

EJPD - Bundesamt für Justiz
Herr Marcel Seiler
Bundesrain 20
3003 Bern

PDF und Word-Version per E-Mail
an: Stab-rd@fedpol.admin.ch

Zürich/St. Gallen, 26. März 2018

Vernehmlassung zum Vorentwurf eines Bundesgesetzes über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 8. Dezember 2017 wurde die Vernehmlassung zum oben genannten Entwurf eröffnet. Die Schweizerische Sektion der Internationalen Juristenkommission setzt sich, wie Ihnen bekannt ist, für die Anerkennung und Umsetzung der Menschen- und Grundrechte in der Schweiz und die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien ein. Der vorgelegte Entwurf berührt diese Themen. Wir danken Ihnen deshalb für die Einladung zur Vernehmlassung und nehmen gerne Stellung innert der angesetzten Frist bis 28. März 2018.

I. Fragliche Verfassungsmässigkeit der Vorlage

1. Die Vorlage enthält Vorschläge, um zwei Hauptgebiete polizeilicher Beschäftigung der jetzigen Zeit besser abzustützen:
 - einerseits polizeiliche Befugnisse und Anordnungskompetenzen des Bundes gegen terroristische «Gefährder» und
 - andererseits erweiterte Befugnisse des Bundes im Kampf gegen die Internetkriminalität.
2. Vorab fällt auf, dass die verfassungsrechtliche Grundlage *höchst problematisch* ist. Es geht um polizeiliche Massnahmen ausserhalb von Strafverfahren, also entfällt die Grundlage für das Strafrecht von Art. 123 BV als Kompetenznorm. Primär sind für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (im Sinne der Sicherheit der Rechtsordnung und der von ihr geschützten Güter), insbesondere auch für einen präventiven Schutz,

die Kantone zuständig (vgl. Art. 57 BV). Damit eine (unbestrittene) inhärente Zuständigkeit des Bundes qua bundesstaatlichem Staatsaufbau, für seine eigene Sicherheit zu sorgen, angerufen werden kann, müsste durch solche «Gefährder» – nach einhelliger Lehre – gleich *die innere Sicherheit der ganzen Schweiz* oder doch eines grossen Teils davon bedroht sein; um eine solche ausserordentliche Lage des Landes anzunehmen, bestehen heute aber keinerlei Hinweise.

3. Das vorgeschlagene Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus nennt keine Verfassungsgrundlage (obwohl auch ein Sammel- oder Mantelgesetz diese für den gesamten Erlass ausweisen sollte). Unseres Erachtens muss die Verfassungsgrundlage auch bei einem Sammel- resp. Mantelgesetz angegeben werden. Der Erläuternde Bericht zum Vorentwurf verweist vor allem auf die Kompetenz des Bundes zur Strafgesetzgebung und zur Gesetzgebung für den Strafprozess gemäss Art 123 BV; dieser Artikel begründet, wie oben aufgezeigt, aber *keine Kompetenzen für polizeiliche präventive Massnahmen*, sondern nur allenfalls für Änderungen des StGB zum Ausbau der Strafbarkeit von Vorbereitungsdelikten. Das Bundesgericht hat im Übrigen die Trennlinie zwischen Polizeiarbeiten im Sinne von Vorermittlungen und dem Handeln von Staatsanwaltschaft und Polizei nach Strafprozess klar gezogen (vgl. Urteil BGer 6B_1293/2015 vom 28. Sept. 2016); diese Linie ist bei den Gesetzgebungskompetenzen zu respektieren. Es geht somit beim PMT weitgehend um polizeiliche Gefahrenabwehr, die den Kantonen obliegt. Das nun im VE zur Änderung vorgeschlagene Bundesgesetz über die Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) stützt sich auf Art. 54 Abs. 2 und vor allem auf Art. 57 Abs. 2 BV ab; nach praktisch einhelliger Auffassung der Lehre gibt aber die Koordinationspflicht von Art. 57 Abs. 2 BV keine Kompetenz zum Erlass von Bundespolizeivorschriften, diese stellt nur eine Zielnorm dar; auch der Bundesrat hat im Bericht zum Postulat Malama im Art. 57 Abs. 2 BV nur eine begrenzte Kompetenzgrundlage in den Bereichen gesehen, wo der Bund schwerwichtige Aufgaben wahrzunehmen hat (BBl, 2012 4486/7); das ist aber bei den Aufgaben der präventiven Sicherheitspolizei nur ausnahmsweise der Fall. Diese Grenzen gelten auch für die geplante Revision des Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme. Es bräuchte also für das PMT die schon längst überfällige *Revision von Art. 57 BV*. Zu erinnern ist daran, dass das Polizeiaufgabengesetz des Bundes 2013 daran gescheitert ist, dass es eben keine ausreichende Verfassungsgrundlage hatte. Jetzt kommt eine geänderte Variante mit Bezug auf den Terrorismus, mit der «einfach» bestehende Bundesgesetze geändert werden sollen, aber die Verfassungsgrundlage weiterhin defekt ist. Das ist aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht akzeptabel, denn die neuen Bestimmungen führen faktisch zu einer Verdrängung des kantonalen Polizeirechts und erheblichen personellen und finanziellen Belastungen der Kantone. Nicht zuletzt aber mindert die fragwürdige Verfassungsmässigkeit die rechtsstaatliche Glaubwürdigkeit des Vorhabens.
4. Die Frage nach der Verfassungsgrundlage betrifft noch einen weiteren wichtigen Aspekt, nämlich das *Subsidiaritätsgebot von Art. 5a und Art. 43a BV*. Es ist keineswegs so, dass die Kantone der Aufgabe des präventiven Schutzes der öffentlichen Sicherheit bisher nicht nachgekommen sind. Praktisch alle Kantone haben in jüngster Zeit ihre Polizeigesetze ergänzt und als zusätzliche polizeiliche Befugnisse die verdeckten Ermittlungen oder verdeckten Observationen eingeführt sowie zum Teil sogar explizite Massnahmen gegen präsumtive «Gefährder» vorgesehen. Beispielhaft sei das 2016/17 umfassend revidierte Gesetz vom 27. Januar 1998 über die Luzerner Polizei genannt.

Allerdings haben die meisten Kantone Schwierigkeiten, für diese präventiven Abwehrmassnahmen genügend Polizeikräfte einzusetzen. Mit den im Vorentwurf vorgeschlagenen Massnahmen zur Revision des BWIS (VE-BWIS) wird die *Rechtsunsicherheit* zwischen kantonalen Polizeimassnahmen und geplanten Massnahmen der fedpol (die bisher grundsätzlich auf ihre kriminalpolizeilichen Aufgaben ausgerichtet war) erhöht. Der Art. 23e VE-BWIS sieht keine klaren Grenzen und Absprachen zwischen kantonalen und bundespolizeilichem Handeln vor, und der Art. 2 Bst. e^{bis} des Zentralstellengesetzes (Ziff. 8 des VE zu einem PMT) enthält eine Blankett-Norm zugunsten des Bundes für Fälle, in denen «die Zuständigkeit des Bundes oder eines Kantons noch nicht feststeht», womit Art. 3 BV unterlaufen wird.

5. Schliesslich führt die Missachtung des Subsidiaritätsprinzips auch zu *erheblichen prozessualen Schwierigkeiten*. Kantonale Massnahmen z.B. gegen eine Person XYZ, etwa eine «Gefährderansprache» nach § 13a Luzerner Polizeigesetz, sind nach kantonalem Verwaltungsrechtspflegegesetz durch das kantonale Verwaltungsgericht zu beurteilen. Unabhängig davon getroffene Massnahmen von fedpol gegen z.B. die Person XYZ müssen grundsätzlich durch das Bundesverwaltungsgericht beurteilt werden. *Doppelspurigkeiten* und *Widersprüche* sind voraussehbar. Das Bundesgericht kann danach, falls sowohl das kantonale Urteil wie das des Bundesverwaltungsgerichts angefochten werden, wegen seiner durch Art. 83 Bst. a BGG eingeschränkten Zuständigkeit nur noch begrenzt die Praxis von Bund und Kantonen harmonisieren.

II. Rechtsstaatliche Anforderungen an die Massnahmen

1. Wir teilen die Auffassung, dass die derzeit bestehenden Möglichkeiten zur Verhinderung eines terroristischen Angriffes durch Personen, die noch kein strafrechtlich erfassbares Verhalten in dieser Richtung an den Tag gelegt haben oder aus dem Strafvollzug definitiv entlassen worden, aber (nach wie vor, was schlüssig dargetan werden muss) sehr gefährlich sind, *noch nicht genügen*. Der Grat zwischen Freiheit und Sicherheit wird immer schmaler, die Balance immer schwieriger. Es geht hier vor allem um einen Widerspruch zwischen der allgemeinen Abwehrfunktion und der in besonderen Fällen bestehenden Schutzfunktion der Grundrechte. Die grundrechtlichen Schutzfunktionen werden bei uns – wie oft die Prävention – als zweitrangig angesehen. *Sie sinnvoll auszubauen, ist sicherlich geboten*.

Im Bundes- und Kantonsrecht kommt nun neu und immer mehr der Begriff der «Gefährder» in der Gesetzgebung auf, womit bestimmte Personen bezeichnet werden, die vor oder ausserhalb von irgendeiner strafprozessualen Ermittlung verdächtigt werden, strafbaren Handlungen zuzuneigen oder diese in naher Zukunft begehen. Es ist offensichtlich, dass hier die grund- und menschenrechtliche Unschuldsvermutung von Art. 32 Abs. 1 BV und Art. 6 Abs. 2 EMRK umgekehrt wird für die unter diesem Attribut in den Dateien der Sicherheitsbehörden gespeicherten betroffenen Personen und so deren Abwehrrechte eingeschränkt werden.

Der Begriff der «Gefährder» ist auf jeden Fall ein kulturelles Konstrukt. Früher galten z.B. die Mitglieder bestimmter geistlicher Orden als «Gefährder», im 17. Jahrhundert vielerorts die Hexen. Deshalb ist es wichtig, dass dann, wenn dieser problematische Begriff ins geltende Recht aufgenommen wird, der Fokus nicht nur auf islamistische Terroristen gerichtet wird. Denn die aktuellen Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit

gehen nicht zuletzt von der Organisierten Kriminalität aus; Terrorismus und Organisierte Kriminalität überschneiden sich häufig und haben viele Gemeinsamkeiten. Zudem ist die Bedrohung durch totalitäre Staatssysteme in unmittelbarer Nachbarschaft zu West- und Mitteleuropa massiv gewachsen, nicht zuletzt durch Attacken der Geheimdienste von Russland und der Türkei, welche nicht vor gewaltbereiter Spionage, zerstörerischen Cyberangriffen oder gar gezielten Morden zurückschrecken.

Mit anderen Worten sollte die geplante Polizeigesetzgebung auch dahin geprüft werden, ob sie wirklich einen wirkungsvollen Beitrag zur besseren Abwehr der wichtigsten Bedrohungen liefert. Dass über terroristische Gefährdungen hinausgeschaut werden muss, ergibt sich schon daraus, dass die neuen Massnahmen auch *in den Instrumenten und Wertungen* mit den teilweise ähnlichen, schon bestehenden Massnahmen gegen Hooliganismus (vgl. Art. 24a, 24c und 24f BWIS sowie das 2014 revidierte Konkordat gegen Hooliganismus) verglichen werden müssen. Auch wenn die Sachverhalte nicht vergleichbar sind, so sind doch vor allem die rechtsstaatlichen Vorgaben des Bundesgerichts zu verschiedenen präventiven Polizeimassnahmen gemäss dem Hooligans-Konkordat im Urteil von 7. Januar 2014 (BGE 140 I 2) auch beim PMT beachtlich, selbst wenn sich der Bundesgesetzgeber aufgrund von Art. 190 BV nicht daran gebunden fühlen sollte.

2. Konkret geht es bei dem *inhaltlich sehr sensiblen* Entwurf des Bundesgesetzes über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) darum, dass das bestehende *präventive Instrumentarium der Polizei ausserhalb eines Strafverfahrens* ganz erheblich ergänzt werden soll. Die vorgeschlagenen Massnahmen *verfolgen zweierlei Zwecke*: Als gefährlich beurteilte Personen sollen an einer Reise in Konfliktgebiete gehindert und zudem von ihrem kriminogenen Umfeld ferngehalten werden. Ob diese Ziele mit den ganzen Massnahmen effektiv erreicht werden, ist näher zu verifizieren; der Erläuternde Bericht geht auf diese Fragen nicht vertieft ein.

Nun sind die Massnahmen relativ breit angelegt. Bei jedem Aspekt einer Massnahme spielt das *Verhältnismässigkeitsprinzip* eine wesentliche Rolle (BGE 140 I 2, Erw. 8). Die Geeignetheit muss bei jeder einzelnen Massnahme geprüft werden; und die Zumutbarkeit ist je personenbezogen zu bewerten, denn es geht um Personen, die konkret zu einem terroristischen Anschlag für fähig und aktuell motiviert gehalten werden, *was aber, damit die Massnahmen zumutbar sind*, mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit dargetan werden muss. Deshalb ist es unerlässlich, dass alle Massnahmen, die als *schwere* Grundrechtseingriffe im Sinne der Bundesgerichtspraxis zu Art. 36 Abs. 1 2. Satz BV anzusehen sind, durch ein *Zwangsmassnahmengericht* vorgeprüft und bewilligt werden müssen. Nicht nur die sog. Eingrenzung auf die Liegenschaft (was eine Haft bedeutet), sondern auch die Kontaktverbote, die Meldepflicht, die möglichen Ein- und Ausgrenzungen (das sind Rayon-Gebote und -Verbote) und Ausreiseverbote sowie die geheimen technischen Massnahmen nach Art. 23m VE-BWIS müssen *durch eine unabhängige gerichtliche Instanz geprüft werden*. Das Bundesgericht hat z.B. dargelegt (BGE 120 I 2, Erw. 12), dass Meldepflichten zu ganz erheblichen Grundrechtseinschränkungen führen können. Selbstverständlich sollen solche Massnahmen die Aktivitätsmöglichkeiten von präsumtiven Gefährdern einschränken. Doch eine gerichtliche Zustimmung zu allen geplanten Massnahmen ist schon deshalb geboten, weil der nachträgliche Rechtsschutz vor Bundesverwaltungsgericht wegen der vielfältigen

Geheimhaltungsinteressen und –pflichten der Nachrichtendienste, welche sich vor Gericht nicht unbedingt nach den Grundsätzen von Art. 27 und 28 VwVG richten können oder wollen, nur sehr eingeschränkt gewährt werden kann.

III. Zu den personellen Ressourcen

Zu beachten ist, dass in die geplanten neuen Massnahmen neben den Kräften des fedpol der Nachrichtendienst des Bundes (NDB), die kantonalen Nachrichtendienste als dessen «Filialen» (KND) ebenso wie rein kriminalpolizeilichen kantonale und kommunale ND einbezogen sind (Art. 23f VE-BWIS). Schon ohne diese neuen Massnahmen sind mindestens die kantonalen ND ressourcenmässig hoffnungslos überfordert. Dazu kommen die immer höheren und dringlicheren Anforderungen der Abwehr von Cyberattacken sowie die wachsenden ausländischen Bedrohungen. Im TETRA-Bericht III (April 2017) wird ausgeführt, es seien rund 500 Personen «auf dem Radar» des NDB. Gegen 80 laufen polizeiliche Ermittlungen, davon 60 nach StPO. Was ist mit den restlichen 420? Es sind offenbar als «Gefährder» identifizierte Personen unterschiedlicher Gefährlichkeit. Diese müssten also mit Massnahmen nach NDG oder mit kantonalen Massnahmen oder eben ggf. nach den vorgeschlagenen Massnahmen «im Auge behalten» werden. Das erfordert sehr viel Personal. Die Ausführungen im Ziff. 7.2 des Erläuternden Berichts über die Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinde sind realitätsfremd. Nur schon für die lückenlose Überwachung einer Person braucht es im 24-Stundenbetrieb fünf bis sechs Polizeiangehörige; bei einer Missachtung der Anordnungen sind weitere Observations- und Interventionskräfte nötig. *Ohne massive personelle Aufstockung* bleiben die vorgeschlagenen Massnahmen weitgehend wirkungslos; die Gesetzgebung würde zu einer Alibi-Übung oder sie würde mindestens zulasten anderer Aufgaben (wie die Bekämpfung der OK) gehen.

IV. Zu den vorgeschlagenen Massnahmen im Einzelnen

- a. Art. 23h VE-BWIS, Meldepflicht: Wir halten diese Meldepflicht angesichts des Gefährder-Potentials und dessen Fähigkeiten zur Volatilität (leider) für *ungeeignet* und damit unverhältnismässig. Das gilt selbst dann, wenn sie durch Art. 23m (Verwendung von technischen Ortungsgeräten und Mobilfunklokalisierung) unterstützt wird, denn sie erfordert einen enormen personellen Aufwand.
- b. Art. 23i VE-BWIS, Kontaktverbot: Auch hier bezweifeln wir die Geeignetheit, denn dazu müssten ganze Gruppen oder jedenfalls die Drittpersonen entsprechend überwacht werden.
- c. Art. 23j VE-BWIS, Ein- und Ausgrenzung: Zuerst ist festzuhalten, dass Zuweisungen in bestimmte Gebiete oder Fernhaltegebote bezüglich bestimmter Gebiete immer spezifisch personenbezogen zu begründen sind, damit die Einschränkung der Bewegungsfreiheit verhältnismässig ist. Zudem muss festgestellt werden, dass die Voraussetzungen für eine «Ein- und Ausgrenzung» nach Art. 23e und 23j recht offen und unbestimmt sind, im Unterschied etwa zu Art 74 AuG. Ob es zudem in der halbgeheimen Terrorismusabwehr gelingt, verhältnismässige personenbezogene Zuweisungen zu verfügen, erscheint fraglich. Sicherlich lässt sich eine Massnahme mit den Mitteln nach Art. 23m leichter überwachen. Aber: was geschieht, wenn eine Verletzung der Ein-

oder Ausgrenzung am Monitor festgestellt wird? Sind Polizeikräfte bereit, sofort eine Observation aufzuziehen oder die Personen festzunehmen? Wenn nicht, ist ein Anschlag in der Zwischenzeit ohne weiteres denkbar. Die Geeignetheit hängt also von der Zuverlässigkeit sofort wirksamer «flankierender Massnahmen» ab.

- d. Gleiches gilt für die hier strengste Massnahme nach Art. 23/ VE-BWIS, die sog. «Eingrenzung auf eine Liegenschaft». Auch hier müsste ein Observations- oder Interventionsteam jederzeit sofort einsatzfähig sein. Eine Observation wäre zudem unverzichtbar für die Kontrolle der Ausnahmen nach Abs. 2.
- e. Entscheidend aber ist, dass die sog. «Eingrenzung auf eine Liegenschaft» nach Art. 23/ VE-BWIS auf *schwerste Bedenken* der den Grund- und Menschenrechten verpflichteten Zivilgesellschaft stösst. Es geht um Bedenken, die sich aus Art. 5 EMRK und damit auch aus Art. 31 BV ergeben. Die Massnahme zur «Eingrenzung auf eine Liegenschaft» (*arresti domiciliari*) ist unseres Erachtens (ungeachtet der vorgesehenen gesetzlichen Voraussetzungen) *mit der EMRK nur schwer vereinbar*: Zweifellos handelt es sich im Falle einer physischen Eingrenzung auf einen offenen oder geschlossenen Raum um einen *Freiheitsentzug* (vgl. General Comment Nr. 35 des UN-Menschenrechtsausschuss zu Art. 9 UNO-Pakt II). Im Erläuternden Bericht zu Art. 23/ VE-BWIS wird auf S. 19/20 suggeriert, dass Einschränkungen der Bewegungsfreiheit weniger problematisch sind als eine Haft. Doch in den Medienunterlagen des EJPD wird richtigerweise von «*Hausarrest*» gesprochen. *Ein solcher aber muss den Anforderungen von Art. 5 EMRK entsprechen*. Nach Art. 5 Abs. 1 lit. c ist eine präventive Freiheitsbeschränkung nur möglich, «*wenn ein begründeter Anlass zur Annahme besteht, dass es notwendig ist*», eine Person «*an der Begehung einer Straftat ... zu hindern*». Gemäss der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) muss die Einschränkung somit in Zusammenhang mit einem konkreten, strafrechtlich relevanten Verhalten stehen, namentlich, wenn bereits strafrechtlich erfasste Vorbereitungshandlungen für eine Straftat vorgenommen wurden (vgl. EGMR, *Al Husin v. Bosnien-Herzogowina*, 7. Febr. 2012, No. 3727/08, bes. § 65; *Khachatryan u.a. v. Armenien*, 27. Nov. 2012, No. 23978/06, §§ 136-138; und generell *Ostendorf v. Deutschland*, 7. März 2013, No. 15998/08, §§ 65 ff.). Es fragt sich, ob die Schweiz mit der «Eingrenzung auf eine Liegenschaft» und deren gemeinsamen Voraussetzungen nach Art. 23e und 23/ Abs. 1 VE-BWIS nicht eine so weitgehende Massnahme schafft, dass dies gar einer Derogation von Art. 5 Abs. 1 lit. c EMRK gleichkommt. Die in der Vorlage massgeblich geforderte «Gefährlichkeitsprogose» führt immer zu Unbestimmtheiten. Wenn es faktisch zu einer Ausserkraftsetzung einer so wichtigen rechtsstaatlichen Bestimmung der EMRK wie Art. 5 Abs. 1 Bst. c kommen würde, so wäre dies nur auf der Grundlage von Art. 15 Abs. 1 EMRK zulässig und an enge Voraussetzungen gebunden, u.a. muss eine «*Bedrohung des Lebens der Nation durch Krieg oder einen anderen öffentlichen Notstand*» vorliegen.
- f. Art. 23m VE-BWIS, Technische Mittel: Es mag überraschen, dass der Einsatz der technischen Mittel nach Art. 23m VE-BWIS zur Ortung einer mit einer Beschränkung belegten Person einer zusätzlichen Rechtfertigung bedarf; denn ohne diese Möglichkeiten besteht die Gefahr, dass alle «Grundmassnahmen» von vorneherein vergeblich bleiben (es sei denn, man wolle Verdächtige in die Strafrechtsfalle locken: Art. 29a VE-BWIS). Doch braucht es diese Rechtfertigung, weil das informationelle Selbstbestimmungsrecht (nach Art. 13 Abs. 2 BV/Art. 8 EMRK) sowie die persönliche Freiheit inkl. der

- Bewegungsfreiheit (nach Art. 10 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 1 BV sowie Art. 8 EMRK) *zusätzlich* durch die Datenerhebungen eingeschränkt werden.
- g. Dieselbe Kritik, die gegenüber Art. 23/ VE-BWIS erhoben wurde, richtet sich gegen den neuen Haftgrund in Art. 75 Abs. 1 Bst. i bzw. Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 1 Ausländergesetz (Ziff. 2 der Vorlage). Erkenntnisse von fedpol über eine allfällige Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz reichen keinesfalls aus, um die klaren Anforderungen von Art. 5 Abs. 1 Bst. c EMRK und der Praxis des EGMR dazu zu erfüllen. Der neu vorgeschlagene Art. 76a Abs. 2 Bst. j AuG genügt diesen Anforderungen der EMRK ebenfalls nicht, weil wiederum bloss eine Generalklausel verwendet wird. Zudem fragt es sich, ob mit diesen pauschalen Gründen die gerichtliche Überprüfung der Haft nach Art. 80 Abs. 2 ff. AuG gegenüber einem terroristischen Gefährdungen ausreichend offen und fair durchgeführt werden kann.
- h. Nicht beantwortet wird mit diesen Massnahmen die Frage, was denn zu geschehen hat, falls eine Person als hochgradig gefährlich angesehen wird, aber entweder noch keine strafbare Vorbereitungshandlung begangen hat oder – ohne jeden Resozialisierungserfolg – aus der Strafverbüssung entlassen worden ist. Will man hier wirksam eingreifen, bleibt nur die Inhaftierung. Sie wäre gleich auszugestalten wie die verfassungskonforme Verwahrung, denn diese ist nach Ablauf der konkret auferlegten oder hypothetischen Strafdauer ja auch keine straf-, sondern eine polizeirechtliche Massnahme (Gefahrenabwehr).

V. Weitere Kritikpunkte der Vorlage

1. Art. 24f sieht vor, dass die Massnahmen der Meldepflicht, der Ein- und Ausgrenzung, des Ausreiseverbotes gegen alle Personen verfügt werden kann, die das 12. Lebensjahr überschritten haben. Auch wenn gewisse terroristische Gruppen oft auch schon Kinder zu Gewaltakten missbraucht haben, so ist es nach unserem Rechtsverständnis höchst fraglich, ob 12- bis 15-jährige Kinder für diese polizeilichen Massnahmen über die notwendige dezisive Kompetenz verfügen. Zudem ist für sie keine besondere rechtliche Betreuung vorgesehen. Unseres Erachtens *widersprechen* die Regelungen von Art. 24f dem Sinn und Geist von Art. 11 BV, den Grundsätzen der Kinderrechtskonvention (KRK), besonders von deren Art. 37 und 40 (vgl. General Comment No. 9 [2006] und No. 10 [2007] des UN Kinderrechts-Komitee) sowie den diversen Empfehlungen des Europarates bezüglich einer kinderfreundlichen Polizei und Justiz (siehe EGMR, *Blokhin v. Russland*, 23. März 2016 (GK), Nr. 47152/06, §§ 77-89, bes. §§ 151-172).
2. Sowohl verfassungsrechtlich wie aus der Natur der Aufgaben der Polizei der Kantone sind die ausschliesslichen Online-Zugriffsbefugnisse von Bundesbehörden, also besonders der fedpol und des Bundesnachrichtendienstes auf gewisse Dateien des Staatssekretariats für Migration (SEM) nach den vorgeschlagenen Ergänzungen des Art. 9 des Bundesgesetzes über das Informationssystem für den Ausländer- und Asylbereich nicht zu *rechtfertigen*; ohnehin müsste dies für den Nachrichtendienst des Bundes mit einer Änderung des NDG verbunden werden. Wenn aber Online-Zugriffe als unerlässlich erachtet werden, müssen sie den kantonalen Polizei- und Justizorganen auch zur Verfügung stehen.

3. Die oben kritisierte Einseitigkeit der Vorlage zeigt sich auch in der geplanten Ergänzung von Art. 78 StGB (Ziffer 6 der Vorlage), wonach aufgrund Bst. d (neu) Einzelhaft (neben den allgemeinen Gründen nach Bst. a-c) auch angeordnet werden kann, um die Beeinflussung von Mitgefangenen mit terroristischem Gedankengut zu verhindern. Warum gilt das nicht für gewalttätige Mafiosi? Und wie wird sichergestellt, dass diese Massnahme den europäischen «*prison rules*» entspricht und entsprechend begründet und begrenzt wird?
4. Ein letzter sehr problematischer Punkt der Vorlage ist der neue Art. 17b im Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme. Danach kann das fedpol Erkenntnisse aus dem Datenindex Terrorismus (eine Spezialdatenbank) an INTERPOL weitergeben. Hier ist ein ausdrücklicher Vorbehalt der Beachtung des *ordre public* und besonders der Menschenrechte anzubringen, damit diese internationale Weitergabe nicht an Länder wie die Türkei, Iran, Ägypten oder Saudi-Arabien erfolgen, die Terrorismus-Informationen als Hauptvorwurf gegen die politische Opposition verwenden und zur deren gewaltsamen Verfolgung einsetzen.

VI. Internetkriminalität: ein spezielles Thema

Ein wichtiger Teil der Vorlage ist die Bekämpfung der Internetkriminalität. Dieses Vorhaben ist grundsätzlich zu begrüßen. Wir sind aber der Auffassung, dass diese Materie von der Terrorismusbekämpfung *getrennt werden soll*. Sicherlich ist der Antiterrorismuskampf auch im Internet sehr bedeutsam (z.B. um Absprachen unter Terroristen zu unterbinden oder Radikalisierungsversuche einzudämmen), doch die Polizeiaufgaben in der Internetkriminalität gehen weit über diesen Kampf hinaus (man denke nur an den Kampf gegen Pädophilie). Es braucht unseres Erachtens eine *eigenständige Gesetzgebung* sowie zudem *parallele interkantonale Massnahmen* der Kantone, z.B. durch Bildung von mehreren interkantonalen Kompetenzzentren. Bund und Kantone müssen auch dieselben Verfahrenstechniken und Methoden einsetzen. Zudem muss der polizeiliche Kampf gegen die Internetkriminalität zwingend mit den Anstrengungen des VBS koordiniert werden, welches sich heute sehr stark schon auf den Kampf gegen Internet gestützte Gewalttattacken ausrichtet. Schliesslich müssen diese Bestimmungen noch speziell in der IT-Community diskutiert werden können. Diese Teile des PMT in Ziff. 8 und 9 der Vorlage sollten somit von den Hauptteilen getrennt werden; sie sollten im weiteren Verfahren, auch vor dem Parlament, *mit einer besonderen Vorlage* separat behandelt werden; unabhängig von den umstrittenen Antiterrormassnahmen des VE zu einem PMT.

VII. Zusammenfassende Schlussbemerkungen

- 1) Obwohl wir die modernen Gewalterscheinungen, auch – aber nicht nur – von terroristischen Gruppierungen, als grosse Herausforderungen für den Rechtsstaat ansehen und Verständnis dafür haben, dass ihnen entgegengetreten werden muss, haben wir gegen das in die Vernehmlassung geschickte Gesetz grosse Bedenken.
- 2) Die verfassungsmässige Kompetenz des Bundes für die vorgeschlagene Gesetzgebung ist äusserst fraglich. Eine Revision von Art. 57 BV wäre angezeigt.

- 3) Die Koordination – nicht zuletzt betreffend Rechtsschutz – mit kantonalen Massnahmen muss sorgfältiger angegangen werden.
- 4) Die geplante Polizeigesetzgebung sollte dahin geprüft werden, ob sie wirklich einen effizienten Beitrag zur besseren Abwehr der wichtigsten Bedrohungen liefert. Diese äussern sich keineswegs „nur“ in Aktivitäten terroristischer Gruppen.
- 5) Eine Reihe von Vorschlägen halten wir, auch unabhängig von der fraglichen Verfassungskompetenz des Bundes, für rechtsstaatlich sehr bedenklich (siehe dazu oben Kap. IV und V).
- 6) Die Vorschriften zur Internetkriminalität – die wir grundsätzlich begrüssen – gehören in einen grösseren Zusammenhang gestellt und passen somit nicht in die diskutierte Vorlage.

Gerne nehmen wir an, dass unsere Vorschläge und Kritiken in Ihre Arbeit Eingang finden. Dafür danken wir Ihnen im Voraus bestens.

Namens des Vorstandes und der Arbeitsgruppe:



Dr. Eliane Menghetti
Präsidentin ICJ-CH



Prof. Dr. Rainer J. Schweizer
Vorstandsmitglied ICJ-CH