

Gleichzeitig ist es dem Bundesrat aber ebenso ein wichtiges Anliegen, dass die neue Strafbestimmung unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit ausgestaltet wird. Bestraft werden soll also bloss die aktiv anwerbende Person. Die angeworbene Person würde sich erst in einer Phase strafbar machen, in der sie sich beispielsweise aktiv einer Gruppierung anschliesen, dieser beitreten oder eine Unterstützungshandlung vornehmen würde.

Neben dieser neuen Strafnorm schlägt Ihnen der Bundesrat zusätzliche Verschärfungen des Strafrechts sowie Anpassungen und Verbesserungen weiterer Bundesgesetze vor. Zum einen betrifft das die Anpassung des Bundesgesetzes über den Nachrichtendienst (NDG). Die maximale Strafandrohung für die Unterstützung einer verbotenen Gruppierung oder Organisation oder die Beteiligung an einer solchen gemäss Artikel 74 NDG soll von drei auf fünf Jahre Freiheitsstrafe erhöht werden, und die Zuständigkeit für die Strafverfolgung soll in jedem Fall bei der Bundesanwaltschaft liegen.

Zum andern haben wir die Kritik von Strafverfolgungsbehörden bei der Bekämpfung krimineller Organisationen ernst genommen. Entsprechend schlägt der Bundesrat vor, dass die Strafandrohung in Artikel 260ter StGB stärker differenziert wird. Vorgesehen ist neu eine Höchststrafe von 20 Jahren für die führenden Köpfe einer kriminellen oder terroristischen Organisation. Ausserdem werden einzelne gesetzliche Kriterien angepasst, damit die Strafverfolgung von solchen Organisationen erfolgreich durchgeführt werden kann. Schliesslich erwähnen wir im Interesse der Klarheit über die Strafbarkeit von terroristischen Organisationen diese explizit im Gesetz. Die Details der einzelnen Anpassungen werden ja dann in der Detailberatung sicher noch beleuchtet.

Ich habe es bereits angetönt: Ohne internationale Zusammenarbeit kann der Kampf gegen den Terror nicht erfolgreich geführt werden. Daher schlagen wir im Rahmen der Rechtshilfe zwei Neuerungen vor; das sind die Themen, die Ständerat Rieder hier angesprochen hat. Zum einen wird die gesetzliche Möglichkeit geschaffen, mit anderen Staaten gemeinsame Ermittlungsgruppen im Rechtshilfeverfahren zu bilden. Zum andern schlagen wir die Einführung eines Instrumentes vor, welches es unseren Rechtshilfebehörden erlaubt, bereits vor Abschluss des Rechtshilfeverfahrens Informationen und Beweismittel mit ausländischen Behörden auszutauschen.

In beiden Fällen gilt: Unsere Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und der Verfahrensgarantien müssen gewahrt werden. Die Schweizer Behörden werden zu nichts gezwungen. Sie können nach wie vor selber darüber entscheiden, mit welchen Behörden und in welchem Einzelfall sie solche Ermittlungsteams einrichten, und sie entscheiden auch selber, wem sie vorzeitig Informationen und Beweismittel zukommen lassen. Die Souveränität bleibt also gewahrt.

Schliesslich sehen wir auch eine wesentliche Neuerung des Geldwäschereigesetzes vor. Die Meldestelle für Geldwäscherei soll eine zusätzliche Kompetenz erhalten: Sie soll in Zukunft auch dann tätig werden können, wenn sie Informationen einer ausländischen Partnerstelle erhält, und nicht nur, wenn eine inländische Verdachtsmeldung eintrifft. Dadurch wird die gerade bei der Terrorismusbekämpfung wichtige Rolle unserer Meldestelle gestärkt, und zudem wird auch die internationale Zusammenarbeit auf dieser Ebene verbessert.

Der Bundesrat schlägt Ihnen vor, gemeinsam mit den dargestellten Gesetzesanpassungen auch das Übereinkommen des Europarates zur Verhütung des Terrorismus sowie dessen Zusatzprotokoll zu genehmigen und durch die Schweiz ratifizieren zu lassen. Die Ziele der vorliegenden Anpassung unserer Gesetze entsprechen der Stossrichtung des Übereinkommens; namentlich sind auch die Ermittlungsgruppen, die Ständerat Rieder erwähnt hat, im Übereinkommen des Europarates festgelegt. Einem Beitritt der Schweiz würde nichts im Wege stehen. Mittlerweile haben über 40 Vertragsstaaten mit dem Übereinkommen sichergestellt, dass sie entsprechende terroristische Vorbereitungshandlungen verfolgen und bestrafen können. Ebenso wichtig und im Interesse der Schweiz ist es, dass die Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten vereinfacht und eben auch beschleunigt wird.

Der Europarat – erlauben Sie mir diesen abschliessenden Hinweis, gerade auch aufgrund des Votums von Ständerat Rieder – ist auch aus einem anderen Grund wichtig bei der internationalen Bekämpfung des Terrors und seiner Vorbereitungshandlungen: Die Institution in Strassburg steht wie keine andere internationale Organisation für Grundwerte, welche auch die fundamentalen Werte der Schweiz sind, nämlich Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte. Gerade diese Werte sind es, die wir bei der Bekämpfung von Terrorismus nicht aus den Augen verlieren dürfen.

Die Erfahrungen in den vergangenen Jahren haben es aufgezeigt: Die Schweiz ist heute sicherlich recht gut vorbereitet, um der terroristischen Bedrohung und anderer Kriminalität wirksam zu begegnen. Wir müssen unsere Rechtsordnung also nicht auf den Kopf stellen. Es gibt aber einige Bereiche, in denen wir unser Instrumentarium noch verbessern und ergänzen können. Die Vorlage beinhaltet diese Verbesserungen und Ergänzungen.

Ich möchte Sie bitten, auf die Vorlage einzutreten.

Entreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition

Präsident (Stöckli Hans, Präsident): Wir stimmen über den Rückweisungsantrag Rieder ab.

Abstimmung – Vote
Für den Antrag Rieder ... 33 Stimmen
Dagegen ... 12 Stimmen
(0 Enthaltungen)

Präsident (Stöckli Hans, Präsident): Das Geschäft geht damit zurück an die Kommission.

19.032

Polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus. Bundesgesetz

Mesures policières de lutte contre le terrorisme. Loi fédérale

Erstrat – Premier Conseil

Ständerat/Conseil des Etats 09.12.19 (Erstrat – Premier Conseil)

Antrag Zanetti Roberto

Rückweisung der Vorlage an die Kommission mit dem Auftrag, sie unter Einbezug eines Mitberichtes der RK-S erneut zu beraten.

Proposition Zanetti Roberto

Renvoyer le projet à la commission avec mandat de le réexaminer en tenant compte d'un corapport de la CAJ-E.

Jositsch Daniel (S, ZH), für die Kommission: Terrorismusbekämpfung umfasst, ich habe es vorhin ausgeführt, drei Elemente: erstens den Nachrichtendienst, zweitens die strafrechtlichen Instrumente und drittens die polizeilichen Instrumente. Sie haben soeben bei der Beratung der Vorlage 18.071 die Rückweisung eines dieser drei Elemente, des strafrechtlichen Teils, an die Kommission und die Einholung eines Mitberichtes der Kommission für Rechtsfragen beschlossen.

Ich persönlich habe, als wir diese Vorlage in der Kommission vorzeitig behandelten, den Antrag gestellt, dass die beiden

Vorlagen miteinander kombiniert werden. In der jetzigen Situation, nach Ihrem vorherigen Rückweisungsentscheid, würde ich vorschlagen, dass auch diese Vorlage, das Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus, abgekürzt PMT, an die Kommission zurückgewiesen wird, weil die beiden Vorlagen eine Gesamtheit bilden. Wir haben das so in der Kommission nicht besprochen. Wir haben es aber gewissermassen umgekehrt in der Kommission besprochen: Als man das eine Geschäft vorziehen wollte, hat die Kommission gesagt: Nein, wir stellen es zurück, um die Vorlagen gemeinsam behandeln zu können. Aus der Logik der Kommission muss ich jetzt also folgern, dass die Kommission die gleiche Position vertritt.

Von dem her würde ich vorschlagen, dass wir zuerst über diesen Ordnungsantrag abstimmen – ausser Sie wollen jetzt mir eine Viertelstunde lang und nachher noch der Bundesrätin zuhören. Das macht aber – das sage ich, ohne Ihnen ins Gehege kommen zu wollen – so keinen Sinn.

Präsident (Stöckli Hans, Präsident): Das können wir nicht tun, Herr Jositsch. Damit wir eine Vorlage zurückweisen können, müssen wir vorher darauf eintreten. Deshalb müssen wir die Eintretensdebatte führen. Wir können aber auch eine Eintretensdebatte light führen.

Jositsch Daniel (S, ZH), für die Kommission: Ich mache gerne eine Eintretensdebatte light. Aber weil wir ja dann eingetreten sind und ich dann nächstes Mal nicht wieder eine Eintretensdebatte führen kann, kann ich sie nur "halblicht" führen, denn sonst hat sie nicht stattgefunden.

Darum fahre ich fort mit dem Eintretensvotum: Neben dem strafrechtlichen Instrumentarium sieht dieses Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus auch ein präventives Bekämpfungsinstrumentarium gegen Terrorismus vor. Vor der Eröffnung eines Strafverfahrens gibt es nur diese polizeilichen Instrumente, um Gefährdungen terroristischer Natur entgegenzutreten zu können. Das Gleiche gilt, wenn eine Gefährdung während eines Strafprozesses besteht: Sie haben dann nur die strafprozessualen Massnahmen. Es braucht allerdings dann auch wieder eine Ergänzung auf der polizeirechtlichen Seite, um einer Gefährdung entgegenzutreten zu können.

Die Massnahmen, die dieses Bundesgesetz vorsieht, sind subsidiärer Natur. Das heisst, sie sind gegenüber Massnahmen, die auf Gemeinde- oder Kantonsstufe ergriffen werden, nachgelagert, um auch zu zeigen, dass die Polizeihohheit selbstverständlich nach wie vor bei den Kantonen liegt und nicht angegriffen werden soll. Der Kern der Vorlage besteht aus Massnahmen im Bereich des Bundesgesetzes über die Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit, abgekürzt BWIS. Es geht um Folgendes: erstens eine Melde- und Gesprächsteilnahmepflicht, die als Massnahme vorgesehen werden kann; zweitens ein Kontaktverbot; drittens die Eingrenzung auf ein bestimmtes Gebiet respektive die Ausgrenzung aus einem bestimmten Gebiet; viertens ein Ausreiseverbot bei Gefahr einer Dschihad-Reise; und schliesslich – das ist die umstrittenste Massnahme – die Eingrenzung auf eine Liegenschaft. Die Einzelheiten werden dann in der Detailberatung besprochen.

Verschiedene Anpassungen in weiteren Gesetzen wie der Ausländer- und Asylgesetzgebung im Sinne von flankierenden Massnahmen sind in der Kommission ohne Diskussion angenommen worden; auf diese werde ich in der Detailberatung nur teilweise eingehen.

Die Vorlage ist als Massnahme im Zusammenhang mit der Terrorbekämpfung dringend notwendig. Sie wissen, dass wir heute die Situation haben, dass das präventive Instrumentarium, mit dem Gefährdern, Terrorgefährdern, entgegengetreten werden kann, nur beschränkt vorhanden ist. Solange es nicht vorhanden ist, gibt es rechtsstaatlich nur eingeschränkte Möglichkeiten. Deshalb ist es dringend – aus meiner Sicht auch zeitlich dringend –, dass wir hier möglichst rasch das Instrumentarium erweitern.

Ihre Sicherheitspolitische Kommission beantragt Ihnen deshalb Eintreten und einstimmig Zustimmung zur Vorlage.

Zanetti Roberto (S, SO): Der juristische Überbau ist vorhin, bei der Beratung des Geschäfts 18.068, von Kollege Rieder geliefert worden; er hat allerdings bloss jene Vorlage zur Rückweisung beantragt. Nachdem nun der Kommissionsprecher und Strafrechtsprofessor Daniel Jositsch erklärt hat, wieso es Sinn macht, dass man beide Vorlagen gemeinsam behandelt, sehe ich mich ausserstande, das inhaltlich noch zu untermauern. Wenn selbst die Professoren finden, mein Antrag sei ein vernünftiger Antrag, dann sage ich besser nichts mehr, um es nicht totzuschwatzen.

Ich glaube wirklich, dass es Sinn macht, dass man die beiden Vorlagen im Paket behandelt. Deshalb beantrage ich Ihnen, in Übereinstimmung mit der Beschlussfassung beim vorherigen Rückweisungsantrag Rieder, diese in die Kommission zurückzugeben, damit diese Zwillinge gemeinsam in der Kommission vertieft und dann auch im Plenum gemeinsam behandelt werden können. Das ist eigentlich alles.

Minder Thomas (V, SH): Ich stimme dieser Vorlage zu, jedoch ohne viel Begeisterung. Sie geht in meinen Augen viel zu wenig weit. Zu glauben, Terrorgefährder, IS-Sympathisanten, IS-Rückkehrer und ähnliche Kriminelle würden sich mittels eines Meldeverfahrens, eines Rayonverbots oder Fussfesseln zähmen lassen, ist geradezu naiv. Den besten Beweis dafür lieferte der Täter von London Ende November: Er war vorbestraft, den Behörden bekannt und trug Fussfesseln. Einmal mehr liegt eine Fehleinschätzung der Behörden vor, ich komme noch detaillierter darauf zu sprechen.

Sicherheit für die Bürgerinnen und Bürger ist eine der zentralsten Aufgaben in einem Staat überhaupt, wenn nicht sogar die zentralste. Sicherheitspolitik ist ein fester Bestandteil der Raison d'être eines Staates. Ich muss wohl kaum an all die vielen schrecklichen Attentate in Europa in den letzten Jahren erinnern. Anscheinend hat man selbst in der Schweiz und in Bern nach wie vor Angst vor Anschlägen, ansonsten würden nicht überall und bei jedem Weihnachtsmarkt und Grossanlass diese hässlichen Betonblöcke auf der Strasse stehen.

Es gibt zwei grosse Erkenntnisse aus all diesen vielen blutigen Anschlägen in Europa. Erstens waren die meisten Kriminellen den Behörden bestens bekannt und bereits auf dem nachrichtendienstlichen Radar. Die zweite Tatsache ist: Man hat sie wegen einer falschen Einschätzung der Polizei und des Nachrichtendienstes wieder laufenlassen. Sie waren also bereits vor der Tat als Gefährder bekannt. Doch diese Gefährder wurden zu brutalsten Kriminellen. Ich erinnere hier an das Bataclan-Attentat in Paris und an Nizza. Alleine bei diesen zwei Anschlägen verloren, zusammengenommen, über zweihundert Personen ihr Leben.

Was passiert nun in der Schweiz? Jahre später kommt man mit einem Soft-Gesetz mit dem Titel "Terrorismusgesetz" und glaubt ernsthaft, mit Rayonverbot und Hausarrest gefährliche Personen von der Gesellschaft fernhalten zu können. Für mich ist diese bundesrätliche Vorlage kein Terrorismus-, sondern ein Kuschelgesetz. Der Bundesrat und der Nachrichtendienst haben in dieser Angelegenheit schon einmal eine kapitale Fehlanalyse gemacht: jene, das befristete Al-Kaida-Gesetz auslaufen lassen zu wollen. Kaum hat es in Europa geknallt, wurde dieses Sunset-Gesetz mittels Feuerwehraktion in ein und derselben Session in ein ordentliches IS/Al-Kaida-Gesetz überführt.

Der Hausarrest mit den Fussfesseln, wie ihn der Bundesrat vorschlägt, sei noch knapp EMRK-konform, heisst es seitens des Bundesrates. Wer ist nun für die Sicherheit in unserem Land zuständig? Richter in Strassburg oder wir Bundespolitiker? Definieren mittlerweile ausländische Richter die Sicherheitspolitik in unserem Land? Sagen uns ausländische Richter, was und was nicht zwingend in ein Terrorismusgesetz gehört? Es lohnt sich an dieser Stelle, sich einmal die genauen Tatbestandsmerkmale vor Augen zu führen, die für eine Eingrenzung auf eine Liegenschaft gegeben sein müssen. Ich zitiere Artikel 230 Absatz 1 Litera a aus dem BWIS: "[...] wenn konkrete und aktuelle Anhaltspunkte bestehen, dass von ihr oder ihm eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben [...] ausgeht, die nicht anders abgewendet werden kann [...]". Diese krasse, akute Gefahr "für Leib und Leben" reicht nicht einmal

für einen Hausarrest, wohlverstanden: den Pseudo-Hausarrest, welchen der Bundesrat wollte! Ich komme noch darauf zurück.

Ich staune, dass man nicht gewillt ist, einen kriminellen Gefährder, welcher eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter ist, von der Gesellschaft fernzuhalten. Auch die Definition des terroristischen Gefährders lohnt es sich in Erinnerung zu rufen: Sie finden diese in Artikel 23e Absatz 1 der Vorlage: "Als terroristische Gefährderin oder terroristischer Gefährder gilt eine Person, wenn aufgrund konkreter und aktueller Anhaltspunkte davon ausgegangen werden kann, dass sie oder er" – man höre und staune! – "eine terroristische Aktivität ausüben wird." Angesichts dieser vorliegenden Definition eines Gefährders und neu eines terroristischen Gefährders genügen die vier präventiven Massnahmen in diesem Gesetz wirklich nicht!

Dies ist auch der Grund, warum die KKJPD ursprünglich eine GUG wollte, und GUG steht als Abkürzung für "Gesicherte Unterbringung von Gefährdern". Das ist der Grund, warum ich diese bundesrätliche Vorlage als "Softie-Gesetz" betitle. Hand aufs Herz: Wenn Sie diese Begriffsdefinition des Gefährders und auch diese äusserst hohen Voraussetzungen für einen Hausarrest hören, würden Sie als Polizeikommandant oder als Sicherheitsvorsteherin allen Ernstes einen läppischen Hausarrest verfügen, bei welchem der betreffenden Person sogar – so wollte es der Bundesrat – trotzdem eine Erwerbstätigkeit, eine Ausbildung, die Ausübung der Glaubensfreiheit und ein Familienbesuch ermöglicht werden können?

Das ist absolut absurd! Das hat mit einem Terrorismusgesetz nichts mehr zu tun! Ein grösserer Widerspruch ist kaum mehr möglich. Wenn die Definition eines terroristischen Gefährders wirklich zutrifft – ansonsten ist er oder sie bekanntlich kein Gefährder –, dann lässt man diesen nicht mehr frei herumlaufen. Wir sind – nochmals und mit aller Deutlichkeit – nicht bereit, die wesentlichste Erkenntnis aus all den vielen Anschlägen in Europa in unsere eigene Gesetzgebung einfließen zu lassen, nämlich jene, dass die meisten Kriminellen den Behörden vor dem Attentat bereits bekannt waren. Jeder seriöse Staat nimmt einen akuten terroristischen Gefährder aus der Gesellschaft heraus und auferlegt ihm nicht Gesprächstherapien, Rayonverbote oder einen Hausarrest, bei welchem er noch einer beruflichen Tätigkeit oder einer Weiterbildung nachgehen kann. Man lässt ihn schon gar nicht just jene Glaubensstätten besuchen, wo er womöglich überhaupt erst radikalisiert worden ist.

Es ist mittlerweile bewiesen, dass in der An-Nur-Moschee in Winterthur Personen mit dem IS-Gedankengut radikalisiert wurden. Ansonsten hätte man diese Moschee nicht geschlossen. Dieser unsägliche Artikel 23o wurde in der Kommission immerhin ein wenig korrigiert, und die völlig absurden Ausnahmen des Hausverbotes wurden gestrichen. Wie erwähnt bin ich von diesen präventiven Soft-Massnahmen nicht begeistert. Sie sind besser als gar nichts, das stimmt. Sie sind immerhin ein Instrumentarium für die Kantone, doch ich bezweifle, dass sie wirken.

Dennoch bin ich für Eintreten und bitte, den Ordnungsantrag Zanetti Roberto auf Rückweisung abzulehnen. Die beiden Vorlagen können sehr wohl getrennt behandelt werden.

Jositsch Daniel (S, ZH), für die Kommission: Ich erlaube mir, noch einmal vor der Bundesrätin zu sprechen, weil es sich nicht geziemt, nach der Bundesrätin zu sprechen. Ich möchte mich nur ganz kurz noch deshalb äussern, damit das vorhin Gesagte nicht einfach so stehenbleibt. Ich finde, Polemik ist auch im Ständerat zulässig und etwas Schönes, aber man sollte doch den Bereich der Fakten nicht allzu sehr verlassen. Wenn Herr Minder nun von einem "Kuschelgesetz" und irgendwelchen präventiven Soft-Massnahmen spricht, dann ist das jetzt wirklich das Gegenteil dessen, was diese PMT-Vorlage vorsieht. Wir sind so weit gegangen, wie es rechtsstaatlich vernünftig und zulässig ist. Aber wir sind so weit gegangen. Wenn wir die Massnahme der Eingrenzung auf eine Liegenschaft betrachten, dann bedeutet das, dass wir einen Gefährder über unbestimmte Dauer mit regelmässiger Kontrolle auf einem beschränkten Gebiet eingrenzen können.

Damit haben wir ein hohes Mass an Kontrolle und Sicherheit gewährleistet. Alles, was weiter geht, würde die Grenzen der Europäischen Menschenrechtskonvention sprengen. Was Herr Kollege Minder postuliert, ist nichts anderes als eine Präventivhaft. Das bedeutet, dass wir in einem Staat leben würden, in dem auf puren Verdacht hin Leute über längere Zeit in einem Gefängnis eingesperrt werden könnten. Das ist genau das, was wir nicht tun wollen. Das ist das, was Terroristen wollen: unseren Rechtsstaat aus den Fugen kippen.

Deshalb müssen wir – ich biete Hand dazu, und die Kommission tut das – sehr weitgehend für die Sicherheit unserer Bevölkerung sorgen. Aber wir dürfen nicht den Rechtsstaat über Bord kippen. Sonst verlieren wir das, was wir mit dieser Vorlage verteidigen wollen.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Als ehemalige Ratspräsidentin möchte ich Ihnen nicht ins Gehege kommen, und ich werde wie vorhin auch nicht zum Rückweisungsantrag sprechen: Der Rückweisungsantrag ist Sache des Rates. Da es aber im Ablauf vorgesehen ist, werde ich gerne einige Gedanken zum Eintreten äussern und auch den Sprecher der Kommission dort, wo ich es für angezeigt halte, noch ergänzen.

Wenn wir das Instrumentarium des Fedpol, der Bundespolizei, anschauen, stellen wir fest, dass das Fedpol heute über zwei präventiv-polizeiliche Instrumente verfügt, nämlich das Einreiseverbot und die Ausweisung wegen Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit. Das Fedpol verfügt diese konsequent gegen terroristische Gefährder ohne Schweizer Staatsbürgerschaft. Ich kann Ihnen sagen: Seit 2016 wurden 331 Einreiseverbote mit Terrorbezug und 19 Ausweisungen mit Terrorbezug verhängt.

Was aber, wenn, wie im Fall von London, den Ständerat Minder zu Recht angesprochen hat, eine Person nach Verbüssung ihrer Strafe aus dem Strafvollzug entlassen wird und von dieser Person weiterhin eine Gefahr ausgeht? Das dürfte in vielen Fällen zutreffen, da haben Sie recht, Herr Ständerat Minder. Ich meine, Deradikalisierung in Ehren, wir haben keine anderen Alternativen, als mit diesen Leuten zu arbeiten. Aber es ist natürlich so, dass Sie nicht einfach von heute auf morgen eine solche Radikalisierung auslöschen können und dass auch Täter, die ihre Strafe verbüsst haben, weiterhin gefährlich sein können. Oder man kann sich fragen – das war ja in diesem Rat auch schon das Thema -: Was machen wir, wenn ausländische Gefährder wegen des Non-Refoulement-Prinzips nicht ausgeschafft werden können – es gibt ja den bekannten Fall der fünf Iraker! –, weil ihnen im Heimatland Tod oder Folter droht? Oder was, wenn es sich um Schweizer handelt, von denen eine terroristische Gefährdung ausgeht, die Verdachtsmomente jedoch nicht für ein Strafverfahren ausreichen?

Hierzu vielleicht auch eine Antwort an Ständerat Minder: Wir befinden uns hier ausserhalb des Strafverfahrens, wir befinden uns hier im präventiv-polizeilichen Bereich. Wir reden von Personen, die keine Straftat begangen haben, von denen man aber annimmt, dass von ihnen eine gewisse Gefährdung ausgeht. Deshalb ist es sehr wichtig, dass wir hier auch die Grenzen des Rechtsstaates klar beachten.

Es ist nicht so, dass es heute keine Möglichkeiten gibt. Die Kantone haben das Polizeirecht, in dem es bestimmte Haftgründe – etwa für 24 Stunden – gibt. Oder es gibt beispielsweise auch im Strafprozessrecht die Möglichkeit des Haftgrundes der Ausführungsgefahr. Es gibt Haftmöglichkeiten, aber auch Haftmöglichkeiten sind rechtsstaatlich abzustützen.

Zu dem, was Sie angesprochen haben: Es trifft zu, dass ich, als ich neu im Amt war und die Vernehmlassung abgeschlossen wurde, festgestellt habe, dass die Kantone die geschützte Unterbringung fordern. Diese bedeutet, dass man nach Verbüssung der Strafe noch einmal nach einer Möglichkeit sucht, wie solche Gefährder unterzubringen sind, sprich in eine Art Präventivhaft einzupassen sind. Wir haben dann gemeinsam – in Absprache des EJPD mit der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren – das Gutachten bei Professor Donatsch in Auftrag gegeben, um zu schauen, welches Instrumentarium es heute im Straf-

prozessrecht gibt und ob eine solche Haft ohne tatsächliche Tat möglich wäre.

Das Gutachten kommt zu einem eindeutigen Ergebnis. Die Kantone haben deshalb auch klar darauf verzichtet, an einer solchen Forderung festzuhalten. Ständerat Jositsch hat es schon gesagt: Es ist natürlich nicht ganz unbedenklich, wenn man in einem Staat Personen, auch wenn sie eine noch so irrsinnige, schreckliche Gesinnung haben, dann einfach nur aufgrund ihrer Gesinnung inhaftiert. Das ist schwierig. Man muss sich immer überlegen, wie es wäre, wenn ein solches Instrument in den Händen des politischen Gegners wäre. Das möchte ich mir also nicht unbedingt vorstellen müssen.

Wie gesagt haben die kantonalen Behörden heute aber insgesamt für den Umgang mit Personen wie den Gefährdern nach einer Haftentlassung oder eben mit Personen, die wegen des Non-Refoulement-Prinzips nicht weggewiesen werden können, wenig Mittel zur Verfügung. Mit den neuen polizeilichen Massnahmen soll das Instrumentarium für die Terrorismusbekämpfung gezielt ergänzt und verstärkt werden. Ergänzend sind Instrumente vorgesehen, auf welche die Kantone zurückgreifen können, wenn ihre Möglichkeiten im Umgang mit terroristischen Gefährdern ausgeschöpft sind, und zwar unabhängig davon, ob ein Strafverfahren eröffnet worden ist oder eben nicht oder ob es sich um entlassene Straftäter nach Strafverbüssung handelt.

Die Massnahmen sind subsidiär, komplementär und auch verhältnismässig. Subsidiär meint: Der Bund, konkret das Fedpol, wird auf Antrag – und nur auf Antrag! – tätig, wenn ein Kanton das angestrebte Ziel im Umgang mit einem Gefährder nicht mit anderen kantonalen Massnahmen, z. B. auch den Massnahmen aus dem Nationalen Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus, erreichen kann. Die Massnahmen sind komplementär, denn die polizeilichen Massnahmen ergänzen die präventiven und die integrativen Massnahmen von Kantonen und Gemeinden, und sie sind verhältnismässig, weil die kantonalen Behörden die neuen Massnahmen im Einzelfall auf eine konkrete Person ausrichten, entsprechend der von ihr ausgehenden spezifischen Gefährdung. In jedem Einzelfall wird durch die kantonalen Behörden zusammen mit dem Bund ein Case-Management geführt.

Nun noch zu den Massnahmen im Einzelnen: Um das Ausmass der Gefährdung, die von einer Person ausgeht, einschätzen und regelmässig überprüfen zu können, steht das Instrument der Gesprächsteilnahmepflicht zur Verfügung. Wenn von einer radikalisierten und als gefährlich beurteilten Person eine unmittelbare Gefährdung ausgeht, soll sie mittels Kontaktverbot von ihrem radikalisierten Umfeld – das heisst beispielsweise einer Moschee oder einem Verein – ferngehalten werden. Mit den Massnahmen Ausreiseverbot und Meldepflicht soll eine Person an der Reise in ein Konfliktgebiet gehindert und dies auch kontrolliert werden können. Schliesslich soll mit einer sogenannten Ein- und Ausgrenzung – darunter fällt dann auch der Hausarrest – der Bewegungsradius eines Gefährders eingeschränkt werden können. Als einschneidendste Massnahme kann eine Eingrenzung auf eine Liegenschaft verfügt werden, also der Hausarrest. Weiter sorgt das Gesetz dafür, dass für terroristische Gefährder, die ausgeschafft werden sollen, eine Haft angeordnet werden kann. Nach geltendem Recht ist dies nicht in jedem Fall sichergestellt. Es wird deshalb ein neuer ausländerrechtlicher Haftgrund für Fälle geschaffen, in denen von einer Person eine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz ausgeht.

Schliesslich sieht das neue Gesetz vor, dass eine rechtskräftig ausgewiesene ausländische Person, die nicht in ihr Heimatland zurückgeschafft werden kann, nicht mehr vorläufig aufgenommen wird. Heute ist es ja so, dass jemand, der nicht zurückgeschickt werden kann, je nachdem vorläufig aufgenommen wird. Ohne eine solche vorläufige Aufnahme verliert die betreffende Person die Möglichkeit, eine Erwerbstätigkeit auszuüben oder die Familie nachzuziehen. Die Sozialhilfe wird nicht mehr ausgerichtet, es wird nur noch Nothilfe gewährt. Mit dieser neuen Regelung ist sichergestellt, dass terroristische Gefährder mit einer Ausweisung nach Auslän-

derrecht nicht besser gestellt werden als Personen mit einer strafrechtlichen Landesverweisung.

Nun, ich habe es zu Beginn gesagt: Die Schweiz hat Instrumente zur Terrorismusbekämpfung. Es bestehen aber auch Situationen, in denen die Kantone mit den heute verfügbaren Instrumenten an ihre Grenzen stossen. Das Instrumentarium muss also sinnvoll ergänzt und verstärkt werden. Mit den polizeilichen Massnahmen tun wir genau das. Sie zielen beispielsweise auf die Phase nach dem Strafvollzug.

Die Massnahmen stehen im Einklang mit der Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung. Wir geben den Kantonen also die Instrumente in die Hand, die ihnen im Umgang mit terroristischen Gefährdern heute fehlen, und das immer mit dem Ziel, mehr Sicherheit für unsere Bevölkerung und unser Land zu schaffen.

Ich bitte Sie, auf diese Vorlage einzutreten.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

Präsident (Stöckli Hans, Präsident): Wir stimmen über den Rückweisungsantrag Zanetti Roberto ab.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Zanetti Roberto ... 34 Stimmen

Dagegen ... 10 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Präsident (Stöckli Hans, Präsident): Auch dieses Geschäft geht somit zurück an die Kommission.

18.3592

Motion Eichenberger-Walther Corina. Nationaler polizeilicher Datenaustausch

Motion Eichenberger-Walther Corina. Echange de données de police au niveau national

Nationalrat/Conseil national 28.09.18

Nationalrat/Conseil national 21.06.19

Ständerat/Conseil des Etats 09.12.19

Präsident (Stöckli Hans, Präsident): Es liegt ein schriftlicher Bericht der Kommission vor. Die Kommission und der Bundesrat beantragen die Annahme der Motion.

Dittli Josef (RL, UR), für die Kommission: Mit dieser Motion soll der Bundesrat beauftragt werden, eine zentrale nationale Polizeidatenbank oder eine Vernetzungsplattform für die bestehenden kantonalen Polizeidatenbanken zu schaffen, mittels welcher die Polizeikörper der Kantone und die Polizeior-gane des Bundes direkt auf die polizeilichen Daten über Personen und deren Vorgänge in der gesamten Schweiz zugreifen können. Sofern die hierfür notwendige Rechtsgrundlage fehlt, ist eine solche im Bundesrecht zu schaffen. Die Motion wird wie folgt begründet:

Die Polizeikörper der Kantone betreiben eigene Polizeidatenbanken; die Polizistinnen und Polizisten können nur auf die Daten ihres eigenen Kantons direkt zugreifen. Allfällige Informationen über verdächtige Personen können aus anderen Kantonen nur indirekt und mit erheblichem Aufwand erhältlich gemacht werden. Jedes Polizeikörper muss separat angefragt werden. Diese Vorgehensweise ist sehr zeitaufwendig. Professionelle Einbrecher sind in der Regel national oder gar international tätig; sie profitieren vom trägen oder gar nicht