

## REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau  
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50  
regierungsrat@ag.ch  
www.ag.ch/regierungsrat

**A-Post Plus**  
Bundesamt für Polizei  
Nussbaumstrasse 29  
3003 Bern

14. März 2018

### **Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (PMT); Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2017 wurden die Kantonsregierungen zur Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (PMT) eingeladen. Wir danken dafür und nehmen diese Gelegenheit gerne wahr.

#### **1. Allgemeine Bemerkungen**

Das PMT wird als Instrumentarium zur Terrorismusbekämpfung sehr begrüsst. Bei Vorliegen von begründeten und aktuellen Anhaltspunkten gegen eine Person, welche eine terroristische Straftat begehen könnte, stehen damit wirkungsvolle Massnahmen zur Gefahrenabwehr zur Verfügung.

Verschiedene Kantone haben ihrerseits polizeigesetzliche Bestimmungen ausserhalb des Strafprozessrechts zum Schutz vor Gefährdern erlassen. Im Gesetzestext ist zum Ausdruck zu bringen, dass solche kantonale rechtliche Grundlagen parallel zu den neuen bundesrechtlichen Vorschriften von den kantonalen Behörden angewendet werden können, auch wenn es um mögliche terroristische Aktivitäten geht, zumal die strafrechtliche Zuordnung unklar sein kann. Eine verfassungsmässige Grundlage für den ausschliesslichen Erlass von Bundesrecht im Bereich der polizeilichen Gefahrenabwehr besteht nicht.

Die Praxis im Kanton Aargau zeigt, dass der Ausschluss des polizeirechtlichen Instrumentariums in einem laufenden Strafverfahren nicht sachgerecht wäre. Vielmehr muss es möglich sein, selbst auch in einem laufenden Strafverfahren die gemäss dieser Vorlage geeigneten polizeilichen Massnahmen zu ergreifen, wenn es nicht um Fragen der Strafverfolgung, sondern der Gefahrenabwehr geht. Diese Frage ist nochmals zu prüfen und der Entwurf ist entsprechend abzuändern.

#### **2. Zu den einzelnen Bestimmungen**

##### **2.1 Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS)**

###### **Art. 2 Abs. 2 Bst. d<sup>bis</sup>**

Die Gesetzesbestimmung definiert den Begriff der terroristischen Straftat nicht selbst. Im Bericht wird zwar auf die Formulierung in Art. 260<sup>ter</sup> Abs. 2 Bst. a im Vorentwurf (VE) zur Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB) verwiesen. Dies ist zum einen nicht zweckmässig, weil dort die

terroristische Organisation definiert wird, während vorliegend für eine Einzelperson zu bestimmen ist, was deren potenzielle Gefährlichkeit ausmacht. Zum anderen ist der im VE-StGB verwendete Begriff des Gewaltverbrechens in der schweizerischen Rechtslehre wenig gebräuchlich und nicht klar umrissen. Ein Katalog der in Frage kommenden Delikte im Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) wäre vorzuziehen, um dem Bestimmtheitsgebot zu genügen.

Zudem sollte im Bericht anhand von Beispielen aufgezeigt werden, welche Anhaltspunkte für das Tatbestandsmerkmal des Zwecks, "die Bevölkerung einzuschüchtern" gegeben sein könnten. Kann aus Anhaltspunkten dafür, dass eine Person mit einem Lastwagen Personen töten will, die aus seiner Sicht ungläubig sind, nicht nur geschlossen werden, dass er Tötungsabsichten hegt, sondern auch, dass er bezweckt, die Bevölkerung einzuschüchtern? Oder genügen Anzeichen für die Eventualabsicht der Einschüchterung? Da kein Tatverdacht notwendig ist, sondern bloss Anhaltspunkte genügen, um die Massnahmen zu rechtfertigen, ist mindestens zu fordern, dass die Merkmale einer terroristischen Straftat, bezogen auf einen potenziellen *Täter* und nicht die terroristische *Organisation*, möglichst präzise definiert werden.

#### **Art. 23e Abs. 1 lit. a**

Gemäss dieser Bestimmung soll das Bundesamt für Polizei (fedpol) eine oder mehrere Massnahmen gemäss Art. 23h-I VE-BWIS gegenüber einer Gefährderin oder einem Gefährder verfügen können, wenn unter anderem erste Abklärungen oder anderweitige Vorkehrungen auf eine Reise in Konfliktgebiete oder den Anschluss an ein terroristisches Netzwerk schliessen lassen. Gerade bei Personen, die mit einem entsprechenden Hinweis als vermisst gemeldet werden, sind dringende Massnahmen zur Verhinderung einer terroristischen Straftat angezeigt. Demzufolge sollten zusätzliche Massnahmen im Sinne der nachfolgenden Formulierung an geeigneter Stelle aufgenommen werden:

<sup>1</sup> Die zuständige kantonale oder kommunale Behörde und fedpol können für die Suche nach entwichenen oder vermissten Gefährdern, wenn andere Ermittlungsmethoden erfolglos waren oder aussichtslos sind,

- a) eine Person im RIPOL und SIS ausschreiben,
- b) eine Öffentlichkeitsfahndung mit Bild und Angaben zur Person durchführen,
- c) Aufzeichnungen der Person einsehen, wenn zu vermuten ist, dass darin Angaben über ihren Aufenthaltsort vorhanden sind, oder
- d) personenbezogene Daten, namentlich Bank- und Krankenkassen- oder andere dem Datenschutz unterliegende Daten zum Zwecke der Fahndung erheben. Es dürfen Daten von Drittpersonen erhoben werden, wenn aufgrund bestimmter Tatsachen angenommen werden muss, dass Hinweise über den Verbleib der entwichenen oder vermissten Person oder weitere Fahndungsansätze gegeben sind.

<sup>2</sup> Die Massnahmen gemäss Abs.1 Bst. c und d sind durch das zuständige Zwangsmassnahmengericht zu genehmigen.

#### **Art. 23e Abs. 3; Erläuternder Bericht Seite 16**

Fedpol und die Kantone sollen Personendaten beschaffen können, selbst wenn dies für die betroffenen Personen nicht erkennbar ist, und diese untereinander austauschen können.

Es ist unklar, was mit dem Zusatz "selbst wenn dies für die betroffenen Personen nicht erkennbar ist" bezweckt wird. Für verdeckte Ermittlungen wäre dieser Zusatz nicht genügend bestimmt.

Der Klarheit halber sollte im Bericht festgehalten werden, dass die Pflicht der datenbeschaffenden Behörde gemäss Art. 18a des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG) respektive den kantonalen Datenschutzgesetzen bestehen bleibt, die betroffene Person über die Datenbeschaffung gemäss Art. 23e Abs. 3 BWIS zu informieren.

Es wird davon ausgegangen, dass aufgrund von Art. 23a Abs. 4 BWIS in Verbindung mit Art. 5 und 8 DSGVO ein volles Auskunfts- und Berichtigungsrecht über die solcherweise beschafften Daten besteht. Sollte eine andere Absicht bestehen, wäre dies im Gesetz und Bericht klar aufzuzeigen.

#### **Art. 23g Abs. 2**

Gemäss dieser Bestimmung kann die antragstellende Behörde gegen den Entscheid von fedpol über den Erlass einer Massnahme beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde führen. Es stellt sich die Frage, ob diese Formulierung auch die Beschwerdemöglichkeit beinhaltet, wenn fedpol auf Antrag einer kantonalen oder kommunalen Behörde nicht tätig wird, von einer Massnahme absieht oder keine Massnahme verfügt. In der Praxis werden sich solche Fragen stellen, wenn eine kantonale oder kommunale Behörde Massnahmen beantragt und dann keine solche verfügt wird oder fedpol untätig bleibt.

#### **Art. 23m Abs. 1 lit. b**

Die Umschreibung "Ernst der Lage" lässt grossen Interpretationsspielraum (sicherheitspolitische Lage, Lage in Europa, konkreter Einzelfall der Massnahmenprüfung) zu. Massgebend zur Verwendung von technischen Ortungsgeräten und Mobilfunklokalisierung sollen die Kriterien gemäss Art. 23e sein.

Wir beantragen daher, Abs. 1 lit. b – "die Massnahme ist angesichts des Ernstes der Lage" – ersatzlos zu streichen.

#### **Art. 23m Abs. 6**

Der Begriff "Auswertung" birgt Definitionsprobleme. Bei der Bearbeitung solcher Daten sind verschiedene Disziplinen involviert (Ermittler und Techniker). Der Begriff 'Behörde' ist ebenfalls nicht näher definiert (anordnende Behörde/mit Vollzug beauftragte Behörde).

Wir beantragen daher, den Passus "*Die zuständige Behörde legt fest, welche Personen die Daten auswertet*" durch "Die zum Vollzug der Massnahme zuständige Behörde trifft geeignete Massnahmen, um die Daten vor missbräuchlicher Verwendung zu schützen" zu ersetzen.

Mit dem vorgeschlagenen Ersatztext ist auch gewährleistet, dass keine unberechtigten Personen die Daten bearbeiten.

## **2.2 Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG)**

#### **Art. 81 Abs. 5**

Im dritten Absatz des erläuternden Berichtes (Seite 24) wird ausgeführt: "*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.*"

Für eine obligatorische Überprüfung jedes verfügten Kontaktverbots sieht der Regierungsrat keine Rechtsgrundlage im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG), denn Art. 80 Abs. 2 AuG hält fest, dass lediglich die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Haft spätestens nach 96 Stunden durch eine richterliche Behörde aufgrund einer mündlichen Verhandlung zu überprüfen sind. Von einem Kontaktverbot ist keine Rede und unseres Erachtens lässt sich eine obligatorische Überprüfung von Kontaktverboten nicht unter die genannte Bestimmung subsumieren.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Alex Hürzeler  
Landammann

Vincenza Trivigno  
Staatsschreiberin

Kopie

- [stab-rd@fedpol.admin.ch](mailto:stab-rd@fedpol.admin.ch)