

**Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Polizei fedpol**

Per Mail an: stab-rd@fedpol.admin.ch

Bern, 28. März 2018

Vernehmlassung:

Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Sehr geehrte Damen und Herren

Vielen Dank für die Möglichkeit, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) die Überlegungen der Kommission Justitia et Pax vorlegen zu können. Die Schweizerische Nationalkommission Justitia et Pax ist die sozial-ethische Stabsstelle der Schweizer Bischofskonferenz, die sich vornehmlich mit menschenrechtlich relevanten Fragen aus den Bereichen Wirtschaft, Politik und Soziales befasst.

Vorbemerkungen

Die Bekämpfung von Terrorismus ist eine wichtige sicherheitspolitische Aufgabe des Staates. Aus sozial-ethischer Sicht tut sich hier jedoch ein Spannungsfeld auf zwischen einerseits Massnahmen zur Sicherheit und andererseits menschenrechtlich begründeten Freiheitsrechten. Mit Blick auf Randgruppen und andere Minderheiten besteht hier ein Gefahrenpotential zu Lasten der Freiheit bzw. einzelner Menschenrechte. Das Ziel der Sicherheit kann nie absolut gesetzt werden, weil damit die Freiheitsrechte Einzelner gänzlich preisgegeben werden müssten.

Beim Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus geht es berechtigterweise um Risikominderung im Bereich Terrorismus. Dafür vorgesehene Massnahmen müssen jedoch per Gesetz festgehalten, im öffentlichen Interesse und verhältnismässig sein. Dafür sieht der vorgelegte Entwurf des Bundesbeschlusses Änderungen folgender Gesetze vor:

1. Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit
2. Ausländergesetz vom 16. September 2005
3. Asylgesetz vom 26. Juni 1998
4. Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich

5. Ausweisgesetz vom 22. Juni 2001
6. Strafgesetzbuch
7. Bundesgesetz vom 23. Dezember 2011 über den ausserprozessualen Zeugenschutz
8. Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994 über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes und gemeinsame Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit mit anderen Staaten
9. Bundesgesetz vom 13. Juni 2008 über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes
10. Zwangsanwendungsgesetz vom 20. März 2008
11. Bundesgesetz vom 18. März 2016 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs

Diese Liste gesetzlicher Änderungen zeigt die Komplexität der Materie. Gleichzeitig ist sie auch ein Grund dafür, dass die Kommission Justitia et Pax die zahlreichen Änderungspunkte nicht im Einzelnen besprechen kann. Wir beschränken uns deshalb auf grundlegende Aspekte des Entwurfs.

1. Ausweitung präventiver Massnahmen

Terrorismus in all seinen Facetten stellt eine ernst zu nehmende Gefahr dar, der im Rahmen der bestehenden Gesetze begegnet werden muss. Gegen Personen, die verdächtigt werden, sich im Ausland einer terroristischen Organisation anschliessen zu wollen, kann der Bund bereits seit 2015 vor einer Ausreise ein präventives Ausreiseverbot aussprechen. Als rechtliche Grundlage dafür dient im Wesentlichen Artikel 2 des «Bundesgesetzes über das Verbot der Gruppierungen Al-Quaïda und Islamischer Staat sowie verwandter Organisationen». Bund und Kantone verfügen heute schon über griffige Massnahmen zur Terrorprävention. Vor diesem Hintergrund sind die nun vorgelegten präventiv-polizeilichen Massnahmen zu bewerten.

Justitia et Pax ist der Ansicht, dass die heute schon bestehenden Massnahmen einer sorgfältigen Prüfung unterzogen werden sollten, bevor mit neuen Massnahmen Grundrechte von Personen eingeschränkt werden. Die Schweiz hat in jüngster Zeit mehrere Instrumente geschaffen: Das Nachrichtendienstgesetz (NDG), das Antiterrorstrafgesetz und den Nationalen Aktionsplan (NAP) gegen Radikalisierung. Bevor deren Wirksamkeit sorgfältig geprüft werden kann, wird nun ein weiterer Schritt in Richtung einer präventiven und umfassenden Kontrolle getan.

Besonders problematisch wird es, wenn Eingriffe in die Menschenrechte präventiv erfolgen. Präventive Massnahmen, welche die Grund- und Menschenrechte einschränken, dürfen im Kampf gegen den Terrorismus nicht zur Normalität werden. Die Fedpol-Chefin Nicoletta della Valle hat in einem Interview mit der NZZ am 18. Februar 2017 klargestellt: «In einem Rechtsstaat ist es nicht möglich, Personen auf Vorrat einzusperren, nur weil sie in Zukunft vielleicht eine Straftat begehen könnten.»

Im Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit sind u. a. folgende Massnahmen vorgesehen:

- Meldepflicht (Art. 23h),
- Kontaktverbot (Art. 23i),
- Verbot ein bestimmtes Gebiet nicht zu verlassen bzw. nicht zu betreten (Art. 23j),



- Ausreiseverbot (Art. 23k)
- sowie die Verwendung technischer Ortungsgeräte und Mobilfunklokalisierung (Art. 23m).

Diese Massnahmen stellen allesamt eine gravierende Einschränkung individueller Freiheitsrechte dar, die wohlgernekt bei Personen zur Anwendung kommen, die noch keine Straftat begangen haben. Aus sozial-ethischer Sicht ist aber das Motto: „Der Zweck heiligt die Mittel“ spätestens seit der Auseinandersetzung mit dem Machiavellismus ein fragwürdiges Prinzip zur Erlangung guter Ziele, hier Terrorismusprävention.

2. Eine «potenziell gefährliche Person» - Gefährder oder Gefährderin

In Art. 23e Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit wird als Grundsatz für die Ergreifung von Massnahmen zur Verhinderung terroristischer Straftaten der Begriff des Gefährders/der Gefährderin bzw. „eine potentiell gefährliche Person“ eingeführt.

Diese Begriffe werden an keiner Stelle des Gesetzes näher bestimmt. Diese begriffliche Unbestimmtheit öffnet einer weitreichenden Interpretation Tor und Tür. Gefährder sind also Personen, die sich weder einer Straftat schuldig gemacht haben, noch einer solchen konkret verdächtigt werden. Sie stellen eine potentiell gefährliche Person dar, deren Straftat aber noch weitgehend unbestimmt ist. In dieser Hinsicht sind letztlich alle Bürgerinnen und Bürger eine potentiell gefährliche Person, weil bei niemandem wirklich ausgeschlossen werden kann, dass er oder sie zukünftig nicht doch eine Straftat begehen wird.

Dieses Verständnis des Begriffs Gefährder zeigt, wie heikel dieser Grundsatz für die Anwendung konkreter Massnahmen ist. Die Pflicht des Staates, einen nachhaltigen Schutz vor Personen zu bieten, die wegen ihrer Taten für gefährlich gehalten werden, wird nun ausgeweitet auf Personen, die wegen ihrer Einstellung, ihrer Kontakte oder ihres Bewegungsmusters für gefährlich gehalten werden. Die selbstgewählte Ideologie einer Person oder bestimmte von ihr geäusserte Absichten oder Handlungsmuster – welche in der Regel von der Gedanken-, der Meinungs- und der persönlichen Freiheit geschützt sind – sollen also künftig zum Anlass für eine administrativ angeordnete Massnahme werden, sobald die betreffende Person von den Behörden als «gefährlich» eingestuft wird.

Gemäss dem Bundesrichter Niklaus Oberholzer lässt sich die Schweiz dabei auf ein gefährliches Spiel ein. „Das Strafrecht soll schon greifen, wenn wir uns noch im Bereich der Möglichkeiten befinden...Wie verträgt sich das mit dem traditionellen Schuldprinzip, das in allen Lehrbüchern hochgehalten wird?“ Wenn wir jedes potentielle Risiko ausschalten wollen, erscheint jeder verdächtig, sagt der Bundesrichter. „Das ursprünglich auf Repression zielende Strafverfahren verändert seinen Charakter und wird zunehmend zu einem Instrument der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung“ (TA v. 03.12.2016).

3. Einschränkung der Freiheitsrechte als polizeiliche Massnahme

Laut der Vorlage soll die Polizei eigenmächtig einschneidende Massnahmen wie Hausarrest, Kontaktverbote oder den Einsatz von elektronischen Fussfesseln anordnen können, wenn ihr eine Person als gefährlich erscheint, sie aber keine Gründe für eine Strafverfolgung findet. Mit Ausnahme



des Hausarrestes soll die Bundespolizei dafür keine richterliche Zustimmung benötigen. Selbst 12-Jährige können mit den Massnahmen belegt werden; nur Hausarrest soll es «erst» ab 15 Jahren geben. Dabei sollen die vorgeschlagenen polizeilichen Massnahmen auf der Grundlage von Vermutungen und Spekulationen über Absichten und mögliche Taten möglich sein können. Solche Vermutungen stützen sich etwa auf Informationen, die durch die nachrichtendienstliche Überwachung von Posts und Kommentaren in den sozialen Medien gewonnen werden.

Aussagen über die potenzielle Gefährlichkeit einer Person sind immer spekulativ, und sie stützen sich immer auch auf Wertauffassungen und auf eigener politischer Haltung. Damit geraten die Behörden in eine schwierige Rolle, wo sie die Nähe von Kommentaren, Handlungen und Gesinnungen zu terroristischen Absichten bestimmen müssen und haben die Möglichkeit, die Rechte auf Privatsphäre, freie Meinungsäusserung und Religionsfreiheit einzuschränken.

4. Fazit

Die Schweizerische Nationalkommission Justitia et Pax steht den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen und dem darin enthaltenen Motto „Der Zweck heiligt die Mittel“ äusserst kritisch gegenüber. Es wäre wichtig, die vorhandenen Rechtsmittel – auch im Präventivbereich – auf ihre Wirksamkeit hin sorgfältig zu überprüfen, und nicht überstürzt neue Massnahmen im Bereich der Prävention einzuführen, die unverhältnismässig die Persönlichkeitsrechte einschränken können.

Da das neue Gesetz zudem grundsätzliche Rechtsprinzipien wie die Unschuldsvermutung in Frage stellt und die Beweislast umgekehrt wird, ist unserer Meinung nach das vorliegende Gesetz aus sozial-ethischer Sicht abzulehnen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und verbleiben

Mit freundlichen Grüssen

Dr. Thomas Wallimann-Sasaki
Präsident a. i. Justitia et Pax

Dr. Wolfgang Bürgstein
Generalsekretär Justitia et Pax