

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	<b>24.04.2024</b>
Thema	<b>Rechtsordnung</b>
Schlagworte	<b>Strafrecht</b>
Akteure	<b>Sommaruga, Carlo (sp/ps, GE) SR/CE</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  
Lütolf, Lukas

## Bevorzugte Zitierweise

Frick, Karin; Lütolf, Lukas 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Rechtsordnung, Strafrecht, 2020 - 2023*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. [www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), abgerufen am 24.04.2024.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Allgemeine Chronik</b>	1
<b>Grundlagen der Staatsordnung</b>	1
Rechtsordnung	1
Äussere Sicherheit	1
Strafrecht	2
Datenschutz und Statistik	7

## Abkürzungsverzeichnis

<b>EJPD</b>	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
<b>SiK-SR</b>	Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates
<b>RK-SR</b>	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
<b>WAK-SR</b>	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates
<b>RK-NR</b>	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats
<b>StGB</b>	Schweizerisches Strafgesetzbuch
<b>WAK-NR</b>	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats
<b>IStGH</b>	Internationaler Strafgerichtshof in Den Haag
<b>DNA</b>	Desoxyribonukleinsäure (engl.: deoxyribonucleic acid)

---

<b>DFJP</b>	Département fédéral de justice et police
<b>CPS-CE</b>	Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats
<b>CAJ-CE</b>	Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats
<b>CER-CE</b>	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats
<b>CAJ-CN</b>	Commission des affaires juridiques du Conseil national
<b>CP</b>	Code pénal suisse
<b>CER-CN</b>	Commission de l'économie et des redevances du Conseil national
<b>CPI</b>	Cour Pénale Internationale à La Haye
<b>ADN</b>	Acide désoxyribonucléique

# Allgemeine Chronik

## Grundlagen der Staatsordnung

### Rechtsordnung

#### Äussere Sicherheit

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 09.03.2020  
KARIN FRICK

Wie vom Ständerat im Rahmen der Rückweisung gefordert, wiederholte die SiK-SR im Februar 2020 die Detailberatung der Vorlage zur **Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität** (Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll) unter Einbezug eines Mitberichts der RK-SR. Im Zuge dessen beschloss sie, an allen ihren ursprünglichen Anträgen festzuhalten, wobei die Anträge der RK-SR zum Teil von Minderheiten der SiK-SR vertreten wurden.

Der Ständerat beugte sich somit in der Frühjahrssession 2020 als **Erstrat** über den Entwurf. Die Debatte beschränkte sich auf fünf neuralgische Punkte: Erstens stand die Frage im Raum, ob beim Strafmass zwischen der Beteiligung an einer kriminellen und der Beteiligung an einer terroristischen Organisation unterschieden werden soll, wie es im Entwurf des Bundesrates mit Höchststrafen von fünf bzw. zehn Jahren vorgesehen war, oder ob die Beteiligung an beiden Arten von Organisationen einheitlich mit Freiheitsstrafe bis zu zehn Jahren geahndet werden soll, wie es die Mehrheit der SiK-SR beantragte. Die Ratsmehrheit war der Ansicht, dass zwischen «gewöhnlichen» kriminellen und terroristischen Organisationen kein grundsätzlicher Unterschied in der Gefährlichkeit für die Gesellschaft bestehe und unterstützte den Antrag der Kommissionsmehrheit.

Zweitens entschied die Kantonskammer, dass die Unterstützung einer solchen Organisation in ihrer Tätigkeit generell, und nicht nur spezifisch «in ihrer verbrecherischen Tätigkeit», strafbar sein soll. Sie folgte damit ihrer Kommissionsmehrheit und dem Bundesrat und lehnte den entsprechenden Minderheitsantrag Sommaruga (sp, GE), der beim geltenden Recht bleiben wollte und auch von der Mehrheit der RK-SR unterstützt worden war, ab. Der Genfer Ständerat hatte sich besorgt gezeigt, dass humanitäre Organisationen der Unterstützung einer terroristischen Organisation beschuldigt werden könnten, wenn sie humanitäre Hilfe leisteten, die vielleicht indirekt auch einer terroristischen Organisation zugutekomme. Bundesrätin Karin Keller-Sutter hatte jedoch versichert, die neutrale und unabhängige Hilfe an die Opfer von Konflikten bleibe straflos, denn der Vorsatz zur Unterstützung der Organisation – in Form von Wissen und Willen – müsse zur Erfüllung des Tatbestands gegeben sein.

Drittens bestätigte die Ständekammer den neuen Tatbestand des Anwerbens, Ausbildens und Reisens im Hinblick auf eine terroristische Straftat und lehnte eine Minderheit Zopfi (gp, GL) ab, für die die neue Bestimmung zu nah am Gesinnungsstrafrecht lag. Die Justizministerin hatte dieses Argument nicht gelten lassen, da nur das Anwerben, nicht aber das Sich-anwerben-lassen unter Strafe gestellt werde, und damit eine breite Ratsmehrheit überzeugt.

Viertens erörterte die kleine Kammer die Möglichkeit zur vorzeitigen Übermittlung von Informationen und Beweismitteln an ausländische Behörden zur Ermittlung in einem Terrorismusverfahren, die der Bundesrat neu im Rechtshilfegesetz vorgesehen hatte. Ständerat Beat Rieder (cvp, VS) verlieh mit seinem Einzelantrag den Einwänden des Anwaltsverbands Ausdruck, diese neue Regelung gleiche einem «Dambruch» beim Rechtsschutz im Rechtshilfeverfahren, weil die Übermittlung von Informationen so nicht mehr oder erst viel später richterlich überprüft werden könne und somit faktisch alleine die Staatsanwälte über die Gewährung von Rechtshilfe entscheiden könnten. Um den Rechtsschutz besser zu garantieren, beantragte er, die vorzeitige Übermittlung nur zur Abwehr von schweren, unmittelbaren Gefahren für Leib und Leben – da sei, so räumte er ein, «schnelles Handeln angesagt» – und nicht zur Abwehr jeglicher auslieferungsfähiger Straftaten zu erlauben. Mit 26 zu 17 Stimmen folgte die Ständekammer diesem Antrag Rieder; Bundesrätin Keller-Sutter hatte vergeblich argumentiert, dass nicht alle Terrorakte eine direkte Gefahr für Leib und Leben darstellten, so etwa Cyberattacken oder Angriffe auf die Infrastruktur, aber dennoch enormen Schaden verursachen könnten.

Fünftens bestätigte die Ständeratsmehrheit den neuen Abschnitt über internationale gemeinsame Ermittlungsgruppen im Rechtshilfegesetz und lehnte einen Einzelantrag Hefti (fdp, GL) auf Streichung der entsprechenden Bestimmungen ab, nachdem die EJPD-Vorsteherin erklärt hatte, es handle sich hierbei um die Niederschrift der bereits gängigen Praxis.

In der Gesamtabstimmung nahm die kleine Kammer die gegenüber dem

Bundesratsentwurf in zwei Punkten veränderte Vorlage einstimmig (bei acht Enthaltungen) an. Stillschweigend stimmte sie auch der Abschreibung der beiden Motionen 14.4187 zur Ratifizierung des Europaratseinkommens zur Verhütung von Terrorismus und 15.3008 für wirksamere Strafbestimmungen zur Verfolgung der organisierten Kriminalität zu.<sup>1</sup>

## Strafrecht

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 22.09.2021  
KARIN FRICK

In der Herbstsession 2021 nahm sich der Ständerat als **Zweitrat** der **Änderung des DNA-Profil-Gesetzes** an. Er trat ohne Gegenantrag auf das Geschäft ein. Wie bereits den Nationalrat beschäftigte auch den Ständerat die Frage, welche äusserlichen Merkmale für die Phänotypisierung aus einer DNA-Spur ermittelt werden dürfen bzw. ob die Liste im Gesetz abschliessend sein soll. Der Bundesrat hatte im Entwurf eine Delegationsnorm vorgesehen, die es ihm erlaubt, in Abhängigkeit vom technischen Fortschritt weitere äusserliche Merkmale – zusätzlich zu den im Gesetzestext explizit genannten Augen-, Haar- und Hautfarbe, biogeografische Herkunft und Alter – für die Phänotypisierung zuzulassen. Der Nationalrat hatte diese Bestimmung entgegen dem Antrag seiner Kommissionmehrheit bestätigt. Der Ständerat tat es ihm nun gleich; die Minderheit Sommaruga (sp, GE), die die Streichung der Delegationsnorm forderte, unterlag mit 26 zu 17 Stimmen. Anders als die Volkskammer sprach sich der Ständerat indes gegen die generelle Möglichkeit aus, nach einem Suizid ein DNA-Profil der toten Person zu erstellen. Für die vorberatende RK-SR sei eine solche Stigmatisierung von Suiziden unverständlich, zumal sich die meisten Suizide ohne vorherige Straftat ereigneten, erläuterte Kommissionssprecher Beat Rieder (mitte, VS). Beständen Anzeichen auf einen Zusammenhang mit einer Straftat, könne die Staatsanwaltschaft bereits nach geltendem Recht ein DNA-Profil erstellen lassen. Die kleine Kammer folgte ihrer Kommission diesbezüglich stillschweigend und kehrte damit zur bundesrätlichen Version zurück. Differenzen zur Fassung des Bundesrats schuf der Ständerat hingegen bei den Regeln über die Löschung von DNA-Profilen. Einerseits entschied die Kantonskammer, dass DNA-Profile von Beschuldigten im Falle eines Freispruchs, einer Nichtanhandnahme oder einer Einstellung des Verfahrens nur mit Genehmigung des Zwangsmassnahmengerichts weiter aufbewahrt werden dürfen. Der Bundesrat wollte diese Entscheidung der Staatsanwaltschaft überlassen. Justizministerin Karin Keller-Sutter brachte der ständerätlichen Lösung Skepsis entgegen, verzichtete angesichts des einstimmigen Kommissionsbeschlusses jedoch auf eine Abstimmung und kündigte an, die Frage im Nationalrat noch einmal zur Diskussion zu bringen. Andererseits setzte der Ständerat die Löschfrist für DNA-Profile von schuldunfähigen Täterinnen und Tätern auf zwanzig Jahre fest. Der Bundesrat hätte diese Frist, so die EJPD-Chefin, in der Verordnung regeln wollen, begrüsst aber die «grössere Klarheit und Transparenz» des Kommissionsantrages, worauf dieser stillschweigend gutgeheissen wurde. Als Letztes diskutierte die kleine Kammer die Frage, bei welchen Delikten Phänotypisierung und Verwandtenrecherche eingesetzt werden dürfen. Der Nationalrat hatte den bundesrätlichen Vorschlag gutgeheissen, der diese Methoden für alle Verbrechen, d.h. Delikte mit Strafandrohung von mehr als drei Jahren Freiheitsstrafe, vorgesehen hatte. Der ständerätlichen Kommission war dieser Anwendungsbereich zu breit; sowohl die Mehrheit als auch die Minderheit beantragten daher die Einführung eines – mehr oder weniger umfassenden – Deliktkatalogs. Mit 31 zu 12 Stimmen nahm der Ständerat den enger gefassten Katalog der Kommissionmehrheit an, der nur die schwersten Delikte abdeckt, insbesondere Gewalt- und Sexualdelikte. Nicht anwendbar sein sollen die neuen Ermittlungsverfahren demnach bei Vermögensdelikten wie Diebstahl oder Hehlerei. Dem so angepassten Entwurf stimmte die Ständekammer in der GesamtAbstimmung einstimmig zu.<sup>2</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 13.06.2022  
KARIN FRICK

In der Sommersession 2022 befasste sich der Ständerat als **Erstrat** mit der **Revision des Sexualstrafrechts**. Unbestritten war, dass die Reform notwendig sei, weil die geltenden Normen nicht mehr zeitgemäss seien. Sowohl im Rat als auch in den Medien war vielerseits von einem «Quantensprung» die Rede. Der Rat trat denn auch ohne Gegenantrag auf das Geschäft ein. Auch Bundesrätin Karin Keller-Sutter bezeichnete die Abschaffung des Nötigungselements beim Vergewaltigungstatbestand als «Meilenstein». Gleichzeitig warnte sie aber davor, zu hohe Erwartungen in diese Revision zu setzen: Sie sei zwar «ein wichtiger Schritt», werde aber «Beweisschwierigkeiten bei Sexualdelikten als typische Vieraugendelikte nicht beseitigen».

Kernpunkt der Revision war die Neufassung der Tatbestände der sexuellen Nötigung und der Vergewaltigung (Art. 189 und 190 StGB). So war denn auch die Debatte im Ständerat geprägt von der Frage, wann eine Vergewaltigung eine Vergewaltigung ist bzw. ob eine sexuelle Handlung strafbar sein soll, wenn sie «gegen den Willen» oder aber «ohne Einwilligung» der betroffenen Person vorgenommen wird. Während sich der Bundesrat und die Mehrheit der RK-SR für die Widerspruchslösung aussprachen («Nein heisst Nein»), wollte eine Minderheit Mazzone (gp, GE) das Zustimmungsprinzip («Nur Ja heisst Ja») im Gesetz verankern. Einig war man sich weitgehend darin, dass sich die beiden Varianten in Bezug auf die konkreten Konsequenzen für die Strafrechtspraxis im Endeffekt kaum unterscheiden. Ob die Staatsanwaltschaft das Nein oder das «Nicht-Ja» beweisen müsse, letztlich werde in beiden Fällen «das ablehnende Signal» gesucht, erklärte Andrea Caroni (fdp, AR), der der Kommissionmehrheit angehörte. Auch wenn eine Person im Laufe eines sexuellen Kontakts, dem sie anfänglich zugestimmt hat, ihre Meinung ändere, müsse sich dieser Meinungsumschwung auf irgendeine Weise manifestieren, also durch ein Nein oder konkludentes ablehnendes Verhalten – etwa Kopfschütteln, eine abwehrende Geste oder Weinen – zum Ausdruck gebracht werden, ergänzte Bundesrätin Keller-Sutter. Je nach Situation mutiere die Zustimmungslösung demnach zur Widerspruchslösung, weshalb Letztere praxishäufiger und transparenter sei, so die Justizministerin. Minderheitsvertreterin Mazzone argumentierte, von der Widerspruchslösung würden jene Fälle nicht erfasst, in denen das Opfer in einen Schockzustand gerate und zu jeglicher Äusserung von Widerstand unfähig sei; hier könne nur auf die fehlende Einwilligung abgestellt werden. Bundesrätin Keller-Sutter versicherte jedoch, die Fälle von sogenanntem Freezing würden vom Mehrheitsvorschlag ebenfalls abgedeckt. Wenn das Opfer widerstandsunfähig sei, sei es entweder durch Einschüchterung oder Drohung in diesen Zustand gebracht worden – dann liege eine Nötigung vor – oder es sei zwar selbst in diesen Zustand geraten, der Täter oder die Täterin nutze diesen Umstand aber aus, womit eine Schändung nach Art. 191 StGB vorliege.

Einig waren sich beide Lager wiederum darin, dass sich die beiden Varianten sehr wohl in der Symbolik unterscheiden, die die Strafnorm an die Gesellschaft aussende. Lisa Mazzone fragte rhetorisch, ob es denn nicht in der Verantwortung der sexuell handelnden Person liege, sich im Zweifelsfall über den Willen des passiven Gegenübers zu erkundigen; sonst gehe die handelnde Person eben das Risiko ein, eine Straftat zu begehen. Gemäss Eva Herzog (sp, BS) bringe das Prinzip «Nur Ja heisst Ja» zum Ausdruck, dass sich bei Sexualkontakten zwei Menschen auf Augenhöhe begegnen. Die Grundeinstellung, dass Frauen oft Nein sagten, aber schon Ja meinten, sei immer noch verbreitet und es gehe «um eine Veränderung der Bilder in den Köpfen». Die Kommissionmehrheit sah es indes nicht als Aufgabe des Strafrechts, die Gesellschaft zu erziehen. Deren Mitglied Beat Rieder (mitte, VS) befürchtete gar eine «falsche Kriminalisierung der Sexualität», indem sexuelle Kontakte grundsätzlich als strafbar angesehen würden, ausser das Gegenüber habe zugestimmt. Die Widerspruchslösung gehe hingegen davon aus, dass sexuelle Kontakte «in aller Regel im gegenseitigen Einverständnis» erfolgten und verkörpere damit eine «positive Sichtweise auf die Sexualität». Mit 25 zu 18 Stimmen sprach sich der Ständerat für die Variante der Kommissionmehrheit und damit für «**Nein heisst Nein**» aus. Ein Einzelantrag Gmür-Schönenberger (mitte, LU), der die Widerspruchslösung anders formulieren wollte, um das Freezing deutlicher zu erfassen, scheiterte mit 23 zu 10 Stimmen bei 10 Enthaltungen.

In einem zweiten Schritt befasste sich die Kantonskammer mit der **Abschaffung des Nötigungselements** in den beiden Tatbeständen von Art. 189 und 190 StGB. Die Kommission schlug dazu ein Kaskadenprinzip vor: Der Grundtatbestand im jeweiligen Absatz 1 deckt demnach sexuelle Handlungen gegen den Willen einer Person ab. Wird das Opfer genötigt, kommt dies gemäss Absatz 2 erschwerend hinzu. Absatz 3 regelt die zusätzliche Erschwerung der Grausamkeit sowie des Einsatzes einer gefährlichen Waffe oder eines gefährlichen Gegenstandes. Werner Salzmann (svp, BE) brachte indessen mit einem Einzelantrag den Vorschlag aus dem Vernehmlassungsentwurf wieder aufs Tapet. Dieser hatte für sexuelle Übergriffe ohne Nötigung einen eigenen Tatbestand vorgesehen, während das Nötigungselement bei den Tatbeständen der sexuellen Nötigung und der Vergewaltigung erhalten bleiben sollte. Salzmann gab zu bedenken, dass es ein falsches Signal an die Gesellschaft aussenden würde, wenn unter der Bezeichnung «Vergewaltigung» künftig noch geringere Strafen ausgesprochen würden – «[w]ir haben jetzt schon lächerlich milde Strafen für Vergewaltigungen» –, weil auch Verletzungen der sexuellen Integrität ohne Nötigung hierunter subsumiert würden. Kommissionssprecher Sommaruga (sp, GE) und Bundesrätin Keller-Sutter hielten dem entgegen, dass dieses Konzept in der Vernehmlassung auf breite Kritik gestossen war, weil damit «eine Art unechte oder minderwertige Vergewaltigung» geschaffen würde,

wie es die Justizministerin ausdrückte. Mit 39 zu 4 Stimmen befürwortete der Ständerat die Kaskadenlösung klar.

Weiter diskutierte die Ständekammer die **Höhe der Strafen** für die neu gefassten Tatbestände der sexuellen Nötigung und der Vergewaltigung. Mit mehreren Einzelanträgen wollte Werner Salzmann die Mindeststrafen für verschiedene Tatbestände erhöhen, blieb damit aber chancenlos. Die grosse Mehrheit der kleinen Kammer wollte den Ermessensspielraum der Gerichte nicht zu stark einschränken, weil stets auch der denkbar mildeste Fall adäquat bestraft werden können müsse. Eine Minderheit Engler (mitte, GR) beantragte gegenüber der Kommissionsmehrheit eine höhere Mindeststrafe für Vergewaltigung mit Nötigung (neu Art. 190 Abs. 2 StGB). Die Kommissionsmehrheit hatte hier mindestens ein Jahr Freiheitsstrafe vorgesehen. Die Minderheit Engler forderte mindestens zwei Jahre Freiheitsstrafe, damit hier keine bedingten Strafen ausgesprochen werden können. Diesen Minderheitsantrag hiess der Ständerat mit 23 zu 20 Stimmen gut.

Am zweiten Tag der Behandlung stimmte die Kantonskammer mit 37 zu 6 Stimmen dem Antrag ihrer Kommissionsmehrheit zu, mit Art. 197a einen neuen Tatbestand für **Rachepornografie** im StGB zu verankern. Dieser stellt das unbefugte Weiterleiten von nicht öffentlichen sexuellen Inhalten unter Strafe. Der Bundesrat hatte vergeblich für dessen Ablehnung plädiert. Er hätte zuerst den genauen Handlungsbedarf abklären wollen, was er im Bericht zum Postulat 21.3969 zu tun im Begriff sei, wie Bundesrätin Keller-Sutter erläuterte.

Mit einem ebenfalls neuen Art. 197b wollte Isabelle Chassot (mitte, FR) zudem das **Grooming**, also das Anbahnen sexueller Kontakte mit Minderjährigen, unter Strafe stellen. Die Kommission hatte nach der Vernehmlassung in ihrem Entwurf auf einen solchen Artikel verzichtet, weil die versuchte sexuelle Handlung mit einem Kind oder die versuchte Herstellung von Kinderpornografie bereits strafbar seien, wie Bundesrätin Keller-Sutter anmerkte. Jemanden zu bestrafen, der noch nicht einmal einen Versuch unternommen habe, wäre ein «Sündenfall im Strafrecht», urteilte Kommissionsmitglied Daniel Jositsch (sp, ZH). Die Ständekammer lehnte den Antrag Chassot mit 21 zu 18 Stimmen bei 4 Enthaltungen schliesslich ab.

In der Gesamtabstimmung nahm der Ständerat die Vorlage einstimmig an. Angesichts der lauten gesellschaftlichen Forderungen nach einer «Nur-Ja-heisst-Ja»-Regelung im Sexualstrafrecht wurde der Entscheid des Ständerats in den Medien ausführlich kommentiert und auch kritisiert. Das enttäuschte Lager setzte die Hoffnung nun in den Nationalrat.<sup>3</sup>

#### PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

DATUM: 13.06.2022  
LUKAS LÜTOLF

In der Sommersession 2022 schrieb der Ständerat auf Antrag der RK-SR die parlamentarische Initiative Jositsch (sp, ZH) für **Mindeststrafen bei sexuellen Handlungen gegenüber Kindern unter 16 Jahren** stillschweigend ab. Wie Kommissionssprecher Sommaruga (sp, GE) ausführte, sei das Anliegen des Vorstosses in die Revision des Sexualstrafrechts aufgenommen worden und könne daher als erledigt betrachtet werden. Der Motionär und der Bundesrat hatten sich dem so begründeten Antrag auf **Abschreibung** angeschlossen.<sup>4</sup>

#### MOTION

DATUM: 27.09.2022  
KARIN FRICK

Mit 30 zu 8 Stimmen nahm der Ständerat in der Herbstsession 2022 eine Motion Sommaruga (sp, GE) an, die verlangte, das **Verbrechen der Aggression ins Schweizer Recht zu übernehmen**. Seit der Anpassung des Römer Statuts auf der Revisionskonferenz in Kampala 2010, die auch von der Schweiz ratifiziert wurde, verfügt der Internationale Strafgerichtshof über die Zuständigkeit für die Verfolgung von Verbrechen der Aggression. Im Gegensatz zu den anderen im Römer Statut definierten Verbrechen – es sind dies Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen – gebe es in der Schweiz aber nach wie vor keine innerstaatliche Zuständigkeit zur Verfolgung von Personen, die ein Aggressionsverbrechen verantworten, erklärte der Motionär. Aufgrund des Erfordernisses der doppelten Strafbarkeit könne die Schweiz heute anderen Staaten in Bezug auf das Aggressionsverbrechen auch keine Strafrechtshilfe leisten, ergänzte Justizministerin Karin Keller-Sutter. Der Bundesrat war der Ansicht, dass die Schweiz mit der Umsetzung des Anliegens dazu beitragen könne, das Gewaltverbot im Völkerrecht durchzusetzen, weshalb er die Motion befürwortete. SVP-Ständerat und -Parteipräsident Marco Chiesa (TI) beantragte die Motion hingegen zur Ablehnung und warnte davor, sich von der Aktualität des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine zu überstürztem Handeln verleiten zu lassen. Weiter argumentierte er, der IstGH sei aufgrund der Natur eines

Angriffsverbrechens besser in der Lage, dieses zu beurteilen, als Schweizer Gerichte. Abgelehnt wurde der Vorstoss von den Mitgliedern der SVP-Fraktion sowie Mitte-Vertreter Othmar Reichmuth (SZ).<sup>5</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 07.03.2023  
KARIN FRICK

Nachdem beide Parlamentskammern die **Revision des Sexualstrafrechts** je einmal beraten hatten, schienen die **Differenzen** maximal. Die Gretchenfrage war, wie sexuelle Nötigung und Vergewaltigung neu definiert werden sollen. Während der Ständerat als Erstrat beschlossen hatte, dass sexuelle Handlungen «gegen den Willen» der betroffenen Person strafbar sein sollen («Nein heisst Nein»), hatte sich der Nationalrat als Zweitrat für die Formulierung «ohne Einwilligung» und damit für das ebenso lautstark geforderte wie umstrittene «Nur-Ja-heisst-Ja»-Prinzip ausgesprochen.

In der Frühjahrssession 2023 begann der **Ständerat** also mit der Differenzbereinigung. Seine Kommission schlug ihm einstimmig vor, an der «Nein-heisst-Nein»-Lösung festzuhalten, sie aber um den Zusatz zu ergänzen, dass nicht nur bestraft wird, wer gegen den Willen einer Person eine sexuelle Handlung vornimmt oder vornehmen lässt, sondern auch, wer dazu einen Schockzustand der betroffenen Person, das sogenannte Freezing, ausnützt. Damit habe man der grossen Kontroverse um das **«Nein-heisst-Nein»-Prinzip** Rechnung getragen, ob davon auch jene Fälle erfasst würden, in denen das Opfer in einen Schockzustand falle und infolgedessen widerstandsunfähig sei, erklärte Kommissionsprecher Carlo Sommaruga (sp, GE). Selbst jene Mitglieder der Kommission, die den «Nur-Ja-heisst-Ja»-Grundsatz bevorzugt hätten, hätten sich pragmatisch hinter diesen Kompromissvorschlag gestellt, betonte er. So erklärte auch Lisa Mazzone (gp, GE), die bei der ersten Behandlung noch die Minderheit für «Nur Ja heisst Ja» vertreten hatte, ihre Unterstützung für den Kompromiss. Der Wert eines Gesetzesentwurfs messe sich nicht an der Symbolik, sondern an den Resultaten, sagte sie. Bezüglich der Resultate – sie nannte etwa die Anerkennung der Opfer und den Schutz der sexuellen Selbstbestimmung – sei die vorgeschlagene Lösung ein wichtiger Fortschritt, gar «einer der grossen Erfolge dieser Legislatur». Lob erhielt der Vorschlag ebenso von Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider. Ohne jegliche Dissonanzen stimmte der Ständerat dem Kompromissvorschlag seiner Kommission stillschweigend zu.

Deutlich weniger harmonisch verlief die Festlegung der **Strafrahmen für Vergewaltigung**. Als Erstes stand hier zur Debatte, ob bei Vergewaltigung weiterhin **Geldstrafen** möglich sein sollen oder nicht. Carlo Sommaruga plädierte im Namen der Kommissionsmehrheit für die Beibehaltung der Geldstrafe. Da der Grundtatbestand der Vergewaltigung (Art. 190 Abs. 1 StGB) neu keine Nötigung mehr voraussetze, umfasse der Tatbestand der Vergewaltigung künftig auch weniger schwerwiegende Fälle als bisher. Eine Strafverschärfung sei daher nicht angezeigt, wenn nicht sogar schädlich: Die Gerichte könnten dadurch versucht sein, eher den Tatbestand der sexuellen Nötigung gemäss Art. 189 StGB anzuwenden, um keine unverhältnismässige Strafe verhängen zu müssen. Eine Minderheit Jositsch (sp, ZH) wollte dagegen dem Nationalrat folgen und die Geldstrafe streichen. Die «harmloseste» Form von Vergewaltigung sei auch in der neuen Definition immer noch ein Eindringen in den Körper gegen den Willen einer Person, und dies könne nicht mit einer Geldstrafe abgegolten werden, so Jositsch. Justizministerin Elisabeth Baume-Schneider wandte ein, es sei «nicht nachvollziehbar», weshalb die Geldstrafe nur beim Grundtatbestand der Vergewaltigung, nicht aber bei der qualifizierten sexuellen Nötigung – d.h. unter Anwendung von Gewalt oder Drohung – gestrichen werden soll. Eine abgenötigte sexuelle Handlung müsste aus ihrer Sicht härter bestraft werden als eine Vergewaltigung ohne Nötigung. Diese «Verzerrung» laufe dem Ziel der Strafrahmenharmonisierung zuwider, mahnte sie. Der Ständerat folgte mit 26 zu 13 Stimmen dennoch der Minderheit Jositsch und schloss sich dem Beschluss des Nationalrats an. Damit wird Vergewaltigung in jedem Fall mit Freiheitsstrafe – allerdings ohne festgelegte Mindestdauer – sanktioniert.

Zweitens stand die Frage im Raum, ob bei qualifizierter Vergewaltigung (Art. 190 Abs. 2 StGB) – d.h. Vergewaltigung, bei der das Opfer genötigt wurde – **bedingte Strafen** möglich sein sollen oder nicht. Der Ständerat hatte als Erstrat in diesem Absatz eine Freiheitsstrafe von mehr als zwei Jahren festgeschrieben und mit dieser Mindestdauer ausgeschlossen, dass die Strafe bedingt ausgesprochen werden kann. Der Nationalrat war diesem Beschluss gefolgt. Die knappe Mehrheit der RK-SR, die im Erstrat unterlegen war, stand nicht hinter diesem Entscheid und beantragte ihrem Rat mit Stichentscheid von Präsident Sommaruga, zum ursprünglichen Entwurf zurückzukehren. Dieser sah wie das geltende Recht eine Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr vor. Da der neue Tatbestand der qualifizierten Vergewaltigung im Wesentlichen dem

heutigen Vergewaltigungstatbestand entspreche, sei die Verdopplung der Mindeststrafe nicht gerechtfertigt, so Sommaruga. Der Bundesrat unterstützte den Antrag der Kommissionsmehrheit. Verglichen mit anderen Tatbeständen mit ebenfalls einjähriger Mindeststrafe, etwa Totschlag oder schwerer Körperverletzung, sei diese auch bei Vergewaltigung als angemessen zu betrachten, erklärte Justizministerin Baume-Schneider. Ausserdem sei zu befürchten, dass sich mit der höheren Mindeststrafe «für die Gerichte auch der Massstab bei der Beweiswürdigung verschiebt», sodass sie eine Nötigung an strengere Bedingungen knüpfen würden als heute. Eine Minderheit um Beat Rieder (mitte, VS) wollte indes am Beschluss der zweijährigen Mindeststrafe festhalten. Er verwies darauf, dass eine unbedingt ausgefallte Gefängnisstrafe auch teilbedingt abgesessen werden könne, unterlag in der Abstimmung aber äusserst knapp. Die Kantonskammer vollzog die Kehrtwende zurück zur einjährigen Mindeststrafe für qualifizierte Vergewaltigung mit 20 zu 19 Stimmen.

Für Diskussionsbedarf sorgte ferner die im Nationalrat abgelehnte Forderung nach Präventionsprogrammen für Sexualstraftäterinnen und -täter. Im Gegensatz zum Obligatorium, das in der grossen Kammer zur Debatte gestanden hatte, schlug die RK-SR ihrem Rat nun aber eine Kann-Bestimmung vor: Das Gericht soll Sexualstraftäterinnen und -täter verpflichten können – aber nicht müssen –, ein **Lernprogramm gegen sexualisierte Gewalt oder eine Gewaltberatung** zu absolvieren. Ohne Gegenantrag stimmte die Kantonskammer diesem Vorschlag stillschweigend zu. Eine weitere Differenz hatte der Nationalrat geschaffen, indem er die Altersgrenze für die **Unverjährbarkeit** von Sexualstraftaten an Kindern von den geltenden 12 Jahren auf 16 Jahre an hob. Wie Berichterstatter Sommaruga erklärte, war die ständerätliche Rechtskommission aber der Ansicht, dass diese Änderung nicht dem Volkswillen entspreche, da die Unverjährbarkeitsinitiative, die am Ursprung dieser Bestimmung stand, explizit die Unverjährbarkeit von Sexualstraftaten an Kindern vor der Pubertät gefordert habe. Sie beantragte ihrem Rat deshalb, an der bestehenden Regelung festzuhalten, was dieser auch stillschweigend tat. Ebenso stillschweigend hielt die kleine Kammer an ihren Beschlüssen zum sogenannten Revenge Porn und zum Grooming fest. Die **Rachepornografie** wollten im Grundsatz beide Parlamentskammern unter Strafe stellen, wobei sie sich aber über die Formulierung und die Platzierung der Bestimmung innerhalb des Strafgesetzbuchs nicht einig waren. Einen Tatbestand zum **Grooming** lehnte der Ständerat nach wie vor ab, da man sich damit gefährlich nahe an die Strafbarkeit der Absicht – und nicht mehr einer Handlung oder Vorbereitungshandlung – heran bewege, wie der Kommissionssprecher ausführte. Das Geschäft geht damit zurück an den Nationalrat.

In der Presse wurde der Entscheid des Ständerates für die «Nein-heisst-Nein»-Lösung unter Berücksichtigung des sogenannten Freezings als nonverbales Nein als Befreiungsschlag und als Durchbruch in der Revision des Sexualstrafrechts interpretiert. «Der Nationalrat dürfte diesem Kompromiss im Juni zustimmen», orakelte der «Blick» und titelte: «Funciello hat ihren grössten Kampf gewonnen». Die «Republik» verkündete, das Parlament habe «endlich eine Lösung für die Modernisierung des Sexualstrafrechts gefunden» und zog Bilanz zu dieser «feministischen Erfolgsgeschichte». «Was aussieht wie ein Kompromiss, ist eine kleine Revolution», proklamierte das Onlinemagazin.<sup>6</sup>

**MOTION**  
DATUM: 16.03.2023  
KARIN FRICK

Mit derselben Argumentation wie schon der Ständerat befürwortete in der Frühjahrssession 2023 auch der Nationalrat die Motion Sommaruga (sp, GE) für die **Übernahme des Verbrechens der Aggression gemäss Römer Statut ins Schweizer Recht**. Mit 127 zu 53 Stimmen erhielt der Vorstoss, der vom Bundesrat und der Mehrheit der RK-NR zur Annahme beantragt wurde, breite Zustimmung. Nur die SVP-Fraktion folgte geschlossen der Kommissionsminderheit und lehnte ihn ab.<sup>7</sup>

**MOTION**  
DATUM: 04.05.2023  
KARIN FRICK

Nachdem die eidgenössischen Räte im März 2023 eine Motion Sommaruga (sp, GE; Mo. 22.3362) überwiesen hatten, die die **Übernahme des völkerstrafrechtlichen Aggressionsverbrechens ins Schweizer Recht** forderte, stimmte der Nationalrat im Mai desselben Jahres mit 109 zu 74 Stimmen bei 3 Enthaltungen auch einer Motion Arslan (basta, BS) mit derselben Forderung zu. Gegenüber Sommaruga ging Arslan jedoch weiter und verlangte vom Bundesrat zusätzlich zu prüfen, ob die Strafbarkeit ausnahmsweise rückwirkend seit 2015 – also seit der Ratifikation der Änderung des Römer Statuts durch die Schweiz – eingeführt werden könne. Die Motionärin anerkannte, dass im Strafrecht eine Rückwirkung grundsätzlich verboten sei, berief sich

in der Begründung aber auf Ausführungen des Bundesstrafgerichts, wonach eine Ausnahme bestehe für Verbrechen, «die schon vorher nach den von zivilisierten Völkern anerkannten Rechtsgrundsätzen strafbar waren». Der Bundesrat erklärte sich bereit, die Frage der Rückwirkung zusammen mit dem Auftrag der Motion Sommaruga zu prüfen, und beantragte die Motion Arslan zur Annahme. Bekämpft wurde der Vorstoss von SVP-Nationalrat Yves Nidegger (GE), der die geforderte Rückwirkung als nicht mit dem Schweizer Strafrecht vereinbar ansah. Überdies warnte er davor, die Schweiz als eine Art Weltgericht («tribunal disponible pour le monde entier») zu etablieren; dies laufe nicht zuletzt der Rolle der Schweiz als Anbieterin von Guten Diensten auf neutralem Boden zuwider. Die Fraktionen der SVP und der FDP lehnten den Vorstoss schliesslich ab, während die übrigen Fraktionen geschlossen dafür votierten.<sup>8</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 15.06.2023  
KARIN FRICK

Nachdem der Ständerat in der Frühjahrssession 2023 entgegen dem Antrag seiner Rechtskommission auf den Entwurf zur Änderung des Jugendstrafrechts eingetreten war, trat er in der darauffolgenden Sommersession auch auf den Entwurf zur Änderung des Strafgesetzbuches ein. Die beiden Vorlagen bilden zusammen das **Massnahmenpaket Sanktionenvollzug**, das der Ständerat als **Erstrat** behandelte. Am Entwurf zur Änderung des Strafgesetzbuches nahm die kleine Kammer eine inhaltliche Anpassung vor: Der Bundesrat wollte mit dem Entwurf unter anderem eine Motion Guhl (bdp, AG; Mo. 17.3572) umsetzen, die ein längeres Intervall zur Überprüfung der Verwahrung forderte. Konkret sollte die Verwahrung nach drei ablehnenden Entscheiden nicht mehr jährlich, sondern nur noch alle drei Jahre von Amtes wegen überprüft werden. Auf Antrag seiner Kommission – die diesen Entscheid mit 6 zu 6 Stimmen und Stichentscheid des Präsidenten Carlo Sommaruga (sp, GE) fällte – strich der Ständerat diese Neuerung stillschweigend und blieb stattdessen bei der jährlichen Überprüfung. In der Gesamtabstimmung hiess die Ständekammer diese Vorlage mit 27 zu 9 Stimmen gut. Den Entwurf zur Änderung des Jugendstrafrechts nahm der Ständerat unverändert mit 28 zu 11 Stimmen an. Die ablehnenden Stimmen stammten bei beiden Entwürfen hauptsächlich aus dem links-grünen Lager, das im Frühjahr schon gegen Eintreten auf das Jugendstrafrecht votiert hatte.<sup>9</sup>

**MOTION**  
DATUM: 27.09.2023  
KARIN FRICK

Die Reise der Motion Arslan (basta, BS) für eine **rückwirkende Einführung des Aggressionsverbrechens im Schweizer Recht** endete in der Herbstsession 2023 im **Ständerat**. Die kleine Kammer lehnte den Vorstoss mit 24 zu 7 Stimmen ab, nachdem ihre Rechtskommission ihn als unnötig bezeichnet hatte. Die Übernahme des Aggressionsverbrechens ins Schweizer Recht sei durch die bereits überwiesene Motion Sommaruga (sp, GE; Mo. 22.3362) gewährleistet; eine allfällige Rückwirkung könne der Bundesrat in diesem Rahmen prüfen.<sup>10</sup>

### Datenschutz und Statistik

**POSTULAT**  
DATUM: 20.12.2023  
LUKAS LÜTOLF

Der Ständerat befasste sich in der Wintersession 2023 mit einem Postulat der WAK-SR, welches vom Bundesrat einen Bericht zur **Handhabung der weiteren Verwendung illegal erworbener Daten** forderte. Wie Kommissionssprecher Thierry Burkart (fdp, AG) ausführte, sei dieser Vorstoss als Reaktion auf eine abgelehnte Motion der WAK-NR (Mo. 22.4272) zu verstehen und gehe weiter als diese, weil nun nebst der Rolle des Finanzplatzes die grundsätzliche Frage nach dem Umgang mit illegal erworbenen Daten aufgeworfen werde. Der Bundesrat beantragte die Ablehnung des Postulats, da die geltende Rechtslage betreffend die Verwendung von illegal erlangten Daten aus seiner Sicht bereits ausreichend sei. Insbesondere deren allfällige Veröffentlichung aus übergeordnetem Interesse sei nicht pauschal zu bewerten und müsse jeweils im spezifischen Kontext und durch die zuständigen Behörden beurteilt werden. Kommissionsmitglied Sommaruga (sp, GE), welcher an entsprechender Kommissionssitzung nicht zugegen gewesen war und dort daher seine Ablehnung nicht hatte kundtun können, holte dies im Ratsplenum nach. Er befürchtete, dass aufgrund des Berichts Verbote erlassen werden könnten, welche die Medienfreiheit massiv beschränken würden. Der Ständerat überwies das Postulat dennoch mit 28 zu 12 Stimmen bei 2 Enthaltungen. Die Gegenstimmen kamen fast ausschliesslich aus dem links-grünen Lager.<sup>11</sup>

1) AB SR, 2020, S. 70 ff.; Medienmitteilung SiK-SR vom 18.2.20; CdT, NZZ, TA, 10.3.20

- 2) AB SR, 2021, S. 928 ff.; NZZ, 23.9.21
- 3) AB SR, 2022, S. 387 ff.; AB SR, 2022, S. 498 ff.; NZZ, 2.6.22; CdT, 4.6.22; AZ, Lib, SGT, 7.6.22; AZ, Blick, LT, Lib, NZZ, SGT, TA, 8.6.22; Republik, 9.6.22; CdT, 14.6.22
- 4) AB SR, 2022, S. 508; Bericht RK-SR vom 26.4.22
- 5) AB SR, 2022, S. 955 f.
- 6) AB SR, 2023, S. 110 ff.; 24H, Blick, CdT, Lib, Republik, 8.3.23
- 7) AB NR, 2023, S. 592 ff.; Bericht RK-NR vom 3.2.23
- 8) AB NR, 2023, S. 874 f.; Mo. 22.4503
- 9) AB SR, 2023, S. 641 ff.; CdT, 16.6.23
- 10) AB SR, 2023, S. 959 f.; Bericht RK-SR vom 26.6.23
- 11) AB SR, 2023 S. 1257 ff.; Blick, 21.12.23