



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement**  
Bundesamt für Polizei fedpol

Bern, Juni 2021

# **Verordnung über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (VPMT)**

**Erläuternder Bericht  
zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens**



## Inhaltsübersicht

<b>1</b>	<b>Ausgangslage</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Grundzüge</b> .....	<b>1</b>
<b>3</b>	<b>Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln</b> .....	<b>2</b>
3.1	Verordnung über verwaltungspolizeiliche Massnahmen des Bundesamtes für Polizei und über das Informationssystem HOOGAN .....	2
	Art. 5 Abs. 1 Bst. b .....	2
	Art. 7 Abs. 6 Einleitungssatz und Abs. 7 .....	3
	Art. 9 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1, Bst. d und e, Abs. 3, Abs. 4 Bst. d, Abs. 5, 8 und 9.....	3
	Anhang .....	4
3.2	Nachrichtendienstverordnung .....	4
	Anhang 3 .....	4
3.3	Asylverordnung 2 .....	4
	Art. 24 Abs. 1 Bst. b <sup>bis</sup> und d <sup>bis</sup> .....	4
3.4	ZEMIS-Verordnung .....	5
	Art. 9 Bst. b Ziff. 1 und Bst. n .....	5
	Anhang 1 .....	5
3.5	Ausweisverordnung.....	5
	Anhang 1 .....	6
3.6	Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement.....	6
3.7	Verordnung über den ausserprozessualen Zeugenschutz .....	7
	Art. 2 Abs. 3.....	7
	Art. 5 Abs. 4.....	7
	Art. 5a .....	8
	Art. 5b .....	8
	Art. 18.....	8
	Art. 19.....	9
	Art. 20.....	11
	Art. 21.....	12
	Art. 22.....	12
	Art. 23.....	12
	Art. 24 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 Bst. b.....	13
3.8	Verordnung über die Wahrnehmung kriminalpolizeilicher Aufgaben im Bundesamt für Polizei.....	13
	Art. 1 Bst. e.....	13
	Art. 3 Abs. 1 und Abs. 3 erster Satz.....	14
	Art. 3a.....	14

Art. 4 Abs. 1 Bst. h–j.....	15
Art. 6 Abs. 2 Einleitungssatz sowie Bst. i und j.....	16
Art. 8 Abs. 3 <sup>bis</sup> .....	17
3.9 JANUS-Verordnung.....	17
Art. 3 Abs. 1 Bst. b, f, g, h und i sowie Abs. 2.....	17
Art. 8 Abs. 8 erster Satz.....	18
Art. 11 Abs. 1 Bst. k.....	18
Art. 29o–29w.....	19
Anhang 2.....	19
3.10 RIPOL-Verordnung.....	20
Anhang 1.....	20
3.11 Zollverordnung.....	20
Art. 221f Abs. 2.....	21
3.12 Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs.....	21
3.12.1. Verordnung über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs.....	22
Art. 11 Abs. 1 Bst. d <sup>bis</sup> .....	22
Art. 12 Abs. 1 Bst. f und Abs. 2 Bst. c.....	22
Art. 28 Abs. 5.....	22
Art. 56 Abs. 1 Bst. b und b <sup>bis</sup> .....	22
Gliederungstitel.....	22
Art. 68a.....	22
Art. 74a.....	23
3.12.2. Verordnung über die Gebühren und Entschädigungen für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs.....	24
Anhang.....	24
3.12.3. Verordnung über das Verarbeitungssystem für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs.....	25
Art. 13 Abs. 1 Bst. d <sup>bis</sup> .....	25
3.12.4. Verordnung des EJPD über die Durchführung der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs.....	25
Art. 6.....	25
Art. 15 Abs. 1 Einleitungssatz.....	26
Art. 27a.....	26
Anhänge 1 und 2.....	26
<b>4 Auswirkungen.....</b>	<b>26</b>
4.1 Auswirkungen auf den Bund.....	26
4.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden.....	27
4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft, Gesellschaft und Umwelt.....	27
4.4 Andere Auswirkungen.....	27
<b>5 Rechtliche Aspekte.....</b>	<b>27</b>
5.1 Verfassungsmässigkeit.....	27
5.2 Wahrung des Subsidiaritätsprinzips.....	28



# 1 Ausgangslage

Das Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) wurde von der Bundesversammlung am 25. September 2020 verabschiedet. Gegen das Gesetz wurde das Referendum ergriffen. An der Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 wurde die Vorlage angenommen. Vorliegender erläuternder Bericht umschreibt die zur Umsetzung der Gesetzesänderungen notwendigen Verordnungsanpassungen. Punktuell sollen mit den Verordnungsänderungen auch Lücken bei den Möglichkeiten des Informationsaustauschs im Kampf gegen die organisierte Kriminalität geschlossen werden. Damit wird auch ein Teil der Forderungen des Postulats 20.3809 Guggisberg erfüllt. Die Verordnungsänderungen sollen gleichzeitig mit den durch das PMT revidierten Bundesgesetzen im 2. Quartal 2022 in Kraft treten. Drei Bestimmungen des PMT, die keiner Konkretisierung auf Verordnungsstufe bedürfen, sollen bereits auf den 1. Oktober 2021 in Kraft gesetzt werden (Art. 1a, Art. 2a und Art. 3a ZentG). Eine Umfrage bei den kantonalen Regierungen im ersten Quartal 2020 hat ergeben, dass mehrere Kantone für die Umsetzung vom PMT entweder neue gesetzliche Grundlagen schaffen oder ein Bedrohungsmanagement implementieren müssen. Aus diesem Grund beantragten die meisten Kantone ein Inkrafttreten vom PMT nicht vor dem 1. Januar 2022. Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass neue Anbindungen an die polizeilichen Informationssysteme des Bundes geschaffen werden müssen. Schliesslich konnte die Vernehmlassung zu dieser Vorlage erst nach der Volksabstimmung zum PMT eröffnet werden.

# 2 Grundzüge

Das PMT hat in erster Linie zum Ziel, mit der Einführung neuer präventiv-polizeilicher Massnahmen (Art. 23k–23q nBWIS) wichtige Lücken bei der Bekämpfung von Terrorismus zu schliessen. Die Massnahmen sollen von fedpol auf Antrag der Kantone oder des NDB verhängt werden. Ausserdem wird fedpol ermächtigt, für die Aufdeckung von kriminellen Netzwerken im Internet verdeckt fahnden zu können. Neu wird fedpol terroristische Gefährderinnen und Gefährder zur verdeckten Registrierung oder gezielten Kontrolle im Schengener Informationssystem SIS ausschreiben können. Zudem wird für die Vorbereitungshaft (Art. 75 AIG) und die Ausschaffungshaft (Art. 76 AIG) für Ausländerinnen und Ausländer, welche aus der Schweiz ausgewiesen werden, ein zusätzlicher Haftgrund der Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz geschaffen.

Mit dem PMT wurden 13 Bundesgesetze geändert:

- Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS)
- Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG)
- Asylgesetz (AsylG)

- Bundesgesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA)
- Bundesgesetz über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige (Ausweisgesetz, AwG)
- Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB)
- Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz (ZeugSG)
- Bundesgesetz über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes und gemeinsame Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit mit anderen Staaten (ZentG)
- Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI)
- Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG)
- Bundesgesetz über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz, LFG)
- Bundesgesetz über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (Strafregistergesetz, StReG)
- Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF)

Die Gesetzesänderungen verlangen nach einer Anpassung des Verordnungsrechts. Die meisten der auf Verordnungsebene vorzunehmenden Änderungen sind formeller Natur und betreffen die Konkretisierungen der neuen Zugriffsrechte. So werden mit dem PMT Zugriffsrechte auf das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS), das Informationssystem der Bundeskriminalpolizei (JANUS), das Automatisierte Polizeifahndungssystem (RIPOL) und das Informationssystem Ausweisschriften (ISA) erteilt, die in der entsprechenden Verordnung teils zu konkretisieren sind.

### **3 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln**

#### **3.1 Verordnung über verwaltungspolizeiliche Massnahmen des Bundesamtes für Polizei und über das Informationssystem HOOGAN**

Die in der Verordnung über verwaltungspolizeiliche Massnahmen des Bundesamtes für Polizei und über das Informationssystem HOOGAN (VVMH) vorzunehmenden Änderungen sind formeller Natur.

##### **Art. 5 Abs. 1 Bst. b**

In *Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b* soll die Bezeichnung «Zollverwaltung» durch «EZV» ersetzt werden. Artikel 24a Absatz 7 nBWIS, der durch das PMT geändert wurde und als Grundlage für die Verordnungsbestimmung dient, verweist nun auf die EZV. Die Änderung ist unproblematisch, spricht doch bereits das geltende Verordnungsrecht von Zollverwaltung.

## **Art. 7 Abs. 6 Einleitungssatz und Abs. 7**

*Artikel 7 Absatz 6 Einleitungssatz* der Verordnung ist dem durch das PMT geänderten Artikel 24c Absatz 1 Buchstabe 1 anzupassen, der die Möglichkeit eines Ausreiseverbots für einen bestimmten Zeitraum vorsieht, wenn die betroffene Person einem Rayonverbot oder einer Meldeauflage unterliegt. Die Bestimmung soll neu nebst dem Rayonverbot auch die Meldeauflage nennen, die eine Ausreisebeschränkung rechtfertigen kann, wenn die weiteren durch die Norm festgelegten Bedingungen erfüllt sind.

In *Artikel 7 Absatz 7* der Verordnung soll analog zu Artikel 24a Absatz 7 nBWIS neu von «EZV» gesprochen werden. Zudem sollen neu die Polizeibehörden der Kantone genannt werden. Es wäre stossend, wenn ausländische Zoll- und Polizeibehörden Zugang zu solchen Informationen erhielten, während der EZV und den kantonalen Polizeibehörden die Informationen vorenthalten würden.

## **Art. 9 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1, Bst. d und e, Abs. 3, Abs. 4 Bst. d, Abs. 5, 8 und 9**

In *Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer 1, Absatz 3 und Absatz 9* der Verordnung soll neu der «Bereich Hooliganismus» genannt werden. Die ursprüngliche Bezeichnung «Sektion Hooliganismus» ist veraltet und wurde abgelöst.

In *Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe d, Absatz 3 Buchstabe c und Absatz 4 Buchstabe d* der Verordnung sollen als Zugriffsberechtigte auf HOOGAN die für die Personenkontrolle eingesetzten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der EZV genannt werden. Aktuell haben gemäss Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe d die Dienststellen des Grenzwachtkorps (GWK) der EZV zum Vollzug von Ausreisebeschränkungen und von Einreiseverboten Zugriff auf HOOGAN. Während gemäss geltendem Recht die für die Verhinderung von Gewalt an Sportveranstaltungen verantwortlichen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Polizeibehörden der Kantone und des GWK über den Vollzugriff verfügen (Art. 9 Abs. 3 Bst. c), besitzt das GWK über den Kurzzugriff (Art. 9 Abs. 4 Bst. d). Als uniformierter und bewaffneter Verband ist das GWK primär für die Personenkontrolle zuständig (Art. 91 Abs. 2 ZG). Die vorgeschlagene Formulierung orientiert sich an dem Wortlaut, der bereits im Rahmen der Zollgesetzrevision in die Vernehmlassung geschickt wurde. Im Sinne der Konsistenz und der Einheit der Rechtsordnung ist darauf zu achten, diese Formulierung konsequent zu verwenden. In *Artikel 9 Absatz 5* der Verordnung soll GWK durch EZV ersetzt werden. Dies ist gerechtfertigt, weil in Absatz 4 der Zugriff bereits eingeschränkt ist und nun lediglich definiert wird, über welche Schnittstelle der Zugriff erfolgt.

*Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe e und Absatz 3 Buchstabe b* der Verordnung ist aufzuheben. Das geltende Recht erteilt der Zentralstelle für Hooliganismus (SZH) Zugriff auf die Informationen über

Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen. Da die SZH nicht mehr existiert, ist auch ihr Online-Zugriff zu streichen.

## **Anhang**

Im *Anhang* ist die SZH zu streichen, die zwischenzeitlich nicht mehr existiert. Es kann auf die Ausführungen zu Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe e und Absatz 3 Buchstabe b verwiesen werden. Zudem ist die Bezeichnung «Sektion Hooliganismus» mit «Bereich Hooliganismus» zu ersetzen, ebenso wie in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer 1, Absatz 3 und Absatz 9.

### **3.2 Nachrichtendienstverordnung**

Nebst den Kantonen ist auch der NDB befugt, bei fedpol den Erlass von präventiv-polizeilichen Massnahmen nach Artikel 23k–23q nBWIS zu beantragen (Art. 23i nBWIS). Zu diesem Zweck muss der NDB rechtlich in der Lage sein, relevante Personendaten an fedpol übermitteln zu können.

### **Anhang 3**

*Anhang 3* der Nachrichtendienstverordnung (NDV) ist mit einer Ziffer 9.3.13 zu ergänzen, die auf das BWIS verweist. Die NDV sieht bereits heute vor, dass der NDB Personendaten an fedpol bekanntgeben kann, soweit diese den im Anhang 3 unter Ziffer 9.3. genannten Zwecken dienen (Art. 32 Abs. 1 i.V.m. Anhang 3). Die Ziffer 9.3. nimmt bisher jedoch nicht Bezug auf das BWIS, das seinerseits die PMT-Massnahmen nennt. Damit der NDB von seinen durch das PMT übertragenen Rechten Gebrauch machen kann, ist Anhang 3 entsprechend zu ergänzen.

### **3.3 Asylverordnung 2**

Der Bund entrichtet den Kantonen eine Pauschale für Kosten, die sich aus dem Vollzug des Asylgesetzes ergeben (Art. 88 Abs. 1 AsylG). Mit dem PMT wurde der Geltungsbereich dieser Vergütungspflicht auf Flüchtlinge und Staatenlose erstreckt, gegen die eine rechtskräftige Ausweisung nach Artikel 68 AIG angeordnet wurde (Art. 88 Abs. 3 nAsylG, Art. 87 Abs. 1 Bst. d nAIG). Die darauf Bezug nehmenden Bestimmungen auf Verordnungsstufe sind anzupassen.

#### **Art. 24 Abs. 1 Bst. b<sup>bis</sup> und d<sup>bis</sup>**

*Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe b<sup>bis</sup> und d<sup>bis</sup>* der Asylverordnung 2 (AsylV 2) ist mit einem Verweis auf Artikel 68 AIG zu ergänzen. Zu berücksichtigen ist, dass die AsylV 2 demnächst vom SEM überarbeitet wird und auf eine Koordination geachtet werden muss.

### **3.4 ZEMIS-Verordnung**

Mit dem PMT wurde sichergestellt, dass fedpol und der NDB für die Prüfung von Fernhalte- und Entfernungsmassnahmen nach dem AIG Zugang auf Daten des Ausländerbereichs mittels Abrufverfahren erhalten (Art. 9 Abs. 1 Bst. I Ziff. 3 und Bst. p nBGIAA). Die Ermächtigungen verlangen nach einer Anpassung der Verordnung über das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS-Verordnung). Das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS) dient der Bearbeitung der Personendaten aus dem Ausländer- und Asylbereich.

#### **Art. 9 Bst. b Ziff. 1 und Bst. n**

In *Artikel 9 Buchstabe b Ziffer 1* der ZEMIS-Verordnung ist zu ergänzen, dass die Abteilung Recht zur Prüfung von Entfernungs- und Fernhaltemassnahmen nach dem AIG mittels Abrufverfahren Zugang auf Daten des Ausländerbereichs erhält. Mit dieser Änderung werden keine zusätzlichen Zugriffe auf die Daten des ZEMIS gewährt. Die «Abteilung Recht» ersetzt infolge Neubenennung die bisherige Organisationseinheit «Rechtsdienst». Der gleichen Anpassung bedarf *Artikel 9 Buchstabe n* der Verordnung in Bezug auf den Nachrichtendienst, der zur Prüfung von Entfernungs- und Fernhaltemassnahmen nach dem AIG mittels Abrufverfahren Zugriff auf das ZEMIS erhält (Ziff. 3). Dem Erkennen, Verhindern und Bekämpfen des Terrorismus können die Tätigkeiten gemäss Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben b bis d NDG nützlich sein, weshalb neu auch auf diese verwiesen wird (Ziff. 1).

#### **Anhang 1**

*Anhang 1* der ZEMIS-Verordnung, der die in ZEMIS enthaltenen Daten abschliessend aufführt und die Berechtigungen zur Abfrage und Bearbeitung der Daten festlegt (Art. 4 Abs. 3), ist dahingehend zu ändern, dass der Begriff «Rechtsdienst» mit der neuen Bezeichnung «Abteilung Recht» ersetzt wird. Zudem soll anstelle von «Eidgenössische Zollverwaltung (einschliesslich Zentralstelle Zollfahndung, Internationale Amts- und Rechtshilfe)» neu nur noch von «Eidgenössische Zollverwaltung» gesprochen werden. Die in der Klammer bezeichneten Stellen sind darin enthalten. Es werden keine zusätzlichen Zugriffe auf die Daten des ZEMIS gewährt.

### **3.5 Ausweisverordnung**

Der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) ist für die Erfüllung seiner Aufgaben darauf angewiesen, möglichst rasch die Identität einer Person abklären zu können, wenn ihm begründete Anhaltspunkte vorliegen, dass diese eine konkrete Bedrohung für die innere und äussere Sicherheit darstellt oder die Abklärung einem anderen Zweck nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben a bis d NDG dient. Aus diesem Grund erhält der NDB mit dem PMT ein Zugriffsrecht auf das Informationssystem Ausweisschriften (ISA). Gemeint ist dabei eine Namensabfrage direkt durch den NDB

im Abrufverfahren. Diese setzt voraus, dass der NDB die Ausweisnummer der betroffenen Person kennt und über die RIPOL-Schnittstelle eingibt. Der Datenabruf ist ausdrücklich auf den Zweck der «Identitätsabklärung» beschränkt (Art. 12 Abs. 2 Bst. g nAwG), so wie dies nach geltendem Recht für die EZV, für die vom Bund und von den Kantonen bezeichneten Polizeistellen sowie für die Polizeistelle des Bundes, die für aus dem Ausland eingehende Anfragen zur Identitätsabklärung zuständig ist, der Fall ist (Art. 12 Abs. 2 Bst. c, d und f AwG).

## **Anhang 1**

In *Anhang 1* der Verordnung soll neu der NDB aufgeführt werden. Diese Änderung ist Folge der oben erwähnten Anpassung des Ausweisesgesetzes. Artikel 30 Absatz 1 der Verordnung verweist auf Anhang 1, der die berechtigten Behörden zur Bearbeitung oder Abfrage von im ISA gespeicherten Daten nennt. Der NDB wird zur Abfrage, nicht aber Bearbeitung von im ISA gespeicherten Daten ermächtigt. Er kann eine Abfrage über die RIPOL-Schnittstelle machen, wie dies für die oben aufgeführten Stellen der Fall ist, wenn er die Ausweisnummer der betroffenen Person kennt. Verfügt der NDB hingegen lediglich über den Namen der betroffenen Person, muss er ein Amtshilfeersuchen an fedpol richten.

### **3.6 Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement**

*Artikel 11a Absatz 3* der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement ermächtigt fedpol, zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben Vereinbarungen operativer, technischer und administrativer Natur mit den kantonalen Strafverfolgungsbehörden abzuschliessen. Hintergrund ist eine Änderung des ZentG, welche die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiet der Sicherheit betrifft. Die Bekämpfung komplexer und grenzüberschreitender Kriminalität bedarf im heutigen Umfeld einer umfassenden Koordination zwischen Bund und Kantonen. Mit dem PMT wird in Artikel 1 nZentG die gesetzliche Grundlage geschaffen, damit Bund und Kantone zwecks Kooperation gemeinsame Einrichtungen betreiben können. Für den Abschluss entsprechender Zusammenarbeitsvereinbarungen ist der Bundesrat zuständig (Art. 1 Abs. 4 nZentG). In der Botschaft des Bundesrats zum PMT wurde bereits angekündigt, dass eine Grundlage auf Verordnungsstufe geschaffen werden soll, damit Vereinbarungen operativer, technischer und administrativer Natur mit den kantonalen Strafverfolgungsbehörden nicht vom Bundesrat eingegangen werden müssen. Solche Vereinbarungen sollen stufengerecht von fedpol selbstständig abgeschlossen werden können. Dies, wenn es beispielsweise darum geht, allgemeine Zusammenarbeitsvereinbarungen auf operativer Ebene zu konkretisieren. Gegenstand einer solchen Vereinbarung könnte zum Beispiel der Verleih von Gegenständen wie Fahrzeugen oder IT-Ausrüstung zwischen Polizeibehörden sein.

### **3.7 Verordnung über den ausserprozessualen Zeugenschutz**

Es ist Aufgabe des Staates, eine am Strafverfahren mitwirkende Person zu schützen und so deren Aussagebereitschaft und Aussagefähigkeit zu unterstützen. Der Zeugenschutz ist wichtiger Bestandteil der Bekämpfung von Schwerstkriminalität, Terrorismus und kriminellen Organisationen und gehört zum internationalen Standard bei der Kriminalitätsbekämpfung. Die Schweiz schuf mit dem Beitritt zum Übereinkommen des Europarats über die Bekämpfung des Menschenhandels im Jahr 2013 eine nationale Zeugenschutzstelle bei fedpol. Mit dem PMT wurde der Bundesrat beauftragt, die Aufteilung der Betriebskosten der Zeugenschutzstelle mit den Kantonen neu zu vereinbaren. In der Verordnung über den ausserprozessualen Zeugenschutz (ZeugSV) soll einerseits eine neue Kostentragungsregelung abgebildet werden. Andererseits sollen punktuelle Änderungen an Bestimmungen vorgenommen werden, die sich als nicht praktikabel erwiesen haben. Die Verordnung wurde seit ihrem Inkrafttreten im Jahre 2013 noch nie revidiert.

#### **Art. 2 Abs. 3**

Gemäss dem geltenden *Artikel 2 Absatz 3* der Verordnung über den ausserprozessualen Zeugenschutz (ZeugSV) sind dem Antrag auf Durchführung eines Zeugenschutzprogramms die zu dessen Prüfung notwendigen Unterlagen beizulegen, namentlich ein Betriebsregistrauszug der zu schützenden Person. Neu soll die ersuchende Behörde nur diejenigen Dokumente einreichen müssen, die der Zeugenschutzstelle andernfalls nicht zugänglich wären, wie etwa Verfahrensakten zur Beurteilung der Gefährdung der schutzsuchenden Person (z.B. Einvernahmeprotokolle, Unterlagen zu bereits getroffenen Schutzmassnahmen). Auf die Nennung des in der Bestimmung exemplarisch aufgeführten Betriebsregistrauszugs kann verzichtet werden; dieser kann die Zeugenschutzstelle bei Bedarf eigenständig beschaffen. Mit dieser Anpassung werden die ersuchenden Behörden administrativ entlastet.

#### **Art. 5 Abs. 4**

Der «3. Abschnitt: Beendigung des Zeugenschutzprogramms» der Verordnung bedarf einer Anpassung, da er nicht zwischen Beendigung des Zeugenschutzprogramms auf Begehren der zu schützenden Person und Beendigung des Zeugenschutzprogramms auf Antrag der Zeugenschutzstelle unterscheidet. Artikel 5 ZeugSV bezieht sich nach seinem Regelungsgehalt auf die Beendigung auf Begehren der zu schützenden Person, indem der zu schützenden Person etwa eine Bedenkzeit von 30 Tagen eingeräumt wird, will sie das Zeugenschutzprogramm beenden (Abs. 3). Die in Artikel 11 ZeugSG genannten Möglichkeiten der Beendigung des Zeugenschutzprogramms umfassen hingegen auch die Beendigung auf Antrag der Zeugenschutzstelle, etwa wenn die zu schützende Person die vereinbarten Pflichten verletzt (Abs. 1 Bst. b). Entsprechende Konkretisierungen der Beendigung auf Antrag der Zeugenschutzstelle sind in der ZeugSV nicht

vorhanden. Diese Unzulänglichkeit soll durch die vorliegende Verordnungsrevision behoben werden. Konkret soll *Artikel 5* die Beendigung auf Begehren der zu schützenden Person regeln, während der neu geschaffene *Artikel 5a* die Beendigung auf Antrag der Zeugenschutzstelle umfasst (siehe sogleich).

In *Artikel 5 Absatz 4* der Verordnung soll darauf verzichtet werden, die Beendigung auf Begehren der zu schützenden Person von einem «Antrag der Zeugenschutzstelle» abhängig zu machen. Die Direktorin oder der Direktor von fedpol soll das Zeugenschutzprogramm in jedem Fall beenden können, wenn die zu schützende Person dies ausdrücklich wünscht (Art. 11 Abs. 3 ZeugSG). Es ist nicht einzusehen, warum in der Praxis ein ausdrücklicher Antrag der Zeugenschutzstelle erforderlich sein sollte. Intern kann die Zeugenschutzstelle jedoch durchaus aktiv werden und die Direktorin oder den Direktor von fedpol auf konkrete Fälle aufmerksam machen.

### **Art. 5a**

*Artikel 5a* der Verordnung ist auf die Beendigung auf Antrag der Zeugenschutzstelle zugeschnitten. Er bestimmt, unter welchen Voraussetzungen die Direktorin oder der Direktor von fedpol auf Antrag der Zeugenschutzstelle das Zeugenschutzprogramm beenden kann (Abs. 1) und welche Stellen vorgängig beizuziehen sind (Abs. 2); die Regelungen entsprechen im Wesentlichen dem Wortlaut von Artikel 11 Absatz 1 und 2 ZeugSG, sollen der Transparenz halber jedoch auch in der Verordnung aufgenommen werden.

### **Art. 5b**

Mit *Artikel 5b* der Verordnung soll sichergestellt werden, dass die Beendigung des Zeugenschutzprogramms gemäss Artikel 5 und 5a grundsätzlich persönlich eröffnet wird. Bei der persönlichen Mitteilung sind die Vorgaben gemäss Art. 34 ff. des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG) einzuhalten. Ausnahmsweise kann auf eine persönliche Eröffnung verzichtet werden, etwa wenn die betroffene Person nicht auffindbar ist. In diesem Fall versucht die Zeugenschutzstelle auf anderem Weg sicherzustellen, dass die betroffene Person von der Beendigung Kenntnis erhält, etwa über deren Rechtsbeistand.

### **Art. 18**

*Artikel 18* der Verordnung kann aufgehoben werden. Mit dem PMT wurde Artikel 34 Absatz 2 ZeugSG gestrichen, der die Aufteilung der Betriebskosten der Zeugenschutzstelle zu gleichen Teilen zu Lasten von Bund und Kantonen vorsah. Die gleiche Regelung sieht Artikel 18 Absatz 1 der Verordnung vor, weshalb sie aufzuheben ist. Artikel 18 Absatz 2 der Verordnung kann ebenfalls aufgehoben werden; dessen Regelungsgehalt findet neu Eingang in Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung (siehe sogleich).

## **Art. 19**

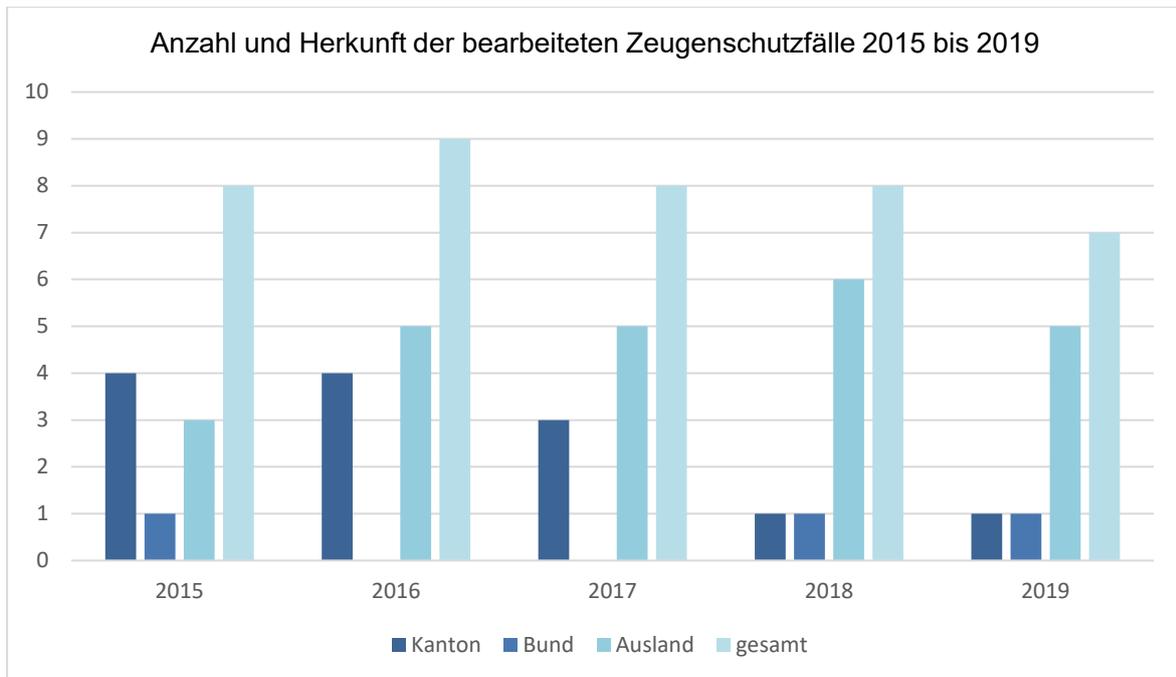
*Artikel 19 Absatz 1* der Verordnung stellt klar, dass das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) mit der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) die Aufteilung der Betriebskosten der Zeugenschutzstelle vereinbart. Diese Änderung ergibt sich aus der durch das PMT erfolgten Anpassung von Artikel 34 Absatz 3 nZeugSG, der den Bundesrat ermächtigt, mit den Kantonen die Aufteilung der Betriebskosten der Zeugenschutzstelle zu vereinbaren. Die bisher geltende Regelung der Aufteilung der Betriebskosten der Zeugenschutzstelle zu gleichen Teilen erwies sich als zu starr, weshalb sie von den Kantonen stark kritisiert wurde. Die Zeugenschutzstelle ist fedpol unterstellt. Es erscheint deshalb sinnvoll, das EJPD mit der Ausarbeitung einer Vereinbarung über die Aufteilung der Betriebskosten der Zeugenschutzstelle zwischen Bund und Kantonen zu beauftragen.

Konkret wird vorgeschlagen, dass der Bund die Betriebskosten der Zeugenschutzstelle vollständig trägt. Dies soll so in einer Vereinbarung zwischen dem EJPD und der KKJPD geregelt werden. Das antragstellende Gemeinwesen soll wie bisher die fallabhängigen Kosten tragen. Diese Regelung drängt sich insbesondere deshalb auf, weil der Betrieb der Zeugenschutzstelle eine staatsvertragliche Verpflichtung ist. Die Schweiz hat sich im Zuge der Ratifikation des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels verpflichtet, eine nationale Zeugenschutzstelle zu schaffen. Es handelt sich um eine Grunddienstleistung, die vom Bund erbracht werden muss. fedpol muss den Betrieb der Zeugenschutzstelle in einem bestimmten Umfang als Vorhalteleistung sicherstellen, kann die eingehenden Fälle und damit die Auslastung jedoch nicht steuern. Wenn der Bund die Betriebskosten alleine trägt, können die Ressourcen der Zeugenschutzstelle bei weniger Fällen aus den Kantonen für Fälle der Bundesanwaltschaft und/oder internationaler Strafgerichtshöfe eingesetzt werden. Es ist nicht verursachergerecht, wenn die Kantone mit einem fixen Kostenverteiler für die Betriebskosten aufkommen müssen, unabhängig von den konkreten Fallzahlen. Die vorgeschlagene Regelung ist auch deshalb gerechtfertigt, weil der Bund im Bereich des Zeugenschutzes seine Kosten gegenüber den Kantonen nicht in der üblichen Transparenz darlegen kann. Die mangelnde Transparenz der Zeugenschutzstelle wird von den Kantonen seit Jahren kritisiert. Diese Kritik ist berechtigt, bezahlen die Kantone den Betrieb der Zeugenschutzstelle doch mit, wissen jedoch nicht, was mit ihren Mitteln konkret gemacht wird. Da die Einzelheiten der Tätigkeit der Zeugenschutzstelle aus Sicherheitsgründen nicht publik gemacht werden können, rechtfertigt es sich, dass der Bund die Betriebskosten der Zeugenschutzstelle alleine trägt. Die Übernahme der Betriebskosten der Zeugenschutzstelle durch den Bund erscheint auch deshalb gerechtfertigt, weil die meisten kantonalen Verfahren nicht für ein Zeugenschutzprogramm in Frage kommen. So erfüllen in erster Linie Delikte im Bereich der Bundeszuständigkeit die Voraussetzungen des Zeugenschutzgesetzes, wie Verbrechen, die von kriminellen und terroristischen Organisationen (Mafia, IS und Al-Qaida etc.) ausgehen. Ferner arbeitet die Zeugenschutzstelle mit dem Ausland bzw. internationalen Strafgerichtshöfen zusammen, wobei diese Leistungen nicht unmittelbar den Kantonen zugutekommen.

Aufgrund der Komplexität der Zeugenschutzmassnahmen ist es nötig, dass das Fachwissen zentral bei der Zeugenschutzstelle des Bundes vorhanden ist. Nur zentralisiert kann eine Zeugenschutzstelle professionell arbeiten. Auch die KKJPD spricht sich gestützt auf die einstimmigen Beschlüsse der Herbstversammlung 2019 dafür aus, dass sich die Kantone ab Inkrafttreten des PMT nicht mehr an den Betriebskosten der Zeugenschutzstelle beteiligen, nachdem in den Jahren 2013-2018 total lediglich sechs kantonale Zeugenschutzfälle bearbeitet wurden. Im Jahr 2019 war bloss ein kantonaler Zeugenschutzfall hängig.

*Artikel 19 Absatz 2* der Verordnung regelt die Folgen einer Nichteinigung zwischen den Parteien der Vereinbarung. So sieht die Vereinbarung zwischen dem Bundesrat und der KKJPD vor, dass sie von jeder Vertragspartei unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von zwei Jahren auf das Ende eines Kalenderjahres gekündigt werden kann (Art. 7). Für einen solchen Fall ist es entscheidend, eine Auffangbestimmung zu schaffen, die die Übernahme der Betriebskosten der Zeugenschutzstelle regelt. Sollte folglich aufgrund von Meinungsverschiedenheiten keine gütliche Einigung erzielt werden, soll auf die bisherige Regelung einer hälftigen Aufteilung der Betriebskosten zurückgegriffen werden. Diese Regelung orientiert sich am heutigen Artikel 18 Absatz 2 der Verordnung, wobei das Bundesamt für Statistik die erforderlichen Angaben gestützt auf die Daten des Vorjahrs liefert. Unter Berücksichtigung von Artikel 34 Absatz 3 nZeugSG drängt sich auf, Präzisierungen direkt in der Vereinbarung und nicht in der Verordnung zu regeln. In der Vereinbarung ist etwa aufzunehmen, dass allfällige Meinungsverschiedenheiten zu einem Kostenpunkt einvernehmlich durch Verhandlungen geregelt werden (Art. 5).

*Artikel 19 Absatz 3* der Verordnung nennt die unter die Betriebskosten der Zeugenschutzstelle fallenden Positionen. Diese Regelung ist identisch mit dem Wortlaut der bisherigen Bestimmung und wurde als neuer Absatz 3 aufgenommen. Von der vorgeschlagenen Kostenregelung unberührt bleiben die Lebenshaltungskosten der zu schützenden Person sowie die laufenden Kosten für die Zeugenschutzmassnahmen im Rahmen von Zeugenschutzprogrammen. Diese trägt wie bisher der antragstellende Bund oder Kanton (Artikel 34 Absatz 1 ZeugSG i.V.m. Artikel 17 Absatz 1 ZeugSV). Auch zahlen die Kantone weiterhin die Kosten für ihre eigenen Zeugenschutzfälle.



## Art. 20

*Artikel 20 Absatz 1* der Verordnung ist dahingehend zu ändern, dass neu von «kantonalen Behörden» die Rede ist, die Empfänger von umfangreichen Beratungs- und Unterstützungsleistungen sein können. Gemäss geltendem Verordnungsrecht sind umfangreiche Beratungs- und Unterstützungsleistungen Aufwendungen der Zeugenschutzstelle für inländische Polizeibehörden, deren Umfang, Dauer, Art oder Komplexität weit über die üblichen Leistungen hinausgehen, welche die Zeugenschutzstelle im Rahmen der allgemeinen polizeilichen Amtshilfe erbringt (Art. 20 Abs. 1). Die Beschränkung auf «inländische Polizeibehörden» erscheint unter Berücksichtigung des Bundesgesetzes über den ausserprozessualen Zeugenschutz als zu eng. Letzteres stellt klar, dass die Kantone dem Bund umfangreiche Beratungs- und Unterstützungsleistungen im Sinne von Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe e vergüten (Art. 35 ZeugSG).

*Artikel 20 Absatz 2* der Verordnung ist anzupassen. Die Erfahrungen aus der Praxis haben gezeigt, dass die geltende Vergütungsregelung zu einem unverhältnismässigen administrativen Aufwand bei der Zeugenschutzstelle führt. Es drängt sich auf, eine einfachere und praktikable Lösung für die Rechnungstellung zu finden. Es empfiehlt sich, den Einleitungssatz als Kann-Vorschrift zu formulieren, um klarzustellen, dass der Zeugenschutzstelle diesbezüglich eine gewisse Flexibilität zukommt. Müssten beispielsweise die Beratung und Unterstützung der Kantone durch die Zeugenschutzstelle stets in Rechnung gestellt werden (vgl. Buchstabe a), wären praktisch sämtliche Tätigkeiten der Zeugenschutzstelle zu verrechnen. Eine solche weit verstandene Vergütungspflicht steht in einem Spannungsverhältnis zu Absatz 1, der lediglich für umfangreiche Beratungs- und Unterstützungsleistungen, deren Umfang, Dauer, Art oder Komplexität weit über die üblichen Leistungen hinausgehen, eine Vergütung vorsieht. Mit dem Begriff «insbesondere» wird klargestellt, dass die Aufzählung nicht abschliessend ist. In die entgegengesetzte Richtung

zieht der geltende Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung. In der Praxis führt die Zeugenschutzstelle Schutzmassnahmen nie umfassend durch, sondern immer im Zusammenspiel mit der ersuchenden Behörde. Der Buchstabe ist impraktikabel und kann folglich gestrichen werden. Gleich verhält es sich mit dem geltenden Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung, wonach die Bereitstellung von Gerätschaften und Infrastruktur der Zeugenschutzstelle vergütungspflichtig ist. Die Bereitstellung von Gerätschaften und Infrastruktur gehört zur polizeilichen Amtshilfe, die in der Regel kostenlos geleistet wird (vgl. Art. 5 der Rahmenvereinbarung zwischen dem EJPD und der KKJPD betreffend die Polizeikooperation zwischen der Bundeskriminalpolizei und den kantonalen sowie städtischen Polizeikörpern vom 14./15. November 2013). Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung kann folglich aufgehoben werden. Die geltenden Buchstaben b und d sind entsprechend neu als Buchstaben a und b zu führen.

## **Art. 21**

*Artikel 21 Absatz 1 erster Satz* der Verordnung ist zu streichen. Demnach sind Aufwendungen der Zeugenschutzstelle nach Artikel 20 Absatz 2 Buchstaben a und b in dem Umfang zu vergüten, in dem sie einen Wert von 1000 Franken pro Fall übersteigen. Diese Bestimmung führte faktisch zu einer Ungleichbehandlung der Kantone, wobei die von Bern entfernten Kantone bereits aufgrund des Anfahrtswegs der Zeugenschutzbeamtinnen und -beamten mit Kosten von über 1000 Franken pro Fall zu rechnen hatten, während umliegende Kantone keine entsprechenden Kosten zu befürchten hatten. Von der Streichung unberührt bleibt die Folgeregelung des Absatzes, wonach Aufwendungen der Zeugenschutzstelle nach Artikel 20 Absatz 2 Buchstaben a zu einem Ansatz von 150 Franken pro Person und Stunde mit einem Tageslimit von 1000 Franken pro Person berechnet werden.

Der geltende *Artikel 21 Absatz 2* der Verordnung ist zu streichen. Die Benutzung von Spezialgeräten oder Infrastruktur gehört zur polizeilichen Amtshilfe, die in der Regel kostenlos geleistet wird (vgl. Art. 5 der Rahmenvereinbarung zwischen dem EJPD und der KKJPD betreffend die Polizeikooperation zwischen der Bundeskriminalpolizei und den kantonalen sowie städtischen Polizeikörpern vom 14./15. November 2013). An dessen Stelle rückt Absatz 3, wobei neu auf Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b zu verweisen ist.

## **Art. 22**

In *Artikel 22* der Verordnung ist neu auf Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b zu verweisen.

## **Art. 23**

*Artikel 23* der Verordnung ist dahingehend zu ergänzen, dass die von den Kantonen vergüteten Beratungs- und Unterstützungsleistungen von den geschuldeten Betriebskosten in Abzug gebracht werden. Der Verweis auf «geschuldete» Betriebskosten verdeutlicht, dass sich die Kantone nur dann an den Betriebskosten beteiligen müssen, wenn sich der Bund und die Kantone

bezüglich Aufteilung der Betriebskosten der Zeugenschutzstelle nicht einigen können (Art. 19 Abs. 2 ZeugSV). Wie in den Erläuterungen zu Artikel 19 der Verordnung dargelegt, schlägt der Bundesrat vor, dass die Vereinbarung eine vollständige Übernahme der Betriebskosten der Zeugenschutzstelle durch den Bund vorsieht.

### **Art. 24 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 Bst. b**

*Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe b und Absatz 2 Buchstabe b* der Verordnung ist dahingehend anzupassen, dass fedpol eine Rechnung bzw. Abrechnung nur für «geschuldete» Betriebskosten erstellt. Es kann auf die Bemerkungen zu Artikel 23 verwiesen werden.

## **3.8 Verordnung über die Wahrnehmung kriminalpolizeilicher Aufgaben im Bundesamt für Polizei**

Mit dem PMT hat das Bundesgesetz über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes und gemeinsame Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit mit anderen Staaten (ZentG) wichtige Neuerungen erfahren. Die Bekämpfung komplexer und grenzüberschreitender Kriminalität wie Terrorismus im heutigen Umfeld mit Internet und sozialen Medien erfordert einerseits neue Zusammenarbeitsstrukturen und -formen und andererseits eine umfassende Koordination zwischen Bund und Kantonen. Die im ZentG vorgenommenen Änderungen verlangen nach einer Anpassung der Verordnung über die Wahrnehmung kriminalpolizeilicher Aufgaben im Bundesamt für Polizei.

Die Bekämpfung von Terrorismus, organisierter Kriminalität und anderer Formen transnationaler Kriminalität ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen. Die Strategie Kriminalitätsbekämpfung 2020-2023 des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) weist die Bekämpfung von Terrorismus, organisierter Kriminalität und anderer Formen transnationaler Kriminalität als zentrales sicherheitspolitisches Ziel aus. Die Strategie steht im Einklang mit jener der Bundesanwaltschaft, für die fedpol in Fällen ermittelt, die in Bundeskompetenz fallen. Sie ist auch mit der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten und mit den Partnern auf Bundesebene konsolidiert.

### **Art. 1 Bst. e**

*Artikel 1 Buchstabe e* der Verordnung ist der heute gängigen Begrifflichkeit anzupassen. Gemäss dieser Bestimmung erfüllt die Bundeskriminalpolizei ihre Aufgaben unter anderem als Zentralstelle für die Bekämpfung des Mädchenhandels. Die Norm nimmt Bezug auf Artikel 1 des «Internationalen Übereinkommens zur Gewährleistung eines wirksamen Schutzes gegen das unter dem Namen «Mädchenhandel» bekannte verbrecherische Treiben». Dieses Übereinkommen wurde im Jahr 1904 abgeschlossen. Der damals gebräuchliche Begriff «Mädchenhandel» ist nicht

mehr zeitgerecht.<sup>1</sup> Die Aufgabe der Kriminalpolizei beschränkt sich heute nicht mehr auf die Bekämpfung des Mädchenhandels, sondern bezieht sich allgemein auf die Bekämpfung des «Menschenhandels». Der Begriff «Mädchenhandel» ist in der Verordnung mit «Menschenhandel» zu ersetzen. Zusätzlich soll auf Artikel 5 Absatz 1 des für die Schweiz geltenden Übereinkommens des Europarats vom 16. Mai 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels verwiesen werden. Dieser verpflichtet die Vertragsstaaten, Massnahmen für die Aufnahme oder Verstärkung der innerstaatlichen Koordination zwischen den verschiedenen Stellen, die für die Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels zuständig sind, zu treffen. Die Bundeskriminalpolizei nimmt als Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten und international tätigen Verbrechens Koordinationsaufgaben insbesondere im Bereich der interkantonalen Ermittlungen wahr (Art. 2 Bst. b ZentG).

### **Art. 3 Abs. 1 und Abs. 3 erster Satz**

*Artikel 3 Absatz 1* der Verordnung bedarf einer redaktionellen Anpassung. Die Artikel 1 und 2 ZentG, welche die Aufgaben der Zentralstellen näher regeln, wurden mit dem PMT als neue Artikel 2 und 2a nach hinten verschoben. Artikel 2a nennt in einem neuen Buchstaben f den Aufgabenbereich der kriminalpolizeilichen Ermittlungen im Vorfeld eines Strafverfahrens. Entsprechend soll die Bestimmung der Verordnung neu auf Artikel 2a nZentG verweisen und dort auch auf Buchstabe f, der die Ermittlungen im Vorfeld eines Strafverfahrens regelt. Da diese kriminalpolizeilichen Ermittlungen über Informations- und Koordinationsaufgaben hinausgehen, ist der Begriff «Informations- und Koordinationsaufgaben» durch den allgemeineren Begriff «Aufgaben» zu ersetzen. Ausserdem ist «Bundesamt» mit «fedpol» zu ersetzen.

*Artikel 3 Absatz 3 erster Satz* der Verordnung soll neu auf Artikel 2a nZentG verweisen, da die Artikel 1 und 2 ZentG mit dem PMT als neue Artikel 2 und 2a nach hinten verschoben wurden. Zudem soll von «Bundeskriminalpolizei» gesprochen werden; die Zuteilung auf Abteilungsstufe eines Bundesamtes in einer Bundesratsverordnung ist organisationsrechtlich heikel.

### **Art. 3a**

Mit Artikel 23n nBWIS wurde die Möglichkeit geschaffen, terroristische Gefährderinnen und Gefährder mit einem Ausreiseverbot zu belegen. Handelt es sich bei der betroffenen Person um eine Schweizerin oder einen Schweizer, so stellt fedpol ihr oder ihm für die Dauer des Ausreiseverbots einen Ersatznachweis über die Staatsangehörigkeit und die Identität aus. Einer Ausländerin oder einem Ausländer kann fedpol nur einen Ersatznachweis über die Identität ausstellen. Die Anforderung an den Ersatznachweis nach Artikel 23n Absatz 8 nBWIS sind in der Verordnung über die

---

<sup>1</sup> Die Schweiz hat etwa das «Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie» und das «Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität» ratifiziert. Im Rahmen des Ratifizierungsprozesses wurde der Artikel 182 zum Menschenhandel im Schweizerischen Strafgesetzbuch (StGB) überarbeitet und an die internationale Definition des Menschenhandels angepasst.

Wahrnehmung kriminalpolizeilicher Aufgaben im Bundesamt für Polizei zu regeln. Beim Ersatznachweis handelt es sich nicht um einen Ausweis im Sinne des Ausweisgesetzes. Dem Ersatznachweis kommt allerdings Ausweis-ähnliche Wirkung zu. Der Ersatznachweis dient dem Nachweis der eigenen Identität, insbesondere im Rechtsverkehr mit Behörden und sonstigen Dritten. Auf dem Ersatznachweis ist zu vermerken, dass er nicht zum Verlassen der Schweiz berechtigt. Abgesehen vom Ausreiseverbot soll die betroffene Person in ihrer rechtlichen Handlungsfähigkeit nicht beschränkt werden. Sie ist damit weiterhin berechtigt, etwa eine Wohnung zu mieten, zu heiraten oder ein Abonnement abzuschliessen.

*Artikel 3a Absatz 1* der Verordnung stellt klar, welche Daten der Ersatznachweis nach Artikel 23n Absatz 8 BWIS enthalten muss. Der Ersatznachweis nennt die folgenden Informationen über die Person, deren Reisedokument beschlagnahmt oder sichergestellt worden ist (Bst. a): 1. Foto, 2. Namen und Vornamen, 3. Geschlecht, 4. Geburtsort, 5. Geburtsdatum, 6. Heimatorte, 7. Staatsangehörigkeiten, 8. Körpergrösse, 9. Unterschrift. Falls vorhanden, enthält der Ersatznachweis auch die folgenden Daten über das beschlagnahmte oder sichergestellte Reisedokument (Bst. b): 1. Kategorie, 2. Nummer, 3. Ausstellungsdatum, 4. Gültigkeitsdauer. Schliesslich enthält der Ersatznachweis einen Vermerk, dass die Person nicht aus der Schweiz ausreisen darf (Bst. c).

In *Artikel 3a Absatz 2* der Verordnung ist zu regeln, dass der Ersatznachweis keine Daten zum Heimatort und zur Staatsangehörigkeit enthält, wenn es sich bei der Person um eine Ausländerin oder einen Ausländer handelt. So kann im nationalen Recht nur eine Bescheinigung zum Nachweis der Staatsangehörigkeit der eigenen Staatsangehörigen vorgesehen werden.

*Artikel 3a Absatz 3* der Verordnung soll fedpol verpflichten, die für Reisedokumente zuständige Stelle des SEM im Falle einer Sicherstellung von ausländischen Reisedokumenten nach Artikel 23n Absatz 2 Buchstabe b BWIS zu informieren. Mit dieser Meldung soll verhindert werden, dass betroffene Personen erneut ein Reisedokument auf der Grundlage von Artikel 59 AIG beantragen, was dem Zweck von Artikel 23n Absatz 2 Buchstabe b BWIS zuwiderlaufen würde.

In *Artikel 3a Absatz 4* der Verordnung ist klarzustellen, dass die Rückgabe des Reisedokuments nach dem Wegfall der Gründe für dessen Beschlagnahmung oder Sicherstellung erfolgt. Dies ist namentlich dann der Fall, wenn die präventiv-polizeilichen Massnahmen nach Art. 23k–23q nBWIS auslaufen und nicht verlängert werden oder wenn sie durch ein Gericht aufgehoben werden (Art. 24g nBWIS).

## **Art. 4 Abs. 1 Bst. h–j**

Im geltenden Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung werden im Wesentlichen die Behörden wiederholt, die in Artikel 4 ZentG zur Zusammenarbeit mit der Bundeskriminalpolizei verpflichtet sind. Behörden von Bund und Kantonen sind bei der Anwendung dieser Norm bei Fällen von organisierter Kriminalität vermehrt auf Unsicherheiten gestossen. In der Praxis fehlt es den Behörden nicht am Willen, mit der Bundeskriminalpolizei zu kooperieren. Das Problem liegt vielmehr darin,

dass in der Praxis Verwirrung besteht, welche Behörden konkret unter die Auflistung von Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung fallen und somit von der Amtsgeheimnispflicht entbunden sind.

In *Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe h, i und j* der Verordnung soll eine Konkretisierung der Behörden vorgenommen werden, die auf Ersuchen der Bundeskriminalpolizei zur Zusammenarbeit und Erteilung von Auskünften im Sinne von Artikel 4 ZentG verpflichtet sind. Als Mitteilungspflichtige werden konkret genannt: das Bundesamt für Umwelt (BAFU), das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und die mit der Vergabe öffentlicher Aufträge zuständigen Behörden. Sie alle sind Behörden, die für Bewilligungen im Zusammenhang mit dem Verkehr mit bestimmten Gütern gemäss Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e ZentG zuständig sind, womit eine formell-gesetzliche Grundlage besteht. Für die Bundeskriminalpolizei stehen diejenigen Güter im Vordergrund, mit denen im Bereich der organisierten Kriminalität notorisch gehandelt wird. Gerade die Umweltkriminalität, welche in gewissen Bereichen Hinweise auf organisierte Kriminalität aufzeigt, stellt die Strafverfolgungsbehörden heute vor Herausforderungen. Das BAFU nimmt auch am Konzept «Countering Organised Crime» teil. Diese Zusammenarbeit hat zum Ziel, die interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen den Akteuren der Strafverfolgung und anderen Behörden von Bund und Kantonen enger zu koordinieren. Ein weiteres Beispiel ist das SECO, das unter anderem für die Bewilligung von Kriegsmaterial zuständig ist. Stellt es bei der Erfüllung seiner Aufgaben fest, dass Kriegsmaterial von kriminellen oder terroristischen Organisationen verwendet werden könnte, soll es in Zukunft nicht nur den Export verbieten, sondern auch mit der Bundeskriminalpolizei zusammenarbeiten können. Bei den mit der Vergabe öffentlicher Aufträge betrauten Behörden handelt es sich um solche, die auf kantonaler Ebene jene Aufgaben erfüllen, die auf Bundesebene vom Bundesamt für Bauten und Logistik wahrgenommen werden. Auch sie werden bei der Ausübung ihrer Tätigkeit regelmässig mit Situationen konfrontiert, die auf organisierte Kriminalität hindeuten. Es ist entscheidend, das Verordnungsrecht zu präzisieren und dem BAFU, dem SECO und den mit der Vergabe öffentlicher Aufträge betrauten Behörden mit den genannten Möglichkeiten ein Mittel zur wirksamen Bekämpfung der organisierten Kriminalität an die Hand zu geben. Die genannten Behörden sollen zur Zusammenarbeit und Erteilung von Auskünften im Sinne von Artikel 4 ZentG verpflichtet werden, wenn die Bundeskriminalpolizei um Informationen ersucht. Die Zusammenarbeit erfolgt daher auf Initiative der Bundeskriminalpolizei und basiert in der Regel auf eine Anfrage im Zusammenhang mit einem konkreten abzuklärenden Sachverhalt.

## **Art. 6 Abs. 2 Einleitungssatz sowie Bst. i und j**

Der Einleitungssatz bedarf einer Klarstellung. Die Bundeskriminalpolizei soll Personendaten den im Absatz genannten Behörden unaufgefordert weitergeben können, damit diese ihre gesetzlichen Aufgaben wahrnehmen können. Die Daten sind damit nicht zur Unterstützung, sondern zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben zu übermitteln.

*Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe i* der Verordnung soll dahingehend geändert werden, dass neu auf Artikel 2 Absatz 2 Buchstaben a und b BWIS verwiesen wird. Der ursprüngliche Verweis ist nicht

mehr gültig; Artikel 2 Absatz 4 BWIS wurde per 1. September 2017 aufgehoben. Die Regelung findet sich nun in Artikel 2 Absatz 2 Buchstaben a und b BWIS.

*Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe j* der Verordnung soll dahingehend ergänzt werden, dass die Bundeskriminalpolizei Daten an Polizeistellen für Zuverlässigkeitsprüfungen nach Art. 108b–108e Bundesgesetz vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (LFG) zur Abklärung des Sicherheitsrisikos übermitteln kann, soweit es sich um gesicherte Informationen handelt. So wurde mit dem PMT sichergestellt, dass das Luftfahrtpersonal von Luftverkehrsunternehmen mit Sitz in der Schweiz und alle anderen Personen, die Zugang zum Sicherheitsbereich eines Flughafens haben oder erhalten sollen, einer Zuverlässigkeitsüberprüfung unterzogen werden. Das Luftverkehrsunternehmen oder der Flughafenhalter kann hierfür die zuständige kantonale Polizeistelle beiziehlen. Mit der vorliegenden Revision wird sichergestellt, dass die Bundeskriminalpolizei die für die Zuverlässigkeitsprüfung notwendigen Informationen der zuständigen kantonalen Polizeistelle übermitteln kann. Die formell-gesetzliche Grundlage für diese Ermächtigung findet sich in Artikel 13 Absatz 1 ZentG und Artikel 10 BWIS.

### **Art. 8 Abs. 3<sup>bis</sup>**

*Artikel 8 Absatz 3<sup>bis</sup>* der Verordnung ist ersatzlos zu streichen. Die Aufgabendelegation an die Verbindungsleute der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) gemäss dieser Bestimmung wird neu auf Gesetzesstufe geregelt (Artikel 5 Absatz 1<sup>bis</sup> nZentG).

## **3.9 JANUS-Verordnung**

Mit dem PMT wurden neue Zugriffe auf das JANUS geschaffen. Neu können mittels Abgleichs des Datenindexes Terrorismus gewonnene Informationen auch dem SEM, den Prüfbehörden nach Artikel 21 Absatz 1 BWIS und den kantonalen Strafverfolgungsbehörden weitergegeben werden (Art. 17b nBPI). Beim JANUS handelt es sich um das Informationssystem der Bundeskriminalpolizei.

### **Art. 3 Abs. 1 Bst. b, f, g, h und i sowie Abs. 2**

In *Artikel 3 Absatz 1* der Verordnung ist «Artikel 2» mit «Artikel 2a» zu ersetzen. Mit dem PMT werden die Aufgaben der Zentralstellen zur Bekämpfung des organisierten und international tätigen Verbrechens in einem neuen Artikel 2a nZentG geregelt.

In *Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b, f, g und h* sowie *Artikel 3 Absatz 2* der Verordnung sollen diejenigen Verweise, die sich auf Artikel 336 und 337 des Strafgesetzbuches (StGB) beziehen,

geändert werden. Die Artikel 336 und 337 StGB wurden mit Inkrafttreten der neuen Strafprozessordnung am 1. Januar 2011 (StPO) aufgehoben.<sup>2</sup> Deren Regelungsgehalt findet sich neu in den Artikeln 23 und 24 StPO. Letztere sollen als Referenz in der Verordnung aufgenommen werden.

In *Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe i* der Verordnung soll auf den durch das PMT geschaffenen Artikel 3a nZentG Bezug genommen werden. Dieser ermächtigt die Zentralstellen, im Rahmen ihres Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs im Internet und in elektronischen Medien verdeckt fahnden zu können. Damit die in diesem Zusammenhang gewonnenen Daten im JANUS bearbeitet werden können, ist sicherzustellen, dass die verdeckte Fahndung vom Anwendungsbereich der Norm erfasst ist.

### **Art. 8 Abs. 8 erster Satz**

In *Artikel 8 Absatz 8 erster Satz* der Verordnung ist «Artikel 2» mit «Artikel 2a» zu ersetzen. Mit dem PMT werden die Aufgaben der Zentralstellen zur Bekämpfung des organisierten und international tätigen Verbrechens in einem neuen Artikel 2a ZentG geregelt.

### **Art. 11 Abs. 1 Bst. k**

*Artikel 11 Absatz 1* der Verordnung ist mit einem *Buchstaben k* zu ergänzen, der den für die Strafverfolgung, die Risikoanalyse sowie für die Personenkontrolle an der Grenze und im Inland eingesetzten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der EZV Online-Zugriff auf JANUS gewährt. Mit dem PMT hat die EZV zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben ein Zugriffsrecht auf das «System zur Unterstützung gerichtspolizeilicher Ermittlungen des Bundes» (Art. 10 Abs. 4 Bst. e nBPI), das «System Bundesdelikte» (Art. 11 Abs. 5 Bst. e nBPI) und das «System internationale und interkantonale Polizeikooperation» (Art. 12 Abs. 6 Bst. d nBPI) erhalten. Das JANUS setzt sich aus diesen Subsystemen zusammen (Art. 1 Abs. 2 JANUS-Verordnung). Der Zugriff auf das «System zur Unterstützung der Ermittlungen der Kantone im Bereich ihrer Strafverfolgungskompetenzen» als Teil von JANUS (Art. 1 Abs. 2 Bst. c JANUS-Verordnung) ist mit Artikel 13 Absatz 3 BPI bereits heute sichergestellt, soweit die EZV als Strafverfolgungsbehörde des Bundes tätig ist.

Sinn der JANUS-Verordnung ist es, die Benutzer und Zugriffsberechtigungen zu präzisieren (vgl. Art. 1 Abs. 1). In Artikel 11 Absatz 1 JANUS-Verordnung werden denn auch jene Stellen konkretisiert, welche Zugriff haben sollen. Die mit PMT eingeräumten Zugriffsrechte der EZV sind in der JANUS-Verordnung entsprechend zu präzisieren. Da es sich um das Informationssystem der Bundeskriminalpolizei handelt, das besonders schützenswerte Daten enthält, sollen nur diejenigen Mitarbeitenden der EZV Online-Zugriff auf JANUS zu erlauben, die für die Strafverfolgung, die Risikoanalyse sowie die Personenkontrolle an der Grenze und im Inland zuständig sind. Die vorgeschlagene Formulierung wurde bereits im Rahmen anderer Geschäfte gewählt.

---

<sup>2</sup> AS 2010 1881; BBl 2006 1085.

## **Art. 29o–29w**

Die *Artikel 29o–29w* der Verordnung sind anzupassen, soweit sie das «Datenabgleichwerkzeug Terrorismus» betreffen. Bereits bei der Einführung des Index im Jahr 2014 hatte der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) darauf hingewiesen, dass eine ausdrückliche formell-gesetzliche Grundlage für dessen fortgesetzten Betrieb erforderlich sei. Dieser Forderung wurde mit dem PMT Rechnung getragen; die Grundlage für den neu benannten «Datenindex Terrorismus» findet sich nun auf Gesetzesstufe in den Artikeln 17a und 17b nBPI.

Die *Artikel 29p und 29s* der Verordnung sind aufzuheben; deren Regelungsgehalt findet sich neu in den Artikeln 17a bzw. 17b nBPI. Zudem ist *Artikel 29q* der Verordnung dahingehend zu ändern, dass fedpol für den Informationsabgleich nach Artikel 17a Abs. 2 nBPI dem Stand der Technik entsprechende Technologien einsetzt. So wird heute ein Stand-Alone-Computer eingesetzt, der teuer im Betrieb ist und physische Präsenz erfordert. Täglich müssen die relevanten Daten manuell per USB-Stick übertragen werden. Im Jahr 2020 war es beispielsweise aufgrund der COVID-19-Pandemie nicht möglich, die Daten kontinuierlich zu übertragen, was ein Sicherheitsrisiko darstellt. Eine Möglichkeit könnte die Schaffung einer Intranet-Plattform sein, auf der die Daten laufend aktualisiert werden. Voraussetzung dafür ist, dass die im Rahmen der nationalen und internationalen polizeilichen Zusammenarbeit zur Verfügung gestellten personenbezogenen Daten vor Missbrauch geschützt werden. Schliesslich ist im Gliederungstitel «5b. Abschnitt» und in den *Artikeln 29o, 29r, 29t, 29u und 29v* die Bezeichnung «Datenabgleichwerkzeug Terrorismus» mit «Datenindex Terrorismus» gemäss Artikel 17a nBPI zu ersetzen. Artikel 29v ist der Lesbarkeit halber zudem zu kürzen, wobei klar ist, dass ein Recht auf Einsicht vor Ort in den Datenindex Terrorismus aus Gründen der Informationssicherheit nicht gewährt wird.

## **Anhang 2**

Die Abfragemöglichkeit der EZV auf JANUS bindet die EZV enger in das Dispositiv der föderalistischen Strafverfolgung Schweiz ein. Im Kampf gegen die organisierte und schwere Kriminalität geht es darum, die Kräfte und Informationen gegen die meist international organisierten Täter zu bündeln, Störmanöver aus Unwissenheit bezüglich laufende Ermittlungen der Kantone und der BKP zu verhindern und bisher unentdeckt gebliebene Zusammenhänge zu anderen Delikten und Verfahren erkennen zu können. Mit Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe k wurden die mit PMT eingeräumten Zugriffsrechte der EZV in der JANUS-Verordnung präzisiert. Es wird vorgeschlagen, Online-Zugriff auf JANUS den für die Strafverfolgung, die Risikoanalyse sowie für die Personenkontrolle an der Grenze und im Inland eingesetzten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der EZV zu erlauben. In *Anhang 2* unter «1.2 System Bundesdelikte (Art. 11 und 18 BPI)» sind folglich diejenigen Einheiten der EZV zu nennen, die Online-Zugriff auf JANUS erhalten. Die Kolonne «Eidgenössische Zollverwaltung» ist zu aktualisieren. Aufzunehmen sind die fachlichen Anwendungsverantwortlichen (FAVs) und technischen Anwendungsverantwortlichen (TAVs). Die FAVs und TAVs stellen den Support für die Angehörigen der EZV sicher und benötigen Zugriff, um allfällige

technische oder fachlichen Probleme zu beheben. Der Zugang wird auch zum Testen neuer Versionen benötigt, damit sichergestellt ist, dass Zugriffe und Datenanzeigen seitens der EZV korrekt funktionieren. Zudem ist spezifischen Einheiten innerhalb der Direktionsbereiche Strafverfolgung, Risikoanalyse und Analytik sowie Operationen Online-Zugriff auf JANUS zu erlauben. Mit der in Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe k der Verordnung gewählten Formulierung der Zugriffsberechtigten werden sämtliche der vorstehend genannten Einheiten der EZV abgedeckt.

Die Fremdenpolizei der Stadt Bern (FREPO Bern) hat im Oktober 2010 bei fedpol ein Gesuch um Zugriff auf die JANUS-Datenbank gestellt. Dem Gesuch wurde am 8. November 2010 entsprochen. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass insbesondere die fremdenpolizeilichen Personenkontrollen bei Interventionen zur Bekämpfung von Menschenhandel und Menschenschmuggel als gerichtspolizeiliche Tätigkeiten eingestuft werden können, was den Voraussetzungen von Artikel 11 BPI und Artikel 2 JANUS-Verordnung entspricht. Zudem gilt die FREPO Bern als kantonaler kriminalpolizeilicher Dienst im Sinne von Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe c JANUS-Verordnung, die in ihrem Zuständigkeitsbereich mit der Bundeskriminalpolizei zusammenarbeitet. Inwieweit die Fremdenpolizei anderer Kantone Zugriff auf die JANUS-Datenbank haben soll, ist im Rahmen der vorliegenden Revision nicht zu prüfen. Vielmehr wäre ein entsprechendes Zugriffsrecht im Falle eines formellen Gesuchs an fedpol erneut zu klären. *Anhang 2* der JANUS-Verordnung soll folglich dahingehend geändert werden, dass die FREPO Bern zur Abfrage des Systems Bundesdelikte ermächtigt wird.

### **3.10 RIPOL-Verordnung**

Die RIPOL-Verordnung regelt materiell-rechtlich das automatisierte Polizeifahndungssystem.

#### **Anhang 1**

In Anhang 1 ist «Vollzugsstelle des Bundes für den Zivildienst (VBZ)» durch die geltende offiziellen Bezeichnung «Bundesamt für Zivildienst (ZIVI)» zu ersetzen. Zudem ist «Swissmedic» mit der Bezeichnung «Schweizerisches Heilmittelinstitut» zu ergänzen. Materiell ändert sich durch diese Anpassungen nichts. Ausserdem ist neu die Transportpolizei als eine zur Ansicht von im RIPOL gespeicherten Daten berechnigte Behörde zu nennen. Mit dem PMT wurde die Transportpolizei ermächtigt, zur Erfüllung ihrer Aufgaben mittels Abrufverfahren Daten aus dem RIPOL abzurufen (Art. 15 Abs. 4 Bst. k nBPI). Schliesslich ist der gesamte Anhang auf geschlechtsneutrale Sprache zu ändern. Der Bedarf an zusätzlichen Anpassungen soll bei einer möglichen zukünftigen Totalrevision der RIPOL-Verordnung geprüft werden.

### **3.11 Zollverordnung**

Die EZV leistet mit ihren Personen- und Warenverkehrskontrollen einen wichtigen Beitrag zur Wahrung der inneren Sicherheit. Weiter vollzieht die EZV zahlreiche zollrechtliche wie auch nicht-

zollrechtliche Erlasse (Art. 94 und 95 des Zollgesetzes vom 18. März 2005 [ZG]). Sie nimmt Aufgaben in fast allen Aufgabengebieten wahr, in denen die Bundeskriminalpolizei als Zentralstelle tätig ist.

## **Art. 221f Abs. 2**

*Artikel 221f Absatz 2* der Zollverordnung ist aufzuheben. Die mit dieser Bestimmung geschaffene Regelung, wonach die EZV Aufgaben ihrer Verbindungsleute an die Polizeiverbindungsleute von fedpol delegieren kann, wurde im Jahr 2018 mit einer Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes auf eine formell-gesetzliche Grundlage gestellt (Art. 92 Abs. 5 ZG). Aufgrund der nunmehr erfolgten Regelung der Aufgabendelegation auf Gesetzesstufe kann die Verordnungsbestimmung aufgehoben werden.

## **3.12 Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs**

Zum Vollzug der Massnahmen nach den Artikeln 23l–23o nBWIS kann es sich als notwendig erweisen, dass die für den Vollzug zuständige Behörde die räumlichen Bewegungen der betroffenen Person nachvollziehen bzw. deren Standort ermitteln kann. Die Möglichkeit, eine elektronische Überwachung oder eine Mobilfunklokalisierung terroristischer Gefährderinnen und Gefährder anzuordnen und zu vollziehen, wurde mit dem PMT geschaffen. Dies, wenn die im Rahmen der Massnahmenvollzugskontrolle bislang getroffenen Massnahmen erfolglos geblieben sind oder der Massnahmenvollzug ohne Überwachung oder Lokalisierung aussichtslos wäre oder übermässig erschwert würde (Art. 23q nBWIS). Die elektronische Überwachung und Mobilfunklokalisierung terroristischer Gefährderinnen und Gefährder werden auf Antrag durch fedpol verfügt (Art. 23j nBWIS), deren Durchführung obliegt jedoch der für den Vollzug der Massnahmen nach den Artikeln 23l–23o nBWIS zuständigen und damit in der Regel kantonalen Behörde (Art. 23r nBWIS).

Die Möglichkeit, mittels Mobilfunklokalisierung den Standort und Aufenthalt einer betroffenen Person zu ermitteln, verlangt nach einer Anpassung der Verordnung über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VÜPF), der Verordnung über die Gebühren und Entschädigungen für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (GebV-ÜPF), der Verordnung über das Verarbeitungssystem für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VVS-ÜPF) und der Verordnung des EJPD über die Durchführung der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VD-ÜPF). Die VÜPF wird derzeit im Rahmen der Umsetzung der Revision des Fernmeldegesetzes überarbeitet (die Vernehmlassung startet vsl. nach der Sommerpause 2021).

### **3.12.1. Verordnung über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs**

#### **Art. 11 Abs. 1 Bst. d<sup>bis</sup>**

*Artikel 11* regelt die Leistungen des Dienstes ÜPF sowie der Mitwirkungspflichtigen im Pikettendienst. Dringende Aufträge werden im Pikettendienst nur nach telefonischer Avisierung über die Pikettnummer des Dienstes ÜPF erledigt. In *Absatz 1 Buchstabe d<sup>bis</sup>* wird die Beauftragung von Mobilfunklokalisierungen gemäss Artikel 68a hinzugefügt, damit diese auch im Pikettendienst angeordnet werden können.

#### **Art. 12 Abs. 1 Bst. f und Abs. 2 Bst. c**

Auf der Webseite des Dienstes ÜPF ([www.li.admin.ch](http://www.li.admin.ch) > Statistik) sind die Statistiken seit dem Jahr 2010 abrufbar. Auch die Mobilfunklokalisierungen gemäss Artikel 68a der Verordnung sollen in der Statistik aufgeführt werden, weshalb *Artikel 12 Absatz 1 mit Buchstabe f und Absatz 2 mit Buchstabe c* ergänzt werden.

#### **Art. 28 Abs. 5**

*Artikel 28* dient als Kurzübersicht über die standardisierten Überwachungstypen. Neben den Echtzeitüberwachungen, den rückwirkenden Überwachungen, den Notsuchen und den Fahndungen führt der neu eingefügte *Absatz 5* die Mobilfunklokalisierungen terroristischer Gefährderinnen und Gefährder nach Artikel 68a der Verordnung auf.

#### **Art. 56 Abs. 1 Bst. b und b<sup>bis</sup>**

In *Artikel 56 Absatz 1* wird der bisherige Buchstaben b in zwei *Buchstaben b und b<sup>bis</sup>* unterteilt. Damit bei den Mobilfunklokalisierungen nach Artikel 68a (Überwachungstyp ML\_50\_RT) ein Verweis auf den ersten Teil des bisherigen Buchstaben b gemacht werden kann, wird dieser Teil der Informationen separat in einem Buchstaben aufgeführt. Die Informationen nach Buchstabe b<sup>bis</sup> sind bei einer Mobilfunklokalisierung nach Artikel 68a nicht mitzuliefern.

#### **Gliederungstitel**

Der Gliederungstitel «11. Abschnitt: Notsuche, Fahndung und Mobilfunklokalisierung terroristischer Gefährderinnen und Gefährder» wird mit der durch Artikel 68a der Verordnung eingeführten Mobilfunklokalisierung ergänzt.

#### **Art. 68a**

Artikel 23q Absatz 3 nBWIS ermöglicht fedpol, Mobilfunklokalisierungen terroristischer Gefährderinnen und Gefährder beim Dienst ÜPF anzuordnen, dies auch auf Antrag einer zuständigen kantonalen oder kommunalen Behörde, wobei der Vollzug und die Kontrolle der Massnahmen Sache

der Kantone bleibt (vgl. Art. 23i und 23r nBWIS). Der Ablauf ist, sowohl für den Dienst ÜPF als auch für die überwachte Person, anders als bei den anderen Überwachungsanordnungen. Mit der Mobilfunklokalisierung terroristischer Gefährderinnen und Gefährder führt der Dienst ÜPF erstmals Überwachungen des Fernmeldeverkehrs durch, die der überwachten Person vorgängig mitgeteilt werden. Der überwachten Person wird die Mobilfunklokalisierung mittels Verfügung durch fedpol mitgeteilt. Die richterliche Überprüfung wird durch die Möglichkeit einer Beschwerde gegen die Verfügung gewährleistet. Die Mobilfunklokalisierungen terroristischer Gefährderinnen und Gefährder brauchen nicht durch ein Zwangsmassnahmengericht genehmigt werden. Ebenfalls besteht für die Aufbewahrung der Daten aus Mobilfunküberwachungen terroristischer Gefährderinnen und Gefährder eine kürzere Frist, was sich aus Artikel 11 Absatz 4<sup>ter</sup> nBÜPF ergibt. Demnach dürfen die Daten im Verarbeitungssystem nach Abschluss der Überwachung während höchstens 100 Tagen aufbewahrt werden.

*Artikel 68a* sieht für die Mobilfunklokalisierung terroristischer Gefährderinnen und Gefährder den neuen Überwachungstyp ML\_50\_RT vor. Dieser Überwachungstyp beinhaltet die Echtzeitüberwachung von bestimmten Randdaten bei Netzzugangsdiensten, bei mobilen Telefonie- und Multimediadiensten sowie den mit letzteren konvergierenden Dienste, wie SMS, Voice Mail und RCS. Da die VÜPF bereits ähnliche standardisierte Überwachungstypen enthält (Art. 54 und 56), kann auf die für die Lokalisierung nötigen Teile verwiesen werden. Der neue Überwachungstyp ML\_50\_RT besteht somit aus einer Kombination von Teilen der mit dem Überwachungstyp RT\_22\_NA\_IRI (Art. 54) und RT\_24\_TEL\_IRI (Art. 56) gelieferten Randdaten.

In *Artikel 68a Absatz 3* werden die von der Anbieterin zu liefernden Elemente aus der Echtzeitüberwachung von Randdaten bei Netzzugangsdiensten näher bestimmt. Es handelt sich um die zur Lokalisierung benötigten Daten und es kann selektiv auf Regelungen des Artikel 54 verwiesen werden.

In *Artikel 68a Absatz 4* werden analog zu Absatz 3 die von der Anbieterin zu liefernden Elemente aus der Echtzeitüberwachung von Randdaten bei mobilen Telefonie- und Multimediadiensten sowie mit diesen konvergierenden mobilen Diensten geregelt. Es handelt sich um die zur Lokalisierung benötigten Daten und es kann selektiv auf Regelungen des Artikels 56 verwiesen werden.

## **Art. 74a**

Der neue Überwachungstyp ML\_50\_RT für die Mobilfunklokalisierung terroristischer Gefährderinnen und Gefährder in Echtzeit könnte nur mit unverhältnismässigem Aufwand in die sich am Ende ihres Lebenszyklus befindende Echtzeitsystemkomponente des Verarbeitungssystems des Dienstes ÜPF implementiert werden. Deshalb bestimmt *Artikel 74a Absatz 1*, dass die Mobilfunklokalisierungen terroristischer Gefährderinnen und Gefährder erst mit der neuen Echtzeitsystemkomponente standardisiert umzusetzen sind. Der Dienst ÜPF benötigt nach der vollständigen Inbetriebnahme der neuen Echtzeitsystemkomponente noch bis zu 12 Monate für die nötigen

Anpassungsarbeiten im Verarbeitungssystem und um die Tests mit den Anbieterinnen durchzuführen. Anpassungsarbeiten werden in mehreren Systemkomponenten erforderlich sein, unter anderem bei der Anordnung, der Datenanzeige und der Abrechnung. In derselben Frist sind die Systeme so anzupassen, dass die Mobilfunklokalisierungen in der Statistik erfasst werden können.

*Artikel 74a Absatz 2* sieht die gleiche Frist für die in der Verordnung genannten Mitwirkungspflichtigen vor, bis sie Mobilfunklokalisierungen nach Artikel 68a standardisiert durchführen können.

In *Artikel 74a Absatz 3* wird die Übergangslösung geregelt, solange die Mobilfunklokalisierung terroristischer Gefährderinnen und Gefährder noch nicht standardisiert nach Artikel 68a implementiert ist. Ersatzweise können auf diese Übergangsbestimmung drei Überwachungstypen eingesetzt werden. Diese können bis zu 12 Monaten nach der Erneuerung der Echtzeitsystemkomponente des Verarbeitungssystems des Dienstes ÜPF durchgeführt werden. Es handelt sich einerseits um den Überwachungstyp RT\_22\_NA\_IRI (Art. 54). Dieser stellt den Grundpfeiler der Überwachung in der Übergangszeit dar. Andererseits kann die berechnigte Behörde auch die Überwachungstypen RT\_24\_TEL\_IRI (Art. 56) und HD\_31\_PAGING (Art. 63) anordnen, um weitere Daten zur Lokalisierung zu erhalten. Falls Daten aus einer bereits ausgeführten Überwachung RT\_24\_TEL\_IRI (Art. 56) im konkreten Fall nicht gefiltert werden können, vernichtet der Dienst ÜPF alle nicht filterbaren Daten. Mit der aktuellen Echtzeitsystemkomponente ist eine solche Filterung nicht möglich, so dass zu Beginn, wie erwähnt, noch nicht alle Daten nach Artikel 68a den berechtigten Behörden zur Verfügung gestellt werden können. Welche Daten zur Verfügung gestellt werden können, ist abhängig von der jeweiligen Technologie und Schnittstelle der Anbieterin sowie von der Filterfunktion. Die anordnende Behörde (fedpol) soll daher auf die Anordnung einer Überwachung RT\_24\_TEL\_IRI (Art. 56) verzichten können. Während der Übergangszeit hat die berechnigte Behörde die Möglichkeit mehrere Überwachungen HD\_31\_PAGING (Art. 63) im Rahmen einer Mobilfunklokalisierung terroristischer Gefährderinnen und Gefährder anzuordnen. Für die Überwachungen nach Artikel 74a Absatz 3 ist jeweils die Gebühr und die Entschädigung pro Durchführung des jeweiligen Überwachungstyps, wie im Anhang der GebV-ÜPF aufgeführt, zu entrichten. Die Gebühr des Dienstes ÜPF für die vorerwähnten drei Überwachungstypen soll trotz des zusätzlichen Aufwandes während der Übergangszeit, wie für die Filterung der Daten, nicht erhöht werden.

### **3.12.2. Verordnung über die Gebühren und Entschädigungen für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs**

#### **Anhang**

Der Anhang legt die Gebühren für den Dienst ÜPF und die Entschädigungen für die Mitwirkungspflichtigen bei den verschiedenen Auskunfts- und Überwachungstypen fest. Die Gebühren und

Entschädigungen für Mobilfunklokalisierungen terroristischer Gefährderinnen und Gefährder werden im Anhang neu aufgeführt. Da die Übergangsbestimmung in Artikel 74a VÜPF bereits existierende Überwachungstypen während der Übergangszeit vorsieht, werden diese auch mit den herkömmlichen Beträgen und nach den bereits gültigen Prinzipien der GebV-ÜPF verrechnet. Die Gebühren und Entschädigungen für den neuen Überwachungstyp ML\_50\_RT für die Mobilfunklokalisierung in Echtzeit kommen erst zur Anwendung, wenn dieser Typ auch tatsächlich implementiert ist und ausgeführt wird. Während der Übergangszeit kann es möglicherweise zu einer gestaffelten Implementierung bei den Anbieterinnen kommen, das heisst, einige Anbieterinnen können bereits den Überwachungstyp ML\_50\_RT ausführen, während andere noch die Ersatzlösung mit den bis zu drei Überwachungstypen in Betrieb haben.

### **3.12.3. Verordnung über das Verarbeitungssystem für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs**

#### **Art. 13 Abs. 1 Bst. d<sup>bis</sup>**

*Artikel 13 Absatz 1* wird mit einem *Buchstaben d<sup>bis</sup>* für die Mobilfunklokalisierung ergänzt, der sich auf Artikel 11 Absatz 4<sup>ter</sup> BÜPF stützt. Grundsätzlich stehen die Überwachungsdaten aus der Mobilfunküberwachung den Behörden bis 100 Tage nach deren Abschluss zur Verfügung. Wenn allerdings ein konkreter Grund zur Annahme besteht, dass die Überwachungsdaten in einem Strafverfahren benötigt werden, so richtet sich die Aufbewahrungsfrist nach den Regeln des anwendbaren Strafrechts (Art. 11 Abs. 4<sup>ter</sup> BÜPF). In diesem Fall stehen die Überwachungsdaten den Behörden bis zum Eintritt der Rechtskraft des Entscheids, mit dem das betreffende Strafverfahren abgeschlossen wird, mit sämtlichen Bearbeitungsfunktionen zur Verfügung (Art. 13 Abs. 1 Bst. a VVS-ÜPF). Die Behörde kann allerdings auch anordnen, dass die Daten nicht mehr mit sämtlichen Bearbeitungsfunktionen benötigt werden. In diesem Fall werden die Daten über einen längeren Zeitraum im Verarbeitungssystem gemäss Artikel 11 BÜPF aufbewahrt (Art. 13 Abs. 2 VVS-ÜPF).

### **3.12.4. Verordnung des EJPD über die Durchführung der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs**

Bei der Verordnung des EJPD über die Durchführung der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs handelt es sich um eine Departementsverordnung. Sie ist daher nicht durch den Bundesrat zu ändern, sondern durch einen gesonderten Änderungserlass des EJPD.

#### **Art. 6**

In Artikel 6 soll die Sachüberschrift «Bearbeitungszeiten» durch «Bearbeitungsfristen» ersetzt werden. Materiell ändert sich durch diese Anpassung nichts.

## **Art. 15 Abs. 1 Einleitungssatz**

In *Artikel 15 Absatz 1* wird die Mobilfunklokalisierung terroristischer Gefährderinnen und Gefährder (Art. 68a VÜPF) ergänzt, da diese von den FDA und den Anbieterinnen abgeleiteter Kommunikationsdienste mit weitergehenden Überwachungspflichten gemäss Artikel 52 VÜPF nun ebenfalls auszuführen ist (siehe Art. 50 Abs. 1 VÜPF).

## **Art. 27a**

Da die betroffenen Anbieterinnen erhebliche Anpassungen an ihren Systemen vornehmen müssen und einen Teil des Zusatzaufwandes vermutlich erst einmal manuell erledigen werden, verlängert sich die Bearbeitungsfrist bis zum Abschluss dieser Anpassungen um ein Drittel. Die verlängerte Bearbeitungsfrist soll Anbieterinnen allerdings nicht mehr zugutekommen, wenn sie die Anpassungen nicht rechtzeitig resp. nach der Übergangsfrist nach Artikel 74a Absatz 2 durchführen.

## **Anhänge 1 und 2**

Die Anhänge 1 und 2 werden für den neuen Typ «Mobilfunklokalisierung terroristischer Gefährderinnen und Gefährder» entsprechend angepasst (vgl. Art. 26).

## **4 Auswirkungen**

### **4.1 Auswirkungen auf den Bund**

#### **4.1.1 Finanzielle Auswirkungen**

In den Erläuterungen zu Artikel 19 Absatz 1 ZeugSV wurde vorgeschlagen, dass der Bund die Gesamtkosten für den Betrieb der Zeugenschutzstelle in Höhe von rund zwei Millionen ab 2022 vollständig trägt. Durch den Verzicht auf die Verrechnung der Hälfte der Betriebskosten der Zeugenschutzstelle an die Kantone entgehen dem Bund ab dem Inkrafttreten von PMT Einnahmen von rund einer Million Franken pro Jahr. Diese Lastenverschiebung von den Kantonen zum Bund muss bei künftigen Verhandlungen mit den Kantonen über eine Kostentragung bei polizeilichen Verbundaufgaben berücksichtigt werden. Der Bundesrat geht davon aus, dass sich die Kantone bei künftigen Verhandlungen bereit erklären, vergleichbare Lasten zu übernehmen.

#### **4.1.2 Personelle Auswirkungen**

Die vorliegenden Verordnungsanpassungen haben keine personellen Auswirkungen.

## **4.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden**

Die vorgeschlagenen Anpassungen in der ZeugSV und der Entwurf der Vereinbarung über die Aufteilung der Betriebskosten bringen wesentliche finanzielle Erleichterungen für die Kantone mit sich. Diese werden ab dem Inkrafttreten von PMT insgesamt rund eine Million Franken pro Jahr einsparen können, die heute von den Kantonen nach Massgabe ihres Anteils an der Gesamtbevölkerung der Schweiz getragen werden. Die übrigen Änderungen in der ZeugSV werden zudem zu leichten administrativen Entlastungen für die antragstellenden Behörden der Kantone führen.

## **4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft, Gesellschaft und Umwelt**

In Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung über die Wahrnehmung kriminalpolizeilicher Aufgaben im Bundesamt für Polizei werden weitere Behörden aufgenommen, die auf Ersuchen der Bundeskriminalpolizei zur Zusammenarbeit und Erteilung von Auskünften im Sinne von Artikel 4 ZentG verpflichtet sind. Mit diesen Änderungen wird die Zusammenarbeit unter den Behörden des Bundes und der Kantone und damit der Kampf gegen die organisierte Kriminalität und den Terrorismus gestärkt. Speziell nach den jüngsten Anschlägen in Wien, Dresden, Paris und Nizza sind weitere Anstrengungen im Kampf gegen die Schwerstkriminalität dringend notwendig. Es ist davon auszugehen, dass diese Änderungen einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der inneren Sicherheit der Schweiz leisten werden. Weiter ist von einer Reduktion indirekter negativer Auswirkungen der organisierten Kriminalität auf Wirtschaft und Gesellschaft auszugehen.

## **4.4 Andere Auswirkungen**

Die vorgeschlagenen Änderungen haben keine anderen Auswirkungen.

## **5 Rechtliche Aspekte**

### **5.1 Verfassungsmässigkeit**

#### **5.1.1 Rechtsgrundlage**

Die Vorlage stützt sich auf das PMT, das am 25. September 2020 verabschiedet wurde. Gegen das Gesetz kam das Referendum zustande. Die Volksabstimmung zum PMT fand am 13. Juni 2021 statt. Das PMT wurde in der Volksabstimmung angenommen. Die meisten der auf Verordnungsebene vorzunehmenden Änderungen sind formeller Natur und betreffen die Konkretisierungen der neuen Zugriffsrechte.

#### **5.1.2 Vereinbarkeit mit den Grundrechten**

Angesichts der einschneidenden Wirkung der mit dem PMT eingeführten präventiv-polizeilichen Massnahmen kommt der Einhaltung und strikten Handhabung rechtsstaatlicher Grundsätze eine

zentrale Bedeutung zu. Die einzelnen Massnahmen haben Beschränkungen von verschiedenen Grund- und Menschenrechten zur Folge. Grundrechtseinschränkungen sind mit der Verfassung nur vereinbar, wenn sie sich auf eine genügend bestimmte gesetzliche Grundlage stützen, einem überwiegenden öffentlichen Interesse entsprechen, verhältnismässig sind und der Kerngehalt des Grundrechts unangetastet bleibt (Art. 36 BV).

Entsprechend wurde mit dem PMT sichergestellt, dass die polizeilichen Instrumente grund- und völkerrechtskonform ausgestaltet und angewendet werden. Die Massnahmen werden von fedpol auf Antrag der Kantone erlassen (subsidiär) und ergänzen die Präventionsmassnahmen von Kantonen und Gemeinden und den NAP (komplementär). Die kantonalen Behörden richten die neuen Massnahmen spezifisch auf die Gefährdung und die im Einzelfall verfolgten Ziele aus (verhältnismässig). Zudem wurde garantiert, dass hinreichende Rechtsschutzmechanismen bestehen (Art. 24g BWIS). Die vorliegende Vorlage ändert nichts an diesem Mechanismus.

### **5.1.3 Erlassform**

Die Verordnungsänderungen sollen in bestehende, gleichrangige Erlasse integriert werden. Die Vorlage ist deshalb als Mantelerlass ausgestaltet. Auch das PMT wurde als Mantelerlass verabschiedet. Der als «Verordnung über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (VPMT)» bezeichnete Mantelerlass wird nur in der AS publiziert und erhält keine SR-Nummer. Jede einzelne der im Mantelerlass enthaltenen Änderungen wird in der SR in den betreffenden Erlass eingebaut.

## **5.2 Wahrung des Subsidiaritätsprinzips**

Der Bund verfügt zwar über die alleinige Kompetenz zur Anordnung von Massnahmen nach Artikel 23k ff. nBWIS, doch reagiert er damit jeweils auf ein konkretes Bedürfnis der Kantone, denen es freisteht, einen Antrag auf Erlass präventiv-polizeilicher Massnahmen zu stellen oder darauf zu verzichten. Selbst in den Fällen, in denen der Antrag auf Erlass einer präventiv-polizeilichen Massnahme nicht von einem Kanton, sondern vom NDB stammt, hat fedpol vorgängig die betroffenen Kantone anzuhören (Art. 23j Abs. 1 Satz 3 nBWIS); die Kantone verfügen zudem über ein Beschwerderecht (Art. 24g nBWIS). Darüber hinaus überlässt der Bund den Vollzug und die konkrete Umsetzung der angeordneten Massnahmen den Kantonen (Art. 23r nBWIS). Vorbehalten bleiben die eigenständigen Vollzugskompetenzen von fedpol im Bereich des Ausreiseverbotes nach Artikel 23n nBWIS. Der Bund beschränkt sich insofern auf eine unterstützende und koordinierende Rolle und trägt damit dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung.

## **5.3 Datenschutz**

Der Datenschutz ist insbesondere mit Blick auf den Erlass präventiv-polizeilicher Massnahmen und den Austausch von Daten unter den involvierten Behörden von zentraler Bedeutung. Mit dem

PMT wurde daher sichergestellt, dass für die Beurteilung eines Antrags auf Erlass einer präventiv-polizeilichen Massnahme verschiedene Informationen berücksichtigt werden (von der polizeilichen Handnotiz über Informationen aus den Informationssystemen des Bundes bis hin zu strafrechtlichen Verurteilungen). Diese Daten werden in den Geschäfts- und Aktenverwaltungssystemen von fedpol gespeichert (Art. 18 BPI). Den datenschutzrechtlichen Anforderungen an die Richtigkeit der Daten, das Auskunfts- und das Berichtigungsrecht, die Bekanntgabe von Personendaten und die Datensicherheit wird vollumfänglich Rechnung getragen. Zudem wurde Wert auf eine möglichst präzise Bestimmung der Datenbearbeitungszwecke gelegt, was sich insbesondere in der Bestimmung von Artikel 23h BWIS niederschlägt. Die vorliegende Vorlage ändert nichts an diesen Garantien.