



Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
Bundesamt für Polizei – fedpol  
Nussbaumstrasse 29  
3003 Bern

Per Mail: [Stab-rd@fedpol.admin.ch](mailto:Stab-rd@fedpol.admin.ch)

Bern, 22. März 2018

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,  
sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung.

### **Allgemeine Einschätzung**

Aus Sicht des Städteverbandes stellen die Massnahmen des vorliegenden Bundesgesetzes über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) eine wichtige Ergänzung des Nationalen Aktionsplans zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (NAP) sowie des strafrechtlichen Instrumentariums der Terrorismusbekämpfung dar. Mit dieser Vorlage können noch bestehende Lücken im Massnahmendispositiv gegen den Terrorismus geschlossen werden, was von den Städten als notwendig und zweckmässig eingestuft und deshalb begrüsst wird. Der Erfolg der Massnahmen gegen die Terrorbedrohung hängt allerdings massgeblich von der funktionierenden Zusammenarbeit der zuständigen Behörden auf Bundes-, Kantons- und Stadt-/Gemeindeebene ab. Unabhängig davon, wo die Kompetenz zur Anordnung von Massnahmen angesiedelt ist, ist deshalb eine enge Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Städten notwendig. Dieses Zusammenspiel zwischen sozialen, präventiven und polizeilichen Massnahmen auf den unterschiedlichen Staatsebenen hat sich auch in anderen Bereichen bereits bewährt – z. B. bei der Bekämpfung von Menschenhandel oder häuslicher Gewalt, und muss auch in der Terrorbekämpfung richtungweisend sein. Die Vorlage lässt indes nicht ohne weiteres erkennen, wie das wirksame Ineinandergreifen der neuen polizeilichen Massnahmen mit den bestehenden präventiven Instrumenten sowie nachrichtendienstlichen Aktivitäten tatsächlich gewährleistet werden kann. Die Koordination der verschiedenen Anstrengungen auf allen Staatsebenen muss aus Sicht des Städteverbandes noch weiter verstärkt werden.



Ebenso wenig darf die Vorlage den Bund dazu verleiten, dass dieser seine Mittel auf polizeiliche Massnahmen fokussiert. Der Städteverband ist aufgrund der Erfahrungen in den Städten nach wie vor überzeugt, dass Radikalisierung an der Wurzel anzupacken ist. Universelle und gezielte Prävention sind die günstigsten und effektivsten Mittel zur Verhinderung von gewalttätigem Extremismus. Der Städteverband erwartet deshalb vom Bund, dass er auch im Bereich der Prävention den Städten unterstützend zur Seite steht – namentlich bei der Umsetzung des Nationalen Aktionsplans zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus NAP.

## **Konkrete Anliegen**

### **a) Vorgeschlagene präventiv-polizeiliche Massnahmen**

Die Stossrichtung der vorgeschlagenen Massnahmen in den jeweiligen Bundesgesetzen ist aus polizeilicher Sicht zu begrüessen und wird unterstützt. Die neuen Massnahmen wie Meldepflicht, Kontaktverbot, Ein- und Ausgrenzung und Eingrenzung auf eine Liegenschaft erweitern den polizeilichen Handlungsspielraum.

Eine andere Frage ist hingegen, ob die vorgesehene Regelung, wonach fedpol über den Erlass von präventiv-polizeilichen Massnahmen entscheiden soll, auch aus sicherheitspolitischer Sicht gutzuheissen ist. Die Regelung durchbricht die verfassungsrechtliche Hoheit der Kantone, welche bisher für solche präventiv-polizeilichen Massnahmen zuständig waren. Zumindest würden hier teilweise parallele Kompetenzen geschaffen. Ob die «interkantonale und internationale Dimension terroristischer Aktivitäten» oder die Tatsache, dass im Einzelfall Gefährderinnen oder Gefährder das schweizerische Gemeinwesen insgesamt existenziell bedrohen können, eine Zuständigkeit des Bundes überhaupt zu begründen vermögen, ist aus Sicht des Städteverbandes zweifelhaft (S. 17 Erläuternder Bericht). Dies umso mehr, als der Bund gleichzeitig auf eine Regelung des überkantonalen und interinstitutionellen Austauschs von Personendaten mit den Bundesbehörden verzichten will – mit Verweis auf die Gefahr einer sukzessiven Aushöhlung der Polizeihöhe der Kantone (S. 16). Der erläuternde Bericht begnügt sich mit dem Hinweis auf die Empfehlung 15b aus dem Nationalen Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (NAP): Diese richtet sich an die Kantone und regt innerkantonale Regelungen des Informationsaustauschs an. Bezeichnenderweise bleibt die Empfehlung 15a aus dem NAP unerwähnt, nämlich die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den Austausch von personenbezogenen Informationen und Persönlichkeitsprofilen zwischen Bundesbehörden und kantonalen sowie kommunalen Behörden.

Die neuen polizeilich-präventiven Massnahmen sollen gemäss Vorlage nur dann 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 (Art. 2g3e lit. b. VE-BWIS). Mit Verweis auf diese Regelung bezeichnet der Bericht die Massnahmen als subsidiär (Bericht, S. 8). Dieser Grundsatz ist zu begrüessen. Er bedingt aber, dass auch die Einschätzungen der für die sozialen, integrativen und therapeutischen Massnahmen zuständigen Stellen sowohl von der antragstellenden (kantonalen oder kommunalen) Behörde als auch von der verfügenden Behörde (fedpol) angemessen berücksichtigt werden.



Mit anderen Worten wird der «interdisziplinären» Zusammenarbeit grosses Gewicht zukommen, damit das erweiterte Instrumentarium auch wirksam eingesetzt werden kann. Ansonsten besteht die Gefahr, dass fedpol polizeiliche Massnahmen verfügt, wo andere Massnahmen mehr Wirkung entfalten könnten.

Schliesslich weisen wir darauf hin, dass der weite Ermessensspielraum bei der Anordnung solcher neuen Massnahmen heikle Abgrenzungsfragen aufwerfen dürfte, die der erläuternde Bericht bisher nur ansatzweise zu klären hilft. So hält der Bericht einerseits fest, dass eine Ideologie und Gesinnung alleine nicht Auslöser präventiv-polizeilicher Massnahmen sein dürfen: «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» (S. 14). Zugleich zählt der Bericht das Verhalten in Social Media, namentlich das Verwenden von sogenannten «likes» auf terroristische Inhalte, als Beispiel für einen begründeten Anhaltspunkt für die Begehung einer terroristischen Straftat auf. Wir begrüssen es, wenn fedpol als verfügende Behörde hier eine schweizweit möglichst kohärente Praxis und Rechtssicherheit gewährleisten kann.

## **b) Polizeirechtliche Vorermittlungskompetenz**

*Art. 2 Einleitungssatz und Bst. e<sup>bis</sup> Bundesgesetz über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes und gemeinsame Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit mit anderen Staaten (ZentG)*

Die neue Bestimmung schlägt eine weitgehende Ausdehnung des ZentG vor, indem eine grundsätzliche Vorermittlungskompetenz der Zentralstellen verankert werden soll. Diese soll gemäss erläuterndem Bericht (S. 24) ausschliesslich der Früherkennung bereits begangener Straftaten dienen. Eine Kompetenz zur Verhinderung geplanter Straftaten wird damit soweit ersichtlich nicht verbunden. Diese neue Vorermittlungskompetenz wird entgegen der eigentlichen Zweckbestimmung der Vorlage nicht auf mutmasslich terroristische Sachverhalte beschränkt, sondern kann im Rahmen der gesamten Strafverfolgungszuständigkeit der Bundesbehörden angewendet werden. Aus unserer Sicht ist zu hinterfragen, ob dies tatsächlich notwendig ist.

### *Artikel 3a ZentG*

In Konkretisierung der Vorermittlungskompetenz soll die Bundeskriminalpolizei (BKP) auch im Vorfeld von Strafverfahren zur Erkennung von Straftaten verdeckte Fahnder in elektronischen Medien einsetzen können. Aus praktischer Sicht erscheint uns fraglich, ob die Darstellung des erläuternden Berichts (S. 24), dass Vorermittlungen ausschliesslich auf das Erkennen bereits erfolgter Straftaten beschränkbar sind, so zutrifft. Vorermittlungen sind in der Praxis oft eng mit sicherheitspolizeilichen und präventiven Aufgaben verknüpft, welche verfassungsrechtlich aber eigentlich ausschliesslich den Kantonen zukommen, was im Bericht ausgeblendet wird. Entsprechend bleibt auch unklar, was zu erfolgen hat, wenn Vorermittlungen des Bundes Hinweise auf möglicherweise bevorstehende Straftaten ergeben.

Da bei Vorermittlungen der relevante Sachverhalt naturgemäss noch völlig ungesichert ist, kann im Übrigen nicht vorausgesehen werden, ob eine daraus resultierende Strafverfolgung im Zuständigkeitsbereich der Bundeskriminalpolizei zu liegen käme oder zuständigkeitshalber an die Kantone zu delegieren wäre. Fallinitiiierende Vorermittlungen und verdeckte Fahndungen durch die BKP beispielsweise im Internet und Darknet könnten für die kantonalen Strafbehörden jedenfalls erhebliche



Auswirkungen haben, da auch im virtuellen Raum eine Mehrzahl der Delikte unter die kantonale Zuständigkeit fällt. Diese Problematik blendet der erläuternde Bericht aus. Sie ist aus unserer Sicht näher zu beleuchten.

### **c) Spezifischer Haftgrund für ausländische Gefährder**

Für ausländische Gefährder der inneren oder äusseren Sicherheit soll künftig ein spezifischer Haftgrund zwecks Ausschaffung solcher Personen zur Verfügung stehen. Diese Inhaftnahme eines ausländischen Gefährders kann neu sowohl die Vorbereitungshaft (Art. 75 AuG) als auch die Ausschaffungshaft (Art. 76 AuG) zur Folge haben. Alleine der Umstand, dass eine Person die innere oder äussere Sicherheit gefährdet, reicht für sich genommen nicht aus, um eine ausländerrechtliche Administrativhaft anzuordnen. Der neue Haftgrund konkretisiert lediglich die Untertauchens- oder Fluchtgefahr gemäss Artikel 76a Absatz 1a AuG, welche ausschliesslich die Sicherstellung des Vollzugs einer Weg- oder Ausweisung oder einer Landesverweisung zum Zweck hat. Diese Haftanordnung kann ausschliesslich durch die zuständige Migrationsbehörde verfügt werden. Vor diesem Hintergrund erachtet es der Städteverband als zwingend notwendig, dass die zuständige Fremdenpolizei, analog der unter der massgebenden gesetzlichen Bestimmung aufgeführten Transportpolizei der SBB, im Abrufverfahren Zugriff auf das automatisierte Personen- und Sachfahndungsregistersystem erhält.

### **d) Umsetzung und Ressourcen**

Die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen liegt hauptsächlich in der Verantwortung von Bund und Kantonen. Je nach innerkantonaler Zuständigkeit werden aber auch kommunale polizeiliche Stellen mit Vollzug und Kontrolle der Massnahmen betraut werden. Der erläuternde Bericht geht bei der Umsetzung von einem geringen Bedarf an zusätzlichen Ressourcen personeller und technischer Natur aus (S. 30). Aufgrund der Erfahrungen im Vollzug gehen wir indes davon aus, dass die im Gesetz beschriebenen Massnahmen und insbesondere die Strukturen der sogenannten Case-Managements je nach Lage und Fallzahlen nur mit einem höheren Ressourcenbestand zu bewältigen sein werden. Der Städteverband erwartet deshalb, dass der Bundesrat die mutmasslichen finanziellen und personellen Aufwände und seine Vorstellungen zur Lastenverteilung in der Botschaft ausführlicher darstellt. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass die Städte sich generell mit laufend steigenden Vollzugskosten und steigenden Lastenanteilen konfrontiert sehen.

## **Anträge**

Wir beantragen deshalb was folgt:

- ▶ Es ist zu überprüfen, ob die «interkantonale und internationale Dimension terroristischer Aktivitäten» oder die Tatsache, dass im Einzelfall Gefährder/-innen das schweizerische Gemeinwesen insgesamt existenziell bedrohen können, eine Zuständigkeit des Bundes für den Erlass von präventiv-polizeilichen Massnahmen abschliessend zu begründen vermögen.
- ▶ Bei der Verfügung der neuen polizeilich-präventiven Massnahmen sind nebst konkreter und aktueller Anhaltspunkte auch die Einschätzungen der für die sozialen, integrativen und therapeutischen Massnahmen zuständigen kommunalen oder kantonalen Stellen angemessen zu berücksichtigen.



- ▶ Es ist zu prüfen, ob es tatsächlich notwendig ist, dass die neue Vorermittlungskompetenz der Zentralstellen über die eigentliche Zweckbestimmung der Vorlage hinausreicht und auf diese Weise im Rahmen der gesamten Strafverfolgungszuständigkeit der Bundesbehörden angewendet werden könnte.
- ▶ Im erläuternden Bericht ist näher zu beleuchten, wie mit möglichen Auswirkungen der fallinitierenden Vorermittlungen und verdeckten Fahndungen durch die BKP auf die kantonalen Strafbehörden umzugehen ist.
- ▶ Im Erlass Ziffer 9 (Bundesgesetz vom 13. Juni 2008 über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes) ist in Artikel 15 Absatz 4 Buchstabe k ergänzend zur Transportpolizei der SBB folgender Wortlaut (fett markiert) einzufügen: «**die zuständigen Migrationsbehörden und die Transportpolizei der SBB: personenbezogene Angaben zur Überprüfung von Personalien und zur Identifizierung von Personen.**»
- ▶ Der Bundesrat hat die mutmasslichen finanziellen und personellen Aufwände und seine Vorstellungen zur Lastenverteilung in der Botschaft ausführlicher darzustellen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

**Schweizerischer Städteverband**

Präsident

Kurt Fluri, Nationalrat  
Stadtpräsident Solothurn

Direktorin

Renate Amstutz

Kopie Schweizerischer Gemeindeverband