

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
so.ch

Bundesamt für Polizei fedpol
Guisanplatz 1A
3003 Bern

21. September 2021

Teilkraftsetzung des Bundesgesetzes über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus; Verordnung über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus - Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen Bezug auf Ihr Schreiben vom 23. Juni 2021 in oben genannter Angelegenheit. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

I. Grundsätzliches

a) *Zur Verordnung über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus*

Mit dem Bundesgesetz über die polizeilichen Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) werden insgesamt 13 Bundesgesetze geändert, insbesondere das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120).

Die Einführung neuer präventiv-polizeilicher Massnahmen (Art. 23k-23q nBWIS) schliesst eine wichtige Lücke bei der Bekämpfung des Terrorismus. Die Massnahmen werden vom Bundesamt für Polizei fedpol angeordnet, die meisten auf Antrag der Kantone oder des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB). Sie ergänzen die kantonalen Präventionsmassnahmen und den Nationalenaktionsplan (NAP). Diese subsidiäre und komplementäre Konzeption entspricht unserem föderalen Verständnis. Allerdings führt sie im Vollzug unweigerlich zu verschiedenen Schnittstellen. Im Rahmen der weiteren Umsetzungsarbeiten sollte dieser Problematik die nötige Beachtung geschenkt werden, siehe Buchstabe c).

Die Bestimmungen des PMT werden von der Verordnung über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (VPMT) konkretisiert. Die Bestimmungen dieses Mantelerlasses werden in die jeweiligen bestehenden Verordnungen aufgenommen. Im Vordergrund der VPMT steht der Datenaustausch zwischen den beteiligten Behörden. Die eidgenössischen und kantonalen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden sowie die kantonalen Strafvollzugsbehörden werden zum gegenseitigen Austausch von (besonders schützenswerten) Personendaten ermächtigt, sofern und soweit deren Kenntnis für die jeweilige Aufgabenerfüllung nötig ist. Erfahrungen zeigen, dass die wirksame Bekämpfung von Terrorismus nicht ohne angemessenen Datenaustausch zu leisten ist. Wir erachten die konkret vorgeschlagenen Präzisierungen der gesetzlich erteilten Zugriffsrechte auf die verschiedenen Informationssysteme des Bundes (bspw.

Zentrales Migrationsinformationssystem, Automatisiertes Polizeifahndungssystem und Informationssystem der Bundeskriminalpolizei) als sachgerecht und verhältnismässig. Auch die vorgeschlagenen Änderungen zur teilweisen Umsetzung des Postulats 20.3809 Guggisberg begrüssen wir. Es ist uns ein Anliegen, dass auch die erkannten Lücken im Informationsaustausch im Kampf gegen die organisierte Kriminalität geschlossen werden.

b) *Zur Teilkraftsetzung*

Es ist vorgesehen, die Verordnungsänderungen gleichzeitig mit den durch das PMT geänderten Bundesgesetzen in Kraft zu setzen. Davon ausgenommen sind drei Bestimmungen des Bundesgesetzes über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes und gemeinsame Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit mit anderen Staaten (Zentralstellengesetz, ZentG; SR 360), die keiner Konkretisierung bedürfen. Gegen ihre Inkraftsetzung auf den 1. Oktober 2021 ist nichts einzuwenden.

c) *Anregung*

Die neuen Massnahmen gemäss PMT bzw. BWIS ergänzen das bestehende Instrumentarium zur Bekämpfung des Terrorismus, was unweigerlich zu Schnittstellen zwischen den beteiligten Behörden führt. Es ist bedauerlich, dass sich der Entwurf nicht näher zu der sich abzeichnenden Schnittstellenproblematik zwischen Massnahmen nach PMT, angeordnet durch fedpol, und Massnahmen der kantonalen Justizvollzugsbehörden äussert. Die folgenden Beispiele dienen lediglich der Illustration der Problematik, es besteht kein Anspruch auf eine vollständige Auflistung offener Fragen:

Bei einer verurteilten Person kann es sich gleichzeitig um eine "terroristische Gefährderin" oder um eine Person handeln, die eine "terroristische Aktivität" i.S. von PMT bzw. BWIS ausüben will. Haben die Justizvollzugsbehörden davon Kenntnis, dürfte die Legalprognose kaum für eine Vollzugslockerung (offene Platzierung, Arbeits- bzw. Wohn- und Arbeitsexternat oder gar bedingte Entlassung) sprechen. Sollte eine Vollzugslockerung oder eine bedingte Entlassung jedoch gesetzlich vorgesehen sein, stellt sich aufgrund des Wortlauts von Artikel 23f nBWIS die Frage, inwieweit Raum für eine zusätzliche Eingrenzung auf eine Liegenschaft verbleibt. Die Frage des Vorrangs gleichzeitig ausgesprochener, sich widersprechender Anordnungen kann sich in der Praxis regelmässig stellen. Ungeklärt ist im Übrigen auch, wie das im Bereich des PMT bzw. BWIS zuständige Zwangsmassnahmengericht Bern von allfälligen Entscheidungen (bspw. Verzicht auf Ersatzmassnahmen nach Art. 237 StPO) anderer Zwangsmassnahmengerichte Kenntnis erlangt. Schwierigkeiten ergeben sich im Weiteren bei einem "terroristischen Gefährder", der sich im Rahmen des Justizvollzugs nicht auf einen intrinsischen Veränderungsprozess eingelassen hat. Wie ist zu erreichen, dass die Person sich nach Vollzugsverbüsung der Strafe im Rahmen eines ambulanten Settings gemäss PMT auf einen nachhaltigen Disengagementprozess einlassen wird?

Im Rahmen der kantonalen Vollzugspraxis werden sich (unterschiedliche) Lösungsansätze für die ungeklärten Umsetzungsfragen entwickeln, was nicht grundsätzlich abzulehnen ist. Die Kantonsbehörden werden die neuen Massnahmen spezifisch auf die Gefährdung und die im Einzelfall verfolgten Ziele ausrichten (Verhältnismässigkeit). Als unerlässlich erachten wir indessen die Klärung der wesentlichen Schnittstellenfragen. Ansonsten besteht das Risiko, den von den neuen Massnahmen angestrebten Zweck in einem konkreten Einzelfall nicht zu erreichen.

Aus diesem Grund erlauben wir uns die Anregung, sich der Schnittstellenproblematik vertieft anzunehmen und den Kantonen entsprechende Vorschläge zu unterbreiten.

B. Bemerkungen zu einzelnen Verordnungsänderungen

a) *Ausweisverordnung*

Das mit dem PMT geänderte Bundesgesetz über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige (Ausweisgesetz, AwG; SR 143.1) erteilt dem NDB zum Zweck der Identitätsabklärung ein verhältnismässiges Zugriffsrecht auf das Informationssystem Ausweisschriften (ISA). Den

Polizeibehörden von Bund und Kantonen steht die Berechtigung bereits nach geltendem Recht zu. Bei Vorliegen der nötigen Voraussetzungen, insb. Kenntnis der Ausweisnummer, kann neu auch der NDB im Abrufverfahren eine Namensabfrage tätigen. Kennt der NDB indessen lediglich den Namen, hat er ein Amtshilfeersuchen an fedpol zu richten. Die entsprechende Bestimmung in Anhang 1 zur Verordnung trägt u.E. der Besonderheit der in ISA enthaltenen Personendaten Rechnung.

b) Verordnung über den ausserprozessualen Zeugenschutz (ZeugSV)

Die im erläuternden Bericht aufgeführten Gründe für die vorgeschlagenen Änderungen überzeugen. Dies gilt auch für die Aufhebung von Art. 18 nZeugSV und der damit verbundenen neuen Kostenverteilung. Bislang werden die Betriebskosten der Zeugenschutzstelle zu gleichen Teilen vom Bund und den Kantonen getragen. Neu soll der Bund die Betriebskosten in Erfüllung seiner staatsvertraglichen Verpflichtung vollständig tragen. Die fallabhängigen Kosten werden weiterhin vom antragstellenden Kanton getragen.

Die neue Regelung führe bereits ab 2022 zu einer Mehrbelastung des Bundes von rund 1 Mio. Franken. Kritisch beurteilen wir die damit verbundene Erwartung des Bundesrates, die Kantone würden sich bei künftigen Verhandlungen bereit erklären, vergleichbare Lasten zu übernehmen. Die Erwartung steht im Widerspruch zu den (meisten) auf Seite 9 des erläuternden Berichts dargelegten Gründen für die neue Kostenverteilung. Aus diesen kann vielmehr gefolgert werden, dass die Kantone offensichtlich während acht Jahren Kosten von insgesamt 8 Mio. Franken zu Gunsten des Bundes getragen haben.

Diesbezüglich ist den Ausführungen zu den finanziellen Auswirkungen auf den Bund und die Kantone (S. 26/27 erläuternder Bericht) nicht zuzustimmen. In diesem Zusammenhang wird auf die Anmerkungen zur Verordnung über die Gebühren und Entschädigungen für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs verwiesen, vgl. Buchstabe f.

c) Verordnung über die Wahrnehmung kriminalpolizeilicher Aufgaben im Bundesamt für Polizei

Die mit den geänderten Art. 4 Abs. 1 Bst. h-j herbeigeführten Klärungen betreffend Auskunftspflicht bestimmter Bundesbehörden gegenüber der Bundeskriminalpolizei sind i.S. einer wirkungsvollen Bekämpfung der organisierten und international tätigen Kriminalität zu begrüssen.

Das mit dem PMT geänderte Bundesgesetz über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz, LFG; SR 748.0) verlangt vom Luftfahrtpersonal von Luftverkehrsunternehmen mit Sitz in der Schweiz und allen anderen Personen, die Zugang zum Sicherheitsbereich eines Flughafens haben oder erhalten sollen, sich einer Zuverlässigkeitsüberprüfung zu unterziehen. Luftverkehrsunternehmen und Flughafenhalter können dazu die kantonalen Polizeibehörden beiziehen. Zu diesem Zweck wird die Bundeskriminalpolizei gestützt auf Art. 6 Abs. 2 Einleitungssatz und Bst. i und j neu ermächtigt, den Polizeibehörden relevante Daten zu übermitteln, soweit es sich um gesicherte Informationen handelt. Der Kanton Solothurn verfügt mit dem Flughafen Grenchen über eine Schengen-Aussengrenze. Den genannten Überprüfungen und dem dazu nötigen Datenaustausch stimmen wir ausdrücklich zu.

d) Janus-Verordnung

Das mit dem PMT geänderte ZentG ermächtigt die Zentralstellen des Bundes, im Rahmen ihres Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs im Internet und in elektronischen Medien verdeckt zu fahnden. Will man bestimmte Straftaten wie beispielsweise Finanzierung des Terrorismus effektiv verhindern, ist die Ermächtigung zur verdeckten Fahndung im virtuellen Raum unerlässlich. Ausserdem müssen die dabei gewonnenen Daten im Janus bearbeitet werden dürfen. Die Verordnungsanpassungen sind demnach angezeigt.

Der geltende Art. 11 Abs. 2 der Verordnung gewährt "nur" denjenigen kantonalen kriminalpolizeilichen Diensten und Strafverfolgungsbehörden, die das jeweilige

Ermittlungsverfahren selbst führen, sowie den im Bearbeitungsreglement bezeichneten Spezialisten der Bundeskriminalpolizei Zugriff auf das System.

Der neue Art. 11 Abs. 1 Bst. k sieht eine Erweiterung auf die für die Strafverfolgung, die Risikoanalyse sowie auf die für die Personenkontrolle an der Grenze und im Inland eingesetzten Mitarbeitenden der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) vor. Dieser Berechtigung stehen wir kritisch gegenüber. Unseres Erachtens ist sie zur Erreichung der mit Janus angestrebten Zwecke gemäss Art. 3 der Verordnung nicht erforderlich. Janus dient der Bundeskriminalpolizei (und den Kriminalpolizeien der Kantone) zur Erfüllung ihrer gerichtspolizeilichen Aufgaben in einem bestimmten Deliktsbereich (z.B. Wirtschaftskriminalität, Geldwäscherei, Korruptionsdelikte). Die EZV hat primär andere Aufgaben (und dementsprechend andere Informationssysteme). Selbst wenn das totalrevidierte Zollgesetz der EZV im Bereich der Strafverfolgung neue Aufgaben übertragen sollte, ist zumindest die Abfrageberechtigung im Janus zwecks Personenkontrolle an der Grenze und im Inland unverhältnismässig. Als übermässig erweist sich auch der Kreis der EZV-Mitarbeitenden, denen der Online-Zugriff auf Janus erteilt werden soll, siehe Anhang 2 zur Verordnung. Die vorgeschlagenen Abfragemöglichkeiten der EZV auf Janus bezwecken, die EZV enger in das Dispositiv der föderalistischen Strafverfolgung Schweiz einzubinden (S. 19 erläuternder Bericht).

Inwieweit der Souverän die EZV in dieses Dispositiv überhaupt einbinden will, ist noch nicht entschieden. Wir machen deshalb beliebt, den Zugriff erst nach Verabschiedung des totalrevidierten Zollgesetzes zu prüfen und allenfalls zu regeln.

e) *RIPOL-Verordnung*

Gemäss Anhang 1 soll neu die Transportpolizei (TPO) zur Ansicht der im RIPOL gespeicherten Daten berechtigt sein. Die Änderung kommt einem Anliegen der kantonalen Polizeibehörden nach. Sie führt zu einer wesentlichen Vereinfachung der bislang geltenden Abläufe zwischen Polizei und TPO.

f) *Verordnung über die Gebühren und Entschädigungen für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs*

Die Gebühr für eine Mobilfunklokalisierung eines terroristischen Gefährders soll Fr. 2'000.- betragen, die Entschädigung des Mitwirkungspflichtigen Fr. 900.-. Bereits im Rahmen der Vernehmlassung zum PMT (RRB Nr. 2018/404 vom 19. März 2018) haben wir auf die nicht nachvollziehbare Kostensteigerung von 60% hingewiesen, welche den Kantonen ab März 2018 für die Telefonüberwachung im Rahmen eines Strafverfahrens zugemutet wird. Es sei zu verhindern, dass Kantone wegen exorbitanter Kosten darauf verzichten, einen zur Gefahrenabwehr nötigen Antrag auf Mobilfunklokalisierung zu stellen. Leider wurde diesen von vielen Kantonen geäusserten Bedenken keine Beachtung geschenkt.

Unter Berücksichtigung der hohen Kosten, welche die Kantone als Gebühren und Entschädigungen in diesem Bereich zu tragen haben, erachten wir bereits erwähnte Erwartung des Bundes als nicht angemessen, vgl. Buchstabe b.

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Anliegen in den weiteren Umsetzungsarbeiten.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Susanne Schaffner
Frau Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatsschreiber