



Demokratische Jurist*innen Schweiz
Juristes Démocrates de Suisse
Giurist* Democratiche*i della Svizzera
Giurist*a*s democratic*a*s da la Svizra

Eidgenössisches Departement für Polizei und Justiz EJPJ
3003 Bern

Eingereicht per E-Mail an: kpr-rm@fedpol.admin.ch

Bern, 04. Oktober 2026

Vernehmlassung zum Hisbollah-Verbot: Änderung des Bundesgesetzes über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen

Sehr geehrter Bundesrat Beat Jans
Sehr geehrter Herr Stefan Leutert
Sehr geehrter Herr Hanspeter Dolder

Gerne nutzen die Demokratischen Jurist*innen Schweiz (DJS) die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Vor Entwurf der Revision des Bundesgesetzes über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen (Hisbollah-Verbot). Die DJS verurteilen die Ziele und Methoden der Hisbollah. Dennoch lehnen die DJS die geplante Revision des Erlasses aus den folgenden Gründen ab; eventualiter werden Alternativen zum Vor Entwurf oder zum weiteren Vorgehen vorgeschlagen.

1 Verbot der Hisbollah

1.1 Rechtsstaatliche Bedenken – Gewaltentrennung und Einzelfallgesetz

Art. 260^{ter} StGB kriminalisiert die Beteiligung an oder Unterstützung von Organisationen, die den Zweck verfolgen, Gewaltverbrechen zur Einschüchterung der Bevölkerung zu begehen oder einen Staat zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen. Die Schwelle zum Erreichen dieser Legaldefinition ist richtig erweise hoch, da die Strafdrohung massiv ist. So muss der terroristische Zweck den Haupt- oder zumindest den zentralen Zweck einer Organisation darstellen, weswegen das Bundesgericht für die Anwendbarkeit von Art. 260^{ter} StGB verlangt, dass sich die terroristischen Aktivitäten nicht auf den Rand beschränken oder eine sekundäre Aktivität darstellen.¹ Die Hisbollah ist Teil der libanesischen Regierung

¹ BGE 145 IV 470; PK StGB-TRECHSEL/VEST, 4. Aufl. 2021, Art. 260ter N 8a.



und organisiert einen Grossteil der Infrastruktur für die schiitische Bevölkerung im Libanon (etwa Krankenhäuser, soziale Dienste, Schulen oder Banken).² Daher kann die Hisbollah nicht unter Art. 260^{ter} StGB subsumiert werden.

Der Bundesrat möchte mit dem vorgeschlagenen Gesetz nun – wie er dies schon beim Hamasverbot getan hat – eine unwiderlegbare gesetzliche Vermutung aufstellen, dass es sich bei der Hisbollah um eine verbotene Organisation nach Art. 260^{ter} StGB handelt. Eine solche gesetzlich vorgeschriebene Legiferierung lehnen die DJS aus Gründen der Gewaltentrennung entschieden ab. Denn grundsätzlich ist es Aufgabe der Gerichte, festzustellen, ob Tatbestandsmerkmale im Einzelfall erfüllt sind. Dies kann nicht einfach durch Erlass eines Gesetzes «nachgewiesen» werden. Ein rechtsstaatlich zulässiges Vorgehen würde daher erfordern, ein individuelles Verbot gestützt auf in einem Gesetz dargelegte generell-abstrakte Kriterien mittels einer Verfügung zu erlassen, welche anschliessend durch die Gerichte überprüft werden kann (oder die Subsumtion von vornherein durch ein Gericht vornehmen zu lassen). Dieses Vorgehen wurde korrekterweise durch den Gesetzgeber bei Art. 260^{ter} StGB und beim Organisationsverbot gemäss Art. 74 NDG gewählt. Und auch die Europäische Union ermöglichte eine gerichtliche Überprüfung des Verbots (des militärischen Arms) der Hisbollah.

Das vorgeschlagene Gesetz stellt ein Einzelfallgesetz dar. Die Praxis zum Erlass von Einzelfallgesetzen sollte eigentlich mit der Revision der Terrorismusgesetzgebung 2018 aufgegeben werden.³ Denn der Erlass solcher Gesetze ist grundsätzlich verpönt, da diese zu rechtsungleicher Behandlung führen und damit gegen Art. 8 BV verstossen (weswegen sie verfassungswidrig sind).⁴ Unter diesen Voraussetzungen erscheint auch die Bemerkung des Bundesrats unerklärlich, dass er die Kriterien gemäss Art. 74 NDG nicht lockern möchte.⁵ Denn mit dem vorgeschlagenen Gesetz beweist er – wie dies die DJS in der Vernehmlassung zum Hamas-Verbot vorausgesagt haben – dass das damals per Bundesgesetz legifizierte Organisationsverbot einem Dammbruch gleichkam, so dass dem Bundesrat nun offenbar willkürliche Verbote jeglicher Organisationen als legitim erscheinen (was der Bundesrat im Übrigen auch selbst in seiner Stellungnahme zu den Motionen 24.4263 und 24.4255 so vorbrachte).

Aus diesen Gründen ist auf das Verbot der Hisbollah zu verzichten.

Anzufügen ist zudem, dass der Ständerat in der Beratung der Revision des Nachrichtendienstgesetzes einen Antrag auf Revision von Art. 74 NDG angenommen hat, welche dem Bundesrat das Verbot von Organisationen erleichtern soll. Während die DJS diesem Antrag per se kritisch gegenüberstehen, ist doch zu konstatieren, dass ein Verbot der Hisbollah auf diesem Weg aus Sicht der Gewaltenteilung begrüssenswerter wäre, da hierbei Kriterien für ein Verbot formuliert würden und eine gerichtliche Überprüfung möglich wäre.

Eventualiter ist das vorliegende Gesetzgebungsverfahren daher bis zum Abschluss der Beratung des NDG zu sistieren und die Notwendigkeit des Gesetzes danach neu zu evaluieren.

² Siehe etwa AURÉLIE DAHER, *Hezbollah: Mobilization and Power*, Oxford 2019.

³ Vgl. BBl 2018 6427 ff.

⁴ Vgl. hierzu St. Galler Kommentar BV-SCHMID, Vorbemerkungen zu den Bundesbehörden, N 14 ff.

⁵ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 8.

1.2 Überschiessende Kriminalisierung

Das vorgeschlagene Gesetz kriminalisiert die Beteiligung an und die Unterstützung der Hisbollah. Wie in der Vernehmlassung zum Hamas-Verbot festgehalten wurde, ist der Terminus der «Unterstützung» jedoch ausserordentlich weitgehend und umfasst auch einen Pizzabäcker, einen Koch oder eine Kellnerin in einem Restaurant, das einer terroristischen Organisation gehört,⁶ eine Reinigungskraft, die die Räumlichkeiten einer solchen Organisation reinigt,⁷ einen gelegentlichen Taxifahrer, der Mitglieder der Organisation fährt,⁸ Personen, die in Krankenhäusern arbeiten,⁹ oder auch einen Lehrer einer Schule, die unter der Kontrolle einer terroristischen Organisation steht.

Der Terminus der «Unterstützung» ist auf eine Terrororganisation «aus dem Bilderbuch» zugeschnitten. Die Hisbollah entsprechen jedoch nicht diesem Bild: Denn die Hisbollah ist Teil der offiziellen Staatsmacht, und betreibt darüber hinaus einen Parastaat im Libanon. So sind 15 Mitglieder der libanesischen Abgeordnetenversammlung und zwei Mitglieder des libanesischen Kabinetts Teil der Hisbollah. Die Hisbollah betreibt zudem zahlreiche Schulen und Krankenhäuser, vergibt Sozialhilfe und betreibt eine Bank. Diese Dienstleistungen werden insbesondere vom schiitischen Teil der libanesischen Bevölkerung, aber auch von den restlichen Bevölkerungsteilen in Anspruch genommen.¹⁰

Personengruppen, welche an entsprechenden Orten arbeiten, und unter Umständen die Ziele der Hisbollah nicht teilen, würden durch das vorgeschlagene umfassende Verbot der Hisbollah massiv kriminalisiert; dies zeigt, dass Art. 260^{ter} StGB eben nicht für die Anwendung auf (para)staatliche Organisationen geeignet ist. Dies wird noch verschlimmert dadurch, dass durch die weite Auslegung der «Unterstützung» auch die Zivilbevölkerung kriminalisiert werden könnte, welche die Angebote in Anspruch nimmt, so dass zum Schluss faktisch ein Grossteil der Bevölkerung des Libanons kriminelle Handlungen begehen würde. Dies zeigt auf, dass, anders als dies der Erläuternde Bericht suggeriert, das vorgeschlagene Gesetz das Gegenteil von «Klarheit und Rechtssicherheit» mit sich bringt.

Eine Kriminalisierung der «Unterstützung» ist jedoch aufgrund der eingereichten Motionen gar nicht notwendig: Denn diese verlangt lediglich das Verbot der Hisbollah; nicht das Verbot von Unterstützungshandlungen. Auch würde es der Motionstext erlauben, nur den militärischen Arm der Hisbollah zu verbieten.

Um eine überschiessende Kriminalisierung zu vermeiden, sollte daher auf das Gesetz verzichtet werden oder höchstens die Beteiligung am militärischen Arm der Hisbollah kriminalisiert werden, und nicht diejenige am politischen oder sozialen Teil. Ebenso sollte auf die Kriminalisierung der Unterstützungshandlungen verzichtet werden.

1.3 Deplatzierte Einmischung der Schweiz

Seit die Motionen 24.4263 und 24.4255 eingereicht wurden, hat sich die Situation zwischen Israel und dem Libanon stark verändert; insb. führt Israel nun einen Krieg im Libanon, wobei auch zahlreiche zivile Ziele angegriffen, über eine Million Personen vertrieben und von Seiten israelischer Regierungsmitglieder Pläne zur Annexion von Teilen des Libanons veröffentlicht wurden. Unabhängig von der Akzeptanz der Hisbollah im Libanon wurde ein Verbot der Hisbollah durch die Schweiz, insbesondere während

⁶ AB 2020 S 74 (Zopfi) und 75 (Jositsch); AB 2020 N 992, 998 (Porchet), 1000 (Min Li) und 1004 (de Quattro).

⁷ AB 2020 N 989 (Schlatter), 992 und 998 (Porchet), 1002 (Keller-Sutter) und 1004 (Tuena und de Quattro).

⁸ B 2020 N 989 (Schlatter), 992, 998 (Porchet), 1002 (Keller-Sutter) und 1004 (de Quattro).

⁹ AB 2020 S 73 f., (Sommaruga und Burkart).

¹⁰ Siehe etwa AURÉLIE DAHER, *Hezbollah: Mobilization and Power*, Oxford 2019.



dieser Phase des Kriegs, als Unterstützung von Israel gewertet werden, was mit der Schweizerischen Neutralität nicht vereinbar wäre. Dies birgt auch die Gefahr, dass das Verbot der Hisbollah durch gewisse Gruppen zum heutigen Zeitpunkt als eklatant ungerecht verstanden würde.

Darüber hinaus würde durch das Verbot der Hisbollah in die innerlibanesische Situation eingegriffen, welche seit Ende des Bürgerkriegs insb. durch das Taif-Übereinkommen in diffiziler Weise zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen austariert wurde. Die schiitische Bevölkerung wird hierbei durch die Hisbollah und die Amal-Bewegung vertreten; die beiden Organisationen kooperieren jedoch. Ein Verbot der Hisbollah durch die Schweiz käme somit faktisch einer Kriminalisierung der schiitischen politischen Vertretung im Libanon gleich, was die austarierte Machtverteilung zwischen den Bevölkerungsgruppen negativ beeinflussen könnte und ein noch nicht da gewesenes Verbot einer politischen Partei in einem demokratischen Staat durch die Schweiz darstellen würde.

Auch aus diesen Gründen ist das Verbot der Hisbollah abzulehnen und es eventualiter auf die Beteiligung an deren militärischen Arm zu beschränken.

1.4 Chilling effect auf Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit

Bei der Vernehmlassung zum Hamasverbot warnten die DJS davor, dass das Verbot zu einem «chilling effect» auf das Recht auf Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit führen könnte, da die unbestimmten Rechtsbegriffe den Behörden einen grossen Ermessensspielraum einräumen. Die Erfahrung mit der Kriminalisierung der Unterstützung von Organisationen zeige, dass oftmals (möglicherweise) propagandistische Handlungen kriminalisiert würden und damit bereits sehr früh Strafverfahren eröffnet und Zwangsmassnahmen angewandt werden könnten. Hieraus entstehe die Gefahr, dass palästinafeindliche politische Proteste kriminalisiert würden oder zumindest eben aus Angst vor Strafverfolgung darauf verzichtet würde, sich überhaupt politisch für Palästina zu äussern.¹¹

Diese Befürchtungen betreffen das vorliegende Gesetz in einem ähnlichen Mass. Es ist zu befürchten, dass jegliches politisches Engagement der schiitischen Diaspora in der Schweiz als Unterstützung einer terroristischen Organisation gewertet werden könnte. Auch bestünde bei dezidierten Äusserungen zum Krieg im Libanon ein Ungleichgewicht, da Äusserungen pro-Libanon der Gefahr der massiven Kriminalisierung ausgesetzt wären, während pro-israelische Äusserungen anders behandelt würden.

Hinzu kommt, dass nicht evaluiert wurde, wie das Verbot der Hamas zu einem chilling effect führte. Den DJS sind zumindest einige Strafanzeigen bekannt, welche von pro-israelischen Aktivist*innen gegen verschiedene pro-palästinensische Befürworter*innen eingereicht wurden, was aufzeigt, dass von gewissen politischen Kreisen zumindest versucht wird, mittels des Gesetzes einen chilling effect auszulösen. Inwiefern Strafverfahren eröffnet und abgeschlossen wurden und was deren Effekte waren, können die DJS nicht abschätzen. Dies wäre jedoch vor der Revision zu evaluieren.

Auch aus diesen Gründen ist auf das Verbot der Hisbollah zu verzichten oder zumindest vor der Revision des Gesetzes zu evaluieren, welche Auswirkungen das Verbot der Hamas auf die Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit in der Schweiz hatte, um so abschätzen zu können, welchen Effekt ein Verbot der Hisbollah haben könnte und ob das Verbot der Hamas angepasst werden müsste, um einen dortigen chilling effect zu verringern.

¹¹ Zum Ganzen: Vernehmlassung der DJS vom 27. Mai 2024 zum Verbot der Hamas, S. 4 ff.

1.5 Kriminalisierung humanitärer Hilfe und Nebeneffekte auf diese

Die DJS äusserten bei der Vernehmlassung zum Hamas-Verbot die Befürchtung, dass das Verbot zu einer Kriminalisierung der humanitären Hilfe und der Zivilbevölkerung führen könnte und das Leiden Letzterer vergrössern könnte, da Organisationen aufgrund des Risikos, unter Umständen doch unter Art. 260^{ter} StGB zu fallen, auf Hilfe vor Ort verzichten. Auch wurde befürchtet, dass Schweizer Banken oder andere Finanzintermediäre in Zukunft generell darauf verzichten könnten, Gelder an Bedürftige weiterzuleiten und dass die Zivilbevölkerung übermässig kriminalisiert werden könnte.¹²

Auch diesbezüglich wurde, soweit ersichtlich, nicht evaluiert, ob diese Befürchtungen eingetreten sind; nichtdestotrotz soll mit derselben Gesetzgebung weitergefahren werden. Den DJS wurde durch Partnerorganisationen mitgeteilt, dass die humanitäre Hilfe in Gaza durch das Hamas-Verbot zwar nicht vollständig verunmöglicht, aber doch stark erschwert werde. Insbesondere müssten zahlreiche zusätzliche bürokratische Hürden überwunden werden (etwa due diligence Abklärungen), welche die Kosten erhöhten und dazu führten, dass weniger Geld bei den bedürftigen Personen ankäme. Dazu komme, dass sich Banken, wie von den DJS prognostiziert, weigern würden, finanzielle Transaktionen vorzunehmen, da sie sich vor Sanktionen fürchteten; teilweise betreffe dies sogar Überweisungen in das Westjordanland. Auch hier brachte das Gesetz somit das Gegenteil von «Klarheit und Rechtssicherheit».

Vor der Revision des Gesetzes ist zu evaluieren, welche Auswirkungen das Verbot der Hamas auf die humanitäre Hilfe in Gaza hatte, um so abschätzen zu können, welchen Effekt ein Verbot der Hisbollah haben könnte und ob das Verbot der Hamas angepasst werden müsste, um diesen Effekt zu verringern.

1.6 Fehlende Evaluation im Generellen

Abgesehen von den obgenannten, möglichen Negativeffekten des vorgeschlagenen Verbots, deren Evaluierung anhand der Folgen des Hamas-Verbots unterblieb, wurde offenbar auch nicht abgeklärt, ob das Verbot der Hamas sein Ziel überhaupt erreichte. Ebenso wenig ist eine Auseinandersetzung des Bundesrats mit den Erfahrungen und der Zweckmässigkeit des Verbots der Hisbollah in anderen Ländern zu finden. Dies gleicht einem legislatorischen Blindflug.

Vor Revision des Gesetzes sind daher die Zielerreichung des bisherigen Gesetzes und der Verbote der Hisbollah aus anderen Ländern einer Evaluation zu unterziehen.

2 Aufschiebende Wirkung

Die DJS sind der Ansicht, dass die Kompetenz des Bundesrats, weitere Organisationen zu verbieten, übermässig ist.¹³ Dies wird durch die Aufhebung der aufschiebenden Wirkung weiter verstärkt, weswegen darauf zu verzichten ist. Dazu kommt, dass Organisationen selten so schnell verboten werden müssen, dass die Rechtsmittelfrist nicht abgewartet werden kann, da die strafbaren Handlungen der Organisationen ja bereits verboten sind.

Auf die Revision von Art. 1 Abs. 2 ist daher zu verzichten.

¹² Zum Ganzen: Vernehmlassung der DJS vom 27. Mai 2024 zum Verbot der Hamas, S. 6 ff.

¹³ Vernehmlassung der DJS vom 27. Mai 2024 zum Verbot der Hamas, S. 9 f.



Demokratische Jurist*innen Schweiz
Juristes Démocrates de Suisse
Giurist* Democratiche*i della Svizzera
Giurist*a*s democratic*a*s da la Svizra

3 Geltungsdauer

Ohne Verlängerung der Geltungsdauer des vorliegenden Gesetzes würde dieses am 15. Mai 2030 ausser Kraft treten. Dies ist jedoch angebracht: Die Situation in Palästina und Libanon ist äusserst volatil und es ist nicht abzusehen, ob und inwiefern die Hamas und die Hisbollah in drei Jahren überhaupt noch aktiv sein werden. Um die Auswirkung dieser Ausnahmegesetzgebung nicht ausufern zu lassen, ist die Geltungsdauer daher nicht zu verlängern.

Auf die Verlängerung der Geltungsdauer ist daher zu verzichten.

4 Zusammenfassung

Zusammenfassend stellen die DJS folgende Forderungen:

1. *Auf das Verbot der Hisbollah ist zu verzichten.*
2. *Eventualiter ist*
 - 2.1 *das Gesetzgebungsverfahren bis zum Abschluss der Beratungen des NDG zu sistieren;*
 - 2.2 *das Verbot auf die Beteiligung am militärischen Arm der Hisbollah zu beschränken;*
 - 2.3 *vor Erlass des Gesetzes die Zielerreichung und den Einfluss des Hamas-Verbots auf die Meinungs- und Versammlungsausserungsfreiheit und die humanitäre Hilfe sowie die Zielerreichung von Verboten der Hisbollah in anderen Ländern zu evaluieren;*
3. *Auf die Aufhebung der aufschiebenden Wirkung ist zu verzichten.*
4. *Auf die Verlängerung der Geltungsdauer des Gesetzes ist zu verzichten.*

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Sonja Comte
Stv. Generalsekretärin DJS