



Bern, [Datum]

Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen

Erläuternder Bericht
zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens



Übersicht

Mit dem neuen Bundesgesetz sollen die Hamas, Tarn- und Nachfolgegruppierungen sowie Organisationen und Gruppierungen, die im Auftrag oder im Namen der Hamas handeln, verboten werden. Damit können die Behörden des Bundes und der Kantone wirksam gegen diese Organisationen und ihre Unterstützung in der Schweiz vorgehen. Das Verbot schafft zudem Rechtssicherheit für die Finanzintermediäre und trägt dazu bei, einen Missbrauch des Schweizer Finanzsystems durch die Hamas und verwandte Organisationen zu verhindern. Zusätzlich erhält der Bundesrat mit dem neuen Gesetz die Kompetenz, mit der Hamas verwandte Organisationen und Gruppierungen, die eine besondere Nähe zur Hamas haben und mit ihr in Zielsetzung, Führung oder Mitteln übereinstimmen, zu verbieten.

Am 7. Oktober 2023 griff die militante, islamistische und palästinensisch-nationalistische Organisation Hamas aus dem Gazastreifen Israel an. Der Angriff forderte den Tod von fast 1200 Personen aus Israel und auch aus anderen Staaten, so der Schweiz. Bei dem Terrorakt nahm die Hamas nicht nur militärische Ziele, sondern bewusst auch die Zivilbevölkerung durch Raketen- und Bodenangriffe ins Visier. Sie griff ein Open-Air-Musikfestival und Kibbuze an, wobei die Kämpfer der Hamas wahllos Zivilisten erschossen, verstümmelten, verbrannten und sexueller Gewalt aussetzten. Unter den Opfern befanden sich zahlreiche Frauen und Kinder. Die Hamas nahm rund 250 Personen als Geiseln und verschleppte sie in den Gazastreifen. Im Nachgang zum Angriff kündigte die Führung der Hamas an, derartige Angriffe fortzusetzen, bis Israel ausgelöscht sei.

Als Reaktion auf diesen beispiellosen Terrorakt beantragten die Sicherheitspolitischen Kommissionen von National- und Ständerat ein Verbot der Hamas. Der Bundesrat beschloss an seiner Sitzung vom 22. November 2023, dem Parlament ein entsprechendes Gesetz zu unterbreiten. Damit erhalten die Bundesbehörden die notwendigen Instrumente, um gegen allfällige Aktivitäten der Hamas oder die Unterstützung der Organisation in der Schweiz vorzugehen.

Die Hamas, Tarn- und Nachfolgegruppierungen sowie Organisationen und Gruppierungen, die im Auftrag oder im Namen der Hamas handeln, werden verboten und gelten als terroristische Organisationen nach Artikel 260ter Strafgesetzbuch¹ (StGB). Eine Beteiligung oder Unterstützung wird dadurch unter Strafe gestellt. Das Verbot erfasst die Hamas, Tarn- und Nachfolgeorganisationen sowie Organisationen und Gruppierungen, die im Auftrag oder im Namen der Hamas handeln. Mit der Hamas verwandte Organisationen und Gruppierungen sind nur dann verboten, wenn der Bundesrat mittels einer Allgemeinverfügung, welche eine besondere Nähe zur Hamas darlegt, ein Verbot erlässt (Organisationen müssen in Führung, Zielsetzung oder Mitteln übereinstimmen). Wer gegen das Verbot verstösst, wird mit einer Freiheitsstrafe von bis zu zwanzig Jahren oder einer Geldstrafe bestraft.

Das Verbot erleichtert und beschleunigt den Erlass von präventivpolizeilichen Massnahmen. Ebenso wird die Beweisführung bei Strafverfahren betreffend Artikel 260ter StGB erleichtert. Ein Organisationsverbot schafft zudem Rechtsicherheit für Finanzintermediäre bei der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung. Die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) kann so mit ausländischen Behörden einfacher Informationen über Finanzflüsse mit Verdacht auf Terrorismusfinanzierung

¹ SR 311.0

austauschen und verhindern, dass die Hamas oder verwandte Organisationen das Schweizer Finanzsystem zur Finanzierung terroristischer Aktivitäten missbrauchen.

Inhaltsverzeichnis

1	Grundzüge der Vorlage	5
1.1	Ausgangslage.....	5
1.2	Die Hamas.....	5
1.3	Organisationsverbot.....	6
1.4	Untersuchte Varianten.....	7
1.5	Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Variante.....	9
1.6	Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht.....	11
1.7	Vollzug des Gesetzes.....	11
2	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	11
3	Auswirkungen	14
3.1	Auswirkungen auf den Bund.....	14
3.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden.....	14
3.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.....	14
3.4	Auswirkungen auf die Aussenpolitik.....	15
4	Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates	15
5	Rechtliche Aspekte	15
5.1	Verfassungs- und Gesetzmässigkeit.....	15
5.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz.....	17
5.3	Erlassform.....	17
5.4	Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz.....	17

Erläuternder Bericht

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Am 7. Oktober 2023 griff die Hamas aus dem Gazastreifen Israel an. Sie feuerte Raketen Richtung israelisches Territorium und drang in israelisches Gebiet vor. Die Hamas griff mehrere Kibbuze, ein Open-Air-Musikfestival sowie mehrere Militärstellungen an. Bei dem Terrorakt gingen die Kämpfer der Hamas gezielt gegen die Zivilbevölkerung vor. Sie vergewaltigten, töteten, verstümmelten und verbrannten ihre Opfer. Ihre Gräueltaten zeichneten sie mit Videokameras auf. Der Angriff forderte den Tod von fast 1200 Personen aus Israel und auch aus anderen Staaten; unter den Opfern befanden sich zwei Personen mit Schweizer Staatsbürgerschaft. Fast 250 Geiseln verschleppte die Hamas in den Gazastreifen.

Als Reaktion auf den beispiellosen Terrorakt der Hamas vom 7. Oktober 2023 reichte die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates (SiK-N) am 10. Oktober 2023 einstimmig eine Kommissionsmotion ein, die der Nationalrat am 19. Dezember 2023 angenommen hat. Die Motion beauftragt den Bundesrat, die Hamas zu verbieten.² Die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerats (SiK-S) reichte am 27. Oktober 2023 ebenfalls einstimmig eine gleichlautende Kommissionsmotion ein, die der Ständerat am 12. Dezember 2023 an den Bundesrat überwiesen hat.³

Am 11. Oktober 2023, vier Tage nach dem Terrorakt der Hamas erklärte der Bundesrat, dass er die Hamas als terroristische Organisation einstufe, und beauftragte das EDA mit der Abklärung der rechtlichen Grundlagen für ein Verbot dieser Organisation. Aufgrund der rechtlichen Beurteilung und unter Berücksichtigung der Diskussionen in der interdepartementalen Task Force Naher Osten beschloss der Bundesrat am 22. November 2023, dem Parlament ein Bundesgesetz über das Verbot der Organisation Hamas zu unterbreiten.

1.2 Die Hamas

Die Hamas ist eine militante, islamistische und palästinensisch-nationalistische Organisation, die aus einem politischen und einem bewaffneten Arm, den paramilitärischen Izz al-Din al-Kassam-Brigaden, besteht. Sie wurde nach dem Ausbruch der Intifada 1987 von Mitgliedern der Muslimbruderschaft gegründet. Nachdem sich Israel 2006 vollständig aus dem Gazastreifen zurückgezogen hatte, erhielt die Hamas bei den Wahlen in den palästinensischen Autonomiegebieten die Stimmenmehrheit. Als Gründe für den Wahlsieg wurden die zunehmende Radikalisierung aufgrund des über Jahrzehnte ungelösten Nahostkonflikts, das soziale Engagement der Hamas und der Frust der palästinensischen Bevölkerung über die unter der Fatah weit verbreitete Korruption gesehen. Im anschliessenden Kampf um ihre Herrschaft im Gazastreifen eliminierte die Hamas systematisch ihre politischen Gegner, insbesondere die konkurrierende al-Fatah-Partei. Damit wurde sie zur faktischen Autorität im Gaza-Streifen mit Sitz in Gaza-Stadt.

Im Anschluss an ihre Machtübernahme im Gazastreifen zeigte die Hamas keinerlei Bereitschaft, einen demokratischen Prozess fortzusetzen und ihre Macht bei Neuwahlen zur Debatte zu stellen. In ihrer Gründungscharta von 1988 wird zur Tötung von Jüdinnen und Juden sowie zur Zerstörung des Staates Israel aufgerufen sowie ein

² [Medienmitteilung](#) SiK-N vom 10.10.2023; Motion [23.4312](#).

³ [Medienmitteilung](#) SiK-S vom 27.10.2023; Motion [23.4329](#).

antisemitischer Weltverschwörungsmythos kultiviert. Den Oslo-Friedensplan von 1993 hat die Hamas als Verrat zurückgewiesen. Im Jahr 2017 veröffentlichte die Hamas eine aktualisierte Version ihrer Charta, in der sie ihre Haltung gegenüber Israel lockerte. In diesem Dokument akzeptiert die Hamas die Idee eines palästinensischen Staates innerhalb der Grenzen von 1967 und stellt klar, dass sie nicht gegen Juden, sondern nur gegen Zionisten Krieg führe. Die Hamas anerkennt aber Israel als Staat nach wie vor nicht. Die aktuelle Führung der Hamas propagiert erneut die Vernichtung des Staates Israel.

Seit 1993 greifen die Izz al-Din al-Kassam-Brigaden Israels Bevölkerung regelmässig mit terroristischen Mitteln – v.a. Selbstmordattentaten – an. Die Angriffe der Izz al-Din al-Kassam-Brigaden und die bewaffneten Reaktionen Israels führen häufig zu Gewalteskalationen im Gazastreifen und wiederholt zu kriegsähnlichen Zusammenstössen. Diese Lage stellt einen bewaffneten Konflikt im Sinne des humanitären Völkerrechts dar. Der bewaffnete Arm der Hamas ist die wichtigste, aber nicht die einzige bewaffnete Gruppierung in Gaza. Weitere Organisationen wie bspw. der Palestinian Islamic Jihad, die Al-Aqsa Martyrs Brigade oder die Popular Resistance Committees sind ebenfalls in Gaza verwurzelt.

In Europa konzentrieren sich die Netzwerke der Hamas vor allem auf Finanzierungsfragen. Dennoch haben hamasnahe Medien sowie Hamaskader in früheren Krisen dazu aufgerufen, die bewaffneten Aktionen auf israelische und jüdische Ziele ausserhalb der palästinensischen Gebiete und Israels auszuweiten. Eine geplante terroristische Aktivität der Hamas in der Schweiz wird derzeit als eher unwahrscheinlich eingeschätzt, was sich jedoch je nach Entwicklung des Konflikts ändern kann. Die Ereignisse und die Berichterstattung im Zusammenhang mit dem bewaffneten Konflikt in Israel und den besetzten Gebieten in den Medien und den sozialen Netzwerken auch in der Schweiz führen zu einem starken Anstieg antisemitischer Handlungen und könnten Gewalttaten auslösen. Die Situation in Israel und den besetzten Gebieten ist regelmässig Gegenstand von Propagandaaktionen dschihadistischer Kreise, die zu neuen Anschlägen in Europa aufrufen könnten.

Bereits vor dem Angriff der Hamas vom 7. Oktober 2023 initiierte die Bundesanwaltschaft (BA) Vorermittlungen zu Finanztransaktionen, die im Verdacht stehen, der Unterstützung der Hamas zu dienen.

1.3 Organisationsverbot

Als Reaktion auf den Terrorakt vom 7. Oktober 2023 sind zusätzliche Massnahmen nötig, um zu verhindern, dass die Schweiz zu einem Ziel oder einem Rückzugsort der Hamas wird. Mit einem Organisationsverbot erhalten die Behörden die notwendigen Instrumente, um gegen allfällige Aktivitäten der Hamas oder deren Unterstützung in der Schweiz vorzugehen. Das Organisationsverbot und die in Artikel 260ter StGB enthaltene Strafbestimmung liegen im öffentlichen Interesse:

- Das Organisationsverbot erleichtert und beschleunigt den Erlass von präventivpolizeilichen Massnahmen gestützt auf das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS)⁴ und das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG)⁵. Ein Organisationsverbot stützt Massnahmen rechtlich solider ab, erleichtert die Unterbindung von radikalem Gedankengut und stärkt das Zusammenspiel von Kriminalprävention und Strafverfolgung.

⁴ SR 120; Siehe Massnahmen zur Verhinderung terroristischer Aktivitäten, Art. 23e ff. BWIS

⁵ SR 142.20; Siehe Einreiseverbot Art. 67 Abs. 4 AIG und Ausweisung Art. 68 AIG

- Angesichts der Bestrebungen der EU, die Sanktionen im Zusammenhang mit der Hamas auszuweiten, verringert das Organisationsverbot das Risiko, dass die Hamas und verwandte Organisationen die Schweiz als Rückzugsort nutzen. Ebenso verringert sich die Bedrohung durch terroristische Aktivitäten auf schweizerischem Territorium.⁶
- Ein Verbot der Hamas, verbunden mit dem Straftatbestand von Artikel 260ter StGB, geht mit einer erheblichen Erleichterung der Strafverfolgung gegen Hamas-Angehörige sowie gegen entsprechende Unterstützungshandlungen und Propagandaaktionen einher. Der Nachweis, dass die Hamas das Tatbestandsmerkmal einer terroristischen Organisation gemäss Artikel 260ter StGB erfüllt, ist erbracht. Propaganda, Anwerbung, finanzielle Unterstützung und andere Aktivitäten zugunsten der Hamas können strafrechtlich konsequent geahndet werden. Dies schafft mehr Rechtssicherheit und Klarheit für die Polizeibehörden und ermöglicht es ihnen, gezielter gegen Personen vorzugehen, die die Hamas unterstützen. Demonstrationen mit Hamas-Fahnen und -Emblemen können je nach Ausgangslage als Propagandaveranstaltungen untersagt werden. Präventiv kann dies durchaus dazu führen, dass die Teilnehmenden von Demonstrationen auf das Mitführen von Hamas-Symbolen verzichten oder die Organisatoren zu einem solchen Verzicht aufrufen.
- Bereits nach geltendem Recht haben Finanzintermediäre der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) unverzüglich Meldung zu erstatten, wenn der begründete Verdacht besteht, dass Vermögenswerte der Verfügungsmacht einer kriminellen oder terroristischen Organisation unterliegen oder der Finanzierung von Terrorismus dienen. Die Finanzintermediäre können nur schwer eruieren, ob es sich bei Geldern, die über sie fliessen oder bei ihnen liegen, um Gelder terroristischer Organisationen handelt oder deren Finanzierung dienen. Dies gilt besonders dann, wenn eine Organisation nicht offiziell dem Terrorismus zugerechnet wird. Ein gesetzliches Verbot der Hamas und verwandter Organisationen führt deshalb für die Finanzintermediäre in dieser Hinsicht zu Klarheit und Rechtssicherheit. Die MROS kann zudem Informationen nur dann mit ausländischen Partnerbehörden austauschen, wenn bei den Finanzflüssen ein Verdacht auf Terrorismusfinanzierung und das Vorliegen eines Verbrechens vorhanden ist. Mit der vorgesehenen Strafandrohung ist auch Letzteres gegeben. Die internationale Zusammenarbeit ist von entscheidender Bedeutung, um Finanzflüsse nachverfolgen zu können.

1.4 Untersuchte Varianten

Für die Klärung des Vorgehens hat der Bundesrat folgende Varianten geprüft:

- ein Organisationsverbot auf der Grundlage des Nachrichtendienstgesetzes;
- ein Organisationsverbot auf der Grundlage einer verfassungsunmittelbaren Verordnung oder Verfügung («Notrecht»);
- ein Organisationsverbot auf der Grundlage eines eigenen Gesetzes nach dem Vorbild des Bundesgesetzes vom 12. Dezember 2014 über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen⁷;

⁶ Vgl. auch die Ziele 1 und 2 der Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung vom 18. September 2015, BBl [2015 7487](#), S. 7488 f.

⁷ Gesetzestext mit Geltungsdauer bis 31.12.2018 (AS [2014 4565](#)); Verlängerung bis 31.12.2022 (AS [2018 3345](#)); Aufhebung per 1.12.2022 (AS [2022 602](#)).

- ein Organisationsverbot auf der Grundlage eines eigenen Gesetzes mit Verweis auf Artikel 260ter StGB anstelle einer eigenen Strafbestimmung (vorgeschlagener Entwurf);
- ein eigenes Gesetz mit einem Verweis auf Artikel 260ter StGB, jedoch ohne eigentliches Organisationsverbot und ohne eigene Strafbestimmung.

Organisationsverbot auf Grundlage des Nachrichtendienstgesetzes

Der Bundesrat kann gestützt auf Artikel 74 des Nachrichtendienstgesetz⁸ (NDG) eine Organisation oder Gruppierung verbieten. Zwei kumulative Voraussetzungen müssen erfüllt sein: Erstens propagiert, unterstützt oder fördert die Organisation oder Gruppierung in anderer Weise mittelbar oder unmittelbar terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten und bedroht damit konkret die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz (Abs. 1); und zweitens besteht ein Verbots- oder Sanktionsbeschluss der Vereinten Nationen (Abs. 2). Ein entsprechender Beschluss der UNO liegt für die Hamas nicht vor. Er ist gegenwärtig auch nicht zu erwarten.

Bei der Debatte zum NDG wurde dem Bundesrat keine Blankovollmacht eingeräumt, Organisationen zu verbieten.⁹ Für ein Verbot gestützt auf das Nachrichtendienstgesetz müssten somit die Voraussetzungen von Artikel 74 Absatz 1 und 2 NDG gelockert werden. Eine solche Lockerung würde potenziell eine unbestimmte Anzahl von terroristischen und gewalttätig-extremistischen Organisationen und Gruppierungen betreffen. Im Anschluss an eine hierzu erforderliche Änderung von Artikel 74 NDG müsste der Bundesrat eine Allgemeinverfügung erlassen.

Organisationsverbot auf Grundlage einer verfassungsunmittelbaren Verordnung oder Verfügung («Notrecht»)

Der Bundesrat kann unmittelbar gestützt auf Artikel 185 Absatz 3 BV Verordnungen und Verfügungen erlassen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen; solche Verordnungen sind zu befristen.

Artikel 184 Absatz 3 BV setzt ein aussenpolitisches Interesse des Landes voraus, worunter insbesondere die aussenpolitischen Ziele von Artikel 54 Absatz 2 BV verstanden werden. Die Bestimmung eröffnet dem Bundesrat einen relativ grossen Handlungsspielraum. In Bezug auf ein Organisationsverbot muss er darlegen können, dass es zur Wahrung der Interessen des Landes notwendig, verhältnismässig und zeitlich dringlich ist. Ausserdem muss eine verfassungsunmittelbare Verordnung oder Verfügung subsidiär gegenüber anderen, insbesondere gesetzlichen Massnahmen sein. Verordnungen zur Wahrung der Interessen des Landes sind zudem angemessen zu befristen; ihre Geltungsdauer beträgt höchstens vier Jahre (Art. 7c Abs. 2 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz¹⁰ [RVOG]).

Organisationsverbot auf Grundlage eines eigenen Gesetzes nach dem Vorbild des Bundesgesetzes vom 12. Dezember 2014 über das Verbot der Gruppierungen «Al-

⁸ SR 121

⁹ Siehe schriftliche Begründung zum Antrag Eichenberger, AB [2015 N 417 f.](#)

¹⁰ SR 172.010

Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen (Al-Qaïda-Gesetz)¹¹

Der Bundesrat kann dem Parlament einen Entwurf für ein spezifisch auf die Hamas zugeschnittenes Bundesgesetz vorlegen. Ein eigenes Gesetz hat im Vergleich zu einer Anpassung von Artikel 74 NDG den Vorteil, dass es keine Rechtswirkungen auf andere Organisationen und Gruppierungen entfaltet, sondern nur die Hamas und mit ihr eng verbundene Organisationen erfasst. Naheliegend ist in Bezug auf die Ausgestaltung des Gesetzes ein Bundesgesetz analog zum Al-Qaïda-Gesetz. Der Kern des Al-Qaïda-Gesetzes bilden die Strafbestimmungen in Artikel 2, die deckungsgleich mit den Strafbestimmungen von Artikel 74 Absatz 4 NDG sind.

Organisationsverbot auf Grundlage eines eigenen Gesetzes mit Verweis auf Artikel 260ter StGB anstelle einer eigenen Strafbestimmung (vorgeschlagener Entwurf)

Würde im neuen Gesetz eine eigenständige Strafbestimmung geschaffen nach dem Vorbild des Al-Qaïda-Gesetzes, so würde diese Strafbestimmung weitgehend denselben Anwendungsbereich wie der bestehende Artikel 260ter Absatz 1 StGB aufweisen. Der vom Bundesrat vorgeschlagene Entwurf sieht deshalb vor, auf eine eigenständige Strafbestimmung zu verzichten und stattdessen im neuen Gesetz bloss zu regeln, dass die Hamas verboten ist und im Sinne von Artikel 260ter StGB als terroristische Organisation gilt.

Der Verweis auf Artikel 260ter StGB bedeutet, dass der Strafraum bis zu 10 Jahren Freiheitsstrafe und im qualifizierten Fall bis zu 20 Jahren Freiheitsstrafe beträgt. Der Bund ist für die Strafverfolgung zuständig, wenn die Tat zu einem wesentlichen Teil im Ausland begangen wurde oder in mehreren Kantonen begangen wurde und kein eindeutiger Schwerpunkt in einem Kanton besteht (Art. 24 Abs. 1 Strafprozessordnung¹² [StPO]). Dagegen würde mit einem Gesetz nach dem Vorbild des Al-Qaïda-Gesetzes der Strafraum bis zu 5 Jahren Freiheitsstrafe betragen und die Verfolgung der Straftat wäre der Bundesgerichtsbarkeit unterstellt.

Eigenes Gesetz mit einem Verweis auf Artikel 260ter StGB, jedoch ohne eigentliches Organisationsverbot und ohne eigene Strafbestimmung

Eine weitere Variante würde darin bestehen, neben der eigenständigen Strafbestimmung auch auf die eigentliche Verbotsbestimmung (Art. 1 Abs. 1 des vorgeschlagenen Entwurfs) zu verzichten. Das Gesetz würde dann selber kein eigentliches Verbot aussprechen, sondern einzig regeln, dass die erfassten Organisationen als Organisationen im Sinne von Artikel 260ter StGB gelten. Im Ergebnis würde dadurch dasselbe erreicht, weil der Bedrohung der Beteiligung an den betroffenen Organisationen mit der Strafe nach Artikel 260ter StGB implizit ebenfalls Verbotscharakter innewohnt. Diese Variante hätte den Vorteil, dass sich das Gesetz nicht auf die ungeschriebene Kompetenz des Bundes zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit abstützen müsste. Das Gesetz könnte sich unter dieser Variante alleine auf Artikel 123 BV stützen (Ziffer 5.1).

1.5 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Variante

An seiner Sitzung vom 22. November 2023 beschloss der Bundesrat, ein spezifisches Gesetz über ein Verbot der Hamas auszuarbeiten (Variante «Organisationsverbot auf Grundlage eines eigenen Gesetzes»). Er ist der Auffassung, dass diese Variante am

¹¹ Gesetzestext mit Geltungsdauer bis 31.12.2018 (AS [2014 4565](#)); Verlängerung bis 31.12.2022 (AS [2018 3345](#)); Aufhebung per 1.12.2022 (AS [2022 602](#)).

¹² SR **312.0**

besten geeignet ist, um auf den präzedenzlosen und brutalen Angriff der Hamas vom 7. Oktober 2023 und die seitherigen Entwicklungen zu reagieren. Mit einem spezifischen Gesetz erhalten die Behörden die notwendigen Instrumente, um gegen allfällige Aktivitäten der Hamas oder die Unterstützung der Organisation in der Schweiz vorzugehen.¹³

Der Bundesrat erachtet die Variante eines Organisationsverbots auf der Grundlage des Nachrichtendienstgesetzes mit einer damit einhergehenden Revision der gesetzlichen Voraussetzungen nicht als zielführend, da hier als unerwünschter Nebeneffekt eine generelle Lockerung der Kriterien für das Verbot weiterer Organisationen ohne Verbindung zur Hamas erfolgen würde. Weil der Grund für das Organisationsverbot ein spezifisches Ereignis ist, nämlich die Terrorattacke vom 7. Oktober 2023, ist die adäquate Reaktion auch ein spezifisches Gesetz.

Auch eine notrechtliche Regelung lehnt der Bundesrat ab. Gegenwärtig hat der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) keine Informationen, die darauf hindeuten, dass die Hamas über operative Mittel verfügt, um in Europa oder der Schweiz Anschläge zu verüben. In Europa konzentrieren sich ihre Netzwerke hauptsächlich auf Finanzierungsfragen – die in der Schweiz nie formell festgestellt wurden – und umfassen keine operativen Fähigkeiten. Der Bundesrat sieht folglich keine hinreichenden zeitlichen und sachlichen Gründe, um Notrecht heranzuziehen.

Letztlich stellt sich die Frage, ob bei der Variante «Organisationsverbot auf Grundlage eines eigenen Gesetzes» die Untervariante «nach Vorbild Al-Qaïda-Gesetz», die Untervariante «Organisationsverbot mit Verweis auf Artikel 260ter StGB» oder die Untervariante «Verweis auf Artikel 260ter StGB ohne eigentliches Organisationsverbot» gewählt wird.

Die beiden Untervarianten mit einem Verweis auf Artikel 260ter StGB weisen gegenüber der Untervariante «nach Vorbild Al-Qaïda-Gesetz» mehrere Vorteile auf. Erstens lassen sie keine Abgrenzungsschwierigkeiten und Unklarheiten zwischen einer neuen spezialgesetzlichen Strafbestimmung und Artikel 260ter StGB entstehen. Somit müssen nicht die Gerichte und die Praxis die vom Gesetzgeber nicht abschliessend geregelte Frage beantworten, in welchen Fällen welche Strafnorm zur Anwendung gelangt. Die Anwendungsbereiche der beiden Strafbestimmungen würden derart überlappen, dass es schwerfallen würde, einen eigenständigen Anwendungsbereich der spezialgesetzlichen Strafbestimmung zu skizzieren.

Des Weiteren spricht für das Verbot der Hamas in einem Spezialgesetz der Umstand, dass der Gesetzgeber Rechtssicherheit darüber schaffen kann, dass es sich bei der Hamas um eine terroristische Organisation handelt. Damit kann er die bereits jetzt nach Artikel 260ter StGB erfolgende Strafverfolgung von Handlungen, welche der Unterstützung der Hamas dienen, erleichtern. Das gesetzgeberische Ziel, die Beweisführung in der Praxis zu erleichtern, wird mit der expliziten Bezeichnung der Hamas als terroristische Organisation nach Artikel 260ter StGB am besten erreicht.

Ausserdem ist der Verweis auf Artikel 260ter StGB auch insofern sachrichtig, als das Al-Qaïda-Gesetz ebenso wie Artikel 74 NDG zu einem Zeitpunkt erlassen wurden, als Artikel 260ter StGB terroristische Organisationen noch nicht ausdrücklich erfasste. Seit dem 1. Juli 2021 bezieht sich diese Bestimmung jedoch ausdrücklich auf terroristische Organisationen. Dies verschärft die vorliegend skizzierten Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Artikel 260ter StGB und einer allfälligen neuen Strafbestimmung, was dafür spricht, keine neue Strafbestimmung nach dem Vorbild des Al-Qaïda-Gesetzes zu schaffen.

¹³ [Medienmitteilung](#) des Bundesrates vom 22.11.2023

Insgesamt können somit mit einem Organisationsverbot auf Grundlage eines eigenen Gesetzes mit Verweis auf Artikel 260ter StGB die angestrebten gesetzgeberischen Ziele am besten erreicht werden. Zwischen den beiden verbleibenden Untervarianten («Organisationsverbot mit Verweis auf Artikel 260ter StGB» oder «Verweis auf Artikel 260ter StGB ohne eigentliches Organisationsverbot») hat sich der Bundesrat dafür entschieden, ein eigentliches Organisationsverbot in den vorgeschlagenen Entwurf aufzunehmen. Dies hat zur Folge, dass das Gesetz neben der Kompetenz des Bundes im Gebiet des Strafrechts auch die ungeschriebene Kompetenz des Bundes zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit als Verfassungsgrundlage heranziehen muss (Ziffer 5.1), verdeutlicht jedoch den Verbotscharakter des Gesetzes.

1.6 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Die politische Einstufung der Hamas als Terrororganisation bzw. ein Organisationsverbot wird von den Staaten gemäss ihrem nationalen Recht unterschiedlich vorgenommen.

Die USA und das Vereinigte Königreich haben die Hamas explizit verboten. Die EU führt Sanktionslisten (Finanz- und Reisesanktionen) und hat eine Liste von Personen, Gruppen und Entitäten, die als terroristisch eingestuft werden, darunter auch die Hamas. Die EU-Mitgliedsstaaten sind an die Benennungsliste der EU gebunden. Sie setzen die Sanktionen gemäss der eigenen Rechtsprechung und den Strafbestimmungen um. Die EU-Sanktionen gegen die Hamas beschränken sich auf Finanzsanktionen.

Liechtenstein hat die Sanktionen der EU übernommen. Deutschland hat am 2. November 2023 zusätzlich ein Betätigungsverbot angekündigt. Österreich hat ein Symbol-Verbot eingeführt.

Weiter hat die EU am 19. Januar 2024 Sanktionen gegen Personen beschlossen, die die Gewalttaten der Hamas und des Palästinensischen Islamischen Dschihads unterstützen, erleichtern oder ermöglichen und hierzu ein neues Sanktionsregime errichtet. Gegenwärtig umfasst die Liste der sanktionierten Personen und Entitäten sechs natürliche Personen.

1.7 Vollzug des Gesetzes

Für den Vollzug des Bundesgesetzes kann vollumfänglich auf die bestehenden eidgenössischen und kantonalen Sicherheitsbehörden abgestellt werden. Bei der Verfolgung von terroristischen Straftaten nach Art. 260ter StGB besteht gemäss Art. 24 Abs. 1 StPO Bundesgerichtsbarkeit, wenn der Fall internationalen oder interkantonalen Charakter hat. Die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung obliegt den Kantonen.

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Der vorgeschlagene Erlass orientiert sich an vier bestehenden Rechtstexten: dem Bundesgesetz vom 12. Dezember 2014 über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen¹⁴; an Artikel 74 NDG; an der Allgemeinverfügung vom 19. Oktober 2022 betreffend das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen¹⁵; sowie an Artikel 260ter StGB. Damit soll sichergestellt werden, dass

¹⁴ Gesetzestext mit Geltungsdauer bis 31.12.2018 (AS [2014 4565](#)); Verlängerung bis 31.12.2022 (AS [2018 3345](#)); Aufhebung per 1.12.2022 (AS [2022 602](#)).

¹⁵ BBI [2022 2548](#)

die Rechtssetzung zu Organisationsverboten und die strafrechtliche Sanktionierung kohärent sind.

Art. 1 Verbot

Absatz 1 orientiert sich an der Formulierung der Allgemeinverfügung vom 19. Oktober 2022 betreffend das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen¹⁶. Verboten sind die Hamas, Tarn- und Nachfolgeorganisationen sowie Organisationen und Gruppierungen, die im Auftrag oder im Namen der Hamas handeln. Bei dieser Aufzählung ist stets die Hamas bzw. deren Ableger gemeint, wobei diese Organisationen und Gruppierungen in unterschiedlichen Formen in Erscheinung treten können. In jedem Fall muss eine Verknüpfung mit den Strukturen der Hamas bestehen.

Absatz 2 umschreibt die mit der Hamas verwandten Organisationen und Gruppierungen. Darunter sind Organisationen und Gruppierungen zu verstehen, die in Führung, Zielsetzung oder Mitteln mit der Hamas übereinstimmen¹⁷ und mittelbar oder unmittelbar terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten unterstützen und damit die innere oder äussere Sicherheit konkret bedrohen¹⁸. Zur Qualifikation als verwandte Organisation oder Gruppierung reicht es nicht aus, dass die gleichen Ziele verfolgt werden, welche die Hamas verfolgt. Die erforderliche Nähe zur Hamas ist nur gegeben, wenn sich die Hamas und die verwandte Organisation auf ein gemeinsames Vorgehen verständigt haben.

Wenn heute schon verwandte Organisationen bekannt wären, könnten sie im Gesetz namentlich aufgeführt werden. Da dies jedoch nicht der Fall ist, und sich die Lage im Verlauf der Zeit entwickeln kann, muss eine Möglichkeit geschaffen werden, verwandte Organisationen auch später noch bezeichnen zu können. Dies können entweder neu entstehende Organisationen und Gruppierungen sein oder auch solche, welche bereits heute existieren, sich aber erst später mit der Hamas verbrüdern. Hierzu braucht es eine Einzelfallprüfung. Deshalb wird der Bundesrat ermächtigt, verwandte Organisationen und Gruppierungen dem Organisationsverbot zu unterstellen, analog zu Artikel 74 Absatz 1 und 3 NDG.

Der Bundesrat konkretisiert ein Verbot mit dem Erlass einer Allgemeinverfügung, die die verwandten Organisationen und Gruppierungen namentlich nennt. Der Ermessensspielraum des Bundesrates wird dadurch beschränkt, dass die Organisationen und Gruppierungen einen engen Bezug zur Hamas aufweisen und dieselben rechtswidrigen Zielsetzungen teilen müssen. Der Entwurf der Allgemeinverfügung wird unter Ansetzung einer angemessenen Frist zur Gewährung des rechtlichen Gehörs publiziert. Ein Verbot ist zu befristen. Die Dauer des Verbots kann die Geltungsdauer des Gesetzes nach Artikel 2 nicht überschreiten.

Absatz 3 bestimmt, dass die verbotenen Organisationen und Gruppierungen als terroristische Organisationen nach Artikel 260ter Absatz 1 Buchstabe a Ziffer 2 StGB gelten. Durch den Verweis auf das Strafgesetzbuch und den Verzicht auf eine neue spezialgesetzliche Strafbestimmung werden Abgrenzungsschwierigkeiten

¹⁶ BBI [2022 2548](#)

¹⁷ vgl. auch Formulierung des Bundesgesetzes vom 12. Dezember 2014 über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen (Gesetztext mit Geltungsdauer bis 31.12.2018 (AS [2014 4565](#)); Verlängerung bis 31.12.2022 (AS [2018 3345](#)); Aufhebung per 1.12.2022 (AS [2022 602](#))).

¹⁸ vgl. auch Formulierung von Art. 74 Abs. 1 NDG

vermieden.¹⁹ Die gesetzliche Qualifikation der verbotenen Organisationen und Gruppierungen als terroristische Organisationen erleichtert zudem die Beweisführung bei Strafverfahren betreffend Artikel 260ter StGB. Per 1. Juli 2021 wurde die bestehende Strafnorm gegen kriminelle Organisationen, welche in den 1990er-Jahren vor allem für den Kampf gegen mafiöse Organisationen geschaffen worden ist, verschärft und ausdrücklich auch auf die Verfolgung terroristischer Organisationen zugeschnitten (Art. 260ter StGB). Neu sieht die Strafnorm einen Strafraum bis zu 10 Jahre Freiheitsstrafe vor. Für Personen, die einen bestimmenden Einfluss in einer terroristischen Organisation ausüben, beträgt die Freiheitsstrafe neu mindestens drei und maximal 20 Jahre Freiheitsstrafe.

Bestraft wird, wer sich an einer terroristischen Organisation beteiligt oder eine solche unterstützt. Als Unterstützung gilt jede Handlung, die geeignet ist, das Gefährdungspotenzial der Organisation zu erhöhen. Darunter können das Liefern von Waffen, die Finanzierung, das Verwalten von Vermögenswerten und weitere logistische Hilfeleistungen fallen. Das Bereitstellen von Websites zur Unterstützung der Propaganda einer terroristischen Organisation²⁰ oder die Bewirtschaftung von Internetforen im Zusammenhang mit Dschihadistennetzwerken sind nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts Unterstützungshandlungen im Sinne von Artikel 260ter StGB.²¹

Artikel 260ter Absatz 2 StGB enthält des Weiteren eine Ausnahmeregelung für humanitäre Dienste. Vor allem in Kontexten, wo eine Organisation die Staatsgewalt de facto ausübt, ist eine Ausnahmeregelung für spezifische humanitäre Dienste wichtig, weil es vorkommen kann, dass die Bereitstellung von Hilfsgütern für bedürftig Zivilisten ungewollt und indirekt zur materiellen Unterstützung der Organisation führt. Die Ausnahmeregelung beschränkt sich auf spezifische, gesetzlich umschriebene Organisationen im Kontext von humanitären Aktivitäten, sowie ausschliesslich auf eine Unterstützung von verbotenen Organisationen; sie umfasst hingegen nie eine Beteiligung an der verbotenen Organisation.²²

Art. 2 Referendum, Inkrafttreten und Geltungsdauer

Absatz 1: Das vorliegende Gesetz soll nicht für dringlich erklärt werden. Es untersteht folglich dem fakultativen Referendum.

Absatz 2: Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten. Der hierzu nötige Bundesratsbeschluss und das Inkrafttreten sollen zeitnah nach ungenutztem Ablauf der Referendumsfrist bzw. einer angenommenen Volksabstimmung erfolgen.

Absatz 3: Das Organisationsverbot hat für die betroffenen Organisationen, Gruppierungen und Personen weitreichende Konsequenzen. Deshalb ist eine Befristung auf fünf Jahre angebracht. Dies entspricht der in Artikel 74 Absatz 3 NDG enthaltenen Maximalfrist, welche im Falle der Allgemeinverfügung betreffend das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter

¹⁹ Siehe ausführlich hierzu oben Ziff. 1.5

²⁰ Urteil 6B_645/2007 des Bundesgerichts vom 2. Mai 2008 E. 7.3.3.2.

²¹ Botschaft vom 14. September 2018 zur Genehmigung und zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll sowie zur Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität, [BBI 2018 6427, S. 6472](#)

²² Siehe hierzu auch die Ausführungen in: Botschaft vom 14. September 2018 zur Genehmigung und zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll sowie zur Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität, [BBI 2018 6427, S. 6479 f.](#)

Organisationen²³ ausgeschöpft wurde. Wenn bei einem Organisationsverbot gemäss NDG, also einem Verbot auf der Grundlage eines UNO-Beschlusses, eine Befristung vorgesehen ist, dann sollte beim vorliegenden Gesetz, also einem Verbot ohne Beschluss der Vereinten Nationen, auch eine Befristung erfolgen. Das vorliegende Bundesgesetz kann durch das Parlament im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren verlängert werden.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen wird aufgrund von polizeilichen Vorermittlungen, einschlägigen Strafverfahren und der erwarteten Zunahme von Meldungen der Finanzintermediäre zu einem Mehraufwand bei den Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden führen. Es wird angestrebt, diesen Mehraufwand intern aufzufangen. Ein allfälliger Ressourcenbedarf und wie dieser finanziert werden kann, wird im Hinblick auf die Botschaftserstellung abgeklärt.

Die Bundesanwaltschaft ist als von der Bundesverwaltung unabhängige Behörde für ihr Budget und die Deckung ihres Ressourcenbedarfs selber verantwortlich. Die Erfahrungen der Bundesanwaltschaft im Zusammenhang mit der Anwendung des Bundesgesetzes über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen zeigen, dass die Umsetzung des neuen Bundesgesetzes zu einem höheren Fallaufkommen führen wird. Die Abschätzung eines allfälligen Ressourcenbedarfs erfolgt nach der Vernehmlassung.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Neben den Bundesbehörden ist auch bei den kantonalen Staatsanwaltschaften²⁴, den Jugendstaatsanwaltschaften²⁵, den kantonalen Polizeikörpern und dem kantonalen Bedrohungsmanagement mit erhöhtem Ressourcenbedarf zu rechnen. Die Erfahrungen u.a. im Kanton Zürich mit der Umsetzung des Bundesgesetzes über das Verbot der Gruppierungen «Al Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie dem nachfolgenden Organisationsverbot gemäss Artikel 74 des NDG zeigen, dass es sich bei einer Vielzahl der festgestellten Widerhandlungen um Propaganda-Aktivitäten in sozialen Medien und die Verbreitung von verbotenen Videomaterial via einschlägige Kanäle handelt. Mit der Einführung des Hamas-Verbots sind vergleichbare Straftaten nach Artikel 260ter StGB aus dem gewaltbejahenden islamistischen Umfeld zu erwarten. Auch radikalisierte Jugendliche stehen hier oft im Fokus der Ermittlungen, weshalb in den Kantonen bei den erwähnten Behörden ein erhöhter Ressourcenbedarf sehr wahrscheinlich ist.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns

Die Umsetzung der Vorlage verstärkt den Einsatz der Schweiz zur Bekämpfung des fundamental-islamischen Terrorismus sowie für die Achtung der Menschenrechte und das friedliche Zusammenleben der Völker. Zudem erhöht die Vorlage die Sicherheit der

²³ BBI [2022 2548](#)

²⁴ Siehe Abgrenzung in Art. 24 Abs. 1 StPO

²⁵ Diese sind auch im Bereich von terroristischen Taten für die Strafverfolgung und Beurteilung von Jugendlichen zuständig.

Schweiz und stärkt ihr Ansehen in Bezug auf den Willen und die Entschlossenheit zur dauerhaften Terrorismusbekämpfung.

Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen

Die vorgeschlagenen Normen führen zu einer Stärkung der inneren und äusseren Sicherheit und leisten damit ihren Beitrag zum Schutz der Bevölkerung.

Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Es sind keine direkten Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft ersichtlich. Indirekt werden durch ein sicheres und gesellschaftlich stabiles Umfeld die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verbessert, was den Standort Schweiz stärkt.

Zweckmässigkeit im Vollzug

Die Strafverfolgung erfolgt nach Artikel 24 Absatz 1 StPO durch Bund und Kantone, das heisst auf der Grundlage der bewährten Sicherheitsstrukturen. Es ergeben sich somit betreffend Gesetzesvollzug keine Änderungen an der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen.

3.4 Auswirkungen auf die Aussenpolitik

Mit dem Verbot werden die Terrorakte der Hamas gegen die israelische Zivilbevölkerung vom 7. Oktober 2023 sanktioniert. Damit leistet die Schweiz einen Beitrag zur Achtung der Menschenrechte und zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker. Zudem zeigt die Schweiz mit diesem Gesetz ihren Willen zur wirkungsvollen Bekämpfung des islamistischen Terrorismus. Dies dient dem internationalen Ansehen der Schweiz.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates

Die Vorlage entspricht der vom Bundesrat 2015 genehmigten Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung.²⁶ Der Bundesrat hat am 24. Januar 2024 die Botschaft zur Legislaturplanung 2023–2027 verabschiedet. Diese enthält als Ziel 19 die Vorbeugung von bewaffneten Konflikten und die effektive Bekämpfung von Terrorismus, Gewaltextremismus und aller Formen der Kriminalität mit angemessenen Instrumenten. Die Botschaft erwähnt das Verbot der Hamas und verwandter Organisationen.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Das Bundesgesetz stützt sich auf die Kompetenzen des Bundes im Bereich des Strafrechts nach Artikel 123 Absatz 1 BV sowie auf die ungeschriebene Bundeskompetenz zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit (sog. inhärente Kompetenz des Bundes). Für solche Bundeszuständigkeiten, die sich aus der Existenz und der Natur der Eidgenossenschaft ergeben und für die eine explizite Zuweisung einer Kompetenz fehlt, wird nach neuer Praxis Artikel 173 Absatz 2 BV herangezogen.

Das Bundesgesetz enthält einen Verweis auf Artikel 260ter StGB und keine neue Strafbestimmung des Nebenstrafrechts (vgl. Ziffer 1.5). Damit konkretisiert das Bundesgesetz einen Rechtsbegriff des Kernstrafrechts («kriminelle oder terroristische

²⁶ Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung vom 18. September 2015, BBI [2015 7487](#)

Organisation»). Hierfür kann sich der Bundesgesetzgeber auf die Bundeskompetenz im Gebiet des Strafrechts (Art. 123 BV) stützen.

Das Gesetz enthält jedoch neben dem Verweis auf Artikel 260ter StGB auch eine eigentliche Verbotsbestimmung (Art. 1 Abs. 1 des vorgeschlagenen Entwurfs). Diese stützt sich auf die inhärente Kompetenz des Bundes zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit. Die Inanspruchnahme der inhärenten Kompetenz des Bundes erfordert, dass die getroffenen Massnahmen notwendig sind, um seinen Schutz und den Schutz seiner Organe und Institutionen zu gewährleisten. Gegenwärtig hat der NDB keine Informationen, die darauf hindeuten, dass die Hamas über operative Mittel verfügt, um in Europa oder der Schweiz Anschläge zu verüben. Dennoch haben Hamas-nahe Medien sowie Hamas-Kader in früheren Krisen dazu aufgerufen, die Aktionen gegen israelische und jüdische Ziele auch ausserhalb der palästinensischen Gebiete und Israels auszuweiten. Der Bundesrat betrachtet es als notwendig, den potenziellen Folgen einer solchen Entwicklung für die innere und äussere Sicherheit der Schweiz anhand der vorliegend vorgeschlagenen Massnahmen vorzubeugen. Unter der Variante ohne eigentliche Verbotsbestimmung (Ziffer 1.4 und 1.5) müsste die inhärente Kompetenz des Bundes nicht angerufen werden.

Das vorgeschlagene Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen kann Grundrechte einschränken, beispielsweise das Recht auf Schutz der Privatsphäre (Art. 13 BV), die Meinungsäusserungsfreiheit (Art. 16 Abs. 2 BV) oder die Versammlungsfreiheit (Art. 22 BV). Zu unterscheiden ist, ob eine Handlung der Förderung der Ziele der Hamas dient (welche das Gesetz verbietet) oder der Unterstützung von palästinensischen Anliegen. Nur im ersten Fall kann es zu einer Einschränkung von Grundrechten kommen.

Gemäss Artikel 36 BV bedürfen Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage und müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz der Grundrechte Dritter gerechtfertigt sein sowie den Grundsatz der Verhältnismässigkeit und den Kerngehalt der Grundrechte wahren. In Bezug auf die für schwere Grundrechtseingriffe erforderliche gesetzliche Grundlage sind die Voraussetzungen mit dem Erlass eines formellen Bundesgesetzes erfüllt.

Mit dem Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen soll ein Beitrag zur Verhinderung von Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Gräueltaten und sonstigen terroristischen Handlungen und Völkerrechtsverletzungen und damit ein Beitrag zur Achtung der Menschenrechte und zum friedlichen Zusammenleben der Völker geleistet werden, was im öffentlichen Interesse liegt. Nebst dieser übergeordneten Zielsetzung liegen auch die einzelnen Effekte des Organisationsverbots im öffentlichen Interesse (siehe ausführlich oben Kapitel 1.3):

- Das Organisationsverbot verringert die Bedrohung durch verbrecherische Aktivitäten auf schweizerischem Territorium;
- es verringert das Risiko, dass die Hamas und verwandte Organisationen die Schweiz als Rückzugsort nutzen;
- es erleichtert und beschleunigt den Erlass von präventivpolizeilichen Massnahmen;
- es erleichtert die Strafverfolgung, indem die Beweislage sich faktisch je nach Ausgangslage einfacher darstellen wird;
- ein Verbot der Hamas und verwandter Organisationen führt für die Finanzintermediäre zu Rechtssicherheit, da diese nicht mehr selbst eruieren müssen, ob es sich dabei um terroristische Organisationen handelt;

- MROS kann Informationen betreffend Terrorismusfinanzierung mit ausländischen Partnerbehörden austauschen, weil es sich bei der Strafandrohung von Artikel 260ter StGB um ein Verbrechen handelt.

Unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit ist das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen geeignet, gewalttätige und unterstützende Handlungen der erwähnten Art zu verhindern. Es ist zudem erforderlich, weil nur ein Verbot die Beweisführung bei präventiven und repressiven Massnahmen erleichtert und mehr Rechtssicherheit schaffen kann. Angesichts des mit dem Terrorismus einhergehenden Leids ist ein Verbot offensichtlich auch zumutbar. Der Kerngehalt der Grundrechte bleibt mit einem Verbot terroristischer Organisationen und Gruppierungen gewahrt.

Das vorgeschlagene Verbot ist namentlich auch unter Berücksichtigung seiner Befristung und dem vorgesehenen Erlass auf dem Wege der ordentlichen Gesetzgebung verfassungskonform; die rechtsstaatlichen Prinzipien werden eingehalten.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die vorgeschlagene Regelung steht im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz, insbesondere mit den menschenrechtlichen Garantien der EMRK und des UNO-Pakts II. Die einschlägigen Garantien sind weitergehend kongruent mit den in der BV verankerten Grundrechten; deshalb kann hierzu auf die Ausführungen von Kapitel 5.1 verwiesen werden. Der Kerngehalt der betroffenen Grundrechte sowie die notstandsfesten Menschenrechtsgarantien gemäss den Notstandsklauseln der Europäischen Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950²⁷ (Art. 15 EMRK) und des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte²⁸ (Art. 4 Abs. 2 UNO-Pakt II) werden gewahrt. Die Einhaltung des humanitären Völkerrechts wird durch die humanitäre Ausnahmeregelung (Art. 260ter Abs. 2 StGB) sichergestellt.

5.3 Erlassform

Alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen sind in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen (Art. 164 Abs. 1 BV). Als rechtsetzend gelten Bestimmungen, die – wie vorliegend – in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen (Art. 22 Parlamentsgesetz²⁹). Folglich muss die vorgeschlagene Regelung in der Form eines Bundesgesetzes erfolgen.

5.4 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Das Prinzip der Subsidiarität (Art. 5a und 43a Abs. 1 BV) wird mit dem vorgeschlagenen Bundesgesetz eingehalten: Der Bund übernimmt keine neuen Aufgaben, welche bisher von den Kantonen wahrgenommen wurden.

²⁷ SR 0.101

²⁸ SR 0.103.2

²⁹ SR 171.10; Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung