



Abstimmung vom 13.6.2021

Nach Anschlägen in Europa: Ja zu schärferer Terrorbekämpfung

**Angenommen: Bundesgesetz über polizeiliche
Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus
(PMT)**

Matthias Strasser

Empfohlene Zitierweise: Strasser, Matthias (2022): Nach Anschlägen in Europa: Ja zu schärferer Terrorbekämpfung. *Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen*. Online: www.swissvotes.ch. Abgerufen am [Datum].

Herausgeber dieses Dokuments: Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen. Année Politique Suisse, Universität Bern, Fabrikstrasse 8, 3012 Bern. www.swissvotes.ch.

VORGESCHICHTE

Nach einer Serie von Anschlägen mit radikalislamischem Hintergrund in mehreren westeuropäischen Städten 2015 bis 2017 – unter anderem in Frankreich und Deutschland – verschärfen diverse europäische Staaten ihr Abwehrdispositiv gegen terroristische Bedrohungen. Auch der Bundesrat sieht eine «erhöhte» Terrorgefahr und setzt vor diesem Hintergrund verschiedene Massnahmen um. Verschärft werden strafrechtliche Bestimmungen, die Massnahmen zur Bekämpfung der Radikalisierung und – im hier behandelten dritten Paket – die polizeilichen Befugnisse ausserhalb von Strafverfahren. Konkret sollen Polizeibehörden etwa das Recht erhalten, Meldepflichten und Kontaktverbote auszusprechen. Auch Massnahmen wie Hausarrest für mögliche Gefährder:innen sollen möglich werden, ebenso elektronische Fussfesseln oder die verdeckte Überwachung des Internets ohne Gerichtsbeschlüsse. In der Vernehmlassung wird das Projekt zunächst lediglich von den Grünen, der GLP sowie einigen Menschenrechtsorganisationen und juristischen Kreisen abgelehnt.

Als es bei der Behandlung im Ständerat zu – letztlich erfolglosen – Verschärfungsanträgen von rechts kommt, erinnert Justizministerin Karin Keller-Sutter daran, dass der Gesetzgeber sich mit den diskutierten Massnahmen ausserhalb des Strafprozessrechts bewegen würde, was rechtsstaatlich heikel sei. Vor allem die von einer Minderheit zusätzlich geforderte Präventivhaft würde faktisch die Inhaftierung aufgrund der Gesinnung bedeuten. Eine links-grüne Minderheit verlangt ihrerseits erfolglos, das Mindestalter für die Anwendung der Massnahmen von 12 auf 18 Jahre anzuheben.

Bevor der Nationalrat die Vorlage behandelt, sorgen sehr kritische Stellungnahmen aus dem In- und Ausland für Aufsehen: Ein Gutachten warnt vor einer Verletzung der EMRK durch die Vorlage, auch die UNO-Hochkommissarin für Menschenrechte äussert sich ablehnend. So sei etwa der Begriff der «terroristischen Gefährderinnen und Gefährder» im Gesetz nur vage definiert. Auch verschiedene Medien berichten kritisch über die geplanten Anpassungen. Die sicherheitspolitische Kommission des Nationalrats verschärft die Vorlage indes noch, sie ergänzt die sogenannte gesicherte Unterbringung von Gefährdern (GUG) in Haftanstalten – betroffen wären Personen, die noch keine Straftaten begangen haben, denen der Nachrichtendienst dies aber zutraut.

In der Plenardebatte des Nationalrats wehren sich in der Folge SP, Grüne und Grünliberale gegen die Vorlage. Sie argumentieren, die vorgesehenen Massnahmen seien nicht mit den Grund- und Menschenrechten vereinbar. Werde sie umgesetzt, hätten die Terrorist:innen gewonnen, sagt deshalb etwa GLP-Nationalrat Beat Flach. Die Bürgerlichen argumentieren dagegen, die Anpassungen seien aufgrund der terroristischen Bedrohungslage «dringend nötig» (SVP), die Polizei könne damit «schnell reagieren» (FDP) und «gewisse Opfer» zugunsten der Sicherheit seien nötig

(Mitte). Erfolgreich ist der links-grün-grünliberale Widerstand lediglich gegen die GUG, die der Nationalrat wieder aus der Vorlage streicht. In der Schlussabstimmung stimmen beide Kammern der Vorlage zu: der Nationalrat mit 112 zu 84 Stimmen, der Ständerat mit 33 zu 11 Stimmen. Grüne, Grünliberale und grossmehrheitlich die SP sagen Nein, während Mitte, FDP und fast geschlossen auch die SVP Ja stimmen.

Die Jungen Grünen, die Juso, die Junge GLP, die Piratenpartei und der Chaos Computer Club ergreifen in der Folge das Referendum. Relativ spät steigen auch die corona-kritischen «Freunde der Verfassung» in die Unterschriftensammlung ein, sie steuern rund die Hälfte aller Unterschriften bei. Insgesamt werden über 140 000 Unterschriften eingereicht. Wie bei allen Vorlagen während der Corona-Pandemie übernimmt die Bundeskanzlei die Bescheinigung, wobei sie nicht alle, sondern lediglich eine ausreichende Zahl von Unterschriften prüfen lässt.

GEGENSTAND

Das Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) ist Teil einer Strategie zur verstärkten Bekämpfung von Terrorismus. Es sieht verschärfte Massnahmen vor, die ausserhalb von Gerichtsverfahren gegenüber Personen ausgesprochen werden können, die möglicherweise einen terroristischen Angriff planen. Dazu gehören etwa Kontakt- oder Ausreiseverbote und Meldeauflagen. Weiter ist als letzte Massnahme Hausarrest für Personen ab 12 Jahren vorgesehen, wobei darüber ein Zwangsmassnahmengengericht entscheiden müsste. Polizei und Nachrichtendienste erhalten zudem die Möglichkeit, im Internet und in Sozialen Medien verdeckt zu fahnden.

ABSTIMMUNGSKAMPF

Die Parolen im Abstimmungskampf entsprechen den Fronten im Parlament. Allerdings gibt es im bürgerlichen Lager einige Abweichler:innen. Drei Kantonalsektionen der SVP und eine der FDP lehnen die Vorlage ebenso ab wie die Jungfreisinnigen und die Schweizer Demokraten, die EDU beschliesst Stimmfreigabe. Abgelehnt wird das Massnahmenpaket unter anderem auch von diversen zivilgesellschaftlichen Akteuren, die sich mit menschenrechtlichen oder digitalen Fragen befassen, von der Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände, von gewerkschaftlichen Kreisen sowie von Vertreter:innen des corona-skeptischen Milieus. In der Summe resultiert so zivilgesellschaftlich eine breitere ablehnende Allianz, als es die parlamentarische Auseinandersetzung hätte erwarten lassen. Unterstützung finden die zusätzlichen Befugnisse hingegen beim Schweizerischen Polizeibeamtenverband.

Die Argumente im Abstimmungskampf gleichen jenen in den eidgenössischen Räten. Der Bundesrat und die Bürgerlichen betonen, die Polizei brauche angesichts einer erhöhten Terrorgefahr zusätzliche Instrumente, um auch präventiv gegen Terrorismus vorgehen zu können. Die Vorlage sei mit Grund- und Menschenrechten vereinbar, insbesondere weil der Hausarrest als letzte Möglichkeit von einem Gericht bewilligt

werden müsse. Zudem müssten alle Massnahmen stets verhältnismässig angewandt werden.

Die Gegner:innen argumentieren ähnlich wie Justizministerin Keller-Sutter, als diese im Parlament vor Verschärfungen der Vorlage warnte. Sie befürchten Willkür und politisch motivierten Massnahmen. Insbesondere der Begriff der «terroristischen Aktivität» sei nicht klar definiert und könne auch gegen politische Aktivitäten im Inland verwendet werden. Der drohende Hausarrest bei blosser Verdacht auf mögliche spätere Straftaten durch sogenannte Gefährder:innen setze rechtsstaatliche Grundsätze ausser Kraft, wonach man nur für tatsächlich begangene und bewiesene Taten bestraft werden kann. Dass die Massnahmen schon gegen 12-Jährige angewandt werden könnten, verletze zudem die Kinderrechte. Die Gegner:innen verweisen zudem auf kritische Stellungnahmen von 50 Rechtsprofessor:innen sowie aus der Direktion für Völkerrecht des Auswärtigen Departements.

Das PMT-Gesetz kommt gemeinsam mit vier weiteren Vorlagen zur Abstimmung, die insgesamt grosses mediales Interesse wecken. Allerdings profitieren andere Vorlagen stärker von der Aufmerksamkeit – ähnlich wie schon beim Nachrichtendienst-Gesetz 2016 (vgl. Vorlage 607) sei es der Gegnerschaft nicht gelungen, eine breite mediale Debatte über die Grundrechte zu entfachen, resümiert das fög (2021). Die Tonalität der Berichterstattung ist leicht ablehnend. Vergleichsweise wenig intensiv ist auch die Inserate-Kampagne zur Vorlage (Heidelberger/Bühlmann 2021).

ERGEBNIS

Das PMT-Gesetz wird vom Stimmvolk mit 56,6% Ja-Stimmen angenommen. Lediglich der Kanton Basel-Stadt lehnt die Vorlage mehrheitlich ab (45% Ja), Appenzell Innerrhoden sagt mit nur zwei Stimmen Unterschied Ja. Generell ist die Zustimmung in der Romandie höher als in der Deutschschweiz (am deutlichsten: VS 65%, FR 64%). Medial kursiert in der Folge die Deutung, die Westschweiz fühle sich Frankreich stärker verbunden, das in den Jahren vor der Abstimmung verstärkt von Terroranschlägen betroffen war. Die Stimmbeteiligung beträgt hohe 59,6%, was auch an der grossen Zahl an Vorlagen liegen dürfte.

Die Nachbefragung (gfs.bern 2021) zeigt, dass sich das Engagement der Jungparteien und zivilgesellschaftlicher Akteur:innen aus der jüngeren Generation auch im Ergebnis niedergeschlagen hat. Bei den Unter-40-Jährigen sagte die Mehrheit Nein, mit zunehmendem Alter lag der Ja-Anteil höher. Eine Nein-Mehrheit gab es auch bei den Personen, die sich links bzw. linksausen einordnen, deutliche Ja-Mehrheiten hingegen in der Mitte, rechts und rechtsausen im politischen Spektrum.

QUELLEN

fög (2021). *Abstimmungsmonitor zu den Vorlagen vom 13. Juni 2021, Schlussbericht vom 11. Juni 2021*. Zürich: Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft der Universität Zürich.

Frick, Karin (2022). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT; 19.032), 2017–2021*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 31.7.2022.

gfs.bern (2021). *VOX-Analyse Juni 2021. Nachbefragung und Analyse zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 13. Juni 2021*. Bern: gfs.bern.

Heidelberger, Anja, und Marc Bühlmann (2021). *APS-Zeitungs- und Inse-
rateanalyse zu den Abstimmungen vom 13. Juni 2021. Zwischenstand vom
3.6.2021*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft
der Universität Bern.

Pressebeiträge: Wochenzeitung vom 12.3.2020 und vom 11.6.2020. Sonntagsblick vom 31.5.2020. Tages-Anzeiger vom 2.6.2020. Neue Zürcher Zeitung vom 19.6.2020.

Erläuterungen des Bundesrates zur Abstimmung vom 13.6.2021 (Abstimmungsbüchlein). Herausgegeben von der Bundeskanzlei.

Amtliche Bulletins des National- und des Ständerats (Geschäft 19.032).

Bundesblatt: BBI 2019 4751. BBI 2020 7741. BBI 2021 461. BBI 2021 2135.