

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Bundesamt für Polizei fedpol
Stab
Nussbaumstrasse 29
3003 Bern

19. März 2018

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2017 haben Sie uns eingeladen, zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Meinungsäusserung und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

I. Allgemeine Bemerkungen:

Das Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) dient der Ergänzung des bestehenden Instrumentariums zur wirkungsvollen Bekämpfung von Terrorismus. Die Vorschläge decken einen Teil der Massnahmen ab, die der Nationale Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (nachfolgend NAP) vorsieht. Im Unterschied zur nötigen Verschärfung des Strafrechts können die Massnahmen nach PMT ausserhalb eines Strafverfahrens angeordnet werden. Mit der Möglichkeit, vor der Einleitung eines Strafverfahrens und/oder nach dem Vollzug einer Haftstrafe wirkungsvoll gegen Gefährder vorzugehen, werden bestehende Lücken sachgerecht und unter Einhaltung rechtstaatlicher Prinzipien geschlossen. Von einer grossen Anzahl von Gefährdern ist momentan nicht auszugehen. Rechtfertigend für die Schaffung der Massnahmen ist indessen ihre besondere Gefährlichkeit und das Erkennen bestehender Gesetzeslücken. Stehen zum wirkungsvollen Schutz von Leib und Leben unbeteiligter Dritter keine mildereren Massnahmen zur Verfügung, sind deren verfassungsmässige Rechte höher zu gewichten als die durch die Massnahme allenfalls eingeschränkten Rechte Betroffener.

Auch die einzelnen Vorschläge tragen wir weitgehend mit, zumal es sich um präventiv-polizeiliche Massnahmen handelt, die sich – zwar in jeweils anderem Zusammenhang – jedoch eben auch zur Verhinderung von Gefährdungen als tauglich erwiesen und bewährt haben (beispielsweise Ein- und Ausgrenzung, Ausreisebeschränkung und Schriftensperre, Meldepflicht, Kontakt- und Rayonverbot). Die zuständigen Behörden verfügen mittlerweile über die nötige Erfahrung zur Anordnung des jeweils angemessenen Mittels.

Folgende Schwächen machen wir aus:

Der angestrebte Zweck eines möglichst lückenlosen Massnahmenpaketes wird nicht erreicht, indem beispielsweise nicht geklärt wird, wie mit riskanten Gefährdern umzugehen ist, bei denen

der maximal zulässige Hausarrest abgelaufen ist. Zum Schutz der Bevölkerung in derartigen Situationen erscheint uns eine gesicherte Unterbringung für Gefährder (GUG) prüfenswert. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf die Vernehmlassungsantwort der KKJPD vom 5. Februar 2018, welche wir diesbezüglich ausdrücklich unterstützen.

Ausserdem ist die Einschätzung im erläuternden Bericht (nachfolgend Bericht) bezüglich Auswirkungen und Folgen für die Kantone und allenfalls Gemeinden nicht nachvollziehbar: Die Risikoeinschätzung der mutmasslichen Gefährder erfolgt durch kantonale Fachspezialisten. Diese haben die geeignete und nötige Massnahme bei fedpol begründet zu beantragen. Anschliessend obliegt die Fallbearbeitung beziehungsweise ein Fallmanagement den Kantonen. Erfahrungsgemäss vermag das umfangreiche Management bloss eines komplexeren Falles die Fachstelle Bedrohungsmanagement weitgehend zu absorbieren. Weiter handelt es sich bei den Massnahmenvollzugskontrollen um eine Aufgabe der kantonal zuständigen Polizeibehörde. Selbst wenn nur in Einzelfällen Massnahmen nach PMT angeordnet werden, sind sie erfahrungsgemäss nur mit erheblichem Aufwand zu kontrollieren. Wie Beispiele aus dem Ausland zeigen, bleibt eine verfügte Massnahme ohne Vollzug sowie ohne engmaschige Kontrolle wirkungslos. Erachtet man unter Berücksichtigung des Gefahrenpotentials eine Massnahme als unerlässlich, darf nicht mangels Vollzug und Kontrolle faktisch auf sie verzichtet werden. Dazu sind die notwendigen Ressourcen einzusetzen. Dieser Verpflichtung werden wir im Rahmen unserer personellen Möglichkeiten nachkommen. Wir erwarten vom Bund, dass er diesen Aufwand anerkennt und fordert mit Nachdruck die ersatzlose Streichung der vorgeschlagenen Änderung des Bundesgesetzes über den ausserprozessualen Zeugenschutz (siehe dazu unten). Dies umso mehr, als für die Kantone aufgrund ihrer Verpflichtung zur Kostenübernahme für Technik und Dienste keine Möglichkeit besteht, ihren personellen Kontrollaufwand durch die Beantragung von Überwachungsmassnahmen mittels technischer Hilfsmittel zumindest etwas aufzufangen. Ebenso ist es am Bundesrat, zumutbare Gebühren festzulegen. Prohibitive Kosten wären geeignet, den Zweck der Vorlage zu untergraben. Aus staatsrechtlicher Sicht ist zudem darauf hinzuweisen, dass das PMT die institutionellen Kompetenzen im Bereich der Rechtsetzungsbefugnisse der Kantone im Polizeirecht ausreicht. Diesem Umstand ist im weiteren Verlauf der Gesetzgebungsarbeiten Beachtung zu schenken.

II. Zu einzelnen Bestimmungen des PMT erlauben wir uns die folgenden Anmerkungen:

a) Zu Artikel 23I Absatz 2: fedpol kann aus wichtigen Gründen Ausnahmen von der Eingrenzung auf eine Liegenschaft gestatten, namentlich aus medizinischen Gründen, zu Erwerbs- und Bildungszwecken oder zur Wahrnehmung von familiären Verpflichtungen. Die rechtmässige Anordnung der Massnahme erfordert u.a. konkrete und aktuelle Anhaltspunkte, dass die gefährdende Person eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben darstellt, die nicht anders abgewendet werden kann (Abs. 1). Das zuständige Zwangsmassnahmengericht entscheidet über die Massnahme (Abs. 4). Bei einem derart hohen Risikopotential erscheinen uns die genannten Ausnahmemöglichkeiten nicht angemessen. Solange die Massnahme von fedpol als nötig erachtet wird (vgl. Abs. 5), können u.E. einzig medizinische Gründe eine Ausnahme rechtfertigen. Erwerbs- und Bildungszwecke sowie familiäre Verpflichtungen der gefährdenden Person sind gegenüber Leib und Leben unbescholtener Personen von untergeordneter Bedeutung. Dem Recht auf Familienleben beispielsweise kann auch durch (eventuell beaufsichtigte) Besuche in der Liegenschaft Genüge getan werden.

Demzufolge beantragen wir die ersatzlose Streichung der beiden unsachgemässen Ausnahmemöglichkeiten. Ausserdem hat fedpol die antragstellende Behörde zwingend anzuhören, bevor über eine Ausnahme vom Hausarrest entschieden wird. Denn es ist wiederum die kantonale Polizeibehörde, welche rechtzeitig das erforderliche Sicherheitsdispositiv aufzustellen hat und letztlich die Verantwortung trägt. Ferner ist die Möglichkeit zu überdenken, jederzeit ein Gesuch um Aufhebung der Massnahme einzureichen (Abs. 6). Es handelt sich um eine auf drei Monate befristete Massnahme, wobei sie zwei Mal um jeweils maximal drei Monate verlängert werden kann.

Wir beantragen, die Anzahl zulässiger Gesuche um Aufhebung der Massnahme auf einmal während drei Monate zu beschränken.

Zu Artikel 23m Absatz 1: Der Polizei stehen als Massnahmenvollzugskontrollen primär - die je

nach Risikopotential - punktuelle oder ständige Überwachung des Gefährders mittels ausgebildeter und ausgerüsteter Korpsmitarbeitenden zur Verfügung. Erfahrungen aus dem Ausland zeigen, dass eine derartige Überwachung sämtlicher Gefährder mit hohem Risikopotential aus Ressourcengründen im Alltag nicht durchgeführt wird, selbst wenn an der Notwendigkeit eigentlich keine Zweifel bestehen. Die Überwachung mittels technischer Massnahmen könnte 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, sind die vorgeschlagenen allzu strengen Voraussetzungen für den Einsatz der technischen Ortungsgeräte und für die Lokalisierung der gefährdenden Person über Mobilfunk zu überdenken. Ausserdem regen wir die beispielhafte Aufzählung von Anhaltspunkten an, welche für eine Vermutung wie gefordert sprechen können.

Zu Art. 23m Abs. 3: Mit der revidierten Gebührenverordnung per 1. März 2018 müssen die Kantone 60% höhere Gebühren für die Telefonüberwachung im Rahmen eines Strafverfahrens bezahlen. Wir gehen nicht davon aus, dass zur Abklärung einer Straftat aufgrund der exorbitanten Kosten von einer Telefonüberwachung abgesehen wird. Im Rahmen der Risikoeinschätzung und der Wahl des zur Gefahrenabwehr nötigen Mittels ausserhalb eines Strafverfahrens steht den zuständigen Behörden ein grösserer Ermessensspielraum zu. Es ist nicht auszuschliessen, dass von den Kantonen als prohibitiv wahrgenommene Gebühren dazu führen könnten, zur Kostenvermeidung auf die Anordnung technischer Überwachungsmassnahmen zu verzichten. Die Zweckerreichung des PMT wäre dadurch ernsthaft in Frage gestellt. Der Bundesrat hat diese unerwünschte Folge bei der Festlegung der Gebührenhöhe gebührend zu berücksichtigen.

Zu Artikel 23n Absatz 1: Wir beantragen die Änderung der Kann- Formulierung: Im Bericht wird das durch fedpol und Kanton gemeinsam vorzunehmende Fallmanagement mehrfach genannt. fedpol hat den beantragenden Kanton überdies in seinen Vollzugsaufgaben gebührend zu unterstützen, weil sich die befürchtete Gefahr nicht unbedingt auf dessen Kantonsgebiet realisiert.

Zu Artikel 23n Absatz 2: Damit wird der Anwendungsbereich des Zwangsanwendungsgesetzes vom 20. März 2008 (ZAG) ausgedehnt. Wir sehen die Folgerichtigkeit, weisen dennoch auf einen gewissen Schulungsbedarf hin: Sicherheitspolizeilich handelt bislang ein kleiner Teil der Korpsangehörigen gestützt auf das ZAG sowie auf das kantonale Gesetz über die Kantonspolizei. Mit Inkrafttreten des PMT nimmt die Anzahl der Mitarbeitenden zu, welche sich vorab über die konkret anwendbare Rechtsgrundlage im Klaren sein müssen.

III. Zur Änderung des Bundesgesetzes vom 16. September 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG)

Die Schaffung des neuen Haftgrundes begrüssen wir: Eine Haftanordnung gestützt auf die Einschätzung von fedpol gegenüber Personen, welche die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährden. Wir gehen einig damit, dass sich die dafür kompetenten Bundesbehörden im Rahmen von Ausweisungsverfügung oder Amtsberichten ausdrücklich zu den erwarteten Gefährdungen äussern. Hingegen bezweifeln wir die Eignung des gewöhnlichen Regimes der Administrativhaft zur ausreichenden Gewährleistung der Sicherheit. Die vorgesehene Option zur Verhängung eines Kontaktverbotes, welche verantwortungshalber bei den die Haft anordnenden Behörden liegt, wird indes als zu lasch erachtet.

Personen in Administrativhaft steht bekanntlich ein gelockertes Vollzugsregime zu. Dies gilt namentlich in Bezug auf ihre sozialen Kontakte, einerseits innerhalb der Haftanstalt (Gemeinschaftsräumlichkeiten), aber auch im Umgang mit der Aussenwelt (Besuche, Korrespondenz, Telefonate usw.) oder hinsichtlich ihrer Beschäftigung und Freizeitgestaltung (vgl. BGE 122 II 299, BGE 122 II 49). Überdies gilt es festzuhalten, dass die Anforderungen an eine möglichst liberale Ausgestaltung der Administrativhaft durch äussere Einflüsse wachsen. So fordert nicht nur das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) eine stetige Lockerung des Regimes, sondern die Vorgaben werden bisweilen auch aus europäischen und internationalen Verpflichtungen (EMRK, Rückführungsrichtlinie) verschärft.

Sofern Personen die innere oder äussere Sicherheit aufgrund von Terrorismus oder organisierter Kriminalität gefährden, erachten wir es folglich als opportun, diese in jedem Fall gesondert unterzubringen. Andernfalls besteht die ernsthafte Gefahr der Radikalisierung anderer Administrativhäftlinge durch die gefährdende Person. Die ihr gegenüber angeordnete Administrativhaft hat neben der Verhinderung von Straftaten auch gerade die Verbreitung terroristischen Gedankenguts zu bezwecken. Artikel 81 Absatz 5 AuG ist entsprechend anzupassen und könnte wie folgt lauten:

Wird eine Person, welche auf Erkenntnisse von fedpol die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet, in Haft genommen oder belassen, so ist sie oder er gesondert von anderen Personen unterzubringen und die Kontakte behördlich zu kontrollieren.

IV. Zur Änderung des Bundesgesetzes vom 23. Dezember 2011 über den ausserprozessualen Zeugenschutz (ZeugSG)

Vorgeschlagen wird die Änderung der bisher geltenden Regelung, wonach Bund und Kantone die Kosten für den Betrieb der Zeugenschutzstelle zu gleichen Teilen tragen (Abs. 2). Weiterhin soll lediglich die gemeinsame Finanzierung gesetzlich festgehalten sein, auf die Nennung eines Schlüssels wird indessen verzichtet. Diese Änderung ist mit Nachdruck abzulehnen. Erstens besteht kein (enger) Sachzusammenhang mit der Vorlage. Zweitens fehlen im Bericht Angaben darüber, inwiefern und weshalb sich die geltende Aufteilung als "zu starr" erwiesen haben soll. Die Kantone haben sich aktiv in den Gesetzgebungsprozess eingebracht. Soweit erinnerlich war die Aufteilung der Betriebskosten zu je einer Hälfte unbestritten. Es handelt sich um einen sachgerechten Schlüssel, der darüber hinaus einfach zu handhaben ist. Im Weiteren ist der Vorschlag stossend, weil die Verteilung für die übrigen anfallenden Kosten (Fallkosten nach Abs. 1 sowie die Kosten für Beratungs- und Unterstützungsleistungen) keine Änderung erfahren soll. Es handelt sich mithin um eine Kostenumverteilung alleine zu Gunsten des Bundes. Da nicht auszuschliessen ist, dass es im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Terrorismus vermehrt zu Zeugenschutzmassnahmen ausserhalb des Strafverfahrens kommen könnte und die Kantone allenfalls vermehrt für die Fallkosten und Beratungs- und Unterstützungsleistungen aufzukommen hätten, besteht für eine Abkehr von der solidarischen Teilung der Betriebskosten kein Raum. Sollte an der Neuverteilung festgehalten werden, müssten die Kantone umgekehrt Einfluss auf die Personaldotierung der Zeugenschutzstelle nehmen können.

V. Bundesgesetz vom 18. März 2016 betreffend Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF)

Die per 1. März 2018 erfolgte Gebührenerhöhung um 60% ist zu überdenken. Die eingesetzte Arbeitsgruppe, welche mögliches Sparpotential und u.a. eine Jahrespauschale prüft, hat ihre Arbeit zeitnah vorzunehmen.

Abschliessend teilen wir Ihnen wunschgemäss die Koordinaten der zuständigen Kontaktperson mit, die Ihnen für Rückfragen gerne zur Verfügung steht: Fw mbA Rolf Schmid, rolf.schmid@kapo.so.ch, Werkhofstrasse 33, 4503 Solothurn, Telefon direkt: 032 627 70 54.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anregungen bei der Weiterbehandlung des Geschäfts.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Roland Heim
Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatsschreiber