird. Wann das zutrifft, muss im Einzelfall und anhand der gesamten Umstände beurteilt werden. Zu denken ist in erster Linie an die Androhung von Gewalt oder andere Formen der Nötigung. Die Einwilligung der Betroffenen schliesst die Tat nicht aus, vielmehr ist zu prüfen, ob die Willensäusserung dem tatsächlichen Willen der verletzten Person entsprach. So ist der Tatbestand des Menschenhandels nach neuerer bundesgerichtlicher Rechtsprechung in der Regel erfüllt, wenn junge Frauen, die aus dem Ausland kommen, unter Ausnützung ihrer schwierigen Lage zur Ausübung der Prostitution in der Schweiz engagiert werden. Deren Einwilligung zu einer solchen Tätigkeit ist nicht wirksam, wenn sie durch die schwierigen wirtschaftlichen Verhältnisse bedingt ist¹²⁶. Die allfällige Zustimmung eines Kindes ist a priori unwirksam. Ein Kind kann zu den in Artikel

¹²² Bei Inkrafttreten der Änderung vom 13. Dez. 2002 des Strafgesetzbuches (BBl 2002 8240) lautet die Strafdrohung: «... wird mit Freiheitsstrafe oder Geldstrafe bestraft».

¹²³ Bei Inkrafttreten der Änderung vom 13. Dez. 2002 des Strafgesetzbuches (BBl 2002 8240) lautet die Strafdrohung: «... so ist die Strafe Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr».

¹²⁴ Bei Inkrafttreten der Änderung vom 13. Dez. 2002 des Strafgesetzbuches (BBl 2002 8240) lautet die Strafdrohung: «... ist auch auf Geldstrafe zu erkennen».

¹²⁵ Bei Inkrafttreten der Änderung vom 13. Dez. 2002 des Strafgesetzbuches (BBl 2002 8240) lautet der zweite Satz von Abs. 5: «... Die Artikel 5 und 6 sind anwendbar».

¹²⁶ BGE 126 IV 225, 128 IV 117

182 E-StGB umschriebenen Tathandlungen schon auf Grund der entsprechenden Bestimmungen des ZGB keine rechtswirksame Zustimmung geben. Eine entsprechende Legifrierung im StGB ausschliesslich für Kinder wäre nicht sinnvoll, weil daraus der unzutreffende Umkehrschluss für Erwachsene, deren Einwilligung wie ausgeführt den Tatbestand nicht zwingend ausschliesst, gezogen werden könnte.

3.2.3.3 **Erweiterter Tatbestand des Menschenhandels, Art. 182 Abs. 1 E-StGB (neu)**

Das durch den Tatbestand zu erfassende Unrecht besteht in der Ausnützung einer Machtposition durch den Täter und in der Aufhebung der Selbstbestimmung des Opfers. Mit Menschen handeln heisst insbesondere, in Anlehnung an die bisherige Auslegung des Strafartikels sowie unter Berücksichtigung der internationalen Rechtstexte, Personen anbieten, beschaffen, vermitteln, verkaufen und übernehmen. Unter den Begriff Handel sind auch weitere Akte zu subsumieren wie etwa das Befördern, Transportieren oder Liefern¹²⁷. Mit der expliziten Nennung der Akteure des Menschenhandels soll klargestellt werden, dass alle als Täter am Geschäft Beteiligten und insbesondere auch der Abnehmer strafbar sind. Allfällige Unklarheiten in der Praxis werden damit beseitigt. Täter ist, wer die Tatherrschaft bezüglich des Handel Treibens hat, wer also eine tragende Rolle bei der Abwicklung eines solchen Geschäfts spielt. Untergeordnete Tatbeiträge sind demgegenüber als Gehilfenschaft strafbar.

Tatherrschaft bedeutet, dass beispielsweise der Organempfänger, der eine blosser Vermutung über die Herkunft des Organs hat, nicht nach Art. 182 E-StGB bestraft werden kann. Er kann selbst dann nicht nach diesem Artikel bestraft werden, wenn er –was ohnehin sehr unwahrscheinlich sein dürfte– die Herkunft des Organs mit Sicherheit kennt, denn sein Wissen allein stellt keinen kausalen Tatbeitrag dar. Anders sieht es natürlich aus, wenn der Organempfänger einen Geldbetrag in Aussicht gestellt hat, um das gewünschte Organ zu erhalten. In diesem Fall wäre er Teilnehmer, namentlich Anstifter. Ein Freier geht straffrei aus, solange er keinen kausalen Tatbeitrag zum Menschenhandel geleistet hat. Es kann nur derjenige bestraft werden, der sich an der Tat beteiligt hat.

Für die Erfüllung des Tatbestandes genügt es hingegen bereits gemäss herrschender Lehre und Praxis, wenn der Täter den betreffenden Handelszweck lediglich in Kauf nimmt.

Bis vor kurzem fiel das blosser Anwerben (im Gegensatz zum Erwerben) einer Prostituierten durch einen Bordellbesitzer für das eigene Etablissement nicht unter den Begriff Menschenhandel¹²⁸. In BGE 128 IV 117 hat das Bundesgericht nun entschieden, dass der Tatbestand des Menschenhandels auch anwendbar ist auf die Tätigkeit eines Geschäftsführers, der im Ausland Prostituierte für sein Bordell in der Schweiz anwirbt und verpflichtet. Angesichts dieser Änderung der Rechtsprechung sowie unter Berücksichtigung der internationalen Rechtstexte und der vorgeschlagenen Ausweitung des Zwecks auf die Ausbeutung der Arbeitskraft und Entnahme von Körperorganen erachtete es der Bundesrat als angezeigt, das Anwerben eines Men-

¹²⁷ vgl. auch Basler Kommentar StGB II, Schwaibold/Meng, N. 10 zu Art. 196 mit Hinweisen.

¹²⁸ Ebenda.

schen zu den genannten Zwecken dem eigentlichen Handel gleichzustellen und *expressis verbis* in den Gesetzestext einzufügen.

Neu soll auch der Täter über Artikel 182 E-StGB bestraft werden können, der nur einen Menschen oder der nur einmal mit einem oder mehreren Menschen handelt. Der Unrechtsgehalt der Norm wird nämlich bereits mit diesen Verhalten erfüllt. Die Strafdrohung wird entsprechend abgestuft. Bei gewerbsmässigem Handel wird der Täter gemäss Art. 182 Abs. 2 E-StGB folglich härter bestraft. Hinzu kommt, dass mit dieser Ausdehnung das Opfer eines Täters, dem nachweislich nur eine Einmaltat vorgeworfen werden kann, auch unter die Bestimmungen, die im neuen Ausländergesetz zum Schutz der Opfer von Menschenhandel und im Interesse ihrer Verfügbarkeit während des Strafverfahrens vorgesehen sind, fällt.

Der Zweck der sexuellen Ausbeutung ersetzt die geltende, nicht mehr zeitgemässe Formulierung «um der Unzucht eines anderen Vorschub zu leisten». Formen der sexuellen Ausbeutung sind insbesondere die Zuführung zur Prostitution, die Ausbeutung zwecks pornografischer Darstellung oder zwecks Herstellung pornografischer Materials. Die Frage, ob der Handel zwecks Heirat auch unter den neuen Artikel 182 E-StGB subsumiert werden kann, muss grundsätzlich verneint werden, da der Heiratszweck keine Form der Ausbeutung darstellt. Eine Subsumtion ist jedoch möglich, wenn jemand unter dem Vorwand der Heirat oder mittels einer von der Täterschaft arrangierten Scheinehe gehandelt wird, um sexuell oder auf andere Weise ausgebeutet zu werden, beispielsweise durch Zuführung zur Prostitution. Die Ausbeutung der Arbeitskraft, das neue konstitutive Element des Menschenhandels, umfasst namentlich die unter Zwang geleisteten Arbeiten oder Dienstleistungen, Sklaverei oder sklavereiähnliche Verhältnisse. Gemäss dem Vorschlag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels¹²⁹ ist von einer Ausbeutung der Arbeitskraft auszugehen, wenn jemand unter Verletzung von arbeitsrechtlichen Vorschriften und Bestimmungen über die Entlohnung, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz fortwährend daran gehindert wird, seine Grundrechte auszuüben. Konkret kann es sich dabei namentlich um Nahrungsentzug, psychische Misshandlung, Erpressung, Isolation oder auch Körperverletzung, sexuelle Gewalt und Morddrohungen handeln. Wie die Ausbeutung der Arbeitskraft stellt auch die Organentnahme ein neues konstitutives Element des Menschenhandels dar.

Zwischen dem neuen Straftatbestand und den bestehenden Tatbeständen zum Schutze der körperlichen und sexuellen Integrität besteht echte Konkurrenz.

Mit der vorgeschlagenen Revision von Artikel 196 StGB, der zum neuen Artikel 182 E-StGB werden soll, wird der im Bericht des EJPD «Menschenhandel in der Schweiz» gemachten Forderung nach einer Ausdehnung des Tatbestandes auch auf den Handel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft und Entnahme menschlicher Organe entsprochen.

¹²⁹ Rahmenbeschluss 629/2002 vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels (ABl. 2002 L 203, I).

3.2.3.4 Qualifizierte Fälle des Menschenhandels, Art. 182 Abs. 2 E-StGB (neu)

Die Strafnorm stellt den Handel mit Menschen generell unter Strafe und ist nicht auf den Handel mit Kindern beschränkt. Trotz des weiten Strafrahmens – die Strafdrohung für Menschenhandel beträgt Zuchthaus von einem bis zwanzig Jahren oder Gefängnis von 3 Tagen bis drei Jahren sowie Busse¹³⁰ – ist es gerechtfertigt, den besonders abscheulichen Unrechtsgehalt des Handels mit schutzbedürftigen minderjährigen Personen einer verschärften Strafdrohung zu unterstellen. Die Strafe beträgt diesfalls stets Zuchthaus¹³¹.

Die gleiche Strafdrohung besteht, wenn der Täter gewerbmässig handelt. Die neuere bundesgerichtliche Rechtsprechung geht für die Umschreibung der Gewerbmässigkeit vom Begriff des berufsmässigen Handelns aus, welches regelmässig mit einer Mehrzahl von Opfern und einer beachtlichen Deliktsumme verbunden ist. Gestützt darauf zeichnet sich gewerbmässiges Handeln durch mehrfaches Delinquieren, die Absicht, ein Erwerbseinkommen zu erzielen und die Bereitschaft zur Verübung einer Vielzahl von Delikten der fraglichen Art aus¹³².

3.2.3.5 Vorbereitungshandlungen

Das Anstalten treffen zum Menschenhandel ist eine Vorbereitungshandlung, die nach altem Recht als vollendetes Delikt ausgestaltet war. Durch die Ausweitung der Strafnorm auf den Einmaltäter, die Erweiterung der Zwecksetzungen und insbesondere durch die Erfassung der Vorstufe des Anwerbens als vollendete Tathandlung ist es nicht länger angezeigt, auch das Anstalten treffen gesondert unter Strafe zu stellen. Vielmehr gelten die allgemeinen Regeln von Versuch und Teilnahme.

3.2.3.6 Androhung von Busse, Art. 182 Abs. 3 E-StGB

Gemäss Absatz 3 ist, wie bereits im bisherigen Recht, in jedem Fall auch auf Busse zu erkennen.

3.2.3.7 Universalitätsprinzip, Art. 182 Abs. 4 E-StGB (neu)

Die Unterstellung des Menschenhandels unter das Universalitätsprinzip durch die sinngemässe Anwendbarkeit von Artikel 6^{bis} StGB soll sicherstellen, dass ein ausländischer Täter, der sich in der Schweiz befindet und dessen Auslieferung für ein im Ausland begangenes Verbrechen aus rechtlichen oder sachlichen Gründen nicht möglich ist, nicht straflos bleibt. Durch die von Artikel 6^{bis} StGB aufgestellten

¹³⁰ Bei Inkrafttreten der Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 13.12.2002 (BBl 2002 8240) lautet die Strafdrohung für die Zuchthaus- und Gefängnisstrafe: «... wird mit Freiheitsstrafe oder Geldstrafe bestraft». Die Strafdrohung für die Busse lautet: «... ist auch auf Geldstrafe zu erkennen».

¹³¹ Bei Inkrafttreten der Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 13.12.2002 (BBl 2002 8240) lautet die Strafdrohung: «... so ist die Strafe Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr».

¹³² Basler Kommentar, StGB II, Schwaibold/Meng, N 78 ff. zu Art. 139 mit Hinweisen.

Bedingungen wird indessen klargestellt, dass bei ausländischen Tätern, die im Ausland delinquent haben, der Auslieferung Priorität zukommt und dass in der Schweiz kein Abwesenheitsverfahren eröffnet und durchgeführt werden muss. Vorbehalten bleibt der Grundsatz, wonach das Verhalten auch im Tatortstaat strafbar sein muss (beidseitige Strafbarkeit). Letzterer gilt indessen nicht, wenn das Opfer des Menschenhandels noch nicht 18 Jahre alt ist. In solchen Fällen wird künftig Artikel 5 n-StGB gemäss Änderung des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches vom 13. Dezember 2002¹³³ zur Anwendung kommen, der die beidseitige Strafbarkeit in solchen Fällen nicht voraussetzt. Der Verweis auf die Artikel 5 und 6 n-StGB, nach Inkrafttreten des revidierten Strafgesetzbuches, stellt klar, dass bei Unmündigen Artikel 5 und in den übrigen Fällen Artikel 6 Anwendung findet.

3.2.4 Geltungsbereich (Art. 4)

Das Protokoll findet, soweit darin nichts anderes bestimmt ist, auf die Verhinderung, Untersuchung und Verfolgung der Straftaten gemäss Artikel 5 Anwendung, wenn diese Straftaten grenzüberschreitender Natur sind und eine organisierte kriminelle Gruppe daran mitgewirkt hat. Das Zusatzprotokoll findet zudem auf den Schutz der Opfer solcher Straftaten Anwendung. Der Anwendungsbereich des Protokolls ist somit wie das Übereinkommen und das Zusatzprotokoll gegen den Menschenhandel in dem Sinne beschränkt, als die Straftat grenzüberschreitender Natur sein und eine organisierte kriminelle Gruppe daran mitgewirkt haben muss.

3.2.5 Kriminalisierung (Art. 5)

Die Vertragsstaaten müssen die nach Artikel 3 vorsätzlich begangenen Handlungen als Straftaten umschreiben (*Ziff. 1*). Ausserdem sind – unter Vorbehalt der Prinzipien der Rechtsordnung – auch der Versuch, die Mittäter- und Gehilfenschaft strafbar zu erklären. Ferner sind die Organisation einer und die Anstiftung zu einer Straftat nach Ziffer 1 unter Strafe zu stellen (*Ziff. 2*). Diese Anforderungen werden mit dem zu revidierenden Straftatbestand des Menschenhandels (vgl. *Ziff. 3.2.3*) und den Regeln des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches bezüglich Teilnahme und Versuch erfüllt.

3.2.6 Hilfe und Schutz für die Opfer des Menschenhandels (Art. 6)

Artikel 6 Ziffer 1 verlangt, dass jeder Vertragsstaat im Rahmen seines innerstaatlichen Rechts die Privatsphäre und die Identität der Opfer des Menschenhandels schützt, indem er unter anderem bestimmt, dass Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit Menschenhandel nicht öffentlich sind. Alle kantonalen Strafprozessordnungen kennen die Möglichkeit, die Öffentlichkeit im Interesse des Geschädigten bzw. des Opfers vom Gerichtsverfahren auszuschliessen. Privatsphäre und Identität

¹³³ BBl 2002 8240

von Personen, die Opfer i.S. des OHG sind, werden vom Opferhilferecht zusätzlich geschützt (vgl. auch Ziff. 2.2.21).

Die Vertragsstaaten stellen geeignete Massnahmen sicher, durch welche den Opfern des Menschenhandels in geeigneten Fällen Informationen über die massgeblichen Gerichts- und Verwaltungsverfahren abgegeben werden (*Ziff. 2 Bst. a*), und es ist ihnen Hilfe zu gewähren, damit sie ihre Anliegen auf eine Weise einbringen können, welche die Rechte der Verteidigung nicht beeinträchtigt (*Ziff. 2 Bst. b*). Ziffer 2 entspricht im Wesentlichen Artikel 25 Ziffer 3 der Konvention (vgl. Ziff. 2.2.21).

Nach *Ziffer 3* erwägen die Vertragsstaaten die Durchführung von Massnahmen, welche die körperliche, seelische und soziale Erholung von Opfern des Menschenhandels ermöglichen. Gemeint sind insbesondere angemessene Unterkunft, Beratung und Information, medizinische, psychologische und materielle Hilfe sowie Beschäftigungs-, Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten. Jene von Menschenhandel betroffenen Personen, die Opfer i.S. des OHG sind, können die fachliche Hilfe einer Beratungsstelle ihrer Wahl in Anspruch nehmen und unter Umständen Kostenbeiträge erlangen. Daneben haben sie unter bestimmten Voraussetzungen Anspruch auf staatliche Entschädigung und Genugtuung. Zu den Aufgaben der Beratungsstellen gehört auch das Besorgen einer Notunterkunft.

Gemäss *Ziffer 4* hat jeder Staat das Geschlecht und die besonderen Bedürfnisse der Opfer des Menschenhandels und vor allem die besonderen Bedürfnisse von Kindern zu berücksichtigen. Das OHG schützt die Stellung von kindlichen Opfern besonders, indem es für sie spezielle Verfahrensbestimmungen vorsieht.

Nach *Ziffer 6* stellt jeder Vertragsstaat sicher, dass seine innerstaatliche Rechtsordnung Massnahmen vorsieht, die den Opfern des Menschenhandels ermöglichen, Entschädigungen für den erlittenen Schaden zu verlangen. Diese Ziffer entspricht Artikel 25 Ziffer 2 der Konvention (vgl. Ziff. 2.2.21).

In verschiedenen Kantonen, namentlich in Zürich und Bern, arbeiten sogenannte «Runde Tische» an Kooperationskonzepten für die Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden und Nichtregierungsorganisationen, die in der Unterstützung und Betreuung von Opfern von Menschenhandel tätig sind. Ziel ist eine verbindliche Regelung für den Umgang mit Opfern von Menschenhandel sowie den Ablauf der Zusammenarbeit. Diese Bestrebungen werden von der KSMM aktiv unterstützt.

3.2.7 Rechtsstellung der Opfer des Menschenhandels in den Aufnahmestaaten (Art. 7)

Jeder Vertragsstaat zieht gesetzgeberische oder andere geeignete Massnahmen in Erwägung, die es den Opfern des Menschenhandels erlauben, vorübergehend oder auf Dauer in seinem Hoheitsgebiet zu bleiben. Zudem berücksichtigt jeder Vertragsstaat in angemessener Weise humanitäre und persönliche Faktoren. Schon heute sieht die Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer¹³⁴ vor, dass Ausländern eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden kann, wenn ein persönlicher Härtefall vorliegt (Art. 13 Bst. f). Diese Bestimmung ist auch auf Opfer des Menschenhandels anwendbar. Im Rahmen des Entwurfs über ein

¹³⁴ BVO, SR 823.21

neues Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer¹³⁵ hat der Bundesrat eine Spezialbestimmung für Opfer des Menschenhandels vorgesehen (Art. 30 Abs. 1 Bst. e E-AuG). Sie können in den Genuss eines Temporär- oder Daueraufenthaltes kommen. Ein temporärer Aufenthalt kann sich im Falle eines Gerichts- oder Strafverfahrens als unerlässlich erweisen. Falls die Rückkehr in das Herkunftsland dazu geeignet ist, einen individuellen Härtefall zu schaffen, ist die Erteilung einer dauernden Aufenthaltsbewilligung zu prüfen.

3.2.8 Rückführung der Opfer des Menschenhandels (Art. 8)

Diese Bestimmung nimmt in *Ziffer 1* das international anerkannte Prinzip der Verpflichtung der Staaten auf, ihre eigenen Staatsangehörigen wieder aufzunehmen, insbesondere jene, welche Opfer des Menschenhandels geworden sind. Mit dem Beitritt zum Protokoll verpflichten sich die Vertragsstaaten, die Rückkehr dieser Personen unter gebührender Berücksichtigung ihrer Sicherheit und ohne ungebührliche oder unangemessene Verzögerung zu akzeptieren und zu erleichtern. Dieses Prinzip gilt gemäss Protokoll auch für Personen, welche die Staatsangehörigkeit des aufnehmenden Staates nicht besitzen, aber die im Moment der Einreise in das Hoheitsgebiet des ersuchenden Staates noch ein Recht auf ständigen Aufenthalt im Aufnahmestaat besitzen.

Während der Vorbereitungsarbeiten über die Formulierung dieser Klausel wurde betont, dass die Rücknahmepflicht vom Aufenthaltsrecht im Moment der Einreise ins Hoheitsgebiet des Aufnahmestaates und nicht vom Moment des Rückführungsgesuches abhängt. Andernfalls wäre es den betroffenen Staaten möglich, sich einer Rückkehr zu widersetzen, indem sie die Aufenthaltsbewilligung oder die Staatsbürgerschaft der Opfer des Menschenhandels widerrufen würden. Zudem wurde präzisiert, dass der Ausdruck «ständiges Aufenthaltsrecht» nicht einen befristeten oder temporären Aufenthalt meint, wie er oft Studenten, Gastarbeitern oder Besuchern bewilligt wird.

Die nachfolgenden Ziffern von Artikel 8 regeln praktische Fragen. Es geht insbesondere darum, dass der ersuchte Vertragsstaat ohne ungebührliche oder unangemessene Verzögerung prüfen muss, ob das Opfer des Menschenhandels sein Staatsangehöriger ist oder zum Zeitpunkt der Einreise in das Hoheitsgebiet des aufnehmenden Vertragsstaates ein Recht auf ständigen Aufenthalt besass (*Ziff. 3*). Wenn diese Person nicht über die notwendigen Rückreisepapiere verfügt, erklärt sich der verpflichtete Vertragsstaat damit einverstanden, die erforderlichen Reisedokumente oder sonstigen Genehmigungen für die Wiedereinreise in sein Hoheitsgebiet auszustellen (*Ziff. 4*). Im Falle der Rückführung muss die Sicherheit der betreffenden Person und der Stand des Gerichtsverfahrens bezüglich des Opfers gebührend berücksichtigt werden. Vorzugsweise erfolgt die Rückführung freiwillig (*Ziff. 2*).

Die Zuständigkeit für die Rückführung der Opfer des Menschenhandels liegt derzeit bei den Kantonen. Im neuen AuG (insb. Art. 59, Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe) soll dem Bund die Kompetenz eingeräumt werden, ausländischen Personen Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfen zu gewähren.

¹³⁵ Botschaft vom 8. März 2002 zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, AuG, BBl 2002 3469.

3.2.9 Verhütung des Menschenhandels (Art. 9)

Die Vertragsstaaten treffen verschiedene Massnahmen, um den Menschenhandel zu verhüten und zu bekämpfen und die Opfer des Menschenhandels davor zu schützen, erneut zu Opfern zu werden.

Die Schweiz engagiert sich vermehrt mit aussenwirksamen Massnahmen gegen den Menschenhandel. Neue Leitlinien des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) sehen Massnahmen im Bereich der Präventionsarbeit in Form von Aufklärungskampagnen in Herkunfts- und Transitländern vor, aus denen bereits Opfer des Menschenhandels in die Schweiz gebracht worden sind oder in denen sich ein einschlägiges Potenzial abzeichnet. Zudem unterstützt die Schweiz in Herkunftsändern spezifische Massnahmen zum Opferschutz, speziell im Zusammenhang mit der Rückkehrhilfe, wozu die nachhaltige Unterstützung der Reintegration von Heimgekehrten gehört.

Des weiteren händigen die Visa-Sektionen der schweizerischen Botschaften spezielle Informationsblätter an Frauen aus, die mit einer Bewilligung für Kabarett-Tänzerinnen (L-Ausweis) in die Schweiz reisen. Weitergehende präventive Massnahmen sollen namentlich in den Herkunftsändern potenzieller Opfer von Menschenhandel durch die schweizerischen Botschaften ergriffen werden. Ein erstes Pilotseminar wurde im März 2002 von der schweizerischen Botschaft in Moskau veranstaltet und dann von der Botschaft in Kiev übernommen; letztere hat auch Visamitarbeiter und -mitarbeiterinnen anderer Botschaften zum Seminar eingeladen.

Die Prüfung und Koordination der verschiedenen Massnahmen betreffend den Menschenhandel in der Schweiz liegen seit Januar 2003 im Zuständigkeitsbereich der KSMM.

3.2.10 Informationsaustausch und Ausbildung (Art. 10)

Artikel 10 Ziffer 1 verlangt von den Vertragsstaaten die Sicherstellung des notwendigen Informationsaustausches zwischen den mit der Bekämpfung des Menschenhandels beauftragten Behörden.

Dies ist eine der Aufgaben der KSMM. Sie arbeitet dabei eng mit allen betroffenen Dienststellen in Bund und Kantonen zusammen (vgl. Fussnote 24).

Der Dienst für Analyse und Prävention (DAP) des Bundesamtes für Polizei erhält im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten Informationen von seinen ausländischen Partnerdiensten sowie den Kantonen und anderen nationalen Behörden und beliefert im Gegenzug diese Stellen mit Informationen.

Die Schweiz ist Mitglied von Interpol und arbeitet aktiv in dessen Arbeitsgruppen gegen den Frauenhandel mit. Generell ist für die Schweiz eine Nachrichtenbeschaffung über den Interpolkanal im Bereich des Menschenhandels und -schmuggels jederzeit möglich, sofern die gewünschten Auskünfte im Zusammenhang mit einem konkreten polizeilichen Ermittlungsverfahren stehen. Dabei können Informationen sowohl vom Interpol-Generalsekretariat wie auch von allen 181 Mitgliedstaaten angefordert werden.

Weiter verlangt das Protokoll in *Ziffer 2* die Schaffung bzw. Verstärkung von Ausbildungsmöglichkeiten für Strafverfolgungs-, Einwanderungs- und sonstige Behörden zur Strafverfolgung der Menschenhändler. Ein Schwerpunkt wird auf die Ausbildung der Polizei im Umgang mit Opfern zu legen sein. Auch dies fällt in den Aufgabenbereich der in der KSMM vertretenen Dienststellen.

3.2.11 Massnahmen an den Grenzen (Art. 11)

Soweit als möglich und unbeschadet der internationalen Verpflichtungen betreffend den freien Personenverkehr verstärken die Vertragsstaaten die Grenzkontrollen zur Verhütung und Aufdeckung des Menschenhandels. Für viele illegale Migranten ist der Luftweg die effektivste Möglichkeit, um das angestrebte Zielland zu erreichen weshalb er für Menschenhändler und Menschenschmuggler besonders attraktiv ist. Jeder Staat trifft gesetzgeberische oder andere geeignete Massnahmen, um so weit wie möglich zu verhindern, dass Transportmittel von gewerblichen Beförderungsunternehmen für die Begehung entsprechender Straftaten missbraucht werden. Es handelt sich dabei namentlich um die Verpflichtung gewerblicher Beförderungsunternehmen sich zu vergewissern, dass Passagiere im Besitz der für die Einreise in den Aufnahmestaat erforderlichen Reisedokumente sind. Zudem sieht jeder Vertragsstaat entsprechende Sanktionen vor. Schliesslich trifft jeder Vertragsstaat Massnahmen, um Personen, die an der Begehung von Straftaten im Sinne dieses Protokolls beteiligt sind, die Einreise zu verweigern.

Die gesetzlichen Sorgfaltspflichten im Zusammenhang mit der Dokumentenprüfung und der Betreuung von Flugpassagieren, welche die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen, werden in einer Vereinbarung (Memorandum of Understanding, MoU) mit den Fluggesellschaften präzisiert. Diese MoU's regeln auch die Modalitäten der gegenseitigen Zusammenarbeit in Bezug auf Information, Ausbildung und Rückführung. Solche Vereinbarungen werden zur Zeit ausgehandelt. Der Entwurf zum neuen Ausländerrecht sieht in Artikel 87 vor, dass das Luftverkehrsunternehmen verpflichtet ist, alle Vorkehren zu treffen, die zumutbar sind, damit nur Personen befördert werden, die über die für die Durchreise, Einreise in oder Ausreise aus der Schweiz erforderlichen Reisedokumente verfügen. Die Luftverkehrsunternehmen sind auf Verlangen der zuständigen Behörden verpflichtet, die von ihnen beförderten Personen bei einer Einreiseverweigerung unverzüglich zu betreuen (Art. 88). Im Falle der Verletzung der Sorgfaltspflicht kann eine Busse bis zu 5000 Franken für jeden Passagier gegen das Luftverkehrsunternehmen ausgesprochen werden (Art. 89). Schliesslich kann der Bundesrat unter Beachtung der Entwicklung der Situation weitere kommerzielle Beförderungsunternehmen den gleichen Bestimmungen unterstellen (s. Art. 90 E-AuG).

Im Rahmen der Personenkontrolle an der Grenze werden seit dem 16. September 2002 Suchläufe mit dem Automatisierten Fingerabdruck-Identifikations-System AFIS direkt vom Grenzwachtkorps (GWK) vorgenommen¹³⁶. In Zukunft sollen Fingerabdrücke auch von einigen Auslandsvertretungen abgenommen werden, wenn über die Identität von Visumbewerbern begründete Zweifel bestehen. Die AFIS-

¹³⁶ Von insgesamt 38 Geräten wurden schon 29 in Betrieb genommen. Mit 36 % war die Trefferquote bis anhin äusserst hoch (Stand 20. Nov. 2002); bei 1117 Suchläufen wurden 407 Treffer erzielt. Dies zeigt, dass die festgelegten Kriterien, die für Zweifel an der Identität einer Person sprechen, genau befolgt wurden.

Kontrollen sind auch für das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) äusserst nützlich, da sie eine wichtige Rolle bei der Ermittlung von Identität und früherem Aufenthalt in der Schweiz spielen. Dies erlaubt rasche Entscheide wegen Täuschung der Identität oder wegen bereits früher durchlaufener Asylverfahren.

Neben den technischen Möglichkeiten der Personenkontrolle wird auf die zunehmend wichtige Dokumentenkontrolle verwiesen. Eine verstärkte Prüfung von Reisedokumenten ist besonders wichtig, da durch die Visumbefreiung seit dem 1. August 2000 zahlreiche neue Aufenthaltstitel zur legalen Einreise in die Schweiz berechtigen. Das Erkennen von immer professionelleren Fälschungen dieser grösser gewordenen Zahl erlaubter Reisedokumente und Aufenthaltstitel bedeutet eine Mehrbelastung des GWK und bedingt die regelmässige Weiterbildung seiner Angestellten.

Das schweizerische Recht sieht die Möglichkeit der Einreiseverbote, der Eintrittsverweigerung wie auch die Annullation der Visa vor.

3.2.12 Sicherheit und Kontrolle von Dokumenten (Art. 12)

Jeder Vertragsstaat trifft im Rahmen der verfügbaren Mittel die erforderlichen Massnahmen, um sicherzustellen, dass die Qualität der von ihm ausgestellten Reise- und Identitätsdokumente so beschaffen ist, dass sie nicht leicht missbraucht und nicht ohne weiteres gefälscht oder auf rechtswidrige Weise verändert, vervielfältigt oder ausgestellt werden können. Ferner müssen die gleichen Massnahmen getroffen werden, um die Unversehrtheit und die Sicherheit der Reise- oder Identitätsdokumente zu gewährleisten, die von dem Vertragsstaat oder in seinem Namen ausgestellt wurden, und um ihre rechtswidrige Herstellung, Ausstellung und Verwendung zu verhindern.

Die Schweizerischen Reisedokumente weisen eine hohe Qualität auf und erfüllen somit die Anforderungen von *Buchstabe a*. Durch die auf das Bundesgesetz vom 22. Juni 2001 über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige¹³⁷ gestützte Einführung der neuen Ausweise (Schweizerpass, Identitätskarten, Reiseausweise für Flüchtlinge, Pass für ausländische Personen und Identitätsausweise) im Jahre 2003 wird die Qualität nochmals gesteigert. Die Integrität und Sicherheit der Dokumente nach *Buchstabe b* ist durch einen klar geregelten Ausstellungsprozess mit verschiedenen Kontrollen und der Verpflichtung, persönlich bei der antragstellenden Behörde zu erscheinen, sichergestellt.

Dies trifft auch für die schweizerische Visumvignette zu, welche den massgebenden formalen und sicherheitsmässigen Anforderungen der internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) entsprechen. Dagegen genügen die Ausländerausweise den heutigen Sicherheitsanforderungen nicht mehr und müssen überarbeitet werden. Die notwendigen Schritte wurden eingeleitet.

¹³⁷ SR 143.1, in Kraft getreten am 1. Okt. 2002.

3.2.13 Rechtmässigkeit und Gültigkeit von Dokumenten (Art. 13)

Die in *Artikel 13* geforderte Überprüfung auf Rechtmässigkeit und Gültigkeit der Reise- und Identitätsdokumente findet bereits heute statt und stellt für die Schweiz kein Problem dar.

3.2.14 Schlussbestimmungen (Art. 14–20)

Die Artikel 14–20 beinhalten – wie auch die Schlussbestimmungen des Übereinkommens – die üblichen Bestimmungen bezüglich der Beilegung von Streitigkeiten, der Unterzeichnung, Beziehung mit den Protokollen, der Änderung, dem Inkrafttreten und der Kündigung des Protokolls (vgl. Ziff. 2.2.30).

Vorbehaltsklausel (Art. 14)

Zusätzlich zu den Schlussbestimmungen des Übereinkommens enthält *Artikel 14* eine Vorbehaltsklausel. Artikel 14 sieht vor, dass das Protokoll die Rechte, Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten von Staaten und Einzelpersonen gemäss Völkerrecht, namentlich dem humanitären Völkerrecht und dem Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte, nicht berührt. Insbesondere berührt es, soweit anwendbar, das Übereinkommen von 1951 und das Protokoll von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und den darin verankerten Grundsatz der Nicht-zurückweisung nicht.

Unterzeichnung, Ratifikation, Inkrafttreten (Art. 16 und 17)

Das Protokoll lag allen Staaten vom 12. Dezember 2000 bis 12. Dezember 2002 am Sitz der Vereinten Nationen in New York zur Unterzeichnung auf (Art. 16 Abs.1). 117 Staaten haben es unterzeichnet und 93 Staaten haben es bislang ratifiziert. Die Schweiz hat das Protokoll am 2. April 2002 unterzeichnet. Jeder Staat kann auch nachträglich noch dem Protokoll beitreten (Art. 16 Abs. 4). Die Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunden müssen beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt werden (Art. 16 Abs. 3 und 4).

Artikel 17 legt fest, dass das Protokoll am neunzigsten Tag nach der Hinterlegung der vierzigsten Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde in Kraft tritt, jedoch nicht vor Inkrafttreten des Übereinkommens. Für die Staaten, welche das Protokoll nach diesem Datum ratifizieren oder ihm beitreten, tritt das Protokoll am dreissigsten Tag nach der Hinterlegung der Ratifikation, der Annahme, der Genehmigung oder dem Beitritt in Kraft. Das Protokoll ist am 25. Dezember 2003 in Kraft getreten.

4 Protokoll gegen die Schlepperei von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg

4.1 Allgemeiner Teil: Bedeutung, Entstehung und Inhalt des Zusatzprotokolls

Schmuggel mit Menschen wird weltweit und in immer neuen Formen ausgeübt. Es handelt sich um Kriminalität, die ohne Rücksicht auf nationale Grenzen in grossem Ausmass betrieben wird. Daher gilt es, den oftmals gut organisierten Banden mittels internationaler Zusammenarbeit beizukommen. Auch die Schweiz ist als Ziel- und Transitland von diesem Phänomen betroffen. Insbesondere der Luftweg ist für viele illegale Migranten die effektivste Möglichkeit, um das angestrebte Zielland zu erreichen, und ist deshalb für Schlepper besonders attraktiv. Deshalb liegt eine international koordinierte und effiziente Bekämpfung des Menschenschmuggels auch im Interesse der Schweiz.

Erste Entwürfe für ein Zusatzprotokoll gegen den Menschenschmuggel stammen von Italien und Österreich. Diese dienten als Diskussionsgrundlage im Plenum. Die Schweiz hat sich in den Verhandlungen für eine wirksame Bekämpfung des Menschenschmuggels und namentlich für eine wirksame internationale Zusammenarbeit eingesetzt (vgl. Ziff. 2.1.1 bis 2.1.3).

Das Protokoll enthält im Besonderen die Verpflichtung, die notwendigen Massnahmen zu treffen, um gewisse vorsätzlich begangene Handlungen, die mit dem Ziel der Erlangung eines finanziellen oder materiellen Vorteils begangen wurden, als Straftaten zu umschreiben, nämlich die Schlepperei von Migrantinnen und Migranten und die Herstellung gefälschter Reise- oder Identitätsdokumente (Art. 6). Zudem sind auch Massnahmen im Bereiche des Informationsaustausches (Art. 10), der Grenzkontrollen (Art. 11), der Ausbildung und der technischen Zusammenarbeit (Art. 14) vorgesehen. Die Staaten verpflichten sich auch hier, Opferschutz zu gewähren (Art. 16) sowie ihre eigenen Staatsangehörigen und Angehörige von Drittstaaten mit einem Anwesenheitsrecht zurückzunehmen (Art. 18).

4.2 Besonderer Teil: Die wichtigsten Bestimmungen des Protokolls und ihre Bezüge zum schweizerischen Recht

4.2.1 Verhältnis zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die transnationale organisierte Kriminalität (Art. 1)

Das Protokoll ergänzt das Übereinkommen und ist zusammen mit ihm auszulegen. Sofern im Protokoll nichts anderes vorgesehen ist, finden auch die Bestimmungen des Übereinkommens Anwendung (vgl. Ziff. 2.1.4).

4.2.2 Zweck (Art. 2)

Das Protokoll bezweckt die Verhütung und Bekämpfung der Schlepperei von Migrantinnen und Migranten sowie die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten unter Wahrung der Rechte der Migrantinnen und Migranten. Es

handelt sich hierbei um einen Kompromiss, welcher den Willen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der Schlepperei und zum Schutz der Rechte der betroffenen Migrantinnen und Migranten zum Ausdruck bringt.

4.2.3 Begriffsbestimmungen (Art. 3)

Der Begriff «Schleusung von Migranten» (*Bst. a*) bezeichnet die Herbeiführung der unerlaubten Einreise in einen Vertragsstaat mit dem Ziel, einen finanziellen oder sonstigen materiellen Vorteil zu erlangen. Der Begriff «unerlaubte Einreise» (*Bst. b*) bedeutet das Überschreiten von Grenzen, ohne die erforderlichen Voraussetzungen für die erlaubte Einreise in den Aufnahmestaat zu erfüllen. Der Ausdruck «gefälschtes Reise- oder Identitätsdokument» (*Bst. c*) bezeichnet ein Reise- oder Identitätsdokument, welches von jemand anderem als der Person oder Stelle, die rechtmässig befugt ist, dieses Dokument anzufertigen oder auszustellen, gefälscht oder in substantieller Weise verändert wurde. Weiter kann es sich dabei auch um ein Reise- oder Identitätsdokument handeln, welches aufgrund einer falschen Angabe, durch Korruption oder Nötigung ausgestellt wurde, oder das von einer Person benutzt wird, die nicht der rechtmässige Inhaber ist.

4.2.4 Geltungsbereich (Art. 4)

Das Protokoll findet Anwendung auf die Verhütung, Untersuchung und Verfolgung der in Übereinstimmung mit Artikel 6 umschriebenen Straftaten, wenn diese Straftaten grenzüberschreitender Natur sind und eine organisierte kriminelle Gruppe daran mitwirkt, sowie auf den Schutz der Rechte der Personen, die Gegenstand dieser Straftaten waren. Der Geltungsbereich des Protokolls ist in dem Sinne begrenzt als es sich um grenzüberschreitende Straftaten handeln muss, an denen eine kriminelle Gruppe beteiligt ist (s. Art. 3 des Übereinkommens).

4.2.5 Strafrechtliche Verantwortlichkeit der Migranten (Art. 5)

Gemäss *Artikel 5* können Migrantinnen und Migranten gestützt auf dieses Protokoll nicht strafrechtlich verfolgt werden. Es handelt sich bei dieser Bestimmung um einen Kompromiss in dem Sinne, als sie nach diesem Protokoll nicht strafrechtlich dafür verfolgt werden können, dass sie Gegenstand der in Artikel 6 genannten Handlungen sind. Sie bleiben hingegen strafrechtlich verantwortlich für andere Handlungen oder Straftaten, welche sie selbst, in ihrer Eigenschaft als Migrantinnen und Migranten, begangen haben.

4.2.6 Kriminalisierung (Art. 6)

Gemäss *Artikel 6 Ziffer 1 Buchstabe a* haben die Vertragsstaaten die Schlepperei von Migrantinnen und Migranten, wenn vorsätzlich und zur unmittelbaren oder mittelbaren Erlangung eines finanziellen oder sonstigen Vorteils begangen, strafbar zu erklären.

Im schweizerischen Recht wird der Menschenschmuggel in Artikel 23 Absatz 2 ANAG geregelt. Bestraft wird mit Gefängnis und mit Busse bis zu 100 000 Franken, wer in der Absicht, sich oder einen anderen unrechtmässig zu bereichern, einem Ausländer die rechtswidrige Einreise oder das rechtswidrige Verweilen im Lande erleichtert oder vorbereiten hilft. Der gleichen Strafdrohung unterliegt der Täter, der ohne Bereicherungsabsicht für eine Vereinigung oder Gruppe von Personen handelt, die sich zur fortgesetzten Begehung dieser Tat zusammengefunden haben.

Gemäss Artikel 37 des Übereinkommens und Artikel 1 dieses Protokolls sind die Zusatzprotokolle im Zusammenhang mit dem Übereinkommen zu lesen. Der Geltungsbereich des Übereinkommens erstreckt sich auf Straftaten gemäss den Artikeln 5, 6, 8 und 23 sowie auf schwere Straftaten im Sinne von Artikel 2, wenn die Straftat grenzüberschreitender Natur ist und eine organisierte kriminelle Gruppe daran mitgewirkt hat (Art. 3 Ziff. 1 Übereinkommen). Anlässlich der Verhandlungen zur Erarbeitung des Übereinkommens wurde erwogen, anstelle des generellen Verweises auf schwere Straftaten eine Liste der massgeblichen Straftaten zu erstellen, auf der auch die Schlepperei hätte figurieren sollen. Da jedoch jeder Staat über ein eigenes Rechtssystem verfügt und sich die Strafdrohungen für die einzelnen Delikte nicht in jedem Land im gleichen Rahmen bewegen, wurde schliesslich auf eine Liste verzichtet. Es wurde damit den einzelnen Staaten überlassen, welche Delikte sie als schwere Straftaten im Sinne der Konvention definieren wollen. Ebenso wenig lässt sich Artikel 6 des Übereinkommens, wonach die Vertragsstaaten die vorsätzlich begangene Geldwäscherei unter Strafe zu stellen und einen möglichst breiten Katalog von Vortaten anzuwenden haben, entnehmen, dass der Menschenschmuggel als Vortat zur Geldwäscherei, also als Verbrechen nach schweizerischem Recht, auszugestalten sei.

Auch wenn vom Zusatzprotokoll somit nicht gefordert, erscheint es als sachgerecht, den Menschenschmuggel de lege ferenda als Verbrechen einzustufen. Der Unrechtsgehalt des Menschenschmuggels ist vergleichsweise hoch, und es können erhebliche Vermögenswerte anfallen, welche sich für die Geldwäscherei eignen. Von Vorteil wäre ausserdem die Bundesgerichtsbarkeit für Taten in diesem Bereich, die von einer kriminellen Organisation ausgehen (Art 340^{bis} Abs.1 StGB) und die Verjährungsfrist von 15 Jahre für Verbrechen (Art. 70 StGB). Auch im internationalen Rechtsvergleich drängt sich ein höherer Strafraum auf. In der Europäischen Union drohen den Tätern für Menschenschmuggel in schwersten Fällen künftig bis zu 8 Jahren Freiheitsentzug¹³⁸. Schliesslich enthalten die revidierten Empfehlungen der FATF eine Liste von Delikten, welche ausdrücklich auch den Menschenschmuggel umfasst. Wie in Ziffer 3.2.7 bereits erwähnt, wird das ANAG und damit auch dessen Strafbestimmungen zur Zeit revidiert. In diesem Zusammenhang sind Bestrebungen

¹³⁸ Rahmenbeschluss des Europäischen Rates (2002/946/JI) betreffend die Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens für die Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt, ABl. L 328 vom 5. Dez. 2002, S. 1–3.

im Gange, den qualifizierten Menschenschmuggel mit einer Freiheitsstrafe bis zu 5 Jahren – in Verbindung mit einer Geldstrafe – zu bedrohen¹³⁹.

Gemäss *Ziffer 1 Buchstabe b* haben die Vertragsstaaten die Fälschung eines Reise- oder Identitätsdokuments (*Bst. bi*) und die Beschaffung, Bereitstellung oder den Besitz eines solchen Dokuments unter Strafe zu stellen (*Bst. bii*), wenn die Handlung zum Zwecke der Ermöglichung der Schlepperei von Migrantinnen und Migranten begangen wurde.

Die beschriebenen Tathandlungen sind durch Artikel 23 Absatz 1 ANAG als *lex specialis* zum StGB (Art. 251 ff.) abgedeckt. Buchstabe bii, Besitz eines gefälschten Dokuments, ist zusammen mit dem Eingangssatz von Buchstabe b zu lesen: Um strafbar zu sein, müssen die Tathandlungen zum Zwecke der Schlepperei von Migrantinnen und Migranten begangen worden sein. Damit wird ebenfalls klar gestellt, dass der oder die Geschleppte selber auch nicht unter dieser Ziffer zu bestrafen ist.

Ebenfalls strafbar zu erklären ist der Umstand, einer Person, die nicht Staatsangehörige des betreffenden Staates ist oder dort keinen ständigen Aufenthalt hat, mit den unter Buchstabe b Ziffer 1 erwähnten oder anderen unrechtmässigen Mitteln zu ermöglichen, in diesem Staat zu verbleiben, ohne die erforderlichen Voraussetzungen für den rechtmässigen Aufenthalt zu erfüllen (*Ziff. 1 Bst. c*). Diese Vorschrift ist durch Artikel 23 ANAG abgedeckt.

Gemäss *Ziffer 2* haben die Vertragsstaaten den Versuch, die Mittäter- und Gehilfenschaft sowie die Anstiftung bezüglich der Straftaten in Ziffer 1 strafbar zu erklären; allerdings wird der Vorbehalt der Grundprinzipien der Rechtsordnung bezüglich einzelner Straftaten zugelassen. Täterschaft und Teilnahme (Anstiftung und Gehilfenschaft) sowie die Strafbarkeit des Versuches werden durch die Regeln des Allgemeinen Teils StGB abgedeckt (vgl. auch Ziff. 2.2.5).

Ziffer 3 umschreibt die erschwerenden Umstände, welche den Straftaten dieses Artikels beizumessen sind, nämlich die Gefährdung oder mögliche Gefährdung des Lebens oder der Sicherheit der betroffenen Migrantinnen und Migranten und ihre unmenschliche oder erniedrigende Behandlung einschliesslich der Ausbeutung. Aufgrund der Grundprinzipien der Strafrechtsordnung kann der Richter die Tat schwere im Rahmen der Strafzumessung berücksichtigen (Art. 63 StGB). Die breiten Strafrahmen lassen ihm einen weiten Spielraum. Ausserdem kommen in den genannten Fällen kumulativ weitere Straftatbestände, so insbesondere der Tatbestand der Gefährdung des Lebens (Art. 127 StGB), in Frage.

Im Zusammenhang mit der Revision des ANAG ist ausserdem eine generelle Verschärfung der Strafrahmen vorgesehen.

4.2.7 Schlepperei der Migranten auf dem Seeweg (Art. 7–9)

Die *Artikel 7–9* sehen eine Zusammenarbeit der Vertragsstaaten vor, um die Schlepperei von Migrantinnen und Migranten auf dem Seeweg zu verhüten und zu bekämpfen. Der Flaggenstaat kann namentlich dem Ersucherstaat erlauben, ein

¹³⁹ Vgl. AB 2004 N 1148 ff.

Schiff anzuhalten oder zu durchsuchen. Jeder Staat bezeichnet eine für solche Hilfeersuchen zuständige Behörde. Artikel 9 sieht Schutzklauseln zu Gunsten des Flaggenstaates vor, dessen Schiff Gegenstand solcher Massnahmen ist.

Der Wortlaut der Artikel 7–9 ist ganz oder teilweise dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über den illegalen Handel mit Suchtstoffen oder psychotropen Substanzen aus dem Jahre 1988 sowie den Übergangsmassnahmen zur Bekämpfung gefährlicher Praktiken im Zusammenhang mit dem Handel oder dem Transport illegaler Migranten auf dem Seeweg der internationalen Schifffahrtsorganisation (IMO) entnommen worden. Im Übrigen vervollständigen die in diesem Protokoll genannten Massnahmen die Konvention von Montego Bay von 1982 über das Seerecht.

Die Ratifikation dieses Protokolls durch Schweiz impliziert keine Modifikation der Gesetzgebung über die Seeschifffahrt unter Schweizer Flagge. Das für Ersuchen im Sinne von Artikel 8 zuständige Amt ist das schweizerische Seeschiffahrtsamt.

4.2.8 Information (Art. 10)

Artikel 10 erinnert daran, dass der Informationsaustausch mit den Rechts- und Verwaltungsordnungen der jeweiligen Staaten in Einklang stehen soll. Um eine grösstmögliche Effizienz zu erreichen, muss von den Vertragsstaaten, welche gemeinsame Grenzen haben oder welche sich an den für den Handel benutzten Routen befinden, ein besonderer Einsatz geleistet werden. Dies trifft insbesondere auf internationale Flughäfen zu. Das Ziel dieses Austausches bezieht sich auf die Verhütung und Bekämpfung der Schlepperei von Migrantinnen und Migranten.

Ziffer 1 enthält eine unvollständige Liste von Informationen, auf welche sich dieser Austausch stützen soll. Es handelt sich insbesondere um Informationen über kriminelle Organisationen, den Methoden der Schlepperei, den Durchlaufsrouten vom Ausgangspunkt bis zum Zielort, den Beförderungsmitteln und den Identitäts- und Reisedokumenten. Der Informationsaustausch muss sich ebenfalls auf die Erfahrungen bei der Gesetzgebung und den Praktiken der Vertragsstaaten beziehen. Um die Kapazität der Vertragsstaaten zu stärken, legten die Verfasser des Protokolls sodann besonderen Wert auf den Informationsaustausch über wissenschaftliche und technische Massnahmen und über Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung der in Artikel 6 erwähnten Straftaten, welche den Kern des Protokolls darstellen.

Gemäss *Ziffer 2* muss der Vertragsstaat, welcher Informationen erhält, jedem Ersuchen des die Informationen übermittelnden Vertragsstaates, das deren Gebrauch einschränkt, nachkommen. Die Bestimmung entspricht Artikel 10 Absatz 3 des Protokolls über die Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere von Frauen und Kindern.

Zum Informationsaustausch vgl. auch Ziff. 3.2.10.

4.2.9 Massnahmen an den Grenzen (Art. 11)

Dieser Artikel entspricht inhaltlich Artikel 11 des Protokolls gegen den Menschenhandel (vgl. Ziff. 3.2.11).

4.2.10 Sicherheit und Kontrolle von Dokumenten (Art. 12)

Dieser Artikel entspricht inhaltlich Artikel 12 des Protokolls gegen den Menschenhandel (vgl. Ziff. 3.2.12).

4.2.11 Rechtmässigkeit und Gültigkeit von Dokumenten (Art. 13)

Dieser Artikel entspricht inhaltlich Artikel 13 des Protokolls gegen den Menschenhandel (vgl. Ziff. 3.2.13).

4.2.12 Ausbildung und technische Zusammenarbeit (Art. 14)

Gemäss *Ziffer 1* dieser Bestimmung sollen die Vertragsstaaten in Erwägung ziehen, Beamte der Einwanderungs- und der sonstigen zuständigen Behörden betreffend die Verhütung der gemäss diesem Protokoll strafbaren Handlungen, die menschliche Behandlung der Opfer und die Achtung ihrer Rechte speziell auszubilden. *Ziffer 2* beinhaltet eine nicht abschliessende Liste von weiteren Bereichen, auf die sich diese Ausbildung beziehen soll. Es handelt sich dabei im Besonderen um die Verbesserung der Sicherheit und der Qualität von Reisedokumenten, den unrechtmässigen Gebrauch von Reise- oder Identitätsdokumenten und die Erkennung und Aufdeckung gefälschter Reise- oder Identitätsdokumente. Die Ausbildung soll auch die Identifizierung organisierter krimineller Gruppen, die Beförderungsmethoden von Migrantinnen und Migranten und die Methoden der Verdunkelung und der Erkennung an den Grenzen enthalten. Das Solidaritätsprinzip, welches in *Ziffer 3* aufgenommen wird, fordert, dass die Vertragsstaaten, welche bereits über einschlägiges Fachwissen verfügen, die Gewährung technischer Hilfe an die Staaten erwägen, welche häufig Herkunfts- oder Transitländer von geschleppten Personen sind.

Die Vorschriften dieser Bestimmung sind in der Migrationspolitik des Bundesrates berücksichtigt (s. die nachfolgenden Ausführungen zu Art. 15). Vertreter des Grenzwachtkorps (EFD) nehmen regelmässig an Lehrgängen über Schleppereiwesen teil, die von internationalen Polizeischulen angeboten werden (vgl. dazu auch Ziff. 2.2.25). Eine spezifisch schweizerische Ausbildung im Bereich Menschen schmuggel wird zum Aufgabenbereich der KSMM gehören.

4.2.13

Sonstige Verhütungsmassnahmen (Art. 15)

Nebst den anderen Präventionsmassnahmen im dritten Kapitel, lädt *Artikel 15* die Vertragsstaaten ein, Aufklärungsprogramme bereitzustellen oder zu verstärken, um der Öffentlichkeit bewusst zu machen, dass die in Artikel 6 genannten Handlungen eine kriminelle Tätigkeit darstellen und häufig von organisierten kriminellen Gruppen begangen werden und dass sie mit Risiken für die Migrantinnen und Migranten verbunden sind. In der *zweiten Ziffer* verpflichten sich die Vertragsstaaten zur Zusammenarbeit im Bereiche der Information in Übereinstimmung mit Artikel 31 Ziffer 5 des Übereinkommens, mit dem Ziel, dass potentielle Migrantinnen und Migranten davon abgehalten werden, Opfer dieses Handels zu werden. Die *dritte Ziffer* hält fest, dass eine gute Prävention der Schleusung von Migrantinnen und Migranten nicht möglich ist, ohne dass die Vertragsstaaten deren sozioökonomische Ursachen, wie Armut und Unterentwicklung, bekämpfen. Deshalb sollen angemessene Entwicklungsprogramme und nationale, regionale und internationale Zusammenarbeitsprogramme, welche den sozioökonomischen Ursachen der Migration Rechnung tragen, von den Vertragsstaaten gefördert und verstärkt werden.

Die Präventionsmassnahmen, welche von diesem Zusatzprotokoll vorgesehen sind, entsprechen der vom Bundesrat im Rahmen seiner Migrationspolitik vertretenen Auffassung. Die durch verschiedene schweizerische Behörden entwickelten Friedensförderungsprogramme, humanitäre und wirtschaftliche Hilfe, örtliche Hilfe und Rückkehrhilfe gehen in die geforderte Richtung. Im Rahmen des neuen Ausländerrechts schlägt der Bundesrat sodann eine Sonderregelung über die Zulassungsbedingungen in der Schweiz vor, wonach im Rahmen von Programmen oder Projekten der Entwicklungshilfe, der Friedensförderung, dem Schutz der Menschenrechte oder der humanitären Politik Aufenthalte bewilligt werden können (s. Art. 30 E-AuG). In die gleiche Richtung zielt der Migrationsdialog, der mit verschiedenen Quellenländern illegaler Migration geführt wird.

Des Weiteren engagiert sich die Schweiz bereits heute aktiv in der internationalen Zusammenarbeit im Bereiche der Migration: Bei ihrer Arbeit im Rahmen der Vereinten Nationen wird sie ihre hauptsächlichen Bemühungen auf die unrechtmässigen Migrationen und die Bewältigung der Fluktuationsströme ausrichten. Indem sie im Rahmen der «Berner Initiative» Regierungsvertreter aus den Herkunfts-, Transit- und Zielländern der Migrantinnen und Migranten, Vertreter intergouvernementaler Instanzen, von Nichtregierungsorganisationen und sachkompetente Rechtsgelehrte vereinigt, hat die Schweiz ebenfalls einen globalen Austauschprozess ins Leben gerufen. Dieser bezweckt durch eine verbesserte zwischenstaatliche Zusammenarbeit einen internationalen Rahmen zu schaffen, der eine harmonische und menschliche Handhabung der internationalen Migration erleichtert.

4.2.14

Schutz- und Hilfsmassnahmen (Art. 16)

Artikel 16 umschreibt die Schutz- und Hilfsmassnahmen in sehr allgemeiner Weise (vgl. dazu auch Art. 25 des Übereinkommens und Art. 6 des Protokolls gegen den Menschenhandel).

Gemäss *Ziffer 1* haben die Vertragsstaaten zu gewährleisten, dass die Opfer des Menschenschuggels denjenigen Schutz erhalten, welcher ihnen nach dem anwendbaren internationalen Recht zusteht. Damit verweist das Zusatzprotokoll auf die vom

jeweiligen Vertragsstaat ratifizierten Menschenrechtsverträge. Das Recht auf Leben, auf Schutz vor Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe wird vom Zusatzprotokoll besonders hervorgehoben. Diese Rechte haben die Vertragsstaaten nicht nur im eigenen Land zu gewährleisten, sondern sie haben auch das Gebot des «non-refoulement» zu beachten. Gemäss diesem Gebot darf ein Ausländer nicht ausgewiesen, ausgeliefert oder abgeschoben werden, wenn es ernsthafte Gründe gibt zu glauben, dass der Ausländer im betreffenden Staat der Folter oder unmenschlicher Behandlung unterworfen würde.

Die Schweiz hat zahlreiche internationale Verträge ratifiziert, welche direkt oder indirekt die Stellung von Opfern des Menschen schmuggels verbessern helfen. Zu nennen sind insbesondere der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Pakt II)¹⁴⁰, die Europäische Menschenrechtskonvention¹⁴¹, die UNO-Folterkonvention¹⁴², die UNO-Flüchtlingskonvention¹⁴³, die UNO-Frauenrechtskonvention¹⁴⁴, die UNO-Kinderrechtskonvention¹⁴⁵, sowie die verschiedenen internationalen Abkommen zur Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels¹⁴⁶, welche zwischen 1904 und 1933 abgeschlossen wurden. Im Jahr 2000 wurde zudem das Fakultativprotokoll zur Kinderrechtskonvention betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie unterzeichnet, dessen Ratifikation für die Schweiz von Priorität ist.

Gemäss *Ziffer 5* haben die Vertragsstaaten bei einer allfälligen Inhaftnahme des Ausländers, welcher Opfer eines Menschen schmuggels wurde, die Bestimmungen des Wiener Übereinkommens über konsularische Beziehungen¹⁴⁷ einzuhalten. Gemäss Artikel 36 Absatz 1 des Wiener Übereinkommens hat der betroffene Vertragsstaat die inhaftierte Person über ihr Recht zu informieren, mit den konsularischen Behörden ihres Heimatstaates Kontakt aufzunehmen. Sofern die inhaftierte Person dies ausdrücklich wünscht, hat der Vertragsstaat danach die zuständigen konsularischen Behörden von der Inhaftierung zu benachrichtigen.

4.2.15 Rückführung geschleppter Migranten (Art. 18)

Diese Bestimmung nimmt in *Ziffer 1* das international anerkannte Prinzip auf, das die Staaten verpflichtet, ihre eigenen Staatsangehörigen wiederaufzunehmen, insbesondere dann, wenn es sich um geschleppte Migrantinnen und Migranten handelt. Mit der Unterzeichnung des Protokolls setzen sich die Vertragsstaaten dafür ein, die

¹⁴⁰ SR 0.103.2

¹⁴¹ SR 0.101

¹⁴² SR 0.105

¹⁴³ SR 0.142.30

¹⁴⁴ SR 0.108

¹⁴⁵ SR 0.107

¹⁴⁶ Internationales Übereinkommen vom 18. Mai 1904 zur Gewährleistung eines wirksamen Schutzes gegen das unter dem Namen «Mädchenhandel» bekannte verbrecherische Treiben (SR 0.311.31), Internationales Übereinkommen vom 4. Mai 1910 zur Bekämpfung des Mädchenhandels (SR 0.311.32), Internationales Übereinkommen vom 30. Sept. 1921 zur Unterdrückung des Frauen- und Kinderhandels (SR 0.311.33), Internationales Übereinkommen vom 11. Okt. 1933 über die Unterdrückung des Handels mit volljährigen Frauen (SR 0.311.34). Die zur Ablösung dieser Übereinkommen bestimmte UN-Konvention «zur Unterdrückung des Menschenhandels und der Ausbeutung der Prostitution Dritter» (GA Res 317 [IV]) ist von der Schweiz bislang nicht ratifiziert worden.

¹⁴⁷ SR 0.191.02

Rückführung dieser Personen ohne ungebührliche oder unangemessene Verzögerung zu akzeptieren und zu erleichtern. Das in Frage stehende Protokoll geht noch weiter, indem es dieses Prinzip auf Migrantinnen und Migranten ausdehnt, welche die Staatsangehörigkeit des Aufnahmestaates nicht besitzen, aber zum Zeitpunkt ihrer Rückführung ein Recht auf ständigen Wohnsitz in seinem Hoheitsgebiet haben. Wenn die betreffenden Personen im Moment der Rückkehr kein solches Recht mehr haben, im Moment der Einreise in den Ersucherstaat jedoch ein solches hatten, erwägt der Aufnahmestaat nach seinem innerstaatlichen Recht die Möglichkeit einer allfälligen erleichterten Rückkehr (*Ziff. 2*).

Während den Vorbereitungsarbeiten bezüglich der Formulierung dieser Klausel wurde argumentiert, dass es nötig sei, eine solche Rückkehr vorzusehen, um Migrantinnen und Migranten abzuhalten und die Tätigkeit von organisierten kriminellen Gruppen zu verhindern, und um Migrantinnen und Migranten das Recht auf Rückkehr in ihren Heimatstaat zu garantieren. Ausserdem wurde präzisiert, dass diese Rückkehr erst nach Überprüfung der Nationalität oder des Rechts auf ständigen Aufenthalt stattfinden könne. Es wurde auch darauf hingewiesen, dass es internationalem Recht widersprechen würde, wenn die Vertragsstaaten diesen Personen die Staatsangehörigkeit entziehen könnten und dass der Ausdruck «Daueraufenthalt» einen langen, nicht aber unbedingt einen unbegrenzten Zeitraum meine.

Die nachfolgenden Absätze des Artikels 18 regeln praktische Fragen: der ersuchte Staat hat ohne ungebührliche oder unangemessene Verzögerung zu überprüfen, ob der Betreffende sein Staatsangehöriger ist oder ein Recht auf ständigen Aufenthalt in seinem Hoheitsgebiet besitzt (*Ziff. 3*). Wenn die betreffende Person keine ordnungsgemässen Ausweispapiere vorweisen kann, bemüht sich der ersuchte Staat, die erforderlichen Reisedokumente oder sonstigen Genehmigungen zur Rückführung in sein Hoheitsgebiet auszustellen (*Ziff. 4*); die Vertragsstaaten müssen alle geeigneten Massnahmen treffen, damit die Rückführung auf eine ordnungsgemässe Weise und unter gebührender Berücksichtigung der Sicherheit und Würde der betreffenden Person, welche Objekt einer in Artikel 6 genannten Handlung wurde, durchgeführt werden kann (*Ziff. 5*); die Vertragsstaaten können mit den zuständigen internationalen Behörden zusammenarbeiten (*Ziff. 6*); Artikel 18 lässt die durch das innerstaatliche Recht des aufnehmenden Vertragsstaates gewährten Rechte von Personen, die Gegenstand der in Artikel 6 genannten Handlungen wurden (*Ziff. 7*), wie auch andere internationale Übereinkommen, welche die Rückführung solcher Personen ganz oder teilweise regeln (*Ziff. 8*), unberührt.

Es ist zu bemerken, dass die Schweiz, die im Annex 9 zum Übereinkommen über die internationale Zivilluftfahrt vom 7. Dezember 1944¹⁴⁸ geregelte Bestimmungen betreffend die Rückführung und Rücknahme von Flugpassagieren, welche die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen, vorbehaltlos anwendet. Zudem ist sie beteiligt an einem langen Verhandlungsprozess und am Abschluss von zahlreichen bilateralen Abkommen über die Wiederaufnahme und den Transit von illegalen Migrantinnen und Migranten. In diesem Zusammenhang beachtet sie bereits heute die in dieser Bestimmung des Zusatzprotokolls entwickelten Ideen und zwar in den laufenden und künftigen Verhandlungen, um eine würdige und sichere Rückkehr solcher Migrantinnen und Migranten zu gewährleisten. Ferner haben die Kantons- und Bundesbehörden gemeinsame Richtlinien für die Repatriierung auf dem Luftweg geschaffen. Diese schliessen im Besonderen alle Zwangsmittel, welche in irgendei-

¹⁴⁸ SR 0.748.0

ner Weise die Gesundheit oder das Leben von Personen gefährden, welche aus der Schweiz ausgewiesen wurden, aus. Zudem haben die zuständigen Behörden einen interkantonalen Pool von Eskortagenten geschaffen, welche eine Ad hoc Ausbildung beim Schweizerisches Polizeinstitut in Neuenburg absolvieren müssen.

4.2.16 Schlussbestimmungen (Art. 19–25)

Die *Artikel 19 bis 25* beinhalten – wie auch die Schlussbestimmungen des Übereinkommens – die üblichen Bestimmungen bezüglich der Beilegung von Streitigkeiten, der Unterzeichnung, dem Verhältnis zu anderen Protokollen, der Genehmigung, dem Inkrafttreten und der Kündigung des Protokolls (vgl. Ziff. 2.2.30).

Vorbehaltsklausel (Art. 19)

Zusätzlich zu den Schlussbestimmungen des Übereinkommens enthält *Artikel 19* eine Vorbehaltsklausel. Sie sieht vor, dass das Protokoll die Rechte, Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten von Staaten und Einzelpersonen gemäss Völkerrecht, namentlich dem humanitären Völkerrecht und dem Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte, nicht berührt. Insbesondere berührt es, soweit anwendbar, das Übereinkommen von 1951 und das Protokoll von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und den darin verankerten Grundsatz der Nichtzurückweisung nicht.

Unterzeichnung, Ratifikation, Inkrafttreten (Art. 21 und 22)

Das Protokoll lag für alle Staaten vom 12. Dezember 2000 bis zum 12. Dezember 2002 am Sitz der Vereinten Nationen in New York zur Unterzeichnung auf (*Art. 21 Abs. 1*). 112 Staaten haben es unterzeichnet und 82 Staaten haben es bislang ratifiziert. Die Schweiz hat das Protokoll am 2. April 2002 unterzeichnet. Jeder Staat kann auch nachträglich dem Protokoll beitreten (*Art. 21 Abs. 4*). Die Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunden müssen beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt werden (*Art. 21 Abs. 3 und 4*).

Artikel 22 hält fest, dass das Protokoll am neunzigsten Tag nach der Hinterlegung der vierzigsten Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde in Kraft tritt, jedoch nicht vor Inkrafttreten des Übereinkommens. Für die Staaten, welche das Protokoll nach diesem Zeitpunkt ratifizieren oder ihm beitreten, tritt das Protokoll am dreissigsten Tag nach der Hinterlegung der Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde durch den Staat, in Kraft. Das Protokoll ist am 28. Januar 2004 in Kraft getreten.

5 Auswirkungen

5.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Der Beitritt zum Übereinkommen und zu den beiden Zusatzprotokollen und deren Umsetzung haben insgesamt keine unmittelbaren finanziellen und personellen Auswirkungen.

Es ist damit zu rechnen, dass die durch das Übereinkommen erleichterte Zusammenarbeit bei der Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von deliktischen Vermögenswerten zu einer Zunahme von Rechtshilfesuchen führen wird. Deren Aus-

mass hängt insbesondere von der Frage ab, wie sich der Kreis der Vertragsstaaten zahlenmässig entwickeln wird.

Dank dem Aufbau der Strafverfolgungsbehörden des Bundes im Zuge der neuen Bundeskompetenzen im Bereich der organisierten Kriminalität, der Geldwäscherei und der Korruption (sog. Effizienzvorlage) sollte es möglich sein, die Konvention selber grundsätzlich ohne zusätzliche personelle Ressourcen umzusetzen. Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass das Netz der von der Schweiz im Ausland stationierten Polizeiattechés im internationalen Vergleich klein ist.

Für die Umsetzung der beiden Zusatzprotokolle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel sowie weitere Massnahmen in diesem Bereich wurden beim Bundesamt für Polizei bereits sieben neue Stellen geschaffen (Geschäftsstelle KSMM sowie Verstärkung der Bundeskriminalpolizei und des Dienstes für Analyse und Prävention in diesem Bereich).

Es ist damit zu rechnen, dass die Umsetzung der Protokolle, insbesondere im Zusammenhang mit konkreten Massnahmen betreffend die Migrationsprävention, Ausbildung, Information, internationale Zusammenarbeit und Zusammenarbeit mit den Beförderungs- und Reiseunternehmen, zu einem Mehraufwand für die übrigen zuständigen Bundesämter (v.a. BFM) führen wird.

Die Beschickung der Staatenkonferenz gemäss Artikel 32 des Übereinkommens ist eine neue Aufgabe, die voraussichtlich mit den bestehenden Ressourcen erfüllt werden kann.

Ob und in welchem Umfang für die Umsetzung des Übereinkommens und der beiden Zusatzprotokolle ein zusätzlicher personeller Aufwand notwendig ist, lässt sich momentan schwer abschätzen. Insgesamt ist jedoch davon auszugehen, dass sich ein allfälliger Zusatzaufwand – jedenfalls mittelfristig – mit den bestehenden Ressourcen bewältigen lässt.

5.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Der Beitritt zum Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und zu den beiden Zusatzprotokollen sowie deren Umsetzung lassen keine direkten volkswirtschaftlichen Auswirkungen erwarten. Immerhin führt eine effektivere Prävention und Bekämpfung der organisierten grenzüberschreitenden Kriminalität sowie des Menschenhandels und des Menschenschmuggels indirekt auch zu finanziellen Entlastungen, so insbesondere bezüglich der Kosten illegaler Migration.

6 Legislaturplanung

Die Vorlage ist im Bericht des Bundesrates über die Legislaturplanung 2003–2007 angekündigt¹⁴⁹.

¹⁴⁹ BBl 2004 1200

Das Übereinkommen vervollständigt die Instrumente des Europarates in den Bereichen der Auslieferung, der Rechtshilfe in Strafsachen, der Wirtschaftskriminalität wie auch der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität. Zudem sind die zwei Zusatzprotokolle des Übereinkommens mit den Instrumenten des Europarates betreffend Menschenhandel und der Schlepperei von Migranten vereinbar (vgl. unter Ziff. 1.3 ff.).

Der Europarat hat ferner ein Ad-hoc-Komitee für die Ausarbeitung einer Europäischen Konvention gegen den Menschenhandel eingesetzt, das seine Arbeit Ende 2004 abgeschlossen hat.