année politique suisse

DOKUMENTATION · ANALYSE · DIFFUSION

Sélection d'article sur la politique suisse

Dossier **Dossier: MPT et mise en œvre des interventions**

Imprimer

Éditeur

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Contributions de

Ackermann, Nadja
Frick, Karin
Lütolf, Lukas
Schmid, Catalina

Citations préféré

Ackermann, Nadja; Frick, Karin; Lütolf, Lukas; Schmid, Catalina 2024. *Sélection d'article sur la politique suisse: Dossier: MPT et mise en œvre des interventions, 2014 - 2022*. Bern: Année Politique Suisse, Institut de science politique, Université de Berne. www.anneepolitique.swiss, téléchargé le 12.10.2024.

Sommaire

Überprüfung von Personendaten im Abrufverfahren (Mo. 14.3001) 1
Kompetenz zur verdeckten Registrierung im SIS. Fedpol muss nicht ausgeschlossen bleiben (Mo. 16.3213) 1
Verbesserungen der Ausschaffungsprozesse und Schutz vor Gefährdern (Po. 17.3044) 2
Zentrale Anlauf- und Koordinationsstelle zur Bekämpfung der organisierten und international tätigen Computerkriminalität (Mo. 17.3497) 2
Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT; BRG 19.032) 3

Abréviations

EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
KVF-NR	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates
SiK-SR	Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates
NDG	Nachrichtendienstgesetz
NGO	Nichtregierungsorganisation
RK-SR	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
SiK-NR	Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates
RK-NR	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats
SEM	Staatssekretariat für Migration
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
KKPKS	Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
VPOD	Schweizerischer Verband des Personals öffentlicher Dienste
GSoA	Gruppe für eine Schweiz ohne Armee
SBK	Schweizer Bischofskonferenz
SIS	Schengener Informationssystem
SSV	Schweizerischer Städteverband
NDB	Nachrichtendienst des Bundes (bis 2010: Strategischer Nachrichtendienst und Dienst für Analyse und Prävention)
RIPOL	Automatisiertes Polizeifahndungssystem
NAP	Nationaler Aktionsplan
Fedpol	Bundesamt für Polizei
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
PMT	Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus

DFJP	Département fédéral de justice et police
ONU	Organisation des Nations unies
CTT-CN	Commission des transports et des télécommunications du Conseil national
CPS-CE	Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats
LRens	Loi sur le renseignement
ONG	Organisation non gouvernementale
CAJ-CE	Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats
CPS-CN	Commission de la politique de sécurité du Conseil national
CAJ-CN	Commission des affaires juridiques du Conseil national
SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations
CrEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CCPCS	Conference des commandants des polices cantonales
CP	Code pénal suisse
USAM	Union suisse des arts et métiers
SSP	syndicats des Services publics
GSsA	Groupe pour une Suisse sans Armée
CES	Conférence des évêques suisses
SIS	Système d'information Schengen
UVS	Union des Villes Suisses
SRC	Service de renseignement de la Confédération (à 2010: Service de renseignement stratégique et Service d'analyse et de prévention)
RIPOL	Recherches informatisées de police
PAN	Plan d'action national
Fedpol	Office fédéral de la police

CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
MPT	Loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme

Überprüfung von Personendaten im Abrufverfahren (Mo. 14.3001)

Police

MOTION
DATE: 08.09.2014
NADJA ACKERMANN

Damit die Wartezeit von angehaltenen Personen verkürzt werden kann, soll die **Transportpolizei** für die Überprüfung von Personalien und zur Identifizierung von Personen in den Abrufrechten von Personendaten dem Grenzwachtkorps gleichgestellt werden. Das Parlament überwies eine Motion der nationalrätlichen Kommission für Verkehr- und Fernmeldewesen an den Bundesrat, der bereits in seiner Antwort diesen Vorstoss einer ähnlich gerichteten, aber unklarer formulierten Motion Glanzmann-Hunkeler (cvp, LU) vorgezogen hatte. [1]

MOTION
DATE: 19.06.2020
CATALINA SCHMID

Im Zuge der Behandlung des Entwurfs des Bundesrates zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) schrieb das Parlament im Sommer 2020 die Motion der KVF-NR für die **Überprüfung von Personendaten im Abrufverfahren durch die Transportpolizei** ab. [2]

Kompetenz zur verdeckten Registrierung im SIS. Fedpol muss nicht ausgeschlossen bleiben (Mo. 16.3213)

Police

MOTION
DATE: 14.09.2016
KARIN FRICK

Auf Antrag des Bundesrates nahm der Nationalrat eine Motion Romano (cvp, TI) an, welche dem Fedpol die Kompetenz zur verdeckten **Registrierung von terroristisch motivierten Reisenden** im Schengener Informationssystem (SIS) geben will. Die verdeckte Ausschreibung im SIS – verdeckt deshalb, weil die betroffene Person über ihre Registrierung nicht in Kenntnis gesetzt wird – stelle ein wichtiges Instrument zur Verhinderung und Aufdeckung von Straftaten dar, so die Ansicht des Motionärs und des Bundesrates. Das neue Nachrichtendienstgesetz sieht diese Kompetenz für den NDB vor, damit dieser die Bedrohungslage im Zusammenhang mit registrierten Personen präventiv einschätzen kann. Für die Ermittlung bei bereits begangenen Straftaten ist jedoch das Fedpol zuständig. Dazu soll auch diese Behörde verdeckte Ausschreibungen im SIS tätigen dürfen. Mit 149 gegen 39 Stimmen aus der SP-Fraktion bei einer Enthaltung stimmte die grosse Kammer dem Vorstoss in der Herbstsession 2016 zu. [3]

MOTION
DATE: 14.12.2016
KARIN FRICK

In der Wintersession 2016 stimmte als Zweitrat auch der Ständerat der Motion Romano (cvp, TI) zur verdeckten **Registrierung von terroristisch motivierten Reisenden** im SIS zu. Neben dem NDB, dessen diesbezügliche Kompetenz im neuen Nachrichtendienstgesetz festgeschrieben ist, wird nun auch das Fedpol die Befugnis erhalten, terroristisch motivierte Reisende verdeckt im SIS auszuschreiben. Ein Vernehmlassungsentwurf für die entsprechende gesetzliche Grundlage soll bis Ende 2017 vorliegen. [4]

MOTION
DATE: 19.06.2020
CATALINA SCHMID

Nach der Veröffentlichung der bundesrätlichen Botschaft zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus im Mai 2019 schrieb das Parlament die Motion Romano (cvp, TI) für die **Registrierung von terroristisch motivierten Reisenden** im Sommer 2020 ab. [5]

Verbesserungen der Ausschaffungsprozesse und Schutz vor Gefährdern (Po. 17.3044)

Sécurité intérieure

POSTULAT
DATE: 08.06.2017
KARIN FRICK

In einem Bericht soll der Bundesrat mögliche **Verbesserungen der Ausschaffungsprozesse und beim Schutz vor Gefährdern**, die nicht ausgeschafft werden können, aufzeigen. Stillschweigend überwies der Ständerat in der Sommersession 2017 ein entsprechendes Postulat Müller (fdp, LU). Der Bundesrat hatte die Annahme des Postulats beantragt, da er sich mit den aufgeworfenen Fragen im Gesetzgebungsprojekt zu den präventiv-polizeilichen Massnahmen zur Terrorismusbekämpfung befasse. [6]

Zentrale Anlauf- und Koordinationsstelle zur Bekämpfung der organisierten und international tätigen Computerkriminalität (Mo. 17.3497)

Criminalité

MOTION
DATE: 29.09.2017
KARIN FRICK

Vor dem Hintergrund der wachsenden Bedrohung durch Cyberkriminalität forderte eine im Sommer 2017 eingereichte Motion Dobler (fdp, SG) die **Schaffung einer zentralen Anlauf- und Koordinationsstelle zur Bekämpfung der organisierten und international tätigen Computerkriminalität**. Der zunehmenden Komplexität und Vielschichtigkeit dieser Art von Bedrohung sei die föderal fragmentierte Strafverfolgung in der Schweiz nicht gewachsen, weshalb es einer zentralen Anlaufstelle beim Bund bedürfe, um die Zusammenarbeit in der Strafverfolgung operativ zu koordinieren, so die Begründung des Motionärs. Dem Antrag des Bundesrates folgend, stimmte der Nationalrat in der Herbstsession 2017 dem Vorstoss stillschweigend zu. [7]

MOTION
DATE: 14.03.2018
CATALINA SCHMID

Nach der einstimmigen Annahme im Nationalrat kam die Motion Dobler (fdp, SG), welche eine **zentrale Anlauf- und Koordinationsstelle zur Bekämpfung der organisierten und international tätigen Computerkriminalität** forderte, im Frühjahr 2018 zur Behandlung in den **Ständerat**. Die Bekämpfung der immer grösser werdenden Herausforderung der digitalen Kriminalität verlange eine stärkere Zentralisierung und Koordinierung bei der Beweiserhebung und -sicherung, begründete die RK-SR ihren einstimmigen Antrag auf Annahme. Wie Justizministerin Simonetta Sommaruga im Rat zustimmend anfügte, betreffe eine solche Anlauf- und Koordinationsstelle sowohl den Bund als auch die Kantone. Aus diesem Grund sei es sinnvoll, diese Zusammenarbeit gesetzlich zu verankern. Im Rahmen des Bundesgesetzes über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT), welches bereits in Vernehmlassung sei, sei eine gesetzliche Grundlage für die Bekämpfung der digitalen Kriminalität zudem vorgesehen. Diese Stossrichtung werde durch die Motion Dobler bestärkt; aus diesem Grund beantrage auch der Bundesrat deren Annahme. Der Ständerat folgte diesen Empfehlungen und nahm die Motion stillschweigend an. [8]

MOTION
DATE: 19.06.2020
CATALINA SCHMID

Im Sommer 2020 **schrieb das Parlament** die Motion Dobler (fdp, SG) für eine **zentrale Anlauf- und Koordinationsstelle zur Bekämpfung der organisierten und international tätigen Computerkriminalität ab**, da der Bundesrat das Anliegen des Vorstosses in seiner Vorlage zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) umgesetzt hatte. [9]

Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT; BRG 19.032)

Sécurité intérieure

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 08.12.2017
KARIN FRICK

Mit der Eröffnung der **Vernehmlassung zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)** stiess der Bundesrat Ende 2017 das dritte und letzte der für jenes Jahr angekündigten Projekte zur Umsetzung der Strategie zur Terrorismusbekämpfung an. Die ersten beiden waren die Vorlage zur Verschärfung des Strafrechts und der Nationale Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus gewesen. Das PMT verstärkt das polizeiliche Instrumentarium zur Gewährleistung der Sicherheit ausserhalb der Strafverfolgung. Dessen präventiv-polizeiliche Massnahmen sollen die nicht-polizeilichen Massnahmen des NAP ergänzen, um die Prävention am Anfang einer Radikalisierung sowie nach dem Strafvollzug zu stärken. Um Terrorismus vorzubeugen, soll das Gesetz radikalisierte Personen einerseits an der Ausreise in ein ausländisches Kampfgebiet hindern sowie sie andererseits von ihrem kriminogenen Umfeld trennen, sodass sie nicht von jenen Bezugspersonen zu einem entsprechenden Verbrechen veranlasst werden. Die neuen Möglichkeiten für den Umgang mit sogenannten Gefährdern – Personen, von denen eine gewisse Gefahr ausgeht, gegen die aber nicht genügend Hinweise für die Eröffnung eines Strafverfahrens vorliegen – umfassen vor allem verwaltungspolizeiliche Massnahmen wie die Pflicht, sich regelmässig auf einem Polizeiposten zu melden, ein Ausreiseverbot, ein Kontaktverbot, die Ein- bzw. Ausgrenzung – d.h. das Verbot, ein bestimmtes Gebiet zu verlassen bzw. zu betreten – und als letztes Mittel Hausarrest. Ergänzend sind Kontroll- und Umsetzungsmassnahmen wie die Mobilfunklokalisierung oder eine elektronische Fussfessel vorgesehen. Die Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz wird zudem als neuer Haftgrund im Hinblick auf eine ausländerrechtliche Wegweisung vorgesehen. Ebenfalls zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung beitragen soll ein besserer Informationsaustausch zwischen dem Grenzwachtkorps, dem Zoll, der Transportpolizei des Bundes, dem SEM, dem NDB sowie dem Fedpol als zuständige Stelle für die Anordnung der im PMT vorgesehenen Massnahmen. Um gegen die kriminellen Netzwerke des Terrorismus vorgehen zu können, die sich über das Internet und die elektronischen Medien organisieren, soll das Fedpol künftig in ebendiesen Kommunikationskanälen verdeckt ermitteln können. Ausserdem sollen Personen, bei denen der Verdacht besteht, sie würden eine schwere Straftat begehen oder planen, im Schengener Informationssystem SIS sowie im nationalen Fahndungssystem RIPOL zur verdeckten Registrierung oder gezielten Kontrolle ausgeschrieben werden können. Die Vernehmlassung dauert bis Ende März 2018. [10]

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 14.09.2018
KARIN FRICK

Von den insgesamt 59 Vernehmlasserinnen und Vernehmlassern, die eine Stellungnahme zum Vorentwurf für ein **Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)** abgegeben hatten, äusserte sich die grosse Mehrheit grundsätzlich zustimmend, wenn auch mit Vorbehalten, zum bundesrätlichen Vorhaben. Zwei Drittel der Teilnehmenden anerkannten, dass gesetzgeberischer Handlungsbedarf in diesem Bereich bestehe. Besonders positiv beurteilt wurden die Ausweitung des Kataloges an präventiv-polizeilichen Massnahmen sowie die anvisierte Zusammenarbeit der kommunalen, kantonalen und eidgenössischen Ebenen. Diese wurde im **Vernehmlassungsbericht** als «zentrale Voraussetzung für die Erkennung, Beurteilung und Verhinderung von terroristischen Straftaten» gewürdigt. Zehn Stellungnahmen fielen indes klar oder eher negativ aus. Die GLP, die Grünen, der SGV, die Menschenrechtsorganisationen Amnesty International, humanrights.ch und grundrechte.ch sowie weitere Organisationen aus juristischen Kreisen lehnten das Gesetzgebungsprojekt ab. Sie argumentierten hauptsächlich, die bereits bestehenden oder sich gerade in Einführung befindenden Massnahmen – darunter das NDG, der NAP gegen Radikalisierung und gewalttätigen Extremismus sowie die sich in Vernehmlassung befindenden Anpassungen des Strafrechts – reichten vorerst aus und müssten zuerst evaluiert werden, bevor weitere massive Eingriffe in die Grundrechte beschlossen würden. Hauptsächlich von den Kantonen wurden ausserdem Vorbehalte zum verfassungsrechtlichen Subsidiaritätsgebot vorgebracht, weil die Anordnung der präventiv-polizeilichen Massnahmen dem Fedpol und nicht den Kantonen obliege. Ebenfalls von den Kantonen kritisiert wurde der vorgesehene kantonale Vollzug der Massnahmen, weil dies bei unterschiedlichen oder fehlenden kantonalen

Rechtsgrundlagen zu Schwierigkeiten führen könne und für sie mit erheblichem koordinatorischem sowie finanziellem Aufwand verbunden sei. Aus rechtsstaatlichen Gründen als bedenklich angesehen wurde überdies die vorgeschlagene Präventivhaft vor der Einleitung eines Strafverfahrens. Vorgeschlagen wurde von der KKJPD dagegen eine sogenannte gesicherte Unterbringung für Gefährder (GUG), um Verurteilte, die nach Verbüssen der Strafe ein konkretes und ernsthaftes Rückfallrisiko aufweisen, nicht in die Freiheit entlassen zu müssen und somit die Öffentlichkeit besser vor Gefährdern schützen zu können. [11]

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 22.05.2019
KARIN FRICK

Nachdem das **Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)** in der Vernehmlassung mehrheitlich positiv beurteilt worden war, brachte der Bundesrat keine grossen Änderungen am Entwurf mehr an und verabschiedete die **Botschaft** im Mai 2019 zuhanden des Parlaments. Mit dem neuen Gesetz wird der Bund nun auf Antrag der Kantone verschiedene Massnahmen wie eine Meldepflicht, ein Kontakt- oder Rayonverbot, ein Ausreiseverbot oder Hausarrest gegen terroristische Gefährder verhängen können. Um die Grundrechte zu schützen, ist die Anordnung von Hausarrest nur als letztes Mittel vorgesehen und setzt gemäss dem Entwurf zusätzlich zur Bewilligung durch das Fedpol eine richterliche Genehmigung voraus. Diese Massnahmen sollen gemäss Botschaft eine «zunehmende Hinwendung zur Gewalt» verhindern und sowohl vor einem Strafverfahren als auch nach Beendigung des Strafvollzugs sowie unter Umständen während des Strafprozesses eingesetzt werden können. Damit in Zukunft sichergestellt ist, dass für terroristische Gefährder bei bevorstehender Ausschaffung eine Ausschaffungshaft angeordnet werden kann, wird die Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz als neuer Haftgrund aufgenommen. Die von der KKJPD vorgeschlagene gesicherte Unterbringung für Gefährder (GUG) nahm der Bundesrat nicht in die Vorlage auf, da ein juristisches Gutachten zum Schluss gekommen war, eine solche Einbehaltung rückfallgefährdeter radikalisierter Personen im Gefängnis, nachdem diese ihre Strafe verbüsst haben, sei nicht mit der EMRK vereinbar. Neu gegenüber der Vernehmlassungsvorlage ist hingegen die Bestimmung, dass rechtskräftig ausgewiesene Ausländerinnen und Ausländer, die nicht in ihr Herkunftsland zurückgebracht werden können, nicht mehr vorläufig aufgenommen werden können und statt Sozialhilfe nur noch Nothilfe erhalten. So soll gewährleistet werden, dass Personen mit einer ausländerrechtlichen Ausweisung nicht besser gestellt sind als solche mit einer strafrechtlichen Landesverweisung. Überdies will der Bundesrat mit der Vorlage die Möglichkeiten zur Informationsbeschaffung und den Informationsaustausch für und zwischen den Behörden verbessern. [12]

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 09.12.2019
KARIN FRICK

Die Terrorismusbekämpfung umfasse, führte Ständerat Daniel Jositsch (sp, ZH) als Berichterstatter der SiK-SR in der Wintersession 2019 vor dem Ratsplenum aus, die drei Elemente des Nachrichtendiensts, der strafrechtlichen Instrumente und der polizeilichen Instrumente. Da der Ständerat die Vorlage zur Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus gerade eben an die Kommission zurückgewiesen habe, müsse man das mit jener über die **polizeilichen Massnahmen zur Terrorismusbekämpfung (PMT)** wohl auch tun, weil «die beiden Vorlagen eine Gesamtheit» bildeten, folgerte Jositsch. Der entsprechende Antrag auf **Rückweisung** mit dem Ziel, die beiden Vorlagen dann gemeinsam behandeln zu können, stammte von Ständerat Roberto Zanetti (sp, SO) und wurde von der Mehrheit der Kantonskammer mit 34 zu 10 Stimmen unterstützt.
Um überhaupt über die Rückweisung befinden zu können, hatte der Rat aber zuerst auf das Geschäft eintreten müssen. In der Eintretensdebatte hatte Ständerat Thomas Minder (parteilos, SH) deutliche Worte für das seiner Meinung nach zu lasche «Kuschelgesetz» gefunden. Obwohl er «von diesen präventiven Soft-Massnahmen nicht begeistert» sei, seien sie immerhin «besser als gar nichts», hatte er seine Absicht begründet, dennoch einzutreten. Sowohl Kommissionssprecher Jositsch als auch Bundesrätin Karin Keller-Sutter hatten der Kritik entgegengesetzt, man habe die innerhalb der Grenzen des Rechtsstaats gelegenen Möglichkeiten ausgeschöpft. Die von Minder geforderte Präventivhaft für terroristische Gefährderinnen und Gefährder bedeute letztlich, Personen aufgrund ihrer Gesinnung zu inhaftieren. «Man muss sich immer überlegen, wie es wäre, wenn ein solches Instrument in den Händen des politischen Gegners wäre. Das möchte ich mir also nicht unbedingt vorstellen müssen», so die Justizministerin. [13]

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 09.03.2020
KARIN FRICK

Nachdem die SiK-SR das **Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Terrorismusbekämpfung (PMT)** unter Berücksichtigung eines Mitberichts der RK-SR erneut beraten, ihren Standpunkt aber nur minimal angepasst hatte, widmete sich in der Frühjahrssession 2020 der Ständerat als **Erstrat** dem Geschäft. Wie Kommissionssprecher Daniel Jositsch (sp, ZH) einleitend anmerkte, habe die sicherheitspolitische Kommission weitgehend das Konzept des Bundesrates übernommen. Die beiden Streitpunkte der Vorlage waren der Hausarrest und die Altersgrenze für die Massnahmen.
Beim Hausarrest, der als ultima ratio dienen soll, wenn andere, mildere präventiv-polizeiliche Massnahmen wie ein Kontakt- oder Rayonverbot nicht gewirkt haben, sah der Entwurf des Bundesrates die Möglichkeit zur Gewährung von Ausnahmen aus medizinischen Gründen, zu Erwerbs- und Bildungszwecken, zur Ausübung der Glaubensfreiheit und zur Wahrnehmung von familiären Verpflichtungen vor. Während die grosse Mehrheit der konsultierten RK-SR dieses Konzept unterstützt hatte, beantragte die Mehrheit der vorberatenden SiK-SR die Streichung aller Ausnahmegründe bis auf die medizinischen Gründe. Sie wollte der Öffentlichkeit den bestmöglichen Schutz vor gefährlichen Personen bieten, denn Hausarrest komme überhaupt erst in Frage, wenn von einer Person eine konkrete Gefahr ausgehe und diese gegen mildere Massnahmen bereits verstossen habe. Eine Minderheit Dittli (fdp, UR) beantragte hingegen, bei der bundesrätlichen Version zu bleiben, da Ausnahmen einerseits nur aus wichtigen Gründen gewährt werden könnten und somit kein genereller Anspruch darauf bestehe und da andererseits der Verzicht auf diese Möglichkeiten den Hausarrest einer Präventivhaft sehr nahe kommen lasse, was im Hinblick auf die EMRK problematisch wäre. Bundesrätin Karin Keller-Sutter betonte, dass der Hausarrest, um die Verhältnismässigkeit zu wahren, die Kontakte zur Aussenwelt und das soziale Leben nicht unnötig einschränken dürfe und dass sie überdies durch die Ausnahmen keine Sicherheitslücken befürchte. Weiter sah der Entwurf des Bundesrates vor, den Hausarrest auf maximal neun Monate zu begrenzen, was auch eine Minderheit Juillard (cvp, JU) so handhaben wollte. Die Kommissionsmehrheit schlug ihrem Rat stattdessen eine unbegrenzte Verlängerungsmöglichkeit vor, mit dem Argument, die Massnahme müsse so lange aufrechterhalten werden können, bis die betroffene Person nicht mehr gefährlich sei. Justizministerin Keller-Sutter erachtete die unbefristete Dauer jedoch als nicht verhältnismässig und wahrscheinlich auch nicht EMRK-konform. In beiden Fragen folgte die Ratsmehrheit schliesslich den Minderheitsanträgen und liess es beim bundesrätlichen Entwurf bewenden.
Diskussionsbedarf bestand zum Zweiten noch bei der Frage, auf Personen welchen Alters die präventiv-polizeilichen Massnahmen angewendet werden können. Während der Bundesrat eine Altersgrenze von 15 Jahren für den Hausarrest und von 12 Jahren für die übrigen Massnahmen vorgesehen hatte, beantragte eine Minderheit Zopfi (gp, GL), die Grenze für alle PMT-Massnahmen bei 18 Jahren festzulegen, blieb damit jedoch chancenlos. Die Ratsmehrheit blieb auch hier bei der bundesrätlichen Version, weil durchaus auch Minderjährige radikalisiert sein und terroristische Aktivitäten planen oder ausführen könnten, so die Argumentation der Justizministerin. Sie versicherte gleichzeitig, dass bei Minderjährigen in der Interessenabwägung erzieherischen und Kindesschutzmassnahmen grundsätzlich Vorrang vor präventiv-polizeilichen Massnahmen beigemessen werde.
In den grossen Streitpunkten auf der Linie des Bundesrates verbleibend hiess der Ständerat die Vorlage in der Gesamtabstimmung mit 35 zu 5 Stimmen bei 2 Enthaltungen gut und stimmte der Abschreibung diverser Vorstösse stillschweigend zu. [14]

DÉBAT PUBLIC
DATE: 17.06.2020
KARIN FRICK

Der Ständerat hatte in der Frühjahrssession 2020 die vom Bundesrat vorgeschlagenen **polizeilichen Massnahmen zur Terrorismusbekämpfung (PMT)** weitgehend unverändert übernommen. Damit sollen terroristische Gefährderinnen und Gefährder als letztes Mittel unter Hausarrest gestellt werden können, auch wenn sie noch minderjährig sind. Daran entzündete sich nachfolgend eine öffentliche Debatte über die **Rechtsstaatlichkeit** solcher Massnahmen. Wer ein Gefährder oder eine Gefährderin ist, sei nur «äusserst schwammig» definiert, monierte die WOZ, und es sei beängstigend, «wie sorglos die ParlamentarierInnen mit den Grundrechten umgehen». Weiter lastete die Zeitung der Kantonskammer «Arbeitsverweigerung» an, weil sie sich nicht mit diesen grundlegenden Fragen auseinandergesetzt habe. Kritisch ausgefallen ist, wie die Presse im Mai berichtete, auch ein Rechtsgutachten, das vom Bund und den Kantonen in Auftrag gegeben worden war. Darin warnte Rechtsprofessor Andreas Donatsch vor einer Verletzung der EMRK – dass ein Mensch als gefährlich eingestuft werde, genüge nicht, um ihn einzusperren. Zum selben Schluss kamen sowohl das UNO-

Hochkommissariat für Menschenrechte als auch die Menschenrechtskommissarin des Europarates, Dunja Mijatovi. Man befürchte, «dass die Anwendung dieses Gesetzes zu erheblichen Verletzungen der Menschen- und Grundrechte führt», zitierte beispielsweise der «Sonntags-Blick» aus dem Schreiben an den Bundesrat, das fünf UNO-Sonderberichterstatter unterzeichnet hatten. Die unpräzisen Formulierungen bzw. das vage Konzept des «potenziellen Terroristen» bereiteten das Feld für willkürliche Freiheitsentzüge und die vorgesehenen Massnahmen seien so weder mit der EMRK noch – da zum Teil schon ab 12 Jahren angedacht – mit der UNO-Kinderrechtskonvention vereinbar, lautete die **internationale Schelte**. Europaratskommissarin Mijatovi forderte die Schweizer Parlamentarierinnen und Parlamentarier zudem in einem Brief auf, «ihr Vorhaben zu revidieren», wie «Le Temps» berichtete.
Die SiK-NR goss unterdessen munter Öl ins Feuer, als sie ungeachtet der Kritik am bundesrätlichen Entwurf diesen noch verschärfte. In ihrer Sitzung Mitte Mai 2020 ergänzte sie die polizeilichen Massnahmen mit 11 zu 10 Stimmen bei 4 Enthaltungen um eine sogenannte gesicherte Unterbringung von Gefährdern (GUG), d.h. eine Präventivhaft für Personen, die keine Straftat begangen haben, denen der Nachrichtendienst dies aber zutraut. Sie wolle damit eine vom Nationalrat 2018 angenommene entsprechende Motion 16.3673 umsetzen, war ihrer Medienmitteilung zu entnehmen. Die Aargauer Zeitung kommentierte diesen Entscheid in Anbetracht der Debatte um die Rechtsstaatlichkeit des – im Vergleich zur Haft weniger einschneidenden – Hausarrests als «überraschend». Als Anführer der starken Minderheit, die sich in der Kommission gegen die Präventivhaft stellte, liessen die Medien Nationalrat Beat Flach (glp, AG) zu Wort kommen: Ein liberaler Rechtsstaat müsse andere – auch «verrückt andere» – Meinungen zulassen, denn wenn wir unsere Grundwerte über Bord würfen, hätten die Terroristen uns «in die Knie gezwungen», so Flach gegenüber der Aargauer Zeitung. Relativierend äusserte sich in derselben Zeitung dagegen Kommissionspräsidentin Ida Glanzmann-Hunkeler (cvp, LU): «Damit man in der Schweiz als Gefährder eingestuft wird, braucht es mehr als eine extreme Meinungsäusserung.»
Bevor sich in der Sommersession 2020 der Nationalrat mit dem Geschäft befassen wird, sprachen sich in der Presse Vertreterinnen und Vertreter von Menschenrechtsorganisationen sowie Kinder- und Grundrechtsexperten noch einmal vehement gegen die umstrittenen Massnahmen aus. Bei der Terrorbekämpfung dürften die Menschenrechte nicht aussen vor bleiben, forderten sie unisono. Ausserdem habe die Schweiz mit Genf als «UNO-Menschenrechtshauptstadt» durchaus einen Ruf zu verlieren, gab eine Vertreterin von Amnesty International gegenüber dem «Corriere del Ticino» zu bedenken. [15]

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 19.06.2020
KARIN FRICK

In der Sommersession 2020 befasste sich der Nationalrat als **Zweitrat** mit dem **Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Terrorismusbekämpfung (PMT)**. In der langen Eintretensdebatte wurden die grundsätzlichen Fragen erörtert, ob die vorgesehenen Massnahmen mit den Menschenrechten vereinbar seien und ob es sie überhaupt brauche. Während die Fraktionen der Grünliberalen, der Grünen und der Sozialdemokraten beide Fragen entschieden verneinten, zeigte sich die bürgerliche Ratsseite sowohl von der Notwendigkeit als auch von der Völkerrechtskonformität des Gesetzes vollkommen überzeugt. GLP-Nationalrätin Katja Christ (glp, BS) beantragte Nichteintreten, weil die Gesetzesvorlage die Schweiz nicht sicherer mache, sondern den Rechtsstaat untergrabe. «Rund achtzig Nichtregierungsorganisationen sowie namhafte Straf- und Völkerrechtler» seien sich darin einig, dass mit den geplanten Massnahmen «eine Grenze überschritten» werde, nahm Christ auf die mediale Diskussion im Vorfeld der Ratsdebatte Bezug und warnte pathetisch: «Die Freiheit stirbt mit Sicherheit». Ins gleiche Horn blies Grünen-Vertreterin Marionna Schlatter (gp, ZH), die das Geschäft an den Bundesrat zurückweisen wollte. Sie forderte, die unklare Definition des Gefährders müsse überarbeitet werden, «denn weder Sie noch sonst jemand kann das Gegenteil beweisen, wenn ihr oder ihm vorgeworfen wird, potenziell gefährlich zu sein.» Gerade die Grundrechte seien «unser stärkstes Schutzschild» im Kampf gegen den Terrorismus und sie hoffe deshalb, dass die öffentliche Kritik der Menschenrechtsbeauftragten des Europarats sowie der UNO-Sonderberichterstatter «in diesem Saal etwas bewegt» habe. Dasselbe postulierte die Sozialdemokratin Franziska Roth (sp, SO), die ebenfalls einen Rückweisungsantrag stellte. Das Gesetz gefährde «das, was wir eigentlich vor Terrorismus schützen wollen, und das ist, gelinde gesagt, Stumpfsinn», polterte sie. Der Bundesrat müsse die vorgeschlagenen Massnahmen – insbesondere jene, die Kinder und Jugendliche betreffen, was «der Schweiz nicht würdig» sei – deshalb auf Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung und mit dem Völkerrecht sowie auf ihre Notwendigkeit prüfen und einen Mitbericht der RK-

NR einfordern. Kommissionssprecher Mauro Tuena (svp, ZH) plädierte dagegen für Eintreten und gegen die Rückweisungen, denn die Verschärfungen seien angesichts der terroristischen Bedrohungslage dringend notwendig. «Mit diesen Präventivmassnahmen können Menschenleben gerettet werden», appellierte er an das Ratsplenum. SVP-Fraktionssprecher Jean-Luc Addor (svp, VS) erklärte, die Schweiz befinde sich gegenüber dem Terrorismus in einer «Situation der legitimen Selbstverteidigung» und dass Kinder von Terrorgruppen benutzt würden, sei «eine traurige Realität». Dass internationale Menschenrechtsinstitutionen die Schweiz öffentlich kritisiert hatten, oder in seinen Worten sich «mit mindestens zweifelhafter Legitimität» für «berechtigt» gehalten hätten, den Volksvertretern eines souveränen Staats «eine Predigt zu halten» und ihnen zu «erklären», was sie tun dürften und was nicht, bezeichnete er indes als «einigermassen originell». FDP-Sprecher Rocco Cattaneo (fdp, TI) hob hervor, dass mit diesem Gesetz die kantonalen und kommunalen Polizeikorps «endlich» die Möglichkeit erhielten, schnell zu reagieren. Alois Gmür (cvp, SZ) legte die Position der Mitte-Fraktion so dar, dass es eben «gewisse Opfer» brauche, «wenn man tatsächlich mehr Sicherheit will», worauf ihm SP-Nationalrat Fabian Molina (sp, ZH) die rhetorische Frage stellte, ob es dann nicht am sinnvollsten wäre, «dass man alle Männer von 15 bis 50 Jahren präventiv unter Hausarrest stellen würde, um die Anzahl der Delikte gegen Leib und Leben auf nahezu null zu reduzieren». Mit vielen Fragen konfrontiert wurde auch Bundesrätin Karin Keller-Sutter, die in ihrem Votum die Notwendigkeit der Vorlage betonte und mehrfach bekräftigte, der Bundesrat habe die Grundrechtsfragen «vertieft und sorgfältig geprüft». Die international geäusserten Bedenken teile sie nicht und erachte sie als «unbegründet», erläuterte sie. Es handle sich dabei um «eine politische Stellungnahme», die aber «rechtlich nicht sehr präzis» und eher «Ausdruck einer allgemeinen Sorge» gewesen sei.
Nach einem langen, veritablen Schlagabtausch zwischen dem befürwortenden und dem ablehnenden Lager trat der Nationalrat schliesslich mit 107 zu 84 Stimmen bei einer Enthaltung auf das Geschäft ein. Die beiden Rückweisungsanträge wurden mit 85 zu 106 Stimmen (1 Enthaltung) respektive 85 zu 105 Stimmen (2 Enthaltungen) abgelehnt. Es standen sich dabei das links-grün-grünliberale und das bürgerliche Lager jeweils geschlossen gegenüber. In der Detailberatung brachte das links-grüne Lager etliche Minderheitsanträge zur Abschwächung der Vorlage ein, die allesamt scheiterten. Ebenso erfolglos blieb der einzige Änderungsantrag der Kommissionsmehrheit, die einen neuen Artikel zur sogenannten gesicherten Unterbringung von Gefährdern (GUG) einbringen wollte. Mit diesem Artikel könnten «klar Leben gerettet werden», argumentierte Kommissionssprecher Tuena, während die Kommissionsminderheit um Beat Flach (glp, AG) betonte, diese Massnahme sei nicht EMRK-konform. Auch nach Ansicht des Bundesrates gehe eine solche Präventivhaft – im Gegensatz zum Hausarrest als ultima ratio – «tatsächlich zu weit», weshalb der Bundesrat trotz Bitten der Kantone ausdrücklich auf die GUG verzichtet habe, wie die Justizministerin ausführte. Mit 113 zu 78 Stimmen bei 2 Enthaltungen folgte der Nationalrat der Minderheit und lehnte die Präventivhaft ab – dies, weil sich hier zusätzlich zur links-grünen Ratsseite auch die grosse Mehrheit der FDP-Fraktion sowie eine Minderheit der Mitte-Fraktion zum Nein-Lager gesellten. Somit nahm die grosse Kammer die inhaltlich unveränderte Vorlage – es wurden jedoch einige redaktionelle Anpassungen vorgenommen – in der Gesamtabstimmung mit 111 zu 86 Stimmen ohne Enthaltungen an. Abgelehnt hatten das Gesetz die geschlossenen Fraktionen der SP, der Grünen und der Grünliberalen sowie SVP-Nationalrat Pirmin Schwander (svp, SZ). [16]

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 25.09.2020
KARIN FRICK

Obschon das **Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Terrorismusbekämpfung (PMT)** äusserst umstritten war – insbesondere die Definition des Gefährders bzw. der Gefährderin, die Präventivhaft, die schliesslich keinen Eingang ins Gesetz gefunden hatte, und die Anwendbarkeit der Massnahmen auf Minderjährige hatten für heftige Diskussionen gesorgt –, resultierten aus der ersten parlamentarischen Beratungsrunde keine inhaltlichen Differenzen zwischen den beiden Räten. In die Differenzbereinigung musste das Geschäft nur, weil der Nationalrat noch einige sprachliche Anpassungen am französischen Text vorgenommen hatte, die der Ständerat in der Herbstsession 2020 allesamt stillschweigend guthiess. Der Mangel an Differenzen ging jedoch überhaupt nicht mit einem Mangel an Kontroverse einher. In den Schlussabstimmungen brachte das links-grün-grünliberale Lager seinen Unmut über das seiner Ansicht nach grundrechtsmissachtende Gesetz zum Ausdruck, indem es ihm (von drei Abweichlern im Ständerat abgesehen) einhellig eine Abfuhr erteilte. Bedingt durch die bürgerlichen Ratsmehrheiten wurde die Vorlage dennoch komfortabel angenommen, im Ständerat mit 33 zu 11 und im Nationalrat mit 112 zu 84 Stimmen.
Die gegen Ende geräuscharme parlamentarische Debatte wurde in den Medien von

einigen Warnschüssen des gegnerischen Lagers begleitet. Die Jungen Grünen empörten sich bereits im Sommer, dass das Parlament ein Gesetz verabschiede, das dreifach gegen geltendes Recht verstosse, nämlich gegen die UNO-Kinderrechtskonvention, die schweizerische Bundesverfassung und das Europäische Übereinkommen über die Ausübung von Kinderrechten. Der Gesetzestext, der die Massnahmen bereits für Kinder ab zwölf Jahren vorsehe, sei «inakzeptabel». Um Druck auszuüben, wollten sie den Expertenausschuss der UNO, der die Umsetzung der Kinderrechtskonvention überwacht, auf die Angelegenheit aufmerksam machen, erklärten sie gegenüber «Le Temps». Die WOZ sah im Parlamentsbeschluss vor allem ein Produkt der Angst vor Terroristinnen und Terroristen, deren Geschäft im Schüren von Angst bestehe und die es offenbar geschafft hätten, das Handeln der Parlamentsmehrheit zu bestimmen. In einem offenen Brief, aus dem «La Liberté» zitierte, brachten 63 Rechtsprofessorinnen und -professoren ihre Bedenken zum Ausdruck, dass das Gesetz der Willkür Tür und Tor öffne und die Rechtsstaatlichkeit untergrabe. Mit den vorgesehenen Massnahmen, die nur auf Indizien gestützt verhängt würden, und zwar ohne dass eine Straftat vorliege, gebe man sich der Illusion hin, etwas gegen den Terrorismus zu tun, was aber ein Trugschluss sei, erklärte Nadja Capus, eine der unterzeichnenden Professorinnen. Wie dieselbe Zeitung weiter berichtete, machte auch die NGO-Plattform Menschenrechte Schweiz mobil gegen das Gesetz. Handkehrum überlegte die NZZ, ob durch die neuen präventiv-polizeilichen Massnahmen Taten wie die Mitte September von einem der Bundesanwaltschaft bekannten Islamisten verübte Messerattacke von Morges verhindert werden könnten. [17]

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 07.10.2020
KARIN FRICK

Knapp zwei Wochen nach den Schlussabstimmungen zum **Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Terrorismusbekämpfung (PMT)** gaben die Jungen Grünen, die Juso und die Junge GLP zusammen mit der Piratenpartei und dem Chaos Computer Club bekannt, gegen das von links-grün heftig kritisierte Gesetz das **Referendum** zu ergreifen. Die Massnahmen gegen potenziell gefährliche Personen, die jedoch keine Straftat begangen haben, seien ein «Frontalangriff auf den Rechtsstaat», wie die Presse das Komitee zitierte. In einem Rechtsstaat sei es unabdingbar, dass die Polizei einem Gericht plausibel erklären müsse, warum eine Massnahme nötig sei, bevor sie angeordnet werde; diese Entscheidung unterliege nun aber dem Gutdünken der Polizei, die auf Basis blosser Indizien handeln könne. Jeder und Jede könne so zum terroristischen Gefährder bzw. zur terroristischen Gefährderin gemacht werden. Weiter erachteten es die PMT-Gegnerinnen und -Gegner als fraglich, ob das Gesetz überhaupt mehr Sicherheit bringe. Wer wirklich einen Terroranschlag plane, lasse sich von einer Fussfessel oder von Hausarrest auch nicht aufhalten, argumentierten sie. Die Referendumsfrist läuft bis am 14. Januar 2021. [18]

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 03.03.2021
KARIN FRICK

Mitte Januar 2021 reichte das Referendumskomitee gegen das PMT-Gesetz, bestehend aus der Jungen GLP, den Jungen Grünen, den Juso und der Piratenpartei, rund 87'800 Unterschriften bei der Bundeskanzlei ein. Weitere etwa 55'000 Unterschriften steuerte der coronamassnahmenkritische Verein «Freunde der Verfassung» bei. Insgesamt zählte das **Referendum gegen die PMT-Vorlage** somit ungefähr 142'800 eingereichte Unterschriften. Die «Freunde der Verfassung» hatten sich Medienberichten zufolge erst im Dezember 2020, als das von ihnen angeführte Referendum gegen das Covid-19-Gesetz auf sichtlich gutem Weg war, entschieden, sich auch gegen die polizeilichen Massnahmen zur Terrorismusbekämpfung zu engagieren. Vorstandsmitglied Michael Bubendorf erklärte gegenüber dem Tages-Anzeiger, man wolle auch hier gegen den Staat vorgehen, der die Freiheit der Bürger einschränke. Wie die Koordinatorin des Referendumskomitees Sanija Ameti (jglp) derselben Zeitung gestand, war die unverhoffte Unterstützung für das Komitee «wie ein Weihnachtswunder» gekommen – zu einem Zeitpunkt, als das Komitee mit 18'000 gesammelten Unterschriften so weit vom Ziel entfernt war, dass es darüber nachdachte, die Sammlung abzubrechen. Infolgedessen habe auch bei den Jungparteien ein «eigentlicher Unterschriftenboom» eingesetzt, berichtete die Aargauer Zeitung. Dennoch distanzierten sich die Jungparteien öffentlich von den «Freunden der Verfassung» und lehnten eine Zusammenarbeit aufgrund der grossen politischen Differenzen ab. So kam es, dass die beiden Organisationen ihre Unterschriften schliesslich getrennt voneinander einreichten. Anfang März bestätigte die Bundeskanzlei offiziell das **Zustandekommen** des Referendums mit 76'926 gültigen Unterschriften. Aufgrund der Corona-Pandemie hatte die Bundeskanzlei nur einen Teil der eingereichten Unterschriften bescheinigen lassen. Als Abstimmungstermin wurde der 13. Juni 2021 festgelegt. [19]

Noch vor dem offiziellen Startschuss zum **Abstimmungskampf** sorgte das **Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Terrorismusbekämpfung (PMT)** bereits für Schlagzeilen. Die Jungfreisinnigen, welche dem PMT kritisch gegenüberstanden, erreichten durch öffentlichen Druck eine ausserordentliche Delegiertenversammlung ihrer Mutterpartei zur erneuten Parolenfassung, nachdem die FDP-Parteileitung zuvor ohne Befragung der Delegierten die Ja-Empfehlung beschlossen hatte. Schliesslich unterstützten die Delegierten das Gesetz jedoch mit grosser Mehrheit. Auf der anderen Seite sprach sich SVP-Nationalrat Lukas Reimann (svp, SG) früh, entgegen der SVP-Parteiparole und seinem eigenen Abstimmungsverhalten im Nationalrat, öffentlich gegen das Gesetz aus und warnte vor einem «Blankoscheck» für die Strafverfolgung. Ähnlich klang der Tenor einer grossen Koalition von NGOs, die zusätzlich Bedenken zu einer potenziellen Ausweitung des Terrorbegriffs auf unliebsamen Aktivismus äusserte.

Zum offiziellen Start des Abstimmungskampfes Anfang April präsentierten die Befürworterinnen und Befürworter der Vorlage ihre wichtigsten Argumente. Das PMT schliesse eine wichtige Sicherheitslücke und ermögliche es der Strafverfolgung, präventiv einzugreifen, bevor eine terroristische Tat geschehe, führte Justizministerin Karin Keller-Sutter aus. Es wurde betont, dass die **Terrorgefahr** in der Schweiz, wenn auch bis jetzt glücklicherweise unsichtbar, real und nicht unwahrscheinlich sei. Die Massnahmen seien zudem verhältnismässig, befristet, vor Gericht anfechtbar und somit mit dem schweizerischen Recht zu vereinbaren und nichts grundsätzlich Neues. So gebe es polizeiliche Kontakt- und Rayonverbote bereits für Hooligans oder in Fällen von häuslicher Gewalt. Die Ja-Parole beschlossen hatte eine Koalition aus den Mitte-Rechts-Parteien und der linken Basler Kantonalpartei BastA!.

Die **Verhältnismässigkeit** des Gesetzes wurde von der Gegnerschaft bezweifelt. Diese sprach von schweren Grundrechtseingriffen und einem Angriff auf die Rechtsstaatlichkeit, da mutmassliche Gefährderinnen und Gefährder ihre Ungefährlichkeit beweisen müssten und somit die Unschuldsvermutung ausgehebelt würde. Durch die potenzielle Anwendung vieler Regelungen auf Jugendliche ab 12 Jahren werde zudem der Jugendschutz nicht gewährleistet. Die angedachten Polizeikompetenzen seien zu umfangreich und die Terrorismusdefinition zu weit gefasst. Laut denjenigen Jungparteien, die das Referendum ergriffen hatten, erhöhe diese Kompetenzerweiterung das Potenzial einer unzulässigen Anwendung aus rassistischen, anti-muslimischen oder politischen Motiven. Die Jungparteien verwiesen dabei zur Veranschaulichung auf die Fichenaffäre der 80er Jahre. Nebst den Jungparteien und dem coronamassnahmenkritischen Verein «Freunde der Verfassung», die unabhängig voneinander das Referendum ergriffen hatten, entschlossen sich auch die links-grünen Parteien, die GLP sowie NGOs aus dem Menschenrechts- und Digitalisierungsbereich für die Nein-Parole. Schützenhilfe erhielten die kritischen Stimmen vom UNO-Sonderberichterstatter für Folter, der sich ebenfalls gegen das Gesetz aussprach. Der Menschenrechtsanwalt Philip Stolkin kündigte zeitgleich öffentlich an, das Gesetz, sollte es in der Volksabstimmung angenommen werden, vor dem EGMR in Strassburg anfechten zu wollen.

Breit medial diskutiert wurde ein vom EJPD veröffentlichter **Rechtsvergleich** der Gesetzeslage zur Terrorprävention in sieben europäischen Staaten. Vergleichbare eigenständige Gesetze zur Terrorbekämpfung seien nur in Frankreich und Grossbritannien zu finden. Laut NZZ bewege sich das PMT bezüglich der Regelung des Hausarrestes im internationalen Vergleich am «oberen Ende der Skala», in den anderen Bereichen jedoch im Mittelfeld.

Während sich der Zürcher SP-Regierungsrat Mario Fehr Mitte Mai öffentlich für das PMT aussprach, reichten neun ehemalige Staatsanwältinnen und Staatsanwälte einen **Rekurs** gegen die nationale Abstimmung beim Tessiner Staatsrat ein. Wie der Corriere del Ticino berichtete, bemängelten Sie «offensichtliche Verfahrensunregelmässigkeiten» im Bundesbüchlein, welches falsche Informationen verbreite, somit die freie Meinungsbildung erschwere und «das verfassungsmässige Recht auf den Schutz der freien Meinungsbildung gefährden und schädigen» würde. Zudem suggeriere die behördliche Kommunikation, dass die Polizei ohne PMT erst eingreifen könne, wenn ein Terroranschlag verübt worden sei, das widerspreche aber klar der Rechtslage. Die behauptete Lücke in der Terrorabwehr existiere gar nicht. Mit dem Rekurs sollte die Abstimmung suspendiert und auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden. Geschehe dies nicht, sei das Abstimmungsresultat zu annullieren, da es durch Unregelmässigkeiten verzerrt worden sein könnte, so die Forderung der Rekurrentinnen und Rekurrenten, wie der «Corriere del Ticino» berichtete. Daraufhin folgten weitere

Stimmrechtsbeschwerden in den Kantonen Luzern, Obwalden, Thurgau, Genf und Zürich. Als führende Stimme des Gegenkomitees warf Sanija Ameti (glp, ZH) der Justizministerin öffentlich Irreführung vor: Karin Keller-Sutter unterschlage der Öffentlichkeit, dass das von ihr viel zitierte Gutachten, das die EMRK-Konformität der Massnahmen bestätigen soll, den Hausarrest als nicht zulässig ansehe. Des Weiteren rief die Piratenpartei über ihre Webseite Stimmberechtigte dazu auf, als Privatpersonen in ihrem jeweiligen Wohnkanton Abstimmungsbeschwerden einzureichen. Rund 500 Beschwerden resultierten aus diesem Aufruf, unter anderem von Persönlichkeiten wie Alt-Ständerat Dick Marty (fdp, TI), Alt-Bundesrichter Niccolò Raselli (sp) und Nationalrat Christian Dandrès (sp, GE).

Öffentlich **Gegensteuer** gab der als «Kronzeuge von Justizministerin Karin Keller-Sutter» bezeichnete Strafrechtsprofessor Andreas Donatsch in der Aargauer Zeitung, indem er das PMT weiterhin als verhältnismässig und mit der EMRK vereinbar vertrat. Ihm zu Hilfe kamen KKPKS-Präsident Markus Burkhard ebenfalls in der Aargauer Zeitung und Fedpol-Direktorin Nicoletta della Valle im Sonntagsblick, die erneut betonten, die Polizei sei auf die angedachten erweiterten Kompetenzen für die Terrorprävention angewiesen.

Rund zwei Wochen vor dem Abstimmungssonntag flammte die mediale Debatte um **präventive Eingriffe** der Polizei, die mit dem PMT zunehmen könnten, nochmals stark auf. Grund dafür waren Hausdurchsuchungen und daraus folgende Verhaftungen von zwei Waadtländer Klimaaktivisten durch die Bundeskriminalpolizei, deren Einsatz laut Tagesanzeiger und Blick persönlich von Karin Keller-Sutter genehmigt worden sei. Der Waadtländer Klimastreik hatte im Sommer 2020 in einem offenen Brief an den Bundesrat einen Militärstreik zugunsten des Klimas gefordert, worauf die Behörden den Aktivisten vorwarfen, zur strafbaren Verweigerung des Militärdienstes aufgerufen zu haben. Die Gegnerschaft des PMT reagierte umgehend auf das Ereignis. So kündete beispielsweise Aline Trede (gp, BE) eine parlamentarische Initiative an, um den Artikel 276 im StGb, welcher öffentlichen Aufrufe zum Ungehorsam gegen militärische Befehle oder zu Dienstverletzungen verbietet, zu streichen. Zudem fand am Samstag des letzten Maiwochenendes in Lausanne eine Demonstration mit rund 2'000 Teilnehmenden gegen das PMT statt. Zur Kundgebung riefen unter anderem der Klimastreik, der feministische Streik, die Juso und die Grünen auf.

In den vor dem Abstimmungstermin publizierten Umfragen wurde das PMT von jeweils rund zwei Drittel der Befragten unterstützt. Die höchste Unterstützung erhielt das PMT unter den Wählenden der bürgerlichen Parteien (SVP, FDP, Mitte und GLP), knappe Nein-Mehrheiten zeigten sich bei den Wählenden der Grünen und der SP. In Bezug auf Inserate in Printmedien verlief der Abstimmungskampf indes äusserst lau. Die Inserateanalyse von APS stellte im Erhebungszeitraum vom 19. April bis zum 6. Juni nur 18 Inserate fest, wovon 13 für und 5 gegen das Gesetz warben. [20]

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 13.06.2021
KARIN FRICK

Bei einer hohen Stimmbeteiligung von 59.6 Prozent hiess eine solide Mehrheit von 56.6 Prozent der Schweizer Stimmbevölkerung das **Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Terrorismusbekämpfung (PMT)** in der Referendumsabstimmung vom 13. Juni 2021 gut. Einzig der Kanton Basel-Stadt sprach sich mit einem Ja-Anteil von 45.1 Prozent mehrheitlich gegen das Gesetz aus. Hohe Zustimmung erfuhr die Vorlage derweil in der Romandie, insbesondere im Wallis (65.0%), in Freiburg (63.6%), in Neuenburg (62.0%) und im Jura (61.0%). In den Medien wurde gemutmasst, dass die Westschweiz aufgrund der Nähe zum von Terroranschlägen stark betroffenen Frankreich das Gesetz eher für notwendig gehalten habe, während in der freiheitsliebenden Deutschschweiz die staatlichen Grundrechtseingriffe kritischer beurteilt worden seien.
Die schweizweite Zustimmung blieb damit etwas hinter den von den vorhergehenden Umfragen geschürten Erwartungen zurück. Wie die Presse berichtete, habe es das Nein-Lager kurz vor dem Abstimmungstermin doch noch geschafft, seinen Bedenken bezüglich der Rechtsstaatlichkeit der Massnahmen verstärkt Gehör zu verschaffen. So zeigte sich die Waadtländer Grünen-Nationalrätin Léonore Porchet gegenüber «Le Temps» erfreut, dass man der zuständigen Bundesrätin Karin Keller-Sutter im Vorfeld der Abstimmung einige Klarstellungen zu umstrittenen Punkten im Gesetz abringen konnte, etwa die Bekräftigung, dass Aktivistinnen und Aktivisten sozialer Bewegungen nicht vom Gesetz betroffen sein werden. Nichtsdestotrotz kündigten die Grünen bereits am Abstimmungssonntag an, eine parlamentarische Initiative einreichen zu wollen, mit dem Ziel, die umstrittene, in ihren Augen zu unklar gefasste Terrorismusdefinition zu konkretisieren. Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty

International betonten, nun die konkrete Anwendung des Gesetzes genau im Auge zu behalten und Menschenrechtsverletzungen gegebenenfalls anzuprangern. Die NZZ wertete das Ergebnis denn auch als «grossen Vertrauensbeweis gegenüber der Polizei»; immerhin habe die Bevölkerung ein Gesetz angenommen, das der Polizei in zentralen Punkten einen grossen Spielraum lasse. «Die Bürgerinnen und Bürger gehen offenkundig davon aus, dass von den Befugnissen menschenrechtskonform und verhältnismässig Gebrauch gemacht wird – und die Gerichte nötigenfalls korrigierend eingreifen», kommentierte die Zeitung. Die Befürwortendenseite zeigte sich indessen zufrieden mit dem Resultat. Die Schweiz könne damit eine Lücke in ihrer Terrorismusabwehr schliessen, erklärte Justizministerin Keller-Sutter gegenüber den Medien.
Noch nicht geschlagen geben wollte sich aus dem unterlegenen Lager die Piratenpartei. Sie hoffte, berichteten «L'Express» und «Le Nouvelliste», dass die Abstimmung wiederholt werden würde. So seien beim Bundesgericht rund 600 Beschwerden gegen die Abstimmung eingereicht worden, die monierten, das Bundesbüchlein sei nicht objektiv gewesen, habe keine klare Meinungsbildung ermöglicht, irreführende Informationen enthalten und wichtige rechtliche Konsequenzen des Gesetzes verschwiegen.

Abstimmung vom 13. Juni 2021

Beteiligung: 59.6%
Ja: 1'811'795 (56.6%)
Nein: 1'390'383 (43.4%)

Parolen:
– Ja: EVP, FDP (1*), KVP, Libertäre Partei, Mitte (Junge Mitte: 1*), SVP (3*; JSVP: 2*), BastA!, CSP OW
– Nein: GLP (JGLP: 2*), GP, Libertäre Partei, PdA, Piratenpartei, SD, SP, Jungfreisinnige, PCSI JU; SBK, VPOD, Amnesty International, Chaos Computer Club, Demokratische JuristInnen Schweiz (DJS), Digitale Gesellschaft, Ensemble à Gauche, GSoA, Greenpeace, Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV), Schweizerischer Friedensrat, Solidarité sans frontières, Verein «Freunde der Verfassung»
– Stimmfreigabe: EDU (3*); SSV
* Anzahl abweichender Kantonalsektionen [21]

ÉTUDES / STATISTIQUES
DATE: 31.07.2021
LUKAS LÜTOLF

Die **VOX-Analyse zur eidgenössischen Abstimmung vom 7. Juni 2021 über das Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Terrorismusbekämpfung (PMT)** kam zum Schluss, dass das zustimmende Ergebnis von 56.6 Prozent als Vertrauensbeweis in die Polizei und den Bundesrat sowie als Verlangen nach verstärkter Sicherheit gegenüber dem Terrorismus zu werten sei. So zeigte die Auswertung der Nachabstimmungsbefragung, dass Stimmende mit hohem Vertrauen in die Polizei und den Bundesrat der Vorlage häufiger zustimmten als solche mit geringem Vertrauen in diese beiden Organe. Die Zustimmung war überdies unter Männern leicht höher als unter Frauen. Unabhängig vom Geschlecht zeigte sich indes ein klarer Generationengraben: Ältere haben der Vorlage deutlich öfter zugestimmt als Junge. Des Weiteren stiess das PMT bei den Sympathisierenden von Mitte, FDP und SVP auf mehrheitliche Unterstützung, wohingegen Sympathisierende der SP die Vorlage mehrheitlich ablehnten. Trotz offizieller Nein-Parole ihrer Parteien stimmte bei den Sympathisierenden der Grünen und der GLP eine knappe Mehrheit für das Gesetz.
Ja-Stimmende liessen sich bei ihrem Stimmentscheid vor allem von der Angst vor Terrorismus und der Überzeugung, dass eine Verstärkung der Polizei nötig sei, leiten. Besonders das Argument der Notwendigkeit von präventiven Einsätzen durch die Polizei wurde als wichtig empfunden. Für Nein-Stimmende war indessen gerade diese Bevollmächtigung der Polizei und der Ausbau des Überwachungsstaates unter Inkaufnahme potenzieller Menschenrechtsverletzungen ausschlaggebend für die Ablehnung. Die Autorinnen und Autoren der Studie hielten fest, dass die Kontra-Argumente insgesamt stärker polarisierten und auf weniger Zustimmung trafen als die Pro-Argumente. [22]

ORDONNANCE / ARRÊTÉ FÉDÉRAL SIMPLE
DATE: 01.06.2022
KARIN FRICK

Anfang Mai 2022 verabschiedete der Bundesrat die **Verordnung über die polizeilichen Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus**, die die Umsetzung des PMT-Gesetzes in der Praxis konkretisiert. In der Vernehmlassung sei die Verordnung von einer klaren Mehrheit der Teilnehmenden befürwortet worden, schrieb die Regierung in der entsprechenden Medienmitteilung. Gleichzeitig gab sie bekannt, dass das **PMT-Gesetz am 1. Juni 2022 in Kraft treten** werde. [23]

1) AB NR, 2014, S. 647; AB SR, 2014, S. 720
2) BBl, 2019, S. 4751 ff.
3) AB NR, 2016, S. 1329 f.; NZZ, 7.6., 15.9.16
4) AB SR, 2016, S. 1199; BaZ, 15.12.16
5) BBl, 2019, S. 4751 ff.
6) AB SR, 2017, S. 443 ff.; Po. 17.3044
7) AB NR, 2017, S. 1685
8) AB SR, 2018, S. 209 f.; Bericht RK-SR vom 12.2.18
9) BBl, 2019, S. 4751 ff.
10) Erläuternder Bericht zum Vorentwurf zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus; Medienmitteilung BR vom 8.12.17; Medienrohstoff fedpol PMT und VSG; AZ, BZ, BaZ, CdT, LMD, LT, LZ, NZZ, TA, TG, 9.12.17
11) Ergebnisbericht Vernehmlassung zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus; NZZ, 7.4.18
12) BBl, 2019, S. 4751 ff.; Medienmitteilung BR vom 22.5.19; Blick, LT, NZZ, TA, TG, 23.5.19
13) AB SR, 2019, S. 1106 ff.
14) AB SR, 2020, S. 83 ff.; Medienmitteilung SiK-SR vom 18.2.20; AZ, Blick, CdT, NZZ, 10.3.20
15) Medienmitteilung SiK-NR vom 19.5.20; WoZ, 12.3.20; AZ, 20.5.20; So-Bli, 31.5.20; TA, 2.6.20; AZ, 9.6.20; WoZ, 11.6.20; CdT, 13.6.20; LT, 16.6.20; AZ, 17.6.20
16) AB NR, 2020, S. 1099 ff.; AB NR, 2020, S. 1113 ff.; AB NR, 2020, S. 1122 ff.; Blick, 18.6.20; AZ, CdT, LT, NZZ, 19.6.20; CdT, LT, TA, 20.6.20; WoZ, 25.6.20
17) AB NR, 2020, S. 1956 f.; AB SR, 2020, S. 1071; AB SR, 2020, S. 674; BBl, 2020, S. 7741 ff.; LT, 19.6.20; WoZ, 25.6.20; NZZ, 17.9.20; Lib, 24.9.20
18) BBl, 2020, S. 7741 ff.; AZ, 7.10.20; CdT, LT, NZZ, 8.10.20
19) BBl 2021, 461; Medienmitteilung BK vom 3.3.21; NZZ, TA, 12.1.21; TA, 13.1.21; WOZ, 14.1.21; AZ, CdT, Lib, TG, 15.1.21; NZZ, 16.1.21; CdT, 4.3.21
20) Heidelberger, Anja und Marc Bühlmann (2021). APS- Zeitungs- und Inserateanalyse zu den Abstimmungen vom 13. Juni 2021; WOZ, 21.1.21; NZZ, 9.2.21; Lib, 25.3.21; So-Bli, 4.4.21; TG, 6.4.21; AZ, 13.4.21; AZ, CdT, Lib, NZZ, TG, 14.4.21; WOZ, 15.4.21; BaZ, 16.4.21; WOZ, 22.4.21; Exp, LT, NF, 27.4.21; AZ, TA, 28.4.21; TA, TG, 30.4.21; AZ, 3.5.21; WOZ, 6.5.21; SGT, TZ, 7.5.21; AZ, NZZ, 8.5.21; TG, 11.5.21; CdT, Exp, Lib, NF, 14.5.21; CdT, 15.5.21; SoZ, 16.5.21; Exp, LT, Lib, NZZ, SGT, TA, 18.5.21; CdT, TA, TG, 19.5.21; CdT, NZZ, WOZ, 20.5.21; AZ, CdT, LT, NZZ, TA, 21.5.21; CdT, 22.5.21; So-Bli, 23.5.21; AZ, CdT, 25.5.21; Blick, CdT, LT, NF, NZZ, TA, TG, 26.5.21; WOZ, 27.5.21; 24H, AZ, 31.5.21; AZ, BaZ, 1.6.21; CdT, Exp, TA, TG, 2.6.21; 24H, NZZ, WW, 3.6.21; NZZ, TG, 4.6.21; Blick, CdT, LT, 5.6.21; So-Bli, 6.6.21; Blick, 7.6.21; CdT, 9.6.21
21) BBl 2021 2135; AZ, Blick, CdT, Exp, LT, Lib, NF, NZZ, QJ, TA, TG, 14.6.21
22) Golder et al. (2021). VOX-Analyse Juni 2021; TG, 14.6., 24.6.21
23) AS, 2021 565; Medienmitteilung BR vom 4.5.22; CdT, Lib, 5.5.22