

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	18.04.2024
Thema	Rechtsordnung
Schlagworte	Keine Einschränkung
Akteure	Andere Organisation für überparteiliche Interessen, Grüne Partei der Schweiz (GPS)
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1990 - 01.01.2020

# Impressum

## Herausgeber

Année Politique Suisse  
Institut für Politikwissenschaft  
Universität Bern  
Fabrikstrasse 8  
CH-3012 Bern  
[www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss)

## Beiträge von

Frick, Karin  
Hirter, Hans

## Bevorzugte Zitierweise

Frick, Karin; Hirter, Hans 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Rechtsordnung, Grüne Partei der Schweiz (GPS), Andere Organisation für überparteiliche Interessen, 2007 - 2019*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. [www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), abgerufen am 18.04.2024.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Allgemeine Chronik</b>	1
<b>Grundlagen der Staatsordnung</b>	1
Rechtsordnung	1
Bürgerrecht	2
Äussere Sicherheit	3
Privatrecht	7
Datenschutz und Statistik	8
Grundrechte	9
Innere Sicherheit	10

# Abkürzungsverzeichnis

<b>VBS</b>	Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
<b>SiK-SR</b>	Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates
<b>NDG</b>	Nachrichtendienstgesetz
<b>AUNS</b>	Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz
<b>ETH</b>	Eidgenössische Technische Hochschule
<b>SiK-NR</b>	Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>EMRK</b>	Europäische Menschenrechtskonvention
<b>EDÖB</b>	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
<b>GPDeI</b>	Geschäftsprüfungsdelegation
<b>RK MZF</b>	Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr
<b>KKPKS</b>	Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten
<b>EKF</b>	Eidgenössische Kommission für Frauenfragen
<b>SGB</b>	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
<b>BÜPF</b>	Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs
<b>SRF</b>	Schweizer Radio und Fernsehen
<b>SGV</b>	Schweizerischer Gewerbeverband
<b>VPOD</b>	Schweizerischer Verband des Personals öffentlicher Dienste
<b>GSoA</b>	Gruppe für eine Schweiz ohne Armee
<b>EKR</b>	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus
<b>FER</b>	Fédération des Entreprises Romandes
<b>KESB</b>	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde
<b>NDB</b>	Nachrichtendienst des Bundes  (bis 2010: Strategischer Nachrichtendienst und Dienst für Analyse und Prävention)
<b>SSV</b>	Schweizer Schiesssportverband
<b>SBV</b>	Schweizerischer Büchsenmacher- und Waffenfachhändlerverband
<b>IZRS</b>	Islamischer Zentralrat Schweiz
<b>Fedpol</b>	Bundesamt für Polizei
<b>SKG</b>	Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten
<b>KKJPD</b>	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
<b>EuGH</b>	Gerichtshof der Europäischen Union
<hr/>	
<b>DDPS</b>	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
<b>CPS-CE</b>	Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats
<b>LRens</b>	Loi sur le renseignement
<b>ASIN</b>	Action pour une Suisse Indépendante et Neutre
<b>EPF</b>	École polytechnique fédérale
<b>CPS-CN</b>	Commission de la politique de sécurité du Conseil national
<b>UE</b>	Union européenne
<b>CEDH</b>	Convention européenne des droits de l'homme
<b>PF PDT</b>	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
<b>DéICDG</b>	Délégation des Commissions de gestion
<b>CG MPS</b>	Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers
<b>CCPCS</b>	Conférence des commandants des polices cantonales
<b>CFQF</b>	Commission fédérale pour les questions féminines
<b>USS</b>	Union syndicale suisse
<b>LSCPT</b>	Loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication
<b>RTS</b>	Radio Télévision Suisse
<b>USAM</b>	Union suisse des arts et métiers
<b>SSP</b>	syndicats des Services publics
<b>GSsA</b>	Groupe pour une Suisse sans Armée
<b>CFR</b>	Commission fédérale contre le racisme

<b>FER</b>	Fédération des Entreprises Romandes
<b>APEA</b>	Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte
<b>SRC</b>	Service de renseignement de la Confédération  (à 2010: Service de renseignement stratégique et Service d'analyse et de prévention)
<b>FST</b>	Fédération sportive suisse de tir
<b>ASA</b>	Association suisse des armuriers et négociants d'armes spécialisés
<b>CCIS</b>	Conseil Central Islamique Suisse
<b>Fedpol</b>	Office fédéral de la police
<b>CSDE</b>	Conférence suisse des délégué-e-s à l'égalité
<b>CCDJP</b>	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
<b>CJUE</b>	Cour de justice de l'Union européenne (anciennement Cour de justice des Communautés européennes CJCE)

# Allgemeine Chronik

## Grundlagen der Staatsordnung

### Rechtsordnung

### Rechtsordnung

#### Jahresrückblick 2019: Rechtsordnung

BERICHT  
DATUM: 31.12.2019  
KARIN FRICK

Die innere und äussere Sicherheit der Schweiz war der Themenkomplex des Kapitels Rechtsordnung, der im Jahr 2019 – gemessen an der Anzahl Zeitungsartikel in den jeweiligen Bereichen – deutlich am meisten Medienaufmerksamkeit generierte. Es stand zum einen die Frage im Raum, wie die Schweiz mit **Schweizer Dschihadistinnen und Dschihadisten** – sowohl mit den in die Schweiz zurückgekehrten als auch mit den im Ausland verbliebenen – umgehen sollte. Während im Februar das erste Gerichtsurteil gegen Schweizer Dschihad-Rückkehrende, zwei minderjährige Geschwister aus Winterthur, ausgesprochen wurde, verkündete der Bundesrat im März, Schweizer IS-Kämpferinnen und -Kämpfer nicht aktiv in die Schweiz zurückholen zu wollen, sondern sie vor Ort der Strafverfolgung zu überlassen. Zum anderen erhitze die Debatte darüber, ob die Schweiz **ausländische Dschihadistinnen und Dschihadisten auch in Folterstaaten ausliefern** sollte, die Gemüter. Hier trafen mit der öffentlichen Sicherheit in der Schweiz und der Wahrung der Grundrechte (insbesondere des aus dem zwingend-völkerrechtlichen Folterverbot abgeleiteten Non-Refoulement-Gebots) zwei gewichtige Rechtsgüter frontal aufeinander. Während das Parlament der öffentlichen Sicherheit mehr Gewicht beimass und die entsprechende Motion (Mo. 16.3982) an den Bundesrat überwies, bleibt abzuwarten, wie der Bundesrat dieser Forderung nachkommen wird, ohne das zwingende Völkerrecht zu verletzen.

Zur Stärkung der öffentlichen Sicherheit widmete sich der Bundesrat im Jahr 2019 auch weiterhin der **Terrorismusprävention im Inland**. So unterbreitete er dem Parlament mit den Botschaften zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (PMT) sowie zum Bundesgesetz über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe zwei weitere grosse Projekte zur Umsetzung der Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung. Mit dem Vorläuferstoffegesetz soll der Zugang zu bestimmten chemischen Substanzen erschwert werden, die durch Missbrauch gravierenden Schaden verursachen können. Damit soll verhindert werden, dass Terroristinnen und Terroristen diese Stoffe zur Herstellung von Sprengstoff einfach in der Schweiz beschaffen können, während ihr Handel in der EU strenger reglementiert ist. Das PMT soll derweil der Polizei neue Instrumente zum Umgang mit terroristischen Gefährderinnen und Gefährdern an die Hand geben, die vor, nach oder ergänzend zu einem Strafverfahren angewandt werden können. Um die Gefährdung durch radikalisierte Personen zu mindern, sollen diese vom terroristischen Umfeld ferngehalten, an der Ausreise in ein Konfliktgebiet gehindert sowie, wenn nötig, in ihrem Bewegungsradius eingeschränkt werden.

Eine weitere wichtige Vorlage im Bereich der inneren Sicherheit war 2019 zweifellos die **Übernahme der EU-Waffenrichtlinie** und die damit einhergehende Verschärfung des Schweizer Waffenrechts. Auf das im Januar zustande gekommene Referendum folgte ein mehrmonatiger, emotionaler Abstimmungskampf, der die Medienberichterstattung in den für das Kapitel Rechtsordnung relevanten Themen in der ersten Jahreshälfte dominierte. Während für die Befürworterseite klar war, dass die – bereits mit einer Ausnahmeregelung für die Schweiz versehene und daher insgesamt moderate – Richtlinie übernommen werden müsse, um die Schweizer Mitgliedschaft bei Schengen/Dublin nicht zu gefährden, sah die Gegnerschaft durch das «Entwaffnungsdiktat der EU» – so ihr Slogan – die Schweizer Freiheit und Identität substanziell bedroht. Am 19. Mai 2019 stimmte das Schweizer Stimmvolk der Übernahme der EU-Waffenrichtlinie mit 63.7 Prozent (bei einer Stimmbeteiligung von 43.9%) schliesslich deutlich zu. Gemäss der nachfolgenden VOTO-Analyse fusste der Vorsprung des Befürworterlagers vor allem auf jenen Stimmberechtigten, die eine Verschärfung des Schweizer Waffenrechts zwar nicht unbedingt für notwendig hielten, aber Schengen/Dublin nicht aufs Spiel setzen wollten.

Ein weiteres 2019 lanciertes Referendum richtete sich gegen das **E-ID-Gesetz**, das im September von den eidgenössischen Räten verabschiedet worden war. Hauptkritikpunkt am neuen Gesetz war, dass die E-ID von privaten Anbietern und nicht vom Staat herausgegeben werden soll. Das Referendumskomitee um die «Digitale

Gesellschaft» und die Kampagnenplattformen «Wecollect» und «Campax», unterstützt von der SP und den Grünen, begann im Oktober mit der Unterschriftensammlung. Weitere grosse Gesetzgebungsprojekte, die 2019 vorangetrieben wurden, sind die **Totalrevision des Datenschutzgesetzes**, die **Revision des Erbrechts** und die **Anpassung der Strafprozessordnung**.

Im Bereich Strafrecht erlangte überdies der **Fall «Carlos»**, sechs Jahre nach seinem Bekanntwerden, wieder die volle Aufmerksamkeit der Medien. Im Herbst musste sich «der wohl bekannteste junge Straftäter der Schweiz», wie ihn die NZZ betitelte, vor dem Bezirksgericht Dielsdorf (ZH) für 29 im Justizvollzug begangene Straftaten verantworten. Damit wurde, so der Tenor in der Presse, der Öffentlichkeit einmal mehr vor Augen geführt, dass «Carlos» die Strafvollzugsbehörden überfordere. Das Urteil sah für «Carlos» eine mehrjährige Freiheitsstrafe vor, die jedoch zugunsten einer stationären therapeutischen Massnahme aufgeschoben werden sollte (sog. «kleine Verwahrung»); alle fünf Jahre wird überprüft werden, ob die Therapie angeschlagen hat oder ob eine Verlängerung der Massnahme nötig ist. Im Vorfeld sowie im Nachgang des Verfahrens wurde der Skandal, den das Bekanntwerden von «Carlos» im Zürcher Justizvollzugswesen ausgelöst hatte, noch einmal aufgerollt und die Mitschuld der Medien an der nicht enden wollenden Misere diskutiert.

Das zentrale Thema im Bereich der Grundrechte war auch 2019 das **Verhüllungsverbot**. Mit der Botschaft zum Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot unterbreitete der Bundesrat dem Parlament im März seinen Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot». Die eidgenössischen Räte schlossen sich für die im kommenden Jahr anstehende Abstimmung den Empfehlungen des Bundesrates an und plädierten für die Ablehnung der Initiative und die Annahme des Gegenvorschlags.<sup>1</sup>

## Bürgerrecht

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 12.02.2017  
KARIN FRICK

Mit 60,4 Prozent Ja- gegenüber 39,6 Prozent Nein-Stimmen nahm das Schweizer Stimmvolk am 12. Februar 2017 die **erleichterte Einbürgerung von Personen der dritten Ausländergeneration** deutlich an. Die Stimmbeteiligung lag schweizweit bei 46,8 Prozent und schwankte zwischen 39 Prozent im Kanton Uri und rund 66 Prozent in Schaffhausen. Eher überraschend war das ebenfalls deutliche Ständemehr: 17 von 23 Ständen stimmten der Vorlage zu. Die auf frühere Abstimmungsergebnisse zur erleichterten Einbürgerung zurückgehenden Befürchtungen der Befürworter, am Ständemehr zu scheitern, wurden damit klar widerlegt. In den im Vorfeld des Urnengangs noch als „Swing States“ bezeichneten Kantonen resultierte überall ein Ja. Verglichen mit der Abstimmung von 1994, als das Anliegen am Ständemehr gescheitert war, wechselten somit die acht Kantone Luzern, Nidwalden, Solothurn, Aargau, Schaffhausen, Appenzell-Ausser rhoden, Tessin und Wallis auf die Befürworterseite, wobei es in Nidwalden, Appenzell-Ausser rhoden und Tessin ein enges Rennen war (NW 50,4%, AR 50,9%, TI 50,2% Ja-Stimmen). Die knappste Entscheidung überhaupt fiel im Kanton Thurgau, wo lediglich 24 Stimmen für die ablehnende Ständestimme ausschlaggebend waren. Ein ebenfalls hauchdünnes Nein resultierte in Glarus und St. Gallen mit Nein-Stimmenanteilen von 50,4 Prozent bzw. 50,2 Prozent. Demgegenüber stiess die Vorlage in sämtlichen Westschweizer Kantonen auf überdurchschnittlich hohe Zustimmung. Am deutlichsten stimmte der in Ausländerfragen ohnehin sehr offen eingestellte Kanton Neuenburg mit einem Ja-Stimmenanteil von 75,1 Prozent zu. Die höchste Ablehnung hingegen erfuhr die Vorlage in Appenzell-Inner rhoden, dessen Stimmbevölkerung zu 56,4 Prozent ein Nein einlegte. Augenfällig ist bei den Ergebnissen zudem das Gefälle zwischen Stadt und Land; so stimmte die Stadt Zürich zu 76 Prozent Ja (Kanton ZH: 63,2%) und die Stadt St. Gallen zu 65 Prozent (Kanton SG: 49,8%).

Bundesrätin Simonetta Sommaruga liess nach dem Urnengang verlauten, die Regierung nehme das Ergebnis „mit grosser Genugtuung“ zur Kenntnis und es stimme zuversichtlich „für weitere, ebenso umstrittene Vorlagen“. Darüber hinaus ermunterte sie junge Ausländerinnen und Ausländer der dritten Generation, nun „die Chance zu nutzen und ihre Heimat mitzugestalten“, und fügte an, die Erleichterung der Einbürgerung sollte voraussichtlich spätestens in einem Jahr in Kraft treten. Freude über den Entscheid herrschte auch beim SGB und bei der Operation Libero. Während Ersterer von einer überfälligen Reform sprach und ankündigte, nun auch die Anforderungen für andere Einbürgerungswillige senken zu wollen, sah Letztere in dieser Abstimmung einen „ersten, wichtigen Schritt zu einem liberalen Bürgerrecht“. Daran müsse man jetzt anknüpfen und beispielsweise auch die erforderliche Aufenthaltsdauer

senken oder die Mindestwohnsitzfristen in den Gemeinden abschaffen. Wenig erfreut zeigte sich die SVP, die nach der Durchsetzungsinitiative und dem Asylgesetz mit dieser Abstimmung die dritte Niederlage in der Ausländerpolitik innerhalb eines Jahres hinnehmen musste. Als Kopf des Gegenkomitees und Initiator der umstrittenen Plakate machte Andreas Glarner (svp, AG) besonders die bereits Eingebürgerten für das Resultat verantwortlich und forderte die Abschaffung des Doppelbürgerrechts. Die SVP erklärte aber auch, das Verdikt von Volk und Ständen zu akzeptieren und die noch offenstehende Möglichkeit, das Referendum gegen die in dieser Sache beschlossene Gesetzesänderung zu ergreifen, nicht wahrnehmen zu wollen.

### Abstimmung vom 12. Februar 2017

Beteiligung: 46,84%

Ja: 1'499'627 (60,4%) / Stände: 15 4/2

Nein: 982'844 (39,6%) / Stände: 5 2/2

Parolen:

– Ja: SP, FDP (1\*), CVP (1\*), Grüne, GLP, BDP (1\*), EVP, Städteverband, Eidgenössische Migrationskommission, SGB, Travail.Suisse

– Nein: SVP, EDU (1\*)

\* In Klammer Anzahl abweichender Kantonalsektionen <sup>2</sup>

### Äussere Sicherheit

Wenige Tage nachdem das Parlament das Nachrichtendienstgesetz verabschiedet hatte, begannen die Gegner des Gesetzes Anfang Oktober 2015 mit der Unterschriftensammlung für das bereits vorher angekündigte **NDG-Referendum**. Jungsozialisten, Grüne, die Piratenpartei, die Alternative Liste, die GSoA, der Verein Grundrechte Schweiz sowie das Bündnis Digitale Gesellschaft schlossen sich dazu zum „Bündnis gegen den Schnüffelstaat“ zusammen. Starthilfe erhielt die Allianz sogar aus dem Ausland: Nils Muižnieks, Menschenrechtskommissar des Europarats, kritisierte kurz vor der Schlussabstimmung im Parlament die geplanten Beschaffungsmassnahmen und sah das in der EMRK verankerte Recht auf Respektierung des Privatlebens durch Staatstrojaner in Gefahr. Anfang Dezember beschloss dann auch die SP an ihrer Delegiertenversammlung, dem „Bündnis gegen den Schnüffelstaat“ beizutreten. Bis zum Ablauf der Referendumsfrist am 14. Januar 2016 reichten die NDG-Gegner gut 56'000 gültige Unterschriften bei der Bundeskanzlei ein, womit das Referendum zustande gekommen ist und das Volk das letzte Wort zum NDG haben wird. <sup>3</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 14.01.2016  
KARIN FRICK

Lange bevor der Bundesrat Mitte Juni 2016 mit seiner Medienkonferenz den **Abstimmungskampf zum Nachrichtendienstgesetz** offiziell eröffnete, wurde das Thema breit in der Öffentlichkeit diskutiert. Anlass dazu boten etwa die Terroranschläge in Brüssel vom 22. März 2016, in deren Nachgang bürgerliche Sicherheitspolitikerinnen und -politiker den Bundesrat dazu aufforderten, dem Nachrichtendienst per dringlichem Bundesbeschluss schleunigst zu den notwendigen Kompetenzen zu verhelfen. Man könne nicht warten, bis das neue NDG nach der Referendumsabstimmung vom September in Kraft treten könne; die jüngsten Anschläge hätten gezeigt, «dass die Bedrohung durch Terrorismus real ist», erklärte die Präsidentin der SiK-NR, Ida Glanzmann-Hunkeler (cvp, LU), gegenüber der NZZ. In Zeiten wie diesen sei es «unsinnig», dass der NDB in seiner Arbeit behindert werde, zitierte die «Tribune de Genève» dazu SiK-SR-Präsident Isidor Baumann (cvp, UR). Der NDB sei momentan «blind und taub», mahnte der Genfer Sicherheitsdirektor Pierre Maudet (GE, fdp) an gleicher Stelle. Obschon die Forderung unerfüllt verhallte, lagen die Hauptargumente für das neue Nachrichtendienstgesetz damit schon einmal auf dem Tisch.

Dass ein grosser Teil der Schweizer Bevölkerung ähnlich dachte, zeigte die im Mai veröffentlichte Studie «Sicherheit 2016» der ETH Zürich. Darin schätzten rund drei Viertel der Befragten die weltpolitische Lage (eher) pessimistisch ein, wobei die Erhebungen bereits im Januar und damit vor den Terrorattacken in Brüssel stattgefunden hatten. Damit einher gingen ein gegenüber dem Vorjahr gestiegenes subjektives Unsicherheitsempfinden sowie die klare Unterstützung von Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit wie Datensammlungen über verdächtige Personen,

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 24.09.2016  
KARIN FRICK



Armeeinsätze zur Sicherstellung von Ruhe und Ordnung, die Aufstockung der Polizeikorps, Videoüberwachung im öffentlichen Raum oder vorsorgliche Verhaftungen. Von einer gewissen Ambivalenz zeugten die Antworten zum Verhältnis von Freiheit und Sicherheit: 55 Prozent der Befragten waren der Meinung, dass der Staat die Sicherheit der Bevölkerung auch auf Kosten der persönlichen Freiheit garantieren solle, gleichzeitig würden sich aber ebenfalls 55 Prozent für Freiheit statt Sicherheit entscheiden, wenn sie gezwungen wären, eins der beiden zu wählen. Zwei Drittel befürworteten aber die Terrorismusbekämpfung auch unter Einschränkung der persönlichen Freiheit – ein Ergebnis, das «Wasser auf die Mühlen der Befürworter» des neuen NDG sei, wie das St. Galler Tagblatt resümierte.

Weiteren Impetus fand die Befürworterseite in der Tatsache, dass sich offenbar auch der IZRS an der Unterschriftensammlung gegen das NDG beteiligt hatte, wie die Luzerner Zeitung Mitte Juni bekannt machte. Die umstrittene islamische Organisation sehe im NDG ein «Vehikel gegen Muslime», in dessen Fokus «je nach politischem Klima» auch andere Gruppen geraten könnten, weshalb Mediensprecher Qasim Illi zur Unterschrift gegen das NDG aufgerufen habe. Im Einsatz für das NDG sah man sich dadurch bestätigt, denn es sei «bezeichnend», dass «ein Verein wie der IZRS, der selber im Fokus des NDB stehen könnte», gegen das Gesetz mobil mache, zitierte die Zeitung Ida Glanzmann-Hunkeler. Sogar Bundesrat Guy Parmelin sollte den Widerstand des IZRS einige Tage später vor den Medien lakonisch als «beste Werbung für das Gesetz» bezeichnen. Die Gegenseite distanzierte sich derweil von «diesen Extremisten», wie SP-Sprecher Michael Sorg betonte; man sei nicht verbündet und stehe in keinerlei Kontakt. Aus dem Abstimmungskampf wollte sich der IZRS denn auch heraushalten, wie er über eine Sprecherin verlauten liess.

Auf der Pro-Seite stand neben dem Bundesrat ein überparteiliches Ja-Komitee, das Parlamentarierinnen und Parlamentarier aller grösseren Parteien ausser den Grünen vereinte. Im Laufe der Kampagne sprachen sich zudem die Ost- und Westschweizer Konferenzen der Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren sowie die Regierungsräte der Kantone Zürich und Schaffhausen für das NDG aus. Das Hauptargument für das neue Gesetz war, dass die Mittel des schweizerischen Nachrichtendienstes an die aktuelle Bedrohungslage angepasst werden müssten, denn mit seinen heutigen Instrumenten könne er die Schweiz nicht ausreichend vor den sich ständig verändernden und komplexer werdenden Gefahren schützen. Der NDB sei schlicht «überholt», konstatierte FDP-Nationalrätin Corina Eichenberger (fdp, AG) gegenüber der Presse. Klar könne das Risiko nicht vollständig eliminiert werden, aber es seien schon viele Attentate dank Überwachung verhindert worden, pries SVP-Ratskollege Raymond Clottu (svp, NE) die neuen Überwachungsmöglichkeiten an. Als die Ziele des NDG nannte Verteidigungsminister Guy Parmelin einerseits die präventive Überwachung der «gefährlichsten Individuen» (NZZ) sowie andererseits die Erschwerung von Cyberangriffen und -spionage, wie im Fall der Ruag, der Anfang 2016 aufgedeckt worden war. Als weiteren Vorzug des neuen Gesetzes hob NDB-Chef Markus Seiler die Vereinfachung der internationalen Zusammenarbeit in der Terrorismusbekämpfung hervor. Gleichzeitig warnte er vor einer Schwächung der internationalen Stellung der Schweiz, sollte das Gesetz abgelehnt werden, denn je weniger eigene nachrichtendienstliche Erkenntnisse die Schweiz habe, umso grösser sei die Gefahr, von ausländischen Geheimdiensten instrumentalisiert zu werden. Es sei aber mitnichten die Absicht des neuen Gesetzes, alle Bürgerinnen und Bürger zu überwachen und selbstverständlich müsse Missbrauch verhindert werden, betonte Bundesrat Parmelin weiter. Auch das Komitee erklärte, umfassende Kontrollmechanismen und eine gut ausgebaute Aufsicht über den Nachrichtendienst verhinderten, dass ein Überwachungsstaat geschaffen werde. Die Befürworterinnen und Befürworter wurden nicht müde zu betonen, dass das NDG das Gleichgewicht zwischen individueller Freiheit und Sicherheit wahre und letztlich schlicht notwendig sei – oder mit den Worten von SP-Nationalrätin Rebecca Ruiz (sp, VD) in der «Tribune de Genève»: «Wir können nicht bei Windows 95 und Walkie-Talkies bleiben.» Der Status quo sei eine Reaktion auf den Fichenskandal in den 1990er-Jahren gewesen, erklärte auch EDÖB Adrian Lobsiger gegenüber der Sonntagszeitung. Seither hätten sich die Welt verändert und die Sicherheitslage verschärft. Auch er bezeichnete das NDG als «Kompromiss zwischen Freiheit und Sicherheit», liess sich aber nicht auf eine explizite Abstimmungsempfehlung hinaus. Zum frühen Zeitpunkt des offiziellen Kampagnenstarts Mitte Juni sagte Bundesrat Parmelin, er wolle eine «pädagogische» Abstimmungskampagne führen, um der Bevölkerung angesichts des heiklen und komplexen Themas genau zu erklären, was die Neuerungen seien und warum sie nötig seien.

Die Kontra-Seite bestand hauptsächlich aus dem Referendumskomitee «Bündnis gegen den Schnüffelstaat», das von den Grünen, der SP, den Juso, der Piratenpartei, der Gewerkschaft Syndicom, der Digitalen Gesellschaft, dem Verein Grundrechte.ch sowie dem Chaos Computer Club unterstützt wurde. Ein bürgerlich geprägtes Gegenkomitee um die bürgerlichen Jungparteien, kritische Parlamentarierinnen und Parlamentarier von SVP bis GLP sowie die Operation Libero, das liberale Argumente gegen das NDG anführen wollte, zerbrach hingegen, bevor es sich formieren konnte. Man habe das NDG gleichzeitig mit dem BÜPF bekämpfen wollen, aber mit dem Scheitern des BÜPF-Referendums sei die Gruppe auseinandergefallen, schilderte der Koordinator und stellvertretende SGV-Direktor Henricue Schneider dem St. Galler Tagblatt. So dominierten denn auch die von links geäusserten Bedenken das Argumentarium der Gegnerschaft. Weil es dem NDB erlaube, auf Basis blosser Vermutungen zu agieren, gehe das neue Nachrichtendienstgesetz zu weit, so das Hauptargument des Nein-Lagers. Juso-Präsidentin Tamara Funciello nannte das NDG einen «Schritt Richtung Massenüberwachung». Mit dem Gesetz würden alle Bürgerinnen und Bürger zu Verdächtigen gemacht, sodass der NDB letztlich jeden zum potenziellen Terroristen «emporstilisieren» könne, kritisierte der Präsident des Vereins Grundrechte.ch, Viktor Györfy. Das von der Befürworterseite propagierte Gleichgewicht zwischen individueller Freiheit und Sicherheit konnte die Gegnerschaft nirgends erkennen. Mit der Stärkung des Nachrichtendienstes kreiere man nur eine «Illusion von Sicherheit», bemängelte der Grüne Nationalrat Balthasar Glättli (gp, ZH). Die Attentäter von Paris und Brüssel seien sehr wohl nachrichtendienstlich oder polizeilich bekannt gewesen, aber nichtsdestotrotz hätten die Anschläge nicht verhindert werden können. Dass eine parlamentarische oder juristische Kontrolle die Aktivitäten des NDB und damit die Eingriffe in die Grundrechte wirklich begrenzen könne, sei ebenfalls «illusorisch», so Györfy weiter. Glättli sah das Gesetz ausserdem – sowohl aufgrund der Zusammenarbeit mit ausländischen Nachrichtendiensten als auch wegen der Möglichkeit zum Eindringen in ausländische Computersysteme – als Gefahr für die Neutralität der Schweiz. Zudem missbilligte die Gegnerschaft, dass der Staat durch den Kauf von Trojanern den Schwarzmarkt für Sicherheitslücken und das organisierte Verbrechen fördere.

Insgesamt verlief die öffentliche Debatte über lange Zeit unaufgeregt und angesichts der Tragweite des Themas eher spärlich. Erst rund drei Wochen vor dem Abstimmungssonntag, im Anschluss an die SRF-«Arena» zum NDG, gewann sie «doch noch etwas an Temperatur», wie der Tages-Anzeiger kommentierte. Dabei stand das Instrument der Kabelauflösung im Fokus, in der die Gegenseite nichts anderes als die verdachtsunabhängige Massenüberwachung erkannte. Die Beteuerung, es werde nur der grenzüberschreitende, nicht aber der inländische Internetverkehr überwacht, sei bedeutungslos, da etwa sehr viele E-Mails über ausländische Server verschickt würden, auch wenn sich Sender und Empfänger in der Schweiz befänden. Ein viel genanntes Argument gegen diese Art der Überwachung war die Suche nach der sprichwörtlichen Nadel im Heuhaufen, die eben nicht einfacher werde, wenn man den Heuhaufen vergrössere. NDG-Fürsprecherin Corina Eichenberger hielt dem in der «Tribune de Genève» entgegen, man werde im Internetverkehr schon nach sehr eng definierten Schlagworten suchen, und nicht einfach nach «Islam» oder «Bombe». Ausserdem führte die Pro-Seite an, der NDB verfüge gar nicht über genug Ressourcen für eine solche Massenüberwachung. Der Bundesrat sprach bis zuletzt von rund zehn Fällen pro Jahr, in denen bewilligungspflichtige Beschaffungsmassnahmen eingesetzt würden, wie er auch schon dem Parlament erklärt hatte. In den Medien wurde diese Zahl jedoch in Zweifel gezogen, da sich seit den parlamentarischen Beratungen die Bedrohungslage durch vermehrte Anschläge in Europa – die bisher folgenschwersten in Paris und Brüssel – und die zunehmende Anzahl Dschihad-Reisender aus der Schweiz verschärft habe. Während das VBS die Zahl als Durchschnittswert, der mit der Bedrohungslage variieren könne, verteidigte, sprach Ida Glanzmann-Hunkeler eher von 20 bis 25 Fällen pro Jahr, wobei diese Schätzung nicht statistisch extrapoliert, sondern «mehr ein Gefühl» sei, wie sie gegenüber dem Tages-Anzeiger erklärte. NDG-Gegner Balthasar Glättli sah in diesem Zahlenwirrwarr gemäss St. Galler Tagblatt ein Indiz dafür, dass «die staatlichen Schnüffler wesentlich hungriger» seien, als sie es «vor der Abstimmung zugeben» wollten. Wie der Tages-Anzeiger feststellte, wurde der Abstimmungskampf gegen Ende zum «Streit der Begrifflichkeiten», der sich vor allem um die Definition von Massenüberwachung drehte. Es sei die Antwort auf die von Beat Flach (glp, AG) in der «Arena» gestellte Frage, ob es wirklich so furchtbar sei, dass in Zukunft alles zuerst durch den Filter des NDB gehe, die Befürworter und Gegner des NDG trenne, konstatierte dieselbe Zeitung.

Die ab Mitte August durchgeführten Umfragen zeigten schon von Anfang an eine breite

Unterstützung von knapp 60 Prozent für das NDG, die bis zur letzten Umfragewelle Mitte September ungefähr konstant blieb. Als wichtigste Argumente identifizierten die Befragungen die Befürchtung möglichen Missbrauchs neuer Technologien auf der Pro- sowie den mangelhaften Schutz der Privatsphäre auf der Kontra-Seite. Bei den bürgerlichen Parteien wollte die Mehrheit der Basis Ja stimmen, während die Anhängerschaft der linken Parteien mehrheitlich ein Nein einlegen wollte. Damit hatte das NDG gute Voraussetzungen, das Referendum ungefährdet zu passieren.<sup>4</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 25.09.2016  
KARIN FRICK

Bei einer Stimmbeteiligung von knapp 43 Prozent nahm die Schweizer Stimmbevölkerung am 25. September 2016 das **Bundesgesetz über den Nachrichtendienst (NDG)** mit 65.5 Prozent Ja-Stimmen an. Das Resultat fiel damit noch deutlicher aus, als es die im Vorfeld durchgeführten Umfragen erwarten liessen. In keinem einzigen Kanton resultierte eine Nein-Mehrheit. Die geringste Zustimmung erfuhr das NDG im Kanton Basel-Stadt mit 55 Prozent. Am höchsten fiel die Zustimmung mit gut 74 Prozent im Kanton Waadt aus, gefolgt von Nidwalden mit gut 70 Prozent. In allen anderen Kantonen bewegte sich der Ja-Anteil zwischen 60 und 70 Prozent, wobei sich keine nennenswerten Unterschiede zwischen den Landesteilen oder zwischen Stadt und Land zeigten.

Bundesrat Guy Parmelin, der hiermit seine Feuerprobe als neuer Verteidigungsminister vor dem Stimmvolk souverän bestanden hatte, zeigte sich sehr zufrieden mit dem Ausgang der Abstimmung. Die Schweiz erhalte damit moderne Mittel, um auf aktuelle Bedrohungen zu reagieren, sagte er gegenüber den Medien. Auch das Ja-Komitee zeigte sich erfreut, dass es gelungen sei, die Ängste vor der Massenüberwachung zu entkräften. Die Presse deutete das Resultat entsprechend als Vertrauensbeweis der Stimmbevölkerung in den Staat. Das unterlegene Nein-Lager kündigte unterdessen an, nun auf die transparente Kontrolle des NDB zu pochen und die vom Bundesrat kommunizierte Zahl von rund zehn Überwachungsfällen pro Jahr genau im Auge zu behalten.

In Kraft treten wird das neue NDG am 1. September 2017. Bis dahin gebe es noch viel zu tun, erklärte der Verteidigungsminister. So müsse der NDB organisatorisch und technisch auf seine neuen Befugnisse ausgerichtet werden, denn mit diesen Anpassungen habe man bis zur Abstimmung zugewartet. Die personelle Aufstockung des NDB um 20 Stellen solle bis 2019 schrittweise erfolgen. Möglichst zeitnah müsse zudem die neue unabhängige Aufsichtsbehörde eingerichtet werden, deren Leitung der VBS-Chef bis Ende Jahr ernennen werde. Die Aufsicht solle dann – wie auch die Sicherheitspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte und die GPDeI – bereits in die Ausarbeitung der Verordnungen zur Konkretisierung des NDG einbezogen werden, die der Bundesrat Anfang 2017 in die Vernehmlassung schicken wolle.

### **Abstimmung vom 25. September 2016**

Beteiligung: 42.94%  
Ja: 1'459'068 (65.5%)  
Nein: 768'065 (34.5%)

Parolen:

- Ja: BDP, CVP, EDU (1\*), EVP (1\*), FDP, FP, KVP, SVP (1\*); KKJPD, Economiesuisse
- Nein: GP, PdA, Piratenpartei, SD, SP (2\*); GSoA, Digitale Gesellschaft, Syndicom
- Stimmfreigabe: GLP (4\*)

\* In Klammern Anzahl abweichender Kantonalsektionen<sup>5</sup>

## Privatrecht

Zur **Vernehmlassung zum Bundesgesetz über den Schutz gewaltbetroffener Personen**, deren Frist Ende Januar 2016 abgelaufen war, wurde im Juli 2017 der Ergebnisbericht veröffentlicht. Die 58 eingegangenen Stellungnahmen verteilten sich auf 25 Kantone (der Kanton Glarus verzichtete ausdrücklich auf eine Stellungnahme), sechs politische Parteien (BDP, CVP, FDP, GP, SP, SVP) und 27 weitere Organisationen. Die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen wurde von allen Vernehmlassungsteilnehmenden als Notwendigkeit anerkannt, wenn auch die Meinungen darüber auseinandergingen, wie diese Verbesserung erzielt werden soll.

Bei den zivilrechtlichen Gewaltschutzmassnahmen war vor allem die Möglichkeit der elektronischen Überwachung («Electronic Monitoring») von Tatpersonen sehr umstritten. Während die grosse Mehrheit der Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser die Einführung einer solchen Möglichkeit grundsätzlich begrüsst, zweifelten andere die Wirksamkeit einer solchen Massnahme generell an, da das resultierende Sicherheitsgefühl trügerisch und die Massnahme gegen telefonisches oder Online-Stalking erfolglos sei. Doch auch von den Befürwortern des Electronic Monitoring äusserten Viele Bedenken im Hinblick auf dessen Umsetzung. So stosse die Überwachungstechnologie heutzutage noch an Grenzen, innerhalb derer nur eine passive, retrospektive Überwachung möglich sei und keine aktive Überwachung mit unmittelbarer polizeilicher Intervention, wie sie im Vorentwurf angedacht wäre. Auch die Ortungsgenauigkeit der verfügbaren GPS- und LBS-Systeme lasse – mit geografisch bzw. topografisch bedingten Abweichungen von bis zu 25 km im schlechtesten Fall – zu wünschen übrig und ermögliche kaum ein genügend schnelles Eingreifen, um eine Gewalttat zu verhindern. Geeignet sei eine solche Massnahme ohnehin nur, wenn das Risiko einer Gewaltausübung nicht zu gross sei, weshalb die Eignungsabklärung immer mit einer Risikoabschätzung verbunden werden müsste. Neben der Kritik am hohen finanziellen und personellen Aufwand wurde auch die Verhältnismässigkeit angezweifelt: Angesichts dessen, dass es sich bei den betroffenen Personen nicht um rechtskräftig Verurteilte handle, stehe die vorgesehene 12-monatige Tragepflicht der elektronischen Fussfessel in keinem Verhältnis zur Sanktion, welche im Falle eines strafrechtlichen Schuldspruchs zu erwarten wäre. Ganz allgemein wurde auch kritisiert, dass das Electronic Monitoring als eine eigentlich strafrechtliche Vollzugsmassnahme im Zivilrecht fehl am Platz sei. Solche Skepsis äusserten nebst 20 Kantonen, der Grünen Partei und der SP auch mehrere juristische Vereinigungen, das Centre Patronal, die KKJPD, der SGV, die Universität Lausanne, die KKPKS, der Kinderschutz Schweiz, die Schweizerische Konferenz gegen häusliche Gewalt, die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten, der Städteverband und Travail.Suisse.

Ebenfalls kontrovers aufgenommen wurde die Bestimmung, wonach die Kantone Weiterbildungsmöglichkeiten für Personen, die mit Gewaltschutzfällen zu tun haben – beispielsweise im Rahmen einer Tätigkeit bei der Kriseninterventionsstelle oder bei Gerichten –, bereitstellen müssen. Während sich knapp die Hälfte der Vernehmlassungsteilnehmenden positiv dazu äusserte, kam das Vorhaben bei rund einem Fünftel der Stellungnehmenden nicht gut an. Moniert wurde hauptsächlich der Verstoss gegen das föderalistische Prinzip, da es sich bei der Weiterbildung um eine kantonale Kompetenz handle. Von einer breiten Mehrheit begrüsst wurde hingegen die vorgesehene Mitteilungspflicht von Gewaltschutzentscheiden des Zivilgerichtes an andere Behörden wie die KESB und die kantonale Kriseninterventionsstelle, soweit dies notwendig erscheint, damit letztere ihre Aufgaben erfüllen können. Ebenso mehrheitlich positiv aufgenommen wurden die Anpassungen an der Zivilprozessordnung, darunter der Wegfall der Gerichtskosten und des Schlichtungsverfahrens.

Bei den strafrechtlichen Gewaltschutzmassnahmen wurde vor allem die Änderung begrüsst, dass die Sistierung, Wiederanhandnahme und Einstellung eines Verfahrens nicht mehr allein vom Willen des Opfers abhängig sein und der Behörde eine umfassende Interessenabwägung ermöglicht werden soll. Kritisiert wurde hierbei jedoch der umfangreiche Katalog der bei der Sistierung zu beachtenden Kriterien sowie im Detail die Vorschrift, dass die Behörde ein allfällig von der beschuldigten Person besuchtes Lernprogramm gegen Gewalt beim Sistierungsentscheid berücksichtigen soll. Mehrere Kantone bedauerten, der Anreiz zum Besuch solcher Lernprogramme sei zu lasch und Weitere forderten zusammen mit der SP, den Juristinnen Schweiz, der Schweizerischen Konferenz gegen häusliche Gewalt, der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten und dem Städteverband gar eine obligatorische Verknüpfung der Verfahrenssistierung mit dem Besuch eines Lernprogramms gegen Gewalt. Sehr umstritten war ausserdem die Frage, ob das Opfer vor der Einstellung des Verfahrens zwingend angehört werden muss.

Von sieben Kantonen, der CVP, der Grünen Partei und der SP sowie von der KKPKS, der

Interkantonalen Arbeitsgemeinschaft der Geschädigten- und Opfervertretung, dem Kinderschutz Schweiz, Pro Familia, der Schweizerischen Konferenz gegen häusliche Gewalt, der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten, dem Städteverband, Terre des Femmes und von mehreren juristischen Vereinigungen wurde die Vernehmlassungsantwort überdies dazu genutzt, für die Einführung einer spezifischen Stalking-Strafnorm zu plädieren, obwohl – oder gerade weil – eine solche nicht Gegenstand des Vorentwurfs war.<sup>6</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 01.07.2019  
KARIN FRICK

Der Vorschlag des Bundesrates zur Änderung des Zivilgesetzbuches für eine **einfachere Änderung des Geschlechts und des Vornamens im Personenstandsregister** erzeugte in der **Vernehmlassung** eine sehr positive Resonanz. Von 102 eingegangenen Stellungnahmen lehnten fünf (EDU, SVP, Christianity for Today, die Konferenz für Bioethik der Schweizer Bischofskonferenz sowie die Stiftung Zukunft CH) das Vorhaben ab, weil kein Handlungsbedarf bestehe. Die überwältigende Mehrheit der Teilnehmenden hielt die Vereinfachung der Geschlechtsänderung im Personenstandsregister indes für notwendig. Eine grosse Mehrheit der Kantone regte an, dass das Verfahren zur Geschlechts- und Vornamensänderung nicht wie vom Bundesrat vorgeschlagen den Zivilstandsbeamtinnen und -beamten, sondern den kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandswesen übertragen werden soll, um bessere Rechtssicherheit zu gewährleisten. Die Grünen, die Jungen Grünen, die SP, die Unabhängigkeitspartei Schweiz und die Alternative Liste Zürich sowie zahlreiche Organisationen für Geschlechts- und Genderanliegen wünschten sich noch weitergehende Erleichterungen, um dem Grundsatz der Selbstbestimmung noch besser Rechnung zu tragen. So schlugen sie etwa vor, auf die vorgesehene Möglichkeit der Zivilstandsbeamtin oder des Zivilstandsbeamten, bei Zweifeln an den Beweggründen zusätzliche Abklärungen wie ein ärztliches Zeugnis verlangen zu können, zu verzichten, weil die Betroffenen dadurch der Willkür der Beamtinnen und Beamten ausgesetzt würden. Viele Stellungnehmende forderten den Bundesrat darüber hinaus ausdrücklich auf, die Situation der Personen, die weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zugeordnet werden können, zu überprüfen.<sup>7</sup>

### Datenschutz und Statistik

**GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE**  
DATUM: 08.10.2019  
KARIN FRICK

Wenige Tage nach den Schlussabstimmungen in den eidgenössischen Räten gaben die SP und die Grünen bekannt, das bereits länger angekündigte **Referendum gegen die E-ID** zu unterstützen. Dieses richtet sich nicht gegen die E-ID selbst, aber gegen deren Vertrieb durch Private, wie ihn das Gesetz vorsieht. Umfragen zufolge bevorzugten grosse Teile der Bevölkerung eine rein staatliche E-ID – gemäss der jüngsten Erhebung des Digital Democracy Lab der Universität Zürich sogar 82 Prozent der Befragten, und zwar über alle Parteien und Altersgruppen hinweg. Lanciert wurde die Unterschriftensammlung am 8. Oktober 2019 von einem Komitee um die Digitale Gesellschaft, die Kampagnenplattformen Wecollect und Campax sowie den Verein PublicBeta. So sprach Daniel Graf von Wecollect gegenüber dem Tages-Anzeiger auch von einer «Bürgerinitiative», zeigte sich aber dennoch erfreut über die Unterstützung zweier etablierter Parteien. Vonseiten der SP und der Grünen wurde indes klargemacht, dass das Referendum gegen die E-ID derzeit nicht die erste Priorität geniesse; bei der SP liege diese auf dem Referendum gegen die höheren Kinderabzüge, bei den Grünen auf jenem gegen das neue Jagdgesetz, berichtete der Tages-Anzeiger. Neben den bisher Genannten zählten zudem die Piratenpartei, der VPOD, die Internet Society Switzerland, Grundrechte.ch sowie mehrere Organisationen für Senioreninteressen zu den Unterstützern. Nicht am Referendum beteiligen wollte sich hingegen die Stiftung für Konsumentenschutz, die sich während der parlamentarischen Beratung ebenfalls für eine staatliche E-ID eingesetzt hatte. Man sei zwar nicht glücklich mit der privaten Lösung, liess die Stiftung in der NZZ verlauten, aber das Parlament habe das Gesetz, auch auf Intervention der Stiftung hin, in zentralen Punkten entscheidend verbessert.<sup>8</sup>

## Grundrechte

Frischen Wind in die gesellschaftliche Debatte ums nationale Verhüllungsverbot brachte die grossmehrheitliche Zustimmung des St. Galler Stimmvolks zu einem Verhüllungsverbot auf kantonaler Ebene im September 2018. Damit war St. Gallen nach dem Tessin der zweite Kanton, in dem die Gesichtsverhüllung in der Öffentlichkeit verboten wurde. Der Präsident des Initiativkomitees der nationalen Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot», der Solothurner SVP-Nationalrat Walter Wobmann, deutete die St. Galler Entscheidung als ein positives Zeichen für die bevorstehende Abstimmung über das schweizweite Verhüllungsverbot. Bundespräsident Berset gab demgegenüber in der Presse zu Protokoll, man nehme das Resultat auf Kantonsebene zur Kenntnis, aber auf nationaler Ebene sei die Debatte eine andere – dies wohl, weil die St. Galler Bestimmung die Gesichtsverhüllung nur dann verbietet, wenn von ihr eine Gefährdung für die öffentliche Sicherheit ausgeht.

Im Zuge der gleichzeitig laufenden **Vernehmlassung zum Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot**, das vom Bundesrat als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative aus der Taufe gehoben worden war, taten im Herbst 2018 zahlreiche Akteure ihre Ansichten zur Burkafrage in den Medien kund. Unter den Parteien lehnten neben der SVP – ihres Erachtens nehme der bundesrätliche Gegenvorschlag das Anliegen der Initiative nicht ernst – auch die Grünen den indirekten Gegenvorschlag ab. Sie betrachteten den Gegenvorschlag als unverhältnismässig und unnützlich, da Nötigung ohnehin bereits verboten sei und der Gegenvorschlag genauso wenig zu den Rechten und zur Gleichberechtigung muslimischer Frauen beitrage wie die Initiative; letztlich schürten beide Vorurteile gegen die muslimische Bevölkerung. Auf der anderen Seite begrüsst die GLP den Vorschlag des Bundesrates vorbehaltlos. Die CVP und die FDP unterstützten beide die Stossrichtung des Bundesrates, brachten aber entgegengesetzte Vorbehalte zum Ausdruck. Während sich die CVP eine weitergehende Regelung im Sinne eines auf Gesetzesebene verankerten, allgemeinen Verhüllungsverbots wünschte, lehnte die FDP ein solches auf nationaler Ebene kategorisch ab – dies liege in der Kompetenz der Kantone – und zweifelte generell am Gesetzgebungsbedarf in dieser Frage, da es sich bei der Burka in der Schweiz um eine marginale Erscheinung handle. Für gut befand die FDP jedoch die klaren Regeln zum Behördenkontakt. Dieser Teil des bundesrätlichen Vorschlags war – neben der Feststellung, es sei richtig, der Initiative überhaupt mit einem indirekten Gegenvorschlag entgegenzutreten – auch der einzige Punkt, den die SP mehr oder weniger einhellig unterstützte. In allem, was darüber hinausging, zeigten sich die Sozialdemokraten gespalten. Der Waadtländer Nationalrat Pierre-Yves Maillard, der sich schon zuvor als Burka-Gegner zu erkennen gegeben hatte, fand in seiner Partei rund 40 Mitstreiterinnen und Mitstreiter, die ein Verbot der Burka in der Schweiz befürworteten, wenn auch nicht in der Bundesverfassung, sondern auf Gesetzesstufe. Sein Lausanner Parteikollege Benoît Gaillard bezeichnete die Burka als eine religiöse Praxis, die der Gleichstellung von Mann und Frau, den Menschenrechten und den Fundamenten der Demokratie zuwiderlaufe. Man dürfe nicht ein Jahrhundert des Kampfes für die Gleichstellung der Geschlechter der Toleranz gegenüber einer religiösen Minderheit opfern, denn der Gesichtsschleier beraube die Frauen ihrer öffentlichen Existenz, was nicht mit der Schweizer Bürgerschaft vereinbar sei. Der bundesrätliche Gegenvorschlag taue demnach gemäss Maillard nicht, um den Erfolg der Initiative zu verhindern. Ebenfalls für ein Burkaverbot auf Gesetzesstufe sprach sich die Waadtländer Ständerätin Géraldine Savary aus; sie sah den Vorschlag des Bundesrates als geeigneten Ausgangspunkt für die entsprechende parlamentarische Debatte. Mit einer rein parlamentarischen Lösung, hoffte sie, könnte die Abstimmung über die Volksinitiative verhindert und der Abstimmungskampf vermieden werden, der die muslimische Bevölkerung stigmatisieren und die Frauen «als Geiseln nehmen» werde, wie sie der «Tribune de Genève» erklärte. Eine andere Ansicht vertrat hingegen beispielsweise der Genfer Nationalrat Carlo Sommaruga, der den Gegenvorschlag genügend überzeugend fand, um den zögernden Teil der Wählerschaft zu gewinnen. Er erlaube die Bestrafung von Nötigung und lasse gleichzeitig den Frauen, die sich aus freien Stücken verschleiern wollten, die Wahl; allen unsere Vorstellung von Gleichheit aufzuzwingen wäre hingegen Ausdruck eines «kolonialen Feminismus», wie Sommaruga von «Le Temps» zitiert wurde.

Von den insgesamt 69 eingegangenen Stellungnahmen qualifizierte der **Ergebnisbericht** zur Vernehmlassung rund zwei Drittel, mehrheitlich mit Vorbehalten, als befürwortend und ein Drittel als ablehnend. Neben der SVP, den Grünen, der EVP, der EDU, dem Egerkinger Komitee, der EKR, dem SGB und vier weiteren Organisationen lehnten sowohl die KKJPD als auch sieben Kantone den bundesrätlichen Gegenvorschlag ab. Ihrer Ansicht nach sollten die Kantone selbst über die Frage des Verhüllungsverbots entscheiden können beziehungsweise bringe der Vorschlag des Bundesrates keinen

Mehrwert gegenüber dem geltenden Recht. Demgegenüber unterstützten die übrigen Parteien der Bundesversammlung, 18 Kantone, verschiedene Frauen- und Menschenrechtsorganisationen sowie u.a. die EKF, die SKG, der schweizerische Tourismusverband und Hotellerieuisse den Gegenvorschlag, wobei einige von ihnen erklärten, dass dieser sogar noch weiter gehen dürfte. Positiv hervorgehoben wurde von verschiedenen Teilnehmenden, dass der Gegenvorschlag die Autonomie der Kantone wahre und so auch Rücksicht auf die Tourismusdestinationen nehme, dass er Probleme gezielt dort löse, wo sie aufträten, und dass er klare und einfach anwendbare Regeln enthalte. Der Bezug zur Initiative wurde unterschiedlich beurteilt. Während einige die Ansicht vertraten, der Gegenvorschlag nehme das Anliegen der Initiative auf und beseitige deren unangemessene Punkte, sahen andere keine Vergleichbarkeit mit der Initiative. Passend zum Tenor der Vernehmlassungsergebnisse resümierte der Tages-Anzeiger, der Vorschlag des Bundesrates sei «umstritten, aber nicht chancenlos».<sup>9</sup>

### Innere Sicherheit

**VOLKSINITIATIVE**  
DATUM: 04.09.2007  
HANS HIRTER

Mit militärischen Waffen begangene Gewalttaten im zivilen Bereich belebten die Diskussion um das Waffenrecht im Allgemeinen und um die private Aufbewahrung von Ordonnanzwaffen im Besonderen. Am Rande der Beratungen über die Revision des Waffengesetzes wurde im Nationalrat ein Antrag der Linken, die militärische Ordonnanzwaffe nicht mehr nach Hause abzugeben, heftig debattiert und schliesslich abgelehnt. Ein von der SP, der GP, der GSoA (Gruppe für eine Schweiz ohne Armee) und diversen frauen- und friedenspolitischen Organisationen gebildetes Komitee lancierte im August eine **Volksinitiative mit dem Titel „Schutz vor Waffengewalt“**. Diese fordert neben dem Verbot der privaten Aufbewahrung von Militärwaffen eine Verschärfung des Waffenrechts. Insbesondere wird für den Waffenbesitz und -erwerb ein Bedarfsnachweis verlangt und die Einführung eines nationalen Waffenregisters vorgeschrieben.<sup>10</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 06.02.2018  
KARIN FRICK

Anfang Februar 2018 veröffentlichte das Fedpol den Ergebnisbericht der **Vernehmlassung zur Übernahme der geänderten EU-Waffenrichtlinie**. Nebst den zahlenmässig sehr gut vertretenen Schützen- und Waffenkreisen – darunter der schweizerische Schiesssportverband (SSV), der schweizerische Büchsenmacher- und Waffenfachhändlerverband (SBV), ProTell, Legalwaffen Schweiz (LEWAS) und Jagd Schweiz – befanden sich auch alle Kantone, sieben nationale und drei kantonale Parteien, die KKJPD und die RK MZF, Economiesuisse, der schweizerische Gewerbeverband (SGV), der schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) und der schweizerische Städteverband unter den insgesamt 2205 Vernehmlassungsteilnehmenden. Davon sprachen sich der SSV und jene 2055 Stellungnehmenden, die sich dessen Stellungnahme angeschlossen hatten – darunter insbesondere Jagd Schweiz und die Aktion «Finger weg vom Schweizer Waffenrecht!», aber auch eine Vielzahl von Schützenvereinen und Privatpersonen – sowie der SBV, ProTell, LEWAS, die AUNS, die Gruppe Giardino, das Centre Patronal, der SGV, Swiss Olympic und zahlreiche weitere Schützen-, Waffensammler- und militärnahe Organisationen dezidiert gegen die geplante Änderung des Waffengesetzes aus. Einen grundsätzlich ablehnenden Standpunkt vertraten zudem auch die SVP Schweiz, ihre Sektionen Neuenburg, Jura und Valais Romand sowie die Kantone Nidwalden und Schwyz. Neun Kantone gaben zu verstehen, dass sie zwar die Ziele der EU-Waffenrichtlinie unterstützten, die vorgesehenen Änderungen am Waffengesetz aber ablehnten, da sie keinen genügenden Beitrag zur Bekämpfung von Waffenmissbrauch leisteten. Demgegenüber erklärte sich die Mehrheit der Kantone mit den Neuerungen grundsätzlich einverstanden. Insgesamt positiv beurteilt wurde der Entwurf auch von der BDP, der GLP, der FDP, der SP und den Grünen – wobei die letzteren beiden ausdrücklich bedauerten, dass er keine weitergehenden Massnahmen umfasste. Ebenso überwiegend befürwortend äusserten sich u.a. die KKJPD, die RK MZF, Economiesuisse, der Städteverband, die FER, der SGB, die GSoA, Terre des Hommes Schweiz, der schweizerische Friedensrat, die Frauen für den Frieden Schweiz, die Evangelischen Frauen Schweiz, die Haus- und Kinderärzte Schweiz und die schweizerische Gesellschaft für Psychiatrie und Psychotherapie. Unter den zustimmenden Stellungnahmen ausdrücklich positiv hervorgehoben wurden das Ziel, den Waffenmissbrauch zu bekämpfen bzw. den Zugang zu halbautomatischen Waffen einzuschränken, sowie die Vorteile der Schengen-Assoziierung für die Schweiz. Ansonsten äusserte sich die Zustimmung zur Vorlage hauptsächlich durch die

Abwesenheit von Kritik.

An Letzterer wurde jedoch nicht gespart. Anlass dazu boten neben den einzelnen Bestimmungen des Waffengesetzes und deren konkreter Ausgestaltung vor allem die Stossrichtung der Revision im Allgemeinen. In der Schweiz, wo das Recht auf Waffenbesitz ein Aspekt der Unabhängigkeit und Souveränität des Staates sei, manifestiere sich im liberalen Waffenrecht der gegenseitige Respekt zwischen Staat und Bürgern, weshalb Verschärfungen nicht angebracht seien, argumentierten etwa ProTell, der SSV die RK MZF, die SVP sowie fünf Kantone (AI, AR, GL, SG, OW). Des Weiteren wurden die Entwaffnung der Bürger und schwere (Ruf-)Schäden für das Schweizer Schiesswesen befürchtet. Problematisch am Vorhaben sei ausserdem, dass darin Regelungen vorgesehen seien, die in der jüngeren Vergangenheit vom Volk abgelehnt worden waren. So komme die Registrierungspflicht für rechtmässig erworbene, aber neu verbotene halbautomatische Feuerwaffen einer Nachregistrierung gleich und der für den Erwerb einer solchen Waffe künftig erforderliche Nachweis einer Mitgliedschaft in einem Schiessverein bzw. alternativ des regelmässigen Gebrauchs der Waffe für das sportliche Schiessen erinnere zu stark an eine Bedürfnisklausel. Beide Massnahmen waren 2011 bei der Volksabstimmung über die Initiative gegen Waffengewalt abgelehnt worden – ein Umstand, den ausser Schützen- und Waffenkreisen auch die SVP und vier Kantone (AR, GE, SZ, TI) betonten. Von verschiedenen Seiten wurde zudem die fehlende Verhältnismässigkeit der Vorlage bemängelt. Während Angehörige der Waffenlobby ausführten, dass mit dem Entwurf eher die legalen Waffenbesitzer bestraft als Terroranschläge verhindert würden, äusserten sich zahlreiche Kantone und die CVP dahingehend, dass trotz erheblichen bürokratischen Mehraufwandes kaum ein Sicherheitsgewinn resultiere. Entgegen der Ankündigung des Bundesrates befanden der SSV, der SBV und ProTell den Umsetzungsvorschlag nicht für «pragmatisch» und die CVP sowie die grosse Mehrheit der Kantone bezweifelten, dass der Bundesrat den Handlungsspielraum bei der Umsetzung vollständig ausgeschöpft habe. Schützenkreise wiesen überdies auf eine hängige Klage am EuGH hin, in der die Tschechische Republik die Rechtmässigkeit der neuen EU-Waffenrichtlinie angefochten hatte, weil die Terrorabwehr den Einzelstaaten obliege und gar nicht in die Zuständigkeit der EU falle. Die Schweiz solle diesem Urteil nicht vorgreifen und das Waffenrecht nicht vorschnell anpassen.

Inhaltlich sei der Entwurf hinsichtlich zentraler Begrifflichkeiten – beispielsweise der Definitionen von «Faustfeuerwaffe» und «Handfeuerwaffe» – zu wenig präzise und überlasse zu viele Klärungen dem Verordnungsgeber, was Rechtsunsicherheit mit sich bringe. In diesem Zusammenhang forderten der SSV, der SBV, ProTell, LEWAS, der Städteverband sowie neun Kantone den Bundesrat auf zu definieren, was «Regelmässigkeit des sportlichen Schiessens» bedeute. Die Notwendigkeit einer solchen Präzisierung zeigte sich bereits in den unterschiedlichen Vorstellungen des Begriffs, welche die Vernehmlassungsantworten offenbarten: Hielten der SBV und ProTell einmal in fünf Jahren für eine angemessene Regelmässigkeit, sahen die Kantone Neuenburg, Tessin, Waadt und Wallis eine ausreichende Regelmässigkeit ab einer zweimaligen Nutzung pro Jahr gegeben. Ganz konkrete Kritik betraf darüber hinaus die vorgesehene Unterscheidung von Waffenkategorien anhand der Magazinkapazität. Diese sei kein Indikator für die Gefährlichkeit einer Waffe und die Regelung daher nicht nachvollziehbar; stattdessen wäre eine Unterscheidung anhand des Kalibers, des Munitions-Typs und einer allfälligen Serienfeuer-Möglichkeit zu diesem Zweck dienlicher. Da Magazine zum Teil waffentypübergreifend eingesetzt und separate Magazine bewilligungsfrei erworben werden könnten, sei die Regelung leicht zu umgehen und Missbrauch schwer zu verhindern, stellten mehrere Kantone fest. Die Skepsis der Waffenlobby sowie des Kantons Schwyz weckte zudem die Pflicht für Waffensammler, den Zweck der Sammlung offenzulegen. Der Mensch sei seit jeher ein Sammler, wie es ProTell ausdrückte, und viele Sammlungen dienten keinem besonderen Zweck ausser der Freude am Objekt selbst, weshalb eine solche Bestimmung verfehlt sei. Die Kritik am Entwurf beschränkte sich jedoch nicht darauf, dass er zu viele Einschränkungen vorsehe; an einigen Stellen wurde auch bemängelt, dass die Regelungen zu wenig weit gingen. So schlugen beispielsweise die SP, die GLP und fünf Kantone (NE, TI, VD, VS, GE) vor, es sei auch von Eigentümern von Ordonnanzwaffen ein Nachweis zu verlangen, dass sie die Waffe regelmässig für den Schiesssport verwendeten.

Auch lehnten nicht alle Kritiker der Waffenrechtsanpassung ebenso die Genehmigung des Notenaustausches mit der EU ab. Der Notenaustausch ist im Grunde genommen das Verfahren zur Übernahme eines weiterentwickelten Rechtsakts, der dem Schengen-Besitzstand angehört. Nachdem die EU der Schweiz am 31. Mai 2017 die neue



Waffenrichtlinie als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes notifiziert hatte, versicherte der Bundesrat in seiner Antwortnote vom 16. Juni 2017 der EU, dass die Schweiz die Richtlinie – vorbehaltlich der parlamentarischen Genehmigung – innerhalb einer Frist von zwei Jahren übernehmen und umsetzen werde. Die SVP, der SSV und LEWAS waren der Meinung, die Schweiz könne der EU mitteilen, die Waffenrichtlinie zu übernehmen – wozu sie als Vertragsstaat von Schengen/Dublin verpflichtet ist –, ohne dafür die Schweizer Rechtslage anpassen zu müssen. Sie hielten das Schweizer Waffenrecht für den Anforderungen der EU-Richtlinie dem Sinn nach entsprechend und sahen darum keinen Bedarf für eine Änderung des Schweizer Waffenrechts, auch wenn der Notenaustausch genehmigt würde. In die gleiche Richtung äusserte sich auch die CVP, welche die Frage stellte, ob das geltende Waffengesetz keine ausreichende Grundlage darstelle, um die Ziele der EU-Waffenrichtlinie weitgehend zu erfüllen. ProTell und der Kanton Schwyz lehnten indes auch die Genehmigung des Notenaustausches ab und forderten weitere Verhandlungen mit der EU.<sup>11</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 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 koordinatischem 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 Gefährdungen schützen zu können.<sup>12</sup>

1) APS-Zeitungsanalyse 2019 – Rechtsordnung

2) BBl, 2017, S. 3387 ff.; SGT, 17.1.17; SN, 19.1.17; SGL, 1.2.17; NZZ, 4.2.17; TA, 11.2.17; AZ, BZ, BaZ, Blick, LMD, LT, LZ, Lib, NZZ, QJ, SGT, TA, TG, 13.2.17

3) Referendum gegen das Nachrichtengesetz steht – SRF.ch vom 04.02.2016; TA, 6.10.15; NZZ, 7.10., 24.10.15; TG, 5.11.15; AZ, NZZ, 28.11.15; SO, 6.12.15; NZZ, 15.1.16; AZ, NZZ, 5.2.16

4) NZZ, 15.1.16; NZZ, TG, 29.3.16; AZ, 1.4.16; NZZ, SGT, 28.5.16; LZ, 10.6.16; Blick, 13.6.16; CdT, LMD, LT, LZ, NZZ, TA, TG, 14.6.16; BaZ, 15.6.16; So-Bli, 19.6.16; LT, Lib, NZZ, 28.6.16; TG, 21.7.16; TA, 22.7.16; NZZ, 26.7.16; SoZ, 7.8.16; BaZ, NZZ, 11.8.16; NZZ, 13.8.16; Blick, 16.8.16; NZZ, SGT, TG, 17.8.16; BLZ, BaZ, CdT, NZZ, 20.8.16; TA, 23.8.16; NZZ, 25.8.16; TA, TG, 26.8.16; SGT, TA, 27.8.16; BZ, SGT, 30.8.16; BLZ, Blick, NZZ, TG, 31.8.16; AVF, AZ, SN, 1.9.16; Blick, SZ, 2.9.16; Blick, SGT, TA, 3.9.16; SO, 4.9.16; Exp, TG, 6.9.16; CdT, TA, 7.9.16; SGT, 8.9.16; Blick, 10.9.16; SO, So-Bli, SoZ, 11.9.16; BZ, CdT, TA, TG, 12.9.16; BZ, 13.9.16; BLZ, TA, 14.9.16; AZ, NZZ, SGT, TG, 15.9.16; NZZ, SGT, TA, 16.9.16; TG, 17.9.16; Lib, NZZ, 19.9.16; CdT, TG, 20.9.16; SGT, 21.9.16; NZZ, TG, WW, 22.9.16; SO, 25.9.16

5) BBl, 2017, S. 371 ff.; TZ, 23.8.16; SGL, 29.8.16; BaZ, 1.9.16; APZ, 7.9.16; SN, 9.9.16; SGT, 14.9.16; SZ, 22.9.16; NZZ, TA, 24.9.16; AZ, BZ, BaZ, Blick, CdT, LMD, LT, Lib, NZZ, SGT, TA, TG, 26.9.16; LMD, 27.9.16

6) Vernehmlassungsbericht zum Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen; SO, 24.1.16; TZ, 25.1.16

7) Ergebnisbericht Vernehmlassung Änderung des Geschlechts im Personenstandsregister

8) e-id-referendum.ch; TA, 2.10., 8.10.19; AZ, CdT, LT, NZZ, 9.10.19; CdT, 25.10.19

9) Vernehmlassungsbericht zum Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot; LT, 3.7.18; AZ, Blick, Lib, 24.9.18; AZ, SGT, TA, 25.9.18; BaZ, 26.9.18; LT, 27.9.18; TZ, 28.9.18; TG, 3.10.18; TZ, 6.10.18; AZ, 12.10., 13.10.18; CdT, TA, 19.10.18; SN, 23.10.18; OWZ, 25.10.18; CdT, TG, 13.12.18; AZ, 3.1.19

10) Antrag im NR: AB NR, 2007, S. 550 ff.; BBl, 2007, S. 6211 ff.; Bund, 1.2.07; TA, 14.8.07; Zur Kontroverse über die private Aufbewahrung der Ordnanzwaffen siehe auch unten, Teil I, 3 (Armement)

- 11) Vernehmlassungsbericht EU-Waffenrichtlinie; NZZ, 4.1.18; APZ, BU, BaZ, LZ, SGT, 5.1.18; Lib, TA, 6.1.18; SoZ, 28.1.18; NZZ, TA, 29.1.18
- 12) Ergebnisbericht Vernehmlassung zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus; NZZ, 7.4.18