

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 21. März 2018

### **270. Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (Vernehmlassung)**

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2017 eröffnete das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) das Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf für ein Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (VE PMT).

Dschihadistisch motivierter Terrorismus stellt eine weltweite Bedrohung dar, vor der auch die Schweiz nicht gefeit ist. Bund und Kantone setzen in verschiedensten Bereichen alles daran, dieser Gefahr entgegenzutreten und identifizierte Lücken im Abwehrrisikopräventivpolizeilichen Instrumentarium zu schliessen. Der VE PMT fasst als Mantelerlass verschiedene Gesetzesanpassungen zusammen, mit denen das bestehende präventiv-polizeiliche Instrumentarium zur Bekämpfung des Terrorismus ergänzt und gestärkt wird. Die neu zur Verfügung stehenden Massnahmen kommen dabei ausserhalb eines Strafverfahrens zur Anwendung. Sie dienen der Abwehr von Gefahren für die innere und äussere Sicherheit und geben den Behörden die Möglichkeit zu handeln, noch bevor ein Tatverdacht im strafprozessualen Sinne vorliegt. Der VE PMT stellt damit eine Ergänzung zum Nationalen Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (NAP) dar, welcher zahlreiche Massnahmen der Prävention und der Integration ausserhalb des polizeilichen Aufgabenbereichs vorsieht.

Der VE PMT schlägt verschiedene Administrativmassnahmen – wie Meldepflicht, Ausreiseverbot mit Reisedokumentensperre, Kontaktverbot, Ein- und Ausgrenzung sowie Eingrenzung auf eine Liegenschaft – vor, um radikalisierte und als gefährlich eingestufte Personen (sogenannte «Gefährderinnen» oder «Gefährder») an einer Reise in Konfliktgebiete zu hindern, deren Bewegungsradius einzuschränken und ihnen den Kontakt zum kriminellen Rekrutierungsumfeld zu untersagen. Diese polizeilichen Instrumente der Gefahrenabwehr werden bereits heute im Umfeld von Hooliganismus, Stalking, bei häuslicher Gewalt und im Ausländerrecht sowohl vom Bund als auch von den Kantonen eingesetzt und haben sich in der Praxis bewährt. Zuständig zum Erlass der genannten Schutzmassnahmen soll das Bundesamt für Polizei (fedpol) sein, im Regelfall auf Antrag der zuständigen kantonalen oder allenfalls kommunalen Behörde. Demgegenüber wird der Vollzug den Kantonen zugewiesen. Um diesen sicherzustellen, können technische Ortungsgeräte (insbesondere «elektronische Fussfesseln») eingesetzt oder die Lokalisierung des Mobil-

funks angeordnet werden. Darüber hinaus soll künftig für den Fall, dass ausländische Personen eine Gefahr für die innere oder äussere Sicherheit darstellen, ein spezifischer Haftgrund zwecks Vorbereitung oder Sicherstellung des Vollzugs einer ausländerrechtlichen Weg- oder Ausweisung bzw. einer Ausschaffung zur Verfügung stehen.

Die Bekämpfung des Terrorismus bedingt des Weiteren, möglichst umfassend Kenntnis über die Aktivitäten von terroristischen Organisationen, die sich zur Rekrutierung, Vernetzung und Planung ihrer kriminellen Taten vor allem des Internets und der sozialen Medien bedienen, zu erlangen. Zu diesem Zweck soll das fedpol bei Schwerestrafkriminalität die Befugnis erhalten, auch ausserhalb bzw. im Vorfeld eines Strafverfahrens auf den genannten Kommunikationskanälen verdeckt fahnden zu dürfen. Personen, von denen angenommen werden muss, dass sie eine schwere Straftat planen oder begehen, sollen zudem im nationalen Teil des Schengener Informationssystems (SIS) und im nationalen Fahndungssystem RIPOI zur verdeckten Registrierung oder gezielten Kontrolle ausgeschrieben werden dürfen. Da eine erfolgreiche Verhinderung von terroristischen Anschlägen einer umfassenden Koordination zwischen verschiedenen mit Sicherheitsfragen betrauten Stellen auf Bundes- und Kantonebene bedarf, sieht die Vorlage vor, dass zusätzliche Bundesbehörden direkte Zugriffsrechte auf die polizeilichen Informationssysteme erhalten.

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an [Stab-rd@fedpol.admin.ch](mailto:Stab-rd@fedpol.admin.ch)):

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2017 haben Sie uns den Vorentwurf für ein Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (VE PMT) unterbreitet. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

### **I. Allgemeine Bemerkungen**

Den vorliegenden Gesetzesentwurf, der eine Stärkung und Vervollständigung des präventiv-polizeilichen Instrumentariums bei der Terrorismusbekämpfung bezweckt, unterstützen wir. Er stellt ein weiteres unabdingbares Element dar, um terroristische Aktivitäten im In- und Ausland besser erkennen und verhindern zu können. Mit der Einführung verschiedener, in anderen Rechtsbereichen bereits erprobter Instrumente (wie Meldepflicht, Ausreise- und Kontaktverbot, Ein- und Ausgrenzung) wird auf Mittel zurückgegriffen, die sich in der Praxis bewährt haben. Es ist davon auszugehen, dass sie auch bei terroristisch motivierten Ge-

fährderinnen und Gefährdern ihre Wirkung erzielen werden. Die Verwendung von technischen Ortungsgeräten und Mobilfunklokalisierung kann die kantonalen Vollzugsbehörden massgeblich entlasten. Dabei ist es wichtig, dass von diesen Vollzugsmitteln in der Praxis einheitlich Gebrauch gemacht wird und den Kantonen keine prohibitiven Kosten für deren Einsatz entstehen. Insgesamt erachten wir die in der Vorlage vorgesehenen Massnahmen und Vorkehrungen als geeignet, um einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit wirksam entgegenzutreten.

## **II. Zu den einzelnen Bestimmungen**

### ***Art. 23e BWIS: Grundsätze, Abs. 1***

Die in Abs. 1 Bst. a gewählte Formulierung kann zu Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen dem Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) und der Strafprozessordnung (StPO) führen. So ist mit der vorgesehenen Umschreibung «*angenommen werden muss, dass eine potenziell gefährliche Person ... eine terroristische Straftat begehen wird*» auch die Annahme eines Anfangsverdachts für das Vorliegen einer strafbaren Handlung (z. B. nach Art. 260<sup>bis</sup> Strafgesetzbuch [StGB]) zumindest möglich, womit sich die Ermittlungen nach der StPO richten müssten (vgl. auch Art. 23e Abs. 1 Bst. c BWIS betreffend Subsidiarität). Wir regen deshalb an, die gesetzestechnische Abgrenzung des BWIS zur StPO zu präzisieren.

### ***Art. 23e BWIS: Grundsätze, Abs. 2***

Die Begrenzung der Dauer dieser Massnahmen auf sechs Monate erachten wir als zu kurz, vor allem wenn davon auszugehen ist, dass die Höchstdauer nicht in jedem Fall ausgeschöpft wird. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass Gefährderansprachen und ergänzende präventive Massnahmen erst nach einiger Zeit ihre Wirkung entfalten können. Wir schlagen deshalb vor, die Höchstdauer der vorliegenden Massnahmen auf ein Jahr zu verlängern, wobei eine einmalige Verlängerung um sechs Monate beizubehalten wäre.

### ***Art. 23g BWIS: Erlass von Massnahmen***

Da sowohl Fallmanagement als auch Vollzug und Kontrolle der neuen BWIS-Massnahmen in der Verantwortung der Kantone liegen (vgl. Art. 23n Abs. 1 BWIS), 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. Dies gilt umso mehr, als das fedpol derartige Massnahmen auch von sich aus oder auf Antrag des Nachrichtendienstes des Bundes still anordnen können (vgl. Art. 23f Abs. 1 BWIS). Keinesfalls dürfen die vom

fedpol angeordneten Massnahmen die Fallbearbeitung des Kantons im Rahmen seiner Aufgaben zur Gefahrenabwehr übersteuern oder ihr zuwiderlaufen. Es ist für die erforderliche Abstimmung und Koordination zu sorgen.

**Art. 23n BWIS: Vollzug der Massnahmen**

Da der Vollzug der neu eingeführten Massnahmen Sache der Kantone ist, erstaunt es, dass Letztere bei der Entscheidungsfindung nicht einbezogen werden. Nicht geregelt wird zudem die Frage, ob das fedpol die Massnahme selber vollziehen muss, wenn die Kantone sich dazu ausserstande erklären. Dieser Punkt ist noch zu klären.

**Art. 78 Bst. d StGB: Einzelhaft**

Diese Ergänzung erscheint in rechtsstaatlicher Hinsicht richtig. Inwieweit sich entsprechende Kontaktbeschränkungen zwischen inhaftierten Personen zwecks Verhinderung der Beeinflussung mit radikalem Gedankengut im Vollzugsalltag tatsächlich begründen und umsetzen lassen, wird die Praxis zeigen. Es stellt sich zudem die Frage, weshalb eine solche Sondernorm beim Vollzug von Freiheitsstrafen geschaffen werden soll, nicht aber beim Vollzug von Massnahmen (Art. 90 StGB), wo sich die gleiche Problematik stellt. Zusätzlich muss sichergestellt werden, dass die entsprechenden Normen (vgl. Art. 78 Bst. d StGB und auch Art. 81 Abs. 5 Ausländergesetz) für Personen jeden Alters gelten, mithin auch für Jugendliche. Bekannte Fälle zeigen nämlich, dass gerade Jugendliche für Radikalisierungen empfänglich sind. Diesem Anliegen könnte beispielsweise mit einer Verweisung in Art. 1 Abs. 2 des Jugendstrafgesetzes (JStG) oder einer Ergänzung von Art. 27 JStG Rechnung getragen werden.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Sicherheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat  
Die Staatsschreiberin:

**Kathrin Arioli**