

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

|              |   |
|--------------|---|
| Suchabfrage  | <b>23.04.2024</b>   |
| Thema        | <b>Keine Einschränkung</b>                                |
| Schlagworte  | <b>Strafrecht</b>   |
| Akteure      | <b>Andere Organisation für überparteiliche Interessen</b> |
| Prozesstypen | <b>Keine Einschränkung</b>                                |
| Datum        | <b>01.01.1965 - 01.01.2024</b>                            |

# 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

## Bevorzugte Zitierweise

Frick, Karin 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Strafrecht, Andere Organisation für überparteiliche Interessen, 2016 - 2022*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. [www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), abgerufen am 23.04.2024.

# Inhaltsverzeichnis

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| <b>Allgemeine Chronik</b>           | 1 |
| <b>Grundlagen der Staatsordnung</b> | 1 |
| Rechtsordnung                       | 1 |
| Strafrecht                          | 1 |
| Privatrecht                         | 3 |
| Grundrechte                         | 4 |
| Öffentliche Ordnung                 | 5 |
| Innere Sicherheit                   | 6 |

## Abkürzungsverzeichnis

|               |   |
|---------------|---|
| <b>RK-SR</b>  | Kommission für Rechtsfragen des Ständerates                               |
| <b>EMRK</b>   | Europäische Menschenrechtskonvention                                      |
| <b>StPO</b>   | Strafprozessordnung   |
| <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>SGV</b>    | Schweizerischer Gewerbeverband  |
| <b>SIG</b>    | Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund                               |
| <b>FIDS</b>   | Föderation islamischer Dachorganisationen Schweiz                         |
| <b>DNA</b>    | Desoxyribonukleinsäure (engl.: deoxyribonucleic acid)                     |
| <b>EKR</b>    | Eidgenössische Kommission gegen Rassismus                                 |
| <b>KESB</b>   | Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde                                      |
| <b>Fedpol</b> | Bundesamt für Polizei   |
| <b>GUMEK</b>  | Eidgenössische Kommission für genetische Untersuchungen beim Menschen     |
| <b>SKG</b>    | Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten                  |
| <b>KKJPD</b>  | Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren |

---

|               |  |
|---------------|--|
| <b>CAJ-CE</b> | Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats                                  |
| <b>CEDH</b>   | Convention européenne des droits de l'homme  |
| <b>CPP</b>    | Code de procédure pénale   |
| <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>USAM</b>   | Union suisse des arts et métiers   |
| <b>FSCI</b>   | Fédération suisse des communautés israélites   |
| <b>FOIS</b>   | La fédération d'organisations islamiques de suisse                                       |
| <b>ADN</b>    | Acide désoxyribonucléique  |
| <b>CFR</b>    | Commission fédérale contre le racisme  |
| <b>APEA</b>   | Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte  |
| <b>Fedpol</b> | Office fédéral de la police  |
| <b>CFAGH</b>  | Commission fédérale pour l'analyse génétique humaine                                     |
| <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 |

# Allgemeine Chronik

## Grundlagen der Staatsordnung

### Rechtsordnung

#### Strafrecht

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 27.08.2019  
KARIN FRICK

Der Tenor aus der **Vernehmlassung zur Revision der Strafprozessordnung** war im Grunde genommen positiv – mit dem Kanton Uri, dem Schweizerischen Anwaltsverband, dem Schweizerischen Kompetenzzentrum für Strafverteidigung und den Demokratischen Juristinnen und Juristen der Schweiz lehnten nur vier der 66 Stellungnehmenden das Gesetzgebungsprojekt insgesamt ab. Von einer breiten Mehrheit der Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser ausdrücklich begrüsst wurden neben der Revision der Teilnahmerechte und des Haftgrunds der Wiederholungsgefahr auch die Neuerungen im Zusammenhang mit der technischen Aufzeichnung von Einvernahmen, die Legitimation der Staatsanwaltschaft, Beschwerde gegen Haftentscheide des Zwangsmassnahmengerichts einzulegen, die mögliche Forderung eines Kostenvorschusses bei Ehrverletzungsdelikten sowie die Möglichkeit, im Strafbefehlsverfahren über gewisse Zivilforderungen entscheiden zu können. Der einzige grosse, aber gleichzeitig äusserst gewichtige Kritikpunkt am Vorentwurf war, dass der Bundesrat mit seinem Vorhaben übers Ziel hinausschiesse. Indem er nicht nur die in der Praxis problematischen Bestimmungen ändere, sondern insbesondere auch neue formelle Vorschriften einführen wolle, die einerseits personellen oder finanziellen Mehraufwand für die Kantone generierten und andererseits die Verfahren verlängerten und so letztlich eine wirksame Strafverfolgung behinderten, verfehle er das an sich wünschenswerte Ziel, die Praxistauglichkeit der StPO zu verbessern. Vor diesem Hintergrund forderte ein Grossteil der Teilnehmenden, allen voran die Kantone und die juristischen Expertenorganisationen, eine Beschränkung des Revisionsprojekts auf das Wesentliche. Konkret standen etwa das Ansinnen, dass die amtliche Verteidigung neu statt von der Staatsanwaltschaft von einer unabhängigen Stelle ausgewählt werden soll, die vorgesehene Pflicht zur Einvernahme der beschuldigten Person vor Erlass eines Strafbefehls oder die zu lasche Einschränkung der Teilnahmerechte, die nach wie vor über die Mindestvorgaben der EMRK hinausreichen, im Verdacht, die Organisationsautonomie der Kantone zu beschneiden oder die Verfahren unnötig zu verlängern, zu verteuern und zu erschweren.<sup>1</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 04.12.2020  
KARIN FRICK

Der Vorentwurf zur **Änderung des DNA-Profil-Gesetzes** erzeugte in der Vernehmlassung ein überwiegend positives Echo. 43 von insgesamt 51 Stellungnehmenden äusserten ihre grundsätzliche Zustimmung zur Vorlage. Die acht ablehnenden Stellungnahmen stammten vom Kanton Genf, der Grünen Partei, den juristischen Organisationen Association des juristes progressistes, Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz und dem Anwaltsverband, den Vereinen biorespect und grundrechte.ch sowie der Universität Freiburg. Sie äusserten vor allem grund- und datenschutzrechtliche Bedenken zur neuen Ermittlungsmethode der Phänotypisierung und verwiesen im Zusammenhang mit der Auswertung der biogeografischen Herkunft auf das Risiko von Racial Profiling, d.h. die Gefahr, dass Personen mit bestimmten äusserlichen Merkmalen pauschal verdächtigt würden. Demgegenüber beurteilten 17 Kantone, die stellungnehmenden Organisationen aus Strafverfolgung, Polizei und Rechtsmedizin sowie die GUMEK die vorgeschlagene Regelung als zu wenig flexibel. Mit der abschliessend formulierten Liste von Merkmalen, die bei einer Phänotypisierung ausgewertet werden dürfen (Augen-, Haar- und Hautfarbe, biogeografische Herkunft und Alter) könne dem zu erwartenden Fortschritt in der Forschung nicht Rechnung getragen werden, bedauerten sie. Diese Kritik veranlasste den Bundesrat zur einzigen grösseren Änderung gegenüber dem Vorentwurf. In der Anfang Dezember 2020 präsentierten **Botschaft** sah er an dieser Stelle zusätzlich zu den fünf genannten Merkmalen eine Delegationsnorm vor, die es ihm erlauben soll, dem wissenschaftlich-technischen Fortschritt entsprechend weitere äusserlich sichtbare Merkmale für die Phänotypisierung zuzulassen. Den Bedenken bezüglich Racial Profiling begegnete die Regierung in der Botschaft mit dem Argument, die Analyse im Rahmen einer Phänotypisierung erfolge ergebnisoffen; eine «Vorselektion der Ermittlungsbehörden zuungunsten einer bestimmten Population» sei daher ausgeschlossen. Fedpol-Direktorin Nicoletta della Valle ergänzte in der NZZ, die Phänotypisierung könne einer Diskriminierung sogar entgegenwirken, weil Zeuginnen und Zeugen eine Person oft als «zu gross und zu dunkel» beschrieben. Die übrigen

Anpassungen betreffend die Löschregelung für DNA-Profile und die Verwandtenrecherche übernahm der Bundesrat aufgrund der positiven Rückmeldungen aus der Vernehmlassung weitestgehend unverändert in den Entwurf.<sup>2</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 01.02.2021  
KARIN FRICK

Nachdem sich der Ständerat im Sommer 2020 dafür ausgesprochen hatte, die Normen des Sexualstrafrechts aus der Vorlage zur Strafrahenharmonisierung zu streichen und in einem separaten Entwurf zu behandeln, beauftragte die RK-SR die Verwaltung, eine **Vernehmlassungsvorlage zum Sexualstrafrecht** auszuarbeiten. Am 1. Februar 2021 eröffnete die Kommission das Vernehmlassungsverfahren. In ihrem Bericht führte die Kommission aus, das Ziel der Vorlage sei keine grundlegende Neugestaltung des Sexualstrafrechts; vielmehr würden punktuelle Änderungen vorgeschlagen. So soll ein neuer Artikel 187a ins Strafgesetzbuch eingefügt werden, um «den entgegenstehenden Willen von sexuell mündigen Opfern zu schützen», wie die Kommission den Grundgedanken des neuen Tatbestands des sexuellen Übergriffs in der Medienmitteilung erläuterte. Die neue Bestimmung soll Fälle abdecken, in denen jemand eine sexuelle Handlung gegen den Willen des Opfers vornimmt oder vornehmen lässt, aber ohne das Opfer zu nötigen oder eine Notlage oder Abhängigkeit auszunützen, wie es bisher für die Strafbarkeit verlangt wird. Zur Anwendung kommen soll der neue Artikel beispielsweise, wenn sich der Täter oder die Täterin vorsätzlich über den geäusserten Willen des Opfers hinwegsetzt, eine sexuelle Handlung überraschend vornimmt oder eine solche bei der Ausübung einer Tätigkeit im Gesundheitsbereich vornimmt oder vornehmen lässt, indem der Irrtum des Opfers über den Charakter der Handlung ausgenutzt wird. Ein sexueller Übergriff soll mit maximal drei Jahren Freiheitsstrafe geahndet werden.

Weiter soll in Umsetzung einer Genfer Standesinitiative (Kt.Iv. 14.311) die Definition der Vergewaltigung, die unverändert mit bis zu zehn Jahren Freiheitsstrafe bedroht wird, dahingehend ausgedehnt werden, dass nicht mehr nur der Beischlaf, sondern auch beischlafsähnliche Handlungen darunterfallen und auch männliche Opfer erfasst werden können. Weiterhin soll jedoch eine Art von Zwang, also Nötigung durch Gewalt, Druck oder Drohung, Voraussetzung für eine Vergewaltigung sein; die in der Öffentlichkeit als Zustimmungslösung («nur ja heisst ja») diskutierte Variante war im Vorentwurf nicht enthalten. Wie die Medienberichterstattung vermuten liess, dürfte es hierzu noch eine lebhafte Debatte geben, regte sich doch von verschiedenen Seiten, u.a. von den Grünen oder von Amnesty International Schweiz, bereits Widerstand gegen den Vorschlag.

Wie von einer parlamentarischen Initiative Amherd (cvp, VS; Pa.Iv. 18.434) gefordert, soll zudem das Anbahnen sexueller Kontakte mit Kindern, das sogenannte Cybergrooming, künftig unter Strafe gestellt werden. Für sexuelle Handlungen mit Kindern unter 12 Jahren sind neu generell schärfere Strafen vorgesehen. Demgegenüber sollen Jugendliche nicht unnötig kriminalisiert werden, wenn sie pornografisches Material von sich selber oder von Gleichaltrigen mit deren Einverständnis herstellen, weiterleiten oder besitzen, indem dies unter gewissen Umständen straflos bleiben kann. Nicht in den Vorentwurf aufgenommen wurde indessen das Anliegen einer Motion Rickli (svp, ZH; Mo. 14.3022), einen Straftatbestand zu Posing-Bildern von Kindern zu schaffen. Die Vernehmlassungsfrist endet am 10. Mai 2021.<sup>3</sup>

**GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE**  
DATUM: 13.04.2022  
KARIN FRICK

Mitte April 2022 berichtete die Presse über die Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage zu sexuellen Beziehungen, die GfS Bern im März 2022 im Auftrag von Amnesty International Schweiz durchgeführt hatte. Daraus ging hervor, dass die **grosse Mehrheit der Schweizer Bevölkerung eine Reform des Sexualstrafrechts als angezeigt erachtete**; nur 13 Prozent der Befragten zeigten sich mit den geltenden Normen zufrieden. Während 45 Prozent der Befragten sich eine Regelung gemäss dem Zustimmungsprinzip («Nur Ja heisst Ja») wünschten, beurteilten nur 27 Prozent die von der RK-SR vorgeschlagene Widerspruchslösung («Nein heisst Nein») als ausreichenden Schutz vor sexualisierter Gewalt. Der Zuspruch zur Zustimmungslösung fiel bei jüngeren Befragten, Frauen und queeren Personen am höchsten aus. Insgesamt gaben 81 Prozent der Teilnehmenden an, bereits heute bei jeder sexuellen Handlung sicherzustellen, dass das Gegenüber damit einverstanden ist. Fast ein Viertel wertete allerdings auch ein Schweigen als Zustimmung. Von den Männern gaben knapp die Hälfte an, es als Einwilligung zum Geschlechtsverkehr zu interpretieren, wenn das Gegenüber vorher einer anderen sexuellen Handlung zugestimmt habe. Ein gutes Drittel der männlichen Befragten ging auch von einer Einwilligung aus, wenn die Person aufreizend gekleidet ist und mit dem Befragten geflirtet hat. Bei den befragten Frauen waren diese Ansichten deutlich weniger verbreitet. Die Presse schlussfolgerte, dass die Veröffentlichung

dieser Ergebnisse den Druck auf die Politik erhöhe, das «Nur-Ja-heisst-Ja»-Prinzip gesetzlich zu verankern.<sup>4</sup>

## Privatrecht

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 17.07.2017  
KARIN FRICK

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 KKKPKS, 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 KKKKS, 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>5</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 begrüßte 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

## GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE

DATUM: 04.02.2019

KARIN FRICK



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 Hotelleriesuisse 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>6</sup>

## Öffentliche Ordnung

Verglichen mit der Intensität der öffentlichen Debatte, die die Abstimmung zur sogenannten Burka-Initiative begleitet hatte, fiel das **Echo in der Vernehmlassung** zur gesetzlichen Umsetzung des in der Verfassung verankerten Gesichtsverhüllungsverbots eher bescheiden aus. Von den insgesamt 55 Stellung nehmenden Kantonen, Parteien, Organisationen und Privatpersonen äusserten sich nur 8 grundsätzlich ablehnend, darunter der Kanton Genf, die Grüne Partei, Amnesty International, die EKR, Les Foulards Violets und Operation Libero. Demgegenüber bekundeten 39 Teilnehmende grundsätzliche Zustimmung zum Vorentwurf. Dazu zählten neben den anderen 25 Kantonen etwa die EDU, die FDP, die SP und die SVP sowie GastroSuisse, die FIDS und der SIG – und damit auch Akteure, die sich im Abstimmungskampf zur Volksinitiative dezidiert gegen das Verhüllungsverbot eingesetzt hatten. In den befürwortenden Stellungnahmen wurde vor allem die schweizweit einheitliche Umsetzung gelobt. Von der Gegenseite wurde die Umsetzung auf Bundesebene hingegen kritisiert. Gegenstand von Kritik waren auch die Ausnahmebestimmungen, die Verankerung im Strafgesetzbuch und die Höhe der vorgesehenen Bussen.

In seiner **Botschaft** vom Oktober 2022 berücksichtigte der Bundesrat einige Kritikpunkte aus der Vernehmlassung. So legte er dem Parlament statt der Änderung des Strafgesetzbuches nun ein neues, eigenständiges **Bundesgesetz über das Verbot der Verhüllung des Gesichts (BVVG)** vor. Damit werde deutlich, dass beim Gesichtsverhüllungsverbot die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Vordergrund stehe, nicht die Bestrafung, erklärte die Regierung. Widerhandlungen gegen das Verhüllungsverbot sollen, um den Aufwand für die Kantone gering zu halten, im Ordnungsbussenverfahren geahndet werden können, die maximale Busse soll CHF 1000 betragen. Im Vorentwurf waren noch Bussen bis CHF 10'000 vorgesehen gewesen, was als unverhältnismässig kritisiert worden war. Damit die Verhüllung an politischen Manifestationen zulässig ist – mit der Formulierung im Vorentwurf hatte sich der Bundesrat den Vorwurf eingehandelt, verummte Chaoten zu schützen –, soll die zuständige Behörde diese im Voraus bewilligen müssen. In der Medienmitteilung betonte die Regierung jedoch erneut, dass Gesichtsverhüllungen im öffentlichen Raum zulässig sein sollen, wenn sie in Ausübung von Grundrechten, namentlich der Meinungs- und der Versammlungsfreiheit, zum eigenen Schutz notwendig sind. Unverändert aus dem Vorentwurf übernahm der Bundesrat die Ausnahmen aus Gründen der Gesundheit, der Sicherheit, der klimatischen Bedingungen, des einheimischen Brauchtums, für künstlerische und unterhaltende Darbietungen sowie zu Werbezwecken. <sup>7</sup>

## Innere Sicherheit

In der Woche nach der Schlussabstimmung in den eidgenössischen Räten über das revidierte BÜPF stellte sich – wie von SVP-Nationalrat und Komitee-Chef Franz Grüter (svp, LU) bereits seit längerem angekündigt – das **Referendumskomitee „Stop BÜPF“** vor. Ihm gehörten neben der Piratenpartei, der Alternativen Liste und der Partei der Arbeit auch die Jungfreisinnigen, die Jungen Grünliberalen, die Junge SVP sowie die Juso an. Dazu kamen sieben zivilgesellschaftliche Organisationen, namentlich die Digitale Gesellschaft, der Verein Grundrechte, Operation Libero, die Internet Society Schweiz, der Chaos Computer Club Schweiz, die Stiftung pEp und Wilhelm Tux. Diese ungewöhnliche Allianz von Jungparteien von links bis rechts deutete darauf hin, dass in dieser Frage weniger ein parteiideologischer als vielmehr ein Generationenkonflikt vorlag. Mitte April präsentierte das Komitee seine Argumente. Im Zentrum der Kritik stand einerseits die als „unverhältnismässig“ angesehene Vorratsdatenspeicherung, bei der zwar die Frist zur Aufbewahrung der Daten nicht verlängert, aber der Kreis der Anbieter, die Daten für die Behörden bereithalten müssen, ausgeweitet wurde. Andererseits störten sich die BÜPF-Gegner an den Staatstrojanern, die fortan in fremde Computersysteme eindringen und so verschlüsselte Kommunikation abhören können. Besonders stossend sei hierbei, dass die Staatstrojaner bestehende Sicherheitslücken ausnutzen sollen, wodurch ein „legaler Schwarzmarkt von Sicherheitslücken“ geschaffen werde, so Norbert Bollow, Präsident der Digitalen Gesellschaft. Zum Abhören verschlüsselter Kommunikation gebe es auch andere Mittel, betonte JGLP-Co-Präsident Pascal Vuichard und verwies auf die Firma Skype, welche auf Gerichtsbeschluss hin mit den Behörden kooperiere. Vonseiten der IT-Anbieter kritisierte Jean-Marc Hensch, Geschäftsführer des Branchenverbandes Swico, die „überrissenen Mitwirkungspflichten“, da auch kleinere Anbieter einen automatischen Zugriff der Behörden auf ihre Systeme einrichten müssten. Im Grundsatz war sich das Komitee einig, dass die Privatsphäre nicht auf Vorrat eingeschränkt werden solle – mit den Worten von Juso-Präsident Fabian Molina: „Im Zweifel für die Freiheit.“ Ebenfalls im April trat die SP nach einem entsprechenden, äusserst knappen Beschluss der Delegiertenversammlung dem Referendumskomitee bei, allerdings gegen den Widerstand ihres Parteipräsidenten Christian Levrat (sp, FR) und entgegen der Mehrheit der Bundeshausfraktion, die das BÜPF im Parlament gutgeheissen hatte.

Einen Monat vor Ablauf der Referendumsfrist am 7. Juli 2016 wurde bekannt, dass die Unterschriftensammlung bis anhin harzig verlaufen war und deshalb noch rund die Hälfte der benötigten 50'000 Unterschriften fehlten. Daraufhin erklärte Juso-Präsident Fabian Molina den Abbruch der offiziellen Unterschriftensammlung. Er zeigte sich enttäuscht über die schwache Sammelleistung der bürgerlichen Jungparteien und glaubte nicht mehr an den Erfolg des Referendums. Die Allianzpartner ihrerseits bezeichneten den Rückzug Molinas als feige und unzuverlässig und beklagten auch das mangelnde Engagement der Juso, welche das Unterschriften-Soll auch nicht erfüllt hätten. Dennoch wollten sie nicht aufgeben und setzten die Unterschriftensammlung auch ohne Beteiligung der Juso fort. Ende Juni sah es denn auch tatsächlich danach aus, dass sich der Einsatz im Schlussspurt gelohnt hätte: Das Komitee verkündete, 55'000 Unterschriften erhalten zu haben, die lediglich noch beglaubigt werden müssten. Nach dem Austritt der Juso habe sich ein „gewaltiger Alarmismus“ breitgemacht, der die Sammler zusätzlich anspornte, erklärte Hernani Marques vom Chaos Computer Club. Er zeigte sich zuversichtlich, dass mindestens 51'000 gültige Unterschriften beisammen seien und das Referendum damit zustande komme.

Wie sich am Tag des Ablaufs der Referendumsfrist herausstellte, hatte sich das Komitee jedoch verkalkuliert. Von den gut 55'000 gesammelten Unterschriften trafen nur rund 45'000 rechtzeitig beglaubigt ein, damit sie bei der Bundeskanzlei hätten eingereicht werden können. Damit war das Referendum im allerletzten Moment gescheitert. Für das Komitee sei es eine „gewaltige Enttäuschung“. Schuld daran seien aber weder die Sammlerinnen und Sammler noch die Gemeinden, sondern das Komitee selbst, das in der Anfangsphase zu viel Zeit verloren habe, gab es in einer Mitteilung bekannt. Damit wird das BÜPF wie von den eidgenössischen Räten verabschiedet in Kraft treten.<sup>8</sup>

1) Ergebnisbericht Vernehmlassung Änderung der StPO

2) BBl, 2021, S. 44 ff.; Ergebnisbericht Vernehmlassung zur Änderung des DNA-Profil-Gesetzes; NZZ, 5.12.20

3) Bericht RK-SR vom 28.1.21; Medienmitteilung RK-SR vom 1.2.21; CdT, LT, TA, TG, 2.2.21; Lib, NZZ, 3.2.21

4) GfS 2022. Wahrnehmung sexueller Beziehungen und Gewalt; 24H, Blick, NZZ, TA, 13.4.22; 24H, Blick, Republik, 14.4.22

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

6) 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

7) BBl, 2022, 2668; Ergebnisbericht Vernehmlassung; Medienmitteilung BR vom 12.10.22; CdT, LT, Lib, NZZ, TA, WW, 13.10.22

8) Medienmitteilung Digitale Gesellschaft vom 7.7.16; Medienmitteilung Piratenpartei vom 7.7.16; Medienmitteilung Stop

BÜPF vom 23.3.16; Medienmitteilung Swico vom 7.7.16; Mitteilung Stop BÜPF vom 7.6.16; AZ, 17.3.16; AZ, 18.3.16; BZ, LZ, 19.3.16; LZ, 24.3.16; SO, 27.3.16; LZ, 29.3.16; CdT, Lib, NZZ, TG, 13.4.16; TA, 11.5.16; Lib, NZZ, 8.6.16; BaZ, 15.6.16; Blick, NZZ, TA, 28.6.16; NZZ, TA, 30.6.16; NZZ, TA, TG, 8.7.16