

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	24.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Innere Sicherheit
Akteure	Flach, Beat (glp/pvl, AG) NR/CN, Seiler, Markus
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2024

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Ackermann, Nadja
Baltisser, Lena
Frick, Karin
Schubiger, Maximilian

Bevorzugte Zitierweise

Ackermann, Nadja; Baltisser, Lena; Frick, Karin; Schubiger, Maximilian 2024.
Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Innere Sicherheit, 2013 - 2021. Bern:
Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.
www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 24.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Rechtsordnung	1
Äussere Sicherheit	1
Strafrecht	5
Innere Sicherheit	5
Polizei	9
Landesverteidigung	10
Landesverteidigung und Gesellschaft	10

Abkürzungsverzeichnis

VBS	Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
SiK-SR	Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates
NDG	Nachrichtendienstgesetz
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
ZNDG	Bundesgesetz über die Zuständigkeiten im Bereich des zivilen Nachrichtendienstes
SiK-NR	Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates
RK-NR	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats
EU	Europäische Union
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
BWIS	Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit
TETRA	Task Force Terrorist Travellers
BÜPF	Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs
SRF	Schweizer Radio und Fernsehen
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
Frontex	Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache
NDB	Nachrichtendienst des Bundes

(bis 2010: Strategischer Nachrichtendienst und Dienst für Analyse und Prävention)

IZRS	Islamischer Zentralrat Schweiz
Fedpol	Bundesamt für Polizei
PMT	Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus

DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
ONU	Organisation des Nations unies
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CPS-CE	Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats
LRens	Loi sur le renseignement
EPF	École polytechnique fédérale
LFRC	Loi fédérale sur le renseignement civil
CPS-CN	Commission de la politique de sécurité du Conseil national
CAJ-CN	Commission des affaires juridiques du Conseil national
UE	Union européenne
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
PF PDT	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
LMSI	Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure
TETRA	Task Force Terrorist Travellers
LSCPT	Loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication
RTS	Radio Télévision Suisse
USAM	Union suisse des arts et métiers
Frontex	Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes
SRC	Service de renseignement de la Confédération

(à 2010: Service de renseignement stratégique et Service d'analyse et de prévention)

CCIS	Conseil Central Islamique Suisse
Fedpol	Office fédéral de la police
MPT	Loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Rechtsordnung

Äussere Sicherheit

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 08.03.2013
NADJA ACKERMANN

Das neue **Nachrichtendienstgesetz (NDG)** sollte eine einheitliche gesetzliche Grundlage für den 2010 aus der Fusion des Inland- und des Auslandnachrichtendienstes hervorgegangenen Nachrichtendienst des Bundes (NDB) schaffen. Der Bundesrat führte 2013 eine Vernehmlassung zum entsprechenden Gesetzesentwurf durch, der vorsieht, dass die noch bestehende Zweiteilung in das Bundesgesetz zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) und in das Bundesgesetz über die Zuständigkeiten im Bereich des zivilen Nachrichtendienstes (ZNDG) aufgehoben wird. Laut dem Entwurf sollte der NDB zudem mehr Kompetenzen erhalten und besonders Terror- und Spionageverdächtige auch im Inland präventiv überwachen dürfen. Da seit der Fichen-Affäre im Jahre 1989 einer Kompetenzausdehnung des Nachrichtendienstes stets mit grossem Misstrauen begegnet wird, waren sowohl der Bundesrat als auch Nachrichtendienstchef Markus Seiler bemüht, die Bedeutung der Gesetzesvorlage zu relativieren. So bliebe die präventive Überwachung bei gewalttätigem Extremismus, dessen Grenzen zum gewaltlosen Extremismus und zum Radikalismus fließend sind, verboten. Dennoch störte sich der Eidgenössische Datenschutzbeauftragte daran, dass der NDB ausserhalb eines Strafverfahrens über mehr Möglichkeiten in der Ermittlung verfügen sollte als die Strafverfolgungsbehörden. Die Kantone ihrerseits begrüsst das Vorhaben in der Vernehmlassung, wehrten sich aber gegen die geplante Zentralisierung der Oberaufsicht über den Staatsschutz. Sie wollten ihre Oberaufsichtskompetenz über die eigenen Staatsschutzorgane nicht an die Geschäftsprüfungsdelegation abtreten, da diese schon allein aufgrund der personellen Ressourcen keine befriedigende Kontrolle ausüben könne und damit Lücken in der Aufsicht geschaffen würden. Grosso modo sah sich der Bundesrat aber in seiner Stossrichtung bestätigt und beauftragte das VBS mit der Ausarbeitung einer Botschaft zuhänden des Parlaments, das die Vorlage 2014 beraten soll.¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 24.09.2016
KARIN FRICK

Lange bevor der Bundesrat Mitte Juni 2016 mit seiner Medienkonferenz den **Abstimmungskampf zum Nachrichtendienstgesetz** offiziell eröffnete, wurde das Thema breit in der Öffentlichkeit diskutiert. Anlass dazu boten etwa die Terroranschläge in Brüssel vom 22. März 2016, in deren Nachgang bürgerliche Sicherheitspolitikerinnen und -politiker den Bundesrat dazu aufforderten, dem Nachrichtendienst per dringlichem Bundesbeschluss schleunigst zu den notwendigen Kompetenzen zu verhelfen. Man könne nicht warten, bis das neue NDG nach der Referendumsabstimmung vom September in Kraft treten könne; die jüngsten Anschläge hätten gezeigt, «dass die Bedrohung durch Terrorismus real ist», erklärte die Präsidentin der SiK-NR, Ida Glanzmann-Hunkeler (cvp, LU), gegenüber der NZZ. In Zeiten wie diesen sei es «unsinnig», dass der NDB in seiner Arbeit behindert werde, zitierte die «Tribune de Genève» dazu SiK-SR-Präsident Isidor Baumann (cvp, UR). Der NDB sei momentan «blind und taub», mahnte der Genfer Sicherheitsdirektor Pierre Maudet (GE, fdp) an gleicher Stelle. Obschon die Forderung unerfüllt verhallte, lagen die Hauptargumente für das neue Nachrichtendienstgesetz damit schon einmal auf dem Tisch.

Dass ein grosser Teil der Schweizer Bevölkerung ähnlich dachte, zeigte die im Mai veröffentlichte Studie «Sicherheit 2016» der ETH Zürich. Darin schätzten rund drei Viertel der Befragten die weltpolitische Lage (eher) pessimistisch ein, wobei die Erhebungen bereits im Januar und damit vor den Terrorattacken in Brüssel stattgefunden hatten. Damit einher gingen ein gegenüber dem Vorjahr gestiegenes subjektives Unsicherheitsempfinden sowie die klare Unterstützung von Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit wie Datensammlungen über verdächtige Personen, Armeeeinsätze zur Sicherstellung von Ruhe und Ordnung, die Aufstockung der Polizeikorps, Videoüberwachung im öffentlichen Raum oder vorsorgliche Verhaftungen. Von einer gewissen Ambivalenz zeugten die Antworten zum Verhältnis von Freiheit und Sicherheit: 55 Prozent der Befragten waren der Meinung, dass der Staat die Sicherheit der Bevölkerung auch auf Kosten der persönlichen Freiheit garantieren solle, gleichzeitig würden sich aber ebenfalls 55 Prozent für Freiheit statt Sicherheit entscheiden, wenn sie gezwungen wären, eins der beiden zu wählen. Zwei Drittel

befürworteten aber die Terrorismusbekämpfung auch unter Einschränkung der persönlichen Freiheit – ein Ergebnis, das «Wasser auf die Mühlen der Befürworter» des neuen NDG sei, wie das St. Galler Tagblatt resümierte.

Weiteren Impetus fand die Befürworterseite in der Tatsache, dass sich offenbar auch der IZRS an der Unterschriftensammlung gegen das NDG beteiligt hatte, wie die Luzerner Zeitung Mitte Juni bekannt machte. Die umstrittene islamische Organisation sehe im NDG ein «Vehikel gegen Muslime», in dessen Fokus «je nach politischem Klima» auch andere Gruppen geraten könnten, weshalb Mediensprecher Qaasim Illi zur Unterschrift gegen das NDG aufgerufen habe. Im Einsatz für das NDG sah man sich dadurch bestätigt, denn es sei «bezeichnend», dass «ein Verein wie der IZRS, der selber im Fokus des NDB stehen könnte», gegen das Gesetz mobil mache, zitierte die Zeitung Ida Glanzmann-Hunkeler. Sogar Bundesrat Guy Parmelin sollte den Widerstand des IZRS einige Tage später vor den Medien lakonisch als «beste Werbung für das Gesetz» bezeichnen. Die Gegenseite distanzierte sich derweil von «diesen Extremisten», wie SP-Sprecher Michael Sorg betonte; man sei nicht verbündet und stehe in keinerlei Kontakt. Aus dem Abstimmungskampf wollte sich der IZRS denn auch heraushalten, wie er über eine Sprecherin verlauten liess.

Auf der Pro-Seite stand neben dem Bundesrat ein überparteiliches Ja-Komitee, das Parlamentarierinnen und Parlamentarier aller grösseren Parteien ausser den Grünen vereinte. Im Laufe der Kampagne sprachen sich zudem die Ost- und Westschweizer Konferenzen der Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren sowie die Regierungsräte der Kantone Zürich und Schaffhausen für das NDG aus. Das Hauptargument für das neue Gesetz war, dass die Mittel des schweizerischen Nachrichtendienstes an die aktuelle Bedrohungslage angepasst werden müssten, denn mit seinen heutigen Instrumenten könne er die Schweiz nicht ausreichend vor den sich ständig verändernden und komplexer werdenden Gefahren schützen. Der NDB sei schlicht «überholt», konstatierte FDP-Nationalrätin Corina Eichenberger (fdp, AG) gegenüber der Presse. Klar könne das Risiko nicht vollständig eliminiert werden, aber es seien schon viele Attentate dank Überwachung verhindert worden, pries SVP-Ratskollege Raymond Clottu (svp, NE) die neuen Überwachungsmöglichkeiten an. Als die Ziele des NDG nannte Verteidigungsminister Guy Parmelin einerseits die präventive Überwachung der «gefährlichsten Individuen» (NZZ) sowie andererseits die Erschwerung von Cyberangriffen und -spionage, wie im Fall der Ruag, der Anfang 2016 aufgedeckt worden war. Als weiteren Vorzug des neuen Gesetzes hob NDB-Chef Markus Seiler die Vereinfachung der internationalen Zusammenarbeit in der Terrorismusbekämpfung hervor. Gleichzeitig warnte er vor einer Schwächung der internationalen Stellung der Schweiz, sollte das Gesetz abgelehnt werden, denn je weniger eigene nachrichtendienstliche Erkenntnisse die Schweiz habe, umso grösser sei die Gefahr, von ausländischen Geheimdiensten instrumentalisiert zu werden. Es sei aber mitnichten die Absicht des neuen Gesetzes, alle Bürgerinnen und Bürger zu überwachen und selbstverständlich müsse Missbrauch verhindert werden, betonte Bundesrat Parmelin weiter. Auch das Komitee erklärte, umfassende Kontrollmechanismen und eine gut ausgebaute Aufsicht über den Nachrichtendienst verhinderten, dass ein Überwachungsstaat geschaffen werde. Die Befürworterinnen und Befürworter wurden nicht müde zu betonen, dass das NDG das Gleichgewicht zwischen individueller Freiheit und Sicherheit wahre und letztlich schlicht notwendig sei – oder mit den Worten von SP-Nationalrätin Rebecca Ruiz (sp, VD) in der «Tribune de Genève»: «Wir können nicht bei Windows 95 und Walkie-Talkies bleiben.» Der Status quo sei eine Reaktion auf den Fichenskandal in den 1990er-Jahren gewesen, erklärte auch EDÖB Adrian Lobsiger gegenüber der Sonntagszeitung. Seither hätten sich die Welt verändert und die Sicherheitslage verschärft. Auch er bezeichnete das NDG als «Kompromiss zwischen Freiheit und Sicherheit», liess sich aber nicht auf eine explizite Abstimmungsempfehlung hinaus. Zum frühen Zeitpunkt des offiziellen Kampagnenstarts Mitte Juni sagte Bundesrat Parmelin, er wolle eine «pädagogische» Abstimmungskampagne führen, um der Bevölkerung angesichts des heiklen und komplexen Themas genau zu erklären, was die Neuerungen seien und warum sie nötig seien.

Die Kontra-Seite bestand hauptsächlich aus dem Referendumskomitee «Bündnis gegen den Schnüffelstaat», das von den Grünen, der SP, den Juso, der Piratenpartei, der Gewerkschaft Syndicom, der Digitalen Gesellschaft, dem Verein Grundrechte.ch sowie dem Chaos Computer Club unterstützt wurde. Ein bürgerlich geprägtes Gegenkomitee um die bürgerlichen Jungparteien, kritische Parlamentarierinnen und Parlamentarier von SVP bis GLP sowie die Operation Libero, das liberale Argumente gegen das NDG anführen wollte, zerbrach hingegen, bevor es sich formieren konnte. Man habe das NDG

gleichzeitig mit dem BÜPF bekämpfen wollen, aber mit dem Scheitern des BÜPF-Referendums sei die Gruppe auseinandergefallen, schilderte der Koordinator und stellvertretende SGV-Direktor Henricue Schneider dem St. Galler Tagblatt. So dominierten denn auch die von links geäusserten Bedenken das Argumentarium der Gegnerschaft. Weil es dem NDB erlaube, auf Basis blosser Vermutungen zu agieren, gehe das neue Nachrichtendienstgesetz zu weit, so das Hauptargument des Nein-Lagers. Juso-Präsidentin Tamara Funicello nannte das NDG einen «Schritt Richtung Massenüberwachung». Mit dem Gesetz würden alle Bürgerinnen und Bürger zu Verdächtigen gemacht, sodass der NDB letztlich jeden zum potenziellen Terroristen «emporstilisieren» könne, kritisierte der Präsident des Vereins Grundrechte.ch, Viktor Györfy. Das von der Befürworterseite propagierte Gleichgewicht zwischen individueller Freiheit und Sicherheit konnte die Gegnerschaft nirgends erkennen. Mit der Stärkung des Nachrichtendienstes kreierte man nur eine «Illusion von Sicherheit», bemängelte der Grüne Nationalrat Balthasar Glättli (gp, ZH). Die Attentäter von Paris und Brüssel seien sehr wohl nachrichtendienstlich oder polizeilich bekannt gewesen, aber nichtsdestotrotz hätten die Anschläge nicht verhindert werden können. Dass eine parlamentarische oder juristische Kontrolle die Aktivitäten des NDB und damit die Eingriffe in die Grundrechte wirklich begrenzen könne, sei ebenfalls «illusorisch», so Györfy weiter. Glättli sah das Gesetz ausserdem – sowohl aufgrund der Zusammenarbeit mit ausländischen Nachrichtendiensten als auch wegen der Möglichkeit zum Eindringen in ausländische Computersysteme – als Gefahr für die Neutralität der Schweiz. Zudem missbilligte die Gegnerschaft, dass der Staat durch den Kauf von Trojanern den Schwarzmarkt für Sicherheitslücken und das organisierte Verbrechen fördere.

Insgesamt verlief die öffentliche Debatte über lange Zeit unaufgeregt und angesichts der Tragweite des Themas eher spärlich. Erst rund drei Wochen vor dem Abstimmungssonntag, im Anschluss an die SRF-«Arena» zum NDG, gewann sie «doch noch etwas an Temperatur», wie der Tages-Anzeiger kommentierte. Dabei stand das Instrument der Kabelauflklärung im Fokus, in der die Gegenseite nichts anderes als die verdachtsunabhängige Massenüberwachung erkannte. Die Beteuerung, es werde nur der grenzüberschreitende, nicht aber der inländische Internetverkehr überwacht, sei bedeutungslos, da etwa sehr viele E-Mails über ausländische Server verschickt würden, auch wenn sich Sender und Empfänger in der Schweiz befänden. Ein viel genanntes Argument gegen diese Art der Überwachung war die Suche nach der sprichwörtlichen Nadel im Heuhaufen, die eben nicht einfacher werde, wenn man den Heuhaufen vergrössere. NDG-Fürsprecherin Corina Eichenberger hielt dem in der «Tribune de Genève» entgegen, man werde im Internetverkehr schon nach sehr eng definierten Schlagworten suchen, und nicht einfach nach «Islam» oder «Bombe». Ausserdem führte die Pro-Seite an, der NDB verfüge gar nicht über genug Ressourcen für eine solche Massenüberwachung. Der Bundesrat sprach bis zuletzt von rund zehn Fällen pro Jahr, in denen bewilligungspflichtige Beschaffungsmassnahmen eingesetzt würden, wie er auch schon dem Parlament erklärt hatte. In den Medien wurde diese Zahl jedoch in Zweifel gezogen, da sich seit den parlamentarischen Beratungen die Bedrohungslage durch vermehrte Anschläge in Europa – die bisher folgenschwersten in Paris und Brüssel – und die zunehmende Anzahl Dschihad-Reisender aus der Schweiz verschärft habe. Während das VBS die Zahl als Durchschnittswert, der mit der Bedrohungslage variieren könne, verteidigte, sprach Ida Glanzmann-Hunkeler eher von 20 bis 25 Fällen pro Jahr, wobei diese Schätzung nicht statistisch extrapoliert, sondern «mehr ein Gefühl» sei, wie sie gegenüber dem Tages-Anzeiger erklärte. NDG-Gegner Balthasar Glättli sah in diesem Zahlenwirrwarr gemäss St. Galler Tagblatt ein Indiz dafür, dass «die staatlichen Schnüffler wesentlich hungriger» seien, als sie es «vor der Abstimmung zugeben» wollten. Wie der Tages-Anzeiger feststellte, wurde der Abstimmungskampf gegen Ende zum «Streit der Begrifflichkeiten», der sich vor allem um die Definition von Massenüberwachung drehte. Es sei die Antwort auf die von Beat Flach (glp, AG) in der «Arena» gestellte Frage, ob es wirklich so furchtbar sei, dass in Zukunft alles zuerst durch den Filter des NDB gehe, die Befürworter und Gegner des NDG trenne, konstatierte dieselbe Zeitung.

Die ab Mitte August durchgeführten Umfragen zeigten schon von Anfang an eine breite Unterstützung von knapp 60 Prozent für das NDG, die bis zur letzten Umfragewelle Mitte September ungefähr konstant blieb. Als wichtigste Argumente identifizierten die Befragungen die Befürchtung möglichen Missbrauchs neuer Technologien auf der Pro- sowie den mangelhaften Schutz der Privatsphäre auf der Kontra-Seite. Bei den bürgerlichen Parteien wollte die Mehrheit der Basis Ja stimmen, während die Anhängerschaft der linken Parteien mehrheitlich ein Nein einlegen wollte. Damit hatte das NDG gute Voraussetzungen, das Referendum ungefährdet zu passieren.²

Im Jahr 2016 rückten **Dschihad-Reisende** wiederholt in den Fokus der Medien. Laut dem NDB kehrte im Jahr **2016** eine Person nach ihrer Ausreise in ein dschihadistisches Kampfgebiet in die Schweiz zurück. Dazu kommen mindestens drei Personen, welche kurz vor bzw. nach ihrer Abreise nach Syrien zum Islamischen Staat (IS) angehalten wurden. Zudem wurden 2016 laut Medienberichten strafrechtliche Verfahren gegen vier zurückgekehrte Dschihad-Reisende aufgenommen. Im Fall einer Person wurde das erste rechtskräftige Urteil wegen einer Dschihad-Reise gesprochen. Zu Beginn des Jahres 2016 hallte in den Medien überdies die Heimkehr zweier Winterthurer Jugendlicher aus dem syrischen Kampfgebiet nach.

Dschihad-Rückkehrende und die Gefahren, die von ihnen ausgehen können, wurden auch im Lagebericht des NDB und im Bericht zur Sicherheitspolitik des Bundesrats thematisiert. Insbesondere der Lagebericht des NDB stiess auf grosses mediales Interesse. In der Pressekonferenz zur Veröffentlichung des NDB-Berichts prognostizierte Markus Seiler, Direktor des NDB, dass bei den Ausreisen Richtung dschihadistisches Kampfgebiet ein Plafond erreicht worden sein könnte, während Dschihad-Rückkehrer und -Rückkehrerinnen eine der relevantesten Bedrohungen für die Sicherheit der Schweiz darstellten. Letztere könnten laut dem NDB an der Planung und Durchführung von Attentaten in der Schweiz oder im Ausland beteiligt sein oder mit ihren Erlebnisberichten neue Mitglieder für den IS rekrutieren.

Angesichts dieser Geschehnisse waren auch die **gesetzlichen Grundlagen** zum Umgang mit potenziellen, ausgereisten oder zurückgekehrten Dschihad-Reisenden Gegenstand der öffentlichen Debatte. Diskutiert wurden drei Hauptaspekte: die Prävention von Ausreisen beziehungsweise Einreisen, die strafrechtliche Verurteilung von Ausgereisten und die Wiedereingliederung von Zurückgekehrten in die Gesellschaft.

Die Sonntagszeitung erachtete die Lage bezüglich präventiver Massnahmen im Dezember 2016 als unzureichend. So würden beispielsweise die beiden jungen Männer aus Genf, welche im Sommer 2016 von der Polizei wegen dschihadistisch motivierter Ausreise angehalten wurden, zeigen, dass die bestehenden präventiven Strukturen nur bedingt greifen. Die beiden Männer seien beide bereits zuvor polizeilich bekannt gewesen und kurz vor ihrer Abreise von der Polizei vorgeladen worden. In beiden Fällen sei kurz darauf die Ausreise erfolgt. Um solche Ausreisen in dschihadistische Kampfgebiete zu verhindern, sei laut dem Tages-Anzeiger beispielsweise eine regelmässige Meldepflicht bei der Polizei oder das Sperren von Reisedokumenten denkbar. Dabei merkten die Medien jedoch auch an, dass Ausreisesperren Grundrechte verletzen können und in jedem Fall auch Möglichkeiten für Beschwerden und die Berücksichtigung individueller Bedingungen der potenziellen Dschihadreisenden bestehen müssen.

Im Parlament wurde eine Motion für eine gesetzliche Grundlage für eine Ausreisesperre für Dschihadisten und Dschihadistinnen abgelehnt. Bundesrätin Sommaruga verwies dabei aber darauf, dass alternative Präventionsmassnahmen ausgearbeitet würden.

Neben der Ausreise sollte auch die Einreise von Dschihadisten und Dschihadistinnen verhindert werden. So wurde im Verlauf des Jahres gegen 26 Personen mit Bezug zum Dschihad ein Einreiseverbot in die Schweiz verhängt. Medial und politisch kontrovers diskutiert wurde in diesem Zusammenhang die Frage, ob Doppelbürgerinnen und Doppelbürgerinnen, welche für eine fremde Armee oder eine armeeähnliche, ideologisch motivierte Gruppierung gekämpft haben, die Schweizer Staatsbürgerschaft entzogen werden soll.

Die präventive Überwachung und strafrechtliche Verfolgung von Dschihadisten und Dschihadistinnen rückte im Rahmen der Abstimmung zum neuen Nachrichtendienstgesetz im September 2016 in den Fokus. Bundesrat Parmelin warb zum Beispiel an der Pressekonferenz zum Lagebericht des NDB für die Annahme der Vorlage. Ebenso wurden die Möglichkeiten zur besseren Überwachung von potenziellen Dschihadisten und Dschihadistinnen wiederholt als Pro-Argument für das Nachrichtendienstgesetz genannt. Nach der Annahme des Gesetzes an der Urne wurde die Kompetenz, ausreisende, ausgereiste oder zurückgekehrte Dschihadistinnen und Dschihadisten verdeckt im Schengener Informationssystem auszuschreiben, zusätzlich auf das Fedpol ausgeweitet. Das Nachrichtendienstgesetz hatte diese Kompetenz nur dem NDB erteilt.

Gegen die tatsächlich zurückgekehrten Dschihadisten und Dschihadistinnen wurde bisher in jedem Fall ein **Strafverfahren** eröffnet. Basis dafür war das dringliche Bundesgesetz über das Verbot der Gruppierungen Al-Qaïda, Islamischer Staat sowie verwandter Organisationen. Erfahrung in der Verurteilung von Dschihadisten und Dschihadistinnen hatte die Bundesanwaltschaft jedoch fast keine. Während zwar rund sechzig Verfahren wegen Verstosses gegen das Verbot von Al-Qaïda und IS offen waren, kam es erst im Juli 2016 zu einer ersten Verurteilung durch das Bundesstrafgericht: Ein

26-Jähriger wurde zu einer 18-monatigen Bewährungsstrafe verurteilt. Das Urteil war laut Le Temps und NZZ wegweisend: Einerseits sei das Verbot der Gruppierungen Al-Qaïda und IS erstmals angewandt worden. Andererseits wurde der Angeklagte bereits vor seiner Ausreise in die Türkei verhaftet und in der Folge angeklagt; somit sei die «deutliche Absicht» – wie sie das Gericht feststellte –, sich in das dschihadistische Kriegsgebiet zu begeben, ausreichend, um entsprechend dem dringlichen Bundesgesetz verurteilt zu werden. Trotz dieser ersten Verurteilung eines Dschihad-Reisenden wurden verschiedene Stimmen für eine Verschärfung und Überarbeitung der Terrorismusstrafnorm laut, welche das 2018 auslaufende dringliche Bundesgesetz ablösen sollte.

Neben Prävention und strafrechtlicher Verfolgung nahm der Aspekt der **Resozialisierung** der Dschihad-Rückkehrer und -Rückkehrerinnen einen zentralen Platz in der öffentlichen Debatte ein. So wurden zu Beginn des Jahres in der NZZ «Konzepte für die Reintegration der Rückkehrer abseits des Strafrechts» gefordert. Für die gesellschaftliche Wiedereingliederung von Dschihad-Reisenden gebe es gemäss der NZZ keine ausreichenden interkantonalen und bereichsübergreifenden Strukturen. Medien, Experten und Expertinnen sowie die operative Koordination TETRA des Fedpol, welche sich bereichsübergreifend mit dem Tracking von Terroristinnen und Terroristen befasst, forderten die Schaffung eines schweizweiten Kompetenzzentrums für die Deradikalisierung und Resozialisierung von Dschihadisten und Dschihadistinnen. Eine solche Kooperation zwischen Strafbehörden und Fachstellen, die beispielsweise psychologische oder soziale Betreuungsangebote bieten würde, wurde vorerst aber nicht eingerichtet. Einzig auf kantonaler Ebene gab es laut der NZZ bereits verschiedene Fachstellen, die Präventions- und Resozialisierungsarbeit leisteten.³

Strafrecht

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 28.02.2018
KARIN FRICK

Bevor die SiK-NR einen Entscheid zur parlamentarischen Initiative der FDP-Fraktion mit der Forderung nach der **Schaffung einer Terrorismusstrafnorm** fällte, liess sie sich von Bundesrätin Simonetta Sommaruga und von NDB-Direktor Markus Seiler über die laufenden Arbeiten von Bund und Kantonen in der Terrorismusbekämpfung informieren. Sie nahm zudem Kenntnis vom dritten TETRA-Bericht, vom Stand der Arbeiten zum Nationalen Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus sowie von der Vernehmlassung zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarates über die Terrorismusbekämpfung und des entsprechenden Zusatzprotokolls. Dennoch erachtete die Kommissionmehrheit den Handlungsbedarf im Sinne der parlamentarischen Initiative weiterhin als unbestritten. Gerade vor dem Hintergrund der jüngsten terroristischen Anschläge müsse der Druck auf den Bundesrat aufrechterhalten werden, argumentierte die Kommissionmehrheit, weshalb sie den Vorstoss im Oktober 2017 zur Annahme beantragte. Für die Kommissionsminderheit überwog jedoch die Gefahr von Koordinationsproblemen und Doppelspurigkeiten mit der Vorlage des Bundesrates zur Umsetzung des Terrorismus-Abkommens. Sie war der Ansicht, das Ziel der parlamentarischen Initiative könne schneller und besser durch Einbringung in die bundesrätliche Vorlage erreicht werden, weswegen sie für die Ablehnung der Initiative plädierte. Der Nationalrat folgte in der Frühjahrsession 2018 schliesslich seiner Kommissionmehrheit und gab der parlamentarischen Initiative mit 126 zu 53 Stimmen Folge.⁴

Innere Sicherheit

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 13.03.2018
KARIN FRICK

Wie im vergangenen Dezember schon der Ständerat und dessen sicherheitspolitische Kommission stellte im Frühjahr 2018 auch die SiK-NR Handlungsbedarf im Informationssicherheitsmanagement des Bundes fest. Anders als ihre Schwesterkommission, der die kleine Kammer widerstandslos gefolgt war, zweifelte die nationalrätliche Kommission jedoch am Mehrwert, den das **Informationssicherheitsgesetz** mit sich brächte. Die bedeutendsten Unbekannten im Gesetzgebungsprojekt waren nach wie vor die Kosten und der Personalaufwand im Zusammenhang mit der Umsetzung. Während sich der Ständerat mit der Zusicherung zufriedengegeben hatte, zu den Kosten später noch einmal konsultiert zu werden, beauftragte die SiK-NR die Verwaltung, die Kosten und den Personalaufwand für verschiedene mögliche Sicherheitsniveaus zu beziffern. Es wurden also drei mögliche Szenarien vorgestellt: Ambitionsniveau 1 mit Kosten von CHF 5 Mio. und 9,5 bis 15,5 zusätzlichen Stellen, Ambitionsniveau 2 mit Kosten von CHF 33 bis 58 Mio. und 42

zusätzlichen Stellen sowie Ambitionsniveau 3 mit Kosten von CHF 62 bis 87 Mio. und 78 zusätzlichen Stellen. Für die Kommissionsmehrheit standen diese beträchtlichen Kosten in einem ungenügenden Verhältnis zum Ertrag und darüber hinaus befürchtete sie, der neu geschaffene, komplexe Informationsschutzapparat könnte eine Eigendynamik entwickeln und sich zunehmend der Kontrolle durch das Parlament entziehen. Aus diesen Gründen beantragte die Mehrheit der SiK-NR ihrem Rat Nichteintreten. Eine Minderheit erachtete hingegen den gesamtheitlichen Ansatz der Vorlage als zentral, um die Informationssicherheit beim Bund zu verbessern. Sie hielt die Kosten für vertretbar, da dadurch Sicherheitslücken geschlossen und die Koordination erheblich verbessert werden könne. Einen drohenden Kontrollverlust des Parlaments sah sie nicht und beantragte folglich Eintreten. Die Eintretensdebatte gestaltete sich dementsprechend umfangreich, kontrovers und emotionsgeladen.

Die bürgerlichen Fraktionen machten sich – mit Ausnahme der BDP – für den Nichteintretensantrag stark. Die Kosten entsprächen einer «Blackbox» und es sei «unseriös», nur auf Annahmen gestützt zu entscheiden; anstatt Experimente zu machen, sollten besser bestehende Gesetze angepasst werden, um die Sicherheit zu gewährleisten, so Ida Glanzmann-Hunkeler (cvp, LU) als Vertreterin der CVP-Fraktion. David Zuberbühler (svp, AR) legte die Ansicht der SVP-Fraktion dar: Das Gesetz sei ein neues «Bürokratiemonster», biete nur «Scheinsicherheit» und sei einen konkreten Nutznachweis bisher schuldig geblieben, weshalb es «brandgefährlich» sei, darauf einzutreten. Für die FDP-Fraktion waren vor allem die Bedenken bezüglich der Kostenfolgen ausschlaggebend dafür, dass man nicht auf das überladene Gesetz und den damit verbundenen «Blindflug» eintrete. Demgegenüber stellte BDP-Fraktionssprecherin Rosmarie Quadranti (bdp, ZH) Eintreten als alternativlos dar; angesichts des Handlungsbedarfs sei Nichtstun jetzt «fahrlässig». Priska Seiler Graf (sp, ZH) hielt als Vertreterin der SP-Fraktion eine regelrechte Brandrede für Eintreten: Das Gesetz werde dringend benötigt und es sei «fatal», dass anstelle der Sicherheitsfragen vielmehr die finanziellen Folgen im Zentrum der Beratungen in der sicherheitspolitischen Kommission gestanden hätten. Sie warf der SiK «Arbeitsverweigerung» vor und wies darauf hin, dass man nach dem Eintreten die Möglichkeit hätte, das – je nach Ansicht überladene, unberechenbare oder lückenhafte – Gesetz zu «entrümpeln». Arbeitsscheue sei in diesem Fall jedoch «geradezu verantwortungslos», denn auch ein Versäumnis ziehe unbezifferbare Kosten nach sich. Ins gleiche Horn blies auch der Grünen-Vertreter Balthasar Glättli (gp, ZH), indem er Nichteintreten als «Dienstverweigerung» bezeichnete und argumentierte, dass Informationssicherheitslecks sowohl Reputations- als auch Finanzschäden zur Folge hätten. Auch Beat Flach (glp, AG) als Sprecher der GLP-Fraktion erschien es unverständlich, weshalb trotz erkanntem Handlungsbedarf nicht eingetreten werden sollte; ein weiteres Mal fiel das Wort «Arbeitsverweigerung». Die Abstimmung ergab schliesslich 117 zu 68 Stimmen für Nichteintreten (8 Enthaltungen). Obschon die Fraktionen der BDP, der SP, der Grünen und der GLP geschlossen für Eintreten votierten, besiegelte die geballte Stimmkraft des SVP-/FDP-/CVP-Blocks mit nur drei Abweichlern den Nichteintretensentscheid.⁵

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 04.06.2020
KARIN FRICK

In der Sommersession 2020 beugte sich der Nationalrat, nachdem er bei seiner ersten Beratung im Frühling 2018 nicht auf das Geschäft eingetreten war, zum zweiten Mal über den Entwurf zum **Informationssicherheitsgesetz** (ISG). Die SiK-NR hatte in der Zwischenzeit die angeforderten Verbesserungsvorschläge vom VBS bezüglich der Kosten für öffentliche und private Unternehmen, zur verstärkten Kontrolle des Parlaments bei der Anwendung und Überwachung des Gesetzes, zur Abstimmung des ISG auf die Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken sowie zur Möglichkeit, den Bereich Personensicherheitsüberprüfung in einen separaten Erlass auszulagern, erhalten und diskutiert. Sie beantragte ihrem Rat nun, auf die Vorlage einzutreten. Vertreterinnen und Vertreter sämtlicher Fraktionen ausser der SVP – deren Sprecher David Zuberbühler (svp, AR) das Gesetz als «umfangreiches und komplexes Bürokratiemonster» bezeichnete und die hohen Umsetzungskosten kritisierte – betonten unisono die dringende Notwendigkeit des Gesetzes im Zeitalter der Digitalisierung und sahen die Kosten angesichts des hohen Schadenspotenzials bei Cyberangriffen als verhältnismässig an. Auch Bundesrätin Viola Amherd hob hervor, dass die Kosten zur Umsetzung des ISG «im Verhältnis zu dessen Nutzen gering und gerechtfertigt» seien, denn das ISG werde «zahlreiche wesentliche Sicherheitslücken schliessen, Einheitlichkeit schaffen und gleichzeitig die Effizienz und Wirksamkeit der bestehenden Sicherheitsmassnahmen erhöhen». Nicht zuletzt sei auch die international tätige Wirtschaft auf das Gesetz angewiesen, da sich die entsprechenden Unternehmen sonst nicht mehr zertifizieren lassen und keine Aufträge im

sicherheitsrelevanten Bereich mehr ausführen könnten; «das wäre dann der Schaden für die Wirtschaft, nicht die etwas vermehrten Kosten, die sich durch dieses Gesetz ergeben», so die VBS-Chefin weiter. So trat der Nationalrat diesmal ohne Gegenantrag auf die Vorlage ein.

In der Detailberatung schuf die grosse Kammer zwei Differenzen zum Ständerat. Erstens ergänzte sie auf Antrag ihrer Kommission einen Absatz, wonach der Bundesrat seine Ziele und die Kosten für die Informationssicherheit den sicherheitspolitischen Kommissionen vorlegen muss. Damit sollen diese auf jeden Fall zu einem allfällig geplanten Wechsel des Sicherheits-Ambitionsniveaus, das vom Bundesrat festgelegt wird, konsultiert werden, weil der Wechsel auf eine höhere Sicherheitsstufe beträchtliche Mehrkosten nach sich ziehen würde. Der Bundesrat hatte diese Änderung abgelehnt, weil sie angesichts der ohnehin umfassenden Kontrollrechte des Parlaments über den Bundesrat und die Verwaltung in seinen Augen überflüssig sei, unterlag mit diesem Antrag jedoch deutlich. Zweitens schloss sich der Nationalrat in der Frage der Verwendung der AHV-Nummer als Personenidentifikator wieder dem Entwurf des Bundesrats an, nachdem der Ständerat hier weiter gegangen war und die systematische Verwendung der AHV-Nummer hatte erlauben wollen. In der bundesrätlichen Version, für die sich die Kommissionsmehrheit stark gemacht hatte, darf die AHV-Nummer einmalig zur Personenidentifikation verwendet werden, muss nach der Erzeugung einer nicht zurückrechenbaren Personennummer aber gelöscht werden. Eine Minderheit Keller-Inhelder (svp, SG), die gar keine Verwendung der AHV-Nummer erlauben wollte, und eine Minderheit Flach (glp, AG), die den ständerätlichen Beschluss stützte, blieben chancenlos – letztere sogar, obwohl sich der Bundesrat mittlerweile ebenso für die systematische Verwendung der AHV-Nummer aussprach, weil diese mit einer Revision des AHV-Gesetzes sowieso eingeführt werden sollte. Mit diesen zwei inhaltlichen Änderungen sowie einigen redaktionellen Anpassungen übergab der Nationalrat die Vorlage in der Gesamtabstimmung mit 131 zu 53 Stimmen bei einer Enthaltung – sämtliche Opposition aus der SVP-Fraktion – wieder an den Ständerat.⁶

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 17.06.2020
KARIN FRICK

Der Ständerat hatte in der Frühjahrssession 2020 die vom Bundesrat vorgeschlagenen **polizeilichen Massnahmen zur Terrorismusbekämpfung (PMT)** weitgehend unverändert übernommen. Damit sollen terroristische Gefährderinnen und Gefährder als letztes Mittel unter Hausarrest gestellt werden können, auch wenn sie noch minderjährig sind. Daran entzündete sich nachfolgend eine öffentliche Debatte über die **Rechtsstaatlichkeit** solcher Massnahmen. Wer ein Gefährder oder eine Gefährderin ist, sei nur «äusserst schwammig» definiert, monierte die WOZ, und es sei beängstigend, «wie sorglos die ParlamentarierInnen mit den Grundrechten umgehen». Weiter lastete die Zeitung der Kantonskammer «Arbeitsverweigerung» an, weil sie sich nicht mit diesen grundlegenden Fragen auseinandergesetzt habe. Kritisch ausgefallen ist, wie die Presse im Mai berichtete, auch ein Rechtsgutachten, das vom Bund und den Kantonen in Auftrag gegeben worden war. Darin warnte Rechtsprofessor Andreas Donatsch vor einer Verletzung der EMRK – dass ein Mensch als gefährlich eingestuft werde, genüge nicht, um ihn einzusperren. Zum selben Schluss kamen sowohl das UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte als auch die Menschenrechtskommissarin des Europarates, Dunja Mijatović. Man befürchte, «dass die Anwendung dieses Gesetzes zu erheblichen Verletzungen der Menschen- und Grundrechte führt», zitierte beispielsweise der «Sonntags-Blick» aus dem Schreiben an den Bundesrat, das fünf UNO-Sonderberichterstatter unterzeichnet hatten. Die unpräzisen Formulierungen bzw. das vage Konzept des «potenziellen Terroristen» bereiteten das Feld für willkürliche Freiheitsentzüge und die vorgesehenen Massnahmen seien so weder mit der EMRK noch – da zum Teil schon ab 12 Jahren angedacht – mit der UNO-Kinderrechtskonvention vereinbar, lautete die **internationale Schelte**. Europaratskommissarin Mijatović forderte die Schweizer Parlamentarierinnen und Parlamentarier zudem in einem Brief auf, «ihr Vorhaben zu revidieren», wie «Le Temps» berichtete.

Die SiK-NR goss unterdessen munter Öl ins Feuer, als sie ungeachtet der Kritik am bundesrätlichen Entwurf diesen noch verschärfte. In ihrer Sitzung Mitte Mai 2020 ergänzte sie die polizeilichen Massnahmen mit 11 zu 10 Stimmen bei 4 Enthaltungen um eine sogenannte gesicherte Unterbringung von Gefährdern (GUG), d.h. eine Präventivhaft für Personen, die keine Straftat begangen haben, denen der Nachrichtendienst dies aber zutraut. Sie wolle damit eine vom Nationalrat 2018 angenommene entsprechende Motion 16.3673 umsetzen, war ihrer Medienmitteilung zu entnehmen. Die Aargauer Zeitung kommentierte diesen Entscheid in Anbetracht der Debatte um die Rechtsstaatlichkeit des – im Vergleich zur Haft weniger einschneidenden – Hausarrests als «überraschend». Als Anführer der starken Minderheit, die sich in der Kommission gegen die Präventivhaft stellte, liessen die

Medien Nationalrat Beat Flach (glp, AG) zu Wort kommen: Ein liberaler Rechtsstaat müsse andere – auch «verrückt andere» – Meinungen zulassen, denn wenn wir unsere Grundwerte über Bord werfen, hätten die Terroristen uns «in die Knie gezwungen», so Flach gegenüber der Aargauer Zeitung. Relativierend äusserte sich in derselben Zeitung dagegen Kommissionspräsidentin Ida Glanzmann-Hunkeler (cvp, LU): «Damit man in der Schweiz als Gefährder eingestuft wird, braucht es mehr als eine extreme Meinungsäusserung.»

Bevor sich in der Sommersession 2020 der Nationalrat mit dem Geschäft befassen wird, sprachen sich in der Presse Vertreterinnen und Vertreter von Menschenrechtsorganisationen sowie Kinder- und Grundrechtsexperten noch einmal vehement gegen die umstrittenen Massnahmen aus. Bei der Terrorbekämpfung dürften die Menschenrechte nicht aussen vor bleiben, forderten sie unisono. Ausserdem habe die Schweiz mit Genf als «UNO-Menschenrechtshauptstadt» durchaus einen Ruf zu verlieren, gab eine Vertreterin von Amnesty International gegenüber dem «Corriere del Ticino» zu bedenken.⁷

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 19.06.2020
KARIN FRICK

In der Sommersession 2020 befasste sich der Nationalrat als **Zweitrat** mit dem **Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Terrorismusbekämpfung (PMT)**. In der langen Eintretensdebatte wurden die grundsätzlichen Fragen erörtert, ob die vorgesehenen Massnahmen mit den Menschenrechten vereinbar seien und ob es sie überhaupt brauche. Während die Fraktionen der Grünliberalen, der Grünen und der Sozialdemokraten beide Fragen entschieden verneinten, zeigte sich die bürgerliche Ratsseite sowohl von der Notwendigkeit als auch von der Völkerrechtskonformität des Gesetzes vollkommen überzeugt. GLP-Nationalrätin Katja Christ (glp, BS) beantragte Nichteintreten, weil die Gesetzesvorlage die Schweiz nicht sicherer mache, sondern den Rechtsstaat untergrabe. «Rund achtzig Nichtregierungsorganisationen sowie namhafte Straf- und Völkerrechtler» seien sich darin einig, dass mit den geplanten Massnahmen «eine Grenze überschritten» werde, nahm Christ auf die mediale Diskussion im Vorfeld der Ratsdebatte Bezug und warnte pathetisch: «Die Freiheit stirbt mit Sicherheit». Ins gleiche Horn blies Grünen-Vertreterin Marionna Schlatter (gp, ZH), die das Geschäft an den Bundesrat zurückweisen wollte. Sie forderte, die unklare Definition des Gefährders müsse überarbeitet werden, «denn weder Sie noch sonst jemand kann das Gegenteil beweisen, wenn ihr oder ihm vorgeworfen wird, potenziell gefährlich zu sein.» Gerade die Grundrechte seien «unser stärkstes Schutzschild» im Kampf gegen den Terrorismus und sie hoffe deshalb, dass die öffentliche Kritik der Menschenrechtsbeauftragten des Europarats sowie der UNO-Sonderberichterstatter «in diesem Saal etwas bewegt» habe. Dasselbe postulierte die Sozialdemokratin Franziska Roth (sp, SO), die ebenfalls einen Rückweisungsantrag stellte. Das Gesetz gefährde «das, was wir eigentlich vor Terrorismus schützen wollen, und das ist, gelinde gesagt, Stumpfsinn», polterte sie. Der Bundesrat müsse die vorgeschlagenen Massnahmen – insbesondere jene, die Kinder und Jugendliche betreffen, was «der Schweiz nicht würdig» sei – deshalb auf Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung und mit dem Völkerrecht sowie auf ihre Notwendigkeit prüfen und einen Mitbericht der RK-NR einfordern. Kommissionssprecher Mauro Tuena (svp, ZH) plädierte dagegen für Eintreten und gegen die Rückweisungen, denn die Verschärfungen seien angesichts der terroristischen Bedrohungslage dringend notwendig. «Mit diesen Präventivmassnahmen können Menschenleben gerettet werden», appellierte er an das Ratsplenum. SVP-Fraktionssprecher Jean-Luc Addor (svp, VS) erklärte, die Schweiz befinde sich gegenüber dem Terrorismus in einer «Situation der legitimen Selbstverteidigung» und dass Kinder von Terrorgruppen benutzt würden, sei «eine traurige Realität». Dass internationale Menschenrechtsinstitutionen die Schweiz öffentlich kritisiert hatten, oder in seinen Worten sich «mit mindestens zweifelhafter Legitimität» für «berechtigt» gehalten hätten, den Volksvertretern eines souveränen Staats «eine Predigt zu halten» und ihnen zu «erklären», was sie tun dürften und was nicht, bezeichnete er indes als «einigermassen originell». FDP-Sprecher Rocco Cattaneo (fdp, TI) hob hervor, dass mit diesem Gesetz die kantonalen und kommunalen Polizeikörper «endlich» die Möglichkeit erhielten, schnell zu reagieren. Alois Gmür (cvp, SZ) legte die Position der Mitte-Fraktion so dar, dass es eben «gewisse Opfer» brauche, «wenn man tatsächlich mehr Sicherheit will», worauf ihm SP-Nationalrat Fabian Molina (sp, ZH) die rhetorische Frage stellte, ob es dann nicht am sinnvollsten wäre, «dass man alle Männer von 15 bis 50 Jahren präventiv unter Hausarrest stellen würde, um die Anzahl der Delikte gegen Leib und Leben auf nahezu null zu reduzieren». Mit vielen Fragen konfrontiert wurde auch Bundesrätin Karin Keller-Sutter, die in ihrem Votum die Notwendigkeit der Vorlage betonte und mehrfach bekräftigte, der Bundesrat habe die Grundrechtsfragen «vertieft und sorgfältig geprüft». Die international geäusserten Bedenken teile sie nicht und erachte sie als «unbegründet», erläuterte sie. Es handle

sich dabei um «eine politische Stellungnahme», die aber «rechtlich nicht sehr präzise» und eher «Ausdruck einer allgemeinen Sorge» gewesen sei.

Nach einem langen, veritablen Schlagabtausch zwischen dem befürwortenden und dem ablehnenden Lager trat der Nationalrat schliesslich mit 107 zu 84 Stimmen bei einer Enthaltung auf das Geschäft ein. Die beiden Rückweisungsanträge wurden mit 85 zu 106 Stimmen (1 Enthaltung) respektive 85 zu 105 Stimmen (2 Enthaltungen) abgelehnt. Es standen sich dabei das links-grün-grünliberale und das bürgerliche Lager jeweils geschlossen gegenüber. In der Detailberatung brachte das links-grüne Lager etliche Minderheitsanträge zur Abschwächung der Vorlage ein, die allesamt scheiterten. Ebenso erfolglos blieb der einzige Änderungsantrag der Kommissionsmehrheit, die einen neuen Artikel zur sogenannten gesicherten Unterbringung von Gefährderten (GUG) einbringen wollte. Mit diesem Artikel könnten «klar Leben gerettet werden», argumentierte Kommissionsprecher Tuena, während die Kommissionsminderheit um Beat Flach (glp, AG) betonte, diese Massnahme sei nicht EMRK-konform. Auch nach Ansicht des Bundesrates gehe eine solche Präventivhaft – im Gegensatz zum Hausarrest als ultima ratio – «tatsächlich zu weit», weshalb der Bundesrat trotz Bitten der Kantone ausdrücklich auf die GUG verzichtet habe, wie die Justizministerin ausführte. Mit 113 zu 78 Stimmen bei 2 Enthaltungen folgte der Nationalrat der Minderheit und lehnte die Präventivhaft ab – dies, weil sich hier zusätzlich zur links-grünen Ratsseite auch die grosse Mehrheit der FDP-Fraktion sowie eine Minderheit der Mitte-Fraktion zum Nein-Lager gesellten. Somit nahm die grosse Kammer die inhaltlich unveränderte Vorlage – es wurden jedoch einige redaktionelle Anpassungen vorgenommen – in der Gesamtabstimmung mit 111 zu 86 Stimmen ohne Enthaltungen an. Abgelehnt hatten das Gesetz die geschlossenen Fraktionen der SP, der Grünen und der Grünliberalen sowie SVP-Nationalrat Pirmin Schwander (svp, SZ).⁸

Polizei

Der Nationalrat beschäftigte sich in der Wintersession 2021 als **Erstrat** mit der **Übernahme der EU-Verordnung 2020/493 über das System FADO** (False and Authentic Documents Online), die eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands darstellt. Während der Nutzen des Systems FADO für die Schweiz unbestritten war, taten Vertreterinnen und Vertreter der SP- und der Grünen Fraktion in ihren Voten vor allem ihren Unmut über den Entscheid der EU-Kommission kund, die Verantwortung für das System FADO an Frontex zu übertragen. Die Grenzschutz-Agentur Frontex sei eine «total dysfunktionale Institution» (Christian Dandrès, sp, GE), gegen die «verschiedene Verfahren und Vorwürfe» wegen Grundrechtsverletzungen im Raum stünden, führte Florence Brenzikofer (gp, BL) aus. Eine Minderheit Brenzikofer beantragte denn auch die Sistierung der Vorlage bis zur allfälligen Referendumsabstimmung über den Bundesbeschluss zur finanziellen Beteiligung der Schweiz an Frontex. Über eine intensivere Zusammenarbeit mit Frontex wie die Weiterbeteiligung der Schweiz am System FADO solle erst entschieden werden, nachdem sich die Stimmbevölkerung zu Frontex äussern können, argumentierte die Antragstellerin. Ausserhalb des links-grünen Lagers fand der Sistierungsantrag jedoch keine Zustimmung und wurde mit 106 zu 57 Stimmen bei 6 Enthaltungen deutlich abgelehnt. Der Ratsmehrheit erschien es in den Worten von Beat Flach (glp, AG) «völlig verfehlt», die Umsetzung der Schengen-Weiterentwicklung zu verzögern und «die Schengen-Assoziierung nur wegen dieser kleinen Anpassung zu riskieren». Nachdem er auf das Geschäft eingetreten war, nahm der Nationalrat eine einzige Änderung am Entwurf vor. Auf Antrag seiner vorberatenden Rechtskommission strich er einen Absatz, wonach der Bundesrat ermächtigt würde, selbstständig neue Staatsverträge mit Änderungen der Zugriffsrechte auf FADO abzuschliessen. Der Nationalrat sprach sich stillschweigend dafür aus, dass das Parlament in solchen Fällen vorgängig konsultiert werden muss. In der Gesamtabstimmung nahm die grosse Kammer die Vorlage mit 123 zu 62 Stimmen bei 5 Enthaltungen an, wobei die Grüne Fraktion geschlossen, die SP-Fraktion grossmehrheitlich und einzelne Mitglieder der SVP-Fraktion dagegen votierten.⁹

Landesverteidigung

Landesverteidigung und Gesellschaft

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 27.09.2013
MAXIMILIAN SCHUBIGER

Der Bundesrat hatte 2005 in Erfüllung eines Postulats erstmals Bericht über die Thematik der **im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen** erstattet. 2010 gelangte die Frage wieder auf die Agenda, als im basel-städtischen Handelsregister eine entsprechende Firma eingetragen wurde. Die Sicherheitspolitische Kommission (SiK) des Ständerates hatte daraufhin eine Motion eingereicht und ein Bewilligungs- und Kontrollsystem für Sicherheitsfirmen gefordert. Die angenommene Motion führte zum hier behandelten Gesetzesentwurf, welcher Anfang Juni im Parlament erstmals beraten wurde. Die Ständeräte zeigten sich mehrheitlich einverstanden mit dem Gesetzesentwurf. Einzelne Ergänzungen und Präzisierungen wurden von Ständerat Germann (svp, SH) gefordert, jedoch mangels Unterstützung zurückgezogen. Der Kern des Gesetzesentwurfs wurde nicht angetastet. Die kleine Kammer überwies die Vorlage mit einer minimalen Änderung mit 26 zu zwei Stimmen an den Nationalrat. In der Volkskammer wurde das Geschäft in der Herbstsession behandelt, wobei mehr Gegenwehr zu verzeichnen war. Zu Beginn der Debatte wurde ein Rückweisungsantrag Glättli (gp, ZH) verhandelt. Dieser forderte, die im sogenannten Montreux-Dokument festgeschriebenen Good Practices, welche für Sicherheitsfirmen gelten sollen, entsprechend einzuhalten. Gerade weil die Schweiz diesen Prozess angestossen habe, müsse sie im Gesetz glaubwürdig bleiben und die Empfehlungen entsprechend umsetzen. Die SiK des Nationalrates hatte jedoch der Vorlage mit 20 zu null Stimmen deutlich grünes Licht gegeben und entsprechend im Plenum deren Annahme beantragt. Einer langen Eintretensdebatte folgte eine deutliche Abstimmung, bei der nur 14 Räte für den Rückweisungsantrag stimmten. Die Detailberatung stellte sich anschliessend aber doch als zäh heraus. Nicht weniger als zwölf Minderheitsanträge wurden eingegeben, die vorwiegend von Evi Allemann (sp, BE) und Beat Flach (glp, AG) vorgebracht wurden. In der Endabrechnung setzte sich die Kommissionsmehrheit aber immer durch, wenn auch bisweilen knapp. Die einzige Änderung gegenüber dem ständerätlichen Beschluss betraf Präzisierungen in den Vorschriften über die Meldepflicht. Mit 126 gegen zwei Stimmen stimmte der Nationalrat in der Gesamtabstimmung dem Geschäft deutlich zu. Damit gelangte der Gesetzesentwurf ein zweites Mal in den Ständerat, welcher jedoch an seiner Version festhielt, so dass weiterhin marginale Differenzen zwischen den Räten bestanden. Nachdem der Nationalrat als Kompromiss einigen Punkten zustimmte, aber einen Artikel nochmals anpasste, stimmte in der dritten und letzten Runde der Ständerat auch diesem Punkt zu, wobei es lediglich um redaktionelle Details und Begriffsklärungen ging. In den Schlussabstimmungen stimmten beide Kammern dem Gesetz deutlich zu, mit 40 gegen zwei Stimmen im Ständerat und einstimmig im Nationalrat. Im Zuge der Beratungen hatte der Nationalrat eine Standesinitiative des Kantons Basel-Stadt (Kt.lv. 11.308) zum selbigen Thema abgelehnt. Der Ständerat hatte dieser bereits 2011 keine Folge gegeben.¹⁰

1) NZZ, 9.3., 17.1., 7.8. und 24.10.13

2) NZZ, 15.1.16; NZZ, TG, 29.3.16; AZ, 1.4.16; NZZ, SGT, 28.5.16; LZ, 10.6.16; Blick, 13.6.16; CdT, LMD, LT, LZ, NZZ, TA, TG, 14.6.16; BaZ, 15.6.16; So-Bli, 19.6.16; LT, Lib, NZZ, 28.6.16; TG, 21.7.16; TA, 22.7.16; NZZ, 26.7.16; SoZ, 7.8.16; BaZ, NZZ, 11.8.16; NZZ, 13.8.16; Blick, 16.8.16; NZZ, SGT, TG, 17.8.16; BLZ, BaZ, CdT, NZZ, 20.8.16; TA, 23.8.16; NZZ, 25.8.16; TA, TG, 26.8.16; SGT, TA, 27.8.16; BZ, SGT, 30.8.16; BLZ, Blick, NZZ, TG, 31.8.16; AVF, AZ, SN, 1.9.16; Blick, SZ, 2.9.16; Blick, SGT, TA, 3.9.16; SO, 4.9.16; Exp, TG, 6.9.16; CdT, TA, 7.9.16; SGT, 8.9.16; Blick, 10.9.16; SO, So-Bli, SoZ, 11.9.16; BZ, CdT, TA, TG, 12.9.16; BZ, 13.9.16; BLZ, TA, 14.9.16; AZ, NZZ, SGT, TG, 15.9.16; NZZ, SGT, TA, 16.9.16; TG, 17.9.16; Lib, NZZ, 19.9.16; CdT, TG, 20.9.16; SGT, 21.9.16; NZZ, TG, WW, 22.9.16; SO, 25.9.16

3) Nachrichtendienst des Bundes NDB (2016). Sicherheit Schweiz 2016; Sicherheitspolitischer Bericht 2016; NZZ, TG, 22.1.16; LZ, 12.2.16; NZZ, 19.3., 29.3.16; AZ, 30.3.16; BaZ, TG, 4.4.16; LT, 11.4.16; AZ, BaZ, LT, TA, 3.5.16; TA, 7.5., 19.5.16; SoZ, 29.5.16; LT, 4.6.16; NZZ, 7.6.16; LT, NZZ, TG, 23.6.16; TA, 24.6.16; NZZ, 5.7.16; LT, Lib, TA, 16.7.16; TA, 22.7., 27.7.16; TA, TG, 17.8.16; LMD, Lib, NZZ, 18.8.16; 24H, SoZ, 21.8.16; NZZ, 22.8., 25.8., 31.8.16; TA, 15.9.16; NZZ, 22.9.16; LT, 10.10.16; NZZ, 12.10., 14.10.16; LMD, NZZ, 21.11.16; NZZ, 29.11., 6.12.16; SoZ, 11.12.16

4) AB NR, 2018, S. 115 ff.; Kommissionsbericht SiK-NR vom 10.10.17; Medienmitteilung SiK-NR vom 31.1.17

5) AB NR, 2018, S. 377 ff.

6) AB NR, 2020, S. 679 ff.

7) Medienmitteilung SiK-NR vom 19.5.20; WoZ, 12.3.20; AZ, 20.5.20; So-Bli, 31.5.20; TA, 2.6.20; AZ, 9.6.20; WoZ, 11.6.20; CdT, 13.6.20; LT, 16.6.20; AZ, 17.6.20

8) AB NR, 2020, S. 1099 ff.; AB NR, 2020, S. 1113 ff.; AB NR, 2020, S. 1122 ff.; Blick, 18.6.20; AZ, CdT, LT, NZZ, 19.6.20; CdT, LT, TA, 20.6.20; WoZ, 25.6.20

9) AB NR, 2021, S. 2359 ff.

10) BBl, 2013, S. 1745 ff., S. 7353 ff.; AB SR, 2013, S. 449 ff., 730 ff., 838 f., 934; AB NR, 2013, S. 1264 ff., 1539 ff. und 1774.; Montreux-Dokument