

05.022

**Botschaft  
zum Protokoll zur Änderung  
des Europäischen Übereinkommens zur Bekämpfung  
des Terrorismus**

vom 2. Februar 2005

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

mit der vorliegenden Botschaft unterbreiten wir Ihnen den Entwurf eines Bundesbeschlusses betreffend das Protokoll zur Änderung des Europäischen Übereinkommens zur Bekämpfung des Terrorismus mit Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

2. Februar 2005

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Samuel Schmid

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

---

## Übersicht

*Die Schweiz setzt sich seit jeher mit Nachdruck für die Prävention und Bekämpfung des Terrorismus ein. In diesem Zusammenhang hat sie im Rahmen des Europarats das Europäische Übereinkommen vom 27. Januar 1977 zur Bekämpfung des Terrorismus (SEV Nr. 090; SR 0.353.3) ratifiziert. Sie ist auch Vertragsstaat aller Übereinkommen gegen den Terrorismus, die innerhalb der Vereinten Nationen geschlossen wurden. Diese Übereinkommen ermöglichen eine solide internationale Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Terrorismus.*

*Nach der Welle von Terroranschlägen der letzten Jahre, namentlich nach den Anschlägen von New York im Jahr 2001, muss die internationale Strafrechtsszusammenarbeit verstärkt werden. Die Schweiz beabsichtigt deshalb, dem Protokoll vom 15. Mai 2003 zur Änderung des Europäischen Übereinkommens zur Bekämpfung des Terrorismus (SEV Nr. 190), welches sie an diesem Datum unterzeichnet hat, beizutreten. Dieses neue Instrument beruht hauptsächlich auf den Resolutionen des Europarats und dessen Rechtsvorschriften zum Rechtsstaat und zu den Menschenrechten. Das Protokoll aktualisiert das Übereinkommen von 1977, welches den heutigen Anforderungen an die Bekämpfung terroristischer Kriminalität nicht mehr genügt.*

*Die Vorteile des Protokolls lassen sich wie folgt zusammenfassen:*

- Der Geltungsbereich für strafbare Handlungen im Bereich der Bekämpfung des Terrorismus wird erweitert;*
- Die Menschenrechte werden berücksichtigt (keine Verpflichtung zur Auslieferung, insbesondere wenn das Risiko von Folter oder Todesstrafe besteht);*
- Es wird eine neue Vorbehaltregelung errichtet, welche vorsieht, dass Vorbehalte aufgehoben werden, wenn sie nicht ausdrücklich erneuert werden;*
- Einem Dachgremium des Europarats (CDPC) und einem Gremium der Vertragsstaaten (COSTER) wird die allgemeine Kompetenz zur Überwachung der Anwendung des neuen Instruments übertragen;*
- Dem neuen Instrument können auch Staaten beitreten, die nicht Mitglied des Europarats sind.*

*Bei der Ratifizierung des Übereinkommens im Jahr 1983 behielt sich die Schweiz das Recht vor, die Auslieferung abzulehnen, wenn eine Straftat vorliegt, die als politische Straftat einzustufen ist. In der Praxis wurde dieser Vorbehalt nie geltend gemacht. Er soll nun zurückgezogen werden, weil terroristische Akte zu den schwersten strafbaren Handlungen gehören, namentlich weil sie oft unbeteiligte Zivilpersonen zu Opfern machen. Die «Entpolitisierung» bestimmter terroristischer Straftaten ist für die Schweiz nicht neu. Sie hat nämlich bereits bei der Ratifizierung der Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Terrorismusfinanzierung und Bombenterrorismus eine solche «Entpolitisierung» eingeführt. Das innerstaatliche Recht der Schweiz sieht ebenfalls die Unzulässigkeit der Einrede des politischen*

---

*Charakters von strafbaren Handlungen vor, wenn die betreffende Straftat besonders verwerflich erscheint, weil der Täter zur Erpressung oder Nötigung Freiheit, Leib oder Leben von Menschen in Gefahr brachte. Das Protokoll erfordert keine Änderung des innerstaatlichen Rechts der Schweiz.*

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>Übersicht</b>	<b>1556</b>
<b>1 Ausgangslage</b>	<b>1559</b>
1.1 Europäisches Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus	1559
1.2 Protokoll zur Änderung des Europäischen Übereinkommens zur Bekämpfung des Terrorismus	1560
1.3 Die Schweiz und die Bekämpfung des internationalen Terrorismus	1562
<b>2 Besonderer Teil: Die wichtigsten Bestimmungen des Protokolls</b>	<b>1562</b>
<b>3 Vorbehalte</b>	<b>1572</b>
3.1 Verzicht der Schweiz auf das Anbringen eines Vorbehalts bei der Ratifizierung des Protokolls	1572
3.2 Rückzug des Vorbehalts, den die Schweiz in der Ratifikationsurkunde zum Übereinkommen angebracht hat	1574
<b>4 Auswirkungen</b>	<b>1575</b>
4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen	1575
4.1.1 Für den Bund	1575
4.1.2 Für die Kantone und Gemeinden	1575
4.2 Auswirkungen im Bereich Informatik	1575
4.3 Auswirkungen für die Wirtschaft	1576
<b>5 Legislaturplanung</b>	<b>1576</b>
<b>6 Verhältnis zum europäischen Recht</b>	<b>1576</b>
<b>7 Verfassungsmässigkeit</b>	<b>1576</b>
<b>Bundesbeschluss betreffend das Protokoll zur Änderung des Europäischen Übereinkommens zur Bekämpfung des Terrorismus (Entwurf)</b>	<b>1579</b>
<b>Protokoll zur Änderung des Europäischen Übereinkommens zur Bekämpfung des Terrorismus</b>	<b>1581</b>

# Botschaft

## 1 Ausgangslage

### 1.1 Europäisches Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus

Die internationale Gemeinschaft ist sich seit langem bewusst, dass der Terrorismus bekämpft werden muss. Der Europarat war auf unserem Kontinent die erste internationale Institution, die in diesem Bereich ein entsprechendes Instrument verabschiedet hat. Dabei handelt es sich um das Europäische Übereinkommen vom 27. Januar 1977 zur Bekämpfung des Terrorismus<sup>1</sup> (im Folgenden das Übereinkommen). Dieses Instrument ist darauf ausgerichtet, die Auslieferung der Urheber von Terroranschlägen zu erleichtern. Zu diesem Zweck sind im Übereinkommen die strafbaren Handlungen aufgeführt, die von den Vertragsstaaten im Bereich der internationalen Strafrechtzusammenarbeit nicht mehr als «politische» Straftat angesehen werden können («Entpolitisierung»). Mit dem Übereinkommen wird das Ziel verfolgt, die Bekämpfung des Terrorismus zu erleichtern, indem die zwischen den Mitgliedstaaten des Europarats geltenden Auslieferungs- und Rechtshilfeverträge und -übereinkommen ergänzt und gegebenenfalls angepasst werden. Gemäss einem allgemeinen Grundsatz, der insbesondere im Europäischen Auslieferungsübereinkommen vom 13. Dezember 1957<sup>2</sup> verankert ist, wird eine Auslieferung nicht bewilligt, wenn die strafbare Handlung, derentwegen sie begehrt wird, vom ersuchten Staat als eine politische oder als eine mit einer solchen zusammenhängende strafbare Handlung angesehen wird (Art. 3 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens). Das Europäische Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus hat indessen den Zweck, Auslieferungen und Rechtshilfe im Zusammenhang mit Terrorismus auch für die im Übereinkommen aufgeführten verwerflichen strafbaren Handlungen von Terroristen zu ermöglichen. In diesem Sinn relativiert dieses Übereinkommen den im EAÜe enthaltenen Grundsatz der möglichen Ablehnung einer Auslieferung im Fall von strafbaren Handlungen «politischen Charakters».

Bei den im Übereinkommen erwähnten strafbaren Handlungen handelt es sich um besonders schwere Straftaten wie Flugzeugentführungen, Entführungen von Menschen, Geiselnahmen und um Straftaten, bei deren Begehung eine Bombe, eine Handgranate oder eine Rakete verwendet wird, wenn dadurch Personen gefährdet werden. Ausserdem gibt das Übereinkommen den Vertragsstaaten die Möglichkeit, alle schweren Straftaten, die in einem Angriff auf das Leben, die körperliche Unversehrtheit oder die Freiheit einer Person bestehen, nicht als politische Straftaten anzusehen.

Das Übereinkommen enthält auch eine Nichtdiskriminierungsklausel. Danach verpflichtet keine seiner Bestimmungen einen Vertragsstaat dazu, eine Person auszuliefern, wenn er davon ausgehen muss, dass das Auslieferungsersuchen gestellt wurde, um eine Person wegen ihrer Rasse, ihrer Religion, ihrer Staatsangehörigkeit oder ihrer politischen Anschauungen zu verfolgen oder zu bestrafen (Art. 5 des Übereinkommens).

<sup>1</sup> SR 0.353.3; SEV Nr. 090

<sup>2</sup> SR 0.353.1; EAÜe

## **Protokoll zur Änderung des Europäischen Übereinkommens zur Bekämpfung des Terrorismus**

Insbesondere nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in New York hat die Bekämpfung des Terrorismus neue Dimensionen angenommen. Vor diesem Hintergrund hat der Europarat das Protokoll vom 15. Mai 2003<sup>3</sup> zur Änderung des Europäischen Übereinkommens zur Bekämpfung des Terrorismus (im Folgenden das Protokoll) erarbeitet, das den neuesten Entwicklungen im Bereich der Terrorismusbekämpfung Rechnung trägt. Es ergänzt das Übereinkommen durch neue Bestimmungen und wird dadurch zu einem modernen und effizienten Instrument des Europarats im Kampf gegen den Terrorismus.

Das Ziel des Protokolls stimmt mit den Interessen der Schweiz überein. An der Erarbeitung dieses Instruments hat sich auch eine Schweizer Delegation beteiligt. Sie war im Ausschuss der Regierungsexperten<sup>4</sup> vertreten, der das Protokoll in Berücksichtigung der Massnahmen erarbeitete, die auf nationaler und internationaler Ebene zur Bekämpfung des Terrorismus ergriffen und eingeleitet wurden.

Das Protokoll wurde am 15. Mai 2003 zur Unterzeichnung aufgelegt. An diesem Datum hatte die Schweiz das Protokoll als einer der ersten Signatarstaaten unterzeichnet. Bislang wurde das Protokoll von 42 Staaten<sup>5</sup> unterzeichnet. Zehn Vertragsstaaten<sup>6</sup> des Übereinkommens sind ihm beigetreten oder haben es ratifiziert. Es tritt aber erst in Kraft, wenn es alle Vertragsstaaten ratifiziert haben. Mit seinem Inkrafttreten wird das Protokoll das Europäische Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus abändern (im Folgenden das geänderte Übereinkommen). Das geänderte Übereinkommen wird das Übereinkommen von 1977 ersetzen.

Der Nutzen des neuen Instruments kann in einigen Hauptelementen zusammengefasst werden:

- Erweiterung des Geltungsbereichs des Übereinkommens: Die Liste der terroristischen Straftaten wird durch das Protokoll beträchtlich verlängert und «entpolitisiert». Die aufgeführten strafbaren Handlungen, die aus neuen Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus stammen, werden trotz ihres politischen Inhalts oder ihrer politischen Beweggründe nicht als «politisch» angesehen, so dass eine Auslieferung oder sogar die Leistung von Rechtshilfe möglich ist. Dies gilt in Abweichung von den einschlägigen Bestimmungen in den Auslieferungs- und Rechtshilfeverträgen und -übereinkommen, wonach die Zusammenarbeit für politische Straftaten verweigert werden kann (Art. 1 Abs. 1 und Abs. 2 des Protokolls).

<sup>3</sup> SEV Nr. 190

<sup>4</sup> Genannt «Multidisziplinäre Gruppe Internationaler Kampf gegen den Terrorismus» (GMT), die unter der Aufsicht des Ministerkomitees des Europarats tätig ist.

<sup>5</sup> Albanien, Armenien, Dänemark, Deutschland, Andorra, Österreich, Aserbeidschan, Belgien, Bulgarien, Kroatien, Spanien, Estland, Finnland, Frankreich, Georgien, Griechenland, Ungarn, Irland, Island, Italien, Lettland, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Moldawien, Niederlande, Norwegen, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien, Vereinigtes Königreich (GB), Russland, San Marino, Serbien und Montenegro, Schweden, Schweiz, Türkei, Ukraine, Zypern

<sup>6</sup> Albanien, Armenien, Bulgarien, Zypern, Dänemark, Georgien, Norwegen, Polen, Rumänien, Slowenien

- Einschluss in den Geltungsbereich des Protokolls von strafbaren Handlungen, die mit den Haupttaten in Verbindung stehen. Darunter fallen der Versuch der Begehung einer der Haupttaten; die Teilnahme als Mittäter oder Gehilfe an der Begehung einer der Haupttaten oder an dem Versuch der Begehung einer der Haupttaten; die Organisation oder die Anstiftung zur Begehung einer der Haupttaten (Art. 1 Abs. 3 des Protokolls, mit dem Art. 1 Abs. 2 des geänderten Übereinkommens geschaffen wird). Ähnliche Bestimmungen finden sich in den Internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge<sup>7</sup> sowie zur Bekämpfung des Terrorismus<sup>8</sup>.
- Im Zusammenhang mit der Nichtdiskriminierungsklausel<sup>9</sup>: keine Verpflichtung zur Auslieferung, wenn der betroffenen Person Folter, die Todesstrafe oder eine lebenslange Freiheitsstrafe ohne die Möglichkeit einer vorzeitigen Freilassung auf Bewährung drohen, es sei denn, der ersuchende Staat gibt eine als hinreichend erachtete Zusicherung ab. Diese Klausel wurde hinzugefügt, um das neue Instrument auch gegenüber Staaten zu öffnen, die nicht Mitglied des Europarats sind (Art. 4 Abs. 2 des Protokolls zu Art. 5 des geänderten Übereinkommens).
- Errichtung einer neuen Vorbehalteregelung, welche vorsieht, dass Vorbehalte nur für eine Dauer von 3 Jahren gültig sind, wenn sie nicht ausdrücklich erneuert werden (Art. 12 des Protokolls zu Art. 16 des geänderten Übereinkommens).
- Öffnung des Übereinkommens gegenüber Staaten, die nicht Mitglied des Europarats sind (Art. 10 des Protokolls zu Art. 14 des geänderten Übereinkommens).
- Vereinfachtes Änderungsverfahren für das Hinzufügen neuer terroristischer Straftaten (die in geeigneten Übereinkommen enthalten sind) zur Liste in Artikel 1 (Art. 9 des Protokolls zu Art. 13 des geänderten Übereinkommens); davon betroffen sind ausschliesslich geltende Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus, die im Rahmen der Vereinten Nationen geschlossen wurden.
- Übertragung der allgemeinen Kompetenz, die Anwendung des neuen Instruments zu überwachen, auf eine Dachinstitution des Europarats, d. h. den Europäischen Ausschuss für Strafrechtsfragen (CDPC; Art. 6 des Protokolls zu Art. 10 des geänderten Übereinkommens), und auf eine Konferenz der Vertragsstaaten gegen Terrorismus (COSTER; Art. 13 des Protokolls zu Art. 17 des geänderten Übereinkommens).

<sup>7</sup> SR **0.353.21**, Art. 2 Abs. 3

<sup>8</sup> SR **0.353.22**, Art. 2 Abs. 5

<sup>9</sup> Keine Verpflichtung zur Auslieferung, wenn ernstliche Gründe für die Annahme bestehen, dass das Auslieferungersuchen gestellt wurde, um eine Person wegen ihrer Rasse, ihrer Religion usw. zu verfolgen oder zu bestrafen.

### 1.3

## Die Schweiz und die Bekämpfung des internationalen Terrorismus

Für die Schweiz ist die Bekämpfung des Terrorismus seit vielen Jahren von grosser Bedeutung. Unser Land wurde zwar bis heute von Terroranschlägen verschont. Doch da die Schweiz im Zentrum Europas liegt und über einen international angesehenen Finanzplatz verfügt, kann nicht ausgeschlossen werden, dass sie als Plattform für terroristische Aktivitäten benutzt wird. Die Schweiz unternimmt jedoch alles in ihrer Macht Stehende, um den Terrorismus und die Kriminalität im Allgemeinen zu bekämpfen. So verfügt unser Land insbesondere über moderne Rechtsvorschriften, welche die internationale Strafrechtswissenschaft regeln. Die Schweiz arbeitet in diesem Bereich eng mit den anderen Staaten zusammen, sei es bei der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen, der Auslieferung oder der Überstellung verurteilter Personen. Diese beispielhafte Zusammenarbeit ist möglich, weil die Schweiz Mitglied zahlreicher Verträge und Übereinkommen im Strafrechtsbereich ist und mit dem Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen<sup>10</sup> über eine innerstaatliche Rechtsgrundlage verfügt.

## 2

### Besonderer Teil: Die wichtigsten Bestimmungen des Protokolls

#### *Art. 1*

Der Hauptzweck des Protokolls besteht in der Aktualisierung des Übereinkommens. In diesem Sinn ergänzt Artikel 1 des Protokolls die Liste der im Übereinkommen aufgeführten strafbaren Handlungen, die für die Zwecke der Auslieferung nicht als politische Straftat, als eine mit einer politischen Straftat zusammenhängende oder als eine auf politischen Beweggründen beruhende Straftat angesehen werden. Es handelt sich um eine «Entpolitisierungsklausel». So sind acht Instrumente der Vereinten Nationen für die Bekämpfung des Terrorismus aufgeführt, von denen einige nach der Erarbeitung des Übereinkommens in Kraft getreten sind. Die folgenden Instrumente werden im Übereinkommen beziehungsweise im Protokoll erwähnt: Übereinkommen vom 16. Dezember 1970<sup>11</sup> zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen; Übereinkommen vom 23. September 1971<sup>12</sup> zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt; Übereinkommen vom 14. Dezember 1973<sup>13</sup> über die Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen, einschliesslich Diplomaten; Übereinkommen vom 17. Dezember 1979<sup>14</sup> gegen Geiselnahme; Übereinkommen vom 3. März 1980<sup>15</sup> über den physischen Schutz von Kernmaterial; Protokoll vom 24. Februar 1988<sup>16</sup> zur Bekämpfung widerrechtlicher gewalttätiger Handlungen auf Flughäfen, die der internationalen Zivilluftfahrt dienen; Überein-

<sup>10</sup> Bundesgesetz vom 20. März 1981 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen, IRSG; SR 351.1

<sup>11</sup> SR 0.748.710.2

<sup>12</sup> SR 0.748.710.3

<sup>13</sup> SR 0.351.5

<sup>14</sup> SR 0.351.4

<sup>15</sup> SR 0.732.031

<sup>16</sup> SR 0.748.710.31



kommen vom 10. März 1988<sup>17</sup> zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt; Protokoll vom 10. März 1988<sup>18</sup> zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit fester Plattformen, die sich auf dem Festlandssockel befinden; Übereinkommen vom 15. Dezember 1997<sup>19</sup> zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge; Übereinkommen vom 9. Dezember 1999<sup>20</sup> zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus.

Die «Entpolitisierung» der in diesen Instrumenten aufgeführten strafbaren Handlungen bewirkt eine umfassendere Anwendung der Auslieferungs- und Rechtshilfeverträge und -übereinkommen, die zwischen den betreffenden Staaten in Kraft sind. Dabei geht es insbesondere um das Europäische Auslieferungsübereinkommen, um dessen Zusatzprotokolle vom 15. Oktober 1975<sup>21</sup> und vom 17. März 1978<sup>22</sup>, um das Europäische Übereinkommen vom 20. April 1959<sup>23</sup> über die Rechtshilfe in Strafsachen sowie um dessen Zusatzprotokolle vom 17. März 1978 und vom 8. November 2001<sup>24</sup>.

In Artikel 1 des Protokolls und des Übereinkommens wird das Prinzip verankert, wonach der um Auslieferung ersuchte Staat den politischen Charakter einer Straftat nicht geltend machen kann, wenn es um besonders verwerfliche strafbare Handlungen geht, die in den oben erwähnten Instrumenten zur Bekämpfung des Terrorismus aufgeführt sind.

Dieser Mechanismus gilt bereits im Europäischen Auslieferungsübereinkommen im Zusammenhang mit Angriffen auf das Leben eines Staatsoberhauptes oder eines Mitglieds seiner Familie<sup>25</sup> sowie im Zusatzprotokoll zum Europäischen Auslieferungsübereinkommen bezüglich Völkermord, Kriegsverbrechen und vergleichbaren Verbrechen<sup>26</sup>. Dadurch lassen sich bei terroristischen Delikten die Auslieferungshindernisse überwinden, die sich aus dem politischen Charakter der strafbaren Handlung ergeben, und die Schwierigkeiten lösen, die bestehen, weil eine einheitliche Auslegung des Begriffs «politische Straftat» fehlt. Es gibt keine allgemein anerkannte Definition dieses Begriffs, womit die Auslegung Sache des ersuchten Staates ist<sup>27</sup>. Die «Entpolitisierung» der in Artikel 1 erwähnten strafbaren Handlungen gilt nur für besonders verwerfliche und schwere Straftaten, von denen häufig Zivilpersonen betroffen sind, die mit den Beweggründen, auf denen die strafbare Handlung beruht, nichts gemein haben. Auf Grund der Schwere und der Auswirkungen dieser Straftaten überwiegt das strafrechtliche Element und geht allfälligen politischen Aspekten vor. Eine solche «Entpolitisierung» wurde auch in den kürzlich für die Schweiz in Kraft getretenen Übereinkommen der Vereinten Nationen, dem Internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschlä-

17 SR 0.747.71

18 SR 0.747.711

19 SR 0.353.21; für die Schweiz seit dem 23. Oktober 2003 in Kraft

20 SR 0.353.22; für die Schweiz seit dem 23. Oktober 2003 in Kraft

21 SR 0.353.11

22 SR 0.353.12

23 EUeR, SR 0.351.1

24 SEV Nr. 182, SR 0.351.12

25 Art. 3 Abs. 3 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens

26 Art. 1 des Zusatzprotokolls zum Europäischen Auslieferungsübereinkommen

27 Die neuesten Instrumente der Vereinten Nationen im Bereich der Bekämpfung des Terrorismus, d. h. das Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge von 1997 und das Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus von 1999 liefern indessen gewisse Elemente für die Definition des Begriffs Terrorismus.

ge<sup>28</sup> und dem Internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus<sup>29</sup>, verankert. Die Ratifizierung dieser Instrumente der Vereinten Nationen bedingte keine Änderung des IRSG. Dasselbe gilt für das Protokoll, das ohne Vorbehalt ratifiziert werden kann. Für die im Protokoll erwähnten strafbaren Handlungen findet eine Zusammenarbeit im Rahmen des geltenden materiellen Strafrechts bereits heute statt.

Die strafbaren Handlungen, die in den Instrumenten aufgeführt sind, welche in Artikel 1 erwähnt werden, werden trotz ihres politischen Inhalts oder ihres politischen Beweggrundes nie als «politische» Straftaten angesehen. Diese Bestimmung ändert somit die Auswirkungen der geltenden Auslieferungsabkommen und -übereinkommen hinsichtlich der Beurteilung der Art einer strafbaren Handlung. Sie nimmt dem ersuchten Staat die Möglichkeit, in diesen Fällen ein Auslieferungsersuchen wegen des politischen Charakters der Straftat abzulehnen. Sie begründet indessen keine Verpflichtung zur Auslieferung, da das Übereinkommen und sein Änderungsprotokoll kein Auslieferungsübereinkommen darstellen. Die rechtliche Grundlage der Auslieferung ist nach wie vor der entsprechende Auslieferungsvertrag oder das entsprechende Auslieferungsübereinkommen.

In Artikel 1 des Protokolls sind die folgenden beiden Kategorien von Straftaten aufgeführt:

- Absätze 1 und 2: Straftaten, die in internationalen Übereinkommen bereits enthalten sind; ausdrücklich erwähnt werden die letzten acht Instrumente der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus;
- Absatz 3: Straftaten, die mit den Haupttaten in Verbindung stehen<sup>30</sup>:
  - der Versuch der Begehung einer der Haupttaten;
  - die Teilnahme als Mittäter oder Gehilfe an der Begehung einer der Haupttaten oder an dem Versuch der Begehung einer der Haupttaten;
  - die Organisation einer dieser Haupttaten oder die Anweisung an andere, eine dieser Haupttaten zu begehen oder den Versuch ihrer Begehung zu unternehmen.

#### *Art. 2*

Artikel 2 des Protokolls, eine Kann-Vorschrift, bezweckt, den Geltungsbereich von Artikel 2 des Übereinkommens auf den Versuch, die Helferschaft, die Organisation und die Anstiftung zur Begehung einer solchen Straftat auszudehnen. Nach dieser Bestimmung kann eine nicht unter Artikel 1 des Übereinkommens fallende schwere Gewalttat gegen das Leben, die körperliche Unversehrtheit oder die Freiheit einer Person als nicht politische Straftat angesehen werden. Eine solche schwere Gewalttat, welche eine Gemeingefahr für Personen darstellt, wäre zum Beispiel die Sprengung einer Kernanlage oder eines Staudammes.

<sup>28</sup> Art. 11

<sup>29</sup> Art. 14

<sup>30</sup> In den Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge und zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus gibt es solche Bestimmungen.

### Art. 3

Diese Bestimmung hat für die Schweiz keine Bedeutung, weil sie auch ohne Vertrag, gestützt auf ihr Rechtshilfegesetz (IRSG), im Bereich der Rechtshilfe in Strafsachen mit anderen Staaten zusammenarbeiten kann. Artikel 3 des Protokolls ist jedoch wichtig für Staaten, die für die Zusammenarbeit eine vertragliche Basis brauchen und die ihre Zusammenarbeit auf die Straftaten, die im betroffenen Staatsvertrag aufgelistet sind, begrenzen.

### Art. 4

Der Zweck des Übereinkommens besteht darin, einen Beitrag zur Bekämpfung von Terroranschlägen zu leisten, wenn diese einen Angriff auf die Grundrechte auf das Leben und die Freiheit von Personen darstellen. Das Übereinkommen will den Schutz der Menschenrechte verbessern. Artikel 4 des Protokolls soll sicherstellen, dass das Übereinkommen den Anforderungen nachkommt, die in der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten<sup>31</sup> festgehalten sind.

Artikel 4 Absatz 1 des Protokolls übernimmt den Inhalt von Artikel 5 des Übereinkommens. Es werden zwei neue Absätze hinzugefügt. So wird in Artikel 4 Absatz 2 des Protokolls festgehalten, dass aus dem Instrument keine Verpflichtung zur Auslieferung resultiert, wenn der Person, um deren Auslieferung ersucht wird, die Folter droht.

Artikel 4 Absatz 3 des Protokolls sieht die Möglichkeit vor, die Auslieferung abzulehnen, wenn der Person, um deren Auslieferung ersucht wird, die Todesstrafe oder eine lebenslange Freiheitsstrafe ohne die Möglichkeit der vorzeitigen Freilassung auf Bewährung droht (Todeszelle), es sei denn, der ersuchende Staat gibt eine als hinreichend erachtete Zusicherung ab, dass die Todesstrafe nicht verhängt oder, sollte sie verhängt werden, nicht vollstreckt wird oder dass gegen den Verfolgten keine lebenslange Freiheitsstrafe ohne die Möglichkeit der vorzeitigen Freilassung auf Bewährung verhängt wird.

Diese beiden Absätze sollen unterstreichen, dass eine effiziente Bekämpfung des Terrorismus unter Berücksichtigung der Grundrechte erfolgen muss. Gerechtfertigt sind sie insbesondere im Hinblick auf die Öffnung des Instruments für Staaten, die nicht Mitglied des Europarats sind.

Ein Staat, der diese Bestimmung anwendet und folglich die ersuchte Auslieferung ablehnt, muss dem ersuchenden Staat mitteilen, aus welchen Gründen er dem Auslieferungsgesuchen nicht entsprochen hat. Unter Anwendung des gleichen Grundsatzes sehen das Europäische Auslieferungsübereinkommen<sup>32</sup> und das Europäische Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen<sup>33</sup> vor, dass jede Ablehnung einer Auslieferung oder von Rechtshilfe begründet werden muss.

Wenn die Auslieferung aus Gründen abgelehnt wird, die mit den Menschenrechten zusammenhängen, gilt Artikel 7 des Europäischen Übereinkommens zur Bekämpfung des Terrorismus, in dem der Grundsatz «aut dedere aut judicare» festgehalten ist. Der ersuchte Staat muss die Angelegenheit in diesen Fällen seinen für die Strafverfolgung zuständigen Behörden unterbreiten.

<sup>31</sup> EMRK; SR **0.101**

<sup>32</sup> Art. 18 Abs. 2 EAUe

<sup>33</sup> Art. 19 EueR

#### *Art. 5*

Artikel 5 des Protokolls ist eine Kann-Vorschrift; sie sieht vor, dass die Vertragsstaaten untereinander zusätzliche Vereinbarungen schliessen können, um die Bestimmungen des Übereinkommens zu ergänzen oder die Anwendung der darin enthaltenen Grundsätze zu erleichtern. Dies vereinfacht die Realisierung der im Übereinkommen enthaltenen Ziele. Eine ähnliche Bestimmung ist bereits im Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen<sup>34</sup> und im Europäischen Auslieferungsübereinkommen<sup>35</sup> enthalten.

#### *Art. 6*

Artikel 6 Absatz 2 des Protokolls überträgt dem Europäischen Ausschuss für Strafrechtsfragen des Europarats (CDPC) die allgemeine Kompetenz, die Anwendung des geänderten Übereinkommens zu überwachen. Dabei orientiert er sich an anderen bestehenden europäischen Übereinkommen im Strafrechtsbereich, wie zum Beispiel am Zusatzprotokoll zum Europäischen Auslieferungsübereinkommen<sup>36</sup>.

Die in Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe a des Protokolls festgehaltene Verpflichtung zielt darauf ab, dass der CDPC über allfällige Auslegungs- und Anwendungsschwierigkeiten im Zusammenhang mit dem geänderten Übereinkommen auf dem Laufenden gehalten wird, damit er gütliche Regelungen erleichtern und gegebenenfalls erforderliche Anpassungen vorschlagen kann. Diese Aufgaben, die dem CDPC bereits nach dem Übereinkommen zufallen (sich über die Anwendung des Übereinkommens auf dem Laufenden halten und soweit erforderlich eine gütliche Beilegung aller Schwierigkeiten erleichtern, die im Zusammenhang mit der Anwendung des Übereinkommens auftreten), wurden mit zusätzlichen Tätigkeiten ergänzt<sup>37</sup>.

Diese allgemeine Aufsichtsfunktion kommt dem CDPC weiterhin zu, unabhängig von der besonderen Aufsichtskompetenz, die der Konferenz der Vertragsstaaten gegen Terrorismus (COSTER) hinsichtlich gewisser Bestimmungen des geänderten Übereinkommens übertragen wird. Diese Konferenz wird gemäss Artikel 13 des Protokolls (bzw. Artikel 17 des geänderten Übereinkommens) neu geschaffen. Der CDPC und die COSTER haben beide die Aufgabe, einen Beitrag zur Wirksamkeit des geänderten Übereinkommens zu leisten. Der CDPC ist ein Ausschuss auf Regierungsebene, der unter der Aufsicht des Ministerkomitees steht und mit der Anwendung und Überwachung der internationalen Zusammenarbeit in Strafsachen beauftragt ist, während es sich bei der COSTER um einen Ausschuss handelt, der speziell im Zusammenhang mit dem geänderten Übereinkommen geschaffen wurde. Wenn es sich als notwendig erweist, werden die beiden Ausschüsse eng zusammenarbeiten.

#### *Art. 7*

Artikel 7 des Protokolls passt das im Übereinkommen geregelte Schiedsverfahren im Hinblick auf die Öffnung des Instruments für Staaten, die nicht Mitglied des Europarats sind, an.

<sup>34</sup> Art. 26 Abs. 3 EueR

<sup>35</sup> Art. 28 Abs. 2 EAUe

<sup>36</sup> Art. 7 Zusatzprotokoll zum EAUe

<sup>37</sup> Die neuen Aufgaben des CDPC werden unter Buchstabe a–g von Artikel 6 Absatz 2 des Protokolls aufgelistet.

Diese Bestimmung regelt die Beilegung – durch ein Schiedsverfahren – von Streitigkeiten bezüglich der Auslegung oder Anwendung des geänderten Übereinkommens, die durch die Intervention des CDPC oder durch Verhandlungen nicht behoben werden konnten.

Die Übereinkommen des Europarats – so auch das Übereinkommen – stehen traditionell ausschliesslich den Mitgliedstaaten des Europarats offen. Diese Instrumente räumen dem Präsidenten des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte bei Schiedsverfahren eine bedeutende Funktion ein. Dies hat seine Ursache darin, dass alle Mitgliedstaaten des Europarats Vertragsstaaten der EMRK sind und der Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte unterstehen. Doch die Öffnung des geänderten Übereinkommens für Nichtmitgliedstaaten im Sinn von Artikel 10 des Protokolls muss in einem geeigneten Schiedsgerichtsverfahren zum Ausdruck kommen: Wenn ein Nichtmitgliedstaat in eine Streitigkeit verwickelt ist, muss die Angelegenheit einem internationalen Gerichtshof vorgelegt werden können, der ausserhalb der Strukturen des Europarats steht. Dies ist gemäss der vorliegenden Bestimmung der Fall, da diese eine Intervention des Präsidenten des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte bei Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten des Europarats wie auch eine Intervention des Präsidenten des Internationalen Gerichtshofs, d. h. eines internationalen Gerichts ausserhalb der Strukturen des Europarats, vorsieht. Das heisst, dass jeder Vertragsstaat einen Schiedsrichter bestellt und diese einen dritten Schiedsrichter als Obmann bestellen. Wenn ein Vertragsstaat keinen Schiedsrichter bestellt oder wenn die Schiedsrichter keinen Obmann bestellen, so wird der fehlende Schiedsrichter oder Obmann – auf Antrag – vom Präsidenten des Internationalen Gerichtshofs oder vom Präsidenten des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte bestellt, je nach dem, ob die Streitigkeit einen Nichtmitgliedstaat des Europarats betrifft oder nicht.

Das Gericht urteilt nach seinem eigenen Verfahren, wobei bestimmte Regeln befolgt werden müssen: Die Entscheide des Gerichts werden mit einfacher Mehrheit gefällt, wobei dem Obmann (d. h. dem Präsidenten) der Stichentscheid zukommt, wenn keine Mehrheit erreicht werden kann. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn mehr als zwei Staaten in eine Streitigkeit verwickelt sind.

#### *Art. 8*

Bei dieser Bestimmung geht es um das allgemeine Änderungsverfahren. Gemäss den ordentlichen Verfahren, die für den Abschluss von Übereinkommen des Europarats gelten, kann jeder Vertragsstaat oder das Ministerkomitee Änderungen des Übereinkommens vorschlagen. Das Ministerkomitee kann die vorgeschlagenen Änderungen mit der in Artikel 20 Bst. d der Satzung des Europarats vom 5. Mai 1949<sup>38</sup> vorgesehenen Mehrheit beschliessen. Diese entspricht zwei Drittel der Stimmen und der Mehrheit der Vertreter, die Einsitz im Ministerkomitee haben. Gemäss Artikel 12 Absatz 2 des geänderten Übereinkommens werden die Änderungen anschliessend den Vertragsstaaten und nötigenfalls dem CDPC vorgelegt. Wenn alle Vertragsstaaten (Mitgliedstaaten und Nichtmitgliedstaaten des Europarats) dem Generalsekretär die Annahme der Änderungen notifiziert haben, sieht Artikel 12 Absatz 3 des Übereinkommens vor, dass die Änderungen am dreissigsten Tag nach der Bekanntgabe der Annahme durch den letzten Vertragsstaat in Kraft treten.

<sup>38</sup> SR 0.192.030

Unter Anwendung des Verfahrens für den Abschluss von Übereinkommen des Europarats und entsprechend der dem Generalsekretär des Europarats übertragenen Funktion als Verwahrer der europäischen Übereinkommen nimmt der Generalsekretär die vorgeschlagenen Änderungen entgegen (Art. 12 Abs. 1 des geänderten Übereinkommens). Er übermittelt diese an die Vertragsstaaten zur Annahme (Art. 12 Abs. 2 des geänderten Übereinkommens), nimmt die Notifikation der Annahme durch diese Staaten entgegen und teilt ihnen das Inkrafttreten der Änderungen mit (Art. 12 Abs. 3 des geänderten Übereinkommens).

#### *Art. 9*

Mit dieser Bestimmung wird ein neues, vereinfachtes Änderungsverfahren zur Aktualisierung der in Artikel 1 des Protokolls und des Übereinkommens enthaltenen Liste der Übereinkommen eingeführt. Die durch den neuen Artikel 13 Absatz 1 des geänderten Übereinkommens eingeführte Vereinfachung ersetzt die Aushandlung eines Zusatzprotokolls durch ein beschleunigtes Änderungsverfahren, wenn die in Artikel 1 aufgeführte Liste mit entsprechenden Instrumenten der Vereinten Nationen ergänzt werden muss. Ein solches beschleunigtes Änderungsverfahren stellt hinsichtlich der Übereinkommen des Europarats eine Neuheit dar. Es orientiert sich an den geltenden Übereinkommen der Vereinten Nationen im Bereich der Bekämpfung des Terrorismus wie beispielsweise am Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus<sup>39</sup>.

Gemäss Artikel 13 Absatz 1 des geänderten Übereinkommens müssen für dieses beschleunigte Verfahren die folgenden vier Grundvoraussetzungen erfüllt sein:

- die Änderung bezieht sich auf die Liste der in Artikel 1 Absatz 1 des geänderten Übereinkommens enthaltenen Übereinkommen;
- die Änderung betrifft ausschliesslich Übereinkommen, die im Rahmen der Vereinten Nationen geschlossen wurden, die sich eigens mit dem internationalen Terrorismus befassen und die in Kraft getreten sind.

Solche Änderungen können von jedem Vertragsstaat oder vom Ministerkomitee vorgeschlagen werden. Sie werden den Vertragsstaaten vom Generalsekretär des Europarats übermittelt.

Artikel 13 Absatz 2 des geänderten Übereinkommens sieht vor, dass die Konsultation und die Annahme einer vorgeschlagenen Änderung durch das Ministerkomitee ebenfalls nach dem Verfahren erfolgen, das in Artikel 12 Absatz 2 des geänderten Übereinkommens festgehalten ist.

Abgesehen davon, dass Artikel 12 des geänderten Übereinkommens sich auf das allgemeine Änderungsverfahren und Artikel 13 sich auf die Vereinfachung des Änderungsverfahrens beziehen, bestehen die verfahrensmässigen Unterschiede zwischen Artikel 12 und 13 des geänderten Übereinkommens im Zeitraum, der dem Inkrafttreten der Änderung vorangeht, sowie in den Wirkungen eines Einspruchs. So tritt gemäss Artikel 12 Absatz 3 des geänderten Übereinkommens jede Änderung, die entsprechend dem allgemeinen Änderungsverfahren vorgenommen wird, am dreissigsten Tag nach der Notifikation der Annahme durch den letzten Vertragsstaat gegenüber dem Generalsekretär des Europarats in Kraft. Und gemäss Artikel 13 Absätze 2, 3, 4 und 5 des geänderten Übereinkommens tritt eine Änderung, die nach

<sup>39</sup> Art. 23 dieses Übereinkommens

dem vereinfachten Verfahren vorgenommen wird, nach Ablauf eines Zeitabschnitts von einem Jahr nach ihrer Übermittlung an die Vertragsstaaten in Kraft, sofern weniger als ein Drittel der Vertragsstaaten einen Einspruch notifizieren (Art. 13 Abs. 4 des geänderten Übereinkommens). Wenn im Sinn von Artikel 13 Absatz 3 des geänderten Übereinkommens ein Drittel oder mehr der Vertragsstaaten dem Generalsekretär des Europarats einen Einspruch gegen das Inkrafttreten der Änderung notifizieren, tritt diese nicht in Kraft.

Gemäss Artikel 13 des geänderten Übereinkommens ist demzufolge die Annahme einer Änderung durch alle Vertragsstaaten für das Inkrafttreten der Änderung nicht erforderlich. Entsprechend Artikel 13 Absatz 4 des geänderten Übereinkommens tritt die Änderung für alle Vertragsstaaten in Kraft, die keinen Einspruch notifiziert haben. Gemäss Artikel 13 Absatz 5 des geänderten Übereinkommens tritt eine Änderung für jene Staaten, die einen Einspruch dagegen notifiziert haben, am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf den Tag folgt, an dem sie dem Generalsekretär des Europarats ihre nachträgliche Annahme notifiziert haben.

#### *Art. 10*

Artikel 10 des Protokolls sieht eine Öffnung des Übereinkommens für Beobachterstaaten des Europarates und für andere Staaten vor. Bisher stand das Übereinkommen nur Mitgliedstaaten offen.

Der neue Artikel 14 Absatz 1 des geänderten Übereinkommens legt fest, dass die Beobachterstaaten beim Europarat automatisch die Möglichkeit haben, dem Abkommen wie die Mitgliedstaaten beizutreten.

Gemäss Artikel 14 Absatz 3 des geänderten Übereinkommens können die anderen Nichtmitgliedstaaten auf Einladung des Ministerkomitees des Europarats Vertragsstaaten werden, wobei das Ministerkomitee zuvor den CDPC zu konsultieren hat. Dieser Unterschied bei der Behandlung von Nichtmitgliedstaaten mit und ohne Beobachterstatus resultiert aus dem speziellen Status der Beobachterstaaten beim Europarat, der einen Entscheid des Ministerkomitees voraussetzt.

Die Öffnung für die Beobachterstaaten gilt ab dem Inkrafttreten des Protokolls<sup>40</sup>.

In Artikel 14 Absatz 4 des geänderten Übereinkommens (bisheriger Art. 11 Abs. 3 des Übereinkommens, der aus formellen Gründen angepasst wird) ist festgelegt, dass das geänderte Übereinkommen für jene Vertragsstaaten, die das Übereinkommen später ratifizieren, annehmen oder genehmigen, drei Monate nach Hinterlegung der Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunde in Kraft tritt.

#### *Art. 12*

Artikel 12 des Protokolls regelt das System der Vorbehalte im geänderten Übereinkommen neu. Er ist das Ergebnis von langen Verhandlungen. Das vorgesehene System wurde im Vergleich mit dem System im Übereinkommen überarbeitet und einer Reihe von Bedingungen sowie einem Kontrollverfahren unterstellt.

In Artikel 12 Absatz 1 des Protokolls ist festgelegt, dass Vorbehalte zum Übereinkommen, die vor Auflegung des Protokolls zur Unterzeichnung angebracht wurden, auf das geänderte Übereinkommen nicht anwendbar sind.

<sup>40</sup> Vgl. Art. 18 des Protokolls

Das neue System der Vorbehalte des geänderten Übereinkommens unterliegt bestimmten Bedingungen:

- Gemäss Artikel 12 Absatz 3 des Protokolls und Artikel 16 Absatz 1 des geänderten Übereinkommens ist die Möglichkeit, einen Vorbehalt anzubringen, auf jene Staaten beschränkt, die am 15. Mai 2003 Vertragsparteien des Übereinkommens waren.
- Gemäss Artikel 12 Absätze 1 und 7 des Protokolls werden die Vorbehalte, die diese Staaten zum Übereinkommen gemäss Artikel 13 des Übereinkommens anbringen konnten, am Tag des Inkrafttretens des geänderten Übereinkommens unwirksam. Diese Staaten haben die Möglichkeit, ihre Vorbehalte zum Zeitpunkt der Unterzeichnung oder anlässlich der Hinterlegung ihrer Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunde des geänderten Übereinkommens anzubringen.
- Ein Staat, der einen solchen Vorbehalt anbringt, kann eine Auslieferung im Zusammenhang mit den in Artikel 1 aufgeführten strafbaren Handlungen ablehnen. Gemäss Artikel 12 Absatz 3 des Protokolls und Artikel 16 Absatz 1 des geänderten Übereinkommens muss er jedoch den Vorbehalt im Einzelfall anwenden. Er muss dies auf der Grundlage einer «gebührend begründeten Entscheidung» tun, d. h. auf der Basis einer entsprechenden schriftlichen Erklärung, in der die tatsachenbezogenen und rechtlichen Beweggründe, die zur Ablehnung des Auslieferungersuchens geführt haben, klar und detailliert erläutert werden. Schliesslich hat er bei der Bewertung der Straftat deren besonders schwer wiegende Merkmale gebührend zu berücksichtigen.

Unter Berücksichtigung all dieser Elemente steht es dem ersuchten Staat vorbehaltlich der übrigen Bedingungen, die in Artikel 12 des Protokolls (bzw. Artikel 16 des geänderten Übereinkommens) festgelegt sind, frei, einem Auslieferungersuchen zu entsprechen oder dieses abzulehnen.

Im Gegensatz zur unbegrenzten Gültigkeit von Vorbehalten im Sinn von Artikel 13 des Übereinkommens sieht Artikel 12 Absatz 7 des Protokolls die folgenden Ergänzungen vor:

- Gemäss Artikel 16 Absatz 5 des geänderten Übereinkommens sind angebrachte Vorbehalte ab dem Tag des Inkrafttretens des geänderten Übereinkommens für den betreffenden Staat für einen Zeitabschnitt von drei Jahren gültig. Nach Ablauf dieser Frist muss der Vorbehalt ausdrücklich erneuert werden; andernfalls wird er unwirksam.
- In Artikel 16 Absatz 6 des geänderten Übereinkommens ist ein Verfahren für das automatische Erlöschen von nicht erneuerten Vorbehalten festgelegt. Danach muss ein Vertragsstaat, der seinen Vorbehalt aufrechterhält, die Gründe für die Aufrechterhaltung erläutern. Artikel 16 Absätze 5 und 6 des geänderten Übereinkommens orientieren sich an Artikel 38 Absätze 1 und 2 des von der Schweiz unterzeichneten Strafrechtsübereinkommens des Europarats vom 27. Januar 1999 gegen Korruption (Gültigkeit und Prüfung von Erläuterungen und Vorbehalten). Mit diesen Bestimmungen soll sichergestellt werden, dass die Vertragsstaaten ihre angebrachten Vorbehalte regelmässig überprüfen.



- Ein Staat, der die Auslieferung auf Grund eines angebrachten Vorbehalts gemäss Artikel 16 des geänderten Übereinkommens ablehnt, muss die Artikel 6 und 7 des Übereinkommens anwenden. Im Sinn von Artikel 16 Absatz 7 des geänderten Übereinkommens hat der ersuchte Staat, der ein Auslieferungersuchen eines ersuchenden Staates ablehnt, den Fall seinen zuständigen Behörden zur Strafverfolgung zu unterbreiten. Der ersuchte Staat und der ersuchende Staat können jedoch vereinbaren, dass der Fall nicht den zuständigen Behörden des ersuchten Staates zur Strafverfolgung unterbreitet wird. Wenn der ersuchende oder der ersuchte Staat der Auffassung ist, dass er nicht genügend Elemente zusammengetragen hat, um die Angelegenheit einem Gericht des ersuchten Staates vorzulegen, kann es angemessen erscheinen, die Untersuchung fortzusetzen, bis die Angelegenheit richtig beurteilt werden kann. Unterbreitet der ersuchte Staat den Fall seinen zuständigen Behörden zur Strafverfolgung, so haben die zuständigen Behörden gemäss Artikel 16 Absatz 7 des geänderten Übereinkommens den Fall in derselben Weise zu untersuchen und zu entscheiden wie bei einer vergleichbaren schweren Straftat nach dem Recht dieses Staates. Der ersuchte Staat hat den ersuchenden Staat und den Generalsekretär des Europarats über den Ausgang des Verfahrens in Kenntnis zu setzen. Der Generalsekretär wiederum unterrichtet die COSTER.
- Mit Artikel 16 Absatz 8 des geänderten Übereinkommens wird die *Maxime* «aut dedere aut judicare» ausgebaut, indem die Verpflichtung eingeführt wird, dem ersuchenden Staat die Entscheidung, das Auslieferungersuchen abzulehnen, umgehend mitzuteilen.

Der in Artikel 16 Absatz 7 des geänderten Übereinkommens verwendete Begriff «ohne ungerechtfertigte Verzögerung» und die in Artikel 16 Absatz 8 des geänderten Übereinkommens enthaltene Formulierung «innerhalb einer angemessenen Frist» sind bedeutungsgleich. Diese Begriffe enthalten beide einen gewissen Interpretationsspielraum. Sie sind entsprechend den Umständen des Falles unter Berücksichtigung von Kriterien wie der Komplexität der Angelegenheit und des Verhaltens der Person auszulegen, um die es beim Auslieferungersuchen geht.

Ist ein ersuchender Staat der Auffassung, ein ersuchter Staat, der einen Vorbehalt angebracht hat, habe die Bedingungen von Artikel 16 Absatz 1 («gebührend begründete Entscheidung» usw.), von Artikel 16 Absatz 2 (Straftaten, für die der Vorbehalt gilt und die in der Erklärung des ersuchten Staates nicht angegeben werden) und/oder von Artikel 16 Absatz 7 des geänderten Übereinkommens (festgelegte *Maxime* «aut dedere aut judicare» nicht berücksichtigt) nicht erfüllt, beispielsweise weil im ersuchten Staat nicht gemäss Artikel 16 Absatz 7 des geänderten Übereinkommens innert angemessener Frist ein gerichtlicher Entscheid zur Angelegenheit gefällt wurde, hat der ersuchende Staat die Möglichkeit, an die COSTER zu gelangen.

### *Art. 13*

Mit dieser Bestimmung wird das Übereinkommen mit Artikel 17 ergänzt, der die Schaffung einer Konferenz der Vertragsstaaten, der so genannten «COSTER», vorsieht (steht für «Contracting States against Terrorism», im Deutschen: Vertragsstaaten gegen Terrorismus). Dieser Konferenz werden verschiedene Aufgaben im Zusammenhang mit der Kontrolle des Übereinkommens übertragen.

An der Konferenz, die nach dem Vorbild des von der Schweiz unterzeichneten Übereinkommens zur Bekämpfung der Cyberkriminalität vom 23. November 2001 geschaffen wurde, können sich alle Vertragsstaaten beteiligen.

Durch die Schaffung dieses speziellen Kontrollausschusses wird die Rolle, die dem Europäischen Ausschuss für Strafrechtsfragen (CDPC) übertragen wird, nicht in Frage gestellt. Die COSTER hat mit diesem Ausschuss bei der Ausübung ihrer Funktionen eng zusammenzuarbeiten. Die COSTER spielt hinsichtlich der angebrachten Vorbehalte eine entscheidende Rolle. Sie hat das Verfahren zu gewährleisten, das zur Anwendung kommt, wenn geprüft werden muss, ob die Ablehnung der Auslieferung mit dem Übereinkommen vereinbar ist.

Mit Artikel 17 des geänderten Übereinkommens wird die COSTER ausserdem beauftragt, im Rahmen der rechtlichen Aktivitäten des Europarats für die Bekämpfung des Terrorismus ein breiteres Aufgabenfeld abzudecken:

- Gemäss Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe c des geänderten Übereinkommens dient sie als Plattform für den Austausch von Informationen über bedeutsame rechtliche und politische Entwicklungen auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung.
- Gemäss Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe d des geänderten Übereinkommens hat sie auf Ersuchen des Ministerkomitees die im Rahmen des Europarats auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung getroffenen Massnahmen zu prüfen und gegebenenfalls Vorschläge für zusätzliche Massnahmen auszuarbeiten, die insbesondere zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung erforderlich sind.
- Ferner hat sie unter Anwendung von Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe e Stellungnahmen auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung auszuarbeiten und die vom Ministerkomitee erteilten Aufträge auszuführen.

### **3                                    Vorbehalte**

#### **3.1                                Verzicht der Schweiz auf das Anbringen eines Vorbehalts bei der Ratifizierung des Protokolls**

Bei den besonders verwerflichen Straftaten, die unter den Geltungsbereich des Protokolls fallen, handelt es sich wegen der angewandten Methode oder der Beweggründe des Täters und der unverhältnismässigen Ergebnisse um so schwere strafbare Handlungen, dass es nicht gerechtfertigt wäre, einen politischen Charakter dieser Straftaten anzuerkennen. Das strafrechtliche Element geht in diesen Fällen vor und überwiegt allfällige politische Aspekte.

Ausserdem ist die Schweiz Vertragsstaat von zwei Instrumenten der Vereinten Nationen, bei denen die «Entpolitisierung» von terroristischen Akten im Zentrum steht. So enthalten das Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge in seinem Artikel 11 und das Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus in seinem Artikel 14 beide eine Bestimmung, welche die «Entpolitisierung» von im jeweiligen Übereinkommen aufgezählten Straftaten für die Zwecke der Rechtshilfe und der Auslieferung vorsehen. Für unser Land sind diese Instrumente seit dem 23. Oktober 2003 in Kraft. Keiner der Staaten, die diese Instrumente ratifiziert haben, konnte in dieser Sache einen Vorbehalt anbringen.

Somit ist die Schweiz Vertragsstaat von zwei Übereinkommen, die hinsichtlich der internationalen Strafrechtsszusammenarbeit im Bereich der Bekämpfung des Terrorismus ausdrücklich eine vorbehaltlose «Entpolitisierung» vorsehen. Die «ratio legis» dieser Bestimmungen hängt mit der Schwere der entsprechenden Straftaten zusammen, denen kein politischer Charakter mehr zugesprochen werden kann. In diesem Sinn entspricht die Ratifizierung des Protokolls ohne das Anbringen eines Vorbehalts der bestehenden Politik der Schweiz im Bereich der «Entpolitisierung» terroristischer Straftaten.

Zudem findet sich die "Entpolitisierung" bestimmter Straftaten auch im innerstaatlichen Recht der Schweiz. So sieht Artikel 3 Absatz 2 IRSG vor, dass bei bestimmten schweren Straftaten der politische Charakter nicht zu berücksichtigen ist. Diese Bestimmung ist allerdings generell formuliert und nicht nur auf strafbare terroristische Handlungen beschränkt. Sie gilt insbesondere dann, wenn die Straftat besonders verwerflich erscheint, weil der Täter zur Erpressung oder Nötigung Freiheit, Leib oder Leben von Menschen in Gefahr brachte oder zu bringen drohte. Da der Begriff der politischen Straftat nicht definiert ist, hat der betreffende Staat einen gewissen Ermessensspielraum. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts im Zusammenhang mit der Anerkennung des überwiegend politischen Charakters einer relativen politischen Straftat oder einer mit einer relativen politischen Straftat zusammenhängenden Straftat – der von der im ersuchenden Staat verfolgten Person im Sinn des oben erwähnten Artikels 3 IRSG geltend gemacht wird – ist restriktiv. Dasselbe gilt für die Rechtsprechung im Zusammenhang mit absoluten politischen Straftaten<sup>41</sup>. Der Umfang der «Entpolitisierung», die mit den oben erwähnten Instrumenten der Vereinten Nationen und dem Protokoll realisiert wird, geht zweifellos über den Rahmen von Artikel 3 Absatz 2 IRSG hinaus. Da jedoch gemäss Artikel 1 IRSG internationale Vereinbarungen vorgehen, stehen die Bestimmungen der beiden Übereinkommen der Vereinten Nationen wie auch des vorliegenden Protokolls, welche die «Entpolitisierung» der in diesen Instrumenten enthaltenen terroristischen Straftaten vorsehen, im Einklang mit dem innerstaatlichen Recht der Schweiz.

Vor diesem Hintergrund erscheint es angebracht, auf einen solchen Vorbehalt zu verzichten, obwohl die Schweiz als Vertragsstaat des Übereinkommens die Möglichkeit hat, bei der Ratifizierung des Protokolls einen Vorbehalt anzubringen und dies in Bezug auf das Übereinkommen auch bereits getan hat. Der Verzicht auf einen Vorbehalt ermöglicht zum einen eine Harmonisierung der Politik der Schweiz im Bereich der «Entpolitisierung», insbesondere unter Berücksichtigung der Übereinkommen der Vereinten Nationen, die für unser Land bereits in Kraft sind. Zum anderen gehören bei den schweren und verwerflichen Straftaten, auf die sich das Protokoll bezieht, sehr häufig unschuldige Zivilpersonen zu den Opfern, die überhaupt keine Verbindung zu den oben erwähnten Straftaten aufweisen. Die vorbehaltlose Ratifizierung des Protokolls zeugt davon, dass die Schweiz solche Straftaten unmissverständlich verurteilt.

Es muss im Weiteren darauf hingewiesen werden, dass sich das Umfeld von politischen Straftaten im Lauf der Zeit verändert hat. Im Rahmen der neuesten weltweiten Instrumente für die Bekämpfung des Terrorismus ist es ausgeschlossen, dass die

<sup>41</sup> Das Bundesgericht hat insbesondere den politischen Charakter der Ermordung eines Senators der Republik Italien nicht anerkannt: BGE D, vom 15. Februar 1990, Erwäg. 6, zitiert in Robert Zimmermann, *La coopération judiciaire internationale en matière pénale*, 2. Auflage, Ziff. 382, S. 428, Anmerkung 424.

Zusammenarbeit bei so schweren Straftaten unter dem Vorwand verweigert wird, es handle sich um eine politische Straftat. Die Nichtdiskriminierungsbestimmungen in den Instrumenten, die für die Schweiz bereits in Kraft sind, gewährleisten für die Person, die wegen solcher Straftaten verfolgt wird, ein angemessenes Verfahren und eine menschenwürdige Behandlung.

Ausserdem stellt der Europarat die Einhaltung der Menschenrechte sicher. In diesem Rahmen ist es nicht denkbar, dass das Protokoll einem totalitären Staat offensteht, in dem Willkür herrscht. Dank den im Protokoll enthaltenen Nichtdiskriminierungsbestimmungen besteht die Möglichkeit, sich gegen allfällige missbräuchliche Auslieferungsgesuchen zu schützen. So enthält das Protokoll eine Regelung für die Wahrung der Grundwerte im Zusammenhang mit den Menschenrechten. Die betroffene Person kann gegenüber dem ersuchten Staat das Recht auf die Verweigerung der Zusammenarbeit geltend machen, wenn der ersuchende Staat den tatsächlichen Beweggrund seines Auslieferungsgesuchens verschleiert. Schliesslich kann sich die im ausländischen Verfahren gesuchte Person in allen Fällen auf die zwingenden und rechtsverbindlichen Bestimmungen des Völkerrechts berufen. Diese gelten für die Schweiz unabhängig von bilateralen und multilateralen Verträgen, durch die sie gegenüber dem ersuchenden Staat verpflichtet ist. Sie können eine Verweigerung der Schweiz zur Zusammenarbeit rechtfertigen. Demzufolge bieten das zwingende Völkerrecht und das Protokoll ausreichende Garantien.

### **3.2 Rückzug des Vorbehalts, den die Schweiz in der Ratifikationsurkunde zum Übereinkommen angebracht hat**

Das Übereinkommen steht ausschliesslich den Mitgliedstaaten des Europarats offen. Es enthält eine Bestimmung, die das Anbringen eines Vorbehalts ermöglicht. Auf der Grundlage eines solchen Vorbehalts kann der ersuchte Staat die Auslieferung bei allen vom Übereinkommen abgedeckten Straftaten ablehnen, die er als politische Straftaten betrachtet.

Als die Schweiz am 19. Mai 1983 ihre Ratifikationsurkunde zum Übereinkommen hinterlegte, brachte sie in Bezug auf Artikel 1 den folgenden Vorbehalt an:

- «Die Schweiz behält sich das Recht vor, die Auslieferung in Bezug auf eine in Artikel 1 genannte Straftat abzulehnen, die sie als politische Straftat, als eine mit einer politischen Straftat zusammenhängende oder als eine auf politischen Beweggründen beruhende Straftat ansieht; sie verpflichtet sich in diesen Fällen, bei der Bewertung der Straftat deren besonders schwer wiegende Merkmale zu berücksichtigen, insbesondere,
  - a. dass sie eine Gemeingefahr für das Leben, die körperliche Unversehrtheit oder die Freiheit von Personen herbeigeführt hat,
  - b. dass sie Personen betroffen hat, die mit den Beweggründen, auf denen die Straftat beruht, nichts gemein hatten, oder
  - c. dass bei ihrer Begehung grausame oder verwerfliche Mittel angewandt worden sind.»

Das Übereinkommen ist für unser Land am 20. August 1983 in Kraft getreten. Seit dem Inkrafttreten musste die Schweiz diesen Vorbehalt nie anwenden.

Aus den weiter oben dargelegten Gründen, die dagegen sprechen, dass die Schweiz bei der Ratifizierung des Protokolls einen Vorbehalt anbringt, sollte die Schweiz auch auf den Vorbehalt verzichten, den sie bei der Ratifizierung des Übereinkommens angebracht hat.

Gemäss Artikel 12 des Protokolls werden die Vorbehalte, welche die Staaten zum Übereinkommen anbringen konnten, am Tag des Inkrafttretens des Protokolls unwirksam. Diese Staaten haben indessen die Möglichkeit, ihre Vorbehalte zum Protokoll anlässlich der Unterzeichnung oder anlässlich der Hinterlegung ihrer Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunde anzubringen. Für die Schweiz ist es somit angezeigt, dass sie bei der Ratifizierung des Protokolls keinen Vorbehalt anbringt. Damit wird der bei der Ratifizierung des Übereinkommens angebrachte Vorbehalt unwirksam.

Es scheint angebracht, dass der Bundesrat bereits bei der Ratifizierung des Protokolls auf den beim Übereinkommen angebrachten Vorbehalt verzichtet. Wie weiter oben bereits erläutert wurde, entspricht dieser Verzicht der bestehenden Politik der Schweiz im Bereich der «Entpolitisierung» terroristischer Straftaten, wie sie in den für unser Land bereits geltenden Übereinkommen der Vereinten Nationen verankert ist. Dieser Verzicht berücksichtigt auch die Entwicklung des Umfelds von politischen Straftaten, das sich im Laufe der Zeit verändert hat. Die Schweiz signalisiert damit, dass sie schwere und verwerfliche strafbare Handlungen klar verurteilt, die durch terroristische Akte begangen werden und bei denen sehr häufig unschuldige Zivilpersonen, die überhaupt keine Verbindung zu diesen Straftaten aufweisen, zu den Opfern gehören.

## **4 Auswirkungen**

### **4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen**

#### **4.1.1 Für den Bund**

Auf Bundesebene hat das Protokoll keine finanziellen Auswirkungen, und es hat auch keinen zusätzlichen Personalbedarf zur Folge. Das Protokoll enthält keine neue zusätzliche Verpflichtung für die Schweiz, die sie gegenwärtig nicht schon erfüllt, insbesondere durch die Anwendung von zwei Übereinkommen der Vereinten Nationen, d. h. des Übereinkommens zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge und des Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus.

#### **4.1.2 Für die Kantone und Gemeinden**

Auf kantonaler Ebene hat das Protokoll weder zusätzliche Ausgaben noch einen erhöhten Personalbedarf zur Folge.

### **4.2 Auswirkungen im Bereich Informatik**

Das Protokoll hat wahrscheinlich keine Auswirkungen auf den Informatikbereich.

### **4.3 Auswirkungen für die Wirtschaft**

Abgesehen von einer voraussichtlichen Verbesserung der inneren Sicherheit in unserem Land sollte das Protokoll keine Auswirkungen für die Wirtschaft haben. In diesem Sinn ist es ein positives Instrument für die Wirtschaft, das vorteilhafte Auswirkungen auf den schweizerischen Finanzplatz hat.

## **5 Legislaturplanung**

Die Botschaft ist im Bericht über die Legislaturplanung 2003–2007 angekündigt<sup>42</sup>. Um dieses Ziel der Gewährleistung der Sicherheit zu erreichen, muss die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Justiz und Polizei optimiert werden<sup>43</sup>. Durch die Ratifizierung des Protokolls wird die rechtliche Zusammenarbeit in Strafsachen ausgebaut, um die internationale Kriminalität wirksam bekämpfen zu können.

## **6 Verhältnis zum europäischen Recht**

Das Protokoll ist ein Instrument des Europarats und wurde in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union erarbeitet, die aktiv an den Verhandlungen über dieses Instrument teilgenommen haben. Das Protokoll steht somit im Einklang mit dem europäischen Recht. Im Rahmen der Verhandlungen über das Protokoll wurde darauf geachtet, dass keine Bestimmung in das Protokoll aufgenommen wurde, die sich als mit dem europäischen Recht unvereinbar erweisen oder im Zusammenhang mit den geltenden europäischen Übereinkommen Probleme aufwerfen könnte.

Das Protokoll verbessert in diesem Sinn die rechtliche Zusammenarbeit in Strafsachen auf europäischer und aussereuropäischer Ebene. Dies wird insbesondere dadurch erreicht, dass es auch den Beobachterstaaten und anderen Staaten, die vom Ministerkomitee eingeladen werden, offen steht. Es ist eine moderne und wirksame rechtliche Grundlage für die Bekämpfung des Terrorismus, die sich hauptsächlich an den UNO-Übereinkommen orientiert.

## **7 Verfassungsmässigkeit**

Gemäss Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung sind die auswärtigen Angelegenheiten Sache des Bundes. Als Ausfluss dieser Zuständigkeit unterzeichnet der Bundesrat die völkerrechtlichen Verträge mit ausländischen Staaten und unterbreitet diese gemäss Artikel 184 Absatz 2 BV der Bundesversammlung zur Genehmigung. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung zur Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen ergibt sich aus Artikel 166 Absatz 2 BV.

Gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV unterliegen völkerrechtliche Verträge, die unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organi-

<sup>42</sup> BBl 2004 1149 ff., speziell 1184, Ziel 9

<sup>43</sup> Vgl. Bundesbeschluss zu den Zielen der Legislatur 2003–2007, Art. 10, Bst. b BBl 2004 1254

sation vorsehen oder wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert, dem fakultativen Referendum.

Es muss geprüft werden, ob das neue Instrument wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthält oder ob dessen Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Gemäss Artikel 22 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes<sup>44</sup> sind unter rechtsetzenden Normen jene Bestimmungen zu verstehen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Als wichtig gelten Bestimmungen, die im innerstaatlichen Recht auf der Grundlage von Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form eines Bundesgesetzes erlassen werden müssen. Das durch das Protokoll eingeführte neue Instrument begründet zwischen den Vertragsstaaten Verpflichtungen im Bereich der Auslieferung; das Protokoll schafft auch Verpflichtungen gegenüber Einzelpersonen und es verleiht den mit seiner Anwendung beauftragten Behörden entsprechende Kompetenzen. Das neue Instrument enthält somit rechtsetzende Bestimmungen. Diese Bestimmungen müssen ausserdem als wichtig angesehen werden, da sie gemäss Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe b und c BV nur in der Form eines Bundesgesetzes erlassen werden könnten, wenn sie auf nationaler Ebene erlassen werden müssten. Aus den obigen Erläuterungen geht hervor, dass der Beschluss zur Genehmigung des Protokolls gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV dem fakultativen Referendum für völkerrechtliche Verträge untersteht.

<sup>44</sup> Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002; ParlG; SR 171.10

