

Programm Völkerrecht
Programm Frieden & Sicherheit

Das PMT im globalen Kontext

Die Risiken präventiver Massnahmen im Namen der
Sicherheit

Nora Naji

Darja Schildknecht

Autorinnen

Nora Naji

Nora Naji ist Doktorandin in Politikwissenschaft an der Universität Basel. Sie hat einen BA in Internationalen Beziehungen von der Universität Genf und einen MA in Kultur und Politik von der Universität Leiden in den Niederlanden. Ihr Forschungsprojekt setzt sich kritisch mit den Verflechtungen von Peacebuilding mit der Agenda 'Preventing and Countering Violent Extremism' (P/CVE) auseinander, wobei sie die Rolle von Gender in der Umsetzung von P/CVE in Zivilgesellschaft und internationalen Organisationen analysiert. Bevor sie zur Forschungsgruppe Gender, War and Security stiess, war sie Junior Project Managerin bei swissnex San Francisco. Zudem sammelte sie Berufserfahrung bei UNESCO in Paris und einer Menschenrechtsorganisation in Amman, Jordanien.

Darja Schildknecht

Darja Schildknecht ist Doktorandin in Politikwissenschaft an der Universität Basel und Teil der Forschungsgruppe Gender, War and Security. Ihre Forschung setzt sich kritisch mit der Agenda 'Preventing and Countering Violent Extremism' (P/CVE) auseinander und analysiert, wie private und staatliche SicherheitsakteurInnen geschlechtsspezifische Sicherheitsstrategien im Rahmen von P/CVE anwenden. Im Jahr 2014 schloss sie ihr Studium an der London School of Economics (LSE) mit einem Master in Development Studies ab und arbeitete anschliessend in verschiedenen Bereichen, unter anderem in der Forschung, Friedenssicherung und Verwaltung. Von 2018 bis 2020 war sie die stellvertretende Geschäftsleiterin des Think Tanks foraus.

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	2
1 Einleitung	6
2 Globale Einordnung	9
3 Das Schweizer Antiterror-Regime	14
4 Minority Report Schweiz? Mögliche Auswirkungen	18
4.1 Vage Definitionen	20
4.2 Diskriminierung	22
4.3 Verletzung von Grund- und Menschenrechten	23
5 Handlungsempfehlungen	27
6 Schlusswort	35
Endnoten	37

Executive Summary

Deutsch Dieses Diskussionspapier analysiert die Auswirkungen des «Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)», welches am 13. Juni 2021 dem Volk zur Abstimmung vorliegt. Ziel der Publikation ist es, das PMT innerhalb der Schweizer Antiterror-Strategie einzuordnen und aufzuzeigen, wie diese Strategie vom globalen «Kampf gegen den Terror» geprägt ist. Das PMT steht hierbei für eine Ausweitung des Präventionpfeilers der Terrorismusbekämpfung: Der Sicherheitsapparat wird durch die Inklusion von präventiven Massnahmen und neuen AkteurInnen immer mehr ausgebaut und erhält erweiterte Kompetenzen im Umgang mit möglichen Terrorbedrohungen. Oft stehen diese Massnahmen im Konflikt mit Grund- und Menschenrechten und stellen dadurch die Balance zwischen Sicherheit und Freiheit fundamental in Frage. Die Abstimmung dreht sich deshalb vor allem um die Frage der Verhältnismässigkeit, welche aussenpolitische Kollateralschäden für die Schweiz mit sich bringen kann: Das PMT-Gesetz und die bei einer Umsetzung einhergehenden Verstösse gegen mehrere Menschenrechtskonventionen bedrohen nicht nur die Glaubwürdigkeit der Schweiz als humanitäre Instanz, sondern auch ihre Position als Verfechterin der Menschenrechte. Die Autorinnen schlagen deshalb drei Handlungsempfehlungen vor, welche Massnahmen im Rahmen bestehender Institutionen beinhalten. Diese Handlungsempfehlungen widmen sich der Stärkung der internationalen Polizeikooperation, der Ummünzung internationaler Standards von nationalen und kantonalen Polizeiorganen sowie der Verstärkung der internationalen diplomatischen Kooperation. ●

Français Ce papier de discussion analyse les implications de la « loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme (MPT) » qui sera soumise au peuple le 13 juin 2021. L'objectif de cette publication est de situer la MPT par rapport à la stratégie suisse de lutte contre le terrorisme et de montrer en quoi cette stratégie est façonnée par la lutte contre le terrorisme au niveau mondial. Dans ce contexte, la MPT représente un élargissement du pilier prévention de la lutte contre le terrorisme. En effet, l'inclusion de mesures préventives et de nouveaux acteurs implique une extension de plus en plus importante de l'appareil de sécurité, qui se voit doté de compétences élargies pour faire face à d'éventuelles menaces terroristes. Ces mesures sont souvent en contradiction avec de nombreux droits fondamentaux et droits humains, remettant ainsi en question de manière fondamentale l'équilibre entre sécurité et liberté. La votation tourne donc principalement autour de la question de la proportionnalité, qui peut entraîner des dommages collatéraux pour la Suisse en matière de politique étrangère : la loi MPT et les violations de plusieurs conventions de l'ONU relatives aux droits humains qui découleraient de sa mise en œuvre menacent non seulement la crédibilité de la Suisse en tant qu'instance humanitaire, mais aussi sa position en tant que défenseure des droits humains. Les autrices proposent donc trois recommandations d'action incluant des mesures dans le cadre d'institutions existantes. Ces recommandations d'action sont orientées vers le renforcement de la coopération policière internationale, la conversion aux normes internationales des organes de police nationaux et cantonaux, et le renforcement de la coopération diplomatique internationale. ●

^{English} This discussion paper analyzes the implications of the «Federal Law on Police Measures to Combat Terrorism (PMT)», which will be put to a popular vote on June 13, 2021. The aim of the publication is to classify the PMT within the Swiss counterterrorism strategy and to show how this strategy is shaped by the «global war on terror». In this context, the PMT stands for an expansion of the prevention pillar of the fight against terrorism: The security apparatus is increasingly expanded through the inclusion of preventive measures as well as new actors, and is given extended competencies in dealing with possible terrorist threats. These measures often conflict with numerous fundamental human rights and thus fundamentally challenge the balance between security and freedom. The vote therefore revolves primarily around the question of proportionality, which may entail collateral damage for Switzerland in terms of foreign policy: The PMT law and the violations of several UN human rights conventions, that would accompany its implementation, threaten not only Switzerland's credibility as a humanitarian authority, but also its position as a champion of human rights. The authors therefore propose three recommendations for action, which include measures within the framework of existing institutions. These recommendations for action are dedicated to the strengthening of international police cooperation, the conversion of international standards from national and cantonal police bodies, and the strengthening of international diplomatic cooperation. ●

1. Einleitung

Am 13. Juni 2021 stimmt die Schweiz über das «Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)» ab, gegen welches im Januar 2021 erfolgreich das Referendum ergriffen wurde.

Am 13. Juni 2021 stimmt die Schweiz über das «Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)» ab, gegen welches im Januar 2021 erfolgreich das Referendum ergriffen wurde. Das PMT ist Teil einer grösseren Debatte über die ethischen und rechtlichen Grenzen der Terrorismusbekämpfung und die Frage, wie weit der Staat mit Präventivmassnahmen gegen mögliche Bedrohungen vorgehen darf. Die Schweiz hatte international eine tragende Rolle bei der Entwicklung und Promotion der globalen Sicherheitsstrategie «Preventing and Countering Violent Extremism (P/CVE)»,¹ welche die Verlagerung von rein militärischen Antiterror-Massnahmen zur präventiven Terrorismusbekämpfung kennzeichnet. Diese neue Ausrichtung der Antiterror-Politik konzentriert sich auf die strukturellen Faktoren, die zu Extremismus führen können, und ist vorwiegend interdisziplinär, wobei der Staat soziale Institutionen

wie zum Beispiel Schulen, psychiatrische Zentren, Sozialdienste oder zivilgesellschaftliche Vereine mit einbezieht.

Als Teil dieser Verlagerung zur Prävention strebt das PMT die Schliessung des Vakuums zwischen einem nicht-juristischen, polizeilichen Gefährdungsverdacht und dem juristisch begründeten Anfangsverdacht an. Prävention im Sinne des PMT fokussiert sich folglich nicht auf die strukturellen Faktoren extremistischer Gewalt, sondern auf eine kurzfristige Gefahrenabwehr. Da die präventive Terrorismusbekämpfung und insbesondere auch die Früherkennung von potenziellen TäterInnen komplex ist und die Polizei in manchen Fällen durch die juristischen Rahmenbedingungen eingeschränkt ist, argumentiert das Bundesamt für Polizei (Fedpol), dass es zusätzliche Instrumente benötigt. Das PMT-Gesetz hat deshalb zum Ziel, die polizeilichen Kompetenzen zu erweitern, wobei Massnahmen gegen Personen, von denen eine potenzielle Gefahr ausgeht, noch vor einem strafrechtlichen Tatbestand ergriffen werden können.

Das Ziel der Schliessung dieses Vakuums gaukelt jedoch eine Realität von absoluter Sicherheit vor und dies womöglich auf Kosten von Grund- und Menschenrechten. Das Gesetz wirft deshalb ausschlaggebende Fragen nach der Vereinbarkeit der Terrorismusbekämpfung mit Menschenrechten und damit der Verhältnismässigkeit auf, die eine generelle Auseinandersetzung mit der Schweizer Antiterror-Politik fordern. Mit dem PMT könnte die Schweiz zudem international wegweisend für eine Ausweitung der präventiven Staatskompetenzen im Namen der Terrorismusbekämpfung sein, wobei jedoch fundamentale Grundsätze des Rechtsstaates ins Wanken kommen. Dadurch würden potenziell gravierende Grund- und Menschenrechtsverletzungen in der Terrorismusprävention legitimiert und könnten den Grundpfeiler für neue nationale und internationale Standards legen.

Dieses Diskussionspapier beleuchtet das gesamte Antiterror-Regime der Schweiz unter dem Banner der Sicherheitsstrategie P/CVE und setzt dieses in den internationalen Kontext der Terrorismusbekämpfung. Die Ausweitung der innenpolitischen Handlungskompetenzen des Staates durch das PMT und die damit verbundenen Definitionsprobleme, die daraus resultierenden Diskriminierungen sowie die Unvereinbarkeit des Sicherheitsregimes mit Grund- und Menschenrechten, bergen aussenpolitische Risiken, die

längerfristige Auswirkungen auf die Entwicklung der internationalen Sicherheitsstrategie P/CVE haben könnten. Die innenpolitische Debatte wird in der Publikation in den aussenpolitischen Kontext gesetzt, wobei alternativ zum PMT konkrete Handlungsempfehlungen für die Aussenpolitik formuliert werden, die eine bessere präventive Terrorismusbekämpfung ermöglichen könnten.

Die Autorinnen sind sich bewusst, dass die Diskussion rund um das Antiterror-Regime eine Gratwanderung zwischen Sicherheit und Freiheit ist. Diese muss mit einem realen Blick auf die potenzielle Terrorgefahr, die auch in der Schweiz besteht, geführt werden. Im ersten Teil des Diskussionspapiers wird genauer auf die Terrorismusbekämpfung im globalen Kontext eingegangen, und danach auf das gesamtheitliche Schweizer Antiterror-Regime mit besonderem Fokus auf das PMT. Das darauf folgende Kapitel beleuchtet mögliche Auswirkungen der Umsetzung des PMT, gefolgt von alternativen Handlungsempfehlungen für die Aussenpolitik. ●

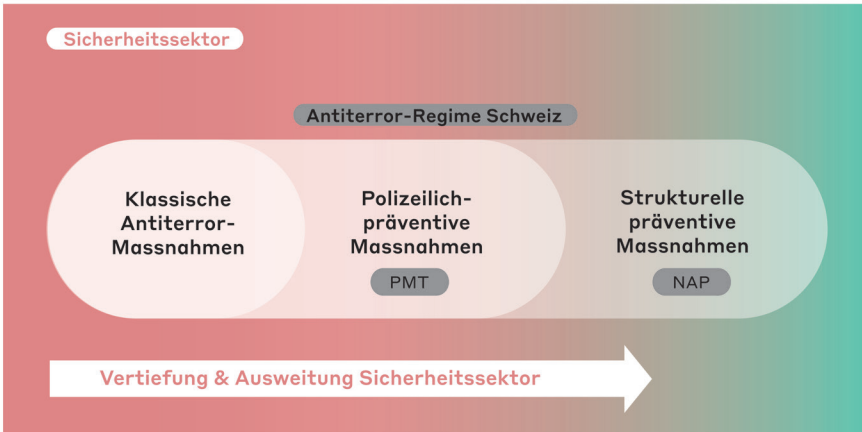


Abbildung 1: Antiterror-Regime Schweiz: Vertiefung und Ausweitung des Sicherheitssektors

2. Globale Einordnung

Das PMT-Gesetz und das bestehende Schweizer Antiterror-Regime müssen im gesamt-politischen Kontext des internationalen Sicherheitsregimes zur Prävention und Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus verstanden werden.

Das PMT-Gesetz und das bestehende Schweizer Antiterror-Regime müssen im gesamt-politischen Kontext des internationalen Sicherheitsregimes zur Prävention und Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus verstanden werden. Der 11. September 2001 markierte sowohl den Beginn einer langen Folge von militärischen Interventionen als auch die Ausweitung von nationalen und regionalen Sicherheitsapparaten im «Kampf gegen den Terror». Mit der zunehmenden Kritik an der «harten» Sicherheitspolitik (siehe Box 1) vieler Länder aufgrund der zahlreichen Menschenrechtsverletzungen durch die militärischen Interventionen im Irak und in Afghanistan fand ein Paradigmenwechsel von einer rein militärischen und polizeilichen Terrorismusbekämpfung zum Miteinbezug von Präventivmassnahmen gegen Terrorismus statt. Die *Strategie zur Bekämpfung des Terrorismus* der Vereinten Nationen (UN) von 2006 erkannte die

Notwendigkeit eines holistischen Ansatzes mit besonderem Fokus auf die Verringerung der Ursachen von terroristischen Aktivitäten, dem Schutz der Menschenrechte und Wahrung der Rechtsstaatlichkeit. Die Vereinigten Staaten haben, unterstützt von der UN, eine zentrale Rolle beim Paradigmenwechsel und der Einführung des Konzepts von P/CVE gespielt, welches 2015 den dominanten Begriff «Counter-Terrorism» (CT) in der Sicherheitspolitik mehrheitlich ablöste.²

Box 1

Weiche und harte Sicherheitspolitik

In der internationalen Sicherheitspolitik wird zwischen sogenannter «harter» und «weicher» Sicherheitspolitik unterschieden. Unter «harter» Sicherheit werden vor allem traditionelle Sicherheitsmassnahmen verstanden, wie zum Beispiel militärische oder polizeiliche Massnahmen oder klassische Kriegsführung. «Weiche» Sicherheit hingegen bezeichnet indirekte Sicherheitsmassnahmen, die oftmals auch von nicht-traditionellen AkteurInnen ausgeführt werden, wie beispielsweise von der Zivilgesellschaft oder staatlichen Institutionen, die nicht zum Sicherheitsapparat gehören. Im Fall der Terrorismusbekämpfung handelt es sich bei «weichen» Sicherheitsmassnahmen um die strategische Auseinandersetzung

mit den strukturellen Ursachen von Terrorismus wie zum Beispiel Armut oder Marginalisierung. Dabei werden wiederum zwischen sogenannten Push- und Pull-Faktoren, Ursachen und Triebkräften von Radikalisierung und Terrorismus, unterschieden. Unter Push-Faktoren werden Bedingungen verstanden, die gewalttätigen Extremismus fördern, sowie der Kontext, aus dem dieser hervorgeht. Pull-Faktoren hingegen beschreiben individuelle Motivationen und Prozesse, die eine Schlüsselrolle bei der Umwandlung von Ideen und Missständen in gewalttätige extremistische Aktionen spielen.

P/CVE hat sich seither in vielen Ländern als Sicherheitsstrategie zur Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus durchgesetzt. Dabei unterstreicht P/CVE die sektorübergreifende Zusammenarbeit und Lokalisierung der Terrorismusbekämpfung, die auch zunehmend nicht-staatliche AkteurInnen einschliesst. Im Jahr 2015 veröffentlichte der damalige UN-Generalsekretär Ban Ki-moon die offizielle *UN Strategie zur Prävention und Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus*, in welcher die Mitgliedsstaaten dazu aufgerufen werden, einen nationalen Aktionsplan (NAP) zu entwickeln. Auch auf regionaler Ebene wurde bereits vor einigen Jahren erkannt, dass die

harten Sicherheitsstrategien in der Terrorismusbekämpfung nicht ausreichen. Die Antiterror-Strategie der Europäischen Union (EU) von 2005 bekräftigt, dass Prävention ein wichtiger Bestandteil einer wirksamen Sicherheitsstrategie sein muss. Der Vorreiter von vielen nationalen Sicherheitsstrategien, die heute als P/CVE verstanden werden, ist das Programm *Prevent* in Grossbritannien. Das Vereinigte Königreich war eines der ersten Länder, das aktiv anfang, sich auf den Prozess der Radikalisierung zu konzentrieren und nicht-staatliche AkteurInnen wie Sozialdienste, Schulen und Initiativen auf lokaler Ebene in die Terrorismusbekämpfung mit einzubeziehen. Es geht vor allen Dingen um «weiche» Sicherheitsstrategien gegen sogenannte Push- und Pull-Faktoren (siehe Box 1), die zur Radikalisierung von Individuen beitragen.

P/CVE birgt viele Unklarheiten und potenzielle Risiken, die eine klare Abgrenzung vom «globalen Krieg gegen den Terror» und dem «harten» Sicherheitsregime nach 9/11 erschweren.

Folglich ist P/CVE ein internationales Sicherheitsregime zur weltweiten Bekämpfung von Terrorismus, welches sowohl die Notwendigkeit von «harten» als auch «weichen» Antiterror-Massnahmen anerkennt, um nachhaltige Erfolge zu erzielen. Dabei wird vor allem betont, dass Kooperation zwischen staatlichen und nicht-staatlichen AkteurInnen nötig ist, um auf internationaler und lokaler Ebene sogenannte GefährderInnen zu identifizieren und die Treiber, die zur Radikalisierung führen, anzugehen. P/CVE richtet sich an die strukturellen Ursachen von Terrorismus, was dazu geführt hat, dass P/CVE ein wichtiger Bestandteil von vielen entwicklungs- und friedenspolitischen Strategien geworden ist.

Das Sicherheitsregime unter dem Banner P/CVE hat jedoch auch weitreichende Konsequenzen und zahlreiche Kritikpunkte. Einer der wichtigsten Einwände bezieht sich vor allem auf die vagen Begrifflichkeiten von P/CVE. Einerseits besteht eine begriffliche Unklarheit im Zusammenhang mit den Definitionen von gewalttätigem Extremismus und Terrorismus, die beide nicht international geregelt

sind. Andererseits gibt es weder eine klare Definition noch Konsensus über die Bedeutung von P/CVE. KritikerInnen sehen in der vagen Terminologie rund um P/CVE den Versuch, mit dem schlechten Ruf des «globalen Krieges gegen den Terror» – GWOT genannt – zu brechen. Die semantischen Unklarheiten rund um P/CVE scheinen jedoch vor allem erforderlich, um von möglichst vielen AkteurInnen umgesetzt werden zu können.³ Des Weiteren wenden viele KritikerInnen ein, dass P/CVE vor allem auf muslimische Gemeinschaften abzielt, obwohl immer wieder beteuert wird, dass P/CVE-Strategien sich auf jegliche Formen von gewalttätigem Extremismus beziehen. Auch die Inklusion von AkteurInnen, die nicht im traditionellen Sicherheitsbereich tätig sind, wird kritisch betrachtet.⁴ Vor allem zivilgesellschaftliche Organisationen fürchten, dass P/CVE zu einer Ausweitung des Sicherheitsapparates führt und folglich der nationalen und internationalen Sicherheit unterworfen sind. Dies kann weitreichende Folgen für den Schutz von Menschenrechten und des Rechtsstaates haben.

P/CVE birgt viele Unklarheiten und potenzielle Risiken, die eine klare Abgrenzung vom «globalen Krieg gegen den Terror» und dem «harten» Sicherheitsregime nach 9/11 erschweren. Zudem bleibt unklar, wie erfolgreich sich P/CVE als Sicherheitsstrategie in der Terrorismusbekämpfung bewährt hat. Trotz mehrerer Studien zur Effizienz und Wirksamkeit von P/CVE bestehen keine eindeutigen evidenz-basierten Resultate über positive oder negative Auswirkungen der Massnahmen.⁵ Die oben genannten Kritikpunkte des P/CVE-Regimes bilden die Grundlage für das Verständnis der Schweizer Strategie zur Terrorismusbekämpfung und des geplanten PMT-Gesetzes.⁶ Die Erkenntnis, dass das bestehende globale Sicherheitsregime bereits fragwürdige und gefährliche Konsequenzen mit sich bringt, sollte in Frage stellen, ob die Schweiz noch eine weitere Ausweitung des Sicherheitsapparates befürworten sollte. Die Schweiz wäre durch das neue Bundesgesetz internationale Vorreiterin mit einem der weitreichendsten Antiterror-Gesetze der Welt.⁷

Die Schweiz hat beträchtliche Schritte getroffen, um die Standards des internationalen Antiterror-Regimes zu übernehmen, beispielsweise das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus und dessen Zusatzprotokoll. Sie nimmt somit eine

zentrale Rolle als Verfechterin der internationalen Strategie ein und organisierte zum Beispiel im Jahr 2016 zusammen mit der UN die erste internationale Konferenz zum Thema P/CVE. Die humanitäre Tradition der Schweizer Aussenpolitik dient der Schweiz als Argumentation für den Einsatz einer holistischen Sicherheitsstrategie gegen den Terror, die vor allem die strukturellen Ursachen angeht und somit friedens- und entwicklungspolitische Relevanz hat. Das PMT wirft jedoch neue Fragen bezüglich der tatsächlichen Wirksamkeit, Vereinbarung mit zahlreichen Grund- und Menschenrechten, und zukünftiger internationaler Kooperation auf. ●

Box 2

Prevent UK

Grossbritannien war eines der ersten Länder, in welchem präventive Massnahmen eine zentrale Rolle im Antiterror-Regime einnahmen. Das nationale Präventivprogramm, besser bekannt unter dem Namen 'Prevent', gilt heute als Vorreiter der globalen Strategie unter dem Banner P/CVE. Mit der Regierung Tony Blairs wurde die 'Prevent' Strategie im Jahr 2006 eingeführt und beeinflusste die Antiterror-Strategien in vielen anderen Ländern. Die 'Prevent'-Strategie schiebt den Fokus von Terrorismus zu Extremismus und damit auf den Prozess der Radikalisierung. Der programmatische Schwerpunkt liegt daher vor allem

auf Community Engagement, sprich dem Austausch mit vorwiegend muslimischer Gemeinschaften in Grossbritannien, der Identifizierung von potenziellen GefährderInnen und der intersektoralen Zusammenarbeit im Ausland um strukturelle Ursachen von Terrorismus zu bekämpfen.³⁴ In den letzten Jahren wurde das 'Prevent'-Programm stark im Zusammenhang mit der Marginalisierung der muslimischen Gemeinschaft, Racial-Profiling und Instrumentalisierung der Zivilgesellschaft sowie sozialer Institutionen für Sicherheitszwecke kritisiert und schliesslich im 2017 eingestellt.³⁵

3. Das Schweizer Antiterror-Regime

Die Angst vor terroristischen Aktivitäten ist in der Schweiz unlängst angekommen: Beeinflusst durch den internationalen Jargon nach 9/11 hat die Schweiz eine Reihe von Massnahmen ergriffen mit dem Ziel, bestehende und aufkommende Terrorbedrohungen zu bekämpfen.

Die Angst vor terroristischen Aktivitäten ist in der Schweiz unlängst angekommen: Beeinflusst durch den internationalen Jargon nach 9/11 hat die Schweiz eine Reihe von Massnahmen ergriffen mit dem Ziel, bestehende und aufkommende Terrorbedrohungen zu bekämpfen. Seit den Anschlägen in Europa von 2015 verweist der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) auf eine erhöhte Wahrscheinlichkeit von Anschlägen, «in erster Linie solche, die vom 'Islamischen Staat' inspiriert werden». Die Schweiz stelle dabei ein legitimes dschihadistisches Anschlagziel dar, ohne jedoch im Vordergrund zu stehen.⁸ Die Ereignisse in Morges und Lugano⁹ in der zweiten Jahreshälfte von 2020 bestärken hierbei diesen Narrativ rund um die bestehende Terrorbedrohung.

Das sicherheitspolitische Regime der Schweiz stützt sich auf die *Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung*, welche 2015 vom Bundesrat gutgeheissen wurde. Diese beruht massgeblich

auf dem Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus und des dazugehörigen Zusatzprotokolls, welche die Schweiz 2012 respektive 2015 unterzeichnete. Die Strategie zur Terrorismusbekämpfung beinhaltet vier strategische Schwerpunkte: Prävention, Repression, Schutz und Krisenvorsorge. Die ersten drei Schwerpunkte dienen der Verhinderung von terroristischen Anschlägen, wobei der vierte Schwerpunkt, die Krisenvorsorge, dem Szenario eines eingetretenen Anschlags dient. In der Strategie stehen die Wahrung der Grund- und Menschenrechte sowie die Balance zwischen Freiheit und Sicherheit an oberster Stelle. Die Schweiz solle international als verlässliche, dem Völkerrecht verpflichtete und umsichtige Akteurin gelten. Als Teil der Umsetzung dieser Strategie schaffte der Bundesrat 86 neue Stellen im Bereich der Terrorismusbekämpfung und verabschiedete in den darauffolgenden Jahren drei Berichte der Task-Force TETRA, den *Aussenpolitischen Aktionsplan der Schweiz zur Prävention von gewalttätigem Extremismus des Eidgenössischen Departments für auswärtige Angelegenheiten (EDA)* sowie den *Nationalen Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (NAP)*.

Die Verabschiedung der beiden Aktionspläne reflektiert den in Kapitel 2 beschriebenen Trend im internationalen Antiterror-Regime hin zum Fokus auf Prävention. Strukturelle Faktoren sowie interdisziplinäre Ansätze stehen hier im Vordergrund; das aussenpolitische Instrumentarium schreibt, dass sich die Schweiz «für die Bekämpfung der unmittelbaren und strukturellen Ursachen», die zu gewalttätigem Extremismus führen können, einsetzt. Die Bereiche der menschlichen Sicherheit, Friedensförderung, Förderung der Menschenrechte, Entwicklungszusammenarbeit und internationaler Zusammenarbeit sollen in fragilen Kontexten kooperieren, um Radikalisierungen¹⁰ zu vermeiden. Auch innenpolitisch wird die Terrorismusbekämpfung auf Fachgebiete ausserhalb des Sicherheitsbereichs ausgeweitet, wie zum Beispiel in die Bereiche Bildung, Soziales, Integration und Religion. «Fachpersonen aus dem Erziehungs-, Sozial- und Jugendbereich sowie die Polizei und das Personal des Justizvollzugs sollen in den Themen (...) sensibilisiert werden, (...) frühzeitig erkennen und entsprechend handeln.» Gesamthaft werden 26 Massnahmen

genannt, die in fünf Handlungsfelder wirken sollen: Wissen und Expertise, Zusammenarbeit und Koordination, Verhinderung von extremistischem Gedankengut und Gruppierungen, Ausstieg und Reintegration und internationale Zusammenarbeit.

Die Gesetzesvorlage soll somit die nicht-polizeilichen Massnahmen des NAP ergänzen, welche sich auf die sozialen, integrativen und/oder therapeutischen Aspekte zur Verhinderung einer Gefahr fokussieren.

Als jüngstes Instrumentarium für die Umsetzung der Strategie zur Terrorismusbekämpfung ordnete der Bundesrat die Vernehmlassung zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) an, welches am 25. September 2020 vom National- und Ständerat verabschiedet wurde. Während die Umsetzung des Übereinkommens und des Zusatzprotokolls eine Anpassung des Strafrechts beinhaltete, die den Handlungsraum für Polizei und Justiz erweiterte,¹¹ baut das PMT die präventiv-polizeilichen Kompetenzen des Bundes zusätzlich aus. Die Gesetzesvorlage soll somit die nicht-polizeilichen Massnahmen des NAP ergänzen, welche sich auf die sozialen, integrativen und/oder therapeutischen Aspekte zur Verhinderung einer Gefahr fokussieren. Das PMT gibt neu die Möglichkeit, sogenannte GefährderInnen – Personen, von denen ausgegangen werden muss, dass sie eine terroristische Aktivität ausüben werden, gegen welche aber nicht genügend Hinweise für die Eröffnung eines Strafverfahrens vorliegen¹² – an der Ausreise in Konfliktgebiete zu hindern, den Kontakt zum kriminellen Umfeld zu trennen sowie ihren Bewegungsradius einzuschränken. Dies soll vorwiegend durch verwaltungspolizeiliche Massnahmen, wie beispielsweise Meldepflicht, Dokumentensperre, Ausreiseverbot, Kontaktverbot oder Hausarrest, funktionieren. Das Fedpol erhält zudem die Kompetenz, im Internet und in sozialen Medien ausserhalb eines Strafverfahrens verdeckt gegen GefährderInnen zu ermitteln. Das PMT sieht ferner einen verbesserten Informationsaustausch zwischen dem Zoll, der Transportpolizei des Bundes, dem

Grenzwachtkorps, dem Staatssekretariat für Migration (SEM), des NDB sowie dem Fedpol vor.

Bereits während der Vernehmlassung stiess das PMT auf Gegenwind von Menschenrechtsorganisationen, die die neuen Bestimmungen aus grund- und menschenrechtlicher Sicht als problematisch werten. Nach Verabschiedung des PMT im September 2020 ergriffen der Chaos Computer Club, die Jungen Grünen, die Jungen Grünliberalen, die JungsozialistInnen, die Sektionen der Jungfreisinnigen sowie die Piratenpartei das Referendum, welches erfolgreich zustande kam. ●

Box 3

Zuständigkeiten Terrorismusbekämpfung

Die Bekämpfung von Terrorismus als kriminalpolizeiliche Aufgabe ist auf Bundesebene beim Bundesamt für Polizei (Fedpol) angesiedelt. Das Fedpol ist für die Gefahrenabwehr und Strafverfolgung im Bereich Terrorismus zuständig und ist die nationale Plattform für Koordination und Analyse. Das Bundesamt betreibt zudem die polizeilichen Informationssysteme zugunsten der Strafverfolgungsorgane der Kantone und fungiert als Verbindungsmittglied zum Ausland. Diese polizeilichen Aufgaben sind von der Tätigkeit des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) abzugrenzen, welcher die Aufgabe hat, Gefährdungen für den Staat frühzeitig zu erkennen und zu bekämpfen – darunter auch die Gefährdung durch Terrorismus und gewalttätigem Extremismus. Mit dem PMT werden die Zuständigkeiten des Fedpol massgeblich ausgebaut, da die Vorlage dem Fedpol erlaubt, im Internet und in elektronischen Medien zu fahnden – auch ausserhalb eines Strafverfahrens. Diese Zuständigkeiten liegen gemäss dem seit 2017 in Kraft getretenen Nachrichtendienstgesetzes (NDG) im Aufgabenbereich des NDB und führen somit zu einer Überschneidung zwischen Fedpol und NDB. Es soll dem Fedpol ausserdem erlaubt sein,

GefährderInnen im Schengener Informationssystem (SIS) und im nationalen Fahndungssystem RIPOl zu erfassen. Bei der Verhinderung der Einreise von TerroristInnen nehmen zudem das Staatssekretariat für Migration (SEM) und die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) polizeiliche Aufgaben wahr. Die Aufgaben des Fedpols sind als komplementär und subsidiär zu den kantonalen Massnahmen zu verstehen, da die Kantone für die öffentliche Sicherheit zuständig sind. Die Kantone sind für das kantonale Bedrohungsmanagement (KBM) verantwortlich, welches zum Ziel hat, Vorzeichen von Gewalttaten zu erkennen, einzuschätzen und gegebenenfalls zu entschärfen. Das KBM zeichnet sich durch eine Zusammenarbeit von verschiedenen Behörden und FunktionsträgerInnen aus, welche Personen von denen eine Gefahr ausgeht identifizieren. Eine Interventionsstelle Radikalisierung und Extremismus gehört hierbei zum KBM und dient zur Umsetzung des NAP. Das Konzept des KBM ist in den letzten Jahren entstanden, wobei sechs Schweizer Kantone bereits ein finales KBM aufweisen (gesetzliche Grundlagen, Konzept, Arbeitsgruppen).

4. Minority Report Schweiz? Mögliche Auswirkungen

Die Übernahme der internationalen Standards in der Terrorismusbekämpfung sowie dessen Ausweitung durch die Verabschiedung des PMT bringt wegweisende innen- wie aussenpolitische Folgen für die Schweiz mit sich.

Die Übernahme der internationalen Standards in der Terrorismusbekämpfung sowie dessen Ausweitung durch die Verabschiedung des PMT bringt wegweisende innen- wie aussenpolitische Folgen für die Schweiz mit sich. Seit der Etablierung des globalen Antiterror-Regimes nach 9/11 wurden etliche akademische sowie policy-relevante Studien über die Auswirkungen und Risiken verfasst. Die Auswertungen unterteilen sich in zwei Lager: Während die eine Seite – meistens in Form von staatlichen Organisationen – von gewonnener Sicherheit spricht (bspw. verhinderten Anschlägen), setzt die Gegenseite diese in direkten Zusammenhang mit der Einschränkung von Menschenrechten, wie das Recht auf Freiheit und Privatsphäre, das Recht auf einen fairen Prozess oder das Verbot von Folter. Seit Beginn des GWOT hat sich gezeigt, welche Schäden das globale Antiterror-Regime mit sich bringt,

von Entfremdung und Marginalisierung bestimmter Bevölkerungsgruppen bis hin zu menschlichem Kollateralschaden im militärischen Sinne, ob durch Drohnenangriffe oder Bombardierungen.¹³

Die unterschiedlichen Ansichtsweisen weisen letztlich auf ein ethisches Grundproblem der Verhältnismässigkeit hin: Wie gewichtet man Sicherheit? Wie weit darf man in die Grund- und Menschenrechte einer Person eingreifen um nationale Sicherheit zu gewährleisten? Viele empirische Studien zeigen die nachhaltigen Folgen für die Menschen und Bevölkerungsgruppen, welche von den Antiterror-Massnahmen betroffen sind, auf. Zusätzlich führen Antiterror-Massnahmen im In- und Ausland oftmals sogar zu mehr Unsicherheit und vermehrten Konfliktherden, wodurch die allgemeine Sicherheit abnehmen kann.¹⁴ Mit der Verschiebung des Schwerpunkts auf präventive Massnahmen erhofft man sich Chancen in der Terrorismusbekämpfung, welche jedoch bislang empirisch unbestätigt bleiben. Grundsätzlich soll bereits durch präventive Bemühungen eine Radikalisierung vermieden werden, die zu einem späteren Zeitpunkt zu Gewalt führen könnte. Soziokulturelle Aspekte wie beispielsweise Bildung, Berufsmöglichkeiten, familiäre Gegebenheiten und soziales Umfeld werden mit einbezogen. Während diese Art der Präventionsarbeit sich als teilweise effektiv erwiesen hat, bleibt die Verbindung von präventiven Massnahmen mit polizeilichen Bemühungen weitgehend unerforscht. Zusätzlich rückt diese einerseits staatszentrierte Ausführung und andererseits individualistische Ausrichtung der Prävention mögliche Missbräuche von traditionellen SicherheitsakteurInnen im Bereich der Terrorismusbekämpfung in den Hintergrund.¹⁵ Die Umsetzung von präventiv-polizeilichen Massnahmen und die damit erstrebte Schliessung des Vakuums zwischen polizeilichem Gefährdungsverdacht und Anfangsverdacht ist daher mit zahlreichen Risiken verbunden und führt zu einer noch grösseren Diskrepanz betreffend Menschenrechte.

Diese Publikation beleuchtet drei grosse Problemstellungen der polizeilich-präventiven Massnahmen, die in ihrer Ausführung aussenpolitische Relevanz haben: die vagen Definitionen, die daraus resultierende Diskriminierung und die Unvereinbarkeit des Sicherheitsregimes mit Grund- und Menschenrechten.

4.1 Vage Definitionen

Die semantische Ungenauigkeit ist ein grosser Kritikpunkt des Antiterror-Regimes der Schweiz. In der Vorlage zur Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität wurde beispielsweise die Definition von terroristischen Organisationen neu definiert und strafrechtlich verankert. Während in dem befristeten, bisher gültigen *Bundesgesetz gegen Al-Qaida und IS sowie verwandte Organisationen (BG Al-Qaida/IS)* eine klare Auflistung der verbotenen Organisationen vorhanden war, sieht die neue Gesetzesvorlage eine Revision der Strafnorm gegen kriminelle Organisationen (Art. 260ter StGB) vor, ohne die konkret verbotenen Gruppierungen aufzulisten. Der Zweck einer terroristischen Organisation wird neu definiert als «Gewaltverbrechen [...], mit denen die Bevölkerung eingeschüchtert oder ein Staat oder eine internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen genötigt werden soll». Diese offene Formulierung bietet keine klaren Definitionskriterien und könnte Gruppierungen, die für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit kämpfen, kriminalisieren.¹⁶ Problematisch ist hier also vor allem der Aspekt der Transparenz bei der Umsetzung: Diese neue, offene Formulierung ermöglicht Willkür bezüglich welche Organisationen nun unter diese Definition fallen und welche nicht.

Des Weiteren entspricht die Definition von «terroristischen Aktivitäten» im Bundesgesetz nicht den offiziellen Definitionen des UN-Sicherheitsrates und dem Mandat des UN-Sonderberichterstatters für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte und Grundrechte im «Kampf gegen Terrorismus».¹⁷ Sonderberichterstatterin für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Terrorismusbekämpfung, Fionnuala Ní Aoláin, erklärt, dass die vorgesehene Definition von Terrorismus bisher einzig von autoritären Staaten verwendet wird, hauptsächlich mit dem Ziel, Oppositionelle und JournalistInnen zu verfolgen. Aber nicht nur die vagen Definitionen rund um Terrorismus und extremistischer Gewalt in der Gesetzesvorlage bieten Zündstoff, sondern auch die Terminologie des/r «GefährderIn». Wie bereits in Kapitel 3 beschrieben, umfasst der Begriff Personen, die noch keine Straftat begangen haben, die jedoch gefährlich werden könnten. Die Polizei – nicht die Justiz – bestimmt gemäss PMT, wer als GefährderIn klassifiziert wird. Auch hier fehlen der Öffentlichkeit klare Anhaltspunkte, wer unter diesen

Begriff fällt und gegen wen präventiv ermittelt werden darf: Welche Kriterien werden angewandt? Welche Verhaltensweisen können zu einer hohen oder niedrigen Einschätzung führen? In einem Kommentar schreiben die Demokratischen Jurist_innen, dass mit dem PMT nun bloss «aufgrund von Vermutungen und Hypothesen einschneidende Massnahmen angeordnet werden [können]. Die Unterscheidung zwischen «aktuellen und konkreten Anhaltspunkten» und einem «konkretem Verdacht», der zur Aufnahme eines Strafverfahrens führt, bleibt unklar. Diese Unterscheidung entscheidet aber gerade darüber, ob die Verfahrensrechte gewährt werden (Strafverfahren) oder eben – wie im vorliegenden Gesetz – nicht.»¹⁸

Problematisch ist vor allem der Aspekt der Transparenz bei der Umsetzung: Diese neue, offene Formulierung ermöglicht Willkür bezüglich welche Organisationen nun unter diese Definition fallen und welche nicht.

Das PMT-Gesetz definiert Aktivitäten, die zum Status eines/r GefährderIn führen können als «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».¹⁹ Politisches Engagement, welches Furcht und Schrecken begünstigt, könnte also zukünftig auch ohne Androhung von Gewalt oder Straftaten als terroristische Aktivität verfolgt werden. Die Ausweitung der Definition von Terrorismus auf jede gewaltfreie Kampagne, die mit der Verbreitung von Angst verbunden ist, geht weit über das geltende innerstaatliche Schweizer Recht hinaus und verstösst gegen internationale Standards (siehe Kapitel 4.3.).

Die Anwendung der Massnahmen ist hierbei von polizeilicher Ausführung abhängig: Kontaktverbot, Überwachung und Präventivhaft erfolgen gemäss PMT polizeilich und nicht mehr durch richterlichen Beschluss (mit Ausnahme Art. 23P PMT, der Eingrenzung auf Liegenschaft). Genau hier liegt jedoch das Problem: Das Gesetz untergräbt die Rechtssicherheit und fordert uneingeschränktes Vertrauen in den Staat und die polizeilichen

Behörden. Das PMT ermöglicht somit eine Rechtsunsicherheit, welche gerade in zukünftigen ausserordentlichen Lagen gefährlich werden könnte.

4.2 Diskriminierung

Diese semantischen Ungenauigkeiten schüren zudem die bereits existierende, implizite – und oft auch explizite – Assoziierung von Terrorismus mit dem Islam weiter an. Das Schweizer Antiterror-Regime, unter anderem bekräftigt durch journalistische Berichterstattung, versteht unter Terrorismus tendenziell «dschihadistische Gewalt». Der NDB beispielsweise unterscheidet klar zwischen der Abwehr von Gewaltextremismus und der Abwehr von Terrorismus. Während bei Gewaltextremismus die linksextreme sowie rechtsextreme Szene den Referenzrahmen bildet, wird die Abwehr von Terrorismus vorwiegend mit dem dschihadistischen Terrorismus gleichgesetzt. Auch die Strategie zur Terrorismusbekämpfung sowie der NAP verweisen in ihren Massnahmen besonders auf muslimische Gemeinschaften.²⁰ In einem Interview mit 20 Minuten zum NAP erklärt Bundesrätin Simonetta Sommaruga: «Es geht um Präventionsmassnahmen, das heisst, man möchte eingreifen, bevor es zu spät ist. Wenn Kinder beispielsweise Ausgrenzung oder Gewalt erleben, dann sind sie unter Umständen später auch eher empfänglich für Gewaltideologien, wie das zum Beispiel der Terrorismus ja ist, der IS ist.»²¹

Das Schweizer Antiterror-Regime, unter anderem bekräftigt durch journalistische Berichterstattung, versteht unter Terrorismus tendenziell «dschihadistische Gewalt».

Diese Assoziierung von Terrorismus mit Islam findet auch im PMT Einzug: In der Botschaft des Bundesrats zum PMT werden beispielsweise fünf veranschaulichende Fälle für die Gesetzesanwendung geschildert. In vier von diesen fünf Fällen hat der Täter/Gefährder einen islamischen Hintergrund, beschrieben durch die Erwähnung von Dschihad, Scharia, des Rufs «Allahu akbar»

oder das Profil eines muslimischen Konvertiten. Interessanterweise wird in allen fünf Beispielen ein junger Mann beschrieben (nie eine Frau). Diese Verknüpfung von Terrorismus und Islam hat gravierende Folgen für muslimische Gemeinschaften in der Schweiz und kann zu einer Marginalisierung führen.²² Ausgeprägte Muslimfeindlichkeit im öffentlichen Diskurs, wie beispielsweise die Debatte rund um die Initiative zum Verhüllungsverbot vom 7. März 2021 veranschaulicht, führt zu Stereotypisierung und Reduktion von MuslimInnen auf ihre religiöse Zugehörigkeit, die sich wiederum in einem Zwang zur Integration äussert und als Konsequenz das Potenzial integrativer Massnahmen verringert. Eine solche Marginalisierung kann wiederum zu einer Radikalisierung führen. Eine amerikanische Studie von 2015 zeigt beispielsweise auf, dass MuslimInnen, welche sich weder mit der Kultur des ursprünglichen Herkunftsland noch mit Kultur des Wohnsitzes identifizieren, durch die erlebte Diskriminierung vermehrt Zuflucht in extremistischen Ideologien suchen.²³ Die implizite sowie explizite Rhetorik innerhalb des Antiterror-Regimes der Schweiz, welche Terrorismus mit Islam assoziiert, hat also nicht nur diskriminierende Folgen für die muslimische Gemeinschaft, sondern kann zu genau dem Resultat führen, welche das Regime versucht zu vermeiden: die Radikalisierung.

Das PMT-Gesetz bietet zudem eine Plattform für Diskriminierung über den Islam hinaus: Bedrohlich eingestufte Gruppierungen, wie beispielsweise eine ethnische Minderheit oder eine Gruppe der politischen Opposition, können durch die polizei-präventiven Massnahmen zusätzlich stigmatisiert werden.

4.3 Verletzung von Grund- und Menschenrechten

Das geplante Bundesgesetz wird sowohl auf nationaler wie internationaler Ebene wegen der Unvereinbarkeit mit verschiedenen Grund- und Menschenrechten scharf kritisiert, obwohl die Schweiz betont, bei der Terrorismusbekämpfung völkerrechtliche Grundlagen einzuhalten.²⁴ Die Massnahmen, die in Art. 23 PMT aufgeführt sind, stellen gravierende Eingriffe in die Bewegungsfreiheit, die Versammlungsfreiheit und das Recht auf Privatsphäre und Familie der Betroffenen dar. Auch die Religionsfreiheit, das Recht auf Arbeit und das Recht auf Bildung könnten eingeschränkt werden. Zudem ist schwer vorstellbar wie das PMT bei Massnahmen gegen

Kinder und Jugendliche ab 12 und respektive 15 Jahren mit der UN-Kinderrechtskonvention vereinbar ist.

Eingriffe in die Menschenrechte können jedoch zulässig sein, wenn eine gesetzliche Grundlage und eine Rechtfertigung durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz der Grundrechte von Dritten besteht. Dabei muss garantiert werden, dass die Eingriffe verhältnismässig sind und der Kerngehalt der Grund- und Menschenrechte gewahrt werden kann. Die gesetzliche Grundlage für diese Eingriffe ist im Falle des PMT nicht gegeben und würde eine Änderung der Bundesverfassung benötigen, da eine Diskrepanz in der Verantwortung zwischen Kantonen und Bund beim Erlass polizeigesetzlicher Bestimmungen zur Verhütung von Straftaten besteht.²⁵ Gemäss dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) muss eine gesetzliche Grundlage hinreichend präzise formuliert sein und klare Bedingungen festlegen, wann öffentliche Behörden die Kompetenz haben, in das Privatleben einer Person einzugreifen. Wie in Kapitel 4.1 ausgeführt, sind die Begriffe «terroristische Aktivitäten», «terroristischer Organisation» und «GefährderIn» im PMT unklar und können deswegen keine rechtliche Grundlage für solch einschneidende Eingriffe in Grund- und Menschenrechte bilden.²⁶

Mit dem Antiterror-Regime – unter dem Banner von P/CVE und den bestehenden Massnahmen im «Kampf gegen den Terror» – kommen viele rechtliche und moralische Fragen im Bezug auf die Verletzung der Grund- und Menschenrechte einher.

Des Weiteren bereitet die vage Definition auch Schwierigkeiten im Bezug auf die freiheitsentziehenden Massnahmen, die unter dem PMT-Gesetz getroffen werden können. Laut Europäischer Menschenrechtskonvention (EMRK) kann die Eingrenzung eines/r GefährderIn auf eine Liegenschaft nur erfolgen, wenn eine konkrete und imminente Gefahr vom/n dem/r potenziellen GefährderIn ausgeht.²⁷ Das Gutachten von Prof. Dr. Andreas Donatsch, welches im Auftrag des Bundesrates erstellt wurde, überprüft diese Unvereinbarkeit des PMT mit der EMRK und kommt zum Schluss,

dass die Eingrenzung auf eine Liegenschaft grundsätzlich einen Freiheitsentzug darstellt.²⁸ Gemäss PMT kann eine Person aber auch bereits ohne Vorliegen einer imminnten Gefahr zum/r GefährderIn erklärt werden. Da kein Strafverfahren eröffnet wird, werden auch fundamentale Prozessgarantien, welche die willkürliche und missbräuchliche Anwendung des Gesetzes verhindern, umgangen. Es bleibt zudem unklar, ob die betroffenen Personen ihr Recht auf eine wirksame Beschwerde in Art. 13 EMRK geltend machen können.²⁹ Diese Entwicklungen widerspiegeln die gesamtheitliche Verschiebung der Schweizer Terrorismusbekämpfung in Richtung Prävention und damit die einhergehende Bewegung vom Tatstrafrecht hin zum Gesinnungsstrafrecht. Das PMT-Gesetz ist nicht nur ein Resultat dieses Vorgangs, sondern nimmt zusätzlich noch eine repressive Funktion ein.³⁰ Angesprochen werden viele dieser Punkte in einem umfassenden Dokument der UN-Sonderbeauftragten für Menschenrechte Fionnuala Ní Aoláin, Agnes Callamard, David Kaye, Ahmed Shaheed und Nils Melzer. Die Stellungnahme ruft zu einer Überarbeitung der Gesetzesvorlage auf, um sicherzustellen, dass sie menschenrechtlich nicht gegen internationale Verträge verstösst. Dabei werden spezifisch der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte, der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und die UN-Kinderrechtskonvention genannt. Mit der Ablehnung der Selbstbestimmungsinitiative in 2018, welche das Schweizer Recht vor völkerrechtliche Verpflichtungen stellen wollte, wurde die Verbindlichkeit der Schweiz gegenüber internationalem Recht einmal mehr bestätigt.

Mit dem Antiterror-Regime – unter dem Banner von P/CVE und den bestehenden Massnahmen im «Kampf gegen den Terror» – kommen viele rechtliche und moralische Fragen im Bezug auf die Verletzung der Grund- und Menschenrechte einher. Racial-Profiling gegen nicht-weisse und muslimische Gemeinschaften,³¹ aber auch Überwachungsmassnahmen, die den Rechtsstaat an seine Grenzen bringen, führen zu einer generellen Debatte über die Bekämpfung und Prävention extremistischer Gewalt. Das PMT-Gesetz, das einen internationalen Präzedenzfall durch die einzigartige Ausweitung der polizeilichen Kompetenzen ohne strafrechtlichen Tatbestand auslöst

und die Terrorismusbekämpfung im globalen Vergleich noch einen Schritt weiter treibt, stellt nicht nur die humanitäre Glaubwürdigkeit der Schweiz in Frage, sondern könnte international wegweisend für eine noch weitreichendere Sicherheitspolitik im Namen vom «Kampf gegen den Terror» sein. In Zeiten, in denen viele Staaten durch die globale Pandemie unter erhöhtem gesellschaftlichen Druck stehen und zusätzliche Entscheidungskompetenzen zur Eindämmung der Gesundheitslage gewonnen haben, kann eine weitere Ausweitung des Sicherheitsapparates auf Kosten der Grund- und Menschenrechte von Minderheiten nachhaltige und kostspielige Folgen haben. ●

5. Handlungsempfehlungen

Das PMT birgt viele Risiken für den Rechtsstaat sowie für die Grund- und Menschenrechte ohne deutlichen empirischen Beweis, dass präventiv-polizeiliche Massnahmen tatsächlich zu mehr Sicherheit für alle führen.

Das PMT birgt viele Risiken für den Rechtsstaat sowie für die Grund- und Menschenrechte ohne deutlichen empirischen Beweis, dass präventiv-polizeiliche Massnahmen tatsächlich zu mehr Sicherheit für alle führen. Vor allen Dingen erweitert das PMT die Handlungsgrenzen im Bereich Prävention und könnte auch die internationalen Standards der internationalen P/CVE-Strategie verändern. Die Frage der Verhältnismässigkeit steht im Zentrum der präventiven Terrorismusbekämpfung und könnte aussenpolitische Kollateralschäden für die Schweiz mit sich bringen. Dieses Kapitel schlägt deshalb drei Handlungsempfehlungen vor, welche Massnahmen im Rahmen bestehender Institutionen beinhalten. Diese Handlungsempfehlungen widmen sich der Stärkung der internationalen Polizeikooperation, der Ummünzung internationaler Standards von nationalen und kantonalen Polizeiorganen sowie der Verstärkung der

internationalen diplomatischen Kooperation. Die Autorinnen sind überzeugt, dass die Schliessung des Vakuums zwischen polizeilichem Gefährdungsverdacht und juristischem Anfangsverdacht nur auf Kosten von Grund- und Menschenrechten möglich ist. Deshalb stellen die Handlungsempfehlungen eine Alternative zum PMT dar, mit Fokus auf aussenpolitische Massnahmen zur Verbesserung der präventiven Terrorismusbekämpfung.

Handlungsempfehlung 1: Verstärkung der internationalen Kooperation in der Terrorismusbekämpfung

Die aussenpolitische Strategie der Schweiz von 2020-2023 definiert die aussenpolitischen Prioritäten und Schwerpunkte basierend auf dem traditionellen Wertesystem und der Bundesverfassung. Der Bundesrat nutzt die aussenpolitische Strategie als Orientierungsrahmen für die Aussenpolitik und Positionierung des Landes im internationalen Kontext. Die gegenwärtige aussenpolitische Strategie beinhaltet vier thematische Schwerpunkte: Digitalisierung, Nachhaltigkeit, Wohlstand, und Frieden und Sicherheit. Im Bereich Frieden und Sicherheit verpflichtet sich die Schweiz auf völkerrechtlicher Grundlage gewalttätigen Extremismus und Terrorismus zu bekämpfen. Sie betont das Ziel, die universellen Menschenrechte über internationale Rechtsrahmen, wie zum Beispiel dem UN-Menschenrechtsrat in Genf sowie den Menschenrechtsorganen des Europarates und der OSZE, zu stärken. Im Fokus liegt jedoch die Wahl der Schweiz in den UN-Sicherheitsrat für die Periode 2023-2024. Ein Sitz im UN-Sicherheitsrat würde der Schweiz nicht nur die Gelegenheit geben, wichtige Staatsinteressen auf internationaler Ebene zu vertreten, sondern auch eine führende Rolle in der multilateralen Kooperation in der Terrorismusbekämpfung einzunehmen. Diese Handlungsempfehlung geht näher darauf ein, inwiefern die Schweiz ihre bisherige Vorreiterrolle in der internationalen Gemeinschaft nutzen kann, um das internationale P/CVE-Regime weiterzuentwickeln und das globale Netzwerk zu erweitern.

- ***Internationales Engagement der P/CVE-Politikgestaltung und Stärkung Genfs als Hub für P/CVE***

Um gewalttätigen Extremismus zu bekämpfen sind die aussenpolitischen Massnahmen genauso wichtig wie die innenpolitischen. Die transnationalen Verbindungen von Terrororganisation führen dazu, dass diese AnhängerInnen sowohl im globalen Norden als auch im Süden rekrutieren. Das extremistische Gedankengut resoniert daher mit einer Vielzahl von sozialen, kulturellen und politischen Realitäten. Um besser verstehen zu können, wie diese extremistischen Ideologien verbreitet und bekämpft werden können, muss das Schweizer Antiterror-Regime sowohl nach innen als auch nach aussen blicken. Zudem muss Klarheit über die Schweizer Rolle im GWOT gewonnen werden, um zu verstehen, wie und wo die Schweiz impliziert ist. Wie bereits im Aussenpolitischen Aktionsplan der Schweiz zur Prävention von gewalttätigem Extremismus von 2017 festgehalten, besteht die Dringlichkeit, die strukturellen Ursachen von gewalttätigem Extremismus und Terrorismus zu bekämpfen, sprich die Push- und Pull-Faktoren, die zu einer Radikalisierung führen können. Obwohl das P/CVE-Regime eine holistische Form der Terrorismusbekämpfung ist und anerkennt, dass nicht-militärische AkteurInnen miteinbezogen werden müssen, bestehen viele Probleme, wie in Kapitel 4 aufgeführt, weiterhin. Die Schweiz sollte deshalb weiterhin aktiv an der P/CVE-Politikgestaltung und Kompetenzbildung mitwirken und sich für mehr evidenz-basierte Forschungsergebnisse einsetzen. Zudem sollte Genf als internationaler Angelpunkt und Hub für die internationale Koordination der Terrorismusbekämpfung ausgebaut werden, damit sich die Schweiz als internationale Akteurin in diesem Bereich etablieren kann.

- ***Stärkung der Schweiz als internationale Verfechterin von Menschenrechten und Vorreiterin in der Weiterentwicklung des P/CVE-Regimes***

Die Debatte über das PMT-Gesetz wirft Fragen über das gesamtheitliche Antiterror-Regime sowie die gefährliche Gratwanderung zwischen der Gewährleistung von nationaler Sicherheit auf Kosten der Freiheit und Rechte mancher auf. 9/11 hat zu globalen Strukturen der Terrorismusbekämpfung geführt, welche die Verletzung der Menschenrechte und des Rechtsstaates

wenig berücksichtigen und in einigen Fällen sogar legitimieren. Die gegenwärtige Pandemie verstärkt diese Tendenz und bietet Staaten die Gelegenheit, im Namen der Sicherheit Massnahmen zu treffen, die langfristige negative Auswirkungen auf die Demokratie haben können. Die Schweiz könnte mit dem PMT-Gesetz einen gefährlichen Präzedenzfall schaffen, der anderen Staaten als Vorbild dient, die Exekutivmacht des Staates auszubauen, ohne sich an gewisse Rechtsnormen halten zu müssen.³²

Basierend auf dem traditionellen Schweizer Wertesystem sollte die Schweiz national und international für die Garantie der Grund- und Menschenrechte einstehen – vor allem im Hinblick auf die Wahl in den UN-Sicherheitsrat. Das PMT-Gesetz und die bei einer Umsetzung einhergehenden Verstösse gegen mehrere UN-Menschenrechtskonventionen bedrohen nicht nur die Glaubwürdigkeit der Schweiz als humanitäre Instanz, sondern auch ihre Position als Verfechterin der Menschenrechte. Das vorliegende Bundesgesetz ist deshalb nicht im langfristigen Interesse der Schweizer Aussenpolitik. Stattdessen sollte sich die Schweiz als Vorreiterin an einem Umdenkprozess des Antiterror-Regimes engagieren, um klare ethische und rechtliche Grundlagen für die Terrorismusbekämpfung festzulegen. Die Schweiz sollte sich weiterhin aktiv um einen Austausch über das internationale P/CVE-Regime mit VertreterInnen von Nachbarstaaten, aber auch in der Entwicklungszusammenarbeit, engagieren. Das PMT-Gesetz veranschaulicht die Gefahren, die ein weiterer Ausbau der Terrorismusbekämpfung birgt und ist gleichzeitig Teil des P/CVE-Regimes, das dringend einer ethischen und rechtlichen Untersuchung bedarf.

Handlungsempfehlung 2: Verstärkung der internationalen Polizeikooperation

Die internationale Koordination in der Terrorismusbekämpfung ist ein zentraler Bestandteil der Schweizer Antiterror-Strategie. Basierend auf dem Übereinkommen des Europarats zur Verhütung von Terrorismus, dessen Zusatzprotokoll sowie weiteren internationalen Verträgen liegt der Schwerpunkt vorwiegend auf Informationsaustausch. Gemäss dem Übereinkommen des Europarats muss jede Vertragspartei eine Kontaktstelle bestimmen, die an sieben Wochentagen 24 Stunden täglich verfügbar ist.³³

In der Schweiz ist diese Kontaktstelle durch die Einsatzzentrale des Bundesamts für Polizei (EZ fedpol) abgedeckt. Zusätzlich hat die Schweiz eine Verbindungsstaatsanwältin zu Eurojust sowie mehrere Polizeiattachés ins Ausland entsandt, unter anderem zum Europäischen Polizeiamt (Europol) und der internationalen kriminalpolizeilichen Organisation (Interpol). Die globale und vernetzte Natur von terroristischen Aktivitäten – wobei die Schweiz hier oftmals als Transitland oder Rückzugsland dient – erfordert jedoch eine vertiefte, internationale polizeiliche Koordination.

- ***Besserer Datenaustausch mit Europol***

Die regionale polizeiliche Zusammenarbeit mit Europol wird über ein in 2006 in Kraft getretenes Abkommen zwischen der Schweiz und Europol, geregelt. Dieses Abkommen ermöglicht einen aktiven Datenaustausch von operativen Informationen zwischen den Parteien. Während die Schweiz uneingeschränkten Zugriff auf das Schengener Informationssystem (SIS) hat, bleibt der Zugang auf das «Europol Information System» (EIS) eingeschränkt. Das EIS ist eine von Europol betriebene Datenbank, auf welche alle EU-Mitgliedstaaten zugreifen können. Hierbei werden auf dem EIS mehr Informationen gespeichert als auf dem SIS, beispielsweise Angaben über Kontakte und Verbindungen zwischen Personen sowie auch laufende Ermittlungen. Um Zugriff auf das EIS zu bekommen, muss die Schweiz einen schriftlichen Antrag via den bei Europol stationierten Polizeiattaché stellen – eine schnelle und unkomplizierte Anwendung des Systems bleibt somit verwehrt. Für eine effektive Strafverfolgung von TäterInnen und der Prävention von Gewaltdelikten – bei bestehendem Tatverdacht – ist ein solcher Zugriff der Schweiz unentbehrlich. Bundesrätin Karin Keller-Sutter, Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), soll hierbei die Verhandlungen mit Europol wieder aufnehmen, um einen direkten Zugang zu garantieren. Ein ausgebauter Datenaustausch muss im Rahmen der bestehenden Datenschutzverordnungen stattfinden und soll von einer Analyse der möglichen Risiken der Digitalisierung im Sicherheitsbereich begleitet werden.

- **Aktive Teilnahme am EU-Netzwerk RAN**

Die Kommission der EU verfügt seit 2011 über ein Radicalisation Awareness Network (RAN), welches dazu dient, Personen und Expertise im Bereich der Prävention von Radikalisierung zusammenzubringen. Teil dieses Netzwerkes sind VertreterInnen der Zivilgesellschaft, SozialarbeiterInnen, JugendbetreuerInnen, LehrerInnen, PolizistInnen, Fachpersonen aus dem Gesundheitswesen, VertreterInnen lokaler Behörden, sowie Strafvollzugsbeamte. Dieses Netzwerk verfügt über neun verschiedene Arbeitsgruppen, in welchen Informationen und Best Practices geteilt werden. RAN stellt zudem eine schriftliche Ansammlung von praktischen Anwendungen im Bereich Prävention bereit, die als besonders inspirierend und gelungen gelten. Die Schweiz ist kein formelles Mitglied dieses Netzwerkes, jedoch ist RAN im NAP erwähnt und wird von wenigen Behörden (bspw. der Stadt Winterthur) aktiv genutzt. Dieses umfassende Wissen verschiedenster Staaten im Umgang mit Prävention stellt eine wertvolle Ressource für die Schweiz dar, weshalb eine vertiefte Kooperation und Teilnahme an RAN wertvoll wäre. Gerade das Fedpol – repräsentiert von Direktorin Nicoletta della Valle – sowie kantonale Polizeieinheiten sollten Teil dieses Netzwerkes sein und vermehrt auf einen europäischen Austausch im Bereich Prävention setzen.

Handlungsempfehlung 3: Ummünzung internationaler Standards auf nationale und kantonale Polizeiorgane

Die Polizeiarbeit zur Verhinderung und Bekämpfung von terroristischen und extremistischen Aktivitäten birgt grosses Gefahrenpotenzial im Umgang mit Grund- und Menschenrechten. Mögliche Unverhältnismässigkeit, rassistisches, diskriminierendes oder anderes, fehlbares Verhalten in der Polizeiarbeit müssen überwacht und zur Rechenschaft gezogen werden. Die Anpassung beziehungsweise Schaffung klarer Merkmale und Definitionen im Bereich Terrorismus in Übereinstimmung mit internationalen Konventionen ist an dieser Stelle unerlässlich.

- **Etablierung nationales Netzwerk Prävention**

Analog zum EU-Netzwerk RAN ist ein regelmässiger Austausch der Polizei mit Zivilgesellschaft und Akademie auf nationaler und kantonaler Ebene unverzichtbar. Durch den Aufbau des kantonalen

Bedrohungsmanagements ist die Polizei meistens bereits in regelmässigem Kontakt mit Behörden und Institutionen, welche mit dem Thema Gewalt erstinstanzlich zu tun haben. In der Regel sind das Strafbehörden, Beratungsstellen, Schulen, das Gesundheitswesen, die Kesb, sowie weitere soziale Institutionen. Zivilgesellschaftliche AkteurInnen, beispielsweise NGOs, oder Universitäten werden zu diesem Zeitpunkt nicht miteinbezogen. Die Autorinnen schlagen deshalb die Etablierung eines offiziellen Netzwerks vor, welches das Fedpol, die existierenden VertreterInnen der kantonalen KBM, zivilgesellschaftliche sowie akademische AkteurInnen zusammenbringt. Dieses Netzwerk könnte beispielsweise vom bestehenden Akteur Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) aufgenommen werden, der bereits eine koordinierende Rolle einnimmt. Der Fokus soll hierbei auf die kritische Auseinandersetzung mit den gesellschaftlichen und rechtlichen Auswirkungen sowie möglichen Gefahren in der Handhabung der präventiven Arbeit im Bezug auf Terrorismus, Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus liegen. Die Zivilgesellschaft und Akademie haben eine kritische Aufgabe, die ihnen als zweitinstanzliche, distanzierte Institutionen zukommt. Das Netzwerk soll eine jährliche Konferenz organisieren, an welcher Fortschritte sowie auftauchende Probleme diskutiert werden.

- **Code of Conduct**

Zusätzlich sollte das Netzwerk nach Etablierung einen Code of Conduct, also ethische Richtlinien im Umgang mit präventiver Polizeiarbeit festlegen, welche zusätzlich zu den bestehenden Verfassungs- und Gesetzgebungen funktionieren. Dieser soll zwei Pfeiler beinhalten: die Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen AkteurInnen, inklusive Risikoanalyse und Erarbeitung potenzieller Zielkonflikte, sowie die Verhältnismässigkeit im Sinne einer *Ethics of Care* innerhalb der polizeilichen Gefahrenabwehr, inklusive Schwellenwerte und *Best Practices* im Umgang mit Diversitäts- und Gender-Fragen. Dieser Code of Conduct soll von den entsprechenden AkteurInnen unterschrieben werden und gilt als verbindlich. Besonders die kantonalen Polizeieinheiten sollen ihr Regelwerk anpassen und diesen Code of Conduct in die bestehenden Dienstvorschriften integrieren. Eine unabhängige Ombudsstelle des Netzwerks soll zudem als Anlaufstelle für Berichte von möglichen

Missbräuchen sowie für die Einhaltung des Code of Conducts dienen. Ein jährlicher Bericht mit namentlicher Erwähnung und Einschätzung der Einhaltung des Code of Conducts der AkteurInnen soll hierbei der Öffentlichkeit publik gemacht werden. Ob ein ähnliches Netzwerk auf kantonaler Ebene sinnvoll ist, gilt es von den Kantonen zu prüfen. ●

6. Schlusswort

Der Balanceakt zwischen Sicherheit und Freiheit prägt seit 9/11 den politischen Sicherheitsdiskurs auf globaler und nationaler Ebene.

Der Balanceakt zwischen Sicherheit und Freiheit prägt seit 9/11 den politischen Sicherheitsdiskurs auf globaler und nationaler Ebene. Mit der Verlagerung des Schweizer Antiterror-Regimes hin zu Prävention und mit der Verabschiedung des PMT als Teil dieser Strategie erhalten diese Fragen wieder Aufwind: Unter welchen Bedingungen dürfen Grund- und Menschenrechte im Namen der Sicherheit eingeschränkt werden?

In dem vorliegenden Diskussionspapier argumentieren die Autorinnen, dass das PMT mehrheitlich mit zahlreichen Grund- und Menschenrechten nicht vereinbar ist und zudem bestehende Diskriminierungen im Antiterror-Regime noch verschärfen könnte. Die globale Einbettung der Vorlage ist hier wegweisend: Mit dem PMT etabliert die Schweiz eines der weitreichendsten Terrorismusgesetze der Welt und könnte die Entwicklung der Rahmenbedingungen der internationalen P/CVE-Strategie wesentlich beeinflussen. Das

PMT könnte einerseits autoritären Staaten als Grundlage gegen DissidentInnen und RegierungskritikerInnen dienen und andererseits einen Einfluss auf das internationale P/CVE-Regime haben, indem es den Ausbau von polizeilich-präventiven Kompetenzen des Staates legitimiert. Die Autorinnen weisen deshalb darauf hin, dass das PMT-Gesetz zu aussenpolitischen Folgeschäden führen könnte. Deshalb liegt ein Teil der Verantwortung bei der Aussenpolitik, Massnahmen zu ergreifen, die alternativ zum PMT zu einer verbesserten Kooperation im Bereich Terrorismusbekämpfung führen können. Zudem soll die Debatte rund um das PMT-Gesetz Anlass dazu geben, die Grundpfeiler des jetzigen Antiterror-Regime zu hinterfragen, die massgeblich von einem post-9/11 Diskurs geprägt sind.

Der Abstimmungssonntag im Juni wird zeigen, wie sich das Schweizer Antiterror-Regime weiterentwickelt. Eine Ablehnung des PMT würde zwingend erneute Diskussionen fordern, wobei die Haltung bezüglich des Vakuums zwischen polizeilichem Anfangsverdacht und juristischem Anfangsverdacht neu geklärt werden müsste. Dies erfordert einen politischen aber auch gesellschaftlichen Diskurs rund um Freiheit und Sicherheit und eine Auseinandersetzung mit dem Umgang verschiedener Minderheiten in der Schweiz, insbesondere den muslimischen Gemeinschaften. Bei einer Annahme der Vorlage ist eine enge Überwachung der ausgebauten Kompetenzen nötig, einerseits durch zivilgesellschaftliche Organisationen und akademische Institutionen, andererseits durch staatliche Mechanismen. Die vagen Definitionen müssen mit Schwellenwerten basierend auf evidenzbasierten Resultaten rund um Verhältnismässigkeit ausgebaut werden, um mehr Sicherheit bezüglich Anwendung der Massnahmen zu garantieren.

Ungeachtet des Resultats der Volksabstimmung haben globale politische Tendenzen rund um Terrorismus und gewalttätigen Extremismus einen Einfluss auf die Schweiz. Das Aufkommen von vermehrt militantem Rechtsextremismus in Europa und in den USA stellt den herkömmlichen Narrativ von 9/11 auf den Kopf und lässt offen, wie und ob diese Tendenzen in das bestehende Antiterror-Regime integriert werden (können). Es wird sich zeigen, ob nach 20 Jahren GWOT diese Ära ein Ende findet oder ob das Antiterror-Regime sich den weltpolitischen Veränderungen anzupassen vermag. ●

Endnoten

- 1 Die Autorinnen verwenden in dieser Publikation die Definition von Holmer. 2018. "Policy, programs, and interventions designed to prevent individuals from engaging in violence associated with radical political, social, cultural, and religious ideologies and groups". Es wird bewusst die Abkürzung P/CVE verwendet, da PVE und CVE nicht klar voneinander getrennt werden können.
- 2 Frazer, Owen, and Christian Nünlist. 2015. "The Concept of Countering Violent Extremism." *CSS Analyses in Security Policy*, no. 183: 1-4. <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSSAnalyse183-EN.pdf>.
- 3 Thiessen, Chuck. 2019. "The Strategic Ambiguity of the United Nations Approach to Preventing Violent Extremism." *Studies in Conflict and Terrorism* 0 (0): 1–22. <https://doi.org/10.1080/1057610X.2019.1647685>.
- 4 Kundnani, Arun, and Ben Hayes. 2018. "The Globalisation of Countering Violent Extremism Policies: Undermining Human Rights, Instrumentalising Civil Society." SOURCE (Societal Security) Network of Excellence.
- 5 Pistone, Isabella, Erik Eriksson, Ulrika Beckman, Christer Mattson, and Morten Sager. 2019. "A Scoping Review of Interventions for Preventing and Countering Violent Extremism: Current Status and Implications for Future Research." *Journal for Deradicalization*, no. 19: 1–84.
- 6 Für eine aktuelle Studie zum Thema Radikalisierung und Prävention siehe Davolio, Eser Miryam, Mallory Scheuwly Purdie, Fabien Merz, Johannes Saal, und Ayesha Rether. 2019. "Aktualisierte Bestandaufnahme und Entwicklungen dschihadistischer Radikalisierung in der Schweiz – Aufdatierung einer explorativen Studie zu Prävention und Intervention." ETH Zürich. <https://doi.org/10.3929/ethz-b-000351428>.
- 7 Ní Aoláin, Fionnuala. «Die Schweiz sendet ein fatales Signal in die Welt hinaus» Republik, 17. September 2020. Abgerufen am 11.02.2021. <https://www.republik.ch/2020/09/17/anti-terror-gesetze-uno-sonderbeauftragte-fionnuala-ni-aol-in-interview>.
- 8 Nachrichtendienst des Bundes. "Sicherheit Schweiz 2020 - Lagebericht des Nachrichtendienstes des Bundes." Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS, 2020. <https://www.vbs.admin.ch/de/vbs/organisation/verwaltungseinheiten/nachrichtendienst.detail.document.html/vbs-internet/de/documents/nachrichtendienst/lageberichte/NDB-Lagebericht-2020-d.pdf.html>.
- 9 Am 12. September 2020 sticht ein Mann vor einem Kebab-Restaurant in Morges einen Mann nieder und am 24. November 2020 griff eine Frau zwei weitere Personen in einem Kaufhaus in Lugano an. Bei beiden Vorfällen geht das Fedpol von einem terroristischen Hintergrund aus. Siehe auch Wiget, Yannick «Wenn Terroristen die Schweiz als Ziel haben» Der Bund, 25. November 2020. Abgerufen am 11.02.2021. <https://www.derbund.ch/wenn-terroristen-die-schweiz-als-ziel-haben-320925062696>.
- 10 Radikalisierung ist generell ein umstrittenes Konzept. Der NAP definiert Radikalisierung wie folgt: "Radikalisierung ist ein Prozess, bei dem eine Person immer extremere politische, soziale oder religiöse Bestrebungen annimmt, allenfalls bis hin zum Einsatz von extremer Gewalt, um ihre Ziele zu erreichen."
- 11 Année Politique Suisse. Übereinkommen des Europarates zur Verhütung des Terrorismus / Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen organisierte Kriminalität. Abgerufen am 14.02.2021. https://anneepolitique.swiss/dossiers/852-ubereinkommen-des-europarates-zur-verhutung-des-terrorismus-verstarkung-des-strafrechtlichen-instrumentariums-gegen-organisierte-kriminalitat#sequence_group-852.
- 12 Siehe Definition Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) vom 25. September 2020. Abrufbar unter: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2020/2004/de>.
- 13 Siehe beispielsweise Hicks, Neil. 2005. "The Impact of Counter Terror on the Promotion and Protection of Human Rights: A Global Perspective." Chapter. In *Human Rights in the 'War on Terror'*, edited by Richard Ashby Wilson, 209–24. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511511288.012 oder Duffy, Helen. 2005. "The 'War on Terror' and the Framework of International Law. The 'War on Terror' and the Framework of International Law. Cambridge: Cambridge University Press.
- 14 Siehe beispielsweise Nick J. Sciuolo, „The Ghost in the Global War on Terror: Critical Perspectives and Dangerous Implications for National Security and the Law,“ *Drexel Law Review* 3, no. 2 (Spring 2011): 561-582.
- 15 Ajil, Ahmed, and Manon Jendly. 2020. "Fabriquer Un " Dangereux Ennemi Terroriste " : Une Étude de Cas Suisse Sur Les Implications d'une Prophétie." *Déviance et Société* 44 (4): 633. <https://doi.org/10.3917/ds.444.0115>.
- 16 Das Parlament verabschiedete im Vernehmlassungsverfahren eine Ausnahme für humanitäre Organisationen, da diese neu auch unter die unklare Definition fallen könnten.
- 17 OHCHR. 2020. "Switzerland's new "terror-

- ism" definition sets a dangerous precedent worldwide, UN human rights experts warn". Abgerufen am 21.02.2021. <https://spcomm-reports.ohchr.org/TMResultsBase/Download-PublicCommunicationFile?gld=25305human-rights.ch>.
- 18 Demokratische Juristinnen und Juristen. n.D. "Nein zum PMT: Rechtsstaatliche Prinzipien sind nicht verhandelbar." Abgerufen am 22.02.2021. <https://www.djs-jds.ch/de/djs/aktuell/1848-nein-zum-pmt-rechtsstaatliche-prinzipien-sind-nicht-verhandelbar>.
- 19 Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) vom 25. September 2020, Art. 23e. Abgerufen am 14.02.2021. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2020/2004/de>.
- 20 Schweizerische Eidgenossenschaft. 2015. "Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung." Abgerufen am 10.02.2021. <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/41022.pdf>.
- Sicherheitsverbund Schweiz SVS. 2017. "Nationaler Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus." SVS.
- 21 Thelitz, Nikolai. 2017. 20min. Abgerufen am 14.02.2021. <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2017/2017-12-04.html>.
- 22 TANGRAM40. Bulletin des SRK "Muslimfeindlichkeit: Gesellschaft, Medien und Politik." Eidgenössische Kommission gegen Rassismus. 2017. Abgerufen am 14.03.2021. https://www.ekr.admin.ch/pdf/Tangram_40.pdf#page=37.
- 23 Lyons-Padilla, Sarah, Michele J. Gelfand, Hedieh Mirahmadi, Mehreen Farooq, and Marieke van Egmond. 2015. "Belonging Nowhere: Marginalization & Radicalization Risk among Muslim Immigrants." *Behavioral Science & Policy* 1 (2): 1–12. <https://doi.org/10.1353/bsp.2015.0019>.
- 24 Siehe beispielsweise "Offener Brief von universitären Rechtsexpertinnen und Rechtsexperten." Abgerufen am 15.03.2021. <https://unser-recht.ch/wp-content/uploads/2020/09/PMT-Offener-Brief.pdf>.
- 25 Mohler, Markus. 2021. "Dem PMT-Gesetz fehlt die Verfassungsgrundlage." *sui generis*, 61-71. <https://doi.org/10.21257/sg.169>.
- 26 Siehe Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Malone c. Royaume-Uni*, Antrag n° 8691/79, 2 août 1984, § 67.
- 27 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Ostendorf c. Allemagne*, Antrag n° 15598/09, 7 mars 2013, § 93.
- 28 Siehe Donatsch, Andreas. 2019. "Umgang mit gefährlichen Personen Mögliche gesetzgeberische Lösungen auf Stufe Bund und Kantone" Abgerufen am 15.03.2021. <https://www.kkjpd.ch/files/Dokumente/News/2020/190415%20Gemeinsames%20-%20fedpol%20BKJPD%20%20Rechtsgutachten%20Prof.%20A.%20Donatsch%20%20zum%20Umgang%20mit%20gef%C3%A4hrlichen%20Personen.pdf>.
- 29 Demokratische Juristinnen und Juristen. 2018. "Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (PMT)." Abgerufen am 13.04.2021. https://www.djs-jds.ch/images/2018-03_DJS-Stellungnahme_PMT.pdf.
- 30 Dongois, Nathalie und Lubishtani, Kastriot. «Un droit pénal publicisé dans le contexte de la sécurité nationale à l'épreuve de la menace terroriste» in *Le droit public en mouvement: Mélanges en l'honneur du Professor Etienne Politier*, ed. Véronique Boillet, Anne-Christine Favre und Vincent Martenet (Schulthess, éditions romandes, 2020), 167-189.
- 31 TANGRAM40. Bulletin des SRK. 2017. "Muslimfeindlichkeit: Gesellschaft, Medien und Politik." Eidgenössische Kommission gegen Rassismus. Abgerufen am 15.02.2021. https://www.ekr.admin.ch/pdf/Tangram_40.pdf#page=37.
- 32 Ní Aoláin, Fionnuala. "Die Schweiz sendet ein fatales Signal in die Welt hinaus." *Republik*, 17. September 2020. Abgerufen am 11.02.2021. <https://www.republik.ch/2020/09/17/anti-terror-gesetze-uno-sonderbeauftragte-fionnuala-n-aol-in-interview>.
- 33 Schweizerische Eidgenossenschaft. 2004. "Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Europäischen Polizeiamt". Abgerufen am 21.03.2021. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/oc/2006/181/de>.
- 34 Kundnani, Arun, and Ben Hayes. 2018. "The Globalisation of Countering Violent Extremism Policies: Undermining Human Rights, Instrumentalising Civil Society." SOURCE (Societal Security) Network of Excellence.
- 35 Heath-Kelly, Charlotte. 2017. "The Geography of Pre-Criminal Space: Epidemiological Imaginations of Radicalisation Risk in the UK Prevent Strategy, 2007–2017." *Critical Studies on Terrorism* 10 (2): 297–319. <https://doi.org/10.1080/17539153.2017.1327141>.

Zitieren:

Naji, N. und Schildknecht, D. (2021). Das PMT im globalen Kontext: Die Risiken präventiver Massnahmen im Namen der Sicherheit. Zürich: foraus – Forum Aussenpolitik.

Danksagung:

Wir bedanken uns herzlich bei Evin Yesilöz, Sanija Ameti, Ahmed Ajil und einer anonymen Person für deren wertvolle Rückmeldungen auf frühere Versionen dieser Publikation. Ebenfalls danke an Benno Zogg, Philipp Lutz und David Svarin für die foraus-interne Begleitung dieser Publikation und die hilfreichen Kommentare. Zusätzlich möchten wir unsere Dankbarkeit gegenüber der gesamten Geschäftsstelle von foraus für die Koordination und Unterstützung ausdrücken.

Disclaimer:

Das vorliegende Diskussionspapier gibt die persönliche Meinung der Autorinnen wieder und entspricht nicht zwingend derjenigen des Vereins foraus.

www.foraus.ch

Zürich | foraus – Forum Aussenpolitik | Badenerstrasse 431 | 8003 Zürich
office@foraus.ch | +41 44 501 68 65

Genève | foraus – Forum de politique étrangère | Avenue de France 23 | 1202 Genève
bureau_romandie@foraus.ch | +41 22 559 96 96

IBAN: CH06 0900 0000 6017 6892 9

Bei foraus aktiv werden

Durch das einzigartige Grassroots-Modell des Vereins setzt sich foraus für eine gesellschaftspolitische Zukunft der Schweiz ein und steht für eine konstruktive Aussenpolitik und einen informierten Dialog. Du teilst diese Vision? Werde jetzt bei uns aktiv und unterstütze uns! ●

als Mitglied

Eine Mitgliedschaft in unserem einzigartigen Netzwerk und ein ehrenamtliches Engagement bei foraus stehen jeder und jedem offen. Wir bieten dir Zugang zu einem hochkarätigen Netzwerk, spannenden Persönlichkeiten der Schweizer Aussenpolitik und der Möglichkeit, dein wissenschaftliches Know-How in die öffentliche Debatte zu tragen.

als AutorIn

foraus ermöglicht es dir, Herausforderungen der Schweizer Aussenpolitik konkret anzupacken und bietet dir eine Plattform dafür, deine innovativen Ideen für die Schweizer Aussenpolitik im Rahmen eines Diskussionspapiers oder einer Kurzanalyse zu publizieren.

als GönnerIn

Unser Gönnerverein «Cercle des Donateurs» trägt zur Verbreiterung der Trägerschaft bei und bietet interessierten Persönlichkeiten die Möglichkeit, foraus nachhaltig zu unterstützen und zu fördern.



foraus.ch/mitglied-werden