



**GRÜNE Schweiz**

Waisenhausplatz 21

3011 Bern

[rahel.estermann@gruene.ch](mailto:rahel.estermann@gruene.ch)

031 326 66 15

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter

3003 Bern

per E-Mail an:

[nicola.hofer@fedpol.admin.ch](mailto:nicola.hofer@fedpol.admin.ch)

Bern, 14. Oktober 2021

**Verordnung über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus: Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben die GRÜNEN für eine Stellungnahme zur Verordnung über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus eingeladen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns zur Vorlage zu äussern.

Unsere Rückmeldung gliedert sich in fünf Punkte:

**(1) Echtzeitüberwachung**

Die Verordnung sieht in Art. 28 Abs. 5, Art. 56 Abs. 1 lit. b und b<sup>bis</sup> und Art. 68a VÜPF die Echtzeitüberwachung von terroristischen Gefährder\*innen vor: Einerseits die elektronische Überwachung durch ein Gerät am Körper (beispielsweise eine Fussfessel), andererseits die Mobilfunklokalisierung. Dabei stützen sich die genannten Artikel auf Art. 23q Abs. 3 BWIS, wonach die für den Vollzug zuständige Behörde die für die Mobilfunklokalisierung erforderlichen Randdaten des Fernmeldeverkehrs nach Art. 8 lit. b des BÜPF einfordern kann. Diese Randdatenerfassung ist für die Verwendung im Strafprozess geschaffen worden. Dieselben Daten sollen nun aber künftig über einen knappen Verweis in einem völlig anderen – präventiven – Zusammenhang verwendet werden. Die im Entwurf der VPMT vorgesehene Möglichkeit, die Randdaten zur Echtzeitüberwachung zu nutzen, findet weder mit Art. 23q BWIS noch mit Art. 8 lit. b BÜPF oder mit der Verbindung dieser beider Artikel eine genügende gesetzliche Grundlage.

Die ohnehin heikle Durchbrechung der ursprünglichen Zweckbindung der Erfassung der Randdaten muss auf das beschränkt bleiben, was sich aus dem vom Gesetzgeber verabschiedeten PMT ergibt. Die Verordnung muss sich insoweit auf klare Bestimmungen im

Gesetz abstützen können. Eine weitere Aufweichung der Zweckbindung auf Verordnungsstufe ist nicht zulässig. Im PMT findet sich jedoch keine Bestimmung, welche die Nutzung von Randdaten zur Echtzeitüberwachung der angeordneten Massnahmen nach Art. 23I–23o BWIS ausdrücklich zulässt und genau umschreibt, in welchen Fällen diese zur Anwendung gelangen darf. Dadurch entsteht die Gefahr, dass ein Artikel (Art. 23 q BWIS), der primär der nachträglichen Überwachung der Einhaltung von Massnahmen dient, umfunktioniert wird zu einer zusätzlichen und sehr invasiven Massnahme, namentlich die Echtzeitüberwachung. Für diese Funktionsverschiebung bietet das PMT keine genügende gesetzliche Grundlage.

Dies deckt sich mit den Ausführungen, welche in der Botschaft zum PMT in Bezug auf den Zweck der Erhebung von Daten zur Lokalisation von Personen gemacht werden: Die Botschaft hält explizit fest, dass im Rahmen des “Electronic Monitoring” (Fussfesseln) auf “eine permanente Überwachung des Aufenthaltsorts und der räumlichen Bewegungen in Echtzeit (aktive Überwachung)” (BBl 2019 4751, S. 4799) verzichtet wird. Die aufgezeichneten Bewegungsdaten bei Fussfesseln, die vor allem für die Überwachung des Hausarrests, der einer gerichtlichen Kontrolle unterliegt, angewendet werden, können damit lediglich nachträglich ausgewertet werden. A fortiori, sollte bei einer Mobilfunklokalisierung, die eine breitere Anwendung findet (insbesondere Rayonverbot und Eingrenzung) und keiner richterlichen Aufsicht untersteht, keine Überwachung in Echtzeit möglich sein.

### **Mangelnde Verhältnismässigkeit und Notwendigkeit der Echtzeitüberwachung**

Gemäss menschenrechtlichen Standards ist gezielte Überwachung von Personen nur dann gerechtfertigt, wenn sie auf der Grundlage eines begründeten Verdachts und im Einklang mit dem Gesetz erfolgt, zur Erreichung eines legitimen Ziels (wie dem Schutz der nationalen Sicherheit oder der Bekämpfung schwerer Straftaten) unbedingt erforderlich ist und in einer Weise durchgeführt wird, die in einem angemessenen Verhältnis zu diesem Ziel steht und nichtdiskriminierend ist.

Eine retroaktive Überwachung, wie sie bisher im PMT vorgesehen war, soll die Einhaltung der anderen Massnahmen sicherstellen und bedarf eines Verdachts, der die Behörden zu einer ad-hoc-Kontrolle veranlasst. Die Echtzeitüberwachung stellt im Gegensatz dazu einen viel schwereren Eingriff in die Privatsphäre der betroffenen Person und ihrer Nächsten dar. Eine derartige Überwachung würde nicht nur die Einhaltung der Massnahme überprüfen, sondern darüber hinaus die Kontrolle jeglicher Bewegungen einer Person ermöglichen. Mit dem nicht zuvor im Gesetzgebungsprozess angekündigten Einsatz der Echtzeitüberwachung, wird also über die Hintertür eine neue Massnahme eingeführt, die bisher nicht im Massnahmenkatalog des PMT erwähnt wurde. Noch schwerer wiegt, dass für diese Art der Überwachung weder die Notwendigkeit noch die Verhältnismässigkeit gegeben wäre. Solange das Ziel das Sicherstellen der Einhaltung anderer Massnahmen ist, genügt eine retroaktive Überwachung – eine Echtzeitüberwachung ist damit in jedem Fall nicht zu rechtfertigen.

Die Mobilfunküberwachung in Echtzeit würde es ermöglichen, die betroffenen Personen 24 Stunden am Tag auf Schritt und Tritt zu verfolgen. Betroffene könnten in ihrem Alltag konstant beobachtet werden, beispielsweise, wenn sie an einer Demonstration oder an religiösen Veranstaltungen teilnehmen. Menschen, die wohlgerne keiner strafrechtlichen Tat verdächtigt werden, würden sich scheuen, ihren gewohnten Aktivitäten nachzugehen und damit in der Ausübung ihrer Grundrechte massiv eingeschränkt. Die Anwendung dieser unverhältnismässig invasiven Überwachungsmethode – ausserhalb einer informierten öffentlichen Debatte – bedeutet nicht nur, dass gewisse Personen Gefahr laufen, jegliche Privatsphäre und

Bewegungsfreiheit im öffentlichen Raum zu verlieren – sie setzt auch andere Rechte wie die Meinungsäusserungs-, Versammlungs- und Religionsfreiheit aufs Spiel.

**Auf die Echtzeitüberwachung in Art. 28 Abs. 5, Art. 56 Abs. 1 lit. b und b<sup>bis</sup> und Art. 68a VÜPF ist somit mangels gesetzlicher Grundlage und Verhältnismässigkeit zu verzichten. Es wird beantragt, diese Artikel zu streichen.**

## **(2) Fehlende Aufsicht bei Bearbeitung von Personendaten**

Gemäss Art. 29q JANUS-Verordnung soll fedpol sicherstellen, dass keine Personendaten unrechtmässig bearbeitet werden. Es entspricht nicht der Logik der Gewaltenteilung, dass jene Behörde (fedpol), welche eine Handlung vornimmt (Betreiben und Verwenden des Datenindex und Bearbeitung der Personendaten), sich auch gleich selbst kontrolliert.

**Art. 29q JANUS-Verordnung muss dahingehend ergänzt werden, dass das Betreiben und Verwenden des Datenindex sowie die Bearbeitung von Personendaten durch eine unabhängige Stelle kontrolliert wird, die sich nicht unter demselben Dach wie fedpol befindet.**

## **(3) Anordnung von Massnahmen durch fedpol in Eigenregie sowie Klärung der Zuständigkeit innerhalb fedpol**

Artikel 23i BWIS sieht vor, dass die kantonalen oder kommunalen Behörden oder der Nachrichtendienst des Bundes NDB beim fedpol die Anordnung präventivpolizeiliche Massnahmen beantragen können. Artikel 23j BWIS sieht vor, dass das fedpol die Massnahmen verfügt und gegebenenfalls den betroffenen Kanton oder den NDB anhört.

Die Tatsache, dass bestimmte Behörden das Recht haben, eine Massnahme zu beantragen, bedeutet nicht, dass es fedpol untersagt wäre, solche Massnahmen von sich aus zu ergreifen. Der Bundesrat hat die Situation während der Abstimmungskampagne jedoch anders dargestellt und klar ausgedrückt, dass das fedpol keine Massnahmen in «Eigenregie» ergreift. Zwar kann davon ausgegangen werden, dass das Subsidiaritätsprinzip (fedpol handelt erst auf Antrag von anderen) hier vorgesehen ist – aufgrund der Tragweite der Massnahmen muss dies aber in der Verordnung explizit festgehalten werden.

Es gibt keine Bestimmung, die festlegt, wer innerhalb von fedpol befugt ist, Entscheidungen über präventivpolizeiliche Massnahmen zu treffen. In Strafverfahren gibt es Bestimmungen welche Personen Zwangsmassnahmen anordnen können. So muss beispielsweise eine vorläufige Festnahme, die länger als drei Stunden dauert, von einem Beamten eines bestimmten Ranges genehmigt werden (Artikel 217 und 198 des StGB).

In Anbetracht der Dauer solcher Massnahmen und der Schwere ihrer Folgen für das Leben der betroffenen Personen kann nur ein besonders hochrangiger das Leben der betroffenen Personen zu schützen, sollte nur eine besonders hochrangige Person die Möglichkeit haben, um sie auszusprechen. Dies ermöglicht es auch, eine einheitliche Praxis zu etablieren die Auslegung der im Gesetz verwendeten (sehr) unbestimmten Rechtsbegriffe. Wir GRÜNE beantragen deshalb, festzulegen, dass nur die Direktion von fedpol befugt ist, solche Massnahmen zu erlassen.

**Daher sollte ein neuer Artikel mit folgendem Inhalt in diese Verordnung aufgenommen werden:**

- 1. Massnahmen im Sinne der Artikel 23k bis 23q BWIS dürfen nur auf Antrag der kantonalen oder kommunalen Behörde oder des NDB angeordnet werden.**
- 2. Alle diese Massnahmen werden von der Direktorin oder dem Direktor von fedpol angeordnet.**

#### **(4) Bescheinigung über Identität und Staatsangehörigkeit**

Gemäss Artikel 3a der Verordnung über die Wahrnehmung kriminalpolizeilicher Aufgaben im Bundesamt für Polizei stellt fedpol der betroffenen Person nach Anordnung eines Ausreiseverbots für die Dauer der Massnahme einen Ersatznachweis über die Staatsangehörigkeit bzw. die Identität aus. Gemäss dem erläuternden Bericht soll die betroffene Person abgesehen vom Ausreiseverbot in ihrer rechtlichen Handlungsfähigkeit nicht beschränkt werden. Sie solle weiterhin berechtigt sein, etwa eine Wohnung zu mieten, zu heiraten oder ein Abonnement abzuschliessen.

Da im Ersatznachweis erwähnt wird, dass die Person die Schweiz nicht verlassen darf, ist für jede\*n Vertragspartner\*in der betroffenen Person ersichtlich, dass sie von den Behörden als gefährlich eingestuft wird. Es ist daher wahrscheinlich, dass die Person auch mit diesem Ersatznachweis Schwierigkeiten haben wird, ihre Rechte wirksam wahrzunehmen. So ist es beispielsweise leicht vorstellbar, dass ein Vermieter sich weigert, eine Wohnung an eine Person zu vermieten, die von den Behörden als gefährlich eingestuft wird. Darüber hinaus ist es möglich, dass diese Bescheinigung, sofern sie kein echtes Identitätsdokument im Sinne des Gesetzes darstellt, von bestimmten Organisationen, die ein amtliches Identitätsdokument verlangen, abgelehnt wird. Folglich wird diese Bescheinigung wahrscheinlich nicht die Wirksamkeit der Rechte ihres Inhabers garantieren.

**Es muss daher in der Verordnung ausdrücklich vorgesehen werden, dass Ersatznachweise die gleiche Beweiskraft haben, wie jedes andere Ausweisdokument und der betroffenen Person keine Nachteile durch das Dokument entstehen dürfen. Das Ausreiseverbot darf im Ersatznachweis nicht erwähnt werden.**

#### **(5) Zugänglichkeit der Rechtsbestimmungen für Rechtsunterworfenen**

Eine gesetzliche Bestimmung, welche einen Eingriff in Grundrechte erlaubt, muss hinreichend bestimmt sein. Die dem Gesetz unterworfenen Personen müssen sich ein zureichendes Bild davon machen können, welche Befugnisse die betreffende gesetzliche Bestimmung dem Staat einräumt und wie sich dies auf ihre Grundrechte auswirkt. Zahlreiche Bestimmungen der VPMT, etwa Art. 56 Abs. 1 lit. b oder Art. 68a VÜPF, sind ausgesprochen technisch und zu komplex, als dass sie von den durchschnittlichen Rechtsunterworfenen verstanden werden können. Gerade bei den neu eingeführten Überwachungstypen RT\_24\_TEL\_IRI und ML\_50\_RT ist für die Rechtsunterworfenen nicht ersichtlich, was deren Rechtsfolge ist. Es ist namentlich nicht nachvollziehbar, welche Daten in diesen Fällen erhoben, gespeichert und bearbeitet werden und welche Daten, die dann mit diesen Überwachungstypen abgegriffen werden können, die Rechtsunterworfenen mit der Nutzung welcher Kommunikationsgeräte erzeugen. Die Bestimmungen der VPMT erfüllen damit das Bestimmtheitserfordernis nicht.

**Die GRÜNEN beantragen, dass diese Artikel anders, das heisst verständlicher, formuliert werden müssen.**

Wir danken Ihnen, Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, für die Überarbeitung der Verordnungen in diesem Sinne.

Freundliche Grüsse



Balthasar Glättli  
Präsident



Rahel Estermann  
stv. Generalsekretärin, Leiterin Politik