

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	<b>23.04.2024</b>
Thema	<b>Rechtsordnung</b>
Schlagworte	<b>Strafrecht</b>
Akteure	<b>Caroni, Andrea (fdp/plr, AR) SR/CE</b>
Prozesstypen	<b>Keine Einschränkung</b>
Datum	<b>01.01.1965 - 01.01.2021</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: Rechtsordnung, Strafrecht, 2016 - 2020*. 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
Grundrechte	7

## Abkürzungsverzeichnis

<b>EJPD</b>	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
<b>RK-SR</b>	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
<b>RK-NR</b>	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats
<b>StGB</b>	Schweizerisches Strafgesetzbuch
<b>BV</b>	Bundesverfassung

---

<b>DFJP</b>	Département fédéral de justice et police
<b>CAJ-CE</b>	Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats
<b>CAJ-CN</b>	Commission des affaires juridiques du Conseil national
<b>CP</b>	Code pénal suisse
<b>Cst</b>	Constitution fédérale

# Allgemeine Chronik

## Grundlagen der Staatsordnung

### Rechtsordnung

#### Strafrecht

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 03.06.2016  
KARIN FRICK

Anfang Juni 2016 legte der Bundesrat seine Botschaft zur **Umsetzung der Pädophilen-Initiative** vor. Er orientierte sich dabei klar an der in der Vernehmlassung mehrheitlich begrüsst, aber vom Initiativkomitee harsch kritisierten Umsetzungsvariante mit Härtefallklausel. Der vorgelegte Entwurf ist das Resultat des Versuchs, eine Brücke zwischen dem von der Initiative geforderten Automatismus und den Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit, insbesondere der Verhältnismässigkeit, zu schlagen. So soll das lebenslange Tätigkeitsverbot vom Strafgericht grundsätzlich immer zwingend ausgesprochen werden, wenn Letzteres eine erwachsene Person wegen einer Sexualstraftat an einer „minderjährigen, schutzbedürftigen, zum Widerstand unfähigen oder urteilsunfähigen Person, die sich aufgrund einer körperlichen oder psychischen Abhängigkeit nicht zur Wehr setzen konnte“, verurteilt – und zwar unabhängig von den Umständen des Einzelfalls und dem im konkreten Fall ausgesprochenen Strafmass. Um der Verhältnismässigkeit dennoch Rechnung zu tragen, soll in „besonders leichten Fällen“ ausnahmsweise von einem lebenslangen Tätigkeitsverbot abgesehen werden können. Keine Möglichkeit für Ausnahmen vorgesehen sind jedoch bei bestimmten, schweren Anlasstaten sowie bei pädophilen Tätern im Sinne der Psychiatrie. Zudem soll bei nicht pädophilen Tätern nach frühestens 10 Jahren eine Lockerung oder Aufhebung des Tätigkeitsverbotes geprüft werden können.

Beim Initiativkomitee der Pädophilen-Initiative sorgte der Umsetzungsvorschlag des Bundesrates für Unmut. Es warf dem Bundesrat vor, die Täter anstatt die Kinder zu schützen. Die Ausnahmeregelung sei zu weit gefasst, wurden im Abstimmungskampf doch nur Ausnahmen in Fällen der einvernehmlichen Jugendliebe diskutiert. Ein ganzer Ausnahmenkatalog, wie ihn der Bundesrat präsentierte, gehe definitiv zu weit. Co-Präsidentin und SVP-Nationalrätin Natalie Rickli (ZH) äusserte die Befürchtung, dass auf diese Weise viele Täter kein lebenslängliches Berufsverbot erhalten würden. Auch die Überprüfungsmöglichkeit stiess den Verfechtern einer wortgetreuen Umsetzung sauer auf: „Endgültig ist endgültig“, zitierte das St. Galler Tagblatt den Ausserrhoder FDP-Ständerat Andrea Caroni in dieser Hinsicht. Die mögliche Überprüfung nach 10 Jahren widerspreche der vom Volk gewollten Endgültigkeit des Tätigkeitsverbotes.

Kurz nach der Veröffentlichung der bundesrätlichen Botschaft brachte SP-Nationalrätin Chantal Galladé (ZH) einen ganz anderen Vorschlag aufs Tapet: Statt im Strafrecht, wo der Schwerpunkt auf der Bestrafung der Täter liege, könne das Anliegen im Zivilrecht mit Schwerpunkt auf den Kindes- und Jugendschutz umgesetzt werden. Es könnten dort Voraussetzungen festgelegt werden, unter denen die Arbeit mit Kindern und Jugendlichen erlaubt ist. Dadurch erhoffte sie sich, den Konflikt mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip zu umschiffen. Die Idee stiess jedoch sowohl beim Initiativkomitee als auch bei Initiativgegner Caroni auf Skepsis.<sup>1</sup>

MOTION  
DATUM: 27.09.2016  
KARIN FRICK

Nach geltendem Jugendstrafrecht können jugendliche Täter in einer geschlossenen Einrichtung untergebracht werden, um sie persönlich zu schützen, um eine psychische Störung zu behandeln oder um Dritte vor schwerwiegender Gefährdung zu schützen. Wie alle jugendstrafrechtlichen Massnahmen endet jedoch auch diese jugendstrafrechtliche Verwahrung zwingend, wenn der Täter die Altersgrenze von 25 Jahren – mit der Revision des Sanktionenrechts wurde die Altersgrenze von 22 auf 25 Jahre angehoben – überschreitet. Im Falle von Selbstgefährdung oder psychischer Störung können anschliessend vormundschaftliche Massnahmen angeordnet werden, im Falle reiner Drittgefährdung jedoch nicht. In diesem ersatzlosen Wegfallen der jugendstrafrechtlichen Massnahme bei Tätern, von denen eine schwerwiegende Gefährdung für Dritte ausgeht, sah Andrea Caroni (fdp, AR) eine Sicherheitslücke, die geschlossen werden müsse. Mit einer Motion forderte er den Bundesrat auf, die Möglichkeit zu schaffen, die **entfallende jugendstrafrechtliche Massnahme** durch die geeignete erwachsenenstrafrechtliche Massnahme abzulösen. Die eidgenössischen Räte überwiesen das Anliegen im Herbst 2016 oppositionslos an den Bundesrat.<sup>2</sup>

In der Herbstsession 2017 beriet der Ständerat als Erstrat die **Umsetzung der Pädophilen-Initiative**. Schon in der Eintretensdebatte wurde verschiedentlich betont, wie schwierig es sei, den Artikel 123c BV umzusetzen. Ständerat Jositsch (sp, ZH) sprach gar von der „Quadratur des Kreises“ und beantragte Nichteintreten. Mit einer Umsetzung „light“, also dem Versuch, den Konflikt mit den rechtsstaatlichen Prinzipien und den Grundrechten so klein wie möglich zu halten, sende man ein gefährliches Signal an die Stimmbevölkerung: Man könne jede Initiative, so radikal ihre Forderung auch sei, bedenkenlos annehmen, um damit ein Zeichen zu setzen – das Parlament würde das mit der Umsetzung dann schon regeln. Um diesem Argument Nachdruck zu verleihen, nannte er das Beispiel der Volksinitiative zur Wiedereinführung der Todesstrafe: „Wenn irgendwelche grauenhaften Taten passieren, werden die Leute bei einer solchen Initiative Ja stimmen, weil sie sagen, man werde ja nicht gerade eine Guillotine auf dem Bundesplatz aufstellen, nur weil sie der Initiative zugestimmt hätten [...].“ Dieser Entwicklung müsse Einhalt geboten werden. Die Pädophilen-Initiative könne nicht umgesetzt werden, ohne höherrangiges Recht zu verletzen, weshalb man auf die Umsetzung besser ganz verzichten und nicht auf die Vorlage eintreten solle. Auch Andrea Caroni (fdp, AR) zeigte Verständnis für das Dilemma seines Kollegen und legte dar, dass es unmöglich sei, die Initiative wortgetreu umzusetzen und dabei die Verhältnismässigkeit zu wahren – genauso unmöglich sei es aber, die Initiative „light“ umzusetzen und dabei die Glaubwürdigkeit vor der Stimmbevölkerung zu wahren. Dennoch sei es Aufgabe des Parlamentes, den Verfassungsartikel auf generell-abstrakte Weise zu konkretisieren und offenstehende Fragen zu beantworten. Es sei staatspolitisch nicht vertretbar, diese „heisse Kartoffel“ einfach an die Gerichte weiterzureichen. Den besten Ausweg sah Caroni darin, den Verfassungsartikel mit einem „Minimum an Verhältnismässigkeit“ umzusetzen. Von der Debatte um die Verhältnismässigkeit nichts wissen wollte hingegen SVP-Fraktionsangehöriger Thomas Minder (parteilos, SH). „Man könnte meinen, die Verhältnismässigkeit [...] stehe über allen anderen Normen der Verfassung“, kritisierte er und fügte an, indem das Volk die Pädophilen-Initiative angenommen habe, habe es den entsprechenden Verfassungsartikel eben als verhältnismässig beurteilt. Einige Parlamentarier schöben das Verhältnismässigkeitsprinzip vor, um „politisch Unliebsames zu bekämpfen“, wodurch die Verhältnismässigkeit ad absurdum geführt werde. Bundesrätin Simonetta Sommaruga hielt dem entgegen, dass die Verhältnismässigkeit gemäss Artikel 5 BV ein Grundsatz rechtsstaatlichen Handelns sei, der bei jedem staatlichen Handeln beachtet werden müsse und dem daher zu Recht eine gewisse Priorität eingeräumt werde. Mit 35 zu 7 Stimmen bei einer Enthaltung trat die Ständekammer schliesslich auf die Vorlage ein.

Die anschliessende Detailberatung verlief im Allgemeinen weniger kontrovers als es die mit Leidenschaft geführte Eintretensdebatte hätte vermuten lassen. Auf keinen Widerstand stiessen so etwa die Anträge der vorberatenden RK-SR, einerseits Antragsdelikte und Übertretungen – es handelt sich im konkreten Fall um Exhibitionismus, sexuelle Belästigung und Pornografie zum Eigenkonsum – aus der Liste der Anlasstaten für ein zwingendes lebenslanges Tätigkeitsverbot zu streichen, und andererseits nur zwischen zwei anstatt drei Typen von Tätigkeitsverboten zu unterscheiden. Erstens solle ein lebenslanges Tätigkeitsverbot stets von Amtes wegen und nicht auf Antrag verhängt werden und zweitens sei es nicht notwendig, für den direkten Kontakt mit Patienten im Gesundheitsbereich und den sonstigen Kontakt mit besonders schutzbedürftigen Erwachsenen verschiedene Tätigkeitsverbote vorzusehen, da sich diese Bereiche ohnehin oft überschneiden. Es soll hingegen je ein separates Tätigkeitsverbot für den Kontakt mit Minderjährigen und mit Erwachsenen geben, abhängig davon, ob die Anlasstat an einer minderjährigen oder an einer volljährigen Person begangen worden ist. Ebenfalls unbestritten war das Einfügen einer expliziten Spezialausnahme für Fälle der einvernehmlichen Jugendliebe, um deutlich zu machen, dass in diesen Fällen von der Anordnung eines Tätigkeitsverbotes abgesehen werden muss.

Hauptstreitpunkte waren die Definition des Begriffs „Kinder“, der Anwendungsbereich der Ausnahmebestimmung, die Möglichkeit zur Überprüfung eines angeordneten Tätigkeitsverbotes sowie die Kompetenzen der Staatsanwaltschaft. Bei der Definition des Begriffs „Kinder“ ging es um die Frage, ob alle an Minderjährigen begangenen Anlasstaten – so der Vorschlag des Bundesrates – oder nur solche, die an unter 16-Jährigen begangen worden sind – wie von der Kommission beantragt –, automatisch zu einem Tätigkeitsverbot führen sollen. Mit deutlicher Mehrheit (38 zu 4 Stimmen) setzte sich der Antrag der Kommission gegen jenen des Bundesrates durch, weil dieser der Verhältnismässigkeit eher Rechnung trage und die viel diskutierten Fälle von Jugendliebe von vornherein wenigstens teilweise entschärfe. Knapper fiel die

Entscheidung in der Frage aus, wie weit der richterliche Ermessensspielraum bei der Anwendung der Ausnahmebestimmung sein soll. Während der Bundesrat Ausnahmen nur in „besonders leichten Fällen“ vorgesehen hatte und darin von der Kommissionsminderheit unterstützt wurde, wollte die Kommissionsmehrheit den Verzicht auf ein Tätigkeitsverbot bereits in „leichten Fällen“ ermöglichen. Nachdem Bundesrätin Sommaruga konstatiert hatte, die Differenz zwischen Mehrheits- und Minderheitsantrag sei „nicht wahnsinnig gross“, folgte der Ständerat mit 22 zu 19 Stimmen bei einer Enthaltung dem Antrag seiner Kommissionsminderheit.

Mit härteren Bandagen gekämpft wurde um die vom Bundesrat vorgesehene Möglichkeit, ein lebenslängliches Tätigkeitsverbot unter bestimmten Bedingungen nach 10 Jahren zu überprüfen und gegebenenfalls aufzuheben. Nach Ansicht der Kommissionsmehrheit entferne sich die Umsetzungsgesetzgebung damit zu weit vom Inhalt der Initiative. Die Verhältnismässigkeit werde durch die Ausnahmebestimmung sowie durch die Einschränkung der Anlasstaten ausreichend gewährleistet, erläuterte Kommissionssprecher Fabio Abate (fdp, TI) den Mehrheitsantrag, welcher keine Aufhebungsmöglichkeit für lebenslängliche Tätigkeitsverbote vorsah. Der Bundesrat und die Kommissionsminderheit argumentierten hingegen, das Tätigkeitsverbot sei nicht Teil der strafrechtlichen Sanktion, sondern eine zusätzliche Massnahme, um zukünftige Taten zu vermeiden – ähnlich der lebenslänglichen Verwahrung. Es sei daher auch hier geboten, die strafrechtliche Maxime zu befolgen, eine Massnahme nur so lange aufrechtzuerhalten, als sie zur Sicherstellung ihres Zweckes notwendig sei, weshalb es eine Überprüfungsmöglichkeit geben müsse. Die klare Mehrheit der Ständekammer liess sich von diesem Einwand jedoch nicht überzeugen und stimmte mit 28 zu 14 Stimmen bei einer Enthaltung für den Antrag der Kommissionsmehrheit.

Zum Schluss drehte sich die Diskussion um die Kompetenzen der Staatsanwaltschaft im Strafbefehlsverfahren. Während unbestritten war, dass ein Tätigkeitsverbot nur durch ein Gericht ausgesprochen werden kann, blieb die Frage offen, ob der Verzicht auf die Verhängung eines Tätigkeitsverbotes ebenfalls nur in einem Gerichtsverfahren oder auch im Strafbefehlsverfahren durch die Staatsanwaltschaft erfolgen können soll. Die Kommissionsmehrheit wollte in der Strafprozessordnung ausdrücklich festschreiben, dass die Härtefallklausel nur von einem Gericht angewandt werden kann – und bei dieser Gelegenheit dieselbe Regelung auch für die Härtefallklausel in der Umsetzungsgesetzgebung zur Ausschaffungsinitiative festmachen. Die Kommissionsminderheit kritisierte den fehlenden sachlichen Bezug und Bundesrätin Sommaruga wies darauf hin, dass Strafbefehle nur in einfachen und klaren Fällen erlassen werden dürfen – Voraussetzungen, die bei Fragen, ob auf die Anordnung eines Tätigkeitsverbotes oder eines Landesverweises verzichtet werden kann, eher nicht gegeben seien. Falls die Staatsanwaltschaft doch in einem sehr klaren Fall, beispielsweise bei Jugendliebe, von der Verhängung eines Tätigkeitsverbotes absehe, sollte das hingegen unproblematisch sein. Im Gegenteil wäre eine Überweisung an ein Gericht in solchen Fällen unverhältnismässig aufwändig und kostspielig. Der Ständerat folgte sodann mit 23 zu 17 Stimmen bei zwei Enthaltungen der Minderheit und dem Bundesrat und verzichtete auf diese Anpassung der Strafprozessordnung.

In der Gesamtabstimmung nahm die kleine Kammer die Vorlage mit 26 zu 12 Stimmen bei vier Enthaltungen an. Die Gegenstimmen stammten hauptsächlich aus dem links-grünen Lager, aber auch von Vertretern der SVP-Fraktion.<sup>3</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 18.01.2019  
KARIN FRICK

Nachdem die RK-SR Vertretungen der Kantone, der Strafverfolgungsbehörden, der Richterinnen und Richter, der Anwältinnen und Anwälte, der Polizeibeamtenschaft sowie Strafrechtsexpertinnen und -experten zum StGB-Revisionsprojekt «**Harmonisierung der Strafrahmen**» angehört hatte, befürwortete sie grundsätzlich den Handlungsbedarf. Aufgrund der in den Anhörungen verbreitet geäusserten Kritik entschied sich die Kommission jedoch dafür, die Vorberatung der Vorlage zunächst einer **Subkommission** anzuvertrauen. Diese soll sich insbesondere auch mit den zahlreichen hängigen parlamentarischen Initiativen und Vorstössen zum Umgang mit Delikten gegen die sexuelle Integrität sowie zur Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte beschäftigen, deren Umsetzung die Kommission in die Harmonisierung der Strafrahmen integrieren möchte. Wie die NZZ berichtete, gehörten dieser Subkommission die drei Juristen Daniel Jositsch (sp, ZH), Andrea Caroni (fdp, AR) und Beat Rieder (cyp, VS) an. Sie müssten die Vorlage neu aufgleisen, denn in den Anhörungen der Kommission habe sich gezeigt, dass der vorliegende Entwurf ein «Rohrkrepierer» sei. Die Hauptkritikpunkte waren gemäss der NZZ, dass die Erhöhung der Mindeststrafen erstens nicht die besonders brutalen oder rücksichtslosen Täterinnen und Täter treffe, die in der Öffentlichkeit für Empörung sorgten, sondern jene, deren Verschulden am geringsten sei. Zweitens führe die Erhöhung der Mindeststrafen zu ungerechten Ergebnissen, da der richterliche Handlungsspielraum

bei besonders leichten Fällen eingeschränkt werde. Drittens hänge die Glaubwürdigkeit der Justiz weniger von der Höhe der Mindeststrafen als vielmehr vom Prozessrecht ab, das festlege, wie schnell auf eine Tat reagiert und die Täterschaft zur Rechenschaft gezogen werden könne. Schliesslich sei die Revision nicht kohärent, da die Kriterien, nach denen die Mindeststrafen der einzelnen Delikte neu definiert würden, nicht ersichtlich seien.<sup>4</sup>

**POSTULAT**  
DATUM: 13.06.2019  
KARIN FRICK

Der Bundesrat soll in einem Bericht darlegen, wie die **lebenslange Freiheitsstrafe reformiert** werden könnte, um besonders schweren Straftaten besser gerecht zu werden. Mittels Postulat wurde diese Forderung im Juni 2018 von Andrea Caroni (fdp, AR) an den Ständerat (Po. 18.3530) und von Natalie Rickli (svp, ZH) an den Nationalrat (Po. 18.3531) herangetragen. Als problematisch erachteten die Postulanten an der lebenslangen Freiheitsstrafe unter anderem, dass die Dauer der tatsächlich verbüssten Strafe vielmehr von der Rückfallgefahr des Täters abhängt und weniger von der Schwere der begangenen Tat. Drei im Postulat genannte Reformvorschläge umfassen erstens die Möglichkeit für die Gerichte, die bedingte Entlassung bei besonders schwerem Verschulden für länger als die heute gebräuchlichen 10 oder 15 Jahre auszuschliessen; zweitens die Möglichkeit, eine bedingte Entlassung bei besonders schwerem Verschulden ganz auszuschliessen; und drittens die Möglichkeit für deutlich längere Freiheitsstrafen als Alternative zur lebenslangen Freiheitsstrafe. Der Bundesrat stand einer Diskussion der verschiedenen komplexen Fragen, die die lebenslange Freiheitsstrafe und deren Anwendung – sowohl unter Juristinnen und Juristen als auch in der Gesellschaft – aufwirft, offen gegenüber und beantragte die Postulate zur Annahme. Der Ständerat begrüsst in der Herbstsession 2018 einen ergebnisoffenen Bericht zum Thema und überwies das Postulat Caroni einstimmig an den Bundesrat. Das Postulat Rickli wurde von der Grünen Nationalrätin Sibel Arslan (basta, BS) bekämpft, weshalb dessen Diskussion erst in der Sommersession 2019 stattfand. Arslan sah keine Notwendigkeit oder Dringlichkeit für ein solches Vorgehen, vermutete populistische Hintergedanken seitens der Postulantin und wies auf die Schwierigkeit hin, besonders schwere Straftaten zu definieren. Nachdem Justizministerin Karin Keller-Sutter ausgeführt hatte, der Bundesrat erachte es als wichtig, die lebenslange Freiheitsstrafe besser zu verstehen, und das EJPD habe zudem in Erfüllung des überwiesenen Postulats Caroni bereits mit der Ausarbeitung des geforderten Berichts begonnen, stimmte die grosse Kammer dem Schwesterpostulat Rickli mit 112 zu 62 Stimmen zu.<sup>5</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 06.03.2020  
KARIN FRICK

Im März 2020 gab der Bundesrat ein **Massnahmenpaket zur Verbesserung der Sicherheit im Straf- und Massnahmenvollzug** in die **Vernehmlassung**, das zwei Vorlagen zu Änderungen im Strafgesetzbuch und im Jugendstrafgesetz beinhaltete. Gemäss Tages-Anzeiger sollten die vorgeschlagenen «Mindeststandards im Umgang mit hochgefährlichen Straftätern» den «Wildwuchs im kantonalen Strafvollzug» eindämmen. Dieser sei in den vergangenen Jahren immer wieder öffentlich angeprangert worden, nachdem Täterinnen und Täter während des Urlaubs oder auf Bewährung Verbrechen begangen hätten. Mit den Anpassungen im Strafgesetzbuch beabsichtigte der Bundesrat, die Motionen Rickli (svp, ZH; Mo. 11.3767), Guhl (bdp, AG; Mo. 17.3572) und der RK-NR (Mo. 16.3002) umzusetzen. So sollen verwahrte Straftäterinnen und Straftäter nur noch in Begleitung von Sicherheitspersonal in gesetzlich vorgesehene Urlaube entlassen werden und die Weiterführung der Verwahrung nur noch alle drei Jahre – statt wie bisher jedes Jahr – von Amtes wegen überprüft werden, wenn die bedingte Entlassung zuvor dreimal in Folge abgelehnt wurde. Zudem sollen die Zuständigkeiten bei der Aufhebung, Änderung oder Verlängerung einer therapeutischen Massnahme schweizweit vereinheitlicht und die Rolle der Fachkommission zur Beurteilung der Gefährlichkeit von Straftäterinnen und Straftätern gestärkt werden. Gewalt- und Sexualstraftäterinnen und -täter, die nach Verbüsung der Strafe oder stationären Therapie immer noch als gefährlich gelten, sollen in Freiheit enger betreut und kontrolliert werden können. Dazu sollen neu auch elektronische Fussfesseln eingesetzt werden können. Im Jugendstrafrecht sah die Regierung vor, dass bei gefährlichen jugendlichen Straftäterinnen und Straftätern im Anschluss an die jugendstrafrechtliche Sanktion künftig eine Massnahme des Erwachsenenstrafrechts angeordnet werden kann, wie es eine Motion Caroni (fdp, AR; Mo. 16.3142) gefordert hatte. Damit soll verhindert werden, dass sie bei Erreichen der Altersobergrenze des Jugendstrafrechts trotz Gefährlichkeit in die Freiheit entlassen werden müssen.<sup>6</sup>

**POSTULAT**  
DATUM: 09.06.2020  
KARIN FRICK

Der Bundesrat soll die **Regeln zur Gesamtstrafenbildung überprüfen** und mögliche Alternativen zum geltenden Recht mit ihren Vor- und Nachteilen aufzeigen. So verlangte es der Ständerat, als er in der Sommersession 2020 ein entsprechendes Postulat seiner Rechtskommission überwies. Eine Gesamtstrafe wird gebildet, wenn jemand mehrere Delikte gleichzeitig begangen hat, und fällt nach dem sogenannten Asperationsprinzip immer geringer aus als die Summe der Einzelstrafen. Im Ratsplenum machte Kommissionssprecher Andrea Caroni (fdp, AR) auf zwei konkrete Probleme der heutigen Regeln aufmerksam: Einerseits bedinge die festgeschriebene maximale Anzahl von 180 Tagessätzen, dass eine Gesamtstrafe nie höher als 180 Tagessätze sein kann, selbst wenn zum Beispiel von drei begangenen Delikten jedes einzelne 90 Tagessätze Strafe nach sich zöge; so könne man ab einem gewissen Punkt «gratis delinquieren». Andererseits werde auch bei Delikten, die in der Probezeit einer bedingten Strafe begangen werden, mit der ursprünglichen, bedingten Strafe eine Gesamtstrafe gebildet, womit man gerade dann einen «Rabatt» auf die Strafe erhalte, wenn man sich eigentlich bewähren sollte.<sup>7</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 09.06.2020  
KARIN FRICK

In der Sommersession 2020 befasste sich der Ständerat als **Erstrat** mit der Revision des Besonderen Teils des Strafgesetzbuches, deren Ziel die **Harmonisierung der Strafraumen** ist. Wie der Kommissionsberichterstatler Daniel Jositsch (sp, ZH) dem Ratsplenum erläuterte, habe sich die vorberatende RK-SR bei der Diskussion der Strafraumen an zwei Leitfragen orientiert: Erstens, absolut betrachtet, entspricht ein Strafraumen nach heutigem Empfinden wertmässig dem Verschulden? Und zweitens, relativ betrachtet, passt ein Strafraumen wertmässig in das System vergleichbarer Strafen hinein? Die thematischen Schwerpunkte verortete Jositsch zum einen im Bereich Gewalt und Drohung gegenüber Beamten und Behörden, zu dem in der jüngeren Vergangenheit sehr viele Vorstösse eingegangen waren, sowie zum anderen bei den Delikten gegen Leib und Leben, wo generell «eine moderate Anhebung der Strafen» vorgesehen sei. Damit werde korrigiert, dass der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Strafgesetzbuchs in den 1940er-Jahren den Schutz des Vermögens im Vergleich zum Schutz von Leib und Leben «relativ stark gewichtet» habe. Diese Werthaltung, die neu ausgelotet werden müsse, veranschaulichte er mit dem Beispiel, dass auf einfachen Diebstahl heute eine Maximalstrafe von fünf Jahren stehe, während eine fahrlässige Tötung mit maximal drei Jahren bestraft werde. Bundesrätin Karin Keller-Sutter betonte, es sei wichtig, dass sich die Bevölkerung mit einem Urteil identifizieren könne: «Nur unter dieser Voraussetzung kann der Rechtsstaat auch seine Glaubwürdigkeit und seine Akzeptanz behalten.» Die öffentliche Debatte sei aber oft vom Eindruck einzelner Vorkommnisse geprägt, die die Forderung nach Mindeststrafen befeuerten. Solche habe der Bundesrat allerdings nur «sehr selektiv» vorgesehen, weil der Strafraumen nicht nur den denkbar schwersten, sondern immer auch den denkbar leichtesten Fall abdecken müsse.

Über weite Strecken war die umfangreiche Vorlage im Ständerat unbestritten. Bis auf drei Punkte, die sie vertiefter diskutierte, folgte die Ständekammer überall stillschweigend den Anträgen ihrer Kommission. Als wichtigste dieser diskussionslosen Neuerungen hervorzuheben sind die Anhebung der Mindeststrafe für schwere Körperverletzung von bisher sechs Monaten auf ein Jahr sowie die Vereinheitlichung der Mindeststrafe für alle gewerbsmässig begangenen Vermögensdelikte auf sechs Monate. Die Bestimmungen des Sexualstrafrechts klammerte der Ständerat in der Debatte aus, weil diese nach dem Willen seiner Kommission und des Bundesrates in einem separaten Entwurf, der zuerst noch in die Vernehmlassung gegeben wird, behandelt werden sollen.

Die erste der drei umstrittenen Änderungen betraf mit Art. 42 StGB eine Bestimmung aus dem Allgemeinen Teil, der eigentlich gar nicht Gegenstand des Geschäfts war. Die Kommissionsmehrheit habe diese Anpassung dennoch vorgenommen, um den Forderungen nach schärferen Strafen entgegenzukommen, ohne die Mindeststrafen zu erhöhen, wie Jositsch erklärte. Sie schlug vor, den Artikel dahingehend abzuändern, dass das Gericht bei einem Ersttäter oder einer Ersttäterin nicht mehr «in der Regel» eine bedingte Strafe aussprechen muss, sondern dass es dies «kann». Durch die etwas offenere Formulierung wollte sie mehr Möglichkeiten für unbedingte Strafen schaffen. Eine Minderheit Vara (gp, NE) und der Bundesrat beantragten hingegen, beim geltenden Recht zu bleiben. Die Änderung gefährde die Rechtssicherheit, weil die vielen Gerichte in der Schweiz die Kann-Bestimmung vielleicht unterschiedlich anwendeten, so deren Argumentation. «Es kann nicht angehen, dass irgendwelche Gründe dazu führen können, dass der bedingte Strafvollzug, selbst bei einer günstigen Prognose, verweigert werden kann», warnte Justizministerin Keller-Sutter vor unzulässiger Willkür. Kommissionssprecher Jositsch wandte ein, dass es für Täterinnen und Täter eben gerade keine Sicherheit geben solle, dass man beim ersten Mal eine bedingte Strafe

erhalte. Die Ratsmehrheit liess sich davon überzeugen und folgte mit 26 zu 15 Stimmen der Kommissionsmehrheit.

Als zweites erörterte der Ständerat die konzeptionelle Frage, ob eine Mindestgeldstrafe automatisch auch eine Mindestfreiheitsstrafe bedeute – an einer konkreten Frage: Wenn für ein Delikt eine Geldstrafe nicht unter 30 Tagessätzen oder eine Freiheitsstrafe vorgeschrieben ist, bedeutet dies dann, dass die Freiheitsstrafe auch mindestens 30 Tage betragen muss? Die Kommissionsmehrheit bejahte diese Frage, die in der juristischen Lehre bislang ungeklärt geblieben war, und wollte dies im StGB nun ausdrücklich festschreiben. Sie sah Geld- und Freiheitsstrafen als «weitestgehend gleichwertig» an, wie es Andrea Caroni (fdp, AR) ausdrückte; dies zeige sich nicht zuletzt auch darin, dass eine Geldstrafe von 30 Tagessätzen bei Nichtbezahlung eins zu eins in eine Freiheitsstrafe von 30 Tagen umgewandelt werde. Eine Minderheit Mazzone (gp, GE) argumentierte dagegen, eine Freiheitsstrafe stelle einen grösseren Eingriff dar als eine Geldstrafe, weshalb auf eine solche ausdrückliche Gleichsetzung im StGB verzichtet werden sollte. Auch EJPD-Vorsteherin Keller-Sutter plädierte gegen die vorgeschlagenen Ergänzungen bei den betreffenden Artikeln, weil aus der Praxis hierzu keine Unklarheiten moniert worden seien und die Änderung aus Sicht des Bundesrates daher nicht notwendig sei. Etwas spitz bemerkte sie: «Es wurde gesagt, im Lehrbuch Jositsch stehe, dass hier Klärungsbedarf bestehe. Herr Jositsch ist in der Minderheit und sieht offensichtlich, entgegen seinem Lehrbuch, keinen so grossen Klärungsbedarf.» Die Ratsmehrheit folgte mit 24 zu 16 Stimmen dennoch der Kommissionsmehrheit.

Der dritte Streitpunkt betraf die Verschärfung der Strafnorm für Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte (Art. 285 StGB). Die Kommissionsmehrheit unterstützte hier das Konzept des Bundesrates, der den Strafrahmen für den Grundtatbestand unverändert liess – d.h. keine Mindeststrafe, maximal drei Jahre Freiheitsstrafe –, während er Gewalttaten, die aus einem zusammengerotteten Haufen heraus begangen werden, neu mit einer Geldstrafe von mindestens 120 Tagessätzen (bisher 30) oder Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren (wie bisher) bestrafen wollte. Nach dem vorangegangenen Beschluss des Ständerates über die wertmässige Gleichstellung von Geld- und Freiheitsstrafen bedeutete dies, dass Gewalttaten im Kontext einer Zusammenrottung mit einer Geldstrafe von mindestens 120 Tagessätzen oder einer Freiheitsstrafe im Umfang von 120 Tagen belegt würden. Eine Minderheit Engler (cvp, GR) wollte die Strafen indes dergestalt verschärfen, dass sie zwar keine Mindeststrafe vorsah, Geldstrafe aber nur in leichten Fällen ausgesprochen werden dürfte. Bei Gewalttaten im Kontext einer Zusammenrottung wäre eine Freiheitsstrafe zwingend. Uneinigkeit herrschte in erster Linie darüber, welche Variante die schärfere war, jene mit der hohen Mindeststrafe oder jene mit der grundsätzlichen Freiheitsstrafe. Wie Beat Rieder (cvp, VS) berichtete, war dies auch der einzige Punkt, in dem sich die Subkommission, die das Geschäft für die RK-SR vorberaten hatte, nicht einig geworden war. Rieder setzte sich für die Minderheit ein, weil es hier um Straftäterinnen und -täter gehe, die «relativ renitent» seien und bei denen Geldstrafen «schlichtweg keine Wirkung» erzielten. Wichtig sei die Signalwirkung der Freiheitsstrafe, sprich, dass Hooligans «am Montag nach dem Samstagmatch im Büro fehlen». Bundesrätin Keller-Sutter zeigte Verständnis für die Streichung der Geldstrafe in schweren Fällen, gab aber in Bezug auf die Signalwirkung zu bedenken, dass Freiheitsstrafen auch bedingt ausgesprochen werden können. Mit 23 zu 18 Stimmen betreffend den Grundtatbestand und 25 zu 17 Stimmen bezüglich der Zusammenrottungen nahm der Ständerat den Minderheitsantrag Engler an.

In der Gesamtabstimmung opponierte die Grüne Fraktion geschlossen, womit die Kantonskammer das revidierte StGB mit 35 zu 5 Stimmen guthiess. Der zweite Entwurf zur Anpassung des Nebenstrafrechts an das neue Sanktionenrecht, mit dem vor allem formelle Änderungen vorgenommen wurden, passierte die Gesamtabstimmung unverändert mit 36 zu 6 Stimmen, wobei sich hier auch SP-Ständerat Paul Rechsteiner (sp, SG) zur Grünen Opposition gesellte. Stillschweigend schrieb die kleine Kammer zudem die Vorstösse 06.3554, 09.3366, 08.3131, 10.3634 und 17.3265 ab.<sup>8</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 25.11.2020  
KARIN FRICK

Im Nachgang des Vierfachmords von Rapperswil 2015 und des anschliessenden, aufsehenerregenden Strafverfahrens hatten die eidgenössischen Räte mit der Überweisung zweier Postulate Caroni (fdp, AR; Po. 18.3530) und Rickli (svp, ZH; Po. 18.3531) verlangt, dass der Bundesrat prüft, wie die lebenslange Freiheitsstrafe reformiert werden könnte. In Erfüllung dieser beiden Postulate legte der Bundesrat im November 2020 einen **Bericht über die Reform der lebenslangen Freiheitsstrafe für besonders schwere Straftaten** vor. Er kommt darin zum Schluss, dass bei der lebenslangen Freiheitsstrafe kein dringender Handlungsbedarf, aber Verbesserungspotenzial bestehe. Die beiden gleichlautenden Postulate hatten drei

konkrete Ansatzpunkte vorgeschlagen, die der Bundesrat aus unterschiedlichen Gründen ablehnte. Den ersten Vorschlag, eine bedingte Entlassung erst nach 25 oder 30 Jahren – anstatt wie heute nach 15 Jahren – zuzulassen, erachtete er als eine zu drastische Verschärfung, die nicht mehr in einem sinnvollen Verhältnis zu den übrigen Strafdrohungen stünde, weshalb sehr weitreichende Anpassungen im Strafrecht notwendig würden, um dieses Verhältnis wiederherzustellen. Eine moderate Erhöhung des unbedingt zu vollziehenden Strafteils hielt die Regierung jedoch für prüfenswert, um die lebenslange Strafe besser von der höchsten zeitigen Freiheitsstrafe von 20 Jahren (Prüfung einer bedingten Entlassung nach 13,3 Jahren) abzugrenzen. Den zweiten Vorschlag, die bedingte Entlassung bei einer lebenslangen Freiheitsstrafe völlig auszuschliessen, lehnte der Bundesrat als verfassungswidrig ab, weil die regelmässige Überprüfung des Freiheitsentzugs grundrechtlich garantiert sei. Vom dritten Vorschlag, der Abschaffung der lebenslangen Freiheitsstrafe zugunsten längerer zeitiger Strafen, wollte der Bundesrat ebenfalls absehen, weil er darin keine überwiegenden Vorteile erkennen konnte. Stattdessen zeigte er sich bereit, das Verhältnis von lebenslanger Freiheitsstrafe und Verwahrung zu vereinfachen und die ausserordentliche bedingte Entlassung, die bei einer lebenslangen Freiheitsstrafe bereits nach 10 Jahren möglich wäre, der in der Praxis aber ohnehin keine Bedeutung zukomme, abzuschaffen.<sup>9</sup>

## Grundrechte

Mitte Dezember 2017 gab der Bundesrat den Medien bekannt, dass er die **Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot»** ablehne, ihr aber mit einem indirekten **Gegenvorschlag** begegnen möchte. Die Initiative für ein nationales Verbot sei abzulehnen, weil die Kantone selber entscheiden können sollten, ob sie die Gesichtsverhüllung im öffentlichen Raum verbieten wollen oder nicht. So hätten die Kantone Tessin und St. Gallen ein solches Verbot befürwortet, während es in Zürich, Solothurn, Schwyz, Basel-Stadt und Glarus abgelehnt worden sei. Diesen unterschiedlichen Befindlichkeiten gelte es Rechnung zu tragen. Der Bundesrat anerkenne jedoch, dass die Gesichtsverhüllung problematisch sein könne, und zwar zum einen, wenn jemand zur Verhüllung gezwungen werde, und zum anderen im Kontakt mit den Behörden. Er wollte sich dieser Problematik daher mit einem indirekten Gegenvorschlag annehmen, der Regelungen auf Gesetzesebene vorsehe, ohne den Kompetenzbereich des Bundes zu überschreiten. Konkret solle es im Strafgesetzbuch ausdrücklich verboten werden, jemanden zur Verhüllung des Gesichts zu zwingen. Zudem solle der Kontakt mit Bundesbehörden und Bundesrecht vollziehenden Behörden unter Androhung von Strafe unverhüllt erfolgen müssen. Der Bundesrat beauftragte das EJPD mit der Ausarbeitung einer entsprechenden Vernehmlassungsvorlage bis Ende Juni 2018.

Bei den Initianten vermochte der Vorschlag des Bundesrats wenig Eindruck zu erwecken; er sei «schwammig» und entspreche nicht dem Anliegen der Initiative, so Walter Wobmann (svp, SO) gegenüber der Basler Zeitung. Das Komitee halte an der Initiative fest und blicke der Abstimmung nach wie vor zuversichtlich entgegen. Die SVP lehnte den bundesrätlichen Vorschlag ebenfalls als «wirkungslos» ab, wie in der Presse zu lesen war. Auf wenig Gegenliebe stiess der Vorschlag indes auch bei den Grünen. Nationalrat Balthasar Glättli (gp, ZH) bezeichnete ihn gegenüber der Basler Zeitung als «falsch und überflüssig», weil Nötigung ohnehin strafbar sei, und machte ihm in der Aargauer Zeitung den gleichen Vorwurf wie der Initiative selbst, nämlich zur «Stimmungsmache gegen Muslime in der Schweiz» beizutragen. Positiver äusserten sich die CVP und die SP zur Stossrichtung des Bundesrates, wenngleich sich die SP weiter auf ihren eigenen direkten Gegenentwurf zur Verbesserung der Gleichstellung der Frauen konzentrieren wollte. SP-Nationalrat Cédric Wermuth (sp, AG) bedauerte im Tages-Anzeiger, dass der Bundesrat sich nicht getraut habe, «die Debatte neu auszurichten», und dass der Gegenvorschlag «keine Antwort auf das Unbehagen» liefere, das hinter der Initiative stehe. Von verschiedenen Seiten wurde der bundesrätliche Vorschlag auch als nicht oder nur schwer umsetzbar kritisiert, da Frauen, die gezwungen werden, sich zu verschleiern, dies eher nicht bei der Polizei zur Anzeige bringen würden. Ständerat Andrea Caroni (fdp, AR), der bereits ein Gegenkomitee zur Initiative gegründet hatte, begrüsst dagegen den Vorschlag des Bundesrates. Er sei zwar nicht «das Ei des Kolumbus», eröffne aber die Möglichkeit für eine gezielte Debatte über die Probleme im Zusammenhang mit der Gesichtsverhüllung und über allfällige Lösungen, so Caroni gegenüber «Le Temps».<sup>10</sup>

Ende Juni 2018 eröffnete der Bundesrat die **Vernehmlassung zum Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot**, das er als indirekter Gegenvorschlag der Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» gegenüberzustellen plante. Im neuen Gesetz sah der Bundesrat erstens eine Pflicht zur Enthüllung des eigenen Gesichts im Kontakt mit Behörden vor. Diese Pflicht soll greifen, sofern die Behörde aus Bundesrecht verpflichtet ist, eine Person zu identifizieren oder wenn die Behörde ihre im Bundesrecht begründete Aufgabe sonst nicht ohne unverhältnismässigen Aufwand erfüllen kann. Betroffen wären in erster Linie die Bereiche Sicherheit, Migration, Sozialversicherungen sowie Personenbeförderung. Wiederholte Weigerung soll mit Busse bestraft werden, ausser die visuelle Identifizierung liegt ausschliesslich im Interesse der sich weigernden Person – in diesem Fall soll ihr die Behörde die gewünschte Leistung verweigern können. Zweitens schlug der Bundesrat vor, den Nötigungstatbestand in Art. 181 StGB durch einen Absatz 2 zu ergänzen, sodass es unter Androhung von Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe explizit verboten ist, jemanden zur Verhüllung des Gesichts zu zwingen. Ein solcher Zwang sei inakzeptabel, weshalb er dieses Verbot ausdrücklich festhalten und somit signalisieren wolle, dass ein solches Verhalten nicht hingenommen werde, gab der Bundesrat per Medienmitteilung bekannt. Von den Regelungen zur Enthüllung im Behördenkontakt versprach er sich indes die Vermeidung von Spannungen sowie eine präventive Wirkung und die Etablierung einer einheitlichen Praxis. Der Gegenvorschlag sei somit eine «gezielte Antwort auf die Probleme, die das Tragen von gesichtsverhüllenden Kleidungsstücken mit sich bringen kann», als die Initiative, wie dem erläuternden Bericht zu entnehmen ist. Insbesondere könnten die Kantone weiterhin selbst entscheiden, ob sie die Gesichtsverhüllung im öffentlichen Raum verbieten wollten oder nicht. Der punktuelle Ansatz des Bundesrates kam bei den Initianten nicht gut an, die daher auch nach Bekanntwerden des Gegenvorschlags nicht daran dachten, die Initiative zurückzuziehen. Gar als «Ohrfeige» für jene, die die Volksinitiative unterzeichneten, bezeichnete der Co-Präsident des Initiativkomitees Walter Wobmann (svp, SO) den bundesrätlichen Entwurf in der NZZ. Dieser blende das «Problem der Hooligans und randalierenden Chaoten», auf das die Initiative ebenfalls abziele, vollständig aus, so Wobmann weiter. Das föderalistische Argument, das der Bundesrat gegen die Initiative vorbrachte, quittierte Mit-Initiant Jean-Luc Addor (svp, VS) gegenüber der «Tribune de Genève» mit der Bemerkung, es handle sich hierbei um «eine Frage der Zivilisation», bei der die Kantone keine unterschiedliche Betroffenheit geltend machen könnten. Nicht glücklich über den bundesrätlichen Vorschlag waren unterdessen auch die Grünen: Präsidentin Regula Rytz (gp, BE) erachtete den Gegenvorschlag als genauso unnütz wie die Initiative, weil beide nichts zur besseren Integration und zur Gleichstellung der Frauen beitragen; stattdessen befeuerten sie Vorurteile gegenüber der muslimischen Bevölkerung. Initiativgegner Andrea Caroni (fdp, AR) begrüsst die Enthüllungspflicht vor Behörden, bemängelte aber das seiner Ansicht nach überflüssige Verbot des Verhüllungszwangs, da ein solcher ohnehin unter Nötigung fiele. Die Waadtländer SP-Nationalrätin Ada Marra hielt dem bundesrätlichen Vorschlag indes zugute, den Sicherheitsaspekt ernst zu nehmen und gleichzeitig den Volkswillen – die unterschiedlichen Entscheide in den Kantonen – zu respektieren.<sup>11</sup>

1) BBl, 2016, S. 6115 ff.; AZ, Blick, CdT, Lib, NZZ, SGT, TA, TG, 4.6.16; Blick, TA, 8.6.16; LZ, SGT, 11.6.16

2) AB NR, 2016, S. 1643; AB SR, 2016, S. 328 f.; Kommissionsbericht RK-NR vom 18.08.2016; Blick, 1.6.16; AZ, 2.6.16; NZZ, 3.6., 28.9.16

3) AB SR, 2017, S. 628 ff.; TA, 17.11.16; NZZ, 18.9.17; AZ, BU, LZ, NZZ, SGT, TG, 19.9.17

4) Medienmitteilung RK-SR vom 18.1.19; NZZ, 19.1.19

5) AB NR, 2019, S. 1066 f.; AB SR, 2018, S. 713 f.

6) Bericht BJ vom 6.3.20; Medienmitteilung BR vom 6.3.20; AZ, CdT, TA, 7.3.20

7) AB SR, 2020, S. 446

8) AB SR, 2020, S. 420 ff.; CdT, TA, 10.6.20

9) Bericht BR vom 25.11.20; Medienmitteilung EJPD vom 25.11.20

10) Medienmitteilung BR vom 20.12.2017; AZ, BU, BZ, BaZ, Blick, CdT, LT, Lib, NZZ, SGT, TA, TG, 21.12.17; Blick, 22.12.17

11) Erläuternder Bericht zum Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot; Medienmitteilung BR vom 27.6.18; Blick, CdT, LT, Lib, NZZ, TG, 28.6.18