

PMT – oder «paar Seck Dynamit»

Von Sanija Ameti*

Ein bisher wenig diskutierter aber problematischer Aspekt des PMT ist die repressive Dynamik, die es fast sicher auslösen wird, weil es einerseits sehr übergriffig, andererseits aber sehr wenig griffig ist. Es trägt daher den Keim seiner Verschärfung bereits in sich. Diese Dynamik gilt besonders in Bezug auf die Datenbeschaffung über angebliche Gefährder. Bei allen Risiken, die das Gesetz für den Rechtsstaat mit sich bringt, wird es kaum mehr Sicherheit schaffen, sondern einzig mehr Daten.

1969, als der Terrorismus in Europa im Zuge der 68er-Unruhen Aufschwung erhielt, treibt die Frage des rechtsstaatlichen Umgangs mit terroristischen Gefährdern auch den Rechtswissenschaftler und Chansonnier Mani Matter in seinem Lied „Dynamit“ um.

Einisch ir Nacht won i spät no bi gloffe
D'Bundesterrasse z'düruf gäge hei
Han i e bärtige Kärli atrotte
Und gseh grad, dass dä sech dert, jemers nei
Dass sech dä dert zu nachtschlafener Zyt
Am Bundeshus z'schaffe macht mit Dynamit [...]

Terrorismus erschüttert heute wie damals unsere Gesellschaft. Doch verleitet die technologische Entwicklung mit neuen Überwachungsmöglichkeiten, im Unterscheid zu damals, heute dazu, noch präventiver, bevor überhaupt eine Vorbereitungshandlung vorgenommen wird, gegen diesen vorzugehen. So hat auch das Schweizer Parlament Ende September 2020 das Gesetz über präventiv-polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) verabschiedet. In der Hilflosigkeit, die auf Attentate folgt, ist das Verlangen nach präventiver Gefahrenabwehr verständlich, die Logik dahinter aber zu einfältig: Das gezielte präventive Vorgehen gegen zukünftige Gewaltverbrechen setzt eine flächendeckende Überwachung voraus, etwa über die Kabelaufklärung oder Vorratsdatenspeicherung. Was auf diese Überwachungsmassnahmen folgt sind zunächst mehr Daten, die es auszuwerten gilt. Auf diese Masse an Daten folgt sodann der Einsatz technischer Hilfsmittel durch Polizeibehörden, namentlich Algorithmen, um zukünftige Taten faktisch unschuldiger Personen, sogenannter Gefährder, voraussagen und verhindern zu können. Weil aber nicht alle Gewaltverbrechen vorausgesagt und verhindert, wird auch das Verlangen nach noch mehr Überwachung nie gestillt werden können.

Anti-Terrorismusgesetze im Leerlauf

In Frankreich und Österreich hat sich in diesem Jahr erneut beispielhaft gezeigt, wohin diese Kaskade führt: Seit 2017 hat Frankreich eines der schärfsten Anti-Terrorismusgesetze Europas. Ihm steht seither die ganze Palette an präventiven polizeilichen Zwangsmassnahmen zur Verfügung, die auch die Schweiz ins neue PMT-Gesetz übernommen hat: Meldepflicht, Überwachung, Kontakt- und Ausreiseverbot, präventiver Freiheitsentzug in Form des Hausarrests. Kein anderes Land überwacht radikalisierte Gefährder besser als Frankreich. Dazu hat es eine der nationalen Polizei unterstellte Sondereinheit geschaffen und stellt selbst den Besuch dschihadistischer Webseiten unter Strafe. Trotz präventiver Massnahmen konnten die Attentate vom letzten Herbst in Nizza und Paris nicht verhindert werden: Die Täter waren den Behörden nicht bekannt, gerieten somit nie unter Verdacht. Das Anti-Terrorismusgesetz wurde zum Leerlauf. Als Reaktion auf das Versagen der bestehenden Gesetze verlangte der [Bürgermeister von Nizza gleich nach dem Attentat noch „wirkungsvollere Gesetze“](#), die weitere Überwachungsmassnahmen, namentlich öffentliche Videoüberwachung mit Gesichtserkennung und ein Verbot der Anonymität auf Social Media,.

Nach dem Terroranschlag in Wien debattiert der EU-Ministerrat ein [Verbot der sicheren Verschlüsselung](#) für die Kommunikation auf WhatsApp, Signal und weiteren Diensten. Nach jedem einzelnen Vorkommnis allein in den letzten drei Monaten wurde der Ruf aus der Politik nach schärferen Gesetzen und noch mehr Prävention mittels noch mehr Überwachung lauter. So wurde auch in der Schweiz das Attentat von Lugano instrumentalisiert, um das PMT-Gesetz zu rechtfertigen. Dass [Fedpol von der psychisch kranken Schweizerin wusste, und](#)

[diese als ungefährlich eingestuft hat und nicht weiter observieren wollte](#), obwohl sie 2017 nach Syrien reisen wollte und an der türkischen Grenze abgefangen und zurückgeschickt wurde, schien dabei belanglos. Das Attentat von Lugano wurde aber genauso wie jenes von Wien nur wegen [schwerster Ermittlungsfehler der Behörden](#) möglich und nicht etwa wegen fehlender Gesetze oder Überwachungsbefugnisse. Die Folge dieser Dynamik ist eine Überwachungsendschleife, deren Produkt nicht mehr Sicherheit, sondern mehr Daten sind.

Gefährderdatenbanken ohne gesetzliche Grundlage

Diese Datenflut wird von Algorithmen ausgewertet und so zu einem Verdacht konsolidiert. Die bisherige Erfahrung zeigt, dass [Algorithmen regelmässig Personen falsch verdächtigen](#), die anwendenden Polizeibeamten im Wissen dieser Problematik ein falsches Resultat eher hinnehmen, als das Risiko einzugehen, einen möglichen Gefährder durchsickern zu lassen. Eine umfassende [Studie der Universität St.Gallen vom 10. Dezember 2020](#) kommt zudem zum Schluss, dass die Polizeibehörden sämtlicher Kantone als gefährlich erachtete Personen in einer Gefährderliste registrieren und diese oft unter Zuhilfenahme von Algorithmen identifizieren. Dies erfolge aber ohne gesetzliche Grundlage und damit ohne demokratische Legitimation. Neben der fehlenden Rechtmässigkeit sei auch die Verantwortlichkeit bei der Verwendung der Algorithmen nicht geklärt. Die Studie betont, es solle „sichergestellt werden, dass Algorithmen nur dann eingesetzt werden, wenn die Sinn- und Zweckmässigkeit dies gebietet und die Grundrechte der Einzelnen nicht gefährdet sind.“ Und dass sich nur „auf diese Weise verhindern lässt, dass der Einsatz von Algorithmen mit einer Erosion von Verantwortlichkeiten einhergeht.“

An diesem Punkt der Kaskade wird ersichtlich, wie das PMT-Gesetz sich in das bestehende rechts- und verantwortungslose Konstrukt zur algorithmischen Gefährderbestimmung einbettet, weil im PMT-Gesetz bewusst nicht geklärt wird, wer verantwortlich ist, wenn eine Person fälschlicherweise zum Gefährder erklärt wird: Zunächst erfüllt die Definition des terroristischen Gefährders im PMT-Gesetz nicht die Anforderungen einer genügenden gesetzlichen Grundlage. Entgegen der [fehlerhaften Behauptung des Bundesrates in der Botschaft](#) geht sie weit über die bestehende Definition der terroristischen Aktivität im Nachrichtendienstgesetz hinaus: Während sich in Art. 19 Abs. 2 lit. a des Nachrichtendienstgesetzes die „Verbreitung von Furcht und Schrecken“ zusätzlich auf die Gefährdung von Leib und Leben, der Freiheit von Personen oder des Bestandes und des Funktionierens des Staates in Absatz 2 beschränkt, bezieht sich die „Verbreitung von Furcht und Schrecken“ gemäss Art. 23e des PMT-Gesetzes nur noch auf eine „Bestrebung zur Beeinflussung oder Veränderung der staatlichen Ordnung“. Es wird somit keinerlei Bezug zu einer Straftat oder einer sonstigen Gefährdung mehr verlangt. Konkret bedeutet dies, dass faktisch jede Person ab 12 Jahren zum terroristischen Gefährder konstruiert werden kann, indem die gesammelten Daten zu einer vermeintlich passenden Geschichte gereimt werden, die zum Tatbestand der „Bestrebung zur Beeinflussung oder Veränderung der staatlichen Ordnung“ durch „Verbreitung von Furcht und Schrecken“ passt. Ob der Einsatz von Algorithmen sodann zweck – und verhältnismässig ausgefallen ist, mithin ob die Qualifikation einer Person als Gefährder tatsächlich gerechtfertigt scheint, oder ob es sich lediglich um ein sogenanntes „false positive“ handelt, welches das Prognostikprogramm ausspuckt, liegt einzig im Ermessen – dessen Spielraum grösser nicht sein könnte – der Polizeibehörde. Dieselbe Exekutiv-Behörde, die auch die präventiven Massnahmen verfügt und ausführt, vor allem aber ein Interesse daran hat, so viele Gefährder wie möglich ausfindig zu machen. Untragbar am PMT-Gesetz ist gerade, dass es ausgerechnet an diesem neuralgischen Punkt der Gefährderbestimmung und Verdachtsbegründung keine richterliche Kontrolle vorsieht und damit sowohl willkürliche Grundrechtseingriffe in Kauf nimmt als auch die Gewaltenteilung untergräbt.

Unfreie Schweiz – sichere Schweiz?

Die Folge dieser nicht bestehenden unabhängigen Kontrolle durch die dritte Gewalt, ist eine illusorische Sicherheit. Es ist empirisch belegt, dass präventive Massnahmen bei fälschlicherweise verdächtigten Personen einen [Radikalisierungsprozess überhaupt erst auslösen oder beschleunigen](#) können. Die Illusion wird dennoch aufrechterhalten, gibt sie der Gesellschaft doch zumindest das Gefühl, Politik und Behörden seien nicht hilflos. In der Realität wird der Extremismus nur weiter befeuert, worauf noch schärfere Gesetze verlangt werden, die noch stärker an den tragenden Säulen des Rechtsstaats rütteln. «Die Schweiz hat sich prioritär für die Freiheit und nicht für die Sicherheit entschieden», hatte der ehemalige Nachrichtendienst-Chef Peter Regli noch 2019 in einem NZZ-Interview versichert, als er die Überwachung zur Terrorismusbekämpfung als den Preis bezeichnete, den eine freie Gesellschaft zahlt. Ein Jahr später wirken Reglis Worte nicht mehr wie erleichtertes Lob, sondern wie ein leiser Apell aus der Vergangenheit, den die Illusion der absoluten Sicherheit erstickt hat.

Was isch als Bürger mir da übrigblybe
Als ihm's probiere uszrede, i ha
Ihm afa d'Vorteile alli beschrybe
Vo üsem Staat, eso guet dass i cha
Ds Rütli und d'Freiheit und d'Demokratie
Han i beschworen, är sölls doch la sy

Kommt das Referendum am 14. Januar 2021 nicht zustande bleiben uns nur noch die mahnenden Worte aus der Präambel unserer Bundesverfassung: «Gewiss, dass frei nur ist, wer seine Freiheit gebraucht». Und jene, die mit dem PMT-Gesetz die tragenden Säulen unseres Rechtsstaats gefährden würden zum «bärtigen Kärl» werden, der sich aber nicht mehr aufhalten liesse. Schliesslich «länge fürs z'spränge paar Seck Dynamit.»

* Sanija Ameti, MLaw, forscht an der Universität Bern im Bereich des Öffentlichen und Internationalen Rechts. Sie beschäftigt sich in ihrer Dissertation mit dem Thema "Public-Private Cyber Defence". Sie ist Koordinatorin des Referendumskomitees- Kontakt: sanija.ameti@oefre.unibe.ch