



humanrights.ch

Hallerstrasse 23, CH-3012 Bern, Telefon ++41 31 302 01 61  
info@humanrights.ch, www.humanrights.ch

EJPD

Bundesamt für Polizei – fedpol

Nussbaumstrasse 21

3003 Bern

Stab-rd@fedpol.admin.ch

Bern, 27. März 2018

## **Vorentwurf für ein Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)**

Stellungnahme des Vereins humanrights.ch

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Der Verein humanrights.ch dankt Ihnen für die Möglichkeit, sich zum Vorentwurf für ein Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) äussern zu können.

### *Zusammenfassung:*

Humanrights.ch lehnt den Vorentwurf PMT als Ganzes ab, weil er unter dem Vorwand der Terrorbekämpfung die rechtsstaatlich abgesicherten Grenzen des staatlichen Handelns in einen Bereich verschiebt, der bislang zurecht Tabu war, nämlich die Kontrolle des Privatlebens von unbescholtenen Individuen. Solche totalitären Methoden hatten bisher im schweizerischen Recht keinen Platz – und das soll auch so bleiben.

### **Grundsätzliche Bemerkungen**

Angesichts neuartiger terroristischer Bedrohungen stellt humanrights.ch die Notwendigkeit von angemessenen Abwehrmassnahmen nicht in Frage. In jüngster Zeit hat der Bund in diesem Zusammenhang mehrere Instrumente geschaffen: Das neue Nachrichtendienstgesetz (NDG), den Nationalen Aktionsplan gegen Radikalisierung (NAP) vom November 2017 sowie das Antiterror-Strafgesetz-Paket vom 22. Juni 2017, welches vom Parlament noch behandelt werden muss.

Mit den vorliegenden „polizeilichen Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus“ macht der Bund allerdings einen abgründigen Schritt hin zu einer umfassenden präventiven Kontrolle des individuellen Verhaltens auf Kosten elementarer Grund- und Menschenrechte. Humanrights.ch hält diese Gesetzesvorlage für überflüssig, mehr noch: für gefährlich und kontraproduktiv:

- Überflüssig

Das präventive Instrumentarium zur Bekämpfung von terroristischen Aktivitäten wurde und wird in der jüngsten Zeit sowohl im Sozialbereich (NAP) wie im nachrichtendienstli-

chen Bereich (NDG) als auch im strafrechtlichen Bereich (Gesetzespaket vom 21.06.2017, noch nicht beschlossen) beträchtlich ausgebaut. Humanrights.ch hält diese Instrumente für ausreichend, um den Gefahren wirksam zu begegnen.

Im erläuternden Bericht wird behauptet, das PMT würde vor dem Hintergrund der oben genannten Instrumente NDG, NAP und Strafgesetzverschärfungen „Lücken in den Handlungsfeldern „Prävention und Schutz“ für ein umfassendes Abwehrdispositiv gegen Terrorismus“ schliessen (S. 8).

Nun betreffen die oben genannten Instrumente ja auch ganz wesentlich die Prävention und den Schutz vor terroristischen Angriffen. Bevor erfahrungsbasiert überhaupt von einer weiteren Lücke in der Prävention die Rede sein kann, müssten diese präventiven Instrumente in der Praxis überhaupt erst einmal angewandt und ausgewertet werden. Es ist jedenfalls verfrüht, bereits jetzt ein weiteres tiefgreifendes präventives Instrument einzuführen.

Die erwähnten „Lücken“ basieren nicht auf Erfahrung, sondern nur auf der theoretischen Architektur einer möglichst perfekten Gefahrenabwehr.

- Gefährlich und kontraproduktiv

Die Gesetzesvorlage sprengt die bisherige Topographie der rechtsstaatlich abgedeckten Prävention im Dienste der inneren Sicherheit. Zusätzlich zur klassischen „weichen“ Präventionsarbeit im Bildungs- und Sozialbereich, zur nachrichtendienstlichen Prävention, die unter anderem dazu dient, Gefährdungen der inneren Sicherheit zu erkennen, und zu den präventiven Funktionen des Strafrechts soll nun ein neuer staatlicher Zuständigkeitsbereich für Prävention etabliert werden, nämlich die polizeiliche Regulierung des Privatlebens von gewissen Individuen, die für möglicherweise gefährlich gehalten werden.

Dies erachtet humanrights.ch als einen für den Rechtsstaat äusserst gefährlichen Dammbruch. Eine unbescholtene Person, welche aufgrund von nachrichtendienstlichen Hinweisen als möglicherweise gefährlich eingestuft wird, kann nun ohne Anfangsverdacht auf eine Vorbereitungshandlung zum Gegenstand von polizeilichen Massnahmen werden, welche ihre Grund- und Menschenrechte wie die persönliche Freiheit, den Schutz der Privatsphäre oder die Bewegungsfreiheit massiv einschränken.

Den Verweis auf die Verhältnismässigkeit, das Bestimmtheitsgebot und die Einhaltung der menschenrechtlichen Verpflichtungen auf S. 7 des erläuternden Berichts hält humanrights.ch für ein reines Lippenbekenntnis. Weder im erläuternden Bericht noch im Gesetzesentwurf findet sich ein nachvollziehbarer Beleg dafür, wie die Verhältnismässigkeit garantiert wird.

Das neue Instrumentarium ist u.E. nicht nur unverhältnismässig und rechtsstaatlich abwegig, sondern auch nicht zielführend. Denn der Ausgangspunkt für die vorgesehenen präventiven Massnahmen ist nicht mehr wie im Strafrecht der Verdacht gegen bestimmte Individuen, sondern der Generalverdacht gegen ganze Gruppen, in denen Gefährder/innen vermutet werden. Eine Kombination von Merkmalen wie muslimisch, gläubig, männlich, jung, eingewandert wird für die Behörden zum Ausgangspunkt für Profiling-Techniken sowie nachrichtendienstliche Aktivitäten und für die Betroffenen zu einem Risikofaktor. Das anvisierte Milieu wird stigmatisiert, und die Gefahr ist naheliegend, dass die präventiven Massnahmen, wenn sie auf bestimmte Individuen der Gruppe angewandt werden, in der übrigen Zielgruppe eine Radikalisierung eher antreibt als eindämmt.

## Zwischenfazit

Da der Gesetzesentwurf ein neues Handlungsfeld eröffnet, in welchem die Polizei ermächtigt wird, in die Freiheiten bestimmter Individuen einschneidend einzugreifen und deren Privatleben zu reglementieren, ohne konkreten Verdacht auf Straftaten, sondern nur auf der Grundlage nachrichtendienstlicher Vermutungen, lehnt humanrights.ch die Vorlage als Ganze ab.

Um diese Fundamentalopposition noch nachvollziehbarer zu machen, äussern wir uns in der Folge zu einigen Details der Vorlage.

### Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

#### Art. 23e Grundsätze

In lit. a wird der grundlegende Begriff „der Gefährderin oder des Gefährders“ expliziert als „eine potenziell gefährliche Person“. Was heisst das?

Wenn eine Person in einem rechtlichen Kontext als „gefährlich“ eingestuft wird, so gründete dies bislang auf gewissen schädlichen, meistens kriminellen Handlungen dieser Person. Die Erstellung von Gefährlichkeitsprognosen war bisher in den Händen forensischer Psychiater/innen und ist sogar in diesem wissenschaftlichen Kontext in Bezug auf die Zuverlässigkeit stark umstritten.

Zur Klassifizierung einer Person als „potenziell gefährlich“ braucht es nun aber weder den Erfahrungsbezug noch eine wissenschaftliche Methode, sondern nur die Annahme, diese Person könnte später einmal schädliche Taten begehen.

Davor ist allerdings kein Mensch gefeit. „Potenziell gefährlich“ sind wir alle. Und wir alle können zur Zielscheibe der „Massnahmen zur Verhinderung terroristischer Straftaten werden“, falls noch irgendwelche Anhaltspunkte dazukommen, dass wir eine terroristische Straftat begehen könnten. Dafür genügt vielleicht schon ein zustimmender Post zum letzten Verslein des „Dynamit“-Songs von Mani Matter oder die Internet-Recherche nach einem Flugticket nach Gaziantep. Der erläuternde Bericht sagt unmissverständlich, dass die Gefahrenabwehr in dieser Phase „mit blossen Vermutungen oder Hypothesen“ arbeitet (S. 8).

#### Art. 23f und 23g: Antrag und Erlass von Massnahmen

Die Bundespolizei fedpol erhält laut Art. 23 f. die Kompetenz, auf Antrag von kantonalen oder kommunalen Behörden oder des Nachrichtendienstes des Bundes die in Art. 23h bis 23j explizierten Massnahmen über „eine potenziell gefährliche Person“ zu verhängen. Das fedpol wird also ermächtigt, nach eigenem Gutdünken, d.i. ohne richterliche Genehmigung (mit Ausnahme des Hausarrests nach Art. 23i), schwere Eingriffe in die Grund- und Menschenrechte zu veranlassen.

Zwar kann eine betroffene Person laut Art. 23g Abs. 2 gegen einen solchen Entscheid Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht einlegen; doch diese hat laut Art. 24g keine aufschiebende Wirkung. Auch ist die Beweislage höchst wahrscheinlich sehr intransparent, beruht doch die Massnahme in den meisten Fällen auf Informationen des Nachrichtendienstes, der seine Karten wohl kaum aufdecken wird. Ausserdem würde die Beweislast umgekehrt, denn es liegt ja gar kein Delikt vor, das von den Behörden bewiesen werden müsste, sondern umgekehrt müsste die Zielperson den unmöglichen Beweis erbringen, dass sie keine „potenziell gefährliche Person“ ist – eine wahrhaft kafkaeske Situation.

### Art. 23h Meldepflicht

„Die Gefährderin oder der Gefährder kann verpflichtet werden, sich für eine bestimmte Dauer zu einer bestimmten Zeit bei einer von der antragstellenden Behörde bezeichneten Stelle persönlich zu melden und Gespräche mit einer Fachperson zu führen.“ (Art 23h Abs. 1)

Gemäss diesem Wortlaut kann es sich bei der Meldepflicht durchaus um etwas anderes als eine Präsenzkontrolle handeln. Das folgende Szenario ist aufgrund des Wortlauts durchaus möglich: Die Zielperson muss während Monaten wöchentlich an einem Gespräch mit einer Fachperson der Kantonspolizei teilnehmen, welche über direkte Beziehungen zum fedpol und zum Nachrichtendienst des Bundes verfügt. An diesen Gesprächen wird die Zielperson zu ihrem Beziehungsnetz ausgefragt, aber auch zu ihrem Mobilitäts- und Internetverhalten und zu bestimmten SMS, die sie übermittelt hat. Denn die befragende Fachperson wird vom Nachrichtendienst laufend mit dem neusten Überwachungsmaterial zur Zielperson versorgt. Auch verfügt der Befrager über die präzisen Bewegungsprotokolle der Zielperson, denn nach Art. 23m ist es problemlos möglich, die Zielperson zum Tragen von Fussfesseln zu verpflichten.

Bleibt die Zielperson einem solchen wöchentlichen Verhör unentschuldigt fern, so kann gegen sie laut Art. 23l (vgl. unten) ein Hausarrest verhängt werden oder sie kann gar laut Art. 29a Abs. 1 zu einer Freiheitsstrafe bis zu 3 Jahren oder einer Geldstrafe verurteilt werden.

### Art. 23i Kontaktverbot

„Einer Gefährderin oder einem Gefährder kann verboten werden, mit bestimmten Personen oder Personengruppen direkt oder über Drittpersonen Kontakt aufzunehmen.“ (Art 23i)

Bis jetzt kennt man im schweizerischen Recht Kontaktverbote in der Regel zum Schutz von Drittpersonen, welche seitens der Zielperson wegen ihres Verhaltens persönlich gefährdet sind, beispielsweise im Falle von beharrlichem Stalken oder nach einem Vorfall häuslicher Gewalt oder nach einem Sexualdelikt.

Beim vorliegenden Artikel verhält es sich ganz anders: Hier wird die Zielperson mit Kontaktverboten belegt, um gegenseitig erwünschte, zwanglose persönliche Beziehungen zu verunmöglichen, mit dem Ziel, die Zielperson von einem vermeintlich schädlichen persönlichen Umfeld zu isolieren. Eine solche paternalistische Massnahme kennt sonst nur das Jugendstrafrecht. Ausserhalb des Strafrechts bedeutet ein Kontaktverbot einen klaren Eingriff in den Kerngehalt des Grundrechts der persönlichen Freiheit sowie der Versammlungsfreiheit. Die Bundesverfassung verbietet solche massive Eingriffe selbst unter der Voraussetzung einer gesetzlichen Grundlage.

Die Behauptung im Erläuternden Bericht S. 9 unten, dass sich die neuen Massnahmen „weitgehend an vergleichbaren, bereits bestehenden Instrumenten“ orientieren, ist im Falle des Art. 23i schlicht falsch, denn diese Massnahme hat, was die Voraussetzungen und den Zweck angeht, keinerlei Ähnlichkeit mit Art. 67b StGB, welcher als Beleg angeführt wird.

### Art. 23j Ein- und Ausgrenzung und Art. 23l Hausarrest

Bereits sind verschiedene Rayonverbote im Zivil- und Strafrecht, sowie im Ausländerrecht und im Hooligan-Konkordat verankert. Mindestens im Ausländerrecht und im Hooligan-Konkordat sind die Voraussetzungen dafür zu wenig präzise gefasst, was zu grundrechtswidrigen und teilweise willkürlichen Beschneidungen der Bewegungsfreiheit führt.

Wenn nun das fedpol ohne jede konkrete und stichhaltige Begründung, nur aufgrund der Einstufung einer Person als Gefährder/in, beliebige Rayonverbote verhängen kann, so ist das mehr als besorgniserregend. Damit wird die bestehende Tendenz der unverhältnismässigen Einschränkung der Bewegungsfreiheit in einem nicht akzeptablen Maass in ein Extrem getrieben, würde man meinen.

Tatsächlich wird aber eine Steigerung von Art. 23j gleich mitgeliefert, nämlich in Form von Art. 23l, der es erlaubt, über eine Zielperson einen Hausarrest zu verhängen, allerdings nur, wenn diese Zwangsmassnahme innert dreier Tage einem Gericht zur Prüfung vorgelegt wird.

Interessanterweise ist der Hausarrest laut Art. 23l Buchst. b als Sanktion konzipiert für Fälle, wenn Anordnungen in Zusammenhang mit den übrigen Massnahmen nicht eingehalten wurden. Es ist also eine Strafmassnahme für Verstösse gegen die polizeilichen Massnahmen, die als Ganzes ausserhalb des Strafrechts angesiedelt sind.

Der zweite angegebene Grund für die Verhängung eines Hausarrests gemäss Art. 23l Bst. a, erscheint als vorgeschoben, weil er völlig unzweckmässig ist: Wenn aktuelle Anhaltspunkte bestehen, dass jemand „eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben darstellt“, so kann diese Gefahr sicher nicht mit einem Hausarrest abgewendet werden.

Deshalb ist Art. 23l ausschliesslich als Sanktion in Bezug auf die Nichtbefolgung der polizeilichen Massnahmen zu verstehen. Dies ist u.E. mit EMRK Art. 5 Abs. 1 Bst. c nicht zu vereinbaren.

### **Fazit zu den Massnahmen**

Humanrights.ch verlangt, dass die erwähnten Art. 23e bis 23j sowie 23l allesamt ersatzlos zu streichen sind und dass auf die diesbezüglichen administrativen Massnahmen verzichtet wird, weil sie mit den Kerngehalten der Grund- und Menschenrechte auf Bewegungsfreiheit, Versammlungsfreiheit, persönliche Freiheit und den Schutz der Privatsphäre kollidieren.

Vergleichbare Massnahmen wären nur im Zusammenhang eines regulären Strafverfahrens unter Berücksichtigung aller anerkannten Beschuldigtenrechte zu rechtfertigen.

### **Bemerkungen zu einigen weiteren Punkten**

Etliche weitere Einzelheiten des Vorentwurfs PMT, auf die wir nicht näher eingehen, sind aus menschenrechtlicher Sicht hochproblematisch und deswegen abzulehnen. Dies betrifft u.a.:

- Der Einsatz von technischen Ortungsgeräten (insbesondere elektronischen Fussfesseln) gegenüber Gefährdern/-innen nach Art. 23m.
- Die Altersgrenze nach Art. 24f.
- Die neuen ausländerrechtlichen Haftgründe nach AuG Art. 75 Abs. 1 Bst. I und Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 1.
- Der neue Grund für Einzelhaft gemäss Art. 78 Bst. d StGB.

Für den Verein humanrights.ch



Alex Sutter  
Co-Geschäftsleiter