



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Bundesamt für Polizei fedpol

Bern,

Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)

**Vorentwurf und erläuternder Bericht
zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens**

Übersicht

Mit dem Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) soll das polizeiliche Instrumentarium zur Gewährleistung der Sicherheit ausserhalb des Bereichs der Strafverfolgung verstärkt werden. Die neuen präventiven Massnahmen sollen die Massnahmen, die der Nationale Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (NAP) vorsieht, ergänzen. Die Massnahmen gemäss vorliegendem Bundesgesetz verfolgen einen doppelten Zweck: Radikalisierte Personen sollen daran gehindert werden, aus der Schweiz in eine ausländische Kampfzone auszureisen, und sie sollen vom kriminogenen Umfeld getrennt werden, mit dem sie in Beziehung stehen.

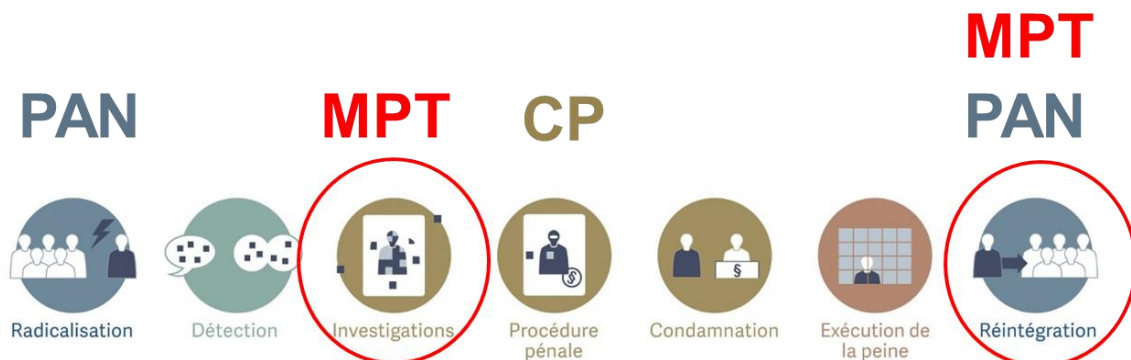
Ausgangslage

Djihadistisch motivierter Terrorismus ist eine Realität – auch in der Schweiz. Unser Rechtsstaat ist mit einer Realität konfrontiert, die sowohl in ihren Ausformungen wie in ihrem weltweiten Ausmass neu ist. Die ganze Gesellschaft ist aufgefordert, dieser Bedrohung entgegenzutreten.

Im Jahr 2015 hat der Bundesrat die Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung verabschiedet. Sie verfolgt folgende zentrale Ziele: Auf schweizerischem Territorium wird Terrorismus verhindert; es erfolgt kein Export und keine Unterstützung von Terrorismus von ihrem Territorium aus; die Schweiz unterstützt das Ausland bei der Verhinderung von Terrorismus; die Schweiz lässt sich von Terroristen nicht erpressen. Mit den Massnahmen der Strategie zur Bekämpfung des Terrorismus wird die gesamte Kette der Radikalisierung einer Person erfasst – von den ersten Ansätzen dieser Radikalisierung über eine allfällige Strafverfolgung einschliesslich Vollzug der Sanktion bis hin zu Reintegration der Person in die Gesellschaft. Der Bundesrat hat aufgrund einer Analyse des geltenden bundesrechtlichen Instrumentariums die Lücken identifiziert, die im Massnahmendispositiv zu schliessen sind.

Vernehmlassungsentwurf

Aktuell laufen verschiedene Projekte, die alle das Ziel verfolgen, im Abwehrdispositiv identifizierte Lücken zu schliessen: Der Nationale Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (NAP) beinhaltet Massnahmen der Prävention und der Integration ausserhalb des polizeilichen Aufgabenbereichs. Mit einer Teilrevision des Strafgesetzbuches (StGB) soll das Instrumentarium im Bereich der Strafverfolgung gestärkt werden. Das vorliegende Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) will das bestehende polizeiliche Instrumentarium verstärken, dies einerseits ausserhalb des Strafverfahrens und andererseits vor der Eröffnung eines solchen Verfahrens oder nach dem Vollzug einer Haftstrafe:



Die Ermittlungsverfahren, die in der Schweiz durchgeführt worden sind, bestätigen ganz klar die Erfahrungen im Ausland: Das soziale Umfeld, in dem sich eine Person entwickelt, spielt eine zentrale Rolle im Radikalisierungsprozess. Entsprechend sollen mit den neu vorgeschlagenen Massnahmen Personen, die sich radikalieren oder bereits radikalisiert sind, einerseits daran gehindert werden, aus der Schweiz in eine ausländische Kampfzone auszureisen. Andererseits sollen sie vom kriminogenen Umfeld getrennt werden, mit dem sie allenfalls in Beziehung stehen.

Verwaltungspolizeiliche Massnahmen

Die Vernehmlassungsvorlage sieht verschiedene verwaltungspolizeiliche Massnahmen vor: Meldepflicht, Ausreiseverbot, verbunden mit einer Beschlagnahme von Pass oder Identitätskarte, Kontaktverbot, Ein- und Ausgrenzung sowie Eingrenzung auf eine Liegenschaft. Zwecks Sicherstellung des Vollzugs dieser Massnahmen sollen Massnahmen wie die Lokalisierung des Mobilfunks oder das Tragen einer elektronischen Fussfessel angeordnet werden können.

Erkennen und Bekämpfen krimineller Netzwerke

Bekämpfung des Terrorismus ist gleichzeitig eine Bekämpfung krimineller Organisationen, und alle kriminellen Organisationen, einschliesslich jener terroristischer Natur, nutzen heute das Internet und die sozialen Medien für Propaganda, zur Rekrutierung neuer Mitglieder, zur Planung und Ausführung von Straftaten und zur Kommunikation. Nachweislich finanzieren sich terroristische Organisationen wie der „Islamische Staat“ oder „Al-Qaïda“ durch organisiertes Verbrechen, etwa durch Menschenhandel oder den Handel mit Waffen und Kulturgütern. Die Bekämpfung des Terrorismus verlangt deshalb auch die Erkennung der Netzwerke dieser verbrecherischen Organisationen wie auch deren Vorgehensweise.

Hierzu muss fedpol die erforderlichen, spezifischen Fahndungsmittel einsetzen können – auch ausserhalb eines Strafverfahrens. Neu

soll fedpol die Befugnis erhalten, im Internet und in elektronischen Medien verdeckt fahnden zu können. Denn dies sind die bevorzugten Kommunikationskanäle krimineller Organisationen. fedpol muss zudem Personen, von denen angenommen werden muss, dass sie eine schwere Straftat planen oder begehen, im Schengener Informationssystem (SIS) und im nationalen Fahndungssystem RIPOL zur verdeckten Registrierung oder gezielten Kontrolle ausschreiben können. Die verdeckte Ausschreibung einer Person ermöglicht es der Polizei, bei einer Anhaltung Informationen zu gewinnen z.B. über Reisezeit und -weg, Reisedokumente, Gepäck, Begleitpersonen und Transportmittel.

Neuer Haftgrund im Hinblick auf eine ausländerrechtliche Wegweisung

Bereits das geltende Ausländergesetz sieht vor, dass ausländische Staatsangehörige, deren Wegweisung aus der Schweiz verfügt worden ist, vorübergehend inhaftiert werden können, um den Vollzug dieser Massnahme sicherzustellen. Neu soll diese Haft auch dann angeordnet werden können, wenn die betroffene Person eine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz darstellt. Diese Gefährdung kann sich insbesondere aus Bezügen zu terroristischen Straftaten oder solchen der organisierten Kriminalität ergeben.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Ausgangslage	5
1.1 Lagebild	5
1.2 Strategie zur Terrorismusbekämpfung – Ergänzung des Instrumentariums	5
1.3 Abgrenzung der präventiv-polizeilichen Massnahmen von der Tätigkeit der Strafverfolgungsbehörden	7
2 Die beantragte Neuregelung	8
3 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht	10
4 Umsetzung und Erlassform	12
5 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	12
6 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	13
6.1 Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit	13
6.2 Ausländergesetz vom 16. September 2005	23
6.3 Asylgesetz vom 26. Juni 1998	25
6.4 Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich	25
6.5 Ausweisgesetz vom 22. Juni 2001	25
6.6 Strafgesetzbuch	25
6.7 Bundesgesetz vom 23. Dezember 2011 über den ausserprozessualen Zeugenschutz	26
6.8 Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994 über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes und gemeinsame Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit mit anderen Staaten	26
6.9 Bundesgesetz vom 13. Juni 2008 über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes	30
6.10 Zwangsanwendungsgesetz vom 20. März 2008	32
6.11 Bundesgesetz vom 18. März 2016 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs	33
7 Auswirkungen	33
7.1 Auswirkungen auf den Bund	33
7.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	34
8 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates	34
8.1 Verhältnis zur Legislaturplanung	34
8.2 Verhältnis zu Strategien des Bundesrates	35
8.2.1 Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung	35
8.2.2 Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken (NCS)	35
9 Rechtliche Aspekte	35
9.1 Verfassungsmässigkeit	35
9.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	36
9.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	37

Grundzüge der Vorlage

1 Ausgangslage

1.1 Lagebild

Terrorismus stellt eine Bedrohung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen der Schweiz und der Freiheitsrechte ihrer Bevölkerung dar. Der dschihadistisch motivierte Terrorismus gibt dem Terrorismus ein neues Gesicht. Er zeigt sich immer mehr als Low-Cost-Terrorismus, der mit bescheidenen Mitteln und wenig Planung auch von Einzeltätern begangen wird. Diese Low-Cost-Anschläge können jede und jeden irgendwo treffen. Im Gegensatz zu terroristischen Organisationen wie die Rote Armee Fraktion (RAF) oder die Irish Republican Army (IRA) ist der dschihadistisch motivierte Terrorismus eine globale Bedrohung. Er fasst den Begriff des Angriffsziels sehr weit und nimmt mit seinen Anschlägen generell die Bevölkerung der freiheitlichen, offenen Gesellschaften des Westens ins Visier. Zur Erreichung seiner Ziele nutzt er geschickt die Möglichkeiten von Internet und sozialen Medien.

Die terroristische Bedrohung durch den IS und andere dschihadistisch motivierte Terrororganisationen wie IS und Al-Qaïda bleibt weiterhin erhöht – auch in der Schweiz. Der IS ruft seine Anhängerinnen und Anhänger explizit dazu auf, Anschläge mit den vorhandenen Mitteln und Fähigkeiten dort zu verüben, wo sie sich gerade befinden. So sind es v.a. hier ansässige Einzelpersonen und Kleingruppen, die von diesen Terrororganisationen inspiriert in der Schweiz Anschläge verüben oder von der Schweiz aus Anschläge im Ausland vorbereiten können. In einem solchen Kontext genügen repressive Massnahmen für die Terrorismusbekämpfung nicht. Die ganze Gesellschaft ist gefordert, den Rechtsstaat und die damit verbundene Freiheit vor dieser Bedrohung zu schützen.

Die Präventionsarbeit findet in verschiedenen Phasen auf verschiedene Art und Weise statt:

Entscheidend ist die Präventionsarbeit zum Erkennen und Verhindern der Radikalisierung einer bestimmten, einzelnen Person in ihrem sozialen Umfeld mit Massnahmen, wie sie der Nationale Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (NAP) vorsieht. Radikalisiert sich eine Person weiter, ergreift der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) seinerseits Massnahmen zur Erkennung der Bedrohung. Geht von einer radikalisierten Person weiterhin eine Gefahr aus soll sie mit polizeilichem Zwang an einem bestimmten Verhalten gehindert werden. Hier kommen die präventiv-polizeilichen Massnahmen der vorliegenden Vorlage über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) zum Zuge. Eine terroristische oder fundamentalistische Ideologie und Gesinnung alleine können nicht Auslöser präventiv-polizeilicher Massnahmen sein. Erst wenn die Radikalisierung einer Person aufgrund ihres Verhaltens oder konkreter Handlungen in eine terroristische Straftat überzugehen droht, ist staatliches Handeln angezeigt und gerechtfertigt. Diese Vorlage soll das bestehende und geplante präventive Instrumentarium von Bund und Kantonen um zusätzliche präventiv-polizeiliche Massnahmen ergänzen.

1.2 Strategie zur Terrorismusbekämpfung – Ergänzung des Instrumentariums

Angesichts der Bedrohungslage hat der Bundesrat im Herbst 2015 die Strategie zur Terrorismusbekämpfung¹ verabschiedet. Hauptziele der Strategie sind die Verhinderung von Anschlägen in der Schweiz, des Exports von Terrorismus aus der Schweiz und der Nutzung der Schweiz als Unterstützungsbasis für Terrorismus. Die Strategie nennt vier Handlungsfelder, mit denen die genannten Ziele erreicht werden sollen: *Prävention*, *Repression*, *Schutz* und *Krisenvorsorge*. In jedem Handlungsfeld wurden die bestehenden Instrumente analysiert und die vorhandenen Lücken identifiziert.

Prävention: Mit Inkrafttreten des Nachrichtendienstgesetzes (NDG)² am 1. September 2017 verfügt der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) über die wichtigen Instrumente zum Erkennen von Bedrohungslagen und sogenannten „Risikopersonen“. Die kantonalen Vollzugsbehörden beschaffen gestützt auf das NDG und im Auftrag des NDB auf ihrem Gebiet Informationen. Die Kantone verfügen für diese Aufgaben über eine spezialisierte Dienststelle (sogenannte KND), die sich in der Regel im jeweiligen Polizeikorps befindet. Diese KND übernehmen in verschiedenen Kantonen auch wichtige Funktionen beim Bedrohungsmanagement dschihadistisch radikalisierter Personen (vgl. nachfolgend die Ausführungen zu Schutz und Krisenvorsorge).

¹ Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung vom 18. September 2015 (BBl 2015 7487)

² SR 121

Die präventiven Massnahmen des NDB dienen dem Erkennen einer Bedrohung durch eine Person und sehen grundsätzlich keine Zwangsmassnahmen gegenüber dieser Person vor. Im Gegensatz dazu auferlegen oder unterbinden präventiv-polizeiliche Massnahmen des PMT Gefährdern bestimmte Verhaltensweisen, die nötigenfalls mit polizeilichem Zwang durchgesetzt werden können. Diese vom Gesetzgeber gewollte Trennung zwischen dem Beschaffen von Informationen über eine Person durch den Nachrichtendienst und dem polizeilichen Einwirken auf diese Person durch die Polizei widerspiegelt sich in der organisationsrechtlichen Trennung von NDB und fedpol.

Repression: Zur Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums hat der Bundesrat am 22. Juni 2017 einen Gesetzesentwurf der Vernehmlassung unterbreitet³. Dieser stellt unter anderem das Anwerben, die Ausbildung und das Reisen im Hinblick auf eine terroristische Straftat – also die so genannten Dschihadreisen – ausdrücklich unter Strafe. Die terroristische Organisation wird nun ebenfalls durch das Strafgesetzbuch (StGB)⁴ klar definiert. Das befristete Bundesgesetz vom 12. Dezember 2014 über das Verbot der Gruppierungen "Al-Qaïda" und "Islamischer Staat" sowie verwandter Organisationen⁵ wird damit in das ständige Recht überführt. Mit dieser Vorlage wird das strafrechtliche Instrumentarium zur Verfolgung terroristisch motivierter Handlungen im Sinne des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus vervollständigt.

Terrorismus kann nicht mit den Mitteln des Strafrechts allein bekämpft werden. So genügt die Anpassung des Strafrechts nicht, um das Ziel – die Verhinderung von Terrorismus in der Schweiz – zu erreichen. Die Radikalisierung von Personen hin zum Terrorismus erfordert frühzeitige staatliche Interventionen, sobald sich sozial auffälliges Verhalten manifestiert. Vgl. hierzu das von fedpol erstellte 6-Phasenmodell der Radikalisierung (Phase 4 ist aufgeteilt in 4a und 4b):



Es ist entscheidend, dass die kommunalen und kantonalen Behörden in der Frühphase der Radikalisierung soziale, erzieherische, therapeutische, ärztliche oder andere Massnahmen ergreifen, um eine (weitere) Radikalisierung zu verhindern bzw. eine solche rückgängig zu machen.

Zur Bewältigung der von einer radikalisierten Person ausgehenden Bedrohung für Dritte und sich selbst haben verschiedene Kantone eine behördenübergreifende Fallführung (auch „*Case Management*“ oder „Bedrohungsmanagement“) eingerichtet oder sind daran, eine solche einzurichten. Im Rahmen der der Fallführung wird am runden Tisch unter Beteiligung aller mitinvolvierten Behörden (z.B. die spezialisierte Dienststelle [KND], das Migrationsamt, das Sozialamt sowie die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde) die notwendige Koordination und Kontrolle aller sozialen, erzieherischen, therapeutischen, ärztlichen oder anderen Massnahmen gewährleistet. Dem Grad ihrer Radikalisierung und der damit einhergehenden Gefahr entsprechend können bereits heute im Rahmen einer Fallführung verschiedene Massnahmen gegenüber einer betroffenen Person ergriffen werden.

Der NAP, der vom Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) am 24. November 2017 verabschiedet und am 4. Dezember 2017 der Öffentlichkeit vorgestellt wurde, schlägt entsprechende Massnahmen vor und gibt Handlungsempfehlungen, wie alle Formen von politisch und ideologisch motivierter Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus erkannt und verhindert werden können. Dieser Aktionsplan wurde in Zusammenarbeit mit Städten und Gemeinden erarbeitet, da die Zusammenarbeit auf lokaler Ebene bei dieser Radikalisierungsprävention zentral ist. Die Schweiz hat in den vergangenen Jahren wichtige Schritte zur Umsetzung und Ratifikation

³ Vernehmlassungsvorlage unter: <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2017/2017-06-22.html>

⁴ SR 311.0

⁵ SR 122

einer Reihe internationaler Verträge unternommen, deren gemeinsames Ziel die Bekämpfung und Prävention von Terrorismus ist.⁶ Sie leistet heute als Vertragsstaat zu den internationalen Übereinkommen ihren Beitrag im internationalen Kampf gegen den Terrorismus. Insbesondere aus den jüngsten Übereinkommen ergeben sich Strafbarkeitsketten, welche mit einer ausgeprägten Vorverlagerung der Strafbarkeit einhergehen.

Darüber hinaus sollen mit der vorliegenden Gesetzesvorlage zusätzliche Massnahmen präventiven Charakters geschaffen werden, denen kein konkreter Tatverdacht zugrunde liegen muss. Die Schaffung einer entsprechenden Gesetzesgrundlage verlangt angesichts der Breite der damit verbundenen Einschränkungen fundamentaler Grund- und Menschenrechtsgarantien einer besonderen Sorgfalt. Den Prinzipien der Verhältnismässigkeit und dem Bestimmtheitsgebot wird entsprechend Beachtung geschenkt.

Konkret geht es darum, die nachfolgenden Instrumente jeweils im Rahmen der menschenrechtlichen Verpflichtungen, wie insbesondere dem Recht auf persönliche Freiheit, der Meinungsäusserungsfreiheit, der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, der Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie weiteren einschlägigen Garantien, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)⁷, im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt I)⁸ und in weiteren völkerrechtlichen Übereinkommen sowie im Grundrechtekatalog unserer Bundesverfassung (Art. 7-36 BV) enthalten sind, auszugestalten und anzuwenden.

1.3 Abgrenzung der präventiv-polizeilichen Massnahmen von der Tätigkeit der Strafverfolgungsbehörden

Die neuen präventiv-polizeilichen Massnahmen sollen, so gilt der Grundsatz, nur unter der Voraussetzung angeordnet werden können, dass gegen die betroffene Person nicht bereits ein Strafverfahren geführt wird (vgl. Art. 23e Abs. 1 Bst. c VE-BWIS). Entsprechend sind die beiden Aufgabenbereiche Polizei bzw. Gefahrenabwehr und Strafverfolgung klar von einander abzugrenzen. Massgeblicher Begriff der Tätigkeit der Strafverfolgungsbehörden ist der Tatverdacht. Dieser muss sich „aus konkreten Tatsachen ergeben [...], die eine vorläufige Subsumtion unter einen Straftatbestand erlauben“.⁹ Die Schwelle zur Strafverfolgung ist überschritten im Moment, da „der Verdacht [vorliegt], eine strafbare Handlung sei begangen worden“.¹⁰ Sobald sich also ein Sachverhalt unter einen Tatbestand subsumieren lässt, ist ein Strafverfahren nach StPO zu eröffnen. Dabei kann es sich auch um strafbare Vorbereitungshandlungen nach Artikel 260bis StGB handeln. Im Rahmen des Strafverfahrens, das mit der gerichtlichen Beurteilung seinen Abschluss findet, werden der Straftatverdacht bzw. die individuelle Tatschuld geklärt.

Demgegenüber verfolgen die nachfolgend vorgeschlagenen präventiv-polizeilichen Massnahmen das öffentliche Interesse der Abwehr von Gefahren für die innere und äussere Sicherheit. Diese Tätigkeit sicherheitspolizeilicher Natur beinhaltet im vorliegenden Zusammenhang den Schutz des Polizeiguts der inneren und äusseren Sicherheit, einschliesslich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Hier liegt noch kein Tun oder Unterlassen vor, das unter einen Straftatbestand subsumiert werden kann (was, wie erwähnt, die Eröffnung eines Strafverfahrens nach StPO zur Folge hätte). Es liegt aber eine von einer Einzelperson ausgehende Gefahr oder Bedrohung vor bzw. die von ihr ausgehende Gefahr, dass es zu einer Straftat kommen könnte. Und aus polizeirechtlicher Sicht ist eine bevorstehende konkrete Straftat als Gefahr zu verstehen.¹¹

Die Abgrenzung zwischen polizeilicher Prävention und Strafverfolgung lässt sich am Beispiel terroristisch motivierter Reisen ins Ausland aufzeigen: Hat sich eine terroristisch motivierte Person physisch auf die Reise in ein Konfliktgebiet begeben, so ist damit ein dringender Tatverdacht gegeben, der die Eröffnung eines Strafverfahrens auslöst.¹² Es stehen den Strafverfolgungsbehörden in diesem Rahmen auch bereits strafprozessuale Instrumente zur Verfügung, um zu verhindern, dass die Person ihre Reiseabsicht ausführt (Untersuchungshaft oder als weniger eingreifende Ersatzmassnahmen die Ausweis- und Schriftensperre nach Art. 237 Abs. 2 Bst. a StPO).

Behördliches Eingreifen kann nun aber – und das ist der Ansatzpunkt des vorliegenden Gesetzesentwurfs – bereits erforderlich sein, noch bevor ein solcher Tatverdacht im strafprozessualen Sinn vorliegt. So können Behörden des Bundes und der Kantone im Vorfeld

⁶ Vgl. für eine umfassende Auflistung dieser völkerrechtlichen Verträge: Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung vom 18. September 2015, BBl 2015 7497 ff.

⁷ SR 0.101

⁸ SR 0.103.2

⁹ M. Pieth, Schweizerisches Strafprozessrecht, Grundriss für Studium und Praxis, 2. Auflage, Basel 2012, S. 118

¹⁰ BGE 140 I 353 E. 5.1

¹¹ H. Reinhard, Allgemeines Polizeirecht. Aufgaben, Grundsätze und Handlungen, Diss. Bern 1993, S. 82

¹² Bundesstrafgericht, Beschluss der Beschwerdekammer vom 27. Januar 2016, Geschäftsnummern BH.2015.10, BP.2015.47, E. 3.5

der Aufnahme einer terroristisch motivierten Reise Anhaltspunkte erhalten, dass eine bestimmte Person eine terroristische Straftat im Sinne von Art. 260^{ter} oder 260^{quinquies} StGB begehen könnte. Entsprechende Hinweise können sich aus Anzeigen besorgter Eltern oder von Drittpersonen ergeben oder aus Absichtserklärungen der betroffenen Person selbst in Beiträgen auf sozialen Netzwerken. In dieser Phase arbeiten die polizeilichen Behörden der Kantone und des Bundes Polizei in der Wahrnehmung ihres Auftrags der Gefahrenabwehr mit blossen Vermutungen oder Hypothesen.¹³ Zur Wahrnehmung dieses Auftrags soll die Polizei neu – auf entsprechend gefestigten Vermutungen – mit den nachfolgend dargestellten präventiven Instrumenten ausgestattet werden.

2 Die beantragte Neuregelung

Mit dem vorliegenden Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) werden Lücken in den Handlungsfeldern “Prävention und Schutz“ für ein umfassendes Abwehrdispositiv gegen Terrorismus geschlossen:

Die präventiv-polizeilichen Massnahmen sollen ausserhalb des Strafverfahrens zur Anwendung kommen:

- einerseits *vor* der Eröffnung eines Strafverfahrens, wenn soziale oder therapeutische Massnahmen zur Verhinderung einer Gefährdung durch die radikalisierte Person nicht mehr ausreichen und noch nicht genügend Elemente zur Eröffnung eines Strafverfahrens vorliegen (Phase 3); und
- andererseits *nach* Abschluss des Strafverfahrens und nach dem Vollzug einer Haftstrafe, wenn die Sicherheitsbehörden die verurteilte und aus der Haft entlassene Person nach wie vor als Gefahr für die innere Sicherheit einstufen (Phase 6).

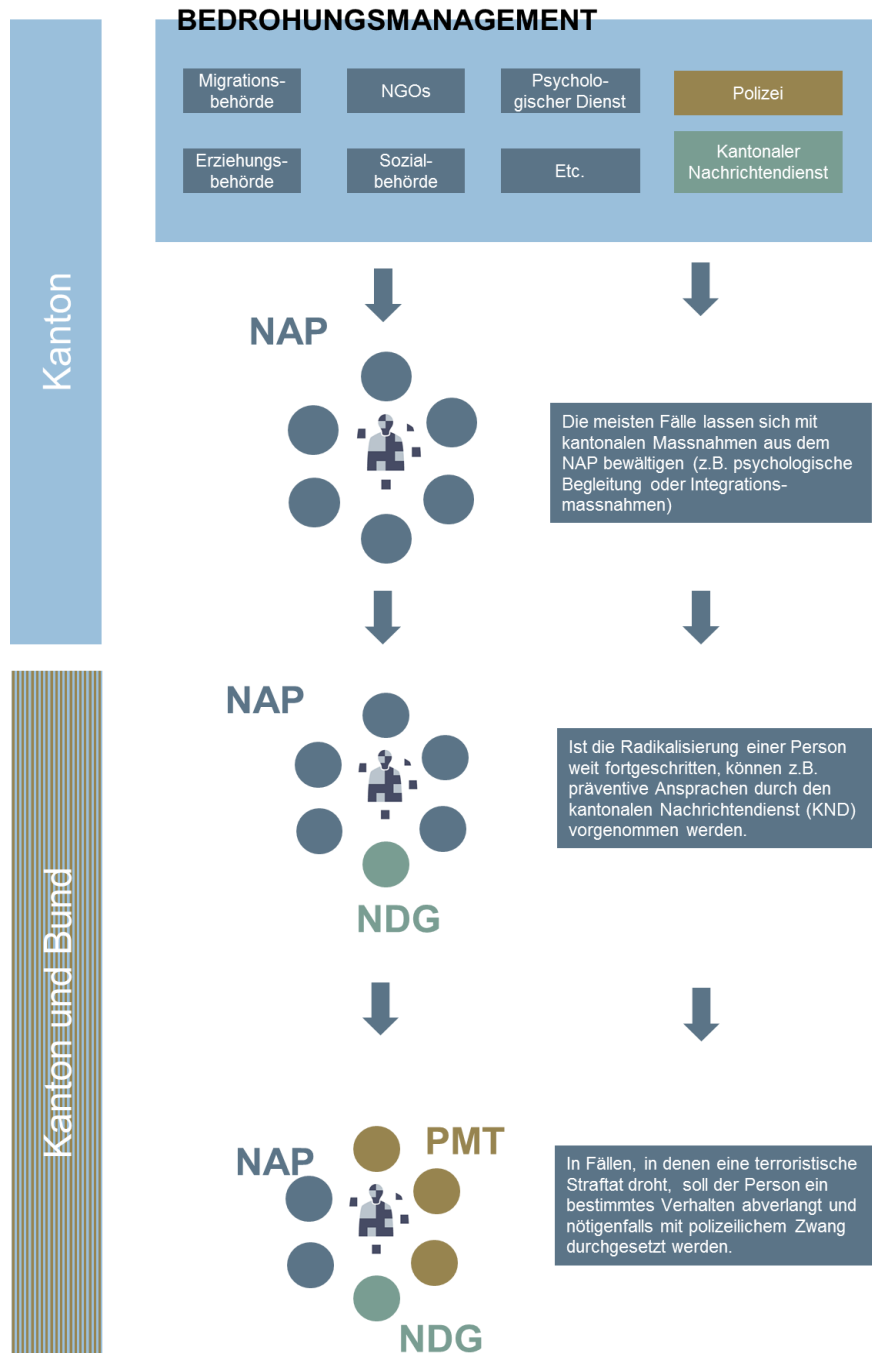


Die vorgeschlagenen Massnahmen sollen die Präventionsmassnahmen von Kantonen und Gemeinden gegenüber radikalisierten Personen ergänzen.

Reichen jedoch soziale, integrative oder therapeutische Massnahmen zur Verhinderung einer mutmasslichen Gefährdung durch die radikalisierte Person nicht aus, so müssen adäquate präventiv-polizeiliche Massnahmen angeordnet werden können. Zur Anwendung gelangen Massnahmen im bestehenden kantonalen Polizeirecht sowie neu die vorliegend ergänzend vorgeschlagenen Massnahmen. Sie zielen darauf ab, radikalisierte und als gefährlich beurteilte Personen an einer Reise in Konfliktgebiete zu hindern (Dokumentensperre, Meldepflicht), ihren Bewegungsradius einzuschränken (Ein- und Ausgrenzungen) und ihnen den Kontakt zum kriminellen Rekrutierungsumfeld zu untersagen (Kontaktverbot). Letztere Massnahmen können lediglich verfügt werden, wenn nebst konkreter und aktueller Anhaltspunkte soziale, integrative oder therapeutische Massnahmen sowie Massnahmen der allgemeinen Gefahrenabwehr der Kantone gegenüber einer Gefährderin oder einem Gefährder nicht ausreichen. In diesem Sinne wird Grundsatz der Subsidiarität beachtet.

Gemäss den Empfehlungen des NAP werden die hier vorgeschlagenen polizeilichen Massnahmen das Dispositiv wie folgt ergänzen:

¹³ Es geht bei den neuen präventiv-polizeilichen Massnahmen nach Art. 23e ff. E-BWIS somit gerade *nicht* um die Erhärtung eines noch vagen Anfangsverdachts im Hinblick auf die Einleitung eines strafprozessualen Vorverfahrens bzw. eines polizeilichen Ermittlungsverfahrens. Diese Tätigkeit der Polizei wäre kriminalpolizeilicher Natur.



Damit das kriminogene Umfeld und die kriminellen Netzwerke, in denen sich radikalisierte Personen bewegen, für die Behörden überhaupt erkennbar werden, soll fedpol radikalisierte Personen zur verdeckten Registrierung in den polizeilichen Informationssystemen ausschreiben können.

Zum Erkennen des sogenannten „Crime–Terror–nexus“¹⁴, d.h. der Verbindungen zwischen der organisierten Kriminalität und dschihadistischen Netzwerken, muss fedpol in der Lage sein, auch ausserhalb des Strafverfahrens im Internet und in sozialen Medien verdeckte Fahnder einsetzen zu können.

Die Auswahl und Ausgestaltung der einzelnen Massnahmen orientiert sich weitgehend an vergleichbaren, bereits bestehenden Instrumenten, welche ebenfalls der Abwehr einer Sicherheitsgefährdung durch bestimmten Personen dienen:

¹⁴ <http://icsr.info/wp-content/uploads/2016/10/Criminal-Pasts-Terrorist-Futures.pdf>

- Ausreisebeschränkungen werden bereits heute von fedpol gegen Personen verfügt, sofern konkrete und aktuelle Tatsachen die Annahme begründen, dass sie sich im Bestimmungsland an Gewalttätigkeiten an Sportveranstaltungen beteiligen werden (Art. 24c des Bundesgesetzes vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit [BWIS]¹⁵);
- Ein- und Ausgrenzung gemäss Artikel 74 des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2005¹⁶ (AuG) werden gegenüber ausländischen Personen u.a. dann angeordnet, wenn sie die öffentliche Sicherheit und Ordnung stören oder gefährden;
- Ein Kontakt- und Rayonverbot kann gestützt auf Artikel 67b StGB gegenüber Straftätern verfügt werden, bei denen die Gefahr besteht, dass sie bei einem Kontakt zu bestimmten Personen weitere Verbrechen oder Vergehen begehen werden.

3 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

In der nachfolgenden tabellarischen Zusammenstellung werden Massnahmen wie Meldepflicht, Ausreiseverbot mit Reisedokumentsperre, Ein-/Ausgrenzung, Eingrenzung auf eine Liegenschaft sowie Kontaktverbot in Deutschland, Frankreich und dem Vereinigten Königreich verglichen.¹⁷ Folgendes waren die Kriterien für die Auswahl dieser Länder:

Deutschland und Frankreich sind wichtige Nachbarn der Schweiz, waren in der Vergangenheit von Terrorismus betroffen und haben eine ähnliche Rechtstradition wie die Schweiz.

Das Vereinigte Königreich wegen der besonderen Betroffenheit durch den Terrorismus.

<i>Deutschland</i>	
Meldepflicht	<p>Einzelne Bundesländer haben eigene Regelungen für eine Meldeauflage, die jedoch nicht speziell für die Bekämpfung von Terrorismus gedacht sind.</p> <p>In anderen Bundesländern ist die Meldepflicht auf Grundlage der polizeirechtlichen Generalklausel möglich.</p> <p>Wöchentliche Meldepflicht für Ausländer, gegen die aus Gründen der inneren Sicherheit Abschiebeanordnung besteht, teilweise auch bei anders begründeter Ausweisung möglich.</p>
Ausreiseverbot mit Reisedokumentsperre	<p>Ein Reisepass und ein Personalausweis können entzogen werden, wenn bestimmte Tatsachen die Annahme begründen, dass der Inhaber z.B. die innere oder äussere Sicherheit des Landes gefährdet.</p> <p>Beim Einzug des Personalausweises muss die Gefährdung zudem darin bestehen, entweder einer terroristischen Vereinigung mit Bezug zu Deutschland anzugehören/zu unterstützen oder rechtswidrig Gewalt gegen Leib und Leben als Mittel zur Durchsetzung international ausgerichteter politischer oder religiöser Belange anzuwenden oder zu unterstützen.</p>
Ein-/Ausgrenzung	Platzverweis und Aufenthaltsverbot sind Standardmassnahmen im Polizeirecht der Bundesländer, die jedoch nicht speziell für die Bekämpfung von Terrorismus gedacht sind.
Eingrenzung auf eine Liegenschaft	Das Bundeskriminalamt kann Hausarrest für terroristische Gefährder verhängen und diesen mit einer elektronischen Fussfessel und anderen technischen Mitteln durchsetzen.
Kontaktverbot	Wenige Bundesländer haben eigene Regelungen für ein Kontaktverbot, die jedoch nicht speziell

¹⁵ SR 120

¹⁶ SR 142.20

¹⁷ Quelle: Gutachten des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung über Massnahmen zur Terrorismusprävention in Deutschland, Frankreich und dem Vereinigten Königreich vom März 2016

für die Bekämpfung von Terrorismus gedacht sind.

In anderen Bundesländern ist das Kontaktverbot auf Grundlage der polizeirechtlichen Generalklausel möglich.

Ein Kontaktverbot für Ausländer ist möglich, gegen die aus Gründen der inneren Sicherheit Abschiebeanordnung besteht.

Frankreich

Meldepflicht

Zur Verhinderung der Begehung einer terroristischen Straftat kann eine Person, von der angenommen werden muss, dass sie eine besonders schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt und die in Beziehung steht zu Personen oder Organisationen, die sich an terroristischen Gewaltakten beteiligen oder solche unterstützen, verpflichtet werden, sich bei der Polizei einmal täglich zu melden.

Eine Person, die die obgenannten Voraussetzungen erfüllt, kann verpflichtet werden, ihre Adresse zu bestätigen und einen Adresswechsel sowie Auslandsaufenthalte zu melden.

Möglichkeit, Ausreisepflichtigen unter regelmässige Meldepflicht zu stellen, wenn eine Ausreise nicht durchsetzbar ist.

Ausreiseverbot
mit Reisedokumentensperre

Ausweis wird gesperrt, auch wenn er nicht abgegeben werden muss.

Der Innenminister wird bei Buchung eines Reisetickets für diesen Ausweis informiert.

Dem Beförderungsunternehmen wird die Beförderung der Person verboten.

Ein-/Ausgrenzung

Eine Person, die die obgenannten Voraussetzungen erfüllt, kann verpflichtet werden, einen bestimmten Rayon, der nicht kleiner sein darf als das Territorium der jeweiligen Gemeinde, nicht zu verlassen. Die Massnahme kann mit einer Verpflichtung zum Tragen eines technischen Ortungsgeräts verbunden werden.

Aufenthaltsverbot möglich als Sanktion für terroristische Akte, dem Sinn nach aber auch als präventive Massnahme möglich.

Kontaktverbot

Es gibt keine Rechtsgrundlage für ein präventives Kontaktverbot, um Radikalisierung oder terroristischen Taten vorzubeugen.

Allgemeine Möglichkeit jemandem ein Kontaktverbot zu einer bestimmten Person aufzuerlegen, wenn ersterer einer Tat verdächtig wird, die mindestens mit Freiheitsstrafe bestraft wird.

Ausländern, die unter Hausarrest oder Einreiseverbot stehen, kann der Kontakt zu bestimmten Personen verboten werden, die in Verbindung zu terroristischen Akten stehen.

Vereinigtes Königreich

Meldepflicht

Eine Person kann verpflichtet werden, sich regelmässig bei einer bestimmten Polizeistelle zu melden.

Ausserdem können die Personen verpflichtet werden, an Treffen mit bestimmten Personen an

	bestimmten Orten und zu bestimmten Zeiten teilzunehmen.
Ausreiseverbot mit Reisedokumentensperre	Beschlagnahme und Einbehalten des Passes, wenn die Person verdächtigt wird, das Land zu terroristischen Zwecken zu verlassen.
Ein-/Ausgrenzung	Einer Person kann verboten werden, bestimmte Orte oder bestimmte Arten von Orte aufzusuchen.
Eingrenzung auf eine Liegenschaft	Zu den Kontrollmassnahmen von Terrorverdächtigen gehört unter anderem, dass sich ein Verdächtiger hauptsächlich zu Hause aufhalten muss, insbesondere während der Nacht.
Kontaktverbot	Verbot, mit bestimmter Person oder bestimmter Art von Personen zu kommunizieren oder Umgang zu haben.

4 Umsetzung und Erlassform

Die neuen polizeilichen Massnahmen sollen in bestehende Erlasse integriert werden. Die Vorlage ist deshalb als Mantelerlass ausgestaltet: Die neuen verwaltungspolizeilichen Massnahmen gegen terroristisch motivierte Gefährderinnen und Gefährder werden im BWIS verankert. Dort sind bereits heute vergleichbare präventive Massnahmen von fedpol gegen Gefährderinnen und Gefährder bei Sportveranstaltungen geregelt. Die anderen Massnahmen erfordern punktuelle Anpassungen in den jeweils betroffenen Sachgesetzen (AuG, Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994¹⁸ über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes und gemeinsame Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit mit anderen Staaten (ZentG), Zwangsanwendungsgesetz vom 20. März 2008 (ZAG)¹⁹ u.a.; vgl. Kapitel 6).

5 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Am 11. September 2014 reichte Nationalrätin Glanzmann-Hunkeler eine Motion (14.3711) ein, welche den Bundesrat beauftragt, „das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) mit einer Bestimmung zu ergänzen, die es ermöglicht, Ausreisesperren für potenzielle Dschihad-Touristen oder ähnliche Gewaltextremisten zu erlassen“. Der Bundesrat war in seiner Stellungnahme vom 28. November 2014 mit der Stossrichtung der Motion grundsätzlich einverstanden. Auch er ist der Meinung, dass Massnahmen zu ergreifen sind, damit Schweizer Bürgerinnen und Bürger oder in der Schweiz wohnhafte Personen nicht ins Ausland reisen, um dort an illegalen Kampfhandlungen teilzunehmen. Der Bundesrat war jedoch der Meinung, dass zunächst Abklärungen zu treffen seien, die aufzeigen, welche Massnahmen zur Verhinderung von solchen Reisen gestützt auf geltendes Recht ergriffen werden können. Vor diesem Hintergrund beantragte er die Ablehnung besagter Motion, welche bislang im Parlament noch nicht behandelt worden ist. Mit vorliegender Vorlage wurde diese Prüfung erfüllt und den Anliegen der abgelehnten Motion Rechnung getragen.

Zudem werden mit dieser Vorlage nachfolgende Motionen erfüllt, die durch das Parlament angenommen und dem Bundesrat überwiesen wurden. Dem Parlament soll beantragt werden, folgende durch das Parlament angenommene Motionen abzuschreiben:

- Motion 16.3213 NR Romano, «Kompetenz zur verdeckten Registrierung im SIS. Fedpol muss nicht ausgeschlossen bleiben.»
- Motion 14.3001 Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen NR, «Überprüfung von Personendaten im Abrufverfahren»
- Motion 17.3497 NR Dobler, «Zentrale Anlauf- und Koordinationsstelle zur Bekämpfung der organisierten und international tätigen Computer-Kriminalität». [von Bundesrat und Nationalrat angenommen, vom Ständerat noch nicht behandelt]

¹⁸ SR 360

¹⁹ SR 364

- Motion 16.3673 SVP-Fraktion, «Umgang mit staatsgefährdenden Personen» [Vom Bundesrat abgelehnt, im Rat noch nicht behandelt]

6 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

6.1 Bundesgesetz vom 21. März 1997²⁰ über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit

Art. 2 Abs. 2 Bst. d^{bis}

Artikel 2 Absatz 2 zählt die vorbeugenden polizeilichen Massnahmen zur Abwehr von Gefährdungen der inneren Sicherheit abschliessend auf. Diese Auflistung ist mit einem Verweis auf die im neuen Abschnitt 5 eingeführten Massnahmen zur Verhinderung terroristischer Straftaten zu ergänzen. Der Begriff „terroristische Straftaten“ umfasst alle Straftatbestände nach schweizerischem Recht, mit denen die Täterin oder der Täter „den Zweck verfolgt, Gewaltverbrechen zu begehen, mit denen die Bevölkerung eingeschüchtert oder ein Staat oder eine internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen genötigt werden soll“ (so die Formulierung in Art. 260^{ter} Abs. 2 Bst. a VE-StGB).²¹ In Frage kommen insbesondere folgende Straftatbestände: vorsätzliche Tötung, Mord, schwere Körperverletzung, Verursachung einer Explosion, Gefährdung der öffentlichen Sicherheit mit Waffen, Unterstützung oder Beteiligung an einer terroristischen Organisation oder Finanzierung des Terrorismus, öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder zur Gewalttätigkeit.

Art. 6 Abs. 2

Artikel 6 Absatz 2 ist dahingehend anzupassen, dass die Gemeinden, welche Aufgaben nach diesem Gesetz übertragen erhalten, wie ein Kanton direkt mit den Bundesbehörden zusammenarbeiten können. Im Sinne der Organisations- und Vollzugsautonomie ist es Sache der Kantone oder Gemeinden, eine solche Behörde oder Behörden und ihre Zusammenarbeit und Organisation innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs zu definieren.

Artikel 23e Grundsätze

Die polizeilichen Massnahmen gemäss Artikel 23h – Artikel 23l E-BWIS sind zur Abwehr einer bevorstehenden Gefahr anzuordnen, vorausgesetzt die entsprechenden Befürchtungen der Behörden sind durch das Verhalten einer Gefährderin oder eines Gefährders begründet. Eine „Gefährderin“ oder ein „Gefährder“ ist eine potenziell gefährliche Person, gegenüber welcher konkrete und aktuelle Anhaltspunkte bestehen, dass sie eine terroristische Straftat (vgl. zum Begriff der terroristischen Straftat die Erläuterungen zu Art. 2 Abs. 2 Bst. d^{bis} E-BWIS) begehen könnte. Die neuen Massnahmen können somit lediglich vorgenommen werden, wenn eine terroristische Bedrohung vorliegt. Sie sanktionieren nicht ein bestimmtes Verhalten bzw. sie entfalten keine pönale Wirkung, sondern sie sind als präventive-polizeiliche Schutzmassnahmen zu verstehen. Die neuen Massnahmen beugen künftigen Störungen im In- und Ausland vor und sind rechtlich als Administrativmassnahmen zu qualifizieren. Eine Widerhandlung gegen angeordnete Administrativmassnahmen ist unter Strafe zu stellen (Art. 29a E-BWIS). Massnahmen wie die Meldepflicht, Kontaktverbot, Ein- und Ausgrenzung sowie Ausreiseverbot werden bereits heute bei Personen im Umfeld von Hooliganismus, Stalking oder bei häuslicher Gewalt sowie im Ausländerrecht regelmässig sowohl vom Bund als auch von den Kantonen erfolgreich eingesetzt. Sie können je nach Fall und Umständen auch neben nachrichtendienstlichen sowie strafprozessualen Massnahmen angeordnet werden, sofern die Prämisse gemäss Artikel 23e Absatz 1 Buchstabe c E-BWIS nicht erfüllt ist.

Angesichts der einschneidenden Wirkung der neuen Massnahmen kommt den Grundsätzen der Verfassung und des Völkerrechts eine grosse Bedeutung zu. Die einzelnen Massnahmen schränken verschiedene verfassungsmässige und völkerrechtlich verankerte Grund- und Menschenrechtsgarantien wie namentlich die persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV, Art. 4 EMRK, Art. 9 UNO-Pakt II), die Bewegungsfreiheit (Art. 31 BV, Art. 5 EMRK) oder der Schutz der Privatsphäre (Art. 13 BV, 8 EMRK, Art. 17 UNO-Pakt II) ein.

²⁰ SR 120

²¹ Gemäss Vernehmlassungsvorlage des Bundesrates vom 21. Juni 2017: Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll und Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität, auf: <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2017.html#EJPD> (Vernehmlassungsfrist abgelaufen am 13. Oktober 2017). Vgl. auch die Umschreibung der von terroristischen Aktivitäten ausgehenden Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz in Art. 19 Abs. 2 Bst. a NDG (SR 121).

Entsprechende Grundrechtseinschränkungen sind mit der Verfassung nur vereinbar, wenn sie sich auf eine gesetzliche Grundlage stützen, einem überwiegenden öffentlichen Interesse entsprechen, verhältnismässig sind und den unantastbaren Kerngehalt des Grundrechts wahren (Art. 36 BV). Dies bedeutet auch, dass sämtliche auf dem Spiel stehenden Interessen sorgsam gegeneinander abzuwägen sind. Die Stellung der gefährdeten Rechtsgüter, die Besonderheiten des Verhaltens und die persönlichen Verhältnisse des Verfügungsadressaten, insbesondere die berufliche und familiäre Situation, bilden dabei Eckpfeiler der Beurteilung im Einzelfall. Der Eingriff in den Schutzbereich der Grund- und Menschenrechte darf in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Beziehung nicht über das Notwendigste hinausgehen. Es muss in jedem Einzelfall zwischen dem gesteckten Ziel und der zu seiner Erlangung notwendigen Freiheitsbeschränkung ein vernünftiges Verhältnis bestehen.

Gemäss *Absatz 1 Buchstabe a* soll fedpol eine oder mehrere Massnahmen gemäss Artikel 23h – Artikel 23l E-BWIS gegenüber einer Gefährderin oder einem Gefährder verfügen können, wenn aufgrund begründeter Anhaltspunkte angenommen werden muss, dass sie oder er eine terroristische Straftat begehen könnte. Beispielsweis kann eine Meldepflicht gemäss Artikel 23h zusammen mit einer Eingrenzung nach Artikel 23j und einem Kontaktverbot nach Artikel 23i verfügt werden. Als Anhaltspunkte für das allfällige Begehen einer terroristischen Straftat kommen beispielsweise folgende Handlungen in Betracht (nicht abschliessende Liste):

- die Kontaktpflege zu Personen, die zu terroristischer Gewalt aufrufen;
- das Erstellen von Social-Media-Profilen und das Weiterverbreiten (durch das „Befürworten“ [die Verwendung von sog. „likes“] oder das „Verlinken“) terroristischer Inhalte/Äusserungen;
- erste Abklärungen oder anderweitige Vorkehrungen, die auf eine Reise in Konfliktgebiete (z.B. das Austesten von Sicherheitsvorkehrungen an einem Flughafen) oder den Anschluss an ein terroristisches Netzwerk schliessen lassen.

Die Anhaltspunkte müssen konkret und aktuell sein. Konkret sind sie, wenn die Befürchtungen der Behörden durch das Verhalten der betroffenen Person begründet und durch bestimmte Tatsachen erhärtet werden. Zu vage Anhaltspunkte wie das blosses Hörensagen von Drittpersonen sind nicht ausreichend. Aktuell sind Anhaltspunkte, wenn sie zum Zeitpunkt der Prüfung einer Massnahme bedeutsam sind. Anhaltspunkte sind nicht mehr aktuell, wenn sie zeitlich soweit zurückliegen, dass sie keine Relevanz zur angeblichen Bedrohung aufweisen. Anhaltspunkte müssen namentlich nicht nur für die terroristische Ideologie einer Person bestehen, sondern auch dafür, dass sich eine solche Ideologie durch bestimmte Handlungen manifestiert hat. Eine Ideologie und Gesinnung alleine dürfen nicht Auslöser präventiv-polizeilicher Massnahmen sein. Erst wenn sich die Radikalisierung einer Person durch ein Verhalten in einer Art und Weise manifestiert, dass sie künftig in eine terroristische Straftat überzugehen droht, ist staatliches Handeln angezeigt und gerechtfertigt. Die Massnahmen gemäss Artikel 23h – Artikel 23m können zur Anwendung gelangen, wenn noch kein Versuch gemäss Artikel 22 f. StGB bzw. u.a. noch keine strafbaren Vorbereitungshandlungen gemäss Artikel 260^{bis} StGB gegeben sind. Das Verhalten einer Gefährderin oder eines Gefährders begründen somit keinen hinreichenden Tatverdacht auf eine strafbare Handlung bzw. den Versuch dazu; sie genügen zur sachlich berechtigten Mutmassung, dass die Person erste Anstalten für eine strafbare Handlung trifft bzw. vornehmen könnte. Die Massnahmen gemäss Artikel 23h – Artikel 23m können im Sinne der polizeilichen Gefahrenabwehr auch ohne einen hinreichenden Straftatverdacht vorgenommen werden. Die neuen präventiv-polizeilichen Massnahmen zur Vorbeugung von Terrorismus sollen, so gilt der Grundsatz, nur unter der Voraussetzung angeordnet werden können, dass gegen die betroffene Person nicht bereits ein Verfahren wegen Verletzung einer terroristischen Straftat geführt wird (vgl. Art. 23e Abs. 1 Bst. c E-BWIS). Entsprechend sind die beiden Aufgabenbereiche Polizei bzw. Gefahrenabwehr und Strafverfolgung klar von einander abzugrenzen (vgl. Ziff. 1.3).

Zur Einschätzung, ob genügend begründete Anhaltspunkte bestehen, dass eine Gefährderin oder ein Gefährder eine terroristische Straftat begeht, nimmt die zuständige Behörde eine entsprechende Gefahrenprognose vor. Der zuständigen Behörde kommt dabei ein entsprechend grosser Ermessensspielraum zu. Zur Einschätzung der Bedrohungssituation braucht die zuständige Behörde auf der Grundlage des Dossiers eine Plausibilitätsprüfung aller Feststellungen und Tatsachen zur betroffenen Person vorzunehmen. Die neuen präventiv-polizeilichen Massnahmen werden bei der Umsetzung regelmässige Koordination und enge Absprachen mit den zuständigen kantonalen Behörden, dem NDB und den Strafverfolgungsbehörden auf Bundesebene erfordern. Die notwendige Zusammenarbeit besteht bereits weitgehend mit der operativen Koordination Terrorismusbekämpfung (Terrorist Tracking oder kurz

TETRA), bei der neben Bundesbehörden auch kantonale Partner einbezogen sind. Mithilfe von TETRA koordinieren und optimieren die in der Terrorismusbekämpfung engagierten Behörden ihre Arbeit. TETRA steht unter der Leitung von fedpol; beteiligt sind der Nachrichtendienst des Bundes (NDB), die Bundesanwaltschaft (BA), das Krisenmanagementzentrum des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), das Grenzwachtkorps (GWK), das Staatssekretariat für Migration (SEM), das Bundesamt für Justiz (BJ) und der Führungsstab Polizei (FST P) sowie die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS). TETRA zieht weitere behördliche Stellen wie die kantonalen Migrationsämter, Sozialdienste und Strafvollzugsbehörden in die Koordinationstätigkeit ein. Als Task-Force im Oktober 2014 ins Leben gerufen, ist TETRA mittlerweile zu einer festen Einrichtung geworden, deren Aufgabe die operative Koordination der Terrorismusbekämpfung der Schweiz ist. Die Gefährlichkeit einer Person kann lediglich durch den Beizug aller zur Verfügung stehenden Informationen (insb. Polizeirapporte, allfällige Führungsberichte in Gefängnissen, Entscheide über die fürsorgerische Unterbringung, psychiatrische Gutachten, Strafregisterauszüge, Informationen aus den Informationssystemen des Bundes und der Kantone) eruiert werden. Bei erhöhter Dringlichkeit muss dies so schnell wie möglich erfolgen.

Absatz 1 Buchstabe b: Die Radikalisierung von Personen erfordert frühzeitige staatliche Intervention, sobald sich sozial auffälliges Verhalten zeigt. In der Frühphase der Radikalisierung sind keine polizeilichen oder nachrichtendienstlichen Massnahmen angezeigt, sondern es sind soziale, integrative oder therapeutische Massnahmen durch kommunale und kantonale Behörden zu ergreifen, um die betroffene Person auf einem gewaltfreien Weg zu halten oder sie auf einen solchen zurückzuführen. Dem Grad ihrer Radikalisierung und der damit einhergehenden Gefahr entsprechend, können bereits heute verschiedene Massnahmen gegenüber einer betroffenen Person ergriffen werden. Reichen jedoch soziale, integrative oder therapeutische Massnahmen zur Verhinderung einer mutmasslichen Gefährdung durch die radikalisierte Person nicht aus, so müssen adäquate präventiv-polizeiliche Massnahmen angeordnet werden können. Zur Anwendung gelangen Massnahmen der allgemeinen Gefahrenabwehr der Kantone sowie neu die Massnahmen gemäss Artikel 23h – Artikel 23m E-BWIS. Die präventiv-polizeilichen Massnahmen können lediglich verfügt werden, wenn konkrete und aktuelle Anhaltspunkte bestehen, dass soziale, integrative oder therapeutische Massnahmen sowie Massnahmen der allgemeinen Gefahrenabwehr der Kantone gegenüber einer Gefährderin oder eines Gefährders zur Verhinderung einer terroristischen Straftat nicht ausreichen. Die Massnahmen gemäss Artikel 23h – Artikel 23m E-BWIS sollen dabei bestehende soziale, integrative oder therapeutische Massnahmen sowie Massnahmen der allgemeinen Gefahrenabwehr nicht ersetzen, sondern ergänzen bzw. unterstützen.

Die Vorlage weist insofern eine enge Schnittstelle mit den Präventionsmassnahmen zur Verhinderung von Radikalisierung bzw. zum NAP auf (vgl. Ziff. 2). Dieses Zusammenspiel zwischen sozialen und polizeilichen Massnahmen hat sich auch in anderen Bereichen bereits bewährt – z.B. bei der häuslichen Gewalt. Auch um wirksam gegen die Gefahren von Radikalisierung und gewalttätigen Extremismus vorgehen zu können, ist dieser umfassende Ansatz erforderlich. Ist die Auferlegung sozialer, integrativer oder therapeutischer Massnahmen aufgrund der Umstände im Einzelfall nicht erfolgversprechend oder von vornherein nicht möglich, so sollen die Massnahmen gemäss Artikel 23h – Artikel 23m E-BWIS jedoch sofort erlassen werden dürfen, ohne erste Erfolge sozialer, integrativer oder therapeutischer Massnahmen abwarten zu müssen. Die für die Fallführung verantwortliche, von den Kantonen zu bezeichnende Stelle ist die Ansprechstelle für fedpol als verfügende Behörde. Sie stellt fedpol Anträge für den Erlass präventiv-polizeilicher Massnahmen, wenn die kantonalen Instrumente und Mittel ausgeschöpft sind oder sie mit diesen Massnahmen unterstützt werden sollen. In diesem Sinne wird der Grundsatz der Subsidiarität Rechnung getragen.

Absatz 1 Buchstabe c: Sind die Voraussetzungen nach Artikel 23e Absatz 1 Buchstabe a und b E-BWIS gegeben, muss zusätzlich die Anforderung gemäss Artikel 23e Absatz 1 Buchstabe c E-BWIS erfüllt sein, um Doppelspurigkeiten beim Erlass von Massnahmen verhindern zu können. Keine präventiv-polizeilichen Massnahmen sind nötig, wenn während eines laufenden Strafverfahrens entsprechende Ersatzmassnahmen nach der StPO ergriffen werden, um eine fortgesetzte Gefährdung durch die Gefährderin oder den Gefährder bzw. die mutmassliche Täterin oder den Täter zu verhindern. Diese Einschränkung kommt jedoch nur zur Anwendung, wenn fragliches Verfahren keinen Zusammenhang mit der konkreten und aktuellen terroristischen Bedrohung im Sinne von Artikel 23e Absatz 1 Buchstabe a E-BWIS aufweist.

Alle Massnahmen sind gemäss Absatz 2 zeitlich zu begrenzen. Generell soll der Grundsatz gelten, dass die Massnahmen für so kurze Zeit wie möglich anzuordnen sind. Eine Massnahme gilt gemäss Absatz 2 längstens für eine Dauer von sechs Monaten. Sie kann

einmalig um maximal sechs Monate verlängert werden; ausgenommen ist die Massnahme nach Artikel 23/ E-BWIS. Dies ist vergleichbar mit der Lösung, wie sie der Bundesrat in seinem Entwurf vom 11. Oktober 2017 zu einem Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen vorschlägt.²²

Absatz 3: Fedpol und die Kantone beschaffen die Informationen (Sach- und Personendaten, inkl. besonders schützenswerte Personendaten und Persönlichkeitsprofile), die zur Erfüllung der Aufgaben nach diesem Gesetz unentbehrlich sind. Sie können Personendaten beschaffen, selbst wenn dies für die betroffenen Personen nicht erkennbar ist, und diese untereinander austauschen. Ein direkter Informationsaustausch ist auch zwischen dem Bund und den Gemeinden möglich, wenn der Kanton letzteren Aufgaben nach diesem Gesetz übertragen hat (vgl. Art. 6 Abs. 2 E-BWIS). Um Anträge im Sinne von Artikel 23f E-BWIS stellen zu können, muss die antragstellende kantonale oder kommunale Behörde sowie der NDB Kenntnis haben von allen Massnahmen und Verfahren der mit der Person befassten Behörden. Nur durch eine entsprechende behördenübergreifende Fallführung (auch unter dem englischen Begriff „Case Management“ bekannt) ist eine Koordination und Kontrolle aller Massnahmen auf Bundes- sowie kantonaler Ebene gewährleistet. Der Bund wie auch verschiedene Kantone haben deshalb eine Fallführung eingerichtet oder sind daran, eine solche einzurichten.

Eine gesamtschweizerische Regelung auf Bundesebene betreffend den interkantonalen und interinstitutionellen Austausch von Personendaten von Gefährderinnen und Gefährdern ist jedoch aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich: Der kantonsinterne Austausch polizeirelevanter Daten wie auch der Datenaustausch zwischen den Kantonen zum Zweck der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gehört zu den Kernaufgaben der Kantone. Ausgehend von der geltenden verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen besteht keine Gesetzgebungskompetenz, die es dem Bund erlauben würde, den Kantonen Vorschriften über den Austausch ihrer Daten zu machen. Müsste die Sorge für die Koordination stets dem Bund zugewiesen werden, wenn kantonsübergreifende Interessen tangiert sind, so würde die Polizeihoheit der Kantone sukzessive ausgehöhlt. Mit Verweis auf den Sicherheitsartikel Artikel 57 Absatz 2 der BV soll erklärermassen die innerstaatliche Kompetenzausscheidung im Bereich der Sicherheit beibehalten und keine neue Bundeskompetenz geschaffen werden, die in die Aufgabenbereiche der Kantone eingreift. Der NAP enthält demzufolge auch die Empfehlung an die Kantone, die Fallführung bzw. den Informationsaustausch der beim Bedrohungsmanagement beteiligten Stellen nach Massgabe ihres Rechts zu regeln.²³

Artikel 23f Antrag

Absätze 1 und 2: Im Sinne von Absatz 1 können die zuständige kantonale oder kommunale Behörde und der NDB Massnahmen gemäss Artikel 23h – Artikel 23m bei fedpol beantragen.

Damit fedpol Zulässigkeit und Verhältnismässigkeit einer präventiv-polizeilichen Massnahme beurteilen kann, ist im Antrag darzulegen, dass die Voraussetzungen gemäss Artikel 23e E-BWIS erfüllt sind. Die Behörde begründet den Antrag und äussert sich insbesondere zur Gefährdungslage, zum sozialen Umfeld der Gefährderin oder des Gefährders sowie zu Art, Dauer und Vollzug der beantragten Massnahme im Verhältnis zu sozialen, integrativen oder therapeutischen Massnahmen sowie Massnahmen der allgemeinen Gefahrenabwehr.

Artikel 23g Erlass von Massnahmen

Aus folgenden Gründen soll die Zuständigkeit zum Erlass der Massnahmen fedpol zugewiesen werden: Terroristische Gefährderinnen und Gefährder sind oft international vernetzt oder versuchen, sich international zu vernetzen. Entsprechend ist die Behörde, welche die präventiv-polizeilichen Massnahmen anordnet, darauf angewiesen, mit den Sicherheitsbehörden anderer Staaten den erforderlichen Informationsaustausch zu pflegen. Als Schnittstelle zwischen den inländischen und den ausländischen Sicherheitsbehörden verfügt fedpol über die entsprechende Befugnis für diesen Austausch. Die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen sehen bereits heute vor, dass die Aufgabe der zentralen Vermittlung sicherheitsrelevanter Informationen aus dem In- und Ausland dem Bund obliegt. Die Erfahrung der Sicherheitsbehörden auf Bundesebene hat bestätigt, dass diese gesetzgeberische Aufgabenzuteilung sinnvoll ist, weil sie bei der Bearbeitung der Fälle Synergien ermöglicht. Im Weiteren sind die Handlungen von Gefährderinnen und

²² BBl 2017 7397

²³ Nationaler Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus, Empfehlung 17b

Gefährdern in vielen Fällen nicht auf ein Kantonsgebiet beschränkt. Die interkantonale sowie die internationale Dimension terroristischer Aktivitäten rechtfertigen somit, dass fedpol entsprechende Koordinationsarbeit für die Kantone und auf Ebene Bund im Rahmen von TETRA übernimmt und darüber hinaus eben auch über den Erlass der genannten Massnahmen entscheidet. Die potenzielle Gefahr, die von einer terroristischen Gefährderin oder einem Gefährder ausgeht, beschlägt die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz. Die von der Gefährderin oder dem Gefährder ausgehende Bedrohung kann somit im Einzelfall das schweizerische Gemeinwesen insgesamt existentiell bedrohen. Folglich fällt auch die Verantwortung für die Abwehr dieses Gefahrenpotenzials dem Bund zu, der diese Aufgabe dabei im Verbund mit allen beteiligten Behörden wahrnimmt, unabhängig davon, ob diese der Gemeinde-, Kantons-, oder Bundesebene angehören. Hinzu kommt, dass die präventiv-polizeilichen Massnahmen zur Vorbeugung des Terrorismus in der Sache eng mit Straftatbeständen verknüpft sind, für deren Verfolgung nach den Voraussetzungen von Artikel 24 StPO der Bund zuständig ist (Art. 260ter StGB). *Absatz 1* besagt ausserdem, dass der NDB vorgängig zum Erlass einer Massnahme oder mehrerer Massnahmen angehört wird. Dies kann im Rahmen der operativen Koordination TETRA erfolgen. Wenn der NDB selber Massnahmen beantragt, erübrigt sich dies. Mit der Anhörung soll gewährleistet sein, dass der NDB von entsprechenden Gefährderinnen und Gefährdern und den getroffenen Massnahmen Kenntnis hat. Es ist zu verhindern, dass eine Massnahme gemäss Artikel 23h – Artikel 23m E-BWIS einer nachrichtendienstlichen Operation oder der Taktik der Strafverfolgung zuwiderläuft. Das Verfahren richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen der Bundesrechtspflege.

Absatz 2: Der Entscheid wird der betroffenen Person und der antragstellenden Behörde schriftlich und begründet mitgeteilt. Die betroffene Person und die antragstellende kantonale oder kommunale Behörde können gegen den Entscheid von fedpol über den Erlass einer Massnahme beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde führen. Gegen einen Entscheid von fedpol über die Gewährung von Ausnahmen nach Artikel 23l E-BWIS kann nur die betroffene Person Beschwerde führen. Die Ausnahmen gemäss Artikel 32 Absatz 1 Buchstabe a des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht (VGG)²⁴ und Artikel 83 Buchstabe a des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (BGG)²⁵ kommen nicht zur Anwendung, da es sich hierbei nicht um Anordnungen mit vorwiegend politischem Charakter handelt. Dies entspricht der Lösung von Artikel 8 des Bundesgesetzes über den ausserprozessualen Zeugenschutz (ZeugSG)²⁶, welche sich in der Praxis bewährt hat.

Absatz 3: Fedpol schreibt die Massnahme im automatisierten Polizeifahndungssystem nach Artikel 15 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 13. Juni 2008²⁷ über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (RIPOL) aus.

Artikel 23h Meldepflicht

Absatz 1: Eine Gefährderin oder ein Gefährder kann verpflichtet werden, sich für eine bestimmte Dauer zu einer bestimmten Zeit bei einer von der antragstellenden Behörde bezeichneten Stelle zu melden. Gegenüber einer Gefährderin oder eines Gefährders, von der oder dem angenommen werden muss, dass sie oder er eine terroristische Straftat begehen könnte, soll dies abschreckend und eindämmend auf die Verwirklichung der potenziellen Vorhaben wirken. Eine Gefährderin oder ein Gefährder wird im Rahmen der Meldepflicht zur persönlichen Teilnahme an einem oder mehreren Gesprächen mit einer Fachperson verpflichtet. Dabei sollen der betroffenen Person Alternativen zum eingeschlagenen Weg aufgezeigt werden. Möglicherweise erklärt sie sich auch bereit, an einem De-Radikalisierungsprogramm teilzunehmen. Gleichzeitig sollen aufgrund der geführten Gespräche allfällige weitere, negative Verhaltensänderungen wie beispielsweise eine sich verstärkende Radikalisierung erkannt werden. Bei dieser neuen Massnahme besteht somit ein enger Zusammenhang mit bestehenden sozialen, integrativen oder therapeutischen Massnahmen der Kantone und Gemeinden bzw. dem NAP. Mit kantonalen Massnahmen soll zur Abkehr von Gewalt verholfen und der Einstieg bzw. die Wiedereingliederung in die Gesellschaft ermöglicht werden. Das Erscheinen der betroffenen Person muss in bestimmten, festgelegten Zeitabständen erfolgen, wobei die zeitlichen Abstände umso kürzer sind (z.B. mehrmals täglich), je höher die Gefahr ist, dass die Person terroristische Straftaten begehen könnte.

Absätze 2 und 3: Kann die Gefährderin oder der Gefährder der Verpflichtung aus wichtigen und belegbaren Gründen nicht nachkommen, so ist die betreffende Stelle unverzüglich darüber zu informieren und unter Angabe der Gründe um eine Befreiung von der

²⁴ SR 173.32

²⁵ SR 173.110

²⁶ SR 312.2

²⁷ SR 361²⁸ SR 0.107

Meldepflicht zu ersuchen. Die betreffende Stelle informiert fedpol über: das Ergebnis der Massnahmen nach *Absatz 1*; die Befreiung von der Meldepflicht; die Verweigerung der Teilnahme am Gespräch mit der Fachperson.

Artikel 23i Kontaktverbot

Einer Gefährderin oder einem Gefährder kann verboten werden, mit bestimmten Personen oder Personengruppen direkt oder über Drittpersonen Kontakt aufzunehmen, namentlich auf telefonischem, schriftlichem oder elektronischem Weg, sie zu treffen, zu beschäftigen, zu beherbergen, auszubilden, zu beaufsichtigen, zu pflegen oder in anderer Weise mit ihnen zu verkehren. Kontaktverbote im virtuellen Raum sind sinnvoll, wenn Rekrutierer aus dem Ausland über das Internet agieren und deren Anwerbungen mit den Mitteln der Strafverfolgung nicht erfolgreich entgegengewirkt werden kann.

Artikel 23j Ein- und Ausgrenzung

Eine Gefährderin oder ein Gefährder kann verpflichtet werden, ein ihr oder ihm zugewiesenes Gebiet nicht zu verlassen oder ein bestimmtes Gebiet oder eine bestimmte Liegenschaft nicht zu betreten. Das Gebiet oder die Liegenschaft umfassen auch den ständigen oder vorübergehenden Wohn- oder Aufenthaltsort einer betroffenen Person. Die Massnahme kommt in Betracht, wenn angenommen werden muss, dass die betroffene Person Kontakte zu potenziell gewaltbereiten Kreisen, Personen, oder einer Person unterhält, die in terroristische Aktivitäten involviert sein könnte(n), und davon ausgegangen werden kann, dass die Kontakte durch die Ein- oder Ausgrenzung abgebrochen oder eingedämmt werden können. Die Ein- und Ausgrenzung schliesst zudem die Massnahme mit ein, eine Person vorübergehend aus einem Gebiet zu verweisen (vgl. Erläuterungen zu Art. 19a E-ZAG). Es geht vorwiegend darum, den Aufenthalt an Orten zu verhindern, an denen sich das Risiko der Verwirklichung der abzuwehrenden Gefahr erhöht.

Artikel 23k Ausreiseverbot

Absätze 1 und 2: Einer Gefährderin oder einem Gefährder kann verboten werden, aus der Schweiz auszureisen, wenn aufgrund konkreter und aktueller Anhaltspunkte angenommen werden muss, dass sie oder er ausreisen will, um im Ausland eine terroristische Straftat zu begehen. Die Reiseausweise und Reisepapiere der von einem Ausreiseverbot betroffenen Person werden durch fedpol oder die zuständige kantonale Behörde beschlagnahmt. Mit der Verfügung des Ausreiseverbotes wird die betroffene Person aufgefordert, sofort oder innert kurzer Frist die Reiseausweise (z.B. Pass, Identitätskarte) abzugeben. Fedpol kann ausserdem Reisepapiere wie Flugbillette beschlagnahmen oder für ungültig erklären oder erklären lassen (dies betrifft insbesondere elektronische Reisepapiere wie E-Tickets, die von einem Reiseveranstalter ausgestellt werden). Der Kauf von Reisepapieren ist jedoch keine Voraussetzung für den Erlass eines Ausreiseverbots. Ein solches kann bereits verfügt werden, wenn sich die Reiseabsicht noch nicht derart konkret manifestiert hat. Fedpol kann beschlagnahmte Reiseausweise im automatisierten Polizeifahndungssystem RIPOL (Art. 15 des Bundesgesetzes vom 13. Juni 2008 über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes) sowie über INTERPOL (Art. 351 Abs. 2 StGB) entsprechend ausschreiben.

Ausländische Reiseausweise können nicht beschlagnahmt werden. Das Prinzip der Souveränität der Staaten verbietet dies. Durch eine Beschlagnahme würden die Passhoheit des ausstellenden Staates und damit das völkerrechtliche Einmischungsverbot in unzulässiger Weise verletzt. Lediglich die temporäre Sicherstellung ist je nach Umständen im Einzelfall zulässig. Zwingende Voraussetzungen hierfür sind: ein überwiegendes Interesse der Schweiz, das Reisevorhaben betroffener Person einzuschränken (beispielsweise weil konkrete und aktuelle Anhaltspunkte bestehen, dass sie oder er zu terroristischen Zwecken in ein Konfliktgebiet reisen könnte); und der Umstand, dass keine mildere Massnahme dasselbe Ziel herbeiführen würde. Im Falle eines ausländischen Reiseausweises informiert die verfügende Behörde den ausstellenden Staat bzw. die Vertretung in der Schweiz, über den Entzug. Ist dieser mit der temporären Sicherstellung durch fedpol nicht einverstanden, ist fedpol verpflichtet, die Sicherstellung aufzuheben und die fraglichen Reiseausweise der betroffenen Person wieder auszuhändigen.

Der betroffenen schweizerischen oder ausländischen Person werden für die Dauer der Massnahme Ersatzausweise durch die zuständige Behörde ausgestellt. Auf diesen ist zu vermerken, dass die Ausweise nicht zum Verlassen der Schweiz berechtigen, ansonsten in ihrer Gültigkeit aber nicht beschränkt sind. Deshalb kann die betroffene Person die Ausweise weiterhin verwenden, um z.B. ein Bankkonto zu eröffnen. Ausnahmen können durch fedpol bewilligt werden, wenn eine Gefährderin oder ein Gefährder wichtige, in

keinerlei Zusammenhang mit einer terroristischen Straftat stehende Gründe für den Aufenthalt im Bestimmungsland glaubhaft geltend macht.

Absatz 3: Bei Gefahr im Verzug können Reiseausweise und Reisepapiere durch fedpol, das Grenzwachtkorps oder die kantonalen Polizeibehörden ohne vorgängige Anordnung eines Ausreiseverbots provisorisch sichergestellt werden. Eine sofortige Sicherstellung der Reiseausweise und Reisepapiere kommt beispielsweise in Betracht, wenn die Gefährderin oder der Gefährder im Begriff ist, die Schweiz zu verlassen.

Reicht es aus, den Geltungsbereich oder die Gültigkeit des Reiseausweises zu beschränken und dies im Ausweis sowie im Fahnungssystem zu vermerken, ist dies aus Gründen der Verhältnismässigkeit einem vollständigen Entzug vorzuziehen. Liegen die Voraussetzungen für die Sicherstellung oder Beschlagnahme nicht mehr vor, so wird der betroffenen Person auf Antrag ein neuer Ausweis ausgestellt, der durch die betroffene Person selber zu finanzieren ist. Sichergestellte oder beschlagnahmte Reiseausweise werden nicht zurückgegeben, ausser es handle sich dabei um ausländische Reiseausweise. Bei Wegfall der Voraussetzungen muss die betroffene Person umgehend informiert werden.

Liegen die Voraussetzungen für die Sicherstellung oder Beschlagnahme der Reisepapiere nicht mehr vor, so werden diese der betroffenen Person zurückgegeben oder, wenn elektronisch ausgestellt, durch die Reiseanbieterin auf Antrag von fedpol entsperrt. Die Kosten aufgrund der Sicherstellung oder Beschlagnahme der Reisepapiere (Billette) werden gegenüber der betroffenen Person nicht entschädigt. Auch muss die betroffene Person bei Anhaltung und Rückweisung im Ausland für den Rücktransport selber aufkommen.

Artikel 23l Eingrenzung auf eine Liegenschaft

Absatz 1: Zur Verhinderung terroristischer Straftaten steht als einschneidendste präventiv-polizeiliche Massnahme die Eingrenzung auf eine Liegenschaft zur Verfügung. Eine Gefährderin oder ein Gefährder kann verpflichtet werden, eine bestimmte Liegenschaft nicht zu verlassen, wenn konkrete und aktuelle Anhaltspunkte bestehen, dass sie oder er eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben darstellt. Anhaltspunkte, die auf eine „erhebliche Gefahr für Leib und Leben“ hinweisen können, sind beispielsweise:

- wenn eine Gefährderin oder ein Gefährder unberechenbar ist und über eine hohe Gewaltbereitschaft verfügt;
- wenn die Gefährderin oder der Gefährder in der Vergangenheit mehrfach gewalttätig in Erscheinung getreten ist, bei ihr oder ihm ein hohes Rückfall-Risiko besteht, sie oder er in der Vergangenheit Waffen verwendet hat, um einer Drohung Nachdruck zu verleihen;
- wenn sich die Gefährderin oder der Gefährder zu allfällig terroristischen Zwecken in einem Konfliktgebiet aufgehalten hat.

Diese und andere Anhaltspunkte können einzeln oder auch alle gleichzeitig vorhanden sein. Die Eingrenzung auf eine Liegenschaft kann jedoch nur zur Anwendung gelangen, wenn eine oder mehrere gestützt auf Artikel 23h-23k E-BWIS verfügte Anordnungen nicht eingehalten wurden.

Absätze 2 und 3: Fedpol kann aus wichtigen Gründen Ausnahmen von der Eingrenzung auf eine Liegenschaft gestatten, namentlich aus medizinischen Gründen, zu Erwerbs- und Bildungszwecken oder zur Wahrnehmung von familiären Verpflichtungen. Die notwendigen Kontakte zur Aussenwelt und das soziale Leben der Gefährderin oder des Gefährders dürfen im Rahmen des Hausarrests nur soweit eingeschränkt werden, als dies zur Durchführung der Massnahme erforderlich ist. Zur Kontrolle des Vollzuges muss es den zuständigen Behörden jedoch möglich sein, die Gefährderin oder den Gefährder unangemeldet und jederzeit in der betroffenen Liegenschaft aufsuchen zu können. Nach der Spruchpraxis des EGMR ist die Grenzziehung zwischen einer Freiheitsbeschränkung und einem Freiheitsentzug – für letzteren muss bekanntlich ein Rechtfertigungsgrund nach Artikel 5 EMRK vorliegen – nur ein Unterschied „des Grades und der Intensität“. Der EGMR stellt dabei nicht nur auf die rein räumliche Ausdehnung eines Gebietes ab, auf dem sich die betroffene Person noch physisch frei bewegen darf, sondern er berücksichtigt eine Vielzahl von Kriterien wie die Art, die Dauer, die Auswirkungen und die Umstände der Einschränkung der Bewegungsfreiheit. Nebst dem quantitativen Faktor der Raumgrösse ist somit die Aufenthaltsgestaltung und Lebenssituation innerhalb der Räumlichkeiten oder des Gebiets massgebend,

welche(s) die betroffene Person nicht verlassen darf. Zu diesen qualitativen Begleitumständen gehören u.a. die Aussenwelt- und sozialen Kontakte, Vorgaben zur Zeiteinteilung, die Möglichkeit der persönlichen Lebensgestaltung, der Grad der Überwachung der betroffenen Person und nicht zuletzt die zeitliche Dauer der Festhaltung.

Absätze 4 – 7: Fedpol unterbreitet die angeordnete Massnahme innert drei Tagen dem am Ort der Liegenschaft zuständigen kantonalen Zwangsmassnahmengericht zur Prüfung der Rechtmässigkeit und Angemessenheit. Das Zwangsmassnahmengericht entscheidet innert fünf Tagen nach Eingang des Antrags. Der Antrag umfasst: die Bezeichnung der betroffenen Person; die einzusetzenden Mittel; allfällige Schutzmassnahmen zur Wahrung der Persönlichkeitsrechte der betroffenen Person oder von Dritten; die erforderlichen Angaben zur Beurteilung, ob die Massnahme den gesetzlichen Anforderungen entspricht, also namentlich die Beschreibung der tatsächlichen Anhaltspunkte für die Bedrohung; die Darlegung der Verhältnismässigkeit der Massnahme. Fedpol beendet die Eingrenzung auf eine Liegenschaft unverzüglich, wenn die Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind oder das Zwangsmassnahmengericht die Genehmigung zur Fortsetzung der Massnahme verweigert.

Die Gefährderin oder der Gefährder kann bei fedpol jederzeit ein Gesuch um Aufhebung der Massnahme einreichen. Fedpol leitet das Gesuch innert drei Tagen mit einer begründeten Stellungnahme an das Zwangsmassnahmengericht weiter, sofern dem Gesuch nicht entsprochen werden soll. Gegen Entscheide des Zwangsmassnahmengerichts ist die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zulässig. Fedpol ist zur Beschwerde berechtigt.

Absatz 8: Die Eingrenzung auf eine Liegenschaft wird für höchstens drei Monate angeordnet. Die Massnahme kann zwei Mal um jeweils maximal drei Monate verlängert werden. Erweist sich eine Verlängerung als notwendig, stellt fedpol einen Verlängerungsantrag mit den gleichen Angaben, wie sie für die Genehmigung notwendig sind. Dem Verhältnismässigkeitsprinzip wird Rechnung getragen, indem die einschneidendste der Massnahmen maximal neun Monate angeordnet werden kann. Bei der Prüfung der Genehmigung von Verlängerungen wird die Gesamtdauer der Massnahme im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung gegen andere Faktoren wie die Schwere der Bedrohung abzuwägen sein.

Artikel 23m Verwendung von technischen Ortungsgeräten und Mobilfunklokalisierung

Zum Vollzug der Massnahmen nach Artikel 23i–23l E-BWIS kann es sich als notwendig erweisen, dass die zuständige Behörde Kenntnisse über den Aufenthaltsort der betroffenen Person hat („Aufenthaltsüberwachung“): Die Kenntnis über den Aufenthaltsort erleichtert insbesondere die Feststellung, ob sich die betroffene Person an die Auflage hält, ein zugewiesenes Gebiet nicht zu verlassen oder ein bestimmtes Gebiet nicht zu betreten (Art. 23j und Art. 23l E-BWIS). Auch ermöglicht eine Aufenthaltsüberwachung die Kontrolle, ob sich die betroffene Person an die im Rahmen eines Kontaktverbotes nach Artikel 23i E-BWIS ausgesprochene Auflage hält, bestimmte Personen nicht zu treffen. Werden verschiedene Personen mit einem gegenseitigen Kontaktverbot belegt, kann sich zudem die Einrichtung einer „dynamischen Verbotszone“ anbieten: Beide Personen werden mit einem technischen Ortungsgerät ausgerüstet, welches Alarm schlägt, wenn sich die Personen einander nähern.

In *Absatz 1* werden zwei Möglichkeiten vorgesehen, den Standort und Aufenthalt einer Person zu überwachen: Die Verwendung von technischen Ortungsgeräten und die Mobilfunklokalisierung. Gleichzeitig wird der Einsatz von Ortungsgeräten und der Mobilfunklokalisierung auf Fälle beschränkt, in denen aufgrund konkreter Anhaltspunkte anzunehmen ist, dass sich eine Gefährderin oder ein Gefährder nicht an eine gestützt auf Artikel 23i–23l angeordnete Massnahme hält. Die Aufenthaltsüberwachung muss sich zudem durch die Schwere der Gefährdung rechtfertigen und es dürfen keine mildereren Mittel zur Verfügung stehen. Damit soll dem Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung getragen und klar gestellt werden, dass eine Aufenthaltsüberwachung durch besondere Gründe gerechtfertigt sein muss.

Absatz 2 regelt die Verwendung von technischen Ortungsgeräten. Die Rede ist auch von „elektronischer Aufenthaltsüberwachung“, „Electronic Monitoring“ oder – umgangssprachlich – von der „elektronischen Fussfessel“ oder dem „elektronischen Armband“. Technische Ortungsgeräte können mit dem Körper, insbesondere dem Fuss- oder Handgelenk, fest verbunden werden. Das bedeutet, dass sich der Verschluss des Ortungsgerätes nur durch gewaltsames Aufbrechen öffnen lässt. Es wird aber auch die Möglichkeit vorgesehen, den Betroffenen mit einem Sender auszurüsten, der nicht fest mit dem Körper verbunden ist. Diesfalls ist die oder der Betroffene verpflichtet, das Gerät ständig und in betriebsbereitem Zustand mit sich zu führen. Dem Träger ist es untersagt, das Gerät

zu manipulieren, so dass dessen Funktionsfähigkeit vermindert wird. Die Bestimmung ist technologieneutral ausgestaltet. Zulässig ist insbesondere auch eine satellitengestützte Überwachung mittels GPS. Der Einsatz technischer Ortungsgeräte umfasst auch die Installation eines Satellitenempfängers bzw. eines Basisgerätes in der Wohnung des Betroffenen, welches mit dem am Körper getragenen Gerät kommuniziert und allenfalls einen Alarm auslöst. Auf eine permanente Überwachung des Aufenthaltsort und der räumlichen Bewegungen in Echtzeit (aktive Überwachung) wird verzichtet. Eine vergleichbare Bestimmung im Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen ist in der Vernehmlassung – insbesondere auch bei den Kantonen – auf eine breite Ablehnung gestossen. Dabei wurde darauf hingewiesen, dass eine lückenlose und dauernde Echtzeitüberwachung technisch gegenwärtig nicht zuverlässig durchgeführt werden könne und auch dem praktischen Vollzug Grenzen gesetzt seien. So sei die Ortungssicherheit teilweise sehr ungenau und es können Überwachungslücken auftreten. Zu Besorgnis Anlass gab auch die Kostenfrage, da eine Echtzeitüberwachung mit einem nicht unerheblichen personellen und finanziellen Ressourcenaufwand einhergeht. Der Verzicht auf eine Echtzeitüberwachung hat zur Folge, dass die im Rahmen des „Electronic Monitoring“ aufgezeichneten Daten lediglich nachträglich ausgewertet werden können.

In *Absatz 3* wird die zuständige Behörde ausdrücklich ermächtigt, die für die Standortlokalisierung eines Mobilfunkgerätes notwendigen Randdaten des Fernmeldeverkehrs zu verlangen. Im Vordergrund steht dabei die auf die Funkzelle bezogene „Cell-ID“, welche immerhin eine grobmaschige Ortung erlaubt. Der Dienst für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs gewährt der zuständigen Behörde im Abrufverfahren Zugriff auf die im betreffenden Verfahren gesammelten Daten (Art. 9 Bundesgesetz vom 18. März 2016 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs). Wird gegenüber einer Person eine Mobilfunklokalisierung angeordnet, hat diese das Mobilfunkgerät ständig in betriebsbereitem Zustand bei sich zu führen.

Die zulässigen Verwendungszwecke werden in *Absatz 4* spezifiziert. In erster Linie dient die Überwachung dem Vollzug der Massnahmen nach Artikel 23i-21/ E-BWIS (Bst. a), etwa zur Feststellung, ob sich die Person an eine Ein- oder Ausgrenzungsverfügung hält. Die Daten dürfen zudem für die Verfolgung von Straftaten verwendet werden (Bst. b). Dabei muss es sich nicht zwingend um terroristische Straftaten (vgl. zum Begriff der terroristischen Straftat die Erläuterungen zu Art. 2 Abs. 2 Bst. d^{bis} E-BWIS) handeln. Ebenfalls dürfen die Daten zur Abwehr von Gefährdungen verwendet werden (Bst. c): Zum einen, um eine Gefährdung festzustellen, zum anderen, um die Gefährderin oder den Gefährder in einen solchen Fall rasch lokalisieren zu können. Anhaltspunkte auf eine Gefährdung bilden beispielsweise Verstösse gegen eine Ein- und Ausgrenzung. Zu denken ist insbesondere an den Fall, dass die Person ein Gebiet betritt, von welchem sie zum Schutz Dritter ausgegrenzt worden ist. Explizit wird auch eine schwere Selbstgefährdung erwähnt. Sofern aufgrund des Aufenthaltsortes Anzeichen auf eine Selbstgefährdung bestehen und nicht davon auszugehen ist, dass sich die Person der Gefährdung aus freiem Willen aussetzt, ist der zuständigen Behörden ein Einschreiten erlaubt. Die Verwendung der Daten kommt aber nur bei schwerwiegenden Selbstgefährdungen in Betracht, wie insbesondere im Fall eines beabsichtigten Suizids. Schliesslich dürfen die Daten bearbeitet werden, um die Funktionsfähigkeit der technischen Mittel zu prüfen und aufrechtzuerhalten (Bst. d).

Gemäss *Absatz 5* sind die erhobenen Daten spätestens nach 100 Tagen zu löschen. Nicht zur Anwendung kommt diese absolute Frist, wenn konkrete Anhaltspunkte bestehen, dass die Daten in einem Strafverfahren als Beweis für ein von der Gefährderin bzw. dem Gefährder begangenes Delikt Verwendung finden können. Zu berücksichtigen ist, dass diese Regelung nur auf die im Rahmen der elektronischen Aufenthaltsüberwachung gewonnenen Daten Anwendung findet. Die Löschung der für die Zwecke der Mobilfunklokalisierung erhobenen Randdaten richtet sich nach Artikel 11 Absatz 4^{ter} E-BÜPF (vgl. dazu die Erläuterungen zu Art. 11 Abs. 4^{ter} E-BÜPF)

Gemäss *Absatz 6* sind diejenigen Personen, welchen die erhobenen Daten auswerten, ausdrücklich zu bezeichnen. Damit sollen der Kreis derjenigen Personen, welche Zugriff auf diese grundrechtssensiblen Daten haben, beschränkt und die Verantwortlichkeiten klar zugewiesen werden. Die erhobenen Daten sind zudem vor einer missbräuchlichen Verwendung zu schützen.

Artikel 23n *Vollzug der Massnahmen*

Gemäss den *Absätzen 1 und 2* ist für den Vollzug und die Kontrolle der Massnahmen nach diesem Abschnitt die zuständige Behörde des betroffenen Kantons verantwortlich. Fedpol und das GWK können Amts- und Vollzugshilfe leisten. Die mit dem Vollzug dieser

Massnahmen beauftragten Behörden dürfen, soweit die zu schützenden Rechtsgüter es rechtfertigen, polizeilichen Zwang und polizeiliche Massnahmen anwenden. Das ZAG ist anwendbar.

Artikel 24a Abs. 7 erster Satz und 9

Hierbei handelt es sich um eine rein redaktionelle Anpassung: Das geltende Recht erteilt der Zentralstelle Hooliganismus (Zentralstelle) Zugriff auf die Informationen über Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen. Da diese Zentralstelle nicht mehr existiert, ist auch ihr Online-Zugriff, der in den Absätzen 7 und 9 erwähnt wird, zu streichen. Die Zentralstelle wird auch in Artikel 24c Absatz 5 erwähnt. Sie ist auch aus dieser Bestimmung zu streichen.

Artikel 24c Abs. 1 Bst. a, und Abs. 5 und 6

Diese Bestimmung betrifft ausschliesslich Personen, gegen die eine Massnahme wegen Gewalttätigkeiten an Sportveranstaltungen verhängt wurde. Sie soll wie folgt verschärft werden: Nach geltendem Recht kann einer Person die Ausreise aus der Schweiz in ein bestimmtes Land für eine bestimmte Zeitdauer untersagt werden, wenn gegen sie ein Rayonverbot besteht. Neu soll diese Bestimmung zusätzlich zur Anwendung gelangen, wenn eine Person einer Meldeauflage unterliegt. Es hat sich gezeigt, dass die Beschränkung allein auf das Rayonverbot zu einschränkend ist, um schweizerische gewalttätige Hooligans zur Gewährleistung der Sicherheit von Sportveranstaltungen im Ausland fernzuhalten.

Artikel 24f Altersgrenze

Massnahmen nach Artikeln 23i–23k sowie 23m E-BWIS können nur gegen Personen verfügt werden, die das 12. Altersjahr vollendet haben. Die Massnahme nach Artikel 23l E-BWIS kann hingegen nur gegen Personen verfügt werden, die das 15. Altersjahr vollendet haben. Damit werden ausdrücklich Altersgrenzen festgelegt. Einerseits sollen gegenüber Personen unter dem 12. bzw. dem 15. Altersjahr keine präventiv-polizeilichen Massnahmen verfügt werden und andererseits trägt die Bestimmung dem Umstand Rechnung, dass auch minderjährige Personen eine terroristische Gefahr darstellen können. Die jüngsten Dschihad-Reisenden aus der Schweiz waren zum Zeitpunkt der Ausreise 15 bzw. 16 Jahre alt. Im 2017 verhaftete die französische Polizei in einem Vorort von Paris (Vitry-sur-Seine) einen 13-Jährigen, nachdem er auf Telegram dem IS die Treue geschworen hatte. Er soll kurz davor gestanden sein, einen Anschlag zu verüben. Ein 15-jähriges Mädchen stach im 2016 infolge einer Polizeikontrolle im Bahnhof von Hannover einem Polizisten mit einem Messer in den Hals. Die deutsche Bundesanwaltschaft geht davon aus, dass das Mädchen von IS-Mitgliedern Anweisungen zur Messerattacke erhalten hat. Die Ermittler werten den Angriff deshalb als die erste vom IS in Deutschland in Auftrag gegebene Tat.

Das Wohl des Kindes ist jedoch stets im Sinne des Übereinkommens über die Rechte des Kindes²⁸ sowie von Artikel 11 BV zu wahren (insb. das Recht auf Bildung und Familienleben) und in der Interessenabwägung vorrangig zu berücksichtigen. Bei Kindern sind vorrangig Kinderschutzmassnahmen zu prüfen, welche das anvisierte Ziel herbeiführen könnten. Nach diesem Gesetz soll die Eingrenzung auf eine Liegenschaft gemäss Artikel 23l E-BWIS nur insofern erlaubt sein, als durch die Massnahme keine psychischen Schäden verursacht werden. Ein Fernhalten schulpflichtiger Personen vom Unterricht ist nur zulässig, soweit die Massnahme unentbehrlich erscheint. Die Eingrenzung auf eine Liegenschaft ist somit das absolut letzte Mittel (*ultima ratio*), das gegenüber einer minderjährigen Person ausgesprochen werden kann, sofern alle Voraussetzungen gemäss Artikel 23l Absatz 1 sowie Absatz 2 E-BWIS gegeben sind.

Artikel 24g Aufschiebende Wirkung

Beschwerden gegen Verfügungen über Massnahmen nach den Artikeln 23h–23l E-BWIS haben keine aufschiebende Wirkung. Die Instruktionsrichterin oder der Instruktionsrichter der Beschwerdeinstanz kann einer Beschwerde von Amtes wegen oder auf Antrag einer Partei die aufschiebende Wirkung erteilen, wenn der Zweck der Massnahme dadurch nicht gefährdet wird. Der Entzug der aufschiebenden Wirkung setzt voraus, dass im Einzelfall „überzeugende Gründe“ für die sofortige Wirksamkeit der Verfügung sprechen. Der Entzug muss mithin durch öffentliche oder private Interessen gerechtfertigt sein. Die Massnahmen haben keine Geld-

leistungen zum Gegenstand und liegen im überwiegenden öffentlichen Interesse, namentlich im Interesse des Schutzes gefährdeter Polizeigüter, wenn Gefahr im Verzug ist.

Artikel 29a Vergehen

Die neuen Massnahmen beugen künftigen Störungen im In- und Ausland vor und sind rechtlich als Administrativmassnahmen zu qualifizieren. Konsequenterweise bekämpft werden soll die Nichteinhaltung verfügter Massnahmen. Eine Widerhandlung gegen angeordnete Administrativmassnahmen ist deshalb unter Strafe zu stellen. Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe wird bestraft, wer gegen Massnahmen nach den Artikeln 23h–23m E-BWIS verstösst. Die Strafandrohung ist somit dieselbe, wie beim Verstoß gegen eine von fedpol verfügte Ausweisung (Verweisungsbruch gemäss Art. 291 StGB). Handelt die Täterin oder der Täter fahrlässig, so ist die Strafe Busse. Zu bestrafen ist auch, wer im In- oder Ausland einer Person die Nichteinhaltung der Massnahme erleichtert, sie darin bekräftigt oder unterstützt. Bei nicht volljährigen Personen sind die Bestimmungen des Jugendstrafrechts massgebend.

Artikel 29b Strafverfolgung

Die Verfolgung und Beurteilung der Widerhandlungen nach Artikel 29a E-BWIS unterstehen der Bundesgerichtsbarkeit.

6.2 Ausländergesetz vom 16. September 2005²⁹

Artikel 75 Absatz 1 Buchstabe. i, Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe. b Ziffer 1 und Artikel 76a Absatz 2 Buchstabe j

Neu wird für die Vorbereitungshaft (Art. 75 AuG) und die Ausschaffungshaft (Art. 76 AuG) ein zusätzlicher Haftgrund der Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz geschaffen. Bezüglich der Haft im Rahmen des Dublin-Verfahrens (Art. 76a AuG) wird präzisiert, dass auch eine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit befürchten lässt, dass sich die betroffene Person der Durchführung der Wegweisung entziehen will. Als Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit gilt insbesondere die Gefährdung des Vorrangs der staatlichen Gewalt im militärischen und politischen Bereich – insbesondere durch Terrorismus oder die organisierte Kriminalität.³⁰ Die Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit hat sich auf Erkenntnisse bzw. die Einschätzung von fedpol – z.B. im Rahmen einer bereits erlassenen Ausweisungsverfügung oder eines Amtsberichts – zu stützen. Damit soll sichergestellt werden, dass eine entsprechende Gefährdung durch Informationen einer dafür kompetenten Bundesbehörde belegt ist.

Schon heute kann eine Person in Haft genommen werden, wenn sie Personen ernsthaft bedroht oder an Leib und Leben erheblich gefährdet und deshalb strafrechtlich verfolgt wird oder verurteilt worden ist; entsprechendes gilt, wenn die Person wegen eines Verbrechens verurteilt worden ist (Art. 75 Abs. 1 Bst. g und h; Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziffer 1 i.V.m. Art. 75 Abs. 1 Bst. g und h; Art. 76a Abs. 2 Bst. g und h AuG). Das Anknüpfen an eine strafrechtliche Verfolgung ist aber dann unbefriedigend, wenn von einer Person Gefährdungen der inneren oder äusseren Sicherheit ausgehen. In solch schwerwiegenden Fällen muss eine Haft unabhängig vom Vorliegen einer strafrechtlichen Verfolgung oder Verurteilung zulässig sein.

Auch rechtfertigt es sich, die Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit als konkretes Anzeichen i.S.v. Artikel 76a Absatz 1 Buchstabe a AuG zu bezeichnen, welches befürchten lässt, dass sich die betroffene Person der Durchführung der Wegweisung entziehen will. Gerade terroristische Gefährderinnen und Gefährder dürften angesichts ihrer Radikalisierung, ihrer Absichten und den ihnen drohenden polizeilichen und strafrechtlichen Konsequenzen kaum Anreize haben, sich den Behörden für ein Wegweisungsverfahren zur Verfügung zu stellen. Zudem sind terroristische Gefährderinnen und Gefährder national und international häufig gut vernetzt und in Gruppen organisiert, was ein Abtauchen erheblich erleichtert.

Um eine eigentliche Präventiv- oder Untersuchungshaft handelt es sich aber nicht: Alleine der Umstand, dass eine Person die innere oder äussere Sicherheit gefährdet, reicht für sich genommen nicht aus, um eine ausländerrechtliche Haft anzuordnen. Der neue Haftgrund bzw. die Konkretisierung der Untertauchens- oder Fluchtgefahr i.S.v. Artikel 76a Absatz 1 Buchstabe a AuG bleiben im Kontext der Zielsetzung der jeweiligen ausländerrechtlichen Haftart zu verstehen. Eine Inhaftierung ist nur insofern zulässig, als sie der

²⁹ SR 142.20

³⁰ Vgl. im Einzelnen BBl 2002 3709, 3814

Erreichung der mit der Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft bzw. der Haft im Rahmen des Dublin-Verfahrens bezweckten Ziele dient (Durchführung eines Verfahrens bzw. Sicherstellung des Vollzugs). Zudem muss der Vollzug der Entfernungsmassnahme absehbar, d.h. rechtlich und tatsächlich möglich sein. Mit Blick auf das Verhältnismässigkeitsprinzip ist zudem zu fordern, dass hinreichende Anhaltspunkte für eine Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit bestehen.

Artikel 81 Absatz 5

Im Vordergrund der ausländerrechtlichen Haft stehen die Vorbereitung und die Sicherstellung des Vollzugs eines Weg- oder Ausweisungsverfahrens oder einer Landesverweisung. Auch im Rahmen einer ausländerrechtlichen Haft dürfen und müssen die Behörden jedoch Gefährdungen der inneren oder äusseren Sicherheit entgegenreten. Das vorgesehene Kontaktverbot verfolgt nicht primär eine ausländerrechtliche Zielsetzung, sondern ist durch sicherheitspolizeiliche Überlegungen begründet.

Ein Kontaktverbot kann nur dann und nur in dem Umfang ausgesprochen werden, als sich damit einer Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit wirksam begegnen lässt. Zu denken ist insbesondere an Radikalisierungsversuche, eine Bestärkung Dritter in der Absicht, terroristische Anschläge zu begehen, oder an die Vermittlung von Plänen und Wissen zur Verübung von terroristischen Anschlägen. Der Kontakt kann einer Person nicht nur mit mitinhaftierten Personen beschränkt werden, sondern auch mit ihrem (weiteren) sozialen Umfeld, soweit die Gefahr einer negativen Einwirkung im vorgenannten Sinne besteht. Sofern es zur Durchsetzung des Kontaktverbotes erforderlich ist, darf die Person in der Haftanstalt zudem gesondert, d.h. getrennt von anderen Mithäftlingen untergebracht werden.

Das Kontaktverbot wird von der für die Haftanordnung zuständigen Behörde verfügt. Sie stützt sich dabei auf Erkenntnisse der Sicherheits- und Polizeibehörden von Bund und Kantonen. Das Kontaktverbot ist durch die Haftprüfungsbehörde nach Artikel 80 Absatz 2 AuG zu überprüfen, wenn es nicht bereits zusammen mit der Haftordnung erlassen und überprüft worden ist.

Selbstverständlich sind bei der Anordnung eines Kontaktverbotes der Grundsatz der Verhältnismässigkeit sowie völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz zu beachten, wie sie sich insbesondere aus der EMRK, der Richtlinie 2008/115/EG des Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten für die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger vom 16. Dezember (Rückführungsrichtlinie)³¹, dem Wiener Übereinkommen vom 24. April 1963³² über konsularische Beziehungen sowie anderen für die Schweiz verbindlichen völkerrechtlichen Regeln über den Besuchs- und Briefverkehr ergeben.

Artikel 98c

Das SEM arbeitet im Rahmen seiner gesetzlichen Aufgaben bei der Terrorismuserkennung und -bekämpfung mit fedpol zusammen. Es koordiniert die Massnahmen in seinem Zuständigkeitsbereich mit den präventiv-polizeilichen und administrativen Massnahmen von fedpol. Gemäss der Strategie des Bundesrats zur Terrorismusbekämpfung (vgl. Kapitel 8.2) ist das Staatssekretariat für Migration (SEM) verpflichtet, insbesondere bei grenzüberschreitenden Bewegungen (Einreise, Ausreise, Durchreise) sicherheitsrelevante Umstände festzustellen, eine kritische Prüfung von ausländerrechtlichen Bewilligungen vorzunehmen sowie die Asylgesuche und Einbürgerungsgesuche unter besonderer Berücksichtigung sicherheitsrelevanter Aspekte zu prüfen. Allfällige Erkenntnisse sind fedpol weiterzuleiten. Derzeit besteht für diese neuen Aufgaben noch keine gesetzliche Grundlage. Diese soll mit dem neuen Artikel 98c geschaffen werden.

Um diese neuen Aufgaben erfüllen zu können, sind die wenigen Personen, die im SEM diese neuen Aufgaben wahrnehmen, darauf angewiesen, auch zusätzliche Informationsquellen konsultieren zu können. Entsprechend soll ihnen ein Online-Zugriff auf verschiedene von fedpol betriebene Informationssysteme gewährt werden (vgl. dazu hinten die Erläuterungen zu den Artikeln 11, 12 und 14 des Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme).

³¹ ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98

³² SR 0.191.02

6.3 Asylgesetz vom 26. Juni 1998³³

Artikel 98c

Eine Norm, wie sie mit Artikel 98c neu in das AuG aufgenommen werden soll, ist parallel dazu und aus denselben Überlegungen auch im Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG) zu schaffen. Es kann somit für alle weiteren Erläuterungen zu dieser Norm auf die Ausführungen vorne zu Artikel 98c E-AuG verwiesen werden.

6.4 Bundesgesetz vom 20. Juni 2003³⁴ über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich

Artikel 9

Neu soll der geltende Absatz 1 Buchstabe c aufgeteilt werden in zwei Ziffern. Der nicht mehr gebräuchliche Begriff „Bundesbehörden im Bereich des Polizeiwesens“ wird ersetzt durch den Begriff „Bundesbehörden im Bereich der inneren Sicherheit“. *Ziffer 1* steht ausschliesslich im Dienste der Personenidentifikation, *Ziffer 2* dient demgegenüber zur Prüfung von Fernhaltmassnahmen zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz nach dem BWIS.

6.5 Ausweisgesetz vom 22. Juni 2001³⁵

Artikel 11

Derzeit dient die Datenbearbeitung im von fedpol betriebenen „Informationssystem Ausweisschriften (ISA)“ der Ausstellung von Ausweisen und der Verhinderung einer unberechtigten Ausstellung oder der missbräuchlicher Verwendung eines Ausweises. Neu soll der Zweck von ISA erweitert werden und auch der Identitätsabklärung von Personen dienen. Das Informationssystem ISA eignet sich deshalb gut für die Vornahme einer Identitätsabklärung, weil es neben den Personalien wie Name und Vorname, die sich auf dem Ausweis selber finden, auch weitere Angaben wie den Geburtsort und die Namen der Eltern enthält. Weiter enthält ISA auch die Unterschrift und eine Fotografie, ebenfalls wichtige Informationen für die effiziente und rasche Identitätsabklärung einer Person.

Artikel 12

Dem Nachrichtendienst des Bundes soll zur Abklärung der Identität ein Online-Zugriff auf das Informationssystem ISA gewährt werden. Dem NDB soll damit die Möglichkeit eröffnet werden, mittels Namen oder Ausweisnummer Personen überprüfen zu können, welche die innere Sicherheit der Schweiz gefährden könnten. Dies ist insbesondere in Fällen von Bedeutung, in denen der NDB von einer ausländischen Partnerbehörde über verdächtige Aktivitäten einer Person unterrichtet wird. Mittels Abfrage von Namen oder Ausweisnummer soll rasch online geklärt werden können, ob die betreffende Person im Besitz eines schweizerischen Ausweises ist. Zudem soll mit den weiteren Angaben in ISA wie z.B. dem Foto geprüft werden können, ob es sich tatsächlich um die entsprechende Person handelt. Aktuell ist ohne diesen Online-Zugriff keine effiziente Abklärung der Identität einer Person möglich.

6.6 Strafgesetzbuch³⁶

Artikel 78 Buchstabe d

Mit der Anordnung von Einzelhaft sollen verurteilte Strafgefangene daran gehindert werden, Mithäftlinge für ihr terroristisches Gedankengut zu gewinnen. Ziel der Massnahme ist es, eine Gefährderin oder ein Gefährder an der Rekrutierung von Mitinsassen zu hindern und letztere davon abzuhalten, bei ihrer Suche nach Anschluss und Perspektiven einer gefährlichen Ideologie zu verfallen. Die Vollzugsform der Einzelhaft als „ununterbrochene Trennung von den anderen Gefangenen“ ist nach geltendem Recht – soweit nicht als kurzzeitige Disziplinar-massnahme oder zur Vollzugeinleitung bei Strafantritt angewandt – nur zulässig zum Schutz des Gefangenen oder Dritter (Art. 78 Bst. b StGB).

³³ SR 142.31

³⁴ SR 142.51

³⁵ SR 143.1

³⁶ SR 311.0

Das geltende Recht kennt keinen auf solche Fälle zugeschnittenen Grund für eine Einzelhaft. Die Auflistung in Artikel 78 StGB ist somit entsprechend zu ergänzen. Einzelhaft als ununterbrochene Trennung von den anderen Gefangenen soll nur zur Verhinderung der Beeinflussung von Mitgefangenen durch Gedankengut, welches die Begehung von terroristischen Straftaten begünstigen kann, angeordnet werden.

6.7 Bundesgesetz vom 23. Dezember 2011³⁷ über den ausserprozessualen Zeugenschutz

Artikel 34 Absätze 2 und 3

Beim Zeugenschutz handelt es sich um eine Aufgabe, bei der auf Seiten der Kantone wie des Bundes ein Interesse an vertiefter Zusammenarbeit besteht. Angesichts der relativ kleinen Anzahl von Zeugenschutzfällen in der Schweiz, der Komplexität der Schutzmassnahmen und der Notwendigkeit des Erhalts von Fachwissen und Professionalität einer Zeugenschutzstelle ist die Durchführung von Zeugenschutzmassnahmen sowohl für Zeugen aus Bundesverfahren als auch für Zeugen aus kantonaler Verfahren zentral bei den Bundesbehörden angesiedelt. Nach der heutigen Regelungen tragen Bund und Kantone den Betrieb bzw. die Betriebskosten der Zeugenschutzstelle zu gleichen Teilen. Diese Regelung hat sich in der Vergangenheit als zu starr erwiesen, bestehen seitens der Kantone doch ganz unterschiedliche Bedürfnisse nach Massnahmen des ausserprozessualen Zeugenschutzes. Mit der neuen Regelung soll eine Flexibilisierung erreicht werden, die den jeweiligen Entwicklungen angepasst werden kann. Inskünftig soll es möglich sein, verstärkt den effektiv für einen Kanton geleisteten Aufwand zur Grundlage der Kostenverteilung zu nehmen. Die Aufteilung der Betriebskosten soll zudem dem Umstand Rechnung tragen können, dass die Zeugenschutzstelle mit dem Ausland bzw. internationalen Strafgerichtshöfen zusammenarbeitet und diese Leistungen nicht unmittelbar dem Kanton zu Gute kommen. Sie steht damit auch im Einklang mit Artikel 1 Absatz 4 E-ZentG, welcher ebenfalls eine flexible Regelung der Finanzierung von Stellen erlaubt, die zugleich Aufgaben sowohl von Bund und als auch Kantonen wahrnehmen.

Der Bundesrat soll damit die Kompetenz erhalten, mit den Kantonen entsprechende Vereinbarungen zu treffen, welche den sich ändernden Anforderungen und Bedürfnissen Rechnung tragen und angepasst werden können. Diese Regelung entspricht auch der Grundlage, wie sie in Artikel 1 Absätze 3 und 4 E-ZentG generell für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Polizeibereich vorgesehen ist.

6.8 Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994³⁸ über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes und gemeinsame Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit mit anderen Staaten

Artikel 1 Absätze 3 und 4

Die Bekämpfung der Kriminalität, einschliesslich der terroristisch motivierten Kriminalität, bedarf im heutigen Umfeld einer umfassenden Koordination zwischen Bund und Kantonen. Eine verstärkte Koordination ist dabei insbesondere im Bereich der – Kantons- und Landesgrenzen überschreitenden – Internetkriminalität erforderlich. Im Rahmen der Nationalen Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken (NCS) wurde dem EJPD die Aufgabe zugewiesen, auf nationaler Ebene eine möglichst vollständige Fallübersicht (Straffälle) zu führen und interkantonale Fallkomplexe zu koordinieren (Massnahme 6).³⁹ Zudem führt die allgemeine Entwicklung im Internet zu neuen Formen der Cyberkriminalität, welche nur im Verbund mit den zuständigen Stellen von Bund und Kantonen nachhaltig und ganzheitlich bekämpft werden können. Eine verstärkte Zusammenarbeit ist insbesondere auch mit Blick auf den sog. Cyber-Terrorismus wie insbesondere die zunehmende Nutzung des Internets für dschihadistisch-propagandistische Aktivitäten angezeigt. Mit dem von der KKJPD und dem Bundesrat verabschiedeten „Konzept zur Massnahme 6 NCS“ vom 18. Februar 2016 wurde der Auftrag erteilt, die Schaffung einer Zentralstelle Cyberkriminalität als nationales Kompetenzzentrum für Bund und Kantone zu prüfen. Gegenwärtig wird – auf der Grundlage einer Vereinbarung von Bund und Kantone – die Schaffung eines nationalen Kompetenzzentrums zur Bekämpfung von Cyber-Delikten geprüft. Die Möglichkeit, dass der Bund im Bereich der Bekämpfung der Internetkriminalität koordinierend und unterstützend tätig sein kann und zu diesem Zweck auch Vereinbarungen mit den Kantonen schliessen darf, sollte gesetzlich ausdrücklich vorgesehen werden.

³⁷ SR 312.2

³⁸ SR 360

³⁹ Vgl. Jahresbericht 2016 zur Umsetzung der Nationalen Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken (NCS) <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/48041.pdf>

Es ist im Übrigen der Begriff des „Bekämpfens“ (namentlich der Internetkriminalität) im Absatz 3 in einem weiten Sinn zu verstehen, der neben der strafjustiziellen Verfolgung von Straftaten (Bekämpfung in einem engeren Sinn) auch deren Erkennung und Verhinderung umfasst.

Neben dem Terrorismus und der Internetkriminalität gibt es weitere Aufgabenbereiche, bei denen auf Seiten der Kantone wie des Bundes ein Interesse an vertiefter Zusammenarbeit besteht: Polizeiiinformatik, eine Abstimmung zwischen den Kantonen und den zuständigen Behörden des Bundes in Fragen der Polizeitechnik oder der Beschaffung von Ausrüstung etc. Generell ist in diesen Bereichen eine bessere Interoperabilität der polizeilichen Organe der Kantone und des Bundes gefordert. Zu denken ist auf operativer Ebene an die Schaffung von Strukturen zur Bewältigung interkantonalen Grosslagen. Es sind Themen wie diese, die seitens der Kantone und des Bundes etwa das Vorhaben zur Schaffung eines nationalen Polizei-Kompetenzzentrums veranlasst haben. Der Bund beteiligt sich daran mit einem Anteil von 20 Prozent an den Gesamtkosten, bundesintern aufgeteilt zwischen fedpol, dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) und dem VBS. Zu den bereits bestehenden Einrichtungen der Kantone, an denen sich der Bund – auch finanziell – beteiligt, gehört das Schweizerische Polizei-Institut (SPI) in Neuenburg (finanzielle Unterstützung durch das EJPD). Zu nennen ist etwa auch der Sicherheitsverbund Schweiz (SVS), der sich auf eine gemeinsam von der Vorsteherin des EJPD und vom Vorsteher des VBS sowie vom Präsidenten der KKJPD und vom Präsidenten der Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr unterzeichnete Verwaltungsvereinbarung vom 4. Dezember 2015⁴⁰ stützt. Als Beispiel für eine bestehende Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen im Bereich der Unterstützung mit Ressourcen kann auf die Rahmenvereinbarung zwischen dem EJPD und der KKJPD betreffend die Polizeikooperation zwischen der Bundeskriminalpolizei und den kantonalen sowie städtischen Polizeikorps vom 14./15. November 2013 verwiesen werden.⁴¹

Eine Beteiligung des Bundes an gemeinsamen Einrichtungen mit den Kantonen verlangt häufig nach einer Beteiligung des Bundes an deren Finanzierung. Die neue Regelung gemäss der Absätze 3 und 4 ist unter diesem Blickwinkel auch eine Bestimmung über Finanzhilfen nach Artikel 6 Buchstabe c Subventionsgesetz⁴² für eine Aufgabe, die „ohne die Finanzhilfe nicht hinreichend erfüllt“ wird. Die verwendeten Begriffe „Organisationen“ und „Einrichtungen“ sind bewusst offen gewählt und decken damit sowohl öffentlich- als auch privat-rechtliche Strukturen ab. Was die Schaffung von neuen Formen der Zusammenarbeit mit den Kantonen angeht, soll je nach deren Zweck, Aufgabenkreis, Finanzierungsart usw. im Einzelfall die adäquate Rechtsform gewählt werden.

In einem ersten Schritt wurde die Rechtsgrundlage für eine finanzielle Beteiligung des Bundes an gemeinsamen Einrichtungen mit den Kantonen in der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (OV-EJPD) vom 17. November 1999⁴³ geschaffen. Mit der vorliegenden Ergänzung des ZentG durch die neuen Absätze 3 und 4 wird diese Rechtsgrundlage auf die formell-gesetzliche Ebene angehoben.

Artikel 2 Einleitungssatz und Bst. e^{bis}

Die Zentralstellen nehmen einerseits als Dienstleister vor allem gegenüber den Kantonen, aber auch gegenüber den ausländischen Partnerbehörden wichtige Aufgaben des Informationsaustausches und der Koordination wahr (vgl. Art. 2 Bst. a–e ZentG). In Erfüllung dieser Aufgaben geht die Tätigkeit der Zentralstellen über die strafrechtliche Bundesgerichtsbarkeit hinaus. Andererseits leitet sich aus dem ZentG die Zuständigkeit von fedpol zur Durchführung von Aufgaben kriminalpolizeilicher Natur ab, also von Tätigkeiten im Rahmen der Strafverfolgung, die vor der Eröffnung eines Strafverfahrens erfolgen, die also der gerichtspolizeilichen Tätigkeit der Bundeskriminalpolizei vorgelagert sind. Es geht hier um die sogenannten Vorermittlungen, die dem Erkennen von Straftaten dienen. Unter dem Begriff der Vorermittlungen wird allgemein die kriminalpolizeiliche Tätigkeit im Hinblick auf die Erkennung von bereits begangenen Straftaten verstanden. Auch Vorermittlungen dienen somit der Verfolgung von Straftaten; bei ihnen liegt jedoch noch kein konkreter Verdacht vor, weshalb dieser Bereich nicht durch die StPO geregelt wird. In sachlicher Hinsicht erstreckt sich die Zuständigkeit zur Durchführung von Vorermittlungen auf die Straftatbestände, für deren Verfolgung der Bund zuständig ist. Entsprechend ist der kriminalpolizeiliche Aufgabenbereich des Bundes fokussiert auf die Früherkennung des organisierten und

⁴⁰ BB1 2015 9305

⁴¹ Vgl. Stellungnahme des Bundesrates zur Interpellation 15.3257 Romano, Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Organisation und Vorgehen der Bundespolizei (Antwort auf die Frage 7)

⁴² SR 616.1

⁴³ SR 172.213.1

international tätigen Verbrechens. Dieser Aufgabenbereich der Bundeskriminalpolizei ist bislang lediglich auf Verordnungsebene angesprochen (siehe Art. 3 der Verordnung vom 30. November 2001 über die Wahrnehmung kriminalpolizeilicher Aufgaben im Bundesamt für Polizei⁴⁴). Mit dem Buchstaben e^{bis} wird er neu in den formell-gesetzlichen Aufgabenkatalog der Zentralstellen nach Artikel 2 ZentG aufgenommen.

Artikel 3a Verdeckte Fahndung im Internet und in elektronischen Medien

Die Zentralstellen verfügen gegenwärtig nicht über die Möglichkeit, in ihrem Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich eine verdeckte Fahndung in elektronischen Medien, insbesondere dem Internet, durchzuführen. Dies erweist sich gerade dort als erheblicher Mangel, wo es um die Erkennung und Bekämpfung schwerer Straftaten geht. Das Internet und die dort verfügbaren Kommunikationsplattformen und Anonymisierungsdienste (insbesondere im sogenannten Darknet) werden heute in grossem Ausmass auch von kriminellen Organisationen genutzt. Eine effiziente Bekämpfung der organisierten Kriminalität einschliesslich der vom organisierten Verbrechen ausgehenden Unterstützung von Terrororganisationen bedarf deshalb auch verdeckter Ermittlungshandlungen im virtuellen Raum. Die verdeckte Fahndung erweist sich besonders dort als notwendig, wo sich die Ermittlerinnen und Ermittler nur unter Verwendung falscher Angaben Zugang zu geschlossenen Teilnehmergruppen verschaffen können oder zur Kontaktaufnahme – z.B. in Chaträumen – zwingend auf die Verwendung eines falschen Namens angewiesen sind.

Aus dem Verweis auf Artikel 2 Buchstabe e^{bis} E-ZentG in *Absatz 1* wird deutlich, dass die verdeckte Fahndung nur zur Erkennung von Straftaten eingesetzt werden darf, für welche Bundesgerichtsbarkeit gegeben ist oder bezüglich derer die Zuständigkeit des Bundes oder eines Kantons noch nicht feststeht. Zudem darf die verdeckte Fahndung nur zur Erkennung und Bekämpfung von Verbrechen und schweren Vergehen eingesetzt werden. Als schwere Vergehen gelten im vorliegenden Zusammenhang solche, bei welchen (auch) eine Freiheitsstrafe angedroht ist. Eine Ausweitung der polizeilichen Kompetenzen in die nachrichtendienstliche Früherkennung und insbesondere in das nachrichtendienstliche Terrorinternetmonitoring ist mit dieser Bestimmung jedoch nicht beabsichtigt.

Verdeckte Fahnderinnen und Fahnder legen ihre wahre Identität und Funktion nicht offen. Im Gegensatz zu einer verdeckten Ermittlung werden sie aber nicht mit einer durch Urkunden abgesicherten falschen Identität (sog. „Legende“) ausgestattet. Sie bedienen sich zur Täuschung über ihre Identität und Funktion grundsätzlich bloss einfacher Lügen, etwa über ihren Namen, ihren Beruf, ihr Geschlecht, ihr Alter oder ihren Wohnort. Von der verdeckten Fahndung gemäss Artikel 298a ff. StPO grenzt sich die verdeckte Fahndung der Zentralstellen dadurch ab, dass sie ausserhalb bzw. im Vorfeld eines Strafverfahrens durchgeführt wird.

Als verdeckte Fahnderinnen und Fahnder können nur Polizeiangehörige eingesetzt werden. Eine verdeckte Fahndung geht regelmässig mit einer zielgerichteten Kontaktaufnahme unter falscher Identität einher. Zudem untersteht sie keinem richterlichen Genehmigungsvorbehalt. Sie soll deshalb dafür speziell ausgebildeten Personen vorbehalten bleiben.

Die Voraussetzungen und Modalitäten der verdeckten Fahndung lehnen sich an die Regelung der verdeckten Fahndung in der StPO sowie an die Musterregelung der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) für verdeckte Fahndungen im präventiven Bereich an.⁴⁵ Eine gegenseitige Abstimmung der beiden Regelungen ist auch deshalb sachgerecht, da die polizeilichen Erkenntnisse regelmässig in ein Strafverfahren einfliessen und dort als Beweis verwertet werden dürfen und sollen.

Absatz 2 umschreibt die Voraussetzungen, welche für die Anordnung einer verdeckten Fahndung erfüllt sein müssen. Mit dem Erfordernis von „hinreichenden Anzeichen“, dass es zu strafbaren Handlungen kommen könnte, wird klargestellt, dass die verdeckte Fahndung nicht aufs Geratewohl erfolgen darf. Ein strafprozessualer Anfangsverdacht ist angesichts der präventiven Ausrichtung der verdeckten Fahndung in elektronischen Medien hingegen nicht erforderlich. Hinreichende Anzeichen auf strafbare Handlungen können z.B. dann vorliegen, wenn gewisse, nicht öffentlich zugängliche Plattformen oder Internetforen aufgrund der Erfahrungen oder aktuellen Hinweisen regelmässig für den Austausch strafbarer Inhalte verwendet werden, ohne dass sich diese Erkenntnisse bereits zu einem eigentlichen Anfangsverdacht verdichtet haben. Erforderlich ist zudem, dass andere Massnahmen erfolglos geblieben sind oder die Ermittlungen sonst aussichtslos wären oder unverhältnismässig erschwert würden. Damit wird eine der Regelung

⁴⁴ SR 360.1

⁴⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2012/5591.pdf>

von Artikel 298b Absatz 1 Buchstabe b StPO vergleichbare Subsidiaritätsklausel statuiert. Allfälligen Überschneidungen mit Informationsbeschaffungsmassnahmen des NDB im Internet ist durch gegenseitige Absprachen und Koordination Rechnung zu tragen.

Anzuordnen ist die verdeckte Fahndung durch den Chef oder die Chefin der Bundeskriminalpolizei. Hat die verdeckte Fahndung jedoch einen Monat gedauert, bedarf ihre Fortsetzung der Genehmigung durch das zuständige Zwangsmassnahmenggericht (*Absatz 3*). Die Monatsfrist entspricht derjenigen in Artikel 298b Absatz 2 StPO. Damit soll einer übermässigen Dauer der verdeckten Fahndung entgegengewirkt werden. Diese Regelung entspricht zudem der Lösung verschiedener Kantone in ihren Polizeigesetzen.⁴⁶

Absatz 4 verweist für die Anforderungen an eingesetzte Personen sowie die Aufgaben der verdeckten Fahnderinnen und Fahnder sowie der Führungspersonen auf die entsprechenden Regelungen zur verdeckten Ermittlung. Die Anforderungen decken sich damit mit denjenigen der verdeckten Fahndung nach der StPO, welche in Artikel 298c StPO ebenfalls auf die Regeln der verdeckten Ermittlung verweist. Damit wird u.a. klargestellt, dass verdeckte Fahnderinnen oder Fahnder keine allgemeine Tatbereitschaft wecken und die Tatbereitschaft nicht auf schwerere Straftaten lenken dürfen (Art. 293 Abs. 1 StPO). Ausgeschlossen bleibt ein Einsatz von Personen als verdeckte Fahnderinnen oder Fahnder, welche i.S.v. Artikel 287 Absatz 1 Buchstabe b vorübergehend für polizeiliche Aufgaben angestellt werden.

In *Absatz 5* werden die Voraussetzungen für die Beendigung der verdeckten Fahndung genannt. Diese Regelung erfolgt in enger Anlehnung an die Regelung der verdeckten Fahndung in der StPO (Art. 298d Abs. 1 StPO). Entsprechendes gilt für Satz 1 von *Absatz 6* (vgl. Art. 298d Abs. 3 StPO). Die Löschung der im Rahmen der verdeckten Fahndung erhobenen Daten sowie die Mitteilung an die betroffene Person richten sich hingegen nach dem BPI. Unter den Voraussetzungen von Artikel 11 Absatz 6 BPI kann die Mitteilung aufgeschoben oder es kann von ihr abgesehen werden.

Die im Rahmen einer verdeckten Fahndung gewonnenen Erkenntnisse können sich im Laufe der Ermittlung zu einem strafprozessualen Anfangsverdacht verdichten. Mit der Regelung von *Absatz 7* soll sichergestellt werden, dass bei Vorliegen eines Tatverdachts die Regelungen der StPO eingehalten werden. Gleichzeitig wird ausdrücklich festgehalten, dass die im Rahmen einer verdeckten Fahndung erhobenen Daten in ein Strafverfahren Eingang finden und dort namentlich als Beweis verwertet werden dürfen.

Artikel 3b Ausschreibung von Personen und Sachen zur verdeckten Registrierung oder gezielten Kontrolle

Fedpol kann auf Ersuchen der Strafverfolgungsbehörden des Bundes oder von Polizeibehörden der Kantone im automatisierten Polizeifahndungssystem nach Artikel 15 Absatz 1 BPI sowie im nationalen Teil des Schengener Informationssystems nach Artikel 16 Absatz 2 BPI Personen, Fahrzeuge, Wasserfahrzeuge und Luftfahrzeuge zwecks verdeckter Registrierung oder zur gezielten Kontrolle ausschreiben. Die Ausschreibung bedarf keiner Genehmigung durch ein unabhängiges Gericht. Als schwere Straftaten nach den *Absätzen 2 und 4* gelten die Straftaten nach Artikel 286 Absatz 2 StPO.

Bei der verdeckten Registrierung handelt es sich um eine Personenfahndung mit verdecktem Charakter. Ist eine Person verdeckt ausgeschrieben, so ermöglicht dies der Polizei, bei einer Anhaltung Informationen zu gewinnen z.B. über Reisezeit und -weg, Reisedokumente, Gepäck, Begleitpersonen und Transportmittel. Diese Informationen werden durch die Polizei, welche die Person angehalten hat, der Ausschreibungsstelle übermittelt, ohne dass die Person hiervon Kenntnis erhält. Im Unterschied zur Observation, bei der sich ein ganzes Bewegungsbild gewinnen lässt, erlaubt die verdeckte Registrierung lediglich eine Momentaufnahme. Der Ausschreibungsstelle dienen diese Informationen für ihre Ermittlungstätigkeit.

Die Informationsbeschaffung mittels verdeckter Ausschreibung kann somit dazu dienen, Straftaten aufzudecken und zu verhindern. Sie hilft zudem, die Strafverfolgungszuständigkeit innerhalb der Schweiz zu klären. Die betroffene Person wird nach Wegfall des Geheimhaltungsinteresses über die verdeckte Ausschreibung informiert (Art. 8 Abs. 7 BPI). Ihr stehen die entsprechenden Rechtsmittel nach der Datenschutzgesetzgebung zur Verfügung (vgl. Art. 25 DSGVO⁴⁷: Berichtigung, Löschung u.a.).

⁴⁶ Z.B. BE, BL, BS, OW, SH, VS

⁴⁷ SR 235.1

Die Ausschreibung zur gezielten Kontrolle ermöglicht es, eine bestimmte Person bei Antreffen an der Grenze oder im Rahmen einer Kontrolle im Inland anzuhalten. Bei dieser Gelegenheit wird ihre Identität festgestellt bzw. abgeklärt. Die angehaltene Person ist verpflichtet, Angaben zur Person zu machen und mitgeführte Ausweis- und Bewilligungspapiere vorzuweisen. Zudem wird sie befragt und körperlich durchsucht. Im Gegensatz zur verdeckten Registrierung erfolgt die Kontrolle gegenüber der Person offen bzw. sie wird sogar zur Mitwirkung angehalten.

6.9 Bundesgesetz vom 13. Juni 2008⁴⁸ über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes

Vorbemerkung

Die in der Ziffer 1.2 erwähnte Terrorismusstrategie des Bundesrates legt im Bereich Prävention ein starkes Gewicht auf der Verhinderung der Einreise mutmasslicher Terroristen ins schweizerische Staatsgebiet im Rahmen von Migration und Reisebewegungen⁴⁹. Diese Bereiche fallen in die Zuständigkeit des SEM und des GWK. Sowohl das SEM, als auch das GWK nehmen gewisse polizeiliche Aufgaben zur Bekämpfung des Terrorismus wahr. Die Terrorismusstrategie formuliert auch politische Entwicklungstendenzen und -strategien, damit die Behörden die gesetzten Ziele mit effizienten Mitteln erreichen können. Explizit erwähnt, sind darin die Schaffung der erforderlichen Rechtsgrundlagen und die Förderung der Zusammenarbeit und des Informationsaustausches zwischen den betroffenen Behörden.

Zur Verbesserung des Informationsaustausches zwischen den betroffenen Behörden, ist es unabdingbar, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, damit gewisse Stellen im SEM und das GWK Online-Zugriffe auf zusätzliche polizeiliche Informationssysteme des Bundes erhalten zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben bei der Bekämpfung des Terrorismus.

Artikel 10 Absatz 4 Buchstabe e und f

Wie zu Artikel 98c E-AuG ausgeführt, benötigen die mit Sicherheitsfragen betrauten Stellen im SEM für ihre Identifikationsmassnahmen zur Verhinderung von terroristischen Aktivitäten auch die dafür erforderlichen Informationsquellen. Zu diesem Zweck soll ihnen ein Online-Zugriff auf das System zur Unterstützung gerichtspolizeilicher Ermittlungen des Bundes nach Artikel 10 des BPI erteilt werden. Dieses System enthält Informationen, die die Bundeskriminalpolizei im Rahmen von hängigen Strafverfahren bei ihren gerichtspolizeilichen Ermittlungen sammelt.

Auch das Grenzwachtkorps (GWK), leistet einen Beitrag zur Wahrung der inneren Sicherheit. Im Rahmen seiner Aufgaben im Grenzraum, dem wesentlichen Einsatzraum des GWK und zentralem Raum für die Bekämpfung der Kriminalität, generiert das GWK bei seinen Kontrollen des Personen- und Warenverkehrs Erkenntnisse, welche zur inneren Sicherheit des Landes und zum Schutz der Bevölkerung beitragen. Im Rahmen des Zollgesetzes vollzieht das GWK zahlreiche zollrechtliche wie auch nicht-zollrechtliche Erlasse (Art. 94 und Art. 95 Zollgesetz, ZG⁵⁰). Es nimmt Aufgaben in fast allen Aufgabengebieten wahr, in denen die Bundeskriminalpolizei als Zentralstelle tätig ist. Deswegen ist es zentral, dass dem GWK die Informationen vorliegen, die es zum Entscheid befähigen, ob bei verdächtigen, zu überprüfenden Personen weitere Massnahmen erforderlich sind.

Ferner können an das GWK im Rahmen diverser kantonaler Vereinbarungen (Art. 97 ZG) zusätzliche sicherheitspolizeiliche Aufgaben delegiert werden. Damit ist das GWK bereits jetzt ein vollwertiger und gut vernetzter Akteur bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität sowie der damit einhergehenden Gefahrenabwehr. Ein direkter Zugriff auf das "System zur Unterstützung gerichtspolizeilicher Ermittlungen des Bundes" ist sowohl für die Aufgabenerfüllung des GWK wie auch der Strafverfolgungsbehörden der Kantone und des Bundes von grossem Nutzen und entspricht einem ernsthaften Bedürfnis für eine wirksame Gefahrenabwehr; nur so können die gewonnenen Erkenntnisse rasch und in leicht verwendbarer Form anderen Behörden zugänglich gemacht werden.

Nach geltendem Recht verfügen das GWK und die Zollorgane über einen Online-Zugriff auf den nationalen Polizeiindex (Art. 17 BPI). Dieser informiert darüber, ob eine Person in den kantonalen polizeilichen Informationssystemen oder den polizeilichen Infor-

⁴⁸ SR 361

⁴⁹ BBl 2015 7489

⁵⁰ SR 613

mationssystemen von fedpol verzeichnet ist. Es hat sich aber gezeigt, dass dieser Online-Zugriff für die Wahrnehmung der Aufgaben des GWK nicht ausreicht. Deswegen soll dem GWK ein Online-Zugriff auf das "System zur Unterstützung gerichtspolizeilicher Ermittlungen des Bundes" gewährt werden.

Artikel 11 Absatz 5 Buchstabe e und f

Den mit Sicherheitsfragen betrauten Stellen im SEM soll auch ein Online-Zugriff auf das "System Bundesdelikte" gewährt werden. In diesem System werden Daten bearbeitet, welche die Bundeskriminalpolizei im Rahmen ihrer Informations- und Koordinationsaufgaben ausserhalb von eröffneten Strafverfahren und gemäss internationalen Abkommen über die Polizeizusammenarbeit sammelt. Das Informationssystem dient somit als Hilfsmittel für polizeiliche Vorabklärungen. Um das zeitnahe Ergreifen von Massnahmen zu gewährleisten, sind auch diese Zugriffsrechte erforderlich.

Auch dem GWK soll auf das "System Bundesdelikte" ein Online-Zugriff erteilt werden für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Bereich der grenzüberschreitenden Kriminalität. Für sie gilt das Gesagte ebenso.

Artikel 12 Absatz 6 Buchstabe d und e

Ferner sollen die mit Sicherheitsfragen betrauten Stellen im SEM einen Online-Zugriff auf das "System internationale und interkantonale Polizeikooperation" erhalten. Das System dient dem Austausch von kriminalpolizeilichen Informationen, von Informationen zu strafbaren Handlungen, die nicht der Bundesgerichtsbarkeit unterliegen, von Informationen zur Suche nach Vermissten und der Identifizierung von Unbekannten sowie zur Kooperation der Polizeiorgane des Bundes mit den kantonalen und ausländischen Polizeiorganen. Im Informationssystem sind Daten gespeichert, welche die Bundeskriminalpolizei von schweizerischen und ausländischen Behörden erhält, die aber weder der Bundesgerichtsbarkeit unterliegende Handlungen betreffen, noch in die Zuständigkeit einer kriminalpolizeilichen Zentralstelle des Bundes fallen.

Auch der Zollverwaltung soll für ihre Aufgabenwahrnehmung ein Online-Zugriff auf das "System internationale und interkantonale Polizeikooperation" erteilt werden. Die Erforderlichkeit für die direkten Zugriffsrechte ergibt sich auch hier aus der Notwendigkeit, zeitnahe Massnahmen zur wirksamen Gefahrenabwehr ergreifen zu können.

Artikel 14 Absatz 3 Buchstabe d

fedpol betreibt das "Informationssystem zur Personenidentifikation im Rahmen der Strafverfolgung und der Suche nach vermissten Personen". Dieses System enthält Daten zu Personen, die erkennungsdienstlich behandelt worden sind (Identität, Grund der erkennungsdienstlichen Behandlung, Informationen zur Straftat), und Daten über Spuren, die an einem Tatort gesichert werden konnten. Es ist in drei separate Systeme unterteilt: Das System, in dem die DNA-Profile bearbeitet werden, das System, in dem weitere erkennungsdienstliche Daten (hauptsächlich Fingerabdrücke) bearbeitet werden und das System, in dem die Personen- und Fallinformationen zu den jeweiligen DNA-Profilen und Fingerabdrücken bearbeitet werden.

Auch auf das "Informationssystem zur Personenidentifikation im Rahmen der Strafverfolgung und der Suche nach vermissten Personen" soll den mit Sicherheitsfragen betrauten Stellen im SEM ein Online-Zugriff erteilt werden. Die Erforderlichkeit für die direkten Zugriffsrechte ergibt sich somit auch hier aus der Notwendigkeit, zeitnahe Massnahmen zur wirksamen Gefahrenabwehr ergreifen zu können.

Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe g^{bis} und Absatz 4 Buchstabe k

Im automatisierten Personen- und Sachfahndungssystem RIPOL sind die Massnahmen zur Verhinderung terroristischer Straftaten nach dem Abschnitt 4a E-BWIS zu erfassen, damit die Behörden, die auf RIPOL Zugriff haben, darüber informiert sind und nötigenfalls erforderliche Massnahmen ergreifen können. Entsprechend ist Absatz 3 der Buchstabe g^{bis} zu ergänzen, der diese neue Aufgabe von RIPOL erwähnt.

Ferner soll der Transportpolizei der SBB in Umsetzung der Motion 14.3001 der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen NR, «Überprüfung von Personendaten im Abrufverfahren» ein Online-Zugriff auf die personenbezogenen Informationen in RIPOL erteilt werden. Dieser soll ausschliesslich der Überprüfung der Personalien und der Identifizierung von Personen im Rahmen der Aufgaben der Transportpolizei nach dem Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr⁵¹ dienen, also dem Schutz der Reisenden, der Angestellten, der transportierten Güter, der Infrastruktur und der Fahrzeuge sowie der Gewährleistung eines ordnungsgemässen Betriebs.

Artikel 17a Datenindex Terrorismus

Der Datenindex Terrorismus dient dem Abgleich von ausgewählten Daten, welche fedpol bei einer Datenweitergabe im System nach Artikel 12 BPI (System internationale und interkantonale Polizeikooperation) bearbeitet. In diesem Index sind die Daten enthalten, welche fedpol im Rahmen seiner Aufgabe als kriminalpolizeiliche Zentralstelle mit seinen ausländischen Partnerbehörden austauscht. Der zwischenstaatliche Informationsaustausch erfolgt insbesondere auf der Grundlage von Artikel 351 StGB, welcher den Austausch über INTERPOL regelt und den kriminalpolizeilichen Austausch grundsätzlich auf die Verfolgung und Verhütung von Straftaten begrenzt. Anlass für die Einführung eines spezifisch auf die Verfolgung und Verhütung terroristischer Straftaten zugeschnittenen Datenindexes ist eine Absichtserklärung zwischen fedpol und dem Federal Bureau of Investigation (FBI) der Vereinigten Staaten von Amerika vom 12. Dezember 2012 betreffend den Austausch von Informationen über Personen, die mit terroristischen Aktivitäten in Verbindung gebracht werden. Die Unterzeichnung der Absichtserklärung ermöglichte der Schweiz den Verbleib im Programm für eine visumsfreie Einreise (Visa-Waiver-Program) in die USA. Um die Absichtserklärung umsetzen zu können, hat fedpol der Datenindex Terrorismus entwickelt. Der Index ermöglicht den elektronischen Abgleich der Personenliste des FBI mit den bei fedpol vorliegenden Informationen über Personen, die – erwiesenermassen oder vermutungsweise – im Zusammenhang mit terroristischen Straftaten stehen. Der Abgleich erfolgt einzelfallbezogen. Die aufgrund eines Treffers (Hit-or-No-Hit-Prinzip) im Datenindex Terrorismus beschafften Informationen werden bereits nach geltendem Recht im dafür vorgesehenen Informationssystemen von fedpol bearbeitet. Dessen Grundlage findet sich aktuell in den Artikeln 29o - 29w der Verordnung über das Informationssystem der Bundeskriminalpolizei vom 15. Oktober 2008 (JANUS-Verordnung)⁵². Bereits bei Einführung des Indexes hatte der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsberater darauf hingewiesen, dass eine ausdrückliche formell-gesetzliche Grundlage für dessen fortgesetzten Betrieb erforderlich sei. Dieser Forderung wird nun Rechnung getragen.

Die Bearbeitung dieser Informationen unterliegt daher den allgemeinen Vorschriften des BPI, den im Abschnitt 5b vorgesehenen Ausführungsbestimmungen der JANUS-Verordnung sowie dem Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (DSG⁵³).

6.10 Zwangsangwendungsgesetz vom 20. März 2008⁵⁴

Artikel 6 Buchstaben a^{bis} und c

Die Anpassungen am ZAG stehen in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem weiter vorne erläuterten neuen Artikel 23n E-BWIS. Er gibt den Vollzugsbehörden für die neuen Massnahmen die polizeilichen Befugnisse, um den Vollzug von Kontaktverbot, Ein- und Ausgrenzung sowie Eingrenzung auf eine Liegenschaft nach Artikel 23i, 23j und 23l E-BWIS – gegebenenfalls auch mit Zwang – durchzusetzen:

Zum einen wird in den Katalog der polizeilichen Massnahmen nach Artikel 6 ZAG mittels eines neuen Buchstabens a^{bis} die Wegweisung und das Fernhalten von Personen aufgenommen. Zum anderen wird bei Buchstabe c eine Anpassung vorgenommen. Gemäss geltendem Wortlaut beinhaltet die hier genannte polizeiliche Massnahme die „Durchsuchung von Räumen und Fahrzeugen“. Durch die spezielle Nennung der „Fahrzeuge“ wird der Anwendungsbereich der Norm unnötig eingeschränkt. Neu soll die Bezeichnung offener lauten: „Durchsuchung von Räumen, Gegenständen und Fahrzeugen“. Das geltende ZAG enthält im Übrigen – im Unterschied zu den anderen in Artikel 6 aufgelisteten Massnahmen – keine nähere Regelung zur Durchsuchung von Räumen und Fahrzeu-

⁵¹ SR 745.2

⁵² SR 360.2

⁵³ SR 235.1

⁵⁴ SR 364

gen oder eben neu von Räumen, Gegenständen und Fahrzeugen. Diese Lücke wird mittels Einfügung eines neuen Artikel 20a E-ZAG geschlossen.

Artikel 19a Wegweisung und Fernhalten

Die polizeiliche Massnahme der Wegweisung und Fernhaltung kennen zahlreiche kantonale Polizeigesetze (vgl. etwa Art. 29 des Polizeigesetzes des Kantons Bern oder § 33 des Polizeigesetzes des Kantons Zürich). Sie soll neu auch in das ZAG aufgenommen werden, um den praktischen Bedürfnissen der für den Vollzug der neuen Massnahmen zuständigen kantonalen Behörden sowie von fedpol zu entsprechen. Eine zentrale Aufgabe von fedpol ist es, die Sicherheit von Bundesbehörden oder von Personen, Gebäuden und Einrichtungen zu gewährleisten, für deren Schutz der Bund zuständig ist. In Verbindung mit Artikel 22 Absatz 4 BWIS, der für das Personal, das mit der Wahrnehmung dieser Aufgabe das ZAG für anwendbar erklärt, wird sich auf die Befugnis nach Artikel 19a E-ZAG auch die gegebenenfalls zuständige Kantonspolizei stützen können. Wegweisung und Fernhaltung können darüber hinaus auch in weiteren Aufgabenbereichen von fedpol relevant sein, etwa für die Bundeskriminalpolizei: Anlässlich einer Hausdurchsuchung, Verhaftung etc. kann es erforderlich sein, Personen von einem Ort vorübergehend wegzuweisen oder fernzuhalten, wenn diese den gerichtspolizeilichen Einsatz stören oder behindern. Insbesondere ist die neue Befugnis in Verbindung mit Artikel 23n E-BWIS auch eine wichtige Handhabe für die zuständigen Behörden für den Vollzug von Kontaktverbot, Ein- und Ausgrenzung sowie Eingrenzung auf eine Liegenschaft nach Artikel Artikel 23i, 23j und 23l E-BWIS.

Artikel 20a Durchsuchung von Räumen, Gegenständen und Fahrzeugen

Die Regelung stützt sich auf Bestimmungen kantonaler Polizeigesetze, wie beispielsweise jenem des Kantons Bern (Art. 37) oder jenem des Kantons Zürich (§ 36). Sie gibt die heute gehandhabte Praxis wieder. Die hier geregelte polizeiliche Durchsuchung von Räumen, Gegenständen und Fahrzeugen ist klar zu unterscheiden von der sachlich entsprechenden Normierung von Durchsuchungen gemässder StPO (Art. 241 ff.), die ab Eröffnung eines Strafverfahrens zur Anwendung gelangt.

6.11 Bundesgesetz vom 18. März 2016⁵⁵ betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs

Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe f, Artikel 10 Absatz 2^{ter} und Artikel 11 Absatz 4^{ter} BÜPF

Da neu auch für die Zwecke der Mobilfunklokalisierung nach Art. 23m E-BWIS Randdaten erhoben und an die zuständige Behörde übermittelt werden dürfen, ist der sachliche Geltungsbereich des BÜPF in Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe f entsprechend zu erweitern. Gleichzeitig sind die Regelung betreffend das Auskunftsrecht zu ergänzen (Art. 10 Abs. 2^{ter}) und in Artikel 11 Absatz 4^{ter} eine konkret auf Artikel 23m E-BWIS abgestimmte Regelung der Löschfristen zu treffen.

7 Auswirkungen

7.1 Auswirkungen auf den Bund

Das Verfügen von verwaltungspolizeilichen Massnahmen im Einzelfall setzt immer ein gemeinsames Case-Management durch fedpol mit dem betroffenen Kanton voraus. Dies und die Instruktion, der Entscheid sowie die Kontrolle der Massnahmen werden zu einem personellen Mehrbedarf für diese neuen Aufgaben führen.

fedpol verfügt bereits heute präventiv-polizeiliche Entfernungsmassnahmen wie Einreiseverbote und Ausweisungen gegen Gefährderinnen und Gefährder der inneren Sicherheit. Dieser Aufwand hat in den letzten Jahren markant zugenommen (Anzahl Fälle 2015: 26, 2016: 129 und 2017: 161⁵⁶).

⁵⁵ SR ...

⁵⁶ Stand: 15. November 2017

Die Daten aus elektronischen Aufenthaltsüberwachungen werden mittels des Verarbeitungssystems des Dienstes ÜPF bearbeitet und aufbewahrt. Dies wird nicht nur finanzielle, sondern auch personelle Auswirkungen nach sich ziehen. Bei den finanziellen Auswirkungen sind Kosten in Zusammenhang mit Anpassungen des Verarbeitungssystems (z.B. neue Überwachungsart, neue Aufbewahrungsfrist) zu rechnen. Auch die neuen Online-Zugriffe gemäss Ziffer 5.4 werden eine Erhöhung der Betriebskosten der zugrundeliegenden Applikationen verursachen. Ausserdem wird auch der Anpassungsbedarf an den Informationssystemen neue Investitions- und Betriebskosten auslösen. Derzeit wird diesbezüglich von einem tiefen sechsstelligen Betrag an einmaligen Investitionskosten und einem mittleren fünfstelligen Betrag an wiederkehrenden Betriebskosten ausgegangen.

2015 hat der Bundesrat beschlossen, 86 Stellen im Bereich Terrorismusbekämpfung zu schaffen. fedpol wurde mit 30 dieser befristeten Stellen aufgestockt. Per 1.1.2018 wurden diese Stellen in unbefristete Stellen umgewandelt. Diese Stellen wurden fedpol für die Bewältigung der bestehenden Aufgaben zugesprochen und werden vorwiegend in den Bereichen der Ermittlungsverfahren, der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit und der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung eingesetzt. Lediglich zwei dieser Stellen wurden für die Bearbeitung bestehender präventiv-polizeilichen Fernhaltemassnahmen eingesetzt. Durch interne Stellenverschiebungen, Kompensationen und Schwergewichtsbildungen konnten in diesem Bereich weitere Kapazitäten geschaffen werden, welche mithelfen, diese bereits bestehenden – jedoch aufgrund der erhöhten Bedrohungslage⁵⁷ quantitativ ausgeweiteten – Aufgaben von fedpol wahrzunehmen.

Bei den nun vorgeschlagenen verwaltungspolizeilichen Massnahmen handelt es sich um eine neue Aufgabe. Diese kann jedoch mit dem bestehenden Ressourcenbestand nicht bewältigt werden. Gestützt auf die stark gestiegenen Zahlen der Entfernungs- und Fernhaltemassnahmen sowie auf die aktuelle erhöhte Bedrohungslage geht fedpol davon aus, dass der Ressourcenbedarf für die Bearbeitung der neuen Massnahmen erheblich sein wird. Gestützt auf die oben dargelegten Zahlen wird von einem geschätzten Mehrbedarf von zehn Stellen ausgegangen. Der Bedarf dieser Stellen richtet sich nach der Bedrohungslage und den Radikalisierungstendenzen. Diese Entwicklung ist langfristig nur schwer voraussehbar. Deshalb wird fedpol die Entwicklung bis zur Beantragung von zusätzlichen Stellen aufmerksam verfolgen. Dabei wird auch die Frage geprüft, ob ein etappierter Aufbau möglich ist. Zudem sollen vier dieser zehn Stellen auf fünf Jahre befristet werden, mit der Option auf Verlängerung, falls die Bedrohungslage und die Anzahl der zu bearbeitenden Fälle konstant hoch bleiben oder sogar noch zunehmen sollten.

Ob die Ahndung allfälliger Verstösse gegen die neuen verwaltungspolizeilicher Massnahmen auch für die Bundesanwaltschaft zu einem substantiellen Mehraufwand führen wird, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden.

7.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Grundsätzlich werden den Kantonen mit dieser Vorlage keine neuen Aufgaben zugewiesen. Die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist primär Aufgabe der Kantone. Nach der Konzeption des Entwurfs wird aber jeder Kanton eine zuständige Stelle bezeichnen müssen, welche über die in den Kantonen hängigen sozialen, medizinischen und polizeilichen Massnahmen Kenntnis hat und fedpol gegebenenfalls Antrag zum Erlass einer präventiv-polizeilichen Massnahme stellt. In verschiedenen Kantonen bestehen bereits solche Strukturen im Sinne eines sog. Case-Managements, andere werden diese aufbauen müssen, soweit sie die Massnahmen des vorliegenden Entwurfs nutzen wollen. Heisst fedpol den Antrag gut, hat der antragstellende Kanton den Vollzug der Massnahme zu gewährleisten.

8 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates

8.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016⁵⁸ zur Legislaturplanung 2015–2019 noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016⁵⁹ über die Legislaturplanung 2015–2019 angekündigt. Zum Zeitpunkt der Legislaturplanung war noch nicht erkennbar, dass neben den strafrechtlichen Anpassungen zur Verabschiedung der Botschaft zur Genehmigung des Übereinkommens des Europa-

⁵⁷ Lagebericht 2017 des Nachrichtendienstes des Bundes

⁵⁸ BBl 2016 1105

⁵⁹ BBl 2016 5183

rates vom 16. Mai 2005 zur Verhütung des Terrorismus⁶⁰ auch ausserhalb des Strafverfahrens polizeiliche Massnahmen zur umfassenden Bekämpfung von Terrorismus erforderlich sein werden.

8.2 Verhältnis zu Strategien des Bundesrates

8.2.1 Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung

Aufgrund der gestiegenen terroristischen Bedrohung in Europa hat der Bundesrat im Herbst 2015 die Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung⁶¹ verabschiedet. Die Schweiz bekämpft Terrorismus seit Jahren, koordiniert mit ihren in- und ausländischen Sicherheitspartnern und mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln und Möglichkeiten des Rechtsstaates unter Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Der Bundesrat hat sich u.a. folgende Ziele gesetzt:

- Die Schweiz verhindert Terrorismus auf ihrem Territorium; und
- Die Schweiz verhindert den Export und die Unterstützung von Terrorismus von ihrem Territorium aus.

Diese Strategie-Ziele erreicht die Schweiz mit dem Einsatz der Instrumente des Strafrechts, aber auch mit dem Einsatz von präventiven-polizeilichen Massnahmen: Zur Erreichung des ersten Zieles (Schutz vor Terrorismus im Inland) sind gewisse präventive Instrumente bereits vorhanden (Einreiseverbote, Entzug von Aufenthaltsrechten u.a.) und wurden mit Inkrafttreten des Nachrichtengesetzes ergänzt. Mit dieser Vorlage werden die gesetzlichen Grundlagen vervollständigt, insbesondere um mit polizeilichen Massnahmen potenzielle Gefährderinnen und Gefährder auch vor oder nach einem Strafverfahren daran zu hindern, in Konfliktgebiete zu reisen (kein Export und keine Unterstützung von Terrorismus aus der Schweiz). Sie sollen mit den vorgeschlagenen Massnahmen aber auch davon abgehalten werden, sich innerhalb der Schweiz und Europa zusammenzuschliessen und Straftaten vorbereiten zu können.

8.2.2 Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken (NCS)

Die Möglichkeit zur Schaffung einer Zentralstelle Cyberkriminalität als nationales Kompetenzzentrum für Bund und Kantone gemäss Artikel 1 Absatz 3 ZentG ist zudem im Sinne der Nationalen Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken (NCS).⁶² Die allgemeine Entwicklung im Internet führt zu neuen Formen der Cyberkriminalität, welche nur im Verbund mit den zuständigen Stellen von Bund und Kantonen nachhaltig und ganzheitlich bekämpft werden können. Mit dem von der KKJPD und dem Bundesrat verabschiedeten „Konzept zur Massnahme 6 NCS“ vom 18. Februar 2016 wird die gesetzliche Grundlage für eine Zentralstelle Cyberkriminalität als nationales Kompetenzzentrum für Bund und Kantone geschaffen.

9 Rechtliche Aspekte

9.1 Verfassungsmässigkeit

Artikel 123 Absatz 1 BV weist die Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Strafrechts und des Strafprozessrechts dem Bund zu. Gemäss Artikel 123 Absatz 2 BV obliegt die Kompetenz zur Strafverfolgung den Kantonen, soweit das Gesetz nichts anderes vorsieht. Die dem Bund unterstellten strafbaren Handlungen werden in den Artikeln 22 – 27 StPO bezeichnet. Demnach ist die Strafverfolgung des Bundes im Wesentlichen auf das organisierte und international tätige Verbrechen fokussiert; so umfassen die der Strafverfolgung des Bundes unterstellten strafbaren Handlungen u.a. das Gebiet des organisierten Verbrechens und der Terrorismusbekämpfung. Der Umfang der Bundesgerichtsbarkeit gibt zugleich den Rahmen vor, innerhalb dessen die Organe des Bundes ihre Aufgaben als Kriminal- oder als Gerichtspolizei ausüben dürfen.

Sofern die polizeilichen Aufgaben im Rahmen eines Strafverfahrens erfüllt werden, gelten die Regeln der Strafprozessordnung, die – wie eingangs erwähnt – auf Artikel 123 Absatz 1 BV abgestützt werden kann. Die polizeiliche Arbeit im Vorfeld von Strafverfahren,

⁶⁰ Ziel 61 des Bundesbeschlusses über die Legislaturplanung 2015–2019 vom 14. Juni 2016 (BB1 2016 5189)

⁶¹ Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung von 18. September 2015, siehe strategische Ziele, BF 101-171

⁶² Vgl. Jahresbericht 2016 zur Umsetzung der Nationalen Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken (NCS) <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/48041.pdf>

die der Verhinderung, Erkennung und Aufklärung von Straftaten dient, beruht hingegen auf Polizeirecht. Der Bund ist gestützt auf Artikel 123 Absatz 1 BV befugt, auch Bestimmungen zur Erfüllung dieser polizeilichen Aufgaben zu erlassen, soweit sie mit der Strafverfolgung von Delikten eng verknüpft sind, die in seiner Strafverfolgungskompetenz liegen. Um solche polizeirechtlichen Normen geht es vorliegend:

Der Mantelerlass enthält eine Reihe von Regelungen, die das geltende Polizeirecht des Bundes punktuell ergänzen. Es handelt sich dabei um Instrumente für die Erfüllung von kriminalpolizeilichen Aufgaben im Bereich des Terrorismus und des organisierten und international tätigen Verbrechens (z.B. neue Ermittlungsformen wie die verdeckte Fahndung in elektronischen Medien, die Ausschreibung zur verdeckten Registrierung oder gezielten Kontrolle) einschliesslich der koordinierenden, analytischen und ermittlungstechnischen Informationsbearbeitung. Soweit diese Bestimmungen auch koordinierenden Charakter aufweisen, kann nebst Artikel 123 Absatz 1 BV zusätzlich Artikel 57 Absatz 2 BV als Verfassungsgrundlage herangezogen werden.

Im Weiteren sind im Ausländer- und Asylrecht zu verankernde Massnahmen zur Sicherstellung des Vollzugs der Weg- und Ausweisung vorgesehen. Im Bereich der äusseren Sicherheit verfügt der Bund über eine allgemeine Kompetenz, die umfassende Rechtsetzungsbefugnisse beinhaltet (Art. 54 Abs. 1 BV). Soweit – wie vorliegend – ein enger Bezug zu auswärtigen Angelegenheiten besteht, gilt Artikel 54 Absatz 1 BV auch für innerstaatliche Akte.

Spezifisch auf die Verhinderung von terroristischen Straftaten ausgerichtet sind schliesslich die präventiv-polizeilichen Massnahmen; sie sollen zum Zug kommen, bevor eine terroristisch motivierte Straftat verübt werden kann. Konkret beinhaltet der Mantelerlass einen Katalog von Massnahmen zur Abwehr von Bedrohungen, die von sogenannten Gefährderinnen und Gefährdern ausgehen. Diese Regelungen können ebenfalls auf Artikel 123 Absatz 1 BV abgestützt werden, zumal zur Gefahrenabwehr auch die Prävention gehört. Wie im Bereich der Repression ist der Bund daher befugt, Bestimmungen zur präventiven Unterbindung und Bekämpfung terroristischer Aktivitäten zu erlassen.

Darüber hinaus können vorliegend aber auch implizite Verfassungskompetenzen angerufen werden: Im Bereich der inneren und äusseren Sicherheit ist für die Frage, ob die Bundesverfassung dem Bund eine Gesetzgebungskompetenz zuweist, nicht allein der Verfassungstext massgebend. Vielmehr fallen Kompetenzen, die sich aus der staatlichen Existenz der Eidgenossenschaft ergeben, auch dann in die Zuständigkeit des Bundes, wenn sie in der Bundesverfassung nicht ausdrücklich genannt werden (inhärente Kompetenzen; s. BGE 117 Ia Erwägung 4a). So gilt es als inhärente Kompetenz des Bundes, im Innern und Äussern die notwendigen Massnahmen zu seinem eigenen Schutz bzw. zum Schutz seiner Institutionen und Organe zu treffen. Der Bund hat den Bestand des schweizerischen Gemeinwesens zu gewährleisten und für die Abwehr von Gefahren zu sorgen, die dieses existenziell bedrohen. Die inhärente Kompetenz des Bundes im Bereich der inneren und äusseren Sicherheit schliesst auch Gesetzgebungskompetenzen mit ein. Für solche Bundeszuständigkeiten, die sich aus der Existenz und Natur der Eidgenossenschaft ergeben und für die in der Verfassung eine explizite Kompetenzzuweisung an den Bund fehlt, wird nach neuer Praxis Artikel 173 Absatz 2 BV herangezogen. Die von terroristischen Umtrieben ausgehenden Gefahren sind zweifelsohne geeignet, den Staat in seiner Existenz zu bedrohen. Auch Artikel 173 Absatz 2 BV bietet daher eine verfassungsmässige Grundlage für die mit der Gesetzesvorlage verfolgten Ziele.

9.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Schweiz hat in den vergangenen Jahren wichtige Schritte zur Umsetzung und Ratifikation einer Reihe internationaler Verträge unternommen, deren gemeinsames Ziel die Bekämpfung und Prävention von Terrorismus ist.⁶³ Sie leistet heute als Vertragsstaat zu den internationalen Übereinkommen ihren Beitrag im internationalen Kampf gegen den Terrorismus. Insbesondere aus den jüngsten Übereinkommen ergeben sich Strafbarkeitsketten, welche mit einer ausgeprägten Vorverlagerung der Strafbarkeit einhergehen.

Darüber hinaus sollen mit der vorliegenden Gesetzesvorlage zusätzliche Massnahmen rein präventiven Charakters geschaffen werden, denen kein konkreter Tatverdacht zugrunde liegen muss. Die Schaffung einer entsprechenden Gesetzesgrundlage verlangt angesichts der Breite der damit verbundenen präventiven Einschränkungen fundamentaler Grund- und Menschenrechtsgarantien besondere Aufmerksamkeit. Den Prinzipien der Verhältnismässigkeit und dem Bestimmtheitsgebot in der Ausgestaltung und Anwendung der Rechtsgrundlagen wird entsprechend Beachtung geschenkt.

⁶³ Siehe zu den völkerrechtlichen Grundlagen bereits vorne, Ziff. 1.2

Konkret geht es darum, die nachfolgenden Instrumente jeweils im legitimierenden Rahmen der menschenrechtlichen Verpflichtungen, wie insbesondere dem Recht auf persönliche Freiheit, der Meinungsäusserungsfreiheit, der Vereinigungsfreiheit, der Religionsfreiheit sowie weiteren einschlägigen Garantien, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)⁶⁴, im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt I)⁶⁵ und in weiteren völkerrechtlichen Übereinkommen sowie im Grundrechtekatalog unserer Bundesverfassung (Art. 7-36 BV) enthalten sind, anzuwenden und deren Grenzen zu einzuhalten.

9.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Gestützt auf Artikel 1 Absatz 4 E-ZentG erhält der Bundesrat die Befugnis, im sachlichen Geltungsbereich gemäss Absatz 3 entsprechende Vereinbarungen mit den Kantonen auszuhandeln und abzuschliessen.

* * *

⁶⁴ SR 0.101

⁶⁵ SR 0.103.2