

# Neue Antiterror-Gesetze Schweiz

Kritik aus menschenrechtlicher Sicht



Patrick Walder, Amnesty International

# Präsentation

Kontext Terrorbekämpfung

Definition Terrorismus

Antiterror-Strategie Schweiz

**Neue Antiterror-Gesetze:**

- Terrorismus und organisierte Kriminalität
- Polizeigesetz gegen terroristische Gefährder (PMT)

Fazit

Fragen & Diskussion

# Anschläge 2001 in USA

Globaler «Krieg gegen Terror», Afghanistan, Irak ...





# Guantanamo

Haft ohne Anklage oder Urteil, Folter, CIA-Geheimgefängnisse...





# Anschläge 2015 in Europa

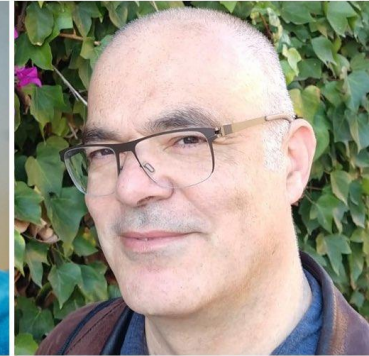
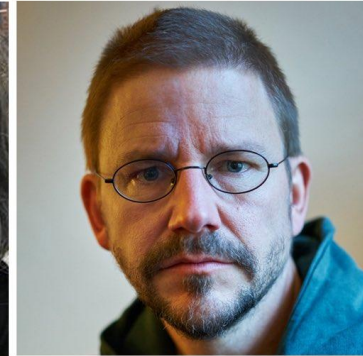
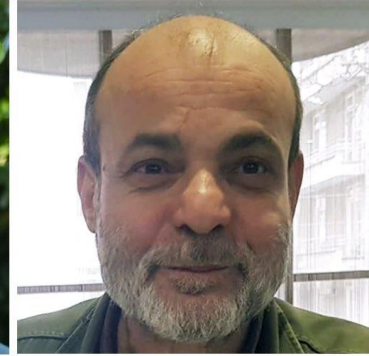
Neue Gesetze und Massnahmen in vielen Staaten





# Terroranklagen gegen NGO, Fluchthelfer...

Türkei, Spanien,  
England, Ungarn ...



# Freiheitskämpfer oder Terrorist?

Wilhelm Tell – Recht auf Widerstand, Tyrannenmord





# Freiheitskämpfer oder Terrorist?

«Dein Terrorist ist mein Freiheitskämpfer»





# Quizfrage: Welche Regierungen waren früher Terroristen?



# Keine Definition von «Terrorismus»

- Keine universell anerkannte Definition von «Terrorismus» im internationalen Recht (weil unmöglich)
- Amnesty, IKRK vermeiden den Begriff «Terroristen» (= immer ein politisches Statement)
- Schweiz: politische Neutralität, humanitäre Hilfe, Mediation in Konflikten
- Grundsatz bisher: Terror als Straftaten verfolgen, keine Organisationsverbote (z.B. PKK und LTTE – Ausnahme IS & Al-Qaida wg. Uno)
- Jetzt Bruch mit bewährter Tradition: neue Antiterror-Gesetze



# Antiterror-Strategie der Schweiz (1)

## Bisher (bis 2014)

- Überwachungsgesetz Büp (Strafverfolgung)
- Strafrecht (Strafdelikte & «kriminelle Organisation»)
- Verbot von Al-Qaida & IS, 2014 (sonst keine Organisationsverbote)

## Beispiel: Die «Schweizer IS-Zelle»

### Der Scheich, der Schlepper, der Behinderte und der Nette

Vier Freunde aus dem Irak sollen von der Schweiz aus für den IS einen Terroranschlag geplant haben. Bald kommt es zum Prozess. Doch wie konkret waren die Anschlägepläne?



1 | 14 Osamah M. am dritten Prozesstag im Gerichtssaal in Bellinzona. Bild: Karin Widmer/Keystone (14 Bilder)

Collection

### Die Schweizer IS-Zelle

#### Serie zu Berner IS-Ermittlung

Schwerster Terrorfall oder nicht?

Der TA erzählt an Silvester und im neuen Jahr in drei Teilen die Geschichte der mutmasslichen Schweizer IS-Zelle. Die Bundesanwaltschaft klagt vier Iraker an, die in der Schweiz leben. Stimmen die Anschuldigungen, wäre es der schwerste Schweizer Terrorfall seit Jahrzehnten. Die Beschuldigten bestreiten die Vorwürfe – insbesondere die Planung eines Anschlags. Das Bundesgericht wird die Sache ab Ende Februar beurteilen.



# Verfahren und Folgen des «IS-Falles»

**März 2014:** Verhaftung nach Überwachung aufgrund von FBI-Hinweis

**Okt. 2015:** Anklage: Beteiligung und Unterstützung «kriminelle Organisation», v.a. belegt durch Überwachungsfunde (Chats, FB-Kontakte, Fotos, Videos)

**März 2016:** Urteil zu mehrjährigen Gefängnisstrafen

**März 2017:** Bundesgericht reduziert Strafen

**2016-17:** Freilassung – Fedpol: «weiterhin gefährlich» – aber Ausschaffung in Irak unmöglich (Non-Refoulement Prinzip)

**April 2018:** Kantone (KKJPD) fordern Präventivhaft für «Gefährder»

**März 2019:** Ständerat: Ausschaffung von Jihadisten selbst wenn Folter droht

**Dez. 2019:** KKS begründet neue Antiterror-Gesetze mit dem Fall der Iraker

*Überwachung führt zu Identifikation von möglichen Bedrohungen & Gefährdern  
Mögliche Bedrohungen rufen nach mehr Überwachung und neuen Massnahmen*



# Antiterror-Strategie der Schweiz (2)

## Bisher (bis 2014):

- Überwachungsgesetz BÜP (Strafverfolgung) – revidiert 2018
- Strafrecht (Strafdelikte & «kriminelle Organisation»)
- Verbot von Al-Qaida & IS, 2014 (sonst keine Organisationsverbote)

## Neu (nach 2015):

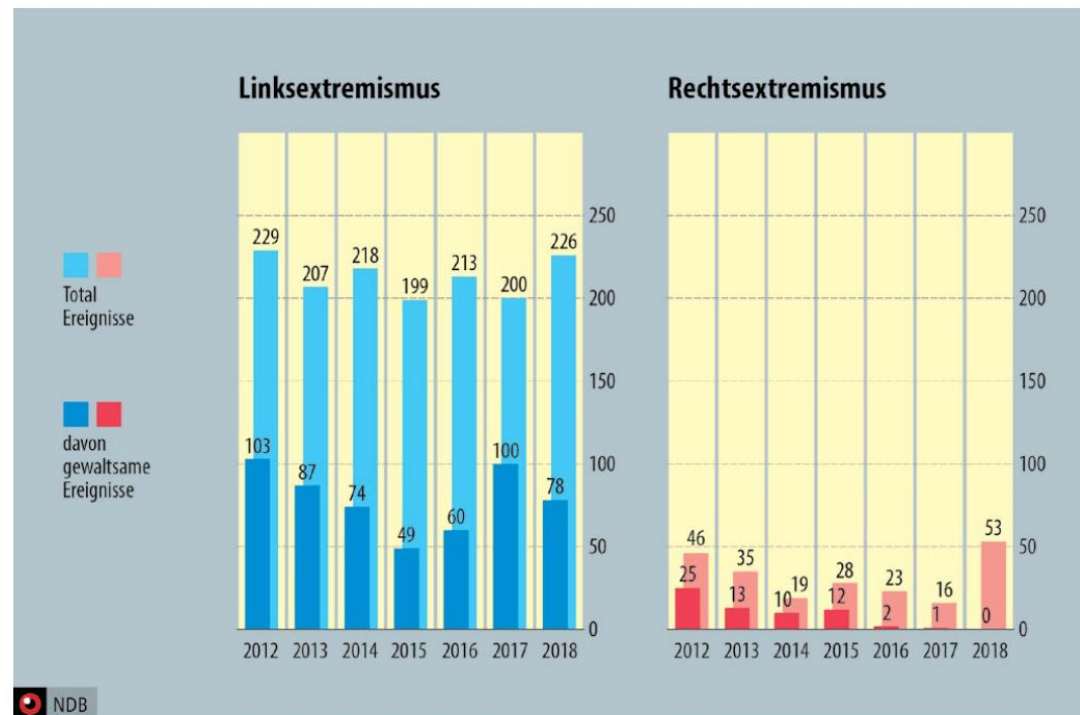
- Nachrichtendienstgesetz, 2017 (Geheimdienst) – Revision 2020
- Aktionsplan gegen Radikalisierung & Extremismus (NAP), 2017
- Gesetz Terrorismus und organisierte Kriminalität, 2020
- Polizeigesetz gegen Gefährder (PMT), 2020

# Revision NDG: Ausweitung auf Extremismus

**Genehmigungspflichtige Überwachung – bisher:** Bedrohungen durch Terrorismus, Spionage, ABC-Waffen, Angriffe auf wichtige Infrastruktur

**VBS-Vorschlag:** **Ausweitung auf gewalttätigen Extremismus** (Juni 2020 in Vernehmlassung)

Dem NDB gemeldete links- oder rechtsextrem motivierte Ereignisse seit 2012  
(ohne Schmierereien)





# Neue Antiterror-Gesetze

## **Terrorismus und organisierte Kriminalität**

Strafrecht & 10 weitere Gesetze; Umsetzung Europarat-Abkommen

## **Polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)**

Polizeigesetz gegen «Gefährder»

## **Gesetzgebung & Kritik**

2017-18: Stellungnahmen (NGO, IKRK, Unis) in Vernehmlassung

2018-19: Bundesrat Botschaft – Kritik in Entwürfen kaum berücksichtigt

2019: Fast keine kritische Stimmen in Anhörungen der Kommission

2019: Stellungnahmen der NGO-Plattform Menschenrechte

2020: März im Ständerat – Juni im Nationalrat

# Kritik Vorlage Terrorismus (1)

## 1. Verbot «terroristische Organisationen» (Art. 260ter StGB)

- Unterstützung, Beteiligung – bis zu 10 Jahre Haft
- Entscheid, welche Organisation als «terroristisch» gilt: kantonale Gerichte (statt wie bisher Bundesrat & Parlament)
- Willkür, Rechtsunsicherheit, Verletzung Legalitätsprinzip
- Aussenpolitische Risiken (Neutralität, humanitäre Hilfe, Mediation)

## Unsere Forderungen:

- 260ter ablehnen; Org.-Verbot durch Bundesrat (& UNO)
- Strafbarkeit der «Unterstützung» auf kriminelle Tätigkeit beschränken
- Erhöhung des Strafrahmens unverhältnismässig
- Ausnahmeregeln für humanitäre Organisationen (wie IKRK) und für «legitime Widerstandsgruppen»



# Kritik Vorlage Terrorismus (2)

## 2. Kriminalisierung Vorläufertaten (Art. 260sexies StGB)

- Anwerbung, Finanzierung, Organisation einer Reise mit «Absicht» auf terroristische Straftat – bis zu 5 Jahre Haft
- Unnötig, da Vorbereitungshandlungen bereits heute strafbar sind
- Gefährlich, da unklar wie die vorausgesetzte Absicht nachzuweisen ist

### Forderungen:

- Artikel 260sexies ablehnen
- Strafandrohung auf drei Jahre beschränken

# Kritik Polizeigesetz: Begriffe

«Als **terroristischer Gefährder** gilt eine Person, wenn aufgrund konkreter und aktueller **Anhaltspunkte** davon ausgegangen werden muss, dass er eine terroristische Aktivität ausüben wird.»

«Als **terroristische Aktivität** gelten Bestrebungen zur Beeinflussung oder Veränderung der staatlichen Ordnung, die durch die Begehung oder Androhung von schweren Straftaten oder mit der Verbreitung von Furcht und Schrecken verwirklicht oder begünstigt werden sollen.»

- Gefährder: keine Straftat, kein Verdacht auf Straftat
- Anhaltspunkte? Abgrenzung zu Strafverfahren?
- terroristische Aktivität: offen für Willkür; «gewalttätiger Extremismus»?

Gefahren immer tiefer im präventiven Bereich abwehren

Vermutungen über Absichten und zukünftige Taten einer Person

Gefährliche Prognosen! Unschuldsvermutung! Umkehr Beweislast!

# Kritik Polizeigesetz: Massnahmen

Melde- und Gesprächsteilnahmepflicht; Kontaktverbot; Ein- und Ausgrenzung; Ausreiseverbot; Elektronische Überwachung und Mobilfunklokalisierung; Hausarrest

- Angeordnet durch Fedpol (Hausarrest durch Gericht)
- Dauer 12 Monate (Hausarrest 9), durch Wiederholung praktisch unbegrenzt
- Bestrafung von Personen, gegen die kein Strafverdacht besteht
- Massive Einschränkung von Grundrechten

**Forderungen:** gerichtliche Überprüfung der Massnahmen; Recht auf Verteidigung; Maximaldauer festlegen; ...



# Kritik Polizeigesetz: Hausarrest

## Hausarrest (Eingrenzung auf eine Liegenschaft)

- Haft ohne Anklage oder Urteil
- Hausarrest = Freiheitsentzug
- Freiheitsentzug zur *allgemeinen* Gefahrenabwehr nicht zulässig (EMRK)

## Gutachten Prof. Donatsch (im Auftrag KKJPD & EJPD):

Hausarrest ist nur zulässig, «wenn die Annahme berechtigt ist, es stehe eine nach Ort, Zeit und potenziell Verletzten bestimmte Straftat bzw. Verletzung von wichtigen Polizeigütern bevor. Da und sofern ein terroristischer Gefährder inhaftiert werden soll, weil von ihm erfahrungsgemäss eine allgemeine Gefahr ausgeht, ist eine Inhaftierung bzw. eine Eingrenzung mit dem Konventionsrecht nicht vereinbar.»

**Forderung:** Streichung Hausarrest

# Kritik Polizeigesetz: Kinder & Jugendliche

## Altersgrenze (Kinder- und Jugendschutz)

- Massnahmen gegen 12jährige Kinder und 15jährige Jugendliche stehen im Widerspruch zu Bundesverfassung und Kinderrechtskonvention der UNO
- Kinder haben einen besonderen rechtlichen Schutz
- Ziel von Massnahmen muss Integration und Resozialisierung sein – nicht Stigmatisierung und Kriminalisierung

**Forderung:** Massnahmen dürfen nicht gegen Kinder und Jugendliche eingesetzt werden

# Fazit: Ein gefährlicher Kreislauf!

1. Gesteigertes Sicherheitsbedürfnis führt zu präventiver Gefahrenabwehr und schafft neue Kategorien von:

- Personen: weder Straftäter, noch unschuldig – «Gefährder»
- Delikten: Vorläufertaten, «Gedankenverbrechen» (z.B. «Verbot von Propaganda für die *Ziele* einer terroristischen Organisation», NDG)

2. Diese Gefährder und Delikte können nur durch Überwachung identifiziert werden.

3. Überwachung führt zur Identifikation von mehr Bedrohungen und Gefährdern, was nach neuen Massnahmen und mehr Überwachung ruft.

**AG Sicherheitswahn**, NGO-Plattform Menschenrechte Schweiz (über 80 NGO)

**Infos:** [amnesty.ch](http://amnesty.ch) / [humanrights.ch](http://humanrights.ch) / [grundrechte.ch](http://grundrechte.ch)

**Kontakt:** Patrick Walder [pwalder@amnesty.ch](mailto:pwalder@amnesty.ch)