



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Bundesamt für Polizei fedpol
Stab

Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus

Bericht über das Ergebnis des Vernehmlassungs-
verfahrens

Sommer 2018

Inhaltsverzeichnis

1	Gegenstand der Vernehmlassung	6
2	Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens	6
3	Allgemeine Beurteilung	6
4	Stellungnahmen zu den einzelnen Artikeln.....	12
4.1	Bundesgesetz vom 21. März 197 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit	12
4.1.1	Art. 2 Abs. 2 Bst. d ^{bis}	12
4.1.3	Art. 23e Grundsätze.....	13
4.1.4	Art. 23f Antrag	15
4.1.5	Art. 23g Erlass von Massnahmen	16
4.1.6	Art. 23h Meldepflicht	17
4.1.7	Art. 23i Kontaktverbot	18
4.1.8	Art. 23j Ein- und Ausgrenzung	19
4.1.9	Art. 23k Ausreiseverbot	19
4.1.10	Art. 23l Eingrenzung auf eine Liegenschaft	20
4.1.11	Art. 23m Verwendung von technischen Ortungsgeräten und Mobilfunklokalisierung	22
4.1.12	Art. 23n Vollzug der Massnahme	24
4.1.15	Art. 24f Altersgrenze	25
4.1.16	Art. 24g Aufschiebende Wirkung	25
4.1.17	Art. 29a Vergehen	25
4.1.18	Art. 29b Strafverfolgung	25
4.2	Ausländergesetz vom 16. September 2005.....	26
4.2.1	Art. 75 Absatz 1 Buchstabe i, Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 1 und Artikel 76a Absatz 2 Buchstabe j	26
4.2.2	Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 1	27
4.2.3	Art. 76a Abs. 2 Bst. j	27
4.2.4	Art. 81 Abs. 5.....	27
4.2.5	Art. 98c.....	28
4.3	Asylgesetz vom 26. Juni 1998.....	28
4.3.1	Art. 98c.....	28
4.4	Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich	28
4.4.1	Art. 9 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 Bst. c Ziff. 1	28
4.5	Ausweisgesetz vom 22. Juni 2001	29
4.5.1	Art. 12 abs. 2 Bst. g	29
4.6	Strafgesetzbuch	29

4.6.1 Art. 78 Buchstabe d	29
4.7 Bundesgesetz vom 23. Dezember 2011 über den ausserprozessualen Zeugenschutz.....	30
4.7.1 Art. 34 Abs. 2 und 3	30
4.8 Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994 über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes und gemeinsame Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit mit anderen Staaten	30
4.8.1 Art. 1 Abs. 3 und 4	30
4.8.2 Art. 2 Einleitungssatz und Bst. e ^{bis}	30
4.8.3 Art. 3a Verdeckte Fahndung im Internet und in elektronischen Medien	31
4.8.4 Art. 3b Ausschreibung von Personen und Sachen zur verdeckten Registrierung oder gezielten Kontrolle	32
4.9 Bundesgesetz vom 13. Juni 2008 über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes	32
4.9.1 Art. 10 Absatz 4 Buchstabe e und f	32
4.9.2 Art. 11 Absatz 5 Buchstabe e und f	33
4.9.3 Art. 12 Absatz 6 Buchstabe d und e	33
4.9.4 Art. 14 Abs. 3 Best. d	33
4.9.5 Art. 15 Absatz 1 Buchstabe g bis und Absatz 4 Buchstabe k	33
4.9.6 Art. 17b Datenweitergabe	33
4.10 Zwangsanwendungsgesetz vom 20. März 2008	34
4.10.1 Art. 20a Durchsuchung von Räumen, Gegenständen und Fahrzeugen	34
4.11 Bundesgesetz vom 18. März 2016 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs	34
4.12 Stellungnahmen zu Themen, die im Vorentwurf nicht geregelt sind	34

Liste der Kantone, Parteien und Organisationen, die eine Vernehmlassungsantwort eingereicht haben

(unter Angabe der im Text verwendeten Abkürzungen)

1. KANTONE

AG	Regierungsrat Aargau
AI	Regierungsrat Appenzell Innerrhoden
AR	Standeskommission Appenzell Ausserrhoden
BE	Regierungsrat Bern
BL	Regierungsrat Basel-Landschaft
BS	Regierungsrat Basel-Stadt
FR	Regierungsrat Freiburg
GE	Regierungsrat Genf
GL	Regierungsrat Glarus
GR	Regierungsrat Graubünden
JU	Regierungsrat Jura
LU	Regierungsrat Luzern
NE	Regierungsrat Neuenburg
NW	Regierungsrat Nidwalden
OW	Regierungsrat Obwalden
SG	Regierungsrat St. Gallen
SH	Regierungsrat Schaffhausen
SO	Regierungsrat Solothurn
SZ	Regierungsrat Schwyz
TG	Regierungsrat Thurgau
TI	Regierungsrat Tessin
UR	Regierungsrat Uri
VD	Regierungsrat Waadt
VS	Regierungsrat Wallis
ZG	Regierungsrat Zug
ZH	Regierungsrat Zürich

2. IN DER BUNDESVERSAMMLUNG VERTRETENE POLITISCHE PARTEIEN

CVP	Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz
GLP	Grünliberale Partei
GPS	Grüne Partei der Schweiz
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SVP	Schweizerische Volkspartei

3. GESAMTSCHWEIZERISCHE DACHVERBÄNDE DER GEMEINDEN, STÄDTE UND BERGGEBIETE

SGV	Schweizerischer Gemeindeverband
SSV	Schweizerischer Städteverband

4. GESAMTSCHWEIZERISCHE DACHVERBÄNDE DER WIRTSCHAFT

SAV	Schweizerischer Arbeitgeberverband
sgv	Schweizerischer Gewerbeverband

5. ÜBRIGE ORGANISATIONEN UND INSTITUTIONEN

Amnesty Int.	Amnesty International
BGer	Bundesgericht
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
CP	Centre Patronal
CUSTODIO	CUSTODIO Airport Security Solutions
Digit. Gesellschaft	Digitale Gesellschaft
DJS	Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz
Flughafen Zürich	Flughafen Zürich
grundrechte.ch	grundrechte.ch
humanrights.ch	humanrights.ch
ICJ	Internationale Juristenkommission, Sektion Schweiz
JP	Justitia et Pax
KA Schweiz	Kinderanwaltschaft Schweiz
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren
NKVF	Nationale Kommission zur Verhütung von Folter
PLJS	Dachverband der Liberalen Juden der Schweiz
Privatim	Privatim/Konferenz der Schweizerischen Datenschutzbeauftragten
SIG	Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund
SKG	Schweizerische Kriminalistische Gesellschaft
SSK	Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz
SVR	Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter
SVS	Sicherheitsverbund Schweiz
SVSP	Schweizerische Vereinigung Städtischer Polizeichefs
SWISS	SWISS
Uni BE	Universität Bern/Human Rights Law Clinic Bern
UNIL	Universität Lausanne

1 Gegenstand der Vernehmlassung

Mit dem Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) soll ein substantieller Beitrag zur Sicherheit der Schweiz und ihrer Wohnbevölkerung geleistet werden. Das zentrale Anliegen der Vorlage besteht darin, das Risiko einer terroristischen Gefahr durch die angemessene Anwendung neuer, präventiv-polizeilicher Massnahmen zu reduzieren. Die Vorlage stellt damit eine Ergänzung der bereits im Sommer 2017 vernehmlasseten Gesetzesvorlage zur Optimierung des strafrechtlichen Instrumentariums zur Terrorismusbekämpfung dar.

Im Fokus der Vorlage stehen Massnahmen gegen terroristische Gefährder wie namentlich eine Meldepflicht, ein Ausreiseverbot mit Reisedokumentensperre, ein Kontaktverbot sowie die Möglichkeit einer Ein- oder Ausgrenzung. Für ausländische Gefährder der inneren oder äusseren Sicherheit soll künftig ein spezifischer Haftgrund zwecks Ausschaffung solcher Personen zur Verfügung stehen. Zur Erkennung eines kriminellen Umfeldes und Netzwerks dieser Personen soll jedoch auch die verdeckte Registrierung in den polizeilichen Informationssystemen ermöglicht werden. Sodann soll es fedpol erlaubt werden, bei schwerstkrimineller Internet- und in sozialen Medien verdeckter Fahnder künftig auch präventiv einsetzen zu können. Schliesslich sollen zusätzliche Bundesbehörden zwecks Terrorismusbekämpfung direkte Zugriffe auf die polizeilichen Informationssysteme erhalten.

2 Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens

Der Bundesrat hat am 8. Dezember 2017 das EJPD beauftragt, bei den Kantonen, den politischen Parteien, den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Gemeinden, Städte und Berggebiete, den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Wirtschaft und den interessierten Kreisen zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Die Vernehmlassungsfrist dauerte bis am 28. März 2018.

Zur Teilnahme eingeladen wurden 86 Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten. Stellungnahmen eingereicht haben alle 26 Kantone, 7 Parteien (BDP, CVP, GLP, GPS, FDP, SP, SVP), 2 gesamtschweizerische Dachverbände (SSV, sgV), 22 Organisationen und Institutionen (Amnesty Int., BVGer, KKJPD, PLJS, SIG, DJS, humanrights.ch, grundrechte.ch, KA Schweiz, CP, SVS, ICJ, SVSP, Privatim, UNIL, Uni BE, JP, Digit. Gesellschaft, NKVF, Flughafen Zürich, SWISS, CUSTODIO) sowie 2 Privatpersonen (U. Arbenz, C. Gross). Eingegangen sind somit total 59 Vernehmlassungsantworten.

Ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet haben 6 Organisationen und Institutionen (BGer, SSK, SKG, SGV, SAV, SVR).

Beim vorliegenden Vernehmlassungsbericht handelt es sich um eine Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens. Zu den detaillierten Begründungen wird auf die Originalstimmungen verwiesen. Sämtliche Stimmungen sind zusammen mit diesem Bericht integral veröffentlicht unter: <https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2017.html>

3 Allgemeine Beurteilung

a. Beurteilung des gesetzgeberischen Handlungsbedarfes

Zwei Drittel der Vernehmlassungsteilnehmenden sehen einen gesetzgeberischen Handlungsbedarf (**Alle Kantone**, 4 Parteien: **BDP, CVP, FDP, SVP**, 1 Dachverband: **SSV**, 5 Organisationen/Institutionen: **KKJPD, SVS, PLJS, SIG, SVSP**), anerkennen einen

gesetzgeberischen Handlungsspielraum (1 Partei: **SP**) oder äussern sich in befürwortender Weise zu einem gesetzgeberischen Handlungsbedarf (4 Andere: **Flughafen Zürich, SWISS, CUSTODIO, U. Arbenz**).

2 Parteien (**GLP, GPS**) und 6 Organisationen (**Amnesty Int., humanrights.ch, grundrechte.ch, Digit. Gesellschaft, DJS, JP**) sprechen sich ausdrücklich gegen einen gesetzgeberischen Handlungsbedarf aus. Diese Teilnehmenden stellen zwar die Notwendigkeit von angemessenen Abwehrmassnahmen angesichts neuartiger terroristischer Bedrohung nicht in Frage, erachten aber das bestehende Instrumentarium als ausreichend, um den Gefahren wirksam zu begegnen. Verwiesen wird dabei auf mehrere Instrumente, die der Bund in jüngster Zeit geschaffen hat: Das am 1. September 2017 in Kraft gesetzte Nachrichtendienstgesetz (NDG), den Nationalen Aktionsplan gegen Radikalisierung (NAP) vom November 2017 sowie die strafrechtlichen Anpassungen, welche der Bundesrat am 22. Juni 2017 in die Vernehmlassung geschickt hat. Diese Instrumente seien zuerst anzuwenden und ihre Wirksamkeit auszuwerten, bevor ein weiteres tiefgreifendes Instrument eingeführt werde. GPS äussert, anderen Massnahmen im Bereich Prävention solle der Vorzug gegeben werden. GLP fordert den Bundesrat auf, den Handlungsbedarf besser zu begründen und zu diesem Zweck Experten aus Praxis und Wissenschaft beizuziehen. grundrechte.ch fordert, es seien im Rahmen einer Wirksamkeitsanalyse insbesondere die Auswirkungen der Verschiebung öffentlicher Gelder oder des Stellenausbaus im Namen der Terrorismusbekämpfung dazulegen; bis dahin sei die neue Gesetzesvorlage zu sistieren.

b. Beurteilung des vorliegenden Gesetzesentwurfes

Die Mehrzahl der Teilnehmenden steht dem vorliegenden Gesetzesentwurf grundsätzlich zustimmend gegenüber, bringt jedoch Vorbehalte an. Als positiv wird die anvisierte Ausweitung des Kataloges an präventiv-polizeilichen Massnahmen hervorgehoben. Ebenfalls als positiv und notwendig wird die Zusammenarbeit auf kommunaler, kantonaler und eidgenössischer Ebene als zentrale Voraussetzung für die Erkennung, Beurteilung und Verhinderung von terroristischen Straftaten bewertet.

Zustimmung:

- 2 Parteien: **CVP, FDP**
- 3 Organisationen: **SVS** (mit Bemerkungen zu einzelnen Gesetzesbestimmungen), **SIG, PLJS**

Grundsätzliche Zustimmung mit Äusserung von Vorbehalten:

- Alle **26 Kantone**
(Zusammenfassung der wesentlichen Vorbehalte nachfolgend unter lit. c.)

- 3 Parteien: **BDP, SP, SVP**

Die BDP begrüsst diesen Vorentwurf und anerkennt die Notwendigkeit der präventiv-polizeilichen Massnahmen. Da diese verschiedene Grundrechte einschränken würden, sei es aus rechtsstaatlicher Sicht unabdingbar, dass jeder Fall einzeln beurteilt werde. Wichtig bleibe neben der Repression vor allem eine gute Integration, um den Terrorismus wirksam zu bekämpfen. SP merkt an, es gelte zu beachten, dass alleine durch präventiv-polizeiliche Massnahmen eine terroristische Gefährdung nicht gänzlich beseitigt werden könne. Vielmehr brauche es zusätzlich Präventionsarbeit und gewisse strafrechtliche Anpassungen. Zu weit gehen ihr die Regelungen zur Eingrenzung auf eine Liegenschaft gemäss Art. 23I VE-BWIS und die Einzelhaft im Strafvollzug gemäss Art. 78 lit. d VE-StGB in der vorgeschlagenen Form. Die SVP erachtet die im Vorentwurf enthaltenen Massnahmen als geeignet, radikalisierte Personen daran zu hindern, aus der Schweiz ins Ausland zu reisen, um dort eine terroristische Straftat zu begehen. Allerdings sei fraglich, ob die Massnahmen auch geeignet seien, einen

Terrorakt in der Schweiz zu verhindern. Die SVP erwartet zudem, dass der geplante Stellenausbau departementsintern kompensiert wird und die Kosten für die Umsetzung der Massnahmen konkretisiert werden.

- 1 Dachverband: **SSV**

SSV merkt an, der Erfolg der Massnahmen gegen die Terrorbedrohung hänge massgeblich von der funktionierenden Zusammenarbeit der zuständigen Behörden auf Bundes-, Kantons- und Stadt-/Gemeindeebene ab. Auch lasse die Vorlage nicht ohne weiteres erkennen, wie das wirksame Ineinandergreifen der neuen polizeilichen Massnahmen mit den bestehenden präventiven Instrumenten sowie nachrichtendienstlichen Aktivitäten tatsächlich gewährleistet werden könne. Vom Bund erwartet SSV nebst einer verstärkten Koordination auf allen Staatsebenen auch Unterstützung im Bereich der Prävention. Schliesslich durchbreche die vorgesehene Regelung, wonach fedpol über den Erlass von präventiv-polizeilichen Massnahmen entscheiden soll, die verfassungsrechtliche Hoheit der Kantone und sei in Frage zu stellen.

- 7 Organisationen/Institutionen und weitere betroffene Kreise: **KKJPD, SVSP, CP, UNIL, Flughafen Zürich, SWISS, CUSTODIO** sowie 1 Privatperson (**U. Arbenz**)

Für die KKJPD stellt sich die Frage, ob die vorgeschlagene Eingrenzung und der neue Ausschaffungshaftgrund in spezifischen Einzelfällen genügende Massnahmen zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit darstellen. Vertreten wird klar die Ansicht, dass eine Präventivhaft in der Phase vor der Einleitung von Strafverfahren rechtsstaatlich bedenklich und aus grundsätzlichen Überlegungen abzulehnen sei. Vorgeschlagen wird die Einführung einer sogenannten gesicherten Unterbringung für Gefährder (GUG) und die Schaffung einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage. Mit dieser zusätzlichen Massnahme könne das Instrumentarium zur Gewährleistung der Sicherheit vervollständigt werden. Für SVSP ergeben sich Fragen angesichts der eigentlich engen Zweckbestimmung der Vorlage (Terrorismus) und den im Vorentwurf vorgesehenen neuen oder erweiterten Zuständigkeiten des Bundes, die über den Bereich des Terrorismus hinausgehen würden. Zudem sei nicht ohne weiteres erkennbar, wie das wirksame Ineinandergreifen der neuen polizeilichen Massnahmen mit den präventiven Instrumenten sowie nachrichtendienstlichen Aktivitäten tatsächlich gewährleistet werden könne. Auch wird darauf hingewiesen, dass der weite Ermessensspielraum bei der Anordnung der neuen Massnahmen heikle Abgrenzungsfragen aufwerfen dürfte, die der erläuternde Bericht bisher nur ansatzweise zu klären helfe.

CP führt aus, einerseits müsse noch eine hinreichende verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen werden, andererseits sollten sich präventiv-polizeiliche Massnahmen ausserhalb eines Strafverfahrens auf Überwachungsmassnahmen beschränken – Zwangsmassnahmen und Freiheitsentzug sollten an ein Strafverfahren gebunden sein.

UNIL äussert Bedenken hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Grundlage des Vorentwurfes und spricht sich für den stärkeren Einbezug der Justizbehörden – als Garanten für die Einhaltung der Grundrechte, insbesondere der Verfahrensrechte – bei der Verhängung der Massnahmen nach Art. 23e VE-BWIS aus.

Anregungen zu einem zusätzlichen gesetzgeberischen Handlungsbedarf bringen der Flughafen Zürich, SWISS, CUSTODIO sowie 1 Privatperson (U. Arbenz) ein. Flughafen Zürich, SWISS und CUSTODIO beantragen, dass die Revision zusätzlich genutzt wird, um das Luftfahrtgesetz (LFG) so abzuändern, dass die bestehende Praxis des Einbezugs der Kantonspolizei bei der Zuverlässigkeitsprüfung gesetzlich verankert wird. Weiter sollen auch die nötigen Präventionsmassnahmen zur Verhinderung von Terroranschlägen auf den Luftverkehr zur Verfügung stehen. U. Arbenz beantragt, diese Gesetzesvorlage dazu zu nutzen auch die Kompetenzen der im öffentlichen Verkehr eingesetzten Transportpolizei zu erweitern. Insbesondere seien der Transportpolizei dieselben Rechte zum Abruf von Personendaten zuzugestehen, wie sie dem Grenzwachtkorps zur Verfügung stehen.

Ablehnung:

- 2 Parteien: **GLP, GPS**

Im Ergebnis ist die Stellungnahme der GLP als Ablehnung des vorliegenden Gesetzesentwurfes zu verstehen, da sie Kritik fundamentaler Art äussert. Sie beantragt, dass die verfassungsrechtliche Grundlage vertieft überprüft werde. Sollte die Analyse zum Schluss kommen, dass sie nicht ausreiche, seien dem Parlament die notwendigen Verfassungsänderungen vorzuschlagen oder auf die nicht verfassungskonformen Regelungen zu verzichten. Die Vorlage stelle rechtsstaatliche Grundsätze in verschiedenen Punkten in Frage. Die präventiv-polizeilichen Massnahmen würden auf Gesinnungsstrafrecht hinauslaufen und die betroffenen Personen in ihrer persönlichen Freiheit konkret beschnitten. GPS lehnt den Vorentwurf klar ab. Wesentliche Kritikpunkte sind eine unverhältnismässige Einschränkung der Grundrechte, der mehr Straf- als präventive Charakter der Massnahmen sowie die untergeordnete Rolle, die der Justiz und den Verfahrensgarantien eingeräumt werde. Die bestehenden Massnahmen seien zuerst zu evaluieren, bevor mit diesem Vorentwurf neue eingeführt würden.

- 1 Dachverband: **sgv**

sgv lehnt den derzeitigen Gesetzesentwurf ab und verlangt Korrekturen mindestens in den Bereichen Stärkung der rechtsstaatlichen Verfahrensgarantien, vorgesehene Zuständigkeit des Bundes für die Anordnung von Massnahmen zur Gefahrenabwehr, parallele Anwendung kantonrechtlicher Vorschriften zu den neuen bundesrechtlichen Vorschriften, finanzielle und personelle Auswirkungen sowie Kompetenzen der EZV.

- 7 Organisationen/Institutionen (**Amnesty Int., humanrights.ch, grundrechte.ch, DJS, JP, Digit. Gesellschaft**) sowie 1 Privatperson (**C. Gross**) lehnen die Gesetzesvorlage in der vorliegenden Form explizit ab oder äussern jedenfalls starke Bedenken und Kritik in fundamentalen Punkten (**ICJ**). Wesentliche Argumentationslinien sind namentlich der Verweis auf genügende bestehende Massnahmen, deren Wirksamkeit zuerst zu evaluieren sei; weiter der Einwand, die vorgeschlagenen präventiv-polizeilichen Massnahmen würden massive Eingriffe in Grundrechte darstellen, einer Verhältnismässigkeitsprüfung nicht Stand halten und rechtsstaatlichen Anforderungen nicht genügen; schliesslich auch der Vorwurf, mit dieser Gesetzesvorlage würden bestimmte Personengruppen stigmatisiert. Die Kritikpunkte sind unter lit. c sowie in der Darstellung der Stellungnahmen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen in zusammengefasster Form ersichtlich.

Keine klare Zustimmung oder Ablehnung zum Vorentwurf im Allgemeinen, aber Vorbehalte und Bemerkungen wesentlicher Art zu einzelnen Bestimmungen des Vorentwurfes äussern **BVGer, Privatim, KA Schweiz, Uni BE, NKVF**.

c. Zusammenfassung wesentlicher Vorbehalte

Vorbehalte finden sich insbesondere zu folgenden Themenkomplexen:

• **Verfassungsmässigkeit der Vorlage**

1 Partei (**GLP**), 1 Dachorganisation (**sgv**) und 3 Organisationen/Institutionen (**ICJ, CP, UNIL**) beurteilen die Verfassungsgrundlage dieser Vorlage als problematisch. Es gehe um polizeiliche Massnahmen ausserhalb von Strafverfahren, womit die Grundlage für das Strafrecht von Art. 123 Abs. 1 BV als Kompetenznorm entfalle. Verwiesen wird weiter auf die praktisch einhellige Auffassung der Lehre, wonach die Koordinationspflicht von Art. 57 Abs. 2 BV keine Kompetenz zum Erlass von Bundesvorschriften gebe. Eine Revision von Art. 57 BV sei angezeigt.

• **Subsidiaritätsgebot nach Art. 5a und Art. 43a BV**

6 Kantone (**BE, NW, OW, SH, SO, TG**), 2 Dachorganisationen (**sgv, SSV**) und 2 Organisationen/Institutionen (**SVSP, ICJ**) beurteilen die Zuständigkeit des Bundes für die Anordnung von Massnahmen zur Gefahrenabwehr aus verfassungsrechtlicher Sicht als bedenklich. Beantragt wird eine Überprüfung. Diese Regelung durchbreche die verfassungsrechtliche Hoheit der Kantone oder schaffe zumindest teilweise parallele Kompetenzen. Im Ergebnis führe dies zu einem Bruch in der operativen Polizeiarbeit und einem Splitting des Fallmanagements, was wiederum zu einer Einschränkung der Effizienz und Wirkung der Polizeiarbeit führen könne. Das Bundesamt für Polizei (fedpol) könne nationale und internationale Koordinationsaufgaben auch ohne die vorgeschlagene Entscheidkompetenz wahrnehmen. BE, NW, OW, SH und sgv halten es für angemessen, wenn nicht gar zwingend, die Anordnung der präventiven polizeilichen Massnahmen den Kantonen zuzuordnen. Davon auszunehmen sei die Ausreisebeschränkung, welche bereits heute von fedpol verfügt wird (Art. 24c BWIS). Werde an der Zuständigkeit des Bundes für die Anordnung von Massnahmen festgehalten, so seien die Bestimmungen so abzufassen, dass die Verantwortung des Fallmanagements klar geregelt und den Kantonen zugeordnet ist (BE) bzw. so sei immerhin eine Entschädigung des Bundes für die mit dem Vollzug der verfügten Massnahmen beauftragten Kantone (Art. 23n BWIS) vorzusehen. ICJ führt aus, es werde die Rechtsunsicherheit zwischen kantonalen Polizeimassnahmen und geplanten Massnahmen von fedpol erhöht. Art. 23e VE-BWIS sehe keine klare Grenze und Absprachen zwischen kantonalen und bundespolizeilichem Handeln vor. Art. 2 Bst. e^{bis} ZentG enthalte zudem eine Blankett-Norm zugunsten des Bundes, womit Art. 3 BV unterlaufen werde. Die Missachtung des Subsidiaritätsprinzips führe auch zu erheblichen prozessualen Schwierigkeiten.

- **Kantonale Rechtsgrundlagen**

7 Kantone (**AG, BS, TI, VD, VS, ZG, ZG**), 1 Dachverband (**sgv**) und 1 Organisation (**ICJ**) thematisieren die Anwendung des bestehenden oder noch zu schaffenden kantonalen Rechts. ZG verweist darauf, dass der Gesetzesentwurf zu wenig auf bereits bestehende, geplante oder gänzlich fehlende Rechtsgrundlagen in den einzelnen Kantonen im Bereich Gewaltschutz und -prävention Rücksicht nehme. Die Umsetzung des sogenannten Bedrohungsmanagements, die Schwellen für Meldungen sowie die Voraussetzungen des Datenaustausches mit anderen Behörden des Bundes und der Kantone seien im Rahmen des kantonalen Fallmanagements unterschiedlich geregelt. AG und sgv beantragen, im Gesetzestext sei zum Ausdruck zu bringen, dass bestehende kantonalrechtliche Grundlagen zum Schutz vor Gefährdern parallel zu den neuen bundesrechtlichen Vorschriften von den kantonalen Behörden angewendet werden können, auch wenn es um mögliche terroristische Aktivitäten gehe; zumal die strafrechtliche Zuordnung unklar sein könne. BS, TI, VS und VD geben zu bedenken, dass vor Umsetzung der vorgeschlagenen Bundesnormen Anpassungen im kantonalen Recht notwendig sind. Es sei unabdingbar, dass der Bundesrat den Kantonen genügend Zeit zur Inkraftsetzung dieser gesetzlichen Anpassungen einräumt.

- **Vollzug durch Kantone**

2 Kantone (BS, SZ) erachten die generelle Zuweisung des Vollzugs bzw. der Kontrollen der Massnahmen an die Kantone in Art. 23n VE-BWIS als fragwürdig. Zum einen verfüge fedpol über ein entsprechendes Fachwissen im Umgang mit potentiellen Gefährdern und zum andern habe es auch die Möglichkeit, die technischen Massnahmen auszuwerten. Schliesslich seien Gefährder in der Regel sehr agil, weshalb sich die Kantonszuständigkeiten oft ändern dürften. Würden die Kantone den Vollzug übernehmen, stelle sich die Frage, wie Kantone vom Bund hierfür entschädigt würden. Analog zur Kostenübernahme für rechtskräftige Urteile der Bundesgerichtsbarkeit, die durch die Kantone vollzogen werden, wäre eine adäquate Kostenregelung angezeigt. Ebenso wird von BS angemerkt, dass Kantone, welche die Massnahme nicht selbst beantragt hätten, insbesondere aus prozessökonomischen Gründen auch nicht für deren Kontrolle und Vollzug verantwortlich sein sollten. Ansonsten resultiere ein

unverhältnismässiger Koordinations- und Absprachebedarf zwischen den Behörden und es steige die Gefahr von Fehlern und Missverständnissen.

- **Finanzielle und personelle Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden**

19 Kantone (**AR, AI, BE, BL, FR, GE, GL, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SO, SZ, TI, UR, VD, VS**) und 6 Organisationen (**KKJPD, sgv, SVS, SVSP, SSV, ICJ**) thematisieren die Auswirkungen und Folgen für Kantone und Gemeinden beim Vollzug. Angesprochen werden speziell die Vollzugskosten und die Lastenverteilung, welche im Vorentwurf zu wenig detailliert dargelegt seien oder gar unterschätzt würden. Wesentlicher Kritikpunkt ist, dass für den Vollzug der neuen Massnahmen ein erheblicher personeller und finanzieller Mehraufwand für die Kantone und Städte bzw. Gemeinden zu erwarten sei. Ebenso sei ein zusätzlicher technischer und logistischer Aufwand zu betreiben. Der Bundesrat habe dafür besorgt zu sein, dass den Kantonen keine prohibitiven Kosten durch den Einsatz der Vollzugsmittel entstehen (**AR, BL, GL, SO, KKJPD**). **BE, SSV, SVSP** erwarten, dass der Bundesrat die mutmasslichen finanziellen und personellen Aufwände und seine Vorstellungen zur Lastenverteilung in der Botschaft ausführlich darstellt. Dabei gelte es zu berücksichtigen, dass Kantone und Städte sich generell mit laufend steigenden Vollzugskosten und steigenden Lastenanteilen konfrontiert sehen. Aufgrund der praktischen Erfahrung in den Kantonen bestünden gewisse Zweifel, dass die vorgeschlagene Personalverstärkung bei fedpol tatsächlich ausreichend sei. **JU, NE, NW, OW, SZ, UR, VS** fordern, dass der Bund für die Kosten gänzlich aufkommt, die den Kantonen mit der Umsetzung der Massnahmen zusätzlich entstehen oder sich zumindest an der Finanzierung technischer Überwachungsmittel beteiligt (**LU**). Eine entsprechende Rechtsgrundlage fehle in der Vorlage, erwartet würden aber zumindest Zusicherungen im erläuternden Bericht, wonach der Bund im Rahmen von Art. 28 Abs. 2 BWIS für diese Kosten Abgeltungen leistet. **GE, LU, SO, VD, TI** thematisieren die Schaffung einer Stelle zur Kontrolle und Risikoanalyse, welche über die sozialen, medizinischen und polizeilichen Massnahmen im jeweiligen Kanton informiert ist und erachten den Kontrollaufwand als problematisch. Eine entsprechende Überwachung werde zeit-, personal- und kostenintensiv sein und erfordere die notwendigen Ressourcen. **ICJ** beurteilt die vorgeschlagenen Massnahmen ohne massive personelle Aufstockung als weitgehend wirkungslos.

- **Eingriff in Grundrechte und rechtsstaatliche Anforderungen an die Massnahmen**

7 Teilnehmende (**JP, Privatim, Digit. Gesellschaft, humanrights.ch, grundrechte.ch, C. Gross**) äussern sich kritisch zu den Massnahmen nach Art. 23h - 23m VE- BWIS als massive Eingriffe in die persönliche Freiheit der Massnahmenunterworfenen. Das neue Instrumentarium sei nicht nur unverhältnismässig, sondern widerspreche auch rechtsstaatlichen Grundsätzen. Hinterfragt wird auch die Effizienz und Zielführung dieser Massnahmen: Ausgangspunkt für die vorgesehenen präventiven Massnahmen sei nicht mehr wie im Strafrecht der Verdacht gegen bestimmte Individuen, sondern der Generalverdacht gegen ganze Gruppen, in denen Gefährderinnen und Gefährder vermutet würden. Das anvisierte Milieu würde stigmatisiert, und die Gefahr sei naheliegend, dass die präventiven Massnahmen eine Radikalisierung eher antreiben als eindämmen. 7 Teilnehmende (**GPS, sgv, UNIL, Uni BE, ICJ, Privatim, DJS, JP, grundrechte.ch, CP**) sprechen sich für die Garantie der Einhaltung der Verfahrensrechte und eine richterliche Anordnung der präventiv-polizeilichen Massnahmen gemäss dem 5. Abschnitt des VE-BWIS aus. Die Verfügungsgewalt dürfe nicht allein beim Bundesamt für Polizei (fedpol) liegen. Die massiven Eingriffe in die verfassungsmässigen und völkerrechtlich verankerten Grund- und Menschenrechtsgarantien würden eine gerichtliche Überprüfung der Verhältnismässigkeit rechtfertigen. Auch auf kantonaler Ebene würden präventiv-polizeiliche Massnahmen durch die kantonalen Zwangsmassnahmengerichte angeordnet. **UNIL** und **ICJ** führen aus, dass bei jedem Aspekt einer Massnahme das Verhältnismässigkeitsprinzip eine wesentliche Rolle spiele. Deshalb sei es unerlässlich, dass alle Massnahmen, die als schwere Grundrechtseingriffe im Sinne der Bundesgerichtspraxis zu Art. 36 Abs. 1 BV anzusehen sind, durch ein

Zwangsmassnahmengericht vorgeprüft und bewilligt werden. ICJ führt aus, eine gerichtliche Zustimmung zu allen geplanten Massnahmen sei schon deshalb geboten, weil der nachträgliche Rechtsschutz vor Bundesverwaltungsgericht wegen der vielfältigen Geheimhaltungsinteressen und -pflichten der Nachrichtendienste, welche sich vor Gericht nicht unbedingt nach den Grundsätzen von Art. 27 und 28 VwVG richten können oder wollen, nur sehr eingeschränkt gewährt werden können.

- **Präventivhaft vor der Einleitung eines Strafverfahrens**

5 Kantone (**AR, BL, GL, GR, UR**) und eine Organisation (**KKJPD**) lehnen eine Präventivhaft vor der Einleitung von Strafverfahren als rechtsstaatlich bedenklich und aus grundsätzlichen Überlegungen ab.

- **Ausbau der Kompetenzen der Eidgenössischen Zollverwaltung**

TG und **sgv** lehnen einen Ausbau der Kompetenzen der Eidgenössischen Zollverwaltung ab. Beide sprechen sich dagegen aus, dass auf dem Wege einzelner Gesetzesrevisionen die EZV etappenweise mit Funktionen einer Strafverfolgungsbehörde ausgestattet werde, die ihr eigentlich nicht zukommen sollten. **Privatim** beantragt die Streichung der vorgesehenen Zugriffe des SEM, GWK und der SBB-Transportpolizei auf Daten mittels Abrufverfahren. Statt mit den vorgeschlagenen Zugriffserweiterungen eine kaum kontrollierbare Online-Verbreitung von sensiblen Daten in Kauf zu nehmen, seien externe Verwaltungsstellen auf dem Weg der Amtshilfe mit den notwendigen Informationen zu versorgen.

4 Stellungnahmen zu den einzelnen Artikeln

4.1 Bundesgesetz vom 21. März 1971 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit

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

AG weist darauf hin, diese Gesetzesbestimmung definiere den Begriff der terroristischen Straftat nicht selbst. Ein Verweis im erläuternden Bericht auf die Formulierung in Art. 260^{ter} Abs. 2 Bst. a VE zur Änderung des Strafgesetzbuches wird als wenig zweckmässig erachtet. Angeregt wird ein Katalog der in Frage kommenden Delikte im Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS), um dem Bestimmtheitsgebot zu genügen. **AG** verlangt, im Bericht sei anhand von Beispielen aufzuzeigen, welche Anhaltspunkte für das Tatbestandsmerkmal des Zwecks „die Bevölkerung einzuschüchtern“ gegeben sein könnten. Mindestens sollten die Merkmale einer terroristischen Straftat bezogen auf einen potentiellen Täter möglichst präzise definiert werden. **TI** erachtet es als wesentlich, dass der Straftatbestand der terroristischen Straftat definiert wird und würde die Schaffung einer spezifischen „Terrorismus-Strafnorm“ begrüssen. **BE** beantragt, in den Erläuterungen der Botschaft die Aufzählung mit den Strafbestimmungen des Bundesgesetzes über das Verbot der Gruppierungen „Al-Quaida“ und „Islamischer Staat“ sowie verwandter Organisationen (SR 122) zu ergänzen.

Für **UNIL** ist unklar, auf welche Definition von Terrorismus sich diese Bestimmung bezieht: Sei Art. 260^{quinqüies} StGB mit der Ausnahmebestimmung in Abs. 3 gemäss geltendem Strafrecht gemeint oder Art. 260^{quinqüies} E-StGB, wo keine Ausnahmen mehr vorgesehen seien?

Amnesty Int. fordert, dass der Begriff „terroristische Straftat“ entweder definiert oder mit einer möglichst vollzähligen Aufzählung solcher Aktivitäten ergänzt wird.

¹ SR 120

4.1.3 Art. 23e Grundsätze

Die **SP** beantragt eine Textanpassung dieser Bestimmung und macht einen Formulierungsvorschlag. **SVSP und SSV** weisen darauf hin, dass der weite Ermessensspielraum bei der Anordnung der neuen Massnahmen nach dem 5. Abschnitt des VE-BWIS heikle Abgrenzungsfragen aufwerfen dürfte, die der erläuternde Bericht bisher nur ansatzweise zu klären helfe. Nach Ansicht von **DJS, JP, grundrechte.ch** ist eine richterliche Anordnung dieser Massnahmen unabdingbar. Die Verfügungsgewalt dürfe nicht allein bei fedpol liegen. Die massiven Eingriffe in die verfassungsmässigen und völkerrechtlich verankerten Grund- und Menschenrechtsgarantien würden eine gerichtliche Überprüfung der Verhältnismässigkeit rechtfertigen. Auch auf kantonaler Ebene würden präventiv-polizeiliche Massnahmen durch die kantonalen Zwangsmassnahmengerichte angeordnet. **humanrights.ch, C. Gross** verlangen die ersatzlose Streichung der Art. 23e bis 23j sowie von Art. 23l. Auf diese administrativen Massnahmen sei zu verzichten, weil sie mit dem Kerngehalt der Grund- und Menschenrechte auf Bewegungsfreiheit, Versammlungsfreiheit, persönliche Freiheit und den Schutz der Privatsphäre kollidieren würden. Die **Digit. Gesellschaft** beurteilt die Massnahmen nach Art. 23h – 23m VE-BWIS als massive Eingriffe in die Freiheit der Massnahmenunterworfenen. Diese Massnahmen würden die konkrete Ausübung einer terroristischen Straftat nicht zu verhindern vermögen, sondern vielmehr zu einer Radikalisierung, speziell bei Jugendlichen, beitragen.

Absatz 1 lit.a

BE beurteilt die Zuständigkeit von fedpol zur Anordnung von Massnahmen zur Gefahrenabwehr aus verfassungsmässiger Sicht als bedenklich. Unabhängig davon, wo die Kompetenz zur Anordnung von Massnahmen angesiedelt sei, sei aber eine enge Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen notwendig. **TG** spricht sich dafür aus, die Kompetenz für die Ergreifung von Massnahmen müsse in der Zuständigkeit der Kantone liegen, wenn konkrete und aktuelle Anhaltspunkte bestehen oder angenommen werden muss, dass eine potentiell gefährliche Person eine terroristische Straftat begehen könnte.

AG weist darauf hin, dass bei Personen, die mit einem entsprechenden Hinweis als vermisst gemeldet werden, dringende Massnahmen zur Verhinderung einer terroristischen Straftat angezeigt sind. Gefordert wird die Aufnahme zusätzlicher Massnahmen an geeigneter Stelle im Vorentwurf, die von den zuständigen kommunalen oder kantonalen Behörden oder fedpol eingeleitet werden können und vom zuständigen Zwangsmassnahmengericht zu genehmigen sind (*Textvorschlag*).

BS weist darauf hin, dass in ihrem kantonalen Recht eine Rechtsgrundlage für die gezielte Bearbeitung und den Austausch von Personendaten unter den Behörden mit dem Ziel, Massnahmen zur Verhinderung von zielgerichteter Gewalt zu ergreifen, fehlt. Da eine direkte Abstützung auf diese Bestimmung nicht zulässig sei, brauche es im Kanton BS für die Umsetzung der vorgeschlagenen Bundesnormen eine gesetzliche Regelung. **TI** äussert Zweifel an der Umsetzbarkeit dieser Bestimmung, da die Verfügung von Massnahmen vom Vorliegen konkreter, aktueller und faktenbasierter Anhaltspunkte abhängt.

ZG beantragt, diese Bestimmung sei dahingehend zu ergänzen, dass sowohl fedpol wie auch die beauftragten Behörden in den Kantonen Massnahmen anordnen können. Jede Behörde welche die Massnahmen anordne, den Vollzug jedoch nicht selber übernehme, solle die Kosten der vollziehenden Behörde ersetzen.

ZH regt an, die gesetzestechnische Abgrenzung des BWIS zur StPO zu präzisieren.

Nach Ansicht der **SP** müsse diese Bestimmung griffiger formuliert werden; die im Erläuternden Bericht genannten Anhaltspunkte für eine terroristische Gefährdung würden keine wesentlichen Grundrechtseinschränkungen der Betroffenen, die mit Massnahmen nach dem PMT einhergehen, rechtfertigen. Die SP fordert eine Textanpassung und macht einen Formulierungsvorschlag.

Aus Sicht **SVS** sollte im Wortlaut die Wichtigkeit eines pluridisziplinären Ansatzes und die Bedeutung der Schaffung einer verantwortlichen kantonalen Stelle zur Beurteilung der potentiellen Gefährlichkeit einer Person mehr zum Tragen kommen.

ICJ stellt fest, dass die Voraussetzungen für eine „Ein- und Ausgrenzung“ nach dieser Bestimmung recht offen und unbestimmt sind. **ZG, GLP, GPS, UNIL, DJS, Amnesty Int., JP, Privatim, humanrights.ch, grundrechte.ch, Digit. Gesellschaft** lehnen verschiedene Begriffe dieser Bestimmung als - gerade auch angesichts der Schwere des Grundrechtseingriffs - zu unbestimmt ab. So sei etwa die Umschreibung des Begriffs „Gefährderin bzw. Gefährder“ als „potentiell gefährliche Person“ zu unklar. **ZG, Privatim, grundrechte.ch** beantragen, diese Begriffe sowie die Umschreibung der „aktuellen und konkreten Anhaltspunkte“ seien zu präzisieren. **Privatim** beantragt zudem, die Begrifflichkeit rund um die vorzuliegenden „Anhaltspunkte“ in der Vorlage **PMT** sei zu vereinheitlichen. **GPS, DJS, JP, grundrechte.ch** sehen in einer solchen Formulierung Potential für Missbrauch und Diskriminierung; es bestehe ein erhöhtes Risiko, dass bestimmte Personengruppen unter Generalverdacht geraten. Diese begriffliche Unbestimmtheit öffne einer weitreichenden Interpretation Tor und Tür. Beantragt wird von **GLP** – sollte der Bundesrat an der Einführung präventiv-polizeilicher Massnahmen festhalten – dass als Gefährder nur Personen gelten, die sämtliche Voraussetzungen nach Art. 23e Abs. 1 E-BWIS erfüllen und von **Amnesty Int.** dass der Begriff „potentiell gefährliche Person“ aus dem Vorentwurf entfernt wird, da er zu unbestimmt ist. Die Massnahmen gemäss Art. 23h bis 23k würden mit einer solchen Formulierung gestützt auf reine Mutmassungen hinsichtlich der schwer nachweisbaren Intentionen einer Person ausgesprochen. **DJS** und **grundrechte.ch** halten fest, mit diesen ungenauen Formulierungen verstosse **VE-BWIS** gegen das Legalitätsprinzip (Art. 5 und Art. 36 BV), bzw. gegen das daraus fliessende Bestimmtheitsgebot, demgemäss eine inhaltliche Regelung je klarer und eindeutiger zu sein hat, je schwerer der Eingriff ist. **grundrechte.ch** beantragt überdies, dass in dieser Bestimmung auf konkrete Artikel des Strafgesetzbuches zu verweisen sei. **UNIL** empfiehlt eine Prüfung, ob die Unbestimmtheit der Norm mit Verfahrensgarantien kompensiert worden sei.

Absatz 1 lit. b

TG merkt an, die Verfügbarkeit der notwendigen Institutionen sei in der Mehrheit der Kantone oder Gemeinden nicht vorhanden und führe dazu, dass die Sicherheitsbehörden des Kantons und des Bundes im konkreten Fall keinen Einfluss auf die Umsetzung einer Anordnung nichtpolizeilicher Natur haben. Weder das Bundesamt für Polizei **fedpol**, der Nachrichtendienst des Bundes (**NDB**) noch die kantonalen Polizeibehörden seien in der Lage, nichtpolizeiliche Massnahmen zu beurteilen und sie anschliessend den polizeilichen Massnahmen gegenüberzustellen.

SP, SSV und SVSP begrüessen explizit die in Art. 23e Abs. 1 lit. b und c festgehaltene Subsidiarität von präventiv-polizeilichen Massnahmen gegenüber sozialen und strafprozessualen Massnahmen. Beantragt wird aber, dass die Einschätzung 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 wird. Der **SVS** erachtet die Betonung des Grundsatzes der Subsidiarität als essentiell, wenn es um die Frage des Eingriffs in Grundrechte geht.

GPS, Amnesty Int. kritisieren, diese Bestimmung gebe weder Anhaltspunkte dazu, welche Behörde die Wirksamkeit der sozialen, integrativen oder therapeutischen Massnahmen überprüfe, noch zu den Kriterien, die für diese Evaluation herangezogen würden.

Absatz 1 lit. c

CP zeigt sich von den Ausführungen im erläuternden Bericht zur Abgrenzung der präventiv-polizeilichen Massnahmen von der Tätigkeit der Strafverfolgungsbehörden nicht überzeugt.

Absatz 2

BE, SZ, ZH, SVP beantragen die Maximaldauer der vorliegenden Massnahmen auf ein Jahr zu erhöhen. Die einmalige Verlängerung um sechs Monate sei beizubehalten. Die Erfahrung habe gezeigt, dass Gefährderansprachen und ergänzende präventive Massnahmen erst nach einiger Zeit ihre Wirkung entfalten können. **TG** beurteilt die starre Befristung der Massnahmen, wie sie in dieser Bestimmung vorgesehen ist, als problematisch. Es sei ebenfalls nicht nachvollziehbar, warum die Massnahme nur einmalig verlängert werden könne. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass nicht alle Massnahmen besonders stark in die Rechte der betroffenen Person eingreifen, sei auf eine derart starre Regelung zu verzichten.

CP erachtet die Effizienz der präventiv-polizeilichen Massnahmen als wenig wahrscheinlich bei einer Begrenzung der Maximaldauer auf sechs Monate.

Absatz 3

Für **AG** ist unklar, was mit dem Zusatz „selbst wenn dies für die betroffenen Personen nicht erkennbar ist“ bezweckt wird. Es wird vorgeschlagen, im Bericht festzuhalten, dass die Pflicht der datenbeschaffenden Behörde gemäss Art. 18a des Bundesgesetzes über den Datenschutz respektive den kantonalen Datenschutzgesetzen bestehen bleibt, die betroffene Person über die Datenbeschaffung gemäss Art. 23e Abs. 3 BWIS zu informieren. Sollte eine andere Absicht bestehen, wäre dies im Gesetz und Bericht klar aufzuzeigen.

LU erachtet die Abklärung der Gefährlichkeit einer Person durch den Beizug aller zur Verfügung stehenden Informationen als nicht unproblematisch und eine gesamtschweizerische klare Regelung auf Bundesebene als wünschenswert.

Privatim und **SVS** beantragen, im Wortlaut dieser Bestimmung als auch in der auszuarbeitenden Botschaft sei deutlicher auf die Massgeblichkeit des kantonalen Rechts hinzuweisen. Der Vorgabe, dass die Kantone die Fallführung bzw. den Informationsaustausch der beim Bedrohungsmanagement beteiligten Stellen nach Massgabe ihres Rechts regeln, müsse genügend Nachdruck verliehen werden. **Privatim** macht einen Textvorschlag zur Anpassung der Bestimmung.

BVGer verweist darauf, dass sich aus dem Wortlaut der Bestimmung und der Botschaft nicht ergebe, ob es sich dabei um eine bloss formelle Kompetenzzuweisung handelt oder die Bestimmung einen materiellen Gehalt besitze. Gegebenenfalls wären fedpol und die Kantone jedoch weitgehend frei in der Wahl der Mittel zur Informationsbeschaffung und die Bestimmung geeignet, in das Recht auf persönliche Freiheit und den Schutz der Privatsphäre bzw. das Recht auf informationelle Selbstbestimmung einzugreifen. Offen bleibe schliesslich, welche (datenschutzrechtlichen) Grundsätze auf die Beschaffung und Bearbeitung der Personendaten anwendbar sind und welche (datenschutzrechtlichen) Ansprüche betroffenen Personen zustehen.

4.1.4 Art. 23f Antrag

UR erachtet es als notwendig, dass kantonale oder kommunale Behörden beim Bundesamt für Polizei Massnahmen beantragen können. Die Möglichkeit in dieser Bestimmung wird unterstützt. **ZG** beantragt, es sei im erläuternden Bericht deutlicher auf die Massgeblichkeit des kantonalen Rechts bei einem Antrag auf Erlass von Massnahmen zur Verhinderung terroristischer Straftaten hinzuweisen. Weiter wird beantragt, die Datenbearbeitung (Speichern, Bekanntgeben, Vernichten etc.) durch fedpol sei auf geeigneter Stufe zu regeln.

UNIL erachtet es als notwendig, dass diese Bestimmung, insbesondere Absatz 2, neu formuliert wird und macht einen Formulierungsvorschlag. **Privatim** führt aus, es sei unklar, ob die Informationsbeschaffung für den Antrag auf eine Massnahme gemäss dieser Bestimmung durch die kantonale Polizei oder durch den kantonalen Nachrichtendienst erbracht werden soll. Falls die Polizei eigenständig und in eigener Initiative Informationen beschaffen soll, brauche es dazu eine gesetzliche Grundlage, die den verantwortlichen Personen einen klaren Rahmen für die Datenbearbeitung gibt. Auch in der auszuarbeitenden Botschaft sei deutlicher auf die Massgeblichkeit des kantonalen Rechts hinzuweisen. Zudem enthalte der erläuternde Bericht keine Hinweise dazu, was mit den von den Kantonen übermittelten Personendaten passiere, wo diese gespeichert werden und für wie lange. Auch würden jegliche Angaben fehlen, was mit den übermittelten Daten passiert, wenn fedpol keine Massnahmen verfügt. Es wird deshalb beantragt, die Datenbearbeitung (speichern, bekanntgeben, löschen etc.) durch fedpol sei auf geeigneter Stufe zu regeln. **humanrights.ch** äussert sich kritisch zur Verhängung von Massnahmen ohne richterliche Genehmigung (mit Ausnahme des Hausarrests nach Art. 23I) durch fedpol. Zwar könne eine betroffene Person laut Art. 23g Abs. 2 gegen einen solchen Entscheid Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht einlegen; doch diese habe laut Art. 24g keine aufschiebende Wirkung. Auch sei die Beweislage höchst wahrscheinlich sehr intransparent, beruhe doch die Massnahme in den meisten Fällen auf Informationen des Nachrichtendienstes. Ausserdem werde die Beweislast in dem Sinne umgekehrt, dass die Zielperson den unmöglichen Beweis erbringen müsse, dass sie keine potentiell gefährliche Person sei. **grundrechte.ch** fordert die Streichung dieser Bestimmung, da die Informationen - die in der Praxis wohl hauptsächlich vom Nachrichtendienst eingeholt würden - weder überprüfbar seien noch nachvollziehbar sei, woher diese Informationen stammen.

4.1.5 Art. 23g Erlass von Massnahmen

Abs. 1

BE beantragt im Anschluss an den ersten Satz folgende Ergänzung vorzunehmen: „fedpol holt vorgängig die Zustimmung des für den Vollzug und die Kontrolle zuständigen Kantons ein“. Dies spreche letztlich eher für eine kantonale Zuständigkeit, allenfalls ergänzt durch eine gesetzlich verankerte Rücksprache- oder Informationsregelung zwischen Kanton und fedpol. **TG** schlägt folgende Anpassung des ersten Satzes vor: „fedpol hört vor Erlass einer Massnahme vorgängig den für den Vollzug und die Kontrolle zuständigen Kanton an.“ **TG** argumentiert dabei, die von fedpol angeordneten Massnahmen dürften keinesfalls der Fallbearbeitung zur Gefahrenabwehr des zuständigen Kantons zuwiderlaufen.

ZH beantragt es sei für die erforderliche Abstimmung und Koordination zu sorgen. Da sowohl Fallmanagement als auch Vollzug und Kontrolle der neuen BWIS-Massnahmen in der Verantwortung der Kantone liegen, wäre es nur folgerichtig, die verantwortlichen Stellen des betroffenen Kantons bzw. der betroffenen Kantone bei der Entscheidungsfindung auch stärker – als in der Vorlage vorgesehen – mitwirken zu lassen. Weiter dürften die vom fedpol angeordneten Massnahmen die Fallbearbeitung des Kantons im Rahmen seiner Aufgaben zur Gefahrenabwehr übersteuern oder zuwiderlaufen.

BVGer erachtet diese Bestimmung als u.U. missverständlich, da er in dem Sinne gelesen werden könne, dass fedpol nur über eine Massnahme nach Art. 23I (und die dortigen Ausnahmen) entscheidet. Uni BE beantragt eventualiter (sofern Art. 23I VE-BWIS entgegen ihrem Antrag beibehalten wird), dass Art. 23g Abs. 1 VE-BWIS dahingehend angepasst werde, dass die Massnahmen gemäss Art. 23h-23k VE-BWIS durch eine gerichtliche Behörde anzuordnen sind.

Privatim beantragt, die Entscheidkompetenz von fedpol zum Erlass von Massnahmen sei unter Berücksichtigung der rechtsstaatlichen Prinzipien über die Parteirechte nochmals zu prüfen. Aus grundrechtlicher Sicht stelle sich die Frage nach dem angemessenen Verfahren zur Überprüfung der Voraussetzungen. Die Vorlage PMT schaffe neue Kompetenzen für fedpol, die zulasten des Individuums gehen würden und die mit deren Verfahrensrechten und

Grundrechtsgarantien nicht vereinbar seien. **Uni BE** beantragt eventualiter (sollte Art. 23I VE-BWIS beibehalten werden), dass diese Bestimmung dahingehend angepasst werde, dass die Massnahmen gemäss Art. 23h-23k VE BWIS durch eine gerichtliche Behörde anzuordnen sind. fedpol sei kein von der Exekutive unabhängiges Organ und damit keine Gerichtsbehörde i.S.v. Art. 5 EMRK. Zwar eröffne Art. 23g Abs. 2 den Beschwerdeweg an das Bundesverwaltungsgericht. Zumindest bei Massnahmen gegen die kein Rechtsmittel ergriffen werde, liege aber keine „rechtmässige gerichtliche Anordnung“ i.S. v. Art. 5 Abs.1 lit. b EMRK vor. Auch der Haftgrund nach Art. 5 Abs. 1 lit. c scheidet aus, wonach dieser ausschliesslich im Rahmen eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens Anwendung findet.

Abs. 2

Für **AG** stellt sich die Frage, ob diese Formulierung auch die Beschwerdemöglichkeit beinhalte, wenn fedpol auf Antrag einer kantonalen oder kommunalen Behörde nicht tätig wird, von einer Massnahme absieht oder keine Massnahme verfügt.

UNIL formuliert einen Ergänzungsvorschlag für diese Bestimmung. **UNIL, DJS Amnesty Int., humanrights.ch** und **grundrechte.ch** halten zudem fest, die Möglichkeit der nachträglichen Überprüfung einer Massnahme durch das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) ersetze die fehlende gerichtliche Prüfung im Vorherein nicht. Zwar könne gegen den Entscheid von fedpol über den Erlass einer Massnahme beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde geführt werden, die Beschwerde habe aber einerseits keinerlei Suspensiveffekt, andererseits sei auch nicht präzisiert, wie gross der Ermessensspielraum des Gerichtes sei. Kann sich das Bundesverwaltungsgericht zum Inhalt des Entscheides äussern oder nur zum Verfahren? Falls es sich zum Inhalt äussern könne, sei unklar, ob es Zugang zu allen Beweismitteln habe. Es wird darauf verwiesen seitens BVGer sei ein Entscheid schwierig zu fällen, wenn der Antrag für die Massnahmen auf Informationen des Bundesnachrichtendienstes (NDB) beruht, die sich kaum überprüfen lassen würden bzw. sei unklar, inwieweit das BVGer überhaupt Einblick in die Informationen des NDB habe. Zudem handle es sich bei einer solchen Beschwerde ans BVGer gegenüber dem Strafverfahren um eine faktische Umkehr der Beweislast. **UNIL** regt den Einbezug des Zwangsmassnahmengerichtes an und schlägt einen verfahrensweg vor.

4.1.6 Art. 23h Meldepflicht

AR, BL, GL, GR, LU, UR, VS, KKJPD, SSV und SVSP äussern sich zustimmend zu dieser Bestimmung und halten sie für unproblematisch. Die Meldepflicht habe sich auch im Bereich der Strafverfolgung bewährt und dürfte problemlos umzusetzen sein. Die polizeilichen Instrumente der Gefahrenabwehr seien bereits in einigen kantonalen Polizeigesetzen geregelt und hätten sich in der Praxis bewährt. **BE** beantragt, die für den Vollzug, die Kontrolle und das Vorgehen bei Missachtung der Auflagen notwendigen (Begleit-)Massnahmen der zuständigen Behörden ausdrücklich zu regeln. **SVS** erachtet diese Bestimmung wesentlich im Rahmen einer Reintegrations- und Ausstiegsstrategie. Besondere Aufmerksamkeit sei der Bezeichnung und der Verantwortlichkeit dieser Fachstelle bei der Erarbeitung der Ausführungsbestimmungen zu diesem Gesetz zu widmen.

GPS, DJS, Amnesty Int., grundrechte.ch halten fest, es sei zu unklar definiert, wer mit dem Begriff „Fachperson“ gemeint sei – in Frage kämen beispielsweise die Polizei, der Bundesnachrichtendienst, Psychologen oder auch Sozialarbeiter – und was dementsprechend auch der Zweck dieser Massnahme sei. **GPS, DJS** sehen ein Gefahrenpotential, dass auf diesem Weg Informationen über andere Personen eingeholt werden könnten, falls der Nachrichtendienst des Bundes oder das Bundesamt für Polizei eine solche Aufgabe wahrnehmen würde. Dies müsse verhindert werden. **DJS** und **grundrechte.ch** weisen darauf hin, auch bei diesen Gesprächen müsse die betroffene Person ihre eigene Ungefährlichkeit/Unschuld beweisen, was einer nicht zu rechtfertigenden Umkehr der Beweislast gleichkomme. **Amnesty Int.** spricht sich dafür aus, dass eine solche Massnahme von einem Gericht und nicht von einer Polizeibehörde ausgesprochen werden müsse. Ohne

zusätzliche Präzisierung der Bestimmung lehnt Amnesty Int. diese ab. **humanrights.ch** merkt an, gemäss dem Wortlaut dieser Bestimmung könne es sich bei der Meldepflicht durchaus um etwas Anderes als eine Präsenzkontrolle handeln: Möglich sei damit, dass die Zielperson während Monaten wöchentlich zu einem Gespräch mit der Kantonspolizei vorgeladen und zu ihrem Beziehungsnetz oder auch zu ihrem Mobilitäts- und Internetverhalten ausgefragt werde. Die befragende Fachperson könne über direkte Beziehungen zum fedpol und zum Nachrichtendienst verfügen und über diese Stellen zusätzliche Informationen beziehen; bspw. könne der Befrager über präzise Bewegungsprotokolle der Zielperson verfügen, denn nach Art. 23m sei es problemlos möglich, die Zielperson zum Tragen von Fussfesseln zu verpflichten. Bleibe eine Zielperson einer solche Befragung unentschuldig fern könne gegen sie ein Hausarrest (Art. 23l) verhängt werden oder eine Freiheitsstrafe bis zu 3 Jahren oder eine Geldstrafe verhängt werden (Art. 23m). **ICJ** hält diese Meldepflicht angesichts des Gefährder-Potentials und dessen Fähigkeiten zur Volatilität für ungeeignet und damit unverhältnismässig. Dies gelte selbst dann, wenn sie durch Art. 23m (Verwendung von technischen Ortungsgeräten und Mobilfunklokalisierung) unterstützt werde, denn sie erfordere einen enormen personellen Aufwand. **UNIL** verweist darauf, dass die Massnahmen nach Art. 23h – 23l einer Verhältnismässigkeitsprüfung Stand halten müssen und formuliert einen Ergänzungsvorschlag für diese Bestimmung.

4.1.7 Art. 23i Kontaktverbot

AR, BL, GL, GR, UR, VS, KKJPD, SSV und SVSP äussern sich zustimmend und halten diese Massnahme für unproblematisch, da die polizeilichen Instrumente der Gefahrenabwehr bereits in einigen kantonalen Polizeigesetzen geregelt seien und sich in der Praxis bewährt hätten.

BE beantragt, die für den Vollzug, die Kontrolle und das Vorgehen bei Missachtung der Auflagen notwendigen (Begleit-)Massnahmen der zuständigen Behörden ausdrücklich zu regeln. **LU** hält fest, Kontaktverbote seien nur mit grossem Aufwand zu kontrollieren. Angesichts des raschen technischen Fortschritts und der sich daraus ergebenden Möglichkeiten bestünden insbesondere bei Kontaktverboten im virtuellen Raum Zweifel an der Umsetzung dieser Massnahme.

KA Schweiz betont, dass allfällige Kinderschutzmassnahmen, die zum gleichen Ziel führen könnten, Vorrang haben und fordert, dass in jedem Fall eine Meldung an die KESB eingereicht werden müsse, wenn diese Massnahme gegen minderjährige Personen in Betracht gezogen wird. Zudem sei zu ergänzen, dass Minderjährigen unmittelbar ein Anspruch auf Einsetzung einer Rechtsvertretung erwächst, wenn die Ergreifung dieser Massnahme in Betracht gezogen wird. **ICJ** bezweifelt die Geeignetheit und damit auch die Verhältnismässigkeit dieser Massnahme, denn dazu müssten ganze Gruppen oder jedenfalls die Drittpersonen entsprechend überwacht werden. Für **DJS, grundrechte.ch und Digit. Gesellschaft** stellt diese Bestimmung einen schweren Eingriff in die persönliche Freiheit der Betroffenen dar (verwiesen wird auf Art. 10 BV, Art. 8 EMRK, Art. 17 UNO-Pakt II). Zudem sei es inakzeptabel, dass Kontaktverbote gegen Kinder und Jugendliche ab 12 Jahren ausgesprochen werden könnten, da diese in der Regel noch zuhause leben. Schliesslich sei nicht nachvollziehbar, wie solche Verbote kontrolliert werden sollen, ohne die anderen Hausgenossen zu beeinträchtigen und es bestehe die Gefahr, dass die ganze Familie unter Generalverdacht gestellt werde. **humanrights.ch** beurteilt ein solches Kontaktverbot als klaren Eingriff in den Kerngehalt des Grundrechts der persönlichen Freiheit sowie der Versammlungsfreiheit. Die Bundesverfassung verbiete solche massiven Eingriffe selbst unter der Voraussetzung einer gesetzlichen Grundlage. Die Behauptung im Erläuternden Bericht (S. 9), dass sich die neuen Massnahmen „weitgehend an vergleichbaren, bereits bestehenden Instrumenten“, orientieren würden, sei im Falle des Art. 23i schlicht falsch. Diese Massnahme habe, was die Voraussetzungen und den Zweck angeht, keinerlei Ähnlichkeit mit Art. 67b StGB, welcher als Beleg angeführt werde. **Amnesty Int.** spricht sich dafür aus, dass eine solche Massnahme von einem Gericht und nicht von einer Polizeibehörde ausgesprochen werden müsse. Eine

solche Massnahme könne zudem unverhältnismässige Auswirkungen auf das private Leben haben, weshalb die Bestimmung zwingend präziser zu formulieren sei. Ohne zusätzliche Präzisierung der Bestimmung lehnt Amnesty Int. diese ab. **UNIL** verweist darauf, dass die Massnahmen nach Art. 23h – 23l einer Verhältnismässigkeitsprüfung Stand halten müssen und erachtet die Ergänzung einer Ausnahmebestimmung analog Art. 23j VE-BWIS („fedpol kann aus wichtigen Gründen Ausnahmen bewilligen“) für sinnvoll.

4.1.8 Art. 23j Ein- und Ausgrenzung

AR, BL, GL, GR, UR, VS, KKJPD, SSV und **SVSP** begrüßen diese Massnahme als wirksame präventiv-polizeiliche Massnahme, um gegen terroristische Gefährder vorzugehen. Sie halten diese Massnahme für unproblematisch, da die polizeilichen Instrumente der Gefahrenabwehr bereits in einigen kantonalen Polizeigesetzen geregelt seien und sich in der Praxis bewährt hätten. **LU** bemerkt, diese Massnahme zeitige erfahrungsgemäss bei einer gewissen Klientel nicht die notwendige, abschreckende Wirkung und sei analog zu den Kontaktverboten nur mit grossem Aufwand zu kontrollieren. **BE** beantragt, die für den Vollzug, die Kontrolle und das Vorgehen bei Missachtung der Auflagen notwendigen (Begleit-)Massnahmen der zuständigen Behörden ausdrücklich zu regeln.

GPS erachtet diese Massnahme als einschneidend oder gar kontraproduktiv, da sie die persönliche Freiheit massgeblich einschränken und erhebliche Auswirkungen auf den Alltag der Betroffenen haben könne.

KA Schweiz betont, dass allfällige Kinderschutzmassnahmen, die zum gleichen Ziel führen könnten Vorrang haben und fordert, dass in jedem Fall eine Meldung an die KESB eingereicht werden muss, wenn diese Massnahme gegen minderjährige Personen in Betracht gezogen wird. Zudem sei zu ergänzen, dass Minderjährigen unmittelbar ein Anspruch auf Einsetzung einer Rechtsvertretung erwächst, wenn die Ergreifung dieser Massnahme in Betracht gezogen wird. **ICJ** hält fest, dass Zuweisungen in bestimmte Gebiete oder Fernhaltegebote bezüglich bestimmter Gebiete immer spezifisch personenbezogen zu begründen seien, damit Einschränkungen der Bewegungsfreiheit verhältnismässig sind. Zudem seien die Voraussetzungen für eine „Ein- und Ausgrenzung“ nach dieser Bestimmung recht offen und unbestimmt. Ob es in der halbgeheimen Terrorismusabwehr gelinge, verhältnismässige personenbezogene Zuweisungen zu verfügen, erscheine fraglich. Sicherlich lasse sich eine (solche) Massnahme mit den technischen Mitteln nach Art. 23m VE-BWIS leichter überwachen, aber die Geeignetheit der Massnahme hänge von der Zuverlässigkeit sofort wirksamer „flankierender Massnahmen“ (polizeiliche Ressourcen für sofortige Observation oder Festnahme, wenn Verletzung der Ein- oder Ausgrenzung mit technischen Mitteln festgestellt wird) ab. **Amnesty Int.** spricht sich dafür aus, dass eine solche Massnahme von einem Gericht und nicht von einer Polizeibehörde ausgesprochen werden müsse. Ohne zusätzliche Präzisierung der Bestimmung lehnt Amnesty Int. diese ab. **humanrights.ch** sieht mit dieser Bestimmung die bestehende Tendenz der unverhältnismässigen Einschränkung der Bewegungsfreiheit in einem inakzeptablen Mass in ein Extrem getrieben. Es sei mehr als besorgniserregend, wenn fedpol ohne jede konkrete und stichhaltige Begründung, nur aufgrund der Einstufung einer Person als Gefährder/in, beliebige Rayonverbote verhängen könne. **Digit. Gesellschaft** spricht von einem massiven Eingriff in die persönliche Freiheit.

4.1.9 Art. 23k Ausreiseverbot

AR, BL, GL, GR, UR, VS, KKJPD sind mit dieser Bestimmung einverstanden und halten diese Massnahme für unproblematisch, da die polizeilichen Instrumente der Gefahrenabwehr bereits in einigen kantonalen Polizeigesetzen geregelt seien und sich in der Praxis bewährt hätten. **LU** merkt an, dass die Schweiz auch ohne Reisepapiere – insbesondere auf dem Schienen- und Strassennetz oder über die „grüne Grenze“ – verlassen werden könne, befürwortet aber eine gesetzliche Grundlage für die Beschlagnahme ausländischer Reiseausweise. **BE**

beantragt, die für den Vollzug, die Kontrolle und das Vorgehen bei Missachtung der Auflagen notwendigen (Begleit-)Massnahmen der zuständigen Behörden ausdrücklich zu regeln. **TG** erachtet es als wichtig, dass die zuständigen Polizeibehörden des Bundes und der Kantone das jeweils zuständige Migrationsamt umgehend informieren, damit ein allfällig laufender Wegweisungsvollzug ausgesetzt werden kann. Zu präzisieren sei in den Erläuterungen, welche Behörde welche „Ersatzausweise“ (gemäss Absatz 4) auszustellen hat.

KA Schweiz betont, dass allfällige Kinderschutzmassnahmen, die zum gleichen Ziel führen könnten Vorrang haben und fordert, dass in jedem Fall eine Meldung an die KESB eigereicht werden muss, wenn diese Massnahme gegen minderjährige Personen in Betracht gezogen wird. Zudem sei zu ergänzen, dass Minderjährigen unmittelbar ein Anspruch auf Einsetzung einer Rechtsvertretung erwächst, wenn die Ergreifung dieser Massnahme in Betracht gezogen wird.

Amnesty Int. spricht sich dafür aus, dass eine solche Massnahme von einem Gericht und nicht von einer Polizeibehörde ausgesprochen werden müsse. Ohne zusätzliche Präzisierung der Bestimmung lehnt **AI** diese ab. **UNIL** verweist darauf, dass die Massnahmen nach Art. 23h – 23l einer Verhältnismässigkeitsprüfung Stand halten müssen und erachtet die Ergänzung einer Ausnahmebestimmung analog Art. 23j VE-BWIS („fedpol kann aus wichtigen Gründen Ausnahmen bewilligen“) für sinnvoll.

4.1.10 Art. 23l Eingrenzung auf eine Liegenschaft

AR, BL, GL, GR, UR, VS, KKJPD, SSV und **SVSP** begrüßen diese Massnahme als taugliches und rechtsstaatlichen Grundsätzen genügendes Instrument, welches den polizeilichen Handlungsspielraum erweitere. Verwiesen wird auf andere europäische Länder, die analoge Möglichkeiten in ihren einschlägigen Gesetzen statuiert haben.

BE beantragt, die für den Vollzug, die Kontrolle und das Vorgehen bei Missachtung der Auflagen notwendigen (Begleit-)Massnahmen der zuständigen Behörden ausdrücklich zu regeln. **SO** erscheinen die genannten Ausnahmemöglichkeiten bei einem derart hohen Risikopotential als nicht angemessen und beantragt deren ersatzlose Streichung. Ausserdem habe fedpol die antragstellende Behörde zwingend anzuhören, bevor über eine Ausnahme vom Hausarrest entschieden werde. **LU** merkt an, diese Massnahme stelle bei einer gewissen zeitlichen Dauer einen gravierenden Eingriff in die Grundrechte einer Person dar, welcher wohl nur in Extremfällen verfügt werden könne und einer gerichtlichen Überprüfung Stand halten müsse. Die Kontrolle bzw. praktische Umsetzung werde für die Behörden herausfordernd sein.

Die **SP** lehnt die vorgeschlagene Ermöglichung eines Hausarrests für Gefährderinnen und Gefährder ab. Es bestehe mit der Möglichkeit einer strafprozessualen Untersuchungshaft gestützt auf Art. 221 StPO bereits ein ausreichendes Instrumentarium für einen Freiheitsentzug zum Schutz der Bevölkerung vor terroristischen Straftaten. Zudem werden die im Erläuternden Bericht genannten Anhaltspunkte für eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben als zu wenig gravierend erachtet. **GLP** lehnt die Anordnung von „Präventivhaft“ durch das fedpol ab und fordert den Bundesrat auf, anhand von konkreten Fallbeispielen darzulegen, in welchen Fällen einer konkreten Gefährdung die Anordnung von Untersuchungs- oder Sicherheitshaft durch die Strafverfolgungsbehörden nicht ausreiche.

Uni BE und **grundrechte.ch** beantragen die Streichung dieser Bestimmung. Mangels eines einschlägigen Haftgrundes lasse sich der Freiheitsentzug durch die Eingrenzung auf eine Liegenschaft gemäss Art. 23l VE-BWIS nicht rechtfertigen und verstosse gegen Art. 5 EMRK. Sollte die Bestimmung dennoch beibehalten werden, sei eine Anpassung von Art. 23g Abs. 1 BE-BWIS erforderlich, um den Anforderungen von Art. 5 EMRK gerecht zu werden. **ICJ** äussert schwerste Bedenken, dass diese Massnahme praktisch einer Derogation von Art. 5 Abs. 1 lit. c EMRK gleichkomme. Wenn es faktisch zu einer Ausserkraftsetzung einer so wichtigen rechtsstaatlichen Bestimmung der EMRK kommen würde, so wäre dies nur auf der Grundlage von Art. 15 Abs. 1 EMRK zulässig und an enge Voraussetzungen gebunden. **ICJ**

merkt zusätzlich an, die Geeignetheit dieser Massnahme hänge von der Zuverlässigkeit sofort wirksamer „flankierender Massnahmen“ ab. Ein Observations- oder Interventionsteam müsste jederzeit sofort einsatzfähig sein. **DJS** geht dieser Artikel zu weit, da hier, trotz gerichtlicher Genehmigung, mehr eine Strafe – faktisch sei es eine Freiheitsstrafe - als eine präventive Massnahme zu erkennen sei. Damit verstosse diese Regelung klar gegen das Legalitätsprinzip und das Bestimmtheitsgebot und stelle einen schweren Eingriff in die persönliche Freiheit dar. **Amnesty Int.** spricht sich dafür aus, dass diese Massnahme von einem Gericht und nicht von einer Polizeibehörde ausgesprochen werden müsse. Amnesty Int. führt aus, dass eine solche Massnahme einen schweren Eingriff in die persönliche Freiheit darstelle, welche auch Auswirkungen auf andere Grundrechte, namentlich die Bewegungsfreiheit, das Recht auf Schutz der Privatsphäre und der Familie oder auch das Recht auf Arbeit habe. Aus Sicht von **humanrights.ch** sei Art. 23I ausschliesslich als Sanktion in Bezug auf die Nichtverfolgung polizeilicher Massnahmen zu verstehen und mit Art. 5 Abs. 1 Bst. c EMRK nicht vereinbar. Beantragt wird die ersatzlose Streichung dieser Bestimmung. **Digit. Gesellschaft** spricht von einer Form von Freiheitsentzug.

Absatz 2

ICJ hält eine Observation für die Kontrolle der Ausnahmen nach dieser Bestimmung für unverzichtbar.

Absatz 4 und 7

BE regt an, im erläuternden Bericht zu beschreiben, warum kein „einheitlicher“ Rechtsmittelweg auf Bundesebene möglich ist. **TG** erachtet es als nicht sinnvoll, bei präventiven Aufgaben des Bundes im Bereich der Verhinderung von Straftaten in der Bundeszuständigkeit die Kompetenz zur Anordnung und Überprüfung einer Massnahme den kantonalen Zwangsmassnahmengerichten zuzuweisen. Im Hinblick auf eine einheitliche Behandlung der Materie sei es sinnvoller, diese Aufgabe dem Bundesstrafgericht zuzuweisen.

Uni BE und **grundrechte.ch** beantragen, dass die Fristen in Art. 23I Abs. 4 E-BWIS entsprechend den Bestimmungen der eidgenössischen Strafprozessordnung (Art. 224 Abs. 2 und Art. 226 Abs. 1 StPO) angepasst werden. **DJS** und **Amnesty Int.** geben zu bedenken, auch wenn fedpol die angeordnete Massnahme dem zuständigen Zwangsmassnahmengericht zur Prüfung der Rechtmässigkeit und Angemessenheit unterbreiten müsse, sei nicht garantiert, dass das Gericht Zugang zum gesamten Dossier habe und einen Entscheid in Kenntnis der gesamten Umstände fällen könne. Gemäss **DJS** und **grundrechte.ch** sollte zudem der Begriff „Angemessenheit“ durch „Verhältnismässigkeit“ ersetzt werden; eine Einschränkung auf eine „Angemessenheitsprüfung“ werde abgelehnt.

Absatz 6

SO beantragt, es sei die Möglichkeit zu überdenken, jederzeit ein Gesuch um Aufhebung der Massnahme einzureichen und die Anzahl zulässiger Gesuche auf einmal während drei Monaten zu beschränken.

SVP äussert Vorbehalte gegenüber dem Recht des Gefährders, jederzeit ein Gesuch um Aufhebung der Anordnung, eine bestimmte Liegenschaft nicht zu verlassen, einreichen zu können. Beantragt wird eine Formulierung dieses Absatzes, wonach ein Gesuch um Aufhebung der Massnahme einmalig bei ihrer Anordnung und nochmals bei einer allfälligen Verlängerung gestellt werden könne.

grundrechte.ch fordert die Anpassung dieser Bestimmung, in dem Sinne, dass betroffene Personen jederzeit eine sofortige gerichtliche Überprüfung verlangen können. Ausserdem stelle sich auch hier die Frage, wie das Gericht und die beschuldigte Person die Information

überprüfen bzw. widerlegen wolle, insbesondere wenn der Antrag auf Informationen des Nachrichtendienstes beruhen, die kaum überprüfbar seien.

4.1.11 Art. 23m Verwendung von technischen Ortungsgeräten und Mobilfunklokalisierung

AR, BL, GL, GR, VS, KKJPD sehen in dieser Massnahme eine massgebliche Entlastung für die kantonalen Vollzugsbehörden, wobei wichtig sei, dass eine einheitliche Praxis erfolge und den Kantonen keine prohibitiven Kosten für den Einsatz dieser Vollzugsmittel entstehen.

LU merkt an, die luzernischen Behörden würden über wenig Erfahrung verfügen und das Verhältnis von Wirksamkeit und Aufwand werde sich erst noch zeigen. **BE** beantragt, die für den Vollzug, die Kontrolle und das Vorgehen bei Missachtung der Auflagen notwendigen (Begleit-)Massnahmen der zuständigen Behörden ausdrücklich zu regeln. **SO** führt aus, die Überwachung mittels technischer Massnahmen könne sinnvoll zu einem ressourcenschonenderen Einsatz der Korpsmitarbeitenden beitragen. Damit die kantonalen Polizeibehörden auch nach Inkrafttreten des PMT in der Lage sind, ihren bestehenden gesetzlichen Aufgaben nachzukommen, seien die vorgeschlagenen allzu strengen Voraussetzungen für den Einsatz der technischen Ortungsgeräte und für die Lokalisierung der gefährdenden Person über Mobilfunk zu überdenken. Ausserdem wird die beispielhafte Aufzählung von Anhaltspunkten angeregt, welche für eine Vermutung wie gefordert sprechen können. **FR** ist skeptisch hinsichtlich der praktischen Umsetzung und vertritt die Ansicht, diese Überwachungsmassnahmen seien mit Aufkommen der neuen Technologien der Telekommunikation kaum mehr umsetzbar. **FR, VD** unterstützen eine Überwachung „a posteriori“, da eine Echtzeitüberwachung den Vollzugsbehörden bzw. den kantonalen Polizeibehörden wesentliche Kosten entstehen lassen würden und aktuell technisch wenig verlässlich seien; präziserweise sollte im Vorentwurf selbst der Ausschluss der Echtzeitüberwachung erwähnt werden, nicht nur im erläuternden Bericht. Schliesslich solle fedpol für die Besorgung des elektronischen Überwachungsmaterials zuständig sein. **UR** merkt an, es dürfe nicht ausser Acht gelassen werden, dass diese Aufgabe einen erhöhten personellen und finanziellen Aufwand zur Folge habe. Gerade in diesem Bereich erwarte UR, dass der Bund gegenüber den Fernmeldeanbietern härtere Auflagen mit günstigeren Tarifen erteilt. Aufwendungen in der Grössenordnung des „Falles Rapperswil“ seien für den Kanton UR schlicht nicht tragbar. Deshalb werde erwartet, dass die Kosten der letztlich vom Bund angeordneten „PMT-Massnahmen“ vom Bund übernommen werden. **GE** und **TI** verweisen auf die technische Limitierung und die Grenzen in der Anwendung von elektronischen Fussfesseln. **TI** stellt zudem fest, die technischen Ortungsgeräte könnten auch bei Minderjährigen verfügt werden und verweist darüber hinaus auf die Problematik der Definition der für die Anordnung und Aufhebung einer solchen Massnahme kompetenten Behörde.

ICJ macht darauf aufmerksam, dass der Einsatz der technischen Mittel nach Art. 23m VE-BWIS zur Ortung einer mit einer Beschränkung belegten Person einer zusätzlichen Rechtfertigung bedürfe. Diese sei notwendig, weil das informationelle Selbstbestimmungsrecht (nach Art. 13 Abs. 2 BV/Art. 8 EMRK) sowie die persönliche Freiheit inkl. der Bewegungsfreiheit (nach Art. 10 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 1 BV sowie Art. 8 EMRK) zusätzlich durch die Datenerhebung eingeschränkt würden. **KA Schweiz** betont, dass allfällige Kinderschutzmassnahmen, die zum gleichen Ziel führen könnten Vorrang haben und fordert, dass in jedem Fall eine Meldung an die KESB eigereicht werden muss, wenn diese Massnahme gegen minderjährige Personen in Betracht gezogen werde. Zudem sei zu ergänzen, dass Minderjährigen unmittelbar ein Anspruch auf Einsetzung einer Rechtsvertretung erwächst, wenn die Ergreifung dieser Massnahme in Betracht gezogen wird. **DJS** erachtet diese Massnahme als schweren Eingriff in die Privatsphäre, welcher aus Verhältnismässigkeitsüberlegungen nicht gerechtfertigt sei. Zudem bestehe die Gefahr, dass die Behörde mit diesen Mitteln weitere Informationen sammle, die über den Kontrollzweck der Massnahme hinausgehen. **Amnesty Int.** weist darauf hin, dass eine solche Massnahme mit grosser Zurückhaltung und nur gestützt auf einen konkreten Verdacht anzuordnen sei.

Amnesty Int. vertritt die Ansicht, dass diese Massnahme nicht angewendet werden dürfe bei Personen, bei denen kein konkretes Delikt, sondern nur der Verdacht besteht, potentiell gefährlich zu sein. **humanrights.ch** erachtet diese Bestimmung, insbesondere den Einsatz elektronischer Fussfesseln, aus menschenrechtlicher Sicht als hochproblematisch und lehnt sie ab.

Abs. 1 lit.b

AG beantragt die ersatzlose Streichung.

Abs. 1 lit. c

BVGer wirft die Frage auf, ob der Begriff „Fahndung“ nicht durch „Massnahme“ zu ersetzen sei.

Absatz 2

GR äussert Bedenken hinsichtlich des praktischen Nutzens; es erscheine fraglich, ob eine Überwachung in Form des Electronic Monitorings einerseits überhaupt praktisch durchführbar sei und andererseits den gewünschten Nutzen erzielen könne. Mangels Echtzeitüberwachung könnten die aufgezeichneten Daten erst nachträglich ausgewertet werden, womit eine präventive Wirkung nicht gegeben sei. **SG** weist darauf hin, dass mit der elektronischen Überwachung weder terroristische Anschläge noch Fluchten bzw. ein Untertauchen verhindert werden könnten. Für gefährliche Personen würde sich die elektronischen Überwachung im Einzelfall gegebenenfalls auch nicht eignen.

Abs.3

SO gibt zu bedenken, es sei nicht auszuschliessen, dass von den Kantonen als prohibitiv wahrgenommene Gebühren dazu führen könnten, zur Kostenvermeidung auf die Anordnung technischer Überwachungsmassnahmen zu verzichten. Der Bundesrat habe diese unerwünschte Folge bei der Festlegung der Gebührenhöhe gebührend zu berücksichtigen.

grundrechte.ch fordert die Streichung dieses Absatzes. Es handle sich um einen schweren Eingriff in die Privatsphäre. Es sei nicht ersichtlich, wieso eine Mobilfunklokalisierung erforderlich sei, wenn das Gesetz bereits eine Lokalisierung mittels technischer Ortungsgeräte vorsehe. Zu denken sei hier an die Möglichkeit von Lauschangriffen, welche das revidierte BÜPF und das revidierte NDG den Behörden gebe.

Abs. 4 Bst. b

Privatim beurteilt kritisch, dass diese Bestimmung Zufallsfunde zulässt, die nicht mit der Bekämpfung einer terroristischen Bedrohung im Zusammenhang stehen. Die Auswertung der Daten gehe damit weiter, als dies im Strafverfahren zulässig wäre. Beantragt wird die Anpassung der Bestimmung und es wird ein Textvorschlag gemacht (im Sinne der Beschränkung der Zulässigkeit der Ortungsdaten auf die strafrechtliche Verfolgung von schwerwiegenden Straftaten).

Abs. 6

AG verweist auf Definitionsprobleme und beantragt, den Passus „Die zuständige Behörde legt fest, welche Personen die Daten auswerten dürfen“ durch „Die zum Vollzug der Massnahme zuständige Behörde trifft geeignete Massnahmen, um die Daten vor missbräuchlicher Verwendung zu schützen“ zu ersetzen.

4.1.12 Art. 23n Vollzug der Massnahme

BS hinterfragt diese Bestimmung hinsichtlich eines unverhältnismässigen Koordinationsbedarfes zwischen den Behörden und verlangt, dass Kantone, welche die Massnahmen nicht selbst beantragt haben, insbesondere aus prozessökonomischen Gründen auch nicht für deren Kontrolle und Vollzug verantwortlich sein sollen. **SZ** erachtet die generelle Zuweisung des Vollzugs bzw. der Kontrolle der Massnahmen an die Kantone als fragwürdig. Würden die Kantone den Vollzug übernehmen, stelle sich die Frage, wie die Kantone vom Bund hierfür entschädigt würden. In aufwändigen Einzelfällen könnten auf einen Kanton massive Kosten zukommen. Analog zur Kostenübernahme für rechtskräftige Urteile der Bundesgerichtsbarkeit, die durch die Kantone vollzogen werden, wäre auch hier eine adäquate Kostenregelung angezeigt. Es wird beantragt in der Botschaft entsprechende Ergänzungen vorzunehmen. **GR** beantragt ergänzend eine Regelung zur Kostenübernahme zu treffen: Vollziehe der örtlich zuständige Kanton eine von den Bundesbehörden angeordnete Massnahme, so habe der Bund den betreffenden Kanton für die Kosten dieses Vollzuges zu entschädigen. (in Analogie zu Art. 74 Abs. 5 StBOG, wo KKJPD eine gesetzlich geregelte Kostenübernahme durch den Bund beantragt). ZH zeigt sich erstaunt, dass die Kantone bei der Entscheidungsfindung nicht einbezogen werden, obwohl der Vollzug der neu eingeführten Massnahmen Sache der Kantone ist. Noch zu klären sei zudem die Frage, ob das fedpol die Massnahme selber vollziehen müsse, wenn die Kantone sich dazu ausserstande erklären. **ZG** beantragt, diese Bestimmung sei dahingehend zu ergänzen, dass auch die sogenannte gesicherte Unterbringung für Gefährderinnen und Gefährder (GUG) erfasst wird. Im Weiteren beantragt ZG die Erwähnung des Grenzwachtkorps (GWK) sei aus den Ausführungen im erläuternden Bericht zu streichen. **SO** beantragt die Änderung der Kann-Formulierung: Im Bericht werde das durch fedpol und Kanton gemeinsam vorzunehmende Fallmanagement mehrfach genannt; überdies habe fedpol den beantragenden Kanton in seinen Vollzugsaufgaben gebührend zu unterstützen. **TI** erachtet mehrere Bereiche des Vollzuges als problematisch; so werde mit dieser Bestimmung der Grundsatz nach Art. 4 Abs. 2 BWIS umgekehrt, wonach die Kantone dem Bund Amts- und Vollzugshilfe leisten, soweit der Bund nach Verfassung und Gesetz für die innere Sicherheit verantwortlich ist. Auch die Schaffung kantonaler Stellen, die über die sozialen, medizinischen und polizeilichen Massnahmen innerhalb des Kantons Kenntnis haben sollen, würden sowohl wesentliche finanzielle, logistische und personelle Ressourcen, als auch Anpassungen des kantonalen Rechts erfordern. **VD** wünscht Präzisierungen hinsichtlich der kantonal zu bezeichnenden Stellen, welche über die in den Kantonen hängigen sozialen, medizinischen und polizeilichen Massnahmen Kenntnis haben, etwa zur Trennung von Sicherheitsaspekt und sozialpädagogischem Ansatz.

Privatim beantragt, die Erwähnung des Grenzwachtkorps sei aus den Erläuterungen zu streichen.

Absatz 2

BE beantragt, nebst der ausdrücklichen Erwähnung besonderer Kontroll- und Vollzugsmassnahmen bei den einzelnen Massnahmen, seien auch die kantonalen Gesetze zur Gefahrenabwehr (vorwiegend Polizeigesetze) für anwendbar zu erklären, soweit diese nicht je nach Sachverhalt ohnehin bereits zur Anwendung kommen. **ZG** beantragt folgende Textanpassung: „Die mit dem Vollzug der Massnahme beauftragten Behörden dürfen, soweit die zu schützenden Rechtsgüter es rechtfertigen, polizeilichen Zwang und polizeiliche Massnahmen anwenden. Das jeweilige kantonale Polizeigesetz ist anwendbar.“ **SO** weist auf einen gewissen Schulungsbedarf ab Inkrafttreten des PMT hin, da bislang nur ein kleiner Teil der Korpsangehörigen gestützt auf das ZAG sowie auf das kantonale Gesetz über die Kantonspolizei sicherheitspolizeilich handeln.

4.1.15 Art. 24f Altersgrenze

FR beantragt, dass die Massnahmen nach Art. 23i – 23k und 23m in sehr subsidiärer Art und Weise verhängt und sozialen, integrativen oder therapeutischen Massnahmen der Vorzug gegeben wird.

SP fordert eine Textanpassung und macht einen Formulierungsvorschlag. Sie vertritt die Ansicht, sämtliche Massnahmen des VE-BWIS sollten nur gegenüber Erwachsenen nicht aber gegenüber Kindern und Jugendlichen möglich sein. Bei minderjährigen Gefährderinnen und Gefährdern sollten hingegen die Massnahmen des Zivilrechts greifen, d.h. in der Zuständigkeit der KESB liegen ggf. unter Einbezug der Polizei. **GPS** beantragt die Streichung dieser Bestimmung: Fraglich sei die Kompatibilität mit der UN-Konvention über die Rechte des Kindes dieser sehr tief angesetzten Altersgrenzen.

DJS, grundrechte.ch und **Digit. Gesellschaft** argumentieren, diese Massnahme stehe im Widerspruch mit den Zielsetzungen des schweizerischen Jugendstrafrechts und sei schliesslich auch geeignet, den Massnahmen des NAP zuwiderzulaufen. Die Altersgrenze sei klar anzuheben.

ICJ hält es für höchst fraglich, ob 12- bis 15-jährige Kinder für diese polizeilichen Massnahmen über die notwendige dezisive Kompetenz verfügen. Zudem sei für sie keine besondere rechtliche Betreuung vorgesehen. Aus Sicht ICJ widersprechen die Regelungen dieser Bestimmung dem Sinn und Geist von Art. 11 BV, den Grundsätzen der Kinderrechtskonvention (KRK), besonders von deren Art. 37 und 40 sowie den diversen Empfehlungen des Europarates bezüglich einer kinderfreundlichen Polizei und Justiz. Auch **Amnesty Int.** beurteilt die Altersgrenzen als sehr tief und bezweifelt deren Kompatibilität mit der UN-Kinderrechtskonvention. **humanrights.ch** erachtet diese Bestimmung aus menschenrechtlicher Sicht als hochproblematisch und lehnt sie ab.

4.1.16 Art. 24g Aufschiebende Wirkung

DJS und **grundrechte.ch** halten fest, gerade angesichts der fehlenden richterlichen Überprüfung bei allen Massnahmen ausser beim Hausarrest, dürfe zumindest die aufschiebende Wirkung einer Beschwerde gegen die Massnahme nicht entzogen werden. **grundrechte.ch** fordert zusätzlich, dass der beschuldigten Person die gleichen „prozessualen Garantien“ zukommen wie im Strafverfahren, insbesondere das Aussageverweigerungsrecht und der Grundsatz „in dubio pro reo“.

4.1.17 Art. 29a Vergehen

LU ist mit dieser Bestimmung einverstanden.

Digit. Gesellschaft sieht hier eine Kriminalisierung junger Menschen. Untergraben werde damit auch die individuelle Arbeit, welche der Nationale Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus vorsehe.

4.1.18 Art. 29b Strafverfolgung

LU ist mit dieser Bestimmung einverstanden.

4.2 Ausländergesetz vom 16. September 2005²

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

AR, BL, FR, GL, VS, KKJPD begrüßen den vorgesehenen Administrativhaftgrund der Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit zur Sicherstellung einer Ausschaffung ausdrücklich. Es stelle sich aber die Frage, ob die vorgeschlagene Eingrenzung und der neue Ausschaffungsgrund in spezifischen Einzelfällen genügende Massnahmen zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit darstellen. **SO, GE** bezweifeln die Eignung des gewöhnlichen Regimes der Administrativhaft zur ausreichenden Gewährleistung der Sicherheit. Die vorgesehene Option zur Verhängung eines Kontaktverbotes wird als zu lasch erachtet. Werde eine Person, welche auf Erkenntnisse von fedpol die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet, in Haft genommen oder belassen, so sei dem Bedrohungspotential angemessen Rechnung zu tragen und sie oder er gesondert von anderen Personen in einem Gefängnis unterzubringen und die Kontakte behördlich zu kontrollieren. **GR** verweist auf diese Bestimmung und erachtet den neu vorgesehenen Administrativhaftgrund der Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit als einschneidendste Massnahme des Entwurfs. **FR** führt aus, es sei unverzichtbar, dass die Behörden, im Besonderen fedpol, den kantonalen Migrationsbehörden auf schriftlichem Weg genügend Beweiselemente zustellen, die die Bedrohung aufzeigen und dass im Weiteren diese Dokumentation zur Rechtfertigung der Administrativhaft bzw. der gesonderten Unterbringung verwendet werden kann. Ausgeschlossen sei das Abstellen des kantonalen Migrationsdienstes auf eine mündliche oder streng vertrauliche Information.

SG merkt an, bereits aus der Zuständigkeit des Bundes bei Gefährdungen der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz heraus erweise sich eine kantonale Zuständigkeit bei den Migrationsbehörden für die Anordnung von Haft als nicht zielführend.

ZG beantragt, der Haftgrund der Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz aufgrund von Erkenntnissen von fedpol sei auf Gesetzesstufe zu präzisieren.

VD wünscht folgende Textergänzung: „Um die Durchführung eines Wegweisungsverfahrens, eines Ausweisungsverfahrens nach geltendem Recht oder eines strafrechtlichen Verfahrens...“ Diese Ergänzung erlaube einen Ausländer in Haft zu nehmen während der Zeit, die fedpol für die Vorbereitung des Ausweisungsentscheides gemäss Art. 68 AuG benötigt.

GLP fordert eine bessere Begründung dafür, weshalb die bestehenden Möglichkeiten, Ausländerinnen und Ausländer in Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft zu nehmen, nicht genügen sollen. Jeder neue Haftgrund müsse das Verfassungs- und Völkerrecht beachten und insbesondere verhältnismässig sein.

SSV merkt an, die Haftanordnung könne ausschliesslich durch die zuständige Migrationsbehörde verfügt werden. Es sei zwingend notwendig, dass die zuständige Fremdenpolizei, analog der unter der massgebenden Bestimmung aufgeführten Transportpolizei der SBB, im Abrufverfahren Zugriff auf das automatisierte Personen- und Sachfahndungsregistersystem erhält. **NKVF** empfiehlt, die aus Sicht von fedpol als Erkenntnisse zu bezeichnenden Tatbestände zu definieren und den Begriff zu konkretisieren. Darüber hinaus erscheine die Aufnahme eines weiteren Haftgrundes aufgrund der bereits heute bestehenden Gründe (namentlich Art. 76 Abs. 12 Bst. b Ziff. 4 AuG), als nicht notwendig. **ICJ** hält fest, Erkenntnisse von fedpol über eine allfällige Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz würden keinesfalls ausreichen, um die klaren Anforderungen von Art. 5 Abs. 1 Bst. c EMRK und der Praxis des EGMR dazu zu erfüllen. **DJS** und **grundrechte.ch** halten diese Bestimmung für unnötig bzw. beantragt grundrechte.ch die Streichung. Bereits heute könne das fedpol gemäss Art. 67 Abs. 4 AuG ein Einreiseverbot gegen Personen erlassen bzw. bestünden die rechtlichen Grundlagen im AuG für die Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft. Zudem führe diese Bestimmung zu einer Präventivhaft, die auf unklaren Kriterien abgestützt sei („Erkenntnisse von fedpol“). **Privatim** erachtet die neu eingeführten

² SR 142.20

Haftgründe als zu unpräzise und vage formuliert, was fedpol zu viel Auslegungsspielraum ermögliche. Es wird beantragt, die Bestimmungen seien auf Gesetzesstufe zu präzisieren. **humanrights.ch** erachtet diese Bestimmung aus menschenrechtlicher Sicht als hochproblematisch und lehnt sie ab.

4.2.2 Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 1

SSV erachtet es als zwingend notwendig, dass die zuständige Fremdenpolizei, analog der unter der massgebenden Bestimmung aufgeführten Transportpolizei der SBB, im Abrufverfahren Zugriff auf das automatisierte Personen- und Sachfahndungsregistersystem erhält. **NKVF** empfiehlt, die aus Sicht von fedpol als Erkenntnisse zu bezeichnenden Tatbestände zu definieren und den Begriff zu konkretisieren. Darüber hinaus erscheine die Aufnahme eines weiteren Haftgrundes aufgrund der bereits heute bestehenden Gründe (namentlich Art. 76 Abs. 12 Bst. b Ziff. 4 AuG), als nicht notwendig. **ICJ** hält fest, Erkenntnisse von fedpol über eine allfällige Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz würden keinesfalls ausreichen, um die klaren Anforderungen von Art. 5 Abs. 1 Bst. c EMRK und der Praxis des EGMR dazu zu erfüllen. **humanrights.ch** erachtet diese Bestimmung aus menschenrechtlicher Sicht als hochproblematisch und lehnt sie ab.

4.2.3 Art. 76a Abs. 2 Bst. j

NKVF äussert dieselben Bedenken wie bei den Haftgründen nach Art. 75 und 76 AuG. Die Ausdehnung der gemäss Dublin-III-Verordnung verlangten Anzeichen für eine „erhebliche Fluchtgefahr“ würde kaum eine Änderung bewirken. Aus Sicht von **ICJ** genügt diese Bestimmung den Anforderungen der EMRK nicht, weil wiederum bloss eine Generalklausel verwendet werde. Zudem sei fraglich, ob mit diesen pauschalen Gründen die gerichtliche Überprüfung der Haft nach Art. 80 Abs. 2 ff. AuG gegenüber terroristischen Gefährdern ausreichend offen und fair durchgeführt werden könne. **DJS** und **grundrechte.ch** halten diese Bestimmung für obsolet bzw. beantragt grundrechte.ch die Streichung, da bereits heute die rechtlichen Grundlagen im AuG vorhanden seien, um gegen Personen, die die „innere oder äussere Sicherheit“ der Schweiz gefährden, Einreiseverbote zu erlassen bzw. sie in Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft zu nehmen. **Privatim** erachtet die neu eingeführten Haftgründe als zu unpräzise und vage formuliert, was fedpol zu viel Auslegungsspielraum ermögliche. Es wird beantragt, die Bestimmungen seien auf Gesetzesstufe zu präzisieren.

4.2.4 Art. 81 Abs. 5

AG vertritt die Ansicht, für eine obligatorische Überprüfung von Kontaktverboten bestehe keine Rechtsgrundlage im AuG. **FR** führt aus, es sei unverzichtbar, dass die Behörden, im Besonderen fedpol, den kantonalen Migrationsbehörden auf schriftlichem Weg genügend Beweiselemente zustellen, die die Bedrohung aufzeigen und dass im Weiteren diese Dokumentation zur Rechtfertigung der Administrativhaft bzw. der gesonderten Unterbringung verwendet werden kann. Ausgeschlossen sei das Abstellen des kantonalen Migrationsdienstes auf eine mündliche oder streng vertrauliche Information. **SG** führt aus, es erscheine höchst problematisch, dass Migrationsbehörden über sachfremde (Sicherheit-)Massnahmen verfügen. Zudem entspreche es nicht dem Ziel der ausländerrechtlichen Haft, die Haftbedingungen aufgrund von Sicherheitsbedenken einzuschränken. Die im Zusammenhang mit dem Kontaktverbot vorgeschlagene Bestimmung würde vom Trennungsgrundsatz (Trennung von ausländerrechtlich bzw. strafrechtlich inhaftierten Personen) abweichen. Jedenfalls sei aber die Möglichkeit vorzusehen, dass in diesen Sonderfällen für die Dauer des Kontaktverbotes auch die Unterbringung in einer anderen Vollzugseinrichtung, die nicht dem Vollzug der ausländerrechtlichen Haft dient, möglich werde.

Uni BE beantragt die Streichung des zweiten Satzes dieser Bestimmung. Die vorgeschlagene Bestimmung genüge einer Verhältnismässigkeitsprüfung nicht. Fraglich seien sowohl die Eignung den verfolgten Zweck (Verhinderung von Radikalisierung) zu erreichen, als auch die

Erforderlichkeit, um allfälliger Radikalisierung Mitinhaftierter entgegenzuwirken. Darüber hinaus vermöge diese Bestimmung der Anforderung einer genügend bestimmten gesetzlichen Grundlage zur Anforderung von Einzelhaft nicht zu genügen. Abzulehnen sei diese Bestimmung schliesslich auch, weil sie zu einer unzulässigen Angleichung der Administrativhaft zum Straf- und Massnahmenvollzug führen würde. **DJS** und **grundrechte.ch** halten fest, es sollten zumindest die Voraussetzungen der Anordnung der Massnahmen klar definiert werden, um zumindest eine verfassungs- und menschenrechtskonforme Auslegung der Norm zu ermöglichen. Diese Bestimmung werde den menschenrechtlichen Mindestanforderungen nicht gerecht, da für die Betroffenen nicht ersichtlich sei, wann eine solche Einzelhaft bzw. ein Kontaktverbot angeordnet wird. Eine gerichtliche Überprüfung sei nicht vorgesehen. Schliesslich sei die Bestimmung diskriminierend, da sie sich primär gegen Menschen mit muslimischem Hintergrund richte. **grundrechte.ch** fordert die Streichung dieser Bestimmung

4.2.5 Art. 98c

GLP begrüsst, dass die Zusammenarbeit und Koordination zwischen fedpol und dem Staatssekretariat für Migration (SEM) im Bereich der Terrorismuserkennung und –bekämpfung verbessert werden soll.

4.3 Asylgesetz vom 26. Juni 1998³

4.3.1 Art. 98c

GLP begrüsst, dass die Zusammenarbeit und Koordination zwischen fedpol und dem Staatssekretariat für Migration (SEM) im Bereich der Terrorismuserkennung und -bekämpfung verbessert werden soll.

4.4 Bundesgesetz vom 20. Juni 2003⁴ über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich

4.4.1 Art. 9 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 Bst. c Ziff. 1

GE beantragt, den Satzteil „den Bundesbehörden im Bereich der inneren Sicherheit“ um „sowie die kantonalen Vollzugsorgane“ zu ergänzen. **ZG** beantragt, der Begriff „Bundesbehörden im Bereich des Polizeiwesens“ sei durch „Bundesbehörden im Bereich der inneren Sicherheit“ zu ersetzen.

Aus Sicht **ICJ** sind die ausschliesslichen Online-Zugriffsbefugnisse von Bundesbehörden, besonders von fedpol und des Bundesnachrichtendienstes auf gewisse Dateien des Staatssekretariates für Migration (SEM), sowohl verfassungsrechtlich wie aus der Natur der Aufgaben der Polizei und Kantone nicht zu rechtfertigen. Ohnehin müsste dies für den Nachrichtendienst des Bundes mit einer Änderung des NDG verbunden werden. Wenn aber Online-Zugriffe als unerlässlich erachtet werden, müssten sie den kantonalen Polizei- und Justizorganen auch zur Verfügung stehen. **Privatim** erachtet es als weder schlüssig noch nachvollziehbar, weshalb in Abs. 1 Bst. c der Begriff „den Behörden im Bereich des Polizeiwesens“ in „den Behörden im Bereich der inneren Sicherheit“ umgewandelt werden soll.

³ SR 142.31

⁴ SR 142.51

4.5 Ausweisgesetz vom 22. Juni 2001⁵

4.5.1 Art. 12 abs. 2 Bst. g

GE beantragt eine Ergänzung dieses Artikels um „sowie die kantonalen Vollzugsorgane“.

4.6 Strafgesetzbuch⁶

4.6.1 Art. 78 Buchstabe d

SG, ZH erscheint diese Ergänzung in rechtsstaatlicher Hinsicht richtig. Inwieweit sich entsprechende Kontaktbeschränkungen zwischen inhaftierten Personen im Vollzugsalltag tatsächlich begründen und umsetzen lassen, werde die Praxis zeigen. Zudem stelle sich die Frage weshalb eine solche Sondernorm beim Vollzug von Freiheitsstrafen geschaffen werden solle, nicht aber beim Vollzug von Massnahmen (Art. 90 Abs. 1 StGB), wo sich die gleiche Problematik stelle. Sicherzustellen sei – bspw. mit einem Verweis in Art. 1 Abs. 2 des Jugendstrafgesetzes (JStG) – dass die entsprechenden Normen für Personen jeden Alters gelten.

GLP ist im Grundsatz damit einverstanden, dass Einzelhaft angeordnet werden kann, um die Beeinflussung von Mitgefangenen durch terroristisches Gedankengut zu verhindern. Die Massnahme dürfe aber nur als letztes Mittel angeordnet werden, wenn keine mildere Massnahme möglich ist. Sie sei zu befristen und regelmässig zu überprüfen. Auf der anderen Seite habe der Bund die Kantone als Strafvollzugsverantwortliche dazu anzuhalten, die Betreuung von Gefährdern sicherzustellen und Mitgefangene vor einer Beeinflussung zu schützen. Er solle sie dabei mit geeigneten Mitteln unterstützen. SP erachtet die vorgeschlagene Ermöglichung von Einzelhaft als kontraproduktiv und fordert den Verzicht auf die Einführung von Art. 78 lit. d VE-StGB. Es handle sich dabei um einen schwerwiegenden Eingriff in die persönliche Freiheit und würde wohl erst recht zu einer Ablehnung von staatlicher Autorität und damit verbundener Radikalisierung von Gefangenen führen. GPS verweist auf die Erfahrungen anderer Staaten, wonach Präventionsmassnahmen und Begleitung „potentiell Radikalierter“ effizienter seien als Einzelhaft.

Uni BE, NKVF, humanrights.ch, grundrechte.ch beantragen die Streichung dieser Bestimmung. Uni BE äussert, die vorgeschlagene Bestimmung genüge einer Verhältnismässigkeitsprüfung nicht. Fraglich erscheine sowohl die Eignung als auch die Erforderlichkeit der vorgeschlagenen Massnahme. Ebenso fraglich sei, ob der weit gefasste Wortlaut eine hinreichende Gefährlichkeit voraussetze, welche die Anordnung von Einzelhaft rechtfertigen könne. Ferner umfasse bereits der Wortlaut dieser Bestimmung den Schutz Dritter in der „Aussenwelt“, sodass bei Vorliegen klarer Indizien, welche eine tatsächliche Gefährdung für die Öffentlichkeit begründen, bereits nach geltendem Recht Einzelhaft angeordnet werden könnte. NKVF spricht die Empfehlung aus, stattdessen soziale, integrative oder therapeutische Massnahmen in den Einrichtungen des Freiheitsentzugs zu fördern. NKVF verweist im Weiteren auf die Einhaltung grundlegender Verfahrensgarantien bei Anordnung und Vollzug von Einzelhaft im Einzelfall. Schliesslich habe die Überprüfung der Anordnung mindestens alle 3 Monate zu erfolgen, wobei mit zunehmender Dauer auch die Anforderungen an deren Begründungspflicht steigen. Die relevanten Entscheide müssten sorgfältig dokumentiert, nachvollziehbar und für die betroffene Person jederzeit zugänglich sein. Dabei sei stets darauf zu achten, dass der eingewiesenen Person das rechtliche Gehör gewährt, eine Kopie der Verfügung ausgehändigt werde und die Beschwerdemöglichkeiten aufgezeigt werden. Amnesty Int. spricht sich gegen die Einzelhaft in der vorgeschlagenen Form aus bzw. wird die Angabe der Maximaldauer beantragt. ICJ merkt an, auch bei dieser Bestimmung zeige sich die kritisierte Einseitigkeit der Vorlage und hinterfragt, warum eine

⁵ SR 143.1

⁶ SR 311.0

solche Bestimmung nicht auch für gewalttätige Mafiosi gelte. Ebenso wirf ICJ die Frage auf, wie sichergestellt werden könne, dass diese Massnahmen den europäischen „prison rules“ entspricht und entsprechend begründet und begrenzt wird. **DJS** und grundrechte.ch verweisen darauf, dass bereits heute nach Art. 78 lit. b StGB Einzelhaft bei konkreter Gefahr angeordnet werden könne und strenge Voraussetzungen im Sinne des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung (CPT) einzuhalten seien.

4.7 Bundesgesetz vom 23. Dezember 2011⁷ über den ausserprozessualen Zeugenschutz

4.7.1 Art. 34 Abs. 2 und 3

SO lehnt die Änderung der bisher geltenden Kostenregelung mit Nachdruck ab. Es bestehe kein Sachzusammenhang zur Vorlage und es würden im erläuternden Bericht Angaben fehlen, inwiefern und weshalb sich die geltende Aufteilung als „zu starr“ erwiesen haben soll. Sollte an der Neuverteilung festgehalten werden, müssten die Kantone umgekehrt Einfluss auf die Personaldotierung der Zeugenschutzstelle nehmen können.

4.8 Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994⁸ über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes und gemeinsame Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit mit anderen Staaten

ICJ vertritt die Auffassung, dass die Bekämpfung der Internetkriminalität von der Materie der Terrorismusbekämpfung getrennt werden sollte. Die Polizeiaufgaben in der Internetkriminalität gingen weit über die Terrorismusbekämpfung hinaus, weshalb es eine eigenständige Gesetzgebung sowie parallele interkantonale Massnahmen der Kantone brauche. Bund und Kantone müssten auch dieselben Verfahrenstechniken und Methoden einsetzen. Zudem müsse der polizeiliche Kampf gegen die Internetkriminalität zwingend mit den Anstrengungen des VBS koordiniert werden. Die betreffenden Teile des PMT sollten von den Hauptteilen getrennt werden. Im weiteren Verfahren, auch vor dem Parlament, sollten sie mit einer besonderen Vorlage separat behandelt werden.

4.8.1 Art. 1 Abs. 3 und 4

Die **SVP** fordert, dass zur Bekämpfung der Internetkriminalität keine neuen Einrichtungen gegründet werden, sondern auf bestehende Strukturen zurückgegriffen wird. **GLP** begrüsst, dass der Bund im Bereich der Bekämpfung der Internetkriminalität koordinierend und unterstützend tätig sein kann und zu diesem Zweck auch Vereinbarungen mit den Kantonen abschliesst.

4.8.2 Art. 2 Einleitungssatz und Bst. e^{bis}

TG begrüsst grundsätzlich sehr, dass die Internetkriminalität ausdrücklich als Bereich bezeichnet wird, in dem die Zentralstellen Ermittlungen im Vorfeld eines Strafverfahrens durchführen. Allerdings wird darauf hingewiesen, dass diese Aufgabe, wenn sie konsequent wahrgenommen werden soll, sehr viel Personal benötige. **ZG** beantragt, in dieser Bestimmung sei „insbesondere im Bereich der Internetkriminalität“ zu streichen. **BE** lehnt eine Ausdehnung der Ermittlungstätigkeiten auf Fälle mit kantonaler Zuständigkeit klar ab. Die Zentralstellen sollen lediglich die Internetkriminalität im Bereich der Bundeszuständigkeit bekämpfen.

SSV und **SVSP** beantragen, es sei zu prüfen, ob es tatsächlich notwendig ist, dass diese neue Vorermittlungskompetenz entgegen der eigentlichen Zweckbestimmung der Vorlage, nicht auf

⁷ SR 312.2

⁸ SR 360

mutmasslich terroristische Sachverhalte beschränkt werde, sondern im Rahmen der gesamten Strafverfolgungszuständigkeit der Bundesbehörden angewendet werden könne.

Digit. Gesellschaft verweist darauf, dass Vorbereitungshandlungen für schwere Straftaten im Sinne von Art. 260bis StGB und Art. 260ter E-StGB bereits heute strafbar sind und erachtet weiterführende „kriminalpolizeiliche Ermittlungen im Vorfeld eines Strafverfahrens“ daher als unnötig. Bereits heute würden sich massive Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen der verdeckten Fahndung und der verdeckten Ermittlung in kantonalen Polizeigesetzen oder im eidgenössischen Strafprozessrecht ergeben.

4.8.3 Art. 3a Verdeckte Fahndung im Internet und in elektronischen Medien

BE beantragt, es sei mit entsprechenden gesetzlichen Regelungen zu verhindern, dass die Zentralstellen des Bundes regelmässige Vorfeldabklärungen zu Straftaten, welche in kantonaler Kompetenz liegen, vornehmen und dann den Fall dem Kanton zuschieben. **ZG** beantragt, im Titel seien „im Internet und in elektronischen Medien“ zu streichen. Der Absatz 1 sei zudem wie folgt zu ändern: „Zur Erkennung und Bekämpfung von terroristischen Straftaten können die Zentralstellen im Rahmen der kriminalpolizeilichen Ermittlungen nach Art. 2 Bst. e^{bis} Angehörige der Polizei als verdeckte Fahnderinnen und Fahnder einsetzen, insbesondere auch im Internet und in den elektronischen Medien, deren wahre Identität und Funktion nicht erkennbar ist. Die ermittelnde Person darf dabei keine durch Urkunde abgesicherte falsche Identität verwenden.“ Absatz 2 sei wie folgt zu ändern: „hinreichende Anzeichen bestehen, dass es zu Verbrechen oder Vergehen kommen könnte“.

SP fordert eine Textanpassung und macht einen Formulierungsvorschlag. Sie anerkennt zwar die Notwendigkeit der Ermöglichung einer verdeckten Fahndung im Internet und den elektronischen Medien zur Terrorismusbekämpfung, erachtet aber die vorgeschlagene Lösung aus zwei Gründen als problematisch: Einerseits seien die Voraussetzungen für die Anordnung einer solchen verdeckten Fahndung zu gering. Andererseits sei der Verzicht auf einen richterlichen Genehmigungsvorbehalt respektive die alleinige Entscheidkompetenz der Leitung der Bundeskriminalpolizei rechtsstaatlich heikel. **GLP** begrüsst, dass auch die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes verdeckte Fahndungen im Internet und elektronischen Medien durchführen können. Im Gesetz sei allerdings zu ergänzen, wie lange eine verdeckte Fahndung im Einzelfall höchstens dauern könne. Zudem sei zu präzisieren, was mit „elektronischen Medien“ in Absatz 1 gemeint ist, die neben dem Internet erwähnt werden. Die jederzeitige Rechtsstaatlichkeit von verdeckten Ermittlungstätigkeiten in der digitalen Medienwelt sei durch geeignete Mittel sicherzustellen.

Privatim begrüsst, dass die verdeckte Fahndung im Internet und in elektronischen Medien auf Delikte, deren Verfolgung in die Zuständigkeit des Bundes fällt, beschränkt wird. Auch wird begrüsst, dass die verdeckte Fahndung nur zur Erkennung und Bekämpfung von schweren Straftaten beschränkt ist. Trotzdem werde äusserst kritisch zur Kenntnis genommen, dass die umschriebenen Straftatbestände sämtliche Straftaten umfassen, die in Bundeszuständigkeit fallen und „hinreichende Anhaltspunkte“ für die Anordnung einer verdeckten Fahndung gemäss dieser Bestimmung ausreichen. **ICJ** ist der Auffassung, dass die Bekämpfung der Internetkriminalität von der Terrorismusbekämpfung getrennt werden sollte. Es brauche eine eigenständige Gesetzgebung sowie parallele interkantonale Massnahmen der Kantone. **SSV** und **SVSP** halten es für fraglich, ob die Darstellung des erläuternden Berichtes, dass Vorermittlungen ausschliesslich auf das Erkennen bereits erfolgter Straftaten beschränkbar sind, zutrifft. Entsprechend bleibe unklar, was zu erfolgen hat, wenn Vorermittlungen des Bundes Hinweise auf möglicherweise bevorstehende Straftaten ergeben. Im erläuternden Bericht sei im Übrigen näher zu beleuchten, wie mit möglichen Auswirkungen der fallinitiierten Vorermittlungen und verdeckten Fahndungen durch die BKP auf die kantonalen Strafbehörden umzugehen sei. **grundrechte.ch** und **Digit. Gesellschaft** sehen bereits heute massive Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen verdeckter Fahndung und verdeckter Ermittlung in kantonalen Polizeigesetzen oder im eidgenössischen Strafprozessrecht im Rahmen von Ermittlungen im Internet. Da das ZentG keine verdeckte

Ermittlung vorsehe, sei – um Abgrenzungsschwierigkeiten und eine gesetzliche Lücke zu verhindern – Art. 3a E-ZentG in „verdeckte Ermittlung“ gegen Internetkriminalität umzubenennen. Das Genehmigungsverfahren müsse analog zu Art. 289 StPO ausgerichtet werden und Art. 3a Abs. 6 E-ZentG eine Mitteilungspflicht sinngemäss zu Art. 289 StPO enthalten.

Absatz 3

TG erachtet es im Hinblick auf eine einheitliche Behandlung der Materie als sinnvoller, den Entscheid über die Fortsetzung der Aufgabe dem Bundestrafgericht zuzuweisen.

Absatz 6

grundrechte.ch und **Digit. Gesellschaft** erachten diesen Absatz als ungenügend und lehnen ihn ab. Dieser Absatz müsse eine Mitteilungspflicht analog zu Art. 298 StPO enthalten.

4.8.4 Art. 3b Ausschreibung von Personen und Sachen zur verdeckten Registrierung oder gezielten Kontrolle

GLP anerkennt, dass die verdeckte Registrierung und gezielte Kontrolle wichtige Instrumente bei der Ermittlungstätigkeit sein können, und wird daher im Grundsatz begrüsst. Angesichts der weitgehenden Einschränkungen der Grundrechte der betroffenen Personen würden diese Mittel allerdings ungenügend begründet und daher in der vorliegenden Form abgelehnt. Der Anwendungsbereich dieser Instrumente sei klar zu begründen, ihr Anwendungsbereich zu präzisieren und zeitlich zu begrenzen.

Abs. 2 Bst. a

Privatim beurteilt den Begriff „schwere Straftaten“ als zu unpräzise. Aufgrund der Schwere des Grundrechtseingriffs müsse dem Prinzip der Verhältnismässigkeit und dem Bestimmtheitsgebot besondere Beachtung geschenkt werden. Privatim beantragt die Anpassung dieser Bestimmung und macht einen Textvorschlag.

4.9 Bundesgesetz vom 13. Juni 2008⁹ über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes

ICJ vertritt auch diesen Teil der Vorlage betreffend die Auffassung, dass die Bekämpfung der Internetkriminalität von der Materie der Terrorismusbekämpfung getrennt werden sollte. Die betreffenden Teile des PMT sollten von den Hauptteilen getrennt werden. Im weiteren Verfahren, auch vor dem Parlament, sollten sie mit einer besonderen Vorlage separat behandelt werden.

4.9.1 Art. 10 Absatz 4 Buchstabe e und f

TG erscheint die Aufnahme der EZV in den Kreis derer, die im Abrufverfahren Zugriff auf Daten von Strafverfahren im Zuständigkeitsbereich des Bundes erhalten sollen, als fragwürdig. Die Grundsatzfrage bezüglich Aufgaben und Stellung der EZV müsse transparent diskutiert und entschieden werden.

GLP begrüsst, dass der Informationsaustausch in den Art. 10 ff. BPI zwischen den Behörden verbessert werden soll und die Transportpolizei der SBB künftig mittels Abrufverfahren personenbezogene Angaben im Fahndungssystem des Bundes (RIPOL) abrufen kann.

⁹ SR 361

Privatim beantragt die Streichung der Zugriffe des SEM, GWK und der SBB-Transportpolizei mittels Abrufverfahren. Stattdessen sei der Datenaustausch auf dem Weg der Amtshilfe vorzusehen. Die vorgesehene Ausweitung der Zugriffe auf das SEM und GWK seien mit dem Zweck des Subsystems nach Art. 10 BPI unvereinbar. Das Gleiche gelte für die vorgesehene Ausweitung der Zugriffe auf das Subsystem nach Art. 11 BPI. Statt mit den vorgeschlagenen Zugriffserweiterungen eine kaum kontrollierbare Online-Verbreitung von sensiblen Daten in Kauf zu nehmen, seien externe Verwaltungsstellen über den Weg der Amtshilfe mit den notwendigen Informationen zu versorgen.

4.9.2 Art. 11 Absatz 5 Buchstabe e und f

Privatim beantragt die Streichung der Zugriffe des SEM, GWK und der SBB-Transportpolizei mittels Abrufverfahren. Stattdessen sei der Datenaustausch auf dem Weg der Amtshilfe vorzusehen.

4.9.3 Art. 12 Absatz 6 Buchstabe d und e

Privatim beantragt die Streichung der Zugriffe des SEM, GWK und der SBB-Transportpolizei mittels Abrufverfahren. Stattdessen sei der Datenaustausch auf dem Weg der Amtshilfe vorzusehen.

4.9.4 Art. 14 Abs. 3 Best. d

Privatim beantragt die Streichung der Zugriffe des SEM, GWK und der SBB-Transportpolizei mittels Abrufverfahren. Stattdessen sei der Datenaustausch auf dem Weg der Amtshilfe vorzusehen.

4.9.5 Art. 15 Absatz 1 Buchstabe gbis und Absatz 4 Buchstabe k

SSV beantragt, es sei ergänzend zur Transportpolizei der SBB folgender Wortlaut einzufügen: „die zuständige Migrationsbehörden und die Transportpolizei der SBB: ...“.

Privatim beantragt die Streichung der Zugriffe des SEM, GWK und der SBB-Transportpolizei mittels Abrufverfahren. Stattdessen sei der Datenaustausch auf dem Weg der Amtshilfe vorzusehen.

4.9.6 Art. 17b Datenweitergabe

BVGer wirft die Frage auf, ob nicht auch die Datenweitergabe an das SEM möglich sein müsse und insoweit lit. b zu ergänzen wäre. Zudem wir die Aufnahme einer lit. c „an das Bundesverwaltungsgericht und das Bundesgericht“ beantragt. Diese Rechtsgrundlage sei nicht nur für Verfahren gemäss dem neuen 5. Abschnitt des E-BWIS erforderlich, sondern auch im Rahmen von Beschwerden in Asylverfahren, im Ausländerrecht sowie nach dem NDG nötig. **ICJ** beurteilt diese Bestimmung als sehr problematisch. Hier sei ein ausdrücklicher Vorbehalt der Beachtung des *ordre public* und besonders der Menschenrechte anzubringen, damit diese internationale Weitergabe nicht an Länder wie die Türkei, Iran, Ägypten oder Saudi-Arabien erfolge, die Terrorismus-Informationen als Hauptvorwurf gegen die politische Opposition verwenden und zu deren gewaltsamen Verfolgung einsetzen.

4.10 Zwangsanwendungsgesetz vom 20. März 2008¹⁰

4.10.1 Art. 20a Durchsuchung von Räumen, Gegenständen und Fahrzeugen

ZG und **Privatim** beantragen der Begriff „Gegenstände“ sei zu präzisieren. Privatim hält fest, die Bestimmung gehe über den eigentlichen Zweck der Vorlage PMT hinaus. Die Durchsuchung von elektronischen Geräten stelle einen schweren Eingriff in die Privatsphäre der Betroffenen dar. Deshalb müsse unbedingt geklärt werden, ob mit der Durchsuchung von Gegenständen auch das Auslesen von Smartphones, Tablets und Computern gehöre. Weiter sei auch zu klären, was passiere, wenn Passwörter nicht bekannt sind oder bekannt gegeben werden.

4.11 Bundesgesetz vom 18. März 2016¹¹ betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs

SO beantragt, die per 1. März 2018 erfolgte Gebührenerhöhung um 60% sei zu überdenken. Die eingesetzte Arbeitsgruppe, welche mögliches Sparpotential und u.a. eine Jahrespauschale prüfe, habe ihre Arbeit zeitnah vorzunehmen.

4.12 Stellungnahmen zu Themen, die im Vorentwurf nicht geregelt sind

AG vertritt die Meinung, dass der Ausschluss des polizeilichen Instrumentariums in einem laufenden Strafverfahren nicht sachgerecht wäre. Vielmehr müsse es möglich sein, selbst in einem laufenden Strafverfahren die gemäss diesem Vorentwurf geeigneten polizeilichen Massnahmen zu ergreifen, wenn es nicht um Fragen der Strafverfolgung, sondern der Gefahrenabwehr geht. Diese Frage sei nochmals zu prüfen und der Entwurf entsprechend abzuändern.

AR, BL, GL, GR, SH, SO, TG, VS, KKJPD schlagen vor, die Einführung einer sogenannten gesicherten Unterbringung für Gefährderinnen und Gefährder (GUG) in Betracht zu ziehen, welche zudem eine ausdrückliche formell-gesetzliche Grundlage benötige. Diese könnte in Ergänzung zu den vorgeschlagenen polizeilichen Massnahmen, namentlich zur Eingrenzung auf eine Liegenschaft, im vorliegenden Gesetzesprojekt geschaffen werden.

SG möchte ergänzende Ausführungen zu den Wechselwirkungen mit der Thematik „Asyl“. Die in der Anwendung des Asylrechts liegenden Umgehungsmöglichkeiten seien durch den Bund ganzheitlich zu eruieren und alsdann gesetzgeberisch zu beheben. Ebenso wenig geregelt sei im Vorentwurf das Vorgehen, wenn die Vollzugsbehörden des Kantons eine angeordnete Massnahme nach Art. 23e-m BWIS von Beginn an oder im Verlauf nicht vollziehen kann oder wenn sich die Massnahmen zur Erreichung des angestrebten Ziels als nicht geeignet erweisen. In diesen Fällen müsse die kantonale Vollzugsbehörde an das fedpol gelangen und die Aufhebung oder Änderung der Massnahmen beantragen können.

BVGer führt aus, dass seines Erachtens nicht genügend geregelt sei, wenn eine Vorinstanz für ihre Entscheidung auf geheime Akten abstellt. Konsequenz der heutigen Regelung sei, dass in allen Verfahren, in denen für die Entscheidung auf solche Akten - beispielsweise auf Informationen ausländischer Nachrichtendienste oder Erkenntnisse des NDB - abgestellt werden müsse, die Beschwerden gutzuheissen sind; denn die vorbehaltlose Verwendung ohne Akteneinsicht sei verfassungswidrig. Es bestehe damit aktuell das Risiko, dass auf gewisse (entscheidrelevante) Tatsachen nicht abgestellt werden könne und der Entscheid der Vorinstanz dementsprechend abgemildert oder sogar aufgehoben werde. So wären bspw. entsprechende Einreisesperren aufzuheben oder die genehmigungsbedürftigen Überwachungsmassnahmen des Nachrichtendienstes als widerrechtlich zu bezeichnen. BVGer regt an, dass sich das BJ mit dieser Frage befasst.

¹⁰ SR 364

¹¹ SR ...

Für **ICJ** ist mit den vorgeschlagenen polizeilich-präventiven Massnahmen die Frage nicht beantwortet, was zu geschehen hat, falls eine Person als hochgradig gefährlich angesehen wird, aber entweder noch keine strafbare Vorbereitungshandlung begangen hat oder – ohne jeden Resozialisierungserfolg – aus der Strafverbüssung entlassen worden ist. Wollte man hier wirksam eingreifen, bliebe nur die Inhaftierung. Sie wäre gleich auszugestalten, wie die verfassungskonforme Verwahrung, denn diese ist nach Ablauf der konkret auferlegten oder hypothetischen Strafdauer auch keine straf-, sondern eine polizeirechtliche Massnahme (Gefahrenabwehr).

ICJ ist im Weiteren der Auffassung, dass die Materie der Internetbekämpfung von der Terrorismusbekämpfung getrennt werden sollte und in einen grösseren Zusammenhang gestellt gehört. Es brauche eine eigenständige Gesetzgebung sowie parallele interkantonale Massnahmen der Kantone. Es wird beantragt, die betreffenden Teile der Vorlage (Ziff. 8 und 9) von den Hauptteilen zu trennen und im weiteren Verfahren, auch vor dem Parlament, mit einer gesonderten Vorlage separat zu behandeln.

KA Schweiz beantragt, es müssten über den erläuternden Bericht hinaus auch im Gesetzestext Ausführungen zur Wahrung des Wohls des Kindes konkretisiert und verankert werden.

Privatim führt aus, bereits heute seien die Kompetenzen von fedpol in zahlreichen Spezialerlassen verstreut und die damit verbundene Datenbearbeitung auf zahlreiche Datenbanken und Applikationen verteilt. Es wird beantragt, dass die Kompetenzen von fedpol in einem umfassenden, eigenen Erlass transparent und übersichtlich geregelt werden.

Flughafen Zürich, SWISS und **CUSTODIO** beantragen, dass die Revision zusätzlich genutzt wird, um das Luftfahrtgesetz (LFG) so abzuändern, dass die bestehende Praxis des Einbezugs der Kantonspolizei bei der Zuverlässigkeitsprüfung gesetzlich verankert wird. Weiter sollen auch die nötigen Präventionsmassnahmen zur Verhinderung von Terroranschlägen auf den Luftverkehr zur Verfügung stehen. Im Vordergrund stehe insbesondere eine klare Regelung der Zusammenarbeit und dem Informationsaustausch zwischen Flughafenhaltern und Sicherheitsbehörden zur Überprüfung des Sicherheitsrisikos von im Sicherheitsbereich tätigen Personen. Es werden in diesem Zusammenhang mehrere Anträge formuliert.

1 Privatperson (U. Arbenz) beantragt, diese Gesetzesvorlage dazu zu nutzen auch die Kompetenzen der im öffentlichen Verkehr eingesetzten Transportpolizei zu regeln. Insbesondere seien der Transportpolizei dieselben Rechte zum Abruf von Personendaten zuzugestehen, wie sie dem Grenzwachtkorps zur Verfügung stehen. Darüber hinaus sei die Motion 13.072 korrekt umzusetzen. U. Arbenz formuliert verschiedene Anpassungsvorschläge.