

Bundesamt für Polizei fedpol  
per E-Mail an:  
[Stab-rd@fedpol.admin.ch](mailto:Stab-rd@fedpol.admin.ch)

Basel, den 23. März 2018

## **Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT): Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für die Einladung zur Stellungnahme in obiger Angelegenheit und möchten uns aus datenschutzrechtlicher Sicht gerne wie folgt äussern:

### **1 Art. 23e Abs. 3 VE-BWIS<sup>1</sup>, fehlende Rechtsgrundlage auf kantonaler Ebene**

Die Vorlage setzt voraus, dass die Kantone die für die Fallbearbeitung notwendigen Informationen beschaffen und innerhalb des Kantons zwischen verschiedenen involvierten Behörden austauschen können (Art. 23e Abs. 3 VE-BWIS). Der erläuternde Bericht führt dazu aus, dass der kantonsinterne Austausch polizeirelevanter Daten wie auch der Datenaustausch zwischen den Kantonen durch kantonales Recht geregelt werden muss. Dies ergibt sich aus der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen im Polizeibereich. Es wird den Kantonen empfohlen, «die Fallführung bzw. den Informationsaustausch der beim Bedrohungsmanagement beteiligten Stellen nach Massgabe ihres Rechts zu regeln»<sup>2</sup>. Um dieser Vorgabe genügend Nachdruck zu verleihen, empfiehlt privatim, die Konferenz der schweizerischen Datenschutzbeauftragten, eine Anpassung der entsprechenden Bestimmung.

*Antrag 1: Art. 23e Abs. 3 VE-BWIS sei wie folgt zu ändern:  
«<sup>3</sup> Fedpol ~~und die Kantone beschaffen~~ beschafft für die Fallbearbeitung die Informationen, die zur Erfüllung der Aufgaben nach diesem Gesetz unent-*

<sup>1</sup> Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS), SR 120.

<sup>2</sup> Erläuternder Bericht zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (erläuternder Bericht), S. 16.

*behrlich sind. Sie können Fedpol kann dafür Personendaten und besonders schützenswerte Personendaten beschaffen, selbst wenn dies für die betroffenen Personen nicht erkennbar ist, und diese untereinander mit den Kantonen austauschen.*

*<sup>4</sup> Die Informationsbeschaffung der Kantone für die Fallbearbeitung zur Erfüllung der Aufgaben nach diesem Gesetz sowie der Datenaustausch mit anderen Kantonen oder fedpol richten sich nach den massgeblichen kantonalen Bestimmungen.»*

Es ist unklar, ob die Informationsbeschaffung für den Antrag auf eine Massnahme gemäss Art. 23f VE-BWIS durch die kantonale Polizei oder durch den kantonalen Nachrichtendienst erbracht werden soll. Falls letzteres gemeint ist, mag eine genügende gesetzliche Grundlage im Nachrichtendienstgesetz<sup>3</sup> vorhanden sein und die Kantone erhalten den Auftrag zur Informationsbeschaffung direkt vom Nachrichtendienst des Bundes.

Falls aber die Polizei eigenständig und in eigener Initiative Informationen beschaffen soll, braucht es dazu eine gesetzliche Grundlage, die den verantwortlichen Personen einen klaren Rahmen für die Datenbearbeitung gibt.

#### **Beispiel Basel-Stadt:**

Im Kanton Basel-Stadt beispielsweise kann sich die generell-präventive Arbeit der Polizei nur auf § 2 Polizeigesetz<sup>4</sup> stützen. Aus Sicht des Datenschutzbeauftragten genügt diese Bestimmung nicht als gesetzliche Grundlage für die gezielte Bearbeitung und den Austausch von Personendaten unter den Behörden mit dem Ziel, Massnahmen zur Verhinderung von zielgerichteter Gewalt zu ergreifen. Eine direkte Abstützung auf Art. 23e VE-BWIS für den Austausch auf kantonaler Ebene ist nicht zulässig. Es braucht für die Umsetzung der vorgeschlagenen Bundesnormen im Kanton Basel-Stadt eine gesetzliche Regelung die Vorgaben macht, in welchen Fällen welche Daten von wem beschafft und mit wem ausgetauscht oder an wen weitergegeben werden können.

#### **Beispiel Kanton Zug:**

Im Kanton Zug etwa kann die Polizei zwar «bei Bedarf» im Rahmen des Bedrohungsmanagements mit anderen kantonalen und ausserkantonalen Behörden und Stellen (inkl. Behörden des Bundes) zusammenarbeiten. Jedoch ist dies einerseits nur dann erlaubt, wenn «eine ernsthafte Gefahr [besteht], dass die gefährdende Person ein Verbrechen oder Vergehen begeht». Andererseits sind «in der direkten Zusammenarbeit [...] Personen vom Amtsgeheimnis entbunden; vorbehalten bleiben das Berufsgeheimnis nach Art. 321 StGB sowie besondere gesetzliche Schweigepflichten»<sup>5</sup>.

Auch in der auszuarbeitenden Botschaft ist deutlicher auf die Massgeblichkeit des kantonalen Rechts hinzuweisen.

<sup>3</sup> Bundesgesetz vom 25. September 2015 über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstgesetz, NDG), SR 121.

<sup>4</sup> Gesetz vom 13. November 1996 betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz, PolG), SG 510.100.

<sup>5</sup> Vgl. Art. 16d neu-Polizeigesetz<sup>5</sup>, Vorlage Nr. 2733.5 / Laufnummer 15590; verabschiedet vom Kantonsrat in 2. Lesung am 25. Januar 2018; Referendumsfrist läuft noch bis 3. April 2018.

## 2 Art. 23e Abs. 1 Bst. a VE-BWIS, Begriff der Gefährderin, des Gefährders

In Anbetracht der Schwere des Grundrechtseingriffs ist der Begriff der Gefährderin, des Gefährders zu präzisieren bzw. konkreter zu umschreiben. Es bleibt unklar, wann genau eine Person als «potenziell gefährlich» qualifiziert werden kann. Die Definition des Begriffs der Gefährderin, des Gefährders ist sicher nicht einfach zu erstellen und es wird den Behörden auch zugestanden, dass die Hürde für ihr Handeln nicht zu hoch angesetzt werden soll. Aber es braucht, auch gerade als Leitplanke für die Verantwortlichen, einen klar anwendbaren Massstab für die Beurteilung der Gefährlichkeit von Personen, die sich im Grundsatz (noch) nichts zu Schulden haben kommen lassen. Der Gesetzeswortlaut wie auch der erläuternde Bericht bleiben hier zu vage, zu nah an den momentan aktuellen Problematiken, ohne die potentielle Reichweite einer solchen Bestimmung genügend einzugrenzen. Aus verfassungs- und grundrechtlicher Sicht erscheinen die Vorgaben nicht ausreichend klar.

In Kantonen mit einer gesetzlichen Regelung zum Bedrohungsmanagement ist der Begriff des Gefährders, der Gefährderin sehr unterschiedlich definiert. Es fallen Themen darunter wie häusliche Gewalt, Hooliganismus, Gewalttaten gegen Behördenmitglieder und/oder religiöse Radikalisierung. Der erläuternde Bericht legt den Fokus auf den islamistischen Terror. Die Umsetzung erfolgt aber in den Kantonen und muss sich an die kantonalen Rechtsgrundlagen halten. Es ist somit bei der kantonalen Umsetzung darauf zu achten, dass die Begriffe geklärt sind. Zudem müssen die Themenfelder, in denen die Polizei individuell-präventive Ansprachen von Personen plant, für die kein konkreter Verdacht für strafrechtlich relevantes Handeln besteht, genau abgesteckt werden.

Der erläuternde Bericht gibt Hinweise auf Anhaltspunkte, die für das allfällige Begehen einer terroristischen Straftat in Betracht kommen. Dabei handelt es sich um eher niederschwellige Anhaltspunkte («Liken» oder Verlinken von Äusserungen auf sozialen Medien mit terroristischen Inhalten oder erste Abklärungen, die auf eine Reise in Konfliktgebiete schliessen lassen oder der blosser Kontakt zur Personen, die zu terroristischer Gewalt aufrufen). Es handelt sich um «sachlich berechnete Mutmassungen», die ein weites Feld öffnen von möglichen Datensammlungen über Menschen, ohne dass es die Nähe einer Straftat braucht (siehe zum Ganzen erläuternder Bericht, S. 14). Damit widerspricht der erläuternde Bericht dem Wortlaut in Art. 23e Abs. 1 Bst. a VE-BWIS, wonach ein konkreter Anhaltspunkt verlangt wird, dass jemand eine terroristische Straftat begehen wird.

In der Vorlage PMT sind zudem die Attribute zu den «Anhaltspunkten» unterschiedlich definiert. Müssen die Anhaltspunkte nun «konkret und aktuell» sein (vgl. Art. 23e Abs. 1 Bst. a VE-BWIS) oder «begründet» (vgl. erläuternder Bericht S. 14, 2. Absatz) oder «ernstzunehmend und aktuell» (Art. 23m Abs. 1 Bst. a VE-BWIS)? Oder müssen lediglich «Anhaltspunkte» vorliegen (Art. 3b Abs. 2 Bst. a ZentG<sup>6</sup>)?

*Antrag 2: Der Begriff der «potenziell gefährlichen Person (Gefährderin oder Gefährder)» sowie die Umschreibung der «aktuellen und konkreten Anhaltspunkte» sei zu präzisieren.*

<sup>6</sup> Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994 über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes und gemeinsame Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit mit andern Staaten (ZentG), SR 360.

**Antrag 3:** *Die Begrifflichkeit rund um die vorzuliegenden «Anhaltspunkte» in der Vorlage PMT sei zu vereinheitlichen.*

### **3 Neue Kompetenznormen für fedpol, Rechtmässigkeit bei der Bearbeitung von Personendaten**

Mit dem vorliegenden Bundesgesetz soll das polizeiliche Instrumentarium zur Gewährleistung der Sicherheit ausserhalb des Bereichs der Strafverfolgung verstärkt werden. Die neuen polizeilichen Massnahmen sollen in bestehende Erlasse integriert werden. Fedpol soll für den Erlass der neuen polizeilichen Massnahme zuständig sein, die Kantone für die Umsetzung und den Vollzug.

Bereits heute sind die Kompetenzen von fedpol in zahlreichen Spezialerlassen (BWIS, ZentG, SlaG<sup>7</sup> etc.) verstreut und die damit verbundenen Datenbearbeitungen auf zahlreiche Datenbanken und Applikationen verteilt. Mit der nun präsentierten Vernehmlassungsvorlage soll diese rechtssystematisch zersplitterte Normlandschaft noch zusätzlich angereichert werden.

Es darf mit Fug bezweifelt werden, dass mit dem vorliegenden Mantelerlass die zwingend notwendige Rechtssicherheit hergestellt sowie die Rechtmässigkeit der Datenbearbeitungen durch fedpol gewährleistet werden kann. Es wird empfohlen, dass die Kompetenzen von fedpol – ähnlich der Kompetenzen der kantonalen Polizei – stattdessen in einem eigenen Erlass transparent und übersichtlich geregelt werden.

**Antrag 4:** *Die Kompetenzen von fedpol sollen in einem umfassenden, eigenen Erlass transparent und übersichtlich geregelt werden.*

### **4 Art. 23f VE-BWIS, Datenbearbeitung**

Der erläuternde Bericht enthält keine Hinweise dazu, was mit den von den Kantonen übermittelten Personendaten passiert, wo diese gespeichert werden und für wie lange. Auch fehlen jegliche Angaben dazu, was mit den übermittelten Daten passiert, wenn fedpol keine Massnahmen verfügt.

**Antrag 5:** *Die Datenbearbeitung (speichern, bekanntgeben, löschen etc.) durch fedpol sei auf geeigneter Stufe zu regeln.*

### **5 Art. 23g VE-BWIS, Verfahren**

Grundsätzlich handelt sich bei den vorgeschlagenen Massnahmen (Art. 23h bis Art. 23m VE-BWIS) um schwere Grundrechtseingriffe.

Nebst den bereits bemängelten unpräzisen Begriffen und Voraussetzungen zum Erlass der Massnahmen auf formell-gesetzlicher Stufe, stellt sich aus grundrechtlicher Sicht auch die Frage nach dem angemessenen Verfahren zur Überprüfung der Voraussetzungen.

---

<sup>7</sup> Bundesgesetz vom 12. Juni 2009 über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und denjenigen der anderen Schengen-Staaten (Schengen-Informationsaustausch-Gesetz, SlaG), SR 362.2

Mit der Vorlage PMT wird in Art. 23g VE-BWIS ein verwaltungsrechtliches Verfahren vorgeschlagen, bei dem die betroffene Person keine Möglichkeit hat, sich im Vorfeld oder im Zeitpunkt des Entscheids über die Massnahmen vernehmen zu lassen. Die betroffene Person weiss unter Umständen gar nicht, dass gegen sie Informationen gesammelt werden (siehe Art. 23e Abs. 3 VE-BWIS). Den Massnahmen wird auch die aufschiebende Wirkung entzogen (Art. 24g VE-BWIS) und die betroffene Person hat nur die Möglichkeit, die Massnahmen durch das Bundesverwaltungsgericht im Nachgang zum Entscheid überprüfen zu lassen. Die vorgeschlagenen Massnahmen und das zugehörige Verfahren befinden sich in einer neu geschaffenen Zone, die zwischen der nachrichtendienstlichen und der polizeilichen Informationsbeschaffung liegt. Die neuen Bestimmungen im VE-BWIS missachten die Verfahrensrechte und verfassungsrechtlichen Garantien der betroffenen Personen, die ihnen bei der nachrichtendienstlichen und polizeilichen Informationsbeschaffung zustehen würden. Die Vorlage PMT schafft damit neue Kompetenzen für fedpol, die zulasten des Individuums gehen und die mit deren Verfahrensrechten und Grundrechtsgarantien nicht vereinbar sind.

*Antrag 6: Die Entscheidkompetenz von fedpol zum Erlass von Massnahmen sei unter Berücksichtigung der rechtsstaatlichen Prinzipien über die Parteirechte nochmals zu prüfen.*

## **6 Art. 23m Abs. 4 Bst. b VE-BWIS, Ortungsgeräte und Mobilfunklokalisierung**

Art. 23m Abs. 4 Bst. b VE-BWIS ist zu weit gefasst. Aufgrund der Schwere des mit technischen Ortungsgeräten und Mobilfunklokalisierungen verbundenen Grundrechtseingriffs («grundrechtssensible Daten», erläuternder Bericht S. 21) ist die Zulässigkeit der Auswertungen der Ortungsdaten auf die strafrechtliche Verfolgung von schwerwiegenden Straftaten, d.h. auf Verbrechen und schwere Vergehen, zu beschränken.

Art. 23m Abs. 4 Bst. b VE-BWIS lässt auch Zufallsfunde zu, die nicht mit der Bekämpfung einer terroristischen Bedrohung im Zusammenhang stehen. Dies ist kritisch zu beurteilen, da die Auswertung der Daten weiter geht, als dies im Strafverfahren zulässig wäre.

*Antrag 7: Art. 23m Abs. 4 Bst. b VE-BWIS sei wie folgt zu ändern:  
«b. zur strafrechtlichen Verfolgung eines Verbrechens oder schweren Vergehens;»*

## **7 Art. 23n VE-BWIS, Grenzwachtkorps**

Auf S. 21 erläuternder Bericht wird nebst fedpol auch das Grenzwachtkorps (GWK) ermächtigt, Amts- und Vollzugshilfe zu leisten. Art. 23n spricht aber ausdrücklich nur von fedpol. Die Erwähnung des GWK ist somit aus den Erläuterungen zu streichen.

*Antrag 8: Die Erwähnung des Grenzwachtkorps ist aus den Erläuterungen zu streichen.*

## **8 Art. 75 Abs. 1 Bst. i sowie Art. 76a Abs. 2 Bst. j VE-AuG<sup>8</sup>, Haftgründe**

Die neu eingeführten Haftgründe in Art. 75 und 76a VE-AuG sind zu unpräzise und vage formuliert und lassen fedpol zu viel Auslegungsspielraum. Die Bestimmungen sind auf Gesetzesstufe zu präzisieren.

Antrag 9: *Der Haftgrund der «Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz» aufgrund von «Erkenntnissen von fedpol» sei auf Gesetzesstufe zu präzisieren.*

## **9 Art. 9 Abs. 1 Bst. c sowie Art. 9 Abs. 2 Bst. c VE-BGIAA<sup>9</sup>, Begrifflichkeit**

Es ist nicht schlüssig und nicht nachvollziehbar, weshalb in Abs. 1 Bst. c VE-BGIAA der Begriff «den Behörden im Bereich des Polizeiwesens» in «den Behörden im Bereich der inneren Sicherheit» umgewandelt werden soll. Als Begründung wird ausgeführt, dass der Begriff «Polizeiwesen» nicht mehr gebräuchlich sei. In Abs. 2 Bst. c wird der Begriff «Polizeiwesen» jedoch unverändert übernommen.

## **10 Art. 3a VE-ZentG, verdeckte Fahndung**

Wir begrüssen, dass die verdeckte Fahndung im Internet und in elektronischen Medien gemäss Art. 3a VE-ZentG auf Delikte, deren Verfolgung in die Zuständigkeit des Bundes fällt, beschränkt wird. Auch begrüssen wir, dass die verdeckte Fahndung nur zur Erkennung und Bekämpfung von schweren Straftaten («Verbrechen und schwere Vergehen») beschränkt ist. Trotzdem nehmen wir die geplante Einführung der verdeckten Fahndung im Internet und in elektronischen Medien aus folgenden Gründen äusserst kritisch zur Kenntnis:

- Art. 3a VE-ZentG geht weit darüber hinaus, was mit der Vorlage PMT eigentlich bezweckt wird, nämlich die Einführung von polizeilichen Massnahmen *zur Bekämpfung des Terrorismus*. Die in Art. 3a Abs. 1 umschriebenen Straftatbestände umfassen weit mehr, nämlich *sämtliche Straftaten*, die in die Bundeszuständigkeit fallen. Damit erfährt die Vorlage PMT eine erhebliche Ausweitung ihres Zwecks.
- Mit der verdeckten Fahndung in Internet und in sozialen Medien sind schwerwiegende Grundrechtseingriffe verbunden. Es reichen «hinreichende Anhaltspunkte» für deren Anordnung aus. Umso mehr ist die Tatsache zu kritisieren, dass sich die verdeckte Fahndung auf sämtliche in der Bundeszuständigkeit befindlichen Straftaten erstrecken soll.

## **11 Art. 3b Abs. 2 Bst. a VE-ZentG, schwere Straftaten**

Der Begriff «schwere Straftaten» ist zu unpräzise. Der Hinweis auf Art. 286 Abs. 2 StPO findet sich nur im erläuternden Bericht. Aufgrund der Schwere des Grundrechtseingriffs muss dem Prinzip der Verhältnismässigkeit und dem Bestimmtheitsgebot besondere Be-

<sup>8</sup> Ausländergesetz vom 16. September 2005 (AuG), SR 142.20.

<sup>9</sup> Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA), SR 142.51.

achtung geschenkt werden (so auch ausdrücklich der erläuternde Bericht S. 7). Begriffe sind daher so klar wie möglich auf formell-gesetzlicher Stufe zu definieren.

*Antrag 10: Art. 3b Abs. 2 Bst. a VE-ZentG sei wie folgt zu ändern:  
«a. Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die betroffene Person eine schwere Straftat gemäss Art. 286 Abs. 2 StPO plant oder begeht;»*

## **12 Art. 10 Abs. 4 Bst. e und f, Art. 11 Abs. 5 Bst. e und f, Art. 12 Abs. 6 Bst. d und e, Art. 14 Abs. 3 Bst. d und Art. 15 Abs. 4 Bst. k VE-BPI<sup>10</sup>, Zugriff auf Daten mittels Abrufverfahren – Online-Zugriffe**

Gerichtspolizeiliche Daten nach Art. 10 BPI werden unter der Aufsicht der Bundesanwaltschaft nach Massgabe der StPO bearbeitet. Online-Zugriffe von Behörden ohne gerichtspolizeiliche oder strafjustizielle Aufgaben, wie namentlich das Staatssekretariat für Migration (SEM) oder das Grenzwachtkorps (GWK), sind unzulässig. Die vorgesehene Ausweitung der Zugriffe auf das SEM und GWK sind mit dem Zweck des Subsystems nach Art. 10 BPI unvereinbar.

Das Gleiche gilt für die vorgesehene Ausweitung der Zugriffe auf das Subsystem nach Art. 11 BPI. Damit werden ungesicherte, d.h. auf Hypothesen beruhende Analysedaten der Kriminalanalyse bei Verwaltungsstellen bearbeitet, die mit deren Umgang weder vertraut noch geschult sind.

Statt mit den vorgeschlagenen Zugriffserweiterungen eine kaum kontrollierbaren Online-Verbreitung von sensiblen Daten in Kauf zu nehmen, sind externe Verwaltungsstellen über den Weg der Amtshilfe mit den notwendigen Informationen zu versorgen. Angesichts der Sensitivität der Personendaten ist dieses Vorgehen – trotz des damit verbundenen Personalaufwands – angezeigt.

*Antrag 11: Streichung der Zugriffe des SEM, GWK und der SBB-Transportpolizei mittels Abrufverfahren. Stattdessen sei der Datenaustausch auf dem Weg der Amtshilfe vorzusehen.*

## **13 Art. 20a VE-ZAG<sup>11</sup>, Begriff «Gegenstände»**

Einmal mehr wird eine Bestimmung eingeführt, die über den eigentlichen Zweck der Vorlage PMT hinaus geht (vgl. dazu auch unserer kritischen Hinweise zu Art. 3a VE-ZentG). Der erläuternde Bericht verweist lediglich auf analoge, bereits bestehende kantonale Normen. Sind mit der Durchsuchung von Gegenständen auch das Auslesen von Smartphones, Tablets und Computern gemeint? Was passiert, wenn Passwörter nicht bekannt sind bzw. bekannt gegeben werden? Diese Fragen müssen unbedingt geklärt werden, stellt doch die Durchsuchung von elektronischen Geräten einen schwerwiegenden Eingriff in die Privatsphäre der Betroffenen dar.

*Antrag 12: Der neu eingeführte Begriff «Gegenstände» sei zu präzisieren.*

<sup>10</sup> Bundesgesetz vom 13. Juni 2008 über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI), SR 361.

<sup>11</sup> Zwangsangwendungsgesetz vom 20. März 2008 (ZAG), SR 364.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Beat Rudin  
Präsident privatim