

Einschreiben

Absender

In Sachen

Beschwerdeführer

gegen

Bundesrat, Bundeskanzlei,
Bundeshaus West, 3003 Bern,

Beschwerdegegner

betreffend

**Eidgenössische Abstimmung vom 13. Juni 2021 über das Bundesgesetz über
polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)**

erhebe ich hiermit fristgerecht

Abstimmungsbeschwerde

mit folgenden

Anträgen:

1. Die Eidgenössische Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 über Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) sei abzubrechen.
2. Die Eidgenössische Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 über Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) bzw. das Ergebnis dieser Volksabstimmung seien für ungültig erklären zu und aufzuheben.
3. Für die Eidgenössische Volksabstimmung über Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) sei ein neuer Termin anzusetzen.
4. Eventualiter sei festzustellen, dass in der Eidgenössischen Volksabstimmung über Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) die politischen Rechte des Beschwerdeführers und der Stimmberechtigten (Abstimmungsfreiheit, Garantie der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe [Art. 34 Abs. 2 BV]) verletzt worden sind;

alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Staates oder der Eidgenossenschaft.

I. Formelles

1. Gemäss Art. 77 Abs. 1 lit. b des Bundesgesetzes über politische Rechte (BPR) kann Beschwerde geführt werden wegen Unregelmässigkeiten bei Abstimmungen (Abstimmungsbeschwerde). Dies umfasst die Beschwerde wegen Unregelmässigkeiten im Vorfeld einer eidgenössischen Volksabstimmung, wie sie nachstehend geltend gemacht werden (Verletzung der Abstimmungsfreiheit). Gemäss Praxis des Bundesgerichts ist zur Geltendmachung solcher Unregelmässigkeiten Beschwerde an die Kantonsregierung zu erheben (vgl. Urteil 1C 163/2018 und 1C 239/2018 des Bundesgerichts vom 29. Oktober 2018 [BGE 145 I 1] m.w.H.).
2. Wie sich der nachstehenden Begründung entnehmen lässt, macht der Beschwerdeführer geltend, dass insoweit Unregelmässigkeiten i.S.v. Art. 77 Abs. 1 lit. b BPR im Vorfeld der Eidgenössischen Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 bestehen, als der Beschwerdegegner über das Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) (im Folgenden: PMT-Gesetz) die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit verletzt hat, indem er die Stimmberechtigten in den Erläuterungen des Bundesrats zur Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 (im Folgenden: Erläuterungen) irreführend, unvollständig, einseitig und falsch orientiert hat.
3. Das dem Beschwerdeführer zustehende Recht, ihre Stimme zum PMT-Gesetz abzugeben, ist beeinträchtigt. Die ihnen zustehende Abstimmungsfreiheit gebietet, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt.
4. Der Beschwerdeführer ist an der eingangs angegebenen Adresse wohnhaft. Er macht eine Verletzung der Abstimmungsfreiheit geltend und ist damit zur Erhebung dieser Beschwerde legitimiert. Er ist stimmberechtigt im Kanton
5. Der Beschwerdeführer hat am _____ von den nachstehend thematisierten Erläuterungen und insbesondere von den darin enthaltenen Erläuterungen zum PMT-Gesetz Kenntnis erlangt. Mit der vorliegenden Beschwerde ist die Beschwerdefrist gemäss Art. 77 Abs. 3 BPR somit gewahrt.

II. Begründung

1. Die in Art. 34 Abs. 2 BV als Grundrecht verankerte Abstimmungsfreiheit gibt den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es soll garantiert werden, dass jeder und jede Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann. Die Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung. Das Ergebnis eines Urnengangs kann u.a. durch eine unzulässige behördliche Beeinflussung der Willensbildung der Stimmberechtigten im Vorfeld von Urnengängen verfälscht werden. Eine solche fällt namentlich in Bezug auf amtliche Abstimmungserläuterungen in Betracht sowie auf behördliche Aktivitäten im Zusammenhang mit einer Abstimmung wie Medienkonferenzen, Interviews mit Medien oder anderen Formen der Orientierung von Medienschaffenden und damit mittelbar der Stimmberechtigten. Behördliche Abstimmungserläuterungen oder Abstimmungsbotschaften, in denen eine Vorlage erklärt und zur Annahme oder Ablehnung empfohlen wird, sind unter dem Gesichtswinkel der Abstimmungsfreiheit zulässig. Die Behörde ist dabei zwar nicht zur Neutralität verpflichtet – und darf eine Abstimmungsempfehlung abgeben –, wohl aber zur Sachlichkeit. Sie verletzt ihre Pflicht zu objektiver Information, wenn sie über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch orientiert. Dem Erfordernis der Objektivität genügen Abstimmungserläuterungen, wenn die Aussagen wohlabgewogen sind und beachtliche Gründe dafür sprechen, wenn sie ein umfassendes Bild der Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen abgeben und den Stimmberechtigten eine Beurteilung ermöglichen oder wenn sie trotz einer gewissen Überspitzung nicht unwahr und unsachlich bzw. lediglich ungenau und unvollständig sind. Die Behörde muss sich nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und nicht alle denkbaren Einwendungen, welche gegen eine Vorlage erhoben werden können, erwähnen. Im Sinne einer gewissen Vollständigkeit verbietet das Gebot der Sachlichkeit indessen, in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid des Stimmbürgers und der Stimmbürgerin wichtige Elemente zu unterdrücken, für die Meinungsbildung bedeutende Gegebenheiten zu verschweigen oder Argumente von gegnerischen Referendums- oder Initiativkomitees falsch wiederzugeben. Der Bundesrat hat bei der Information der Stimmberechtigten über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit zu beachten. Diese vorstehend dargelegten Grundsätze sind verfassungsrechtlicher Natur. Sie sind

vom Bundesrat bzw. von den Mitgliedern des Bundesrats und von anderen Stellen des Bundes zu beachten, wenn sie die Stimmberechtigten über eine Abstimmungsvorlage orientieren (BGE 138 I 61, E 6 m.w.H.; 1C_315/2018 des Bundesgerichts vom 10. April 2019, E 4.2).

2. Das PMT-Gesetz soll der Bekämpfung von Terrorismus dienen. Soweit in den Erläuterungen von den bisher bestehenden Möglichkeiten, einzuschreiten, sowie von den neu im PMT-Gesetz vorgesehenen Möglichkeiten die Rede ist, bezieht sich dies somit nicht auf irgendwelches Vorgehen gegen die Gefährdung von Polizeigütern oder zur Bekämpfung von Kriminalität allgemein, sondern spezifisch auf das Vorgehen gegen Terrorismus.
3. In den Erläuterungen wird in Bezug auf das PMT-Gesetz einleitend ausgeführt, heute könne die Polizei in der Regel erst einschreiten, wenn eine Person eine Straftat begangen hat (Erläuterungen, S. 12). Im Kontext des PMT-Gesetzes muss dies so verstanden werden, dass der Beschwerdegegner die Auffassung äussert, die Polizei könne in der Regel erst gegen Terrorismus einschreiten, nachdem die Person eine terroristische Straftat begangen hat.
4. In den Detailerläuterungen zum PMT-Gesetz schreibt der Beschwerdegegner, die Polizei habe heute nur beschränkte Möglichkeiten, um präventiv gegen terroristische Gefahren vorzugehen. Dies wird als Lücke charakterisiert, welche mit dem PMT-Gesetz geschlossen werden soll. Das PMT-Gesetz erlaube es der Polizei, früher und präventiv einzuschreiten, wenn konkrete und aktuelle Anhaltspunkte vorliegen, dass von einer Person eine terroristische Gefahr ausgeht (Erläuterungen, S. 105).
5. Weiter wird in den Erläuterungen dargelegt, das PMT-Gesetz definiere terroristische Aktivität 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.» Diese Definition entspreche der Umschreibung im Nachrichtendienstgesetz (Erläuterungen, S. 105).
6. Sodann legt der Beschwerdegegner mit Bezug auf die Vereinbarkeit mit Grundrechten dar, die Massnahmen würden in verschiedene in der Bundesverfassung und durch das Völkerrecht garantierte Grund- und Menschenrechte eingreifen. Die Bundesverfassung und die Europäische Menschenrechtskonvention EMRK würden solche Massnahmen nur erlauben, wenn eine verhältnismässige Anwendung gewährleistet sei. Im neuen Gesetz gebe es deshalb Bestimmungen, um eine willkürliche und unverhältnismässige Anwendung zu verhindern: Gegen jede Massnahme könne beim

Bundesverwaltungsgericht Beschwerde eingereicht werden. Sämtliche Massnahmen seien zeitlich befristet. Der Hausarrest müsse zudem von einem Zwangsmassnahmengericht genehmigt werden.

7. Die Erläuterungen geben somit vor, es bestehe gegenwärtig insoweit eine Lücke beim Vorgehen gegen Terrorismus, als die Polizei in der Regel erst einschreiten, also gegen Terrorismus vorgehen könne, nachdem eine Person eine terroristische Straftat begangen hat, und dass sie nur beschränkt präventiv gegen terroristische Gefahren vorgehen könne.
8. Damit zeichnet der Beschwerdegegner ein falsches und unvollständiges Bild der heute bestehenden Mittel, mit denen (auch) präventiv gegen Terrorismus vorgegangen werden kann. Zwar werden die Erkennung von Terrorismus durch den Nachrichtendienst und die Strafbestimmungen gegen den Terrorismus erwähnt. Zum Strafrecht wird aber dargelegt, dieses komme erst zur Anwendung, wenn sich eine Person strafbar gemacht habe (Erläuterungen S. 109). Komplett unerwähnt bleibt dabei aber, in welchem Umfang bereits Strafbarkeitsbestimmungen für terroristische Handlungen bestehen bzw. demnächst eingeführt werden und wie weit Vorfeld-Taten von schwerer Kriminalität, welche sich auch auf entsprechende Straftaten mit terroristischem Hintergrund beziehen, bereits für sich allein strafbar sind. Diese Bestimmungen (insb. strafbare Vorbereitungshandlungen für schwere Gewaltdelikte gemäss Art. 266^{bis} StGB sowie die ab 1. Juli 2021 in Kraft stehenden Bestimmungen bez. Kriminelle und terroristische Organisationen gemäss Art. 260^{ter} StGB sowie Anwerbung, Ausbildung und Reisen im Hinblick auf eine terroristische Straftat gemäss Art. 260^{sexies} StGB) erfassen Handlungen im Zusammenhang mit Terrorismus bereits derart weitgehend, dass damit in vielfältiger Weise ein präventives Eingreifen der Strafverfolgungsbehörden möglich ist, bevor bzw. ohne dass ein schweres terroristisches (Gewalt)delikt eingetreten ist. Dieses strafrechtliche Vorgehen richtet sich – wie auch weitere Bestimmungen, etwa zur Terrorfinanzierung, und die Kompetenzen des Nachrichtendienstes – gegen terroristische Organisationen und deren Förderung und Finanzierung. In diesem Zusammenhang sowie zur konkreten Gefahrenabwehr kann auch die Polizei präventiv und für Vorfeldabklärungen tätig werden.
9. Indem dieser ganze Komplex in den Erläuterungen höchstens gestreift wird und nicht im Ansatz dargelegt wird, welche (auch im Vorfeld schwerer Kriminalität möglichen und präventiv angelegten) Interventionsmöglichkeiten von Seiten der Strafverfolgungsbehörden, der Polizei, des Nachrichtendienstes und weiterer Behörden bestehen, wird ein völlig falsches Bild des bestehenden Instrumentariums zur Terrorismusbekämpfung gezeichnet. Hervorgehoben wird, dass die Polizei angeblich kaum

präventiv gegen Terrorismus vorgehen könne und dass ein Einschreiten in der Regel erst nach Begehen einer Straftat möglich sei. Unbefangene Leserinnen und Leser werden sich unter einer Straftat im Zusammenhang mit Terrorismus einen gewalttätigen Terrorakt oder dergleichen vorstellen und annehmen, dass erst ein solcher verübt werden muss, bevor eingeschritten werden kann. Indem unerwähnt bleibt, dass die Strafbarkeit im Zusammenhang mit Terrorismus weit über einen solchen terroristischen Akt hinaus besteht und weit ins Vorfeld und Umfeld von gewalttätigem Terrorismus verlegt worden ist, entsteht ein völlig falsches Bild. Effektiv besteht die angebliche Lücke, welche sich unbefangene und nicht näher informierte Leserinnen und Leser nach Studium der Erläuterungen vorstellen, aufgrund der gesamten Interventionsmöglichkeiten von Seiten der Strafverfolgungsbehörden, der Polizei, des Nachrichtendienstes und weiterer Behörden gar nicht. Die Interventionsmöglichkeiten von Polizei, Strafverfolgungsbehörden, Nachrichtendienst und weiteren Behörden gehen viel weiter und greifen viel früher, als man aufgrund der Erläuterungen annehmen würde. Die in den Erläuterungen angegebenen Informationen sind insoweit irreführend, unvollständig und falsch. Sie verletzen die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit. In den Erläuterungen hätten die vorstehend dargelegten – auch präventiv und im Vor- und Umfeld von Terrorismus, wie er landläufig verstanden wird, bestehenden – Interventionsmöglichkeiten im Einzelnen genannt und beschrieben werden müssen, so dass deren Umfang und die Wirksamkeit in Bezug auf die Bekämpfung von Terrorismus für die Stimmberechtigten deutlich und nachvollziehbar wird. Dies hat der Beschwerdegegner in den Erläuterungen fälschlicherweise unterlassen.

10. Weiter wird in den Erläuterungen vorgebracht, im PMT-Gesetz werde dieselbe Definition von Terrorismus verwendet wie im Nachrichtendienstgesetz (NDG), womit suggeriert wird, es würde sich insoweit mit dem PMT-Gesetz gegenüber dem NDG nichts ändern würde. Demnach würde also lediglich das, was bereits Gegenstand der Terrorismusbekämpfung durch den Nachrichtendienst ist, vom PMT-Gesetz erfasst. Es gäbe so folgerichtig keine Aktivitäten, auf welche nun gemäss den im PMT-Gesetz verankerten Voraussetzungen neu als terroristische Gefährdung abgezielt werden könnte.
11. In Tat und Wahrheit sind wesentliche Voraussetzungen, welche im NDG zum Vorgehen gegen Terrorismus festgelegt worden sind, nicht im PMT-Gesetz enthalten, und es fehlen im PMT-Gesetz wesentliche im NDG enthaltene Einschränkungen, welche den Anwendungsbereich in Bezug auf das Vorgehen gegen Terrorismus begrenzen. Art. 19 Abs. 2 NDG verknüpft das Vorgehen gegen eine

Bedrohung, welche von terroristischen Aktivitäten ausgeht, mit einer konkreten Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit, welche gegeben ist, wenn ein bedeutendes Rechtsgut wie Leib und Leben oder die Freiheit von Personen oder der Bestand und das Funktionieren des Staates betroffen ist. Desgleichen bestimmt Art. 6 NDG, dass die Informationsbeschaffung und -verarbeitung des NDB zulässig ist, um Bedrohungen der inneren oder äusseren Sicherheit, welche u.a. von Terrorismus ausgehen, frühzeitig zu erkennen und zu verhindern. Terrorismus gemäss NDG ist damit verknüpft mit einer Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit, und diese ist gegeben, wenn ein bedeutendes Rechtsgut wie Leib und Leben oder die Freiheit von Personen oder der Bestand und das Funktionieren des Staates betroffen ist.

12. Dieser Bezug auf die inneren oder äussere Sicherheit und auf bedeutende Rechtsgüter wie Leib und Leben oder die Freiheit von Personen oder der Bestand und das Funktionieren des Staates ist bei der Definition von Terrorismus und als Voraussetzung für Massnahmen gemäss PMT-Gesetz komplett entfallen. Die Massnahmen richten sich gegen sog. terroristische Gefährderinnen oder terroristischer Gefährder. Dies sind gemäss Gesetz Personen, bei denen aufgrund konkreter und aktueller Anhaltspunkte davon ausgegangen werden muss, dass sie eine terroristische Aktivität ausüben werde. Als terroristische Aktivität gelten Bestrebungen zur Beeinflussung oder Veränderung der staatlichen Ordnung, die durch die Begehung oder Androhung von schweren Straftaten oder mit der Verbreitung von Furcht und Schrecken verwirklicht oder begünstigt werden sollen (Art. 23e PMT-Gesetz). Nicht unwesentlich ist dabei, dass die Voraussetzungen «durch die Begehung oder Androhung von schweren Straftaten» und «Verbreitung von Furcht und Schrecken» alternativ formuliert sind, also die eine oder die andere, nicht aber beide Voraussetzungen erfüllt werden müssen. Dies in Kombination damit, dass das Vorgehen gemäss PMT-Gesetz und die Anordnung entsprechender Massnahmen keine Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit voraussetzt und kein bedeutendes Rechtsgut wie Leib und Leben oder die Freiheit von Personen oder der Bestand und das Funktionieren des Staates betroffen sein muss, führt dazu, dass – anders als bei den Kompetenzen des Nachrichtendienstes gemäss NDG – auch Personen, welche völlig legale Bestrebungen verfolgen, Ziel von PMT-Massnahmen sein können (dazu nachstehend Ziff. 19.). Auch fehlt eine mit Art. 5 Abs. 5 NDG vergleichbare Bestimmung, welche politische Betätigung und die Ausübung der Meinungs-, Versammlungs- oder Vereinigungsfreiheit von Fokus der Massnahmen ausnimmt.
13. Die Erläuterungen werden von unbefangenen Leserinnen und Lesern so interpretiert werden, dass sich durch den im PMT-Gesetz verwendeten Terrorismusbegriff gegenüber der

Terrorismusbekämpfung durch den Nachrichtendienst nichts Wesentliches ändert. Sie werden denken, dass die gleichen Formen von Terrorismus im Fokus der PMT-Massnahmen stehen werden, auf welche bereits die nachrichtendienstliche Tätigkeit zielt. Dies ist aber, wie dargelegt, nicht der Fall. Anders als beim Nachrichtendienst können Massnahmen gemäss den im PMT-Gesetz verankerten Definitionen auch Personen treffen, bezüglich derer der Nachrichtendienst keine Informationen beschaffen und keine Massnahmen treffen kann, um mutmasslichen Terrorismus zu bekämpfen. Die diesbezüglichen Unterschiede zwischen NDB und PMT-Gesetz führen dazu, dass auch Personen, welche völlig legale Bestrebungen verfolgen, Ziel von PMT-Massnahmen sein können, und dass diese Massnahmen auch politische Betätigung und die Ausübung der Meinungs-, Versammlungs- oder Vereinigungsfreiheit betreffen können.

14. Diese entscheidenden Unterschiede verschweigen die Erläuterungen und suggerieren stattdessen, dass sich diesbezüglich im Vergleich zum NDG nichts Wesentliches geändert hat. Die in den Erläuterungen angegebenen Informationen sind insoweit irreführend, unvollständig und falsch. Sie verletzen die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit. In den Erläuterungen hätte deutlich und nachvollziehbar gemacht werden müssen, dass sich insgesamt sehr wohl ein wesentlicher Unterschied ergibt zwischen den Aktivitäten, mit welchen sich der Nachrichtendienst gestützt auf das NDG im Bereich Terrorismus befassen darf, und den Aktivitäten, welche gemäss den Definitionen und Voraussetzungen des PMT-Gesetzes dazu führen können, dass eine Person PMT-Massnahmen unterworfen wird. Dabei hätte deutlich gemacht werden müssen, dass gemäss den gesetzlichen Formulierungen auch Personen, welche völlig legale Bestrebungen verfolgen, Ziel von PMT-Massnahmen sein können, und dass diese Massnahmen auch politische Betätigung und die Ausübung der Meinungs-, Versammlungs- oder Vereinigungsfreiheit betreffen können. Indem der Beschwerdegegner dies nicht dargelegt und in Bezug auf die Reichweite der PMT-Massnahmen irreführende Darlegungen gemacht hat, hat er die Abstimmungsfreiheit verletzt.
15. Schliesslich erwecken die Erläuterungen den Eindruck, die im PMT-Gesetz vorgesehenen Massnahmen stünden mit den in der Bundesverfassung und durch das Völkerrecht, insbesondere durch die EMRK, garantierten Grund- und Menschenrechten in Übereinklang. Dies soll durch Bestimmungen im PMT-Gesetz gewährleistet sein, welche eine willkürliche und unverhältnismässige Anwendung verhindern, sowie dadurch, dass gegen Massnahmen Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht eingereicht werden können und der Hausarrest von einem Zwangsmassnahmengericht genehmigt werden müsse.

16. Diese Darlegungen gehen an der Praxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) vorbei. Der im PMT-Gesetz vorgesehene Hausarrest stellt eine Freiheitsentziehung i.S.v. Art. 5 EMRK dar. In Art. 5 EMRK ist abschliessend aufgeführt, aus welchen Gründen einer Person die Freiheit entzogen werden darf, und der EGMR hat eine klare Praxis, unter welchen Voraussetzungen diese Haftgründe angerufen werden können.
Auch die Bundesverfassung setzt Anforderungen, welche erfüllt sein müssen, damit eine Freiheitsentziehung verfassungskonform ist.
17. Normen, mit denen Grundrechte eingeschränkt werden sollen, müssen das in der EMRK und in Art. 36 BV verankerte Bestimmtheitsgebot erfüllen. Schwere Eingriffe in die Grundrechte bedürfen einer klaren und ausdrücklichen Regelung in einem formellen Gesetz. Bei einer Freiheitsentziehung sind die Anforderungen an die Bestimmtheit gemäss Praxis des EGMR und des Bundesgerichts besonders hoch. Ausserdem bestehen hier – je nach Haftgrund, der in Frage steht – spezifische Anforderungen an die gesetzliche Grundlage und an deren Bestimmtheit mit Blick auf den Zweck, welcher mit der Freiheitsentziehung verfolgt werden soll. Aus der Praxis des EGMR ergibt sich eindeutig, dass die Normen im PMT-Gesetz, auf welche bei der Anordnung von Hausarrest abgestützt würde, das Bestimmtheitsgebot nicht erfüllen.
18. Die Anordnung von Hausarrest richtet sich gegen terroristische Gefährderinnen und Gefährder (Art. 23o PMT-Gesetz). Als terroristische Gefährderin oder terroristischer Gefährder gilt eine Person, wenn aufgrund konkreter und aktueller Anhaltspunkte davon ausgegangen werden muss, dass sie oder er eine terroristische Aktivität ausüben wird (Art. 23e Abs. 1 PMT-Gesetz). Als terroristische Aktivität gelten Bestrebungen zur Beeinflussung oder Veränderung der staatlichen Ordnung, die durch die Begehung oder Androhung von schweren Straftaten oder mit der Verbreitung von Furcht und Schrecken verwirklicht oder begünstigt werden sollen (Art. 23e Abs. 1 PMT-Gesetz). Diese Definition ist sehr unbestimmt. Es wird daraus nicht deutlich und für die Rechtsunterworfenen nachvollziehbar, welches Verhalten sie zum Ziel von PMT-Massnahmen machen und insbesondere zu Hausarrest führen kann.
19. Bestrebungen zur Beeinflussung oder Veränderung der staatlichen Ordnung können durchaus legaler Natur sein. Die Verbreitung von Furcht und Schrecken kann etwa auch daraus resultieren, dass im Rahmen legaler politischer Betätigung auf gravierende Folgen hingewiesen wird, welche sich aus dem Verhalten bestimmter gesellschaftlicher Akteurinnen und Akteure ergeben bzw. daraus, dass bestimmte politische Entscheide gefällt oder auch nicht gefällt werden. Als Beispiel kann das Ergreifen oder Nichtergreifen von

Massnahme gegen die drohende Klimakatastrophe genannt werden. Wer mit legalen politischen Mitteln Druck erzeugen will, dass zureichende Massnahmen gegen diese Gefahr getroffen werden, kann durchaus Angst und Schrecken verbreiten, wenn er/sie auf legale Weise eindringlich auf diese Gefahren hinweist. Eine greifbare, wirksame Begrenzung, welche vor dem Bestimmtheitsgebot standhält, ergibt sich somit aus dem Begriff der terroristischen Gefährderin/des terroristischen Gefährders und dem Begriff der terroristischen Aktivität, an den dabei angeknüpft wird, nicht, zumal dabei keine Begrenzung auf schwer wiegende Bedrohungen besteht, indem etwa – wie in Art. 19 Abs. 2 NDG vorgesehen – ein bedeutendes Rechtsgut wie Leib und Leben oder die Freiheit von Personen oder der Bestand und das Funktionieren des Staates betroffen sein muss. Es ist somit nicht zureichend klar umrissen und für die Rechtsunterworfenen nicht in genügendem Masse vorhersehbar, welches Verhalten dazu führen kann, von Massnahmen gemäss PMT-Gesetz, insbesondere von Hausarrest, betroffen zu sein.

20. In Vorgaben der Praxis des EGMR Bezug auf die in Art. 5 EMRK aufgezählten Gründe für einen Freiheitsentzug werden vom PMT-Gesetz ebenfalls nicht eingehalten. In Frage käme am Ehesten die Anrufung der Gründe gemäss Art. 5 Abs. 1 lit. b oder lit. c EMRK.
21. Art. 5 Abs. 1 lit. b EMRK erlaubt die rechtmässige Festnahme oder den rechtmässigen Freiheitsentzug wegen Nichtbefolgung einer rechtmässigen gerichtlichen Anordnung oder zur Erzwingung der Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung. Der EGMR macht zur zulässigen Berufung auf diesen Haftgrund klare Vorgaben, welche vom PMT-Gesetz nicht eingehalten werden. Zwar setzt der Hausarrest gemäss Gesetz voraus, dass die betroffene Person gegen gestützt auf 23k–23n PMT-Gesetz angeordnete Massnahmen verstossen hat. Ein Nichtbefolgen eines gesetzmässig erlassenen Befehls oder einer gesetzmässig auferlegten konkreten Verpflichtung liegt damit rein formal besehen vor. Dies kann aber keine tragfähige Grundlage für die Anordnung eines Freiheitsentzugs sein, denn es wird zu wenig bestimmt umschrieben, welche Straftat damit verhindert werden soll. Zudem hat der Haftgrund von Art. 5 Ziff. 1 lit. b EMRK seinen Zweck darin, die Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung zu erzwingen, durchzusetzen, und nicht darin, den Ungehorsam zu bestrafen. Damit müssten die Behörden bei einem Freiheitsentzug, welcher auf Art. 5 Ziff. 1 lit. b EMRK gestützt wird, weiter dahingehend wirken, dass die auferlegte Verpflichtung erfüllt wird, dass also die Massnahmen gemäss 23k–23n PMT-Gesetz, gegen die verstossen worden ist, doch noch eingehalten werden, und der Freiheitsentzug ist sofort zu beenden, sobald die Verpflichtung entweder erfüllt worden oder entfallen ist. Diese nachträgliche Erzwingung der Erfüllung der zuvor nicht eingehaltenen Massnahme bezweckt der Hausarrest aber nicht, und bei den Voraussetzungen, unter denen der Hausarrest gemäss

PMT-Gesetz beendet wird (Art. 23p Abs. 5 PMT-Gesetz) wird keinerlei Bezug genommen auf die zuvor auferlegten Massnahmen gemäss 23k–23n PMT-Gesetz. Der Hausarrest wäre also ein die Grundrechte deutlich stärker einschränkender Ersatz der vorherigen Massnahmen, welche nicht eingehalten wurden, nicht aber ein Mittel, um die Einhaltung dieser Massnahmen zu erzwingen. Unter diesen Umständen lässt die Praxis des EGMR eine Freiheitsentziehung gestützt auf Art. 5 Abs. 1 lit. b EMRK nicht zu.

22. Art. 5 Abs. 1 lit. c EMRK erlaubt die rechtmässige Festnahme oder den rechtmässigen Freiheitsentzug zur Vorführung vor die zuständige Gerichtsbehörde, wenn hinreichender Verdacht besteht, dass die betreffende Person eine Straftat begangen hat, oder wenn begründeter Anlass zu der Annahme besteht, dass es notwendig ist, sie an der Begehung einer Straftat oder an der Flucht nach Begehung einer solchen zu hindern. Gemäss Praxis des EGMR darf dieser Haftgrund nur im Zusammenhang mit einem Strafverfahren angerufen werden. Präventive polizei- bzw. verwaltungsrechtliche Freiheitsentzüge können nicht auf diesen Haftgrund abgestützt werden. So hat der EGMR unmissverständlich festgehalten:

«The second alternative of that provision (“when it is reasonably considered necessary to prevent his committing an offence”) does not permit a policy of general prevention directed against an individual or a category of individuals who are perceived by the authorities as being dangerous or having the propensity to commit unlawful acts. This ground of detention does no more than afford the Contracting States a means of preventing a concrete and specific offence as regards, in particular, the place and time of its commission and its victim(s). In order for a detention to be justified under the second limb of Article 5 § 1 (c), the authorities must show convincingly that the person concerned would in all likelihood have been involved in the concrete and specific offence, had its commission not been prevented by the detention.»

(S., V. and A. v. Denmark [GC, 35553/12, 36678/12 and 36711/12], § 89 and 91)

23. Massnahmen gemäss PMT-Gesetz, einschliesslich des Hausarrests, setzen nicht das Bestehen eines Strafverfahrens voraus und stehen nicht mit einem Strafverfahren im Zusammenhang. Sie knüpfen lediglich an den unbestimmten Begriff des terroristischen Gefährders / der terroristischen Gefährderin und dem damit verbundenen, wie

dargelegt sehr vagen Terrorismusbegriff an, der nicht unbedingt mit Gefahren für Leib und Leben, Freiheit von Personen oder den Bestand und das Funktionieren des Staates verbunden sein muss und der auch durch legale Aktivitäten erfüllt werden kann. Es ist auch nicht Voraussetzung, dass die Begehung einer Straftat durch die von der Massnahme betroffene Person unmittelbar bevorsteht. Die Voraussetzungen für PMT-Massnahmen, einschliesslich des Hausarrests, sind sehr unbestimmt und schon von daher keine zureichende Grundlage für eine Freiheitsentziehung gestützt auf Art. 5 Abs. 1 lit. c EMRK. Gesetzliche Haftgründe, welche von ihrer Zwecksetzung her im Zusammenhang mit einem Strafverfahren bestehen und sich damit auf Art. 5 Abs. 1 lit. c EMRK abstützen können, ergeben sich aus der StPO. Der Hausarrest gemäss PMT-Gesetz bezweckt demgegenüber eine präventive Eindämmung mutmasslicher Gefahren, ohne dass – wie von der Praxis des EGMR bei Anrufung dieses Haftgrunds verlangt – die Voraussetzung erfüllt sein müsste, dass es eine konkrete und spezifische Straftat, welche die betroffene Person aller Wahrscheinlichkeit nach begehen würde, zu verhindern gilt. Damit kann der Hausarrest gemäss Praxis des EGMR nicht auf Art. 5 Abs. 1 lit. c EMRK abgestützt werden.

24. Es hält somit nicht vor der Bundesverfassung und der EMRK stand, wenn in den Erläuterungen behauptet wird, die im PMT-Gesetz vorgesehenen Massnahmen seien verfassungs- und konventionskonform. Die Erläuterungen übergehen, dass es nicht nur die verhältnismässige Anwendung geht. Sie lassen unerwähnt, dass die diesbezüglichen Normen des PMT-Gesetzes das Bestimmtheitsgebot verletzen und dass insbesondere der vorgesehene Hausarrest mit Art. 5 EMRK kollidiert. Es ist irreführend und verschleiert die Problematik, stattdessen auf den Verhältnismässigkeitsgrundsatz zu verweisen. Dieser gilt wohl. Dessen Beachtung vermag aber die darlegte Verfassungs- und Konventionswidrigkeit nicht zu beseitigen. Der Verhältnismässigkeitsgrundsatz schafft keine genügend bestimmte gesetzliche Grundlage, und eine Freiheitsentziehung muss sich auf einen in Art. 5 EMRK vorgesehenen Grund stützen können *und* verhältnismässig sein. Fehlt es an einem zulässigen Haftgrund, ist Art. 5 EMRK verletzt, ohne dass es auf die Verhältnismässigkeit ankäme. Auch eine gerichtliche Überprüfung vermag an der dargelegten Verfassungs- und Konventionswidrigkeit nichts zu ändern. Man könnte noch argumentieren, die gegebene Verfassungs- und Konventionswidrigkeit müsste dazu führen, dass das angerufene Gericht dies im Einzelfall feststellen und der betreffenden Massnahme im Ergebnis gesamthaft die Anwendung versagen würde. An der Falschinformation und Irreführung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger würde dies aber nichts ändern. Erstens behaupten die Erläuterungen fälschlicherweise, die Grundrechtskonformität der Massnahmen würden bestehen. Zweitens stellt es auch eine

Irreführung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger dar, wenn in einem Gesetz Massnahmen vorgesehen werden, welche gemäss Erläuterungen zur Eindämmung der Terrorismusgefahr notwendig sein sollen, den Massnahmen dann aber in der Umsetzung wegen Verfassungs- und Konventionswidrigkeit die Anwendung versagt werden müsste.

25. Auf die Verfassungs- und Konventionswidrigkeit verschiedener Bestimmungen im PMT-Gesetz haben mehrere Rechtsprofessorinnen und Rechtsprofessoren und weitere Expertinnen und Experten in Gutachten und Fachbeiträgen hingewiesen (vgl. Links am Ende der Eingabe), darunter Dr. Markus Mohler, ehemals Lehrbeauftragter an den Universitäten Basel und St. Gallen, vormals Kommandant der Kantonspolizei Basel-Stadt und zuvor Staatsanwalt, der von sich aus mehrere Beiträge zum PMT-Gesetz publiziert hat und dem sicherlich nicht unterstellt werden kann, er würde sich einseitig, unfundiert und im Interesse Dritter, welche bei ihm eine entsprechende Beurteilung in Auftrag gegeben hätten, gegen Massnahmen äussern, welche der Sicherheit dienen sollen. Über 60 universitäre Rechtsexpertinnen und Rechtsexperten haben einen offenen Brief an den Beschwerdegegner und die Eidgenössischen Räte unterzeichnet, in denen sie auf die Mängel der Vorlage hingewiesen und insbesondere dargelegt haben, dass der Hausarrest nicht mit der EMRK vereinbar ist (vgl. Links am Ende der Eingabe). All diese Hinweise haben unverändert Gültigkeit.
26. Die in den Erläuterungen angegebenen Informationen sind insoweit irreführend, unvollständig und falsch. Sie verletzen die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit. In den Erläuterungen hätte nicht behauptet werden dürfen, die PMT-Massnahmen seien grundrechtskonform. Es hätte dargelegt werden müssen, dass sie wie vorstehend dargelegt gegen die Bundesverfassung und die EMRK verstossen. Anstatt zu suggerieren, dass der Grundsatz der Verhältnismässigkeit und die gerichtliche Überprüfung eine Grundrechtskonformität herzustellen vermögen (was wie dargelegt eine untaugliche und damit irreführende Argumentation ist), hätten die vorstehend dargelegten Probleme konkret und nachvollziehbar erläutert werden müssen. Damit hätte den Stimmberechtigten deutlich gemacht werden müssen, dass die im PMT-Gesetz vorgeschlagenen Massnahmen schweren grundrechtlichen Bedenken begegnen und nicht grundrechtskonform erscheinen. Zumindest hätte die dargelegte Problematik in den Erläuterungen so weit beleuchtet werden müssen, dass den Stimmberechtigten die Problematik bewusst gemacht wird, anstatt so zu tun, als gäbe es sie gar nicht und hätte es die erwähnten Warnungen von mehreren Rechtsprofessorinnen und Rechtsprofessoren und weiteren Expertinnen und Experten sowie den von 60 universitären Rechtsexpertinnen und Rechtsexperten unterzeichneten offenen Brief, welcher in seinen Schlussfolgerungen

sehr deutlich ist, nicht gegeben. Indem stattdessen versucht worden ist, den Stimmberechtigten in den Erläuterungen vorzugaukeln, das PMT-Gesetz sei grundrechtskonform und es seien keine Verfassungs- und Konventionswidrigkeiten in Sicht, ist die Abstimmungsfreiheit verletzt worden.

27. Wie dargelegt hat der Beschwerdegegner damit in den Erläuterungen mehrfach und wesentlich die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit verletzt, indem einige Angaben zur Vorlage in den Erläuterungen irreführend, unvollständig, einseitig und unrichtig sind. Die Erläuterungen geben damit kein zutreffendes, vollständiges und ausgewogenes Bild von der Vorlage. Sie möchten den Eindruck vermitteln, dass vollständig und ausgewogen über die Vorlage orientiert werde, geben dabei jedoch irreführende und unrichtige Angaben und lassen wesentliche Informationen zur Vorlage weg. Damit führt der Beschwerdegegner die Stimmberechtigten in die Irre. Aufgrund dessen ist entsprechend den eingangs gestellten Anträgen fortzufahren, damit die Abstimmungsfreiheit des Beschwerdeführers, und der Stimmberechtigten insgesamt gewahrt bleibt.

Abschliessend ersuche ich Sie um Gutheissung der eingangs gestellten Anträge.

Mit freundlichen Grüssen

Links:

Markus Mohler, PMT-Gesetz: Wichtige Bestimmungen sind weder verfassungs- noch EMRK-konform

<https://sui-generis.ch/article/view/sg.177>

Markus Mohler, Dem PMT-Gesetz fehlt die Verfassungsgrundlage

<https://sui-generis.ch/article/view/sg.169>

Markus Mohler, PMT-Gesetz: Verfahren und Zweckerreichung:

<https://sui-generis.ch/article/view/sg.180>

Andreas Donatsch, Rechtsgutachten zum Umgang mit gefährlichen Personen

www.kkjpd.ch/newsreader/umgang-mit-terroristischen-gefaehrdern.html?file=files/Dokumente/News/190415%20Rechtsgutachten%20Prof.%20A.%20Donatsch%20zum%20Umgang%20mit%20gef%C3%A4hrlichen%20Personen%20%28Endfassung%29.pdf

Anna Coninx, PMT – Grundlagen und Kritik

https://unser-recht.ch/wp-content/uploads/2021/04/Coninx_PMT_Kurzversion_final.pdf

Offener Brief von universitären Rechtsexpertinnen und Rechtsexperten

<https://unser-recht.ch/wp-content/uploads/2020/09/PMT-Offener-Brief.pdf>