



Schweizerischer Städteverband SSV

per Email info@stadteverband.ch

Zürich, 7. März 2018

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen der Konferenz der Städtischen Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren KSSD danken wir Ihnen für die Einladung zur Teilnahme an der eingangs erwähnten Vernehmlassung.

Grundsätzliches

Wir erachten die im erläuternden Bericht vorgenommene Auslegeordnung und Einschätzung zur terroristischen Bedrohung in der Schweiz als zutreffend. Der gewählte Ansatz, das heute zur Verfügung stehende Instrumentarium zu erweitern und in den Bereichen Prävention, Repression, Schutz und Krisenvorsorge zu ergänzen, ist aufgrund der in- und ausländischen Erfahrungen nachvollziehbar. Die vorgeschlagenen Massnahmen und Gesetzesanpassungen, insbesondere aber die Möglichkeit zur verstärkten Koordination der verschiedenen Anstrengungen auf allen Staatsebenen erscheinen insofern grundsätzlich sinnvoll.

Fragen ergeben sich aus Sicht der KSSD 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.

Zudem ist für uns nicht ohne weiteres erkennbar, wie das wirksame Ineinandergreifen der neuen polizeilichen Massnahmen mit den bestehenden präventiven Instrumenten sowie nachrichtendienstlichen Aktivitäten tatsächlich gewährleistet werden kann.

Die KSSD ist aufgrund der Erfahrungen in den Städten nach wie vor überzeugt, dass Radikalisierung an der Wurzel anzupacken ist. Universelle und gezielte Prävention sind die günstigsten und effektivsten Mittel zur Verhinderung von gewalttätigem Extremismus. Die KSSD erwartet vom Bund, dass er auch in diesem Bereich den Städten unterstützend zur Seite steht – namentlich bei der Umsetzung des Nationalen Aktionsplans zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus NAP. Konzentriert der Bund seine Mittel darauf, polizeiliche Wirkungsbereiche an



sich zu ziehen und überlässt er dabei die Präventionsarbeit weiterhin Kantonen und Gemeinden, so würden wir dies nicht nur als falsches Signal, sondern als untaugliche Stossrichtung einschätzen.

Vorgeschlagene präventiv-polizeiliche Massnahmen

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

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

Die neuen polizeilich-präventiven Massnahmen sollen gemäss Vorlage nur dann verfügt werden, wenn nebst konkreter und aktueller Anhaltspunkte soziale, integrative oder therapeutische Massnahmen sowie Massnahmen der allgemeinen Gefahrenabwehr der Kantone gegenüber einer Gefährderin oder einem Gefährder nicht ausreichen (Art. 23e lit. b. VE-BWIS). Mit Verweis auf diese Regelung bezeichnet der Bericht die Massnahmen als subsidiär (Bericht, S. 8). Dieser Grundsatz ist zu begrüßen. Er bedingt aber, dass auch die Einschätzungen der für die sozialen, integrativen und therapeutischen Massnahmen zuständigen Stellen sowohl von der antragstellenden (kantonalen oder kommunalen) Behörde als auch von der verfügenden Behörde (fedpol) angemessen berücksichtigt werden. Mit anderen Worten wird der „interdisziplinären“ Zusammenarbeit grosses Gewicht zukommen, damit das erweiterte Instrumentarium auch wirksam eingesetzt werden kann. Ansonsten besteht die Gefahr, dass fedpol polizeiliche Massnahmen verfügt, wo andere Massnahmen mehr Wirkung entfalten könnten.

Schliesslich weisen wir darauf hin, dass der weite Ermessensspielraum bei der Anordnung solcher neuen Massnahmen heikle Abgrenzungsfragen aufwerfen dürfte, die der erläuternde Bericht bisher nur ansatzweise zu klären hilft. So hält der Bericht einerseits fest, dass eine Ideologie und Gesinnung alleine nicht Auslöser präventiv-polizeilicher Massnahmen sein dürfen: „Erst wenn sich die Radikalisie-



zung einer Person durch ein Verhalten in einer Art und Weise manifestiert, dass sie künftig in eine terroristische Straftat überzugehen droht, ist staatliches Handeln angezeigt und gerechtfertigt (S. 14).“ Zugleich zählt der Bericht das Verhalten in Social Media, namentlich das Verwenden von sogenannten „likes“ auf terroristische Inhalte, als Beispiel für einen begründeten Anhaltspunkt für die Begehung einer terroristischen Straftat auf. Wir begrüssen es, wenn fedpol als verfügende Behörde hier eine schweizweit möglichst kohärente Praxis und Rechtssicherheit gewährleisten kann.

Polizeirechtliche Vorermittlungskompetenz

Art. 2 Einleitungssatz und Bst. e^{bis} Bundesgesetz über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes und gemeinsame Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit mit anderen Staaten (ZentG)

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

Artikel 3a ZentG

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

Da bei Vorermittlungen der relevante Sachverhalt naturgemäss noch völlig ungesichert ist, kann im Übrigen auch nicht vorausgesehen werden, ob eine daraus resultierende Strafverfolgung im Zuständigkeitsbereich der Bundeskriminalpolizei zu liegen käme oder zuständigkeitshalber an die Kantone zu delegieren wäre. Fallinitiiierende Vorermittlungen und verdeckte Fahndungen durch die BKP beispielsweise im Internet und Darknet könnten für die kantonalen Strafbehörden jedenfalls erhebliche Auswirkungen haben, da auch im virtuellen Raum eine Mehrzahl der Delikte unter die kantonale Zuständigkeit fällt. Diese Problematik blendet der erläuternde Bericht aus. Sie ist aus unserer Sicht näher zu beleuchten.

Umsetzung und Ressourcen

Der erläuternde Bericht geht von einem geringen Bedarf an zusätzlichen Ressourcen personeller und technischer Natur aus (S. 30). Aufgrund der praktischen Erfahrungen in den Kantonen bestehen gewisse Zweifel, dass die vorgeschlagene Personalverstärkung bei fedpol tatsächlich ausreichend ist.



Die Kantone haben ein Case-Management sicherzustellen. Je nach innerkantonaler Zuständigkeit werden auch kommunale polizeiliche Stellen mit Vollzug und Kontrolle der Massnahmen betraut werden. Die KSSD erwartet, dass der Bundesrat in seiner Botschaft die Auswirkungen und die künftige Lastenverteilung klarer darlegt.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung dieser Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Konferenz der Städtischen Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren

Co-Präsidentin

Co-Präsident

Barbara Günthard-Maier

Richard Wolff

- Kopie:
- Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt
 - Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie der Stadt Bern
 - Direktion Soziales und Sicherheit der Stadt St. Gallen
 - Departement Sicherheit und Umwelt der Stadt Winterthur
 - Sicherheitsdepartement der Stadt Zürich
 - Schweizerische Vereinigung Städtischer Polizeichefs SVSP
 - Städtevereinigung der Schutz- und Rettungsorganisationen