

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	<b>25.04.2024</b>
Thema	<b>Rechtsordnung</b>
Schlagworte	<b>Strafrecht</b>
Akteure	<b>Keine Einschränkung</b>
Prozesstypen	<b>Bericht</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

Ackermann, Nadja  
Baltisser, Lena  
Frick, Karin  
Heer, Elia  
Heidelberger, Anja  
Hirter, Hans  
Lütolf, Lukas  
Schmid, Catalina

## Bevorzugte Zitierweise

Ackermann, Nadja; Baltisser, Lena; Frick, Karin; Heer, Elia; Heidelberger, Anja; Hirter, Hans; Lütolf, Lukas; Schmid, Catalina 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Rechtsordnung, Strafrecht, Bericht, 1994 - 2023*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. [www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), abgerufen am 25.04.2024.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Allgemeine Chronik</b>	1
<b>Grundlagen der Staatsordnung</b>	1
Rechtsordnung	1
Strafrecht	9
Grundrechte	12
Öffentliche Ordnung	14
Innere Sicherheit	14

# Abkürzungsverzeichnis

<b>UNO</b>	Organisation der Vereinten Nationen
<b>SiK-SR</b>	Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates
<b>RK-SR</b>	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
<b>BFS</b>	Bundesamt für Statistik
<b>RK-NR</b>	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats
<b>GPK-SR</b>	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
<b>BAKOM</b>	Bundesamt für Kommunikation
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>EGMR</b>	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
<b>Büro-NR</b>	Büro des Nationalrates
<b>GPDeI</b>	Geschäftsprüfungsdelegation
<b>BJ</b>	Bundesamt für Justiz
<b>StPO</b>	Strafprozessordnung
<b>KMU</b>	Kleine und mittlere Unternehmen
<b>CIA</b>	Central Intelligence Agency (Auslandsgeheimdienst der USA)
<b>StGB</b>	Schweizerisches Strafgesetzbuch
<b>BÜPF</b>	Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs
<b>IPRG</b>	Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht
<b>BV</b>	Bundesverfassung
<b>PVK</b>	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
<b>SIG</b>	Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund
<b>PUK</b>	Parlamentarische Untersuchungskommission
<b>DNA</b>	Desoxyribonukleinsäure (engl.: deoxyribonucleic acid)
<b>NDB</b>	Nachrichtendienst des Bundes  (bis 2010: Strategischer Nachrichtendienst und Dienst für Analyse und Prävention)
<b>Fedpol</b>	Bundesamt für Polizei
<b>AI</b>	Amnesty International
<b>CODIS</b>	Combined DNA Index System
<b>BND</b>	Bundesnachrichtendienst (Nachrichtendienst der Bundesrepublik Deutschland)
<b>KKJPD</b>	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
<b>PMT</b>	Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus
<b>PLJS</b>	Plattform der Liberalen Juden der Schweiz

---

<b>ONU</b>	Organisation des Nations unies
<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>OFS</b>	Office fédéral de la statistique
<b>CAJ-CN</b>	Commission des affaires juridiques du Conseil national
<b>CDG-CE</b>	Commission de gestion du Conseil des Etats
<b>OFCOM</b>	Office fédéral de la communication
<b>UE</b>	Union européenne
<b>CrEDH</b>	Cour européenne des droits de l'homme
<b>Bureau-CN</b>	Bureau du Conseil national
<b>DéICDG</b>	Délégation des Commissions de gestion
<b>OFJ</b>	Office fédéral de la justice
<b>CPP</b>	Code de procédure pénale
<b>PME</b>	petites et moyennes entreprises
<b>CIA</b>	Central Intelligence Agency (Agence centrale de renseignement des Etats-Unis d'Amérique)
<b>CP</b>	Code pénal suisse
<b>LSCPT</b>	Loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication
<b>LDIP</b>	Loi fédérale sur le droit international privé
<b>Cst</b>	Constitution fédérale

<b>CPA</b>	Contrôle parlementaire de l'administration
<b>FSCI</b>	Fédération suisse des communautés israélites
<b>CEP</b>	Commission d'enquête parlementaire
<b>ADN</b>	Acide désoxyribonucléique
<b>SRC</b>	Service de renseignement de la Confédération
	(à 2010: Service de renseignement stratégique et Service d'analyse et de prévention)
<b>Fedpol</b>	Office fédéral de la police
<b>AI</b>	Amnesty International
<b>CODIS</b>	Combined DNA Index System
<b>BND</b>	Service de renseignement de la République fédérale d'Allemagne (Bundesnachrichtendienst)
<b>CCDJP</b>	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
<b>MPT</b>	Loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme
<b>PJLS</b>	Plateforme des Juifs Libéraux de Suisse

# Allgemeine Chronik

## Grundlagen der Staatsordnung

### Rechtsordnung

### Rechtsordnung

#### Jahresrückblick 2020: Rechtsordnung

BERICHT  
DATUM: 31.12.2020  
KARIN FRICK

Die innere und äussere Sicherheit der Schweiz waren im Kapitel Rechtsordnung aufgrund der fortwährenden internationalen **Terrorismusgefahr** auch 2020 dominante Themen. So verabschiedeten die eidgenössischen Räte gleich drei Gesetzesvorlagen zur Umsetzung der Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung. Erstens wurden mit der Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität das Übereinkommen des Europarates zur Verhütung des Terrorismus und das dazugehörige Zusatzprotokoll umgesetzt. Damit sind neu bereits bestimmte Handlungen im Vorfeld eines geplanten terroristischen Aktes strafbar, insbesondere das Anwerben und Ausbilden von Terroristinnen und Terroristen, das Reisen für terroristische Zwecke (sog. Dschihadreisen) und die entsprechende Finanzierung. Das Vorläuferstoffgesetz reguliert zweitens den Zugang von Privatpersonen zu bestimmten Chemikalien, die zur Herstellung von Sprengstoff missbraucht werden können. Das dritte und umstrittenste der drei neuen Antiterrorgesetze war das Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT), auf dessen Grundlage die Polizei präventiv gegen terroristische Gefährderinnen und Gefährder vorgehen kann. Die PMT umfassen unterschiedlich starke Freiheitseinschränkungen von einer Meldepflicht bis zum Hausarrest und können gegen potenziell gefährliche Personen verhängt werden. Die Gegnerschaft sah damit den Rechtsstaat in Gefahr, weil die betroffenen Personen keine Straftat begangen hätten und die Massnahmen aufgrund blosser Indizien angeordnet würden. Die Jungen Grünen, die Juso und die Junge GLP ergriffen zusammen mit der Piratenpartei und dem Chaos Computer Club das Referendum gegen das Gesetz und begannen im Oktober mit der Unterschriftensammlung. Neben dem Parlament beschäftigte sich auch das Bundesstrafgericht mit der terroristischen Bedrohung, indem es mehrere Prozesse wegen der Unterstützung terroristischer Aktivitäten führte.

Unabhängig von der spezifisch terroristischen Bedrohung trieb das Parlament die **Informationssicherheit** des Bundes weiter voran, indem es die bereits 2017 begonnenen Beratungen zum Informationssicherheitsgesetz fortführte und in der Wintersession 2020 zum Abschluss brachte. Im Februar erschütterte überdies die sogenannte **Crypto-Affäre** die Schweizer Politlandschaft, als bekannt wurde, dass die Zuger Firma Crypto AG über Jahrzehnte von der CIA und dem BND manipulierte Chiffriergeräte in alle Welt verkauft hatte. Über Wochen wurde in den Medien gemutmasst, wer wie viel darüber wusste, welche Rolle der NDB, die Armee, die Bundesanwaltschaft, das Fedpol und der Bundesrat gespielt hatten und inwiefern sich die Schweizer Behörden und einzelne Führungsfiguren damit zu Komplizen ausländischer Nachrichtendienste gemacht hatten. Die ausgiebige Berichterstattung liess die Anzahl Zeitungsartikel im Themenbereich innere und äussere Sicherheit im Februar denn auch markant nach oben schnellen, während er über das ganze Jahr 2020 im Vergleich mit den Vorjahren medial eher schwach abgedeckt war (vgl. Abb. 1: Anteil Zeitungsberichte pro Monat und Abb. 2: Anteil Zeitungsberichte pro Jahr). Das Ansinnen der Grünen und der sozialdemokratischen Fraktion, zur Aufarbeitung der Ereignisse rund um die Crypto AG eine PUK einzusetzen, scheiterte vorerst am Widerstand des Büros-NR, das den beiden entsprechenden parlamentarischen Initiativen im November keine Folge gab. Es erachtete die Untersuchung der GPDel, die kurz zuvor ihren Bericht veröffentlicht hatte, als ausreichend.

Im Bereich **Strafrecht** schlossen die eidgenössischen Räte den ersten Teil der Revision der Strafprozessordnung ab. Die Bestimmungen zur Sicherheitshaft wurden infolge einer Verurteilung der Schweiz durch den EGMR als dringend revidierungsbedürftig eingestuft und der Revision der gesamten Strafprozessordnung deshalb zeitlich vorgezogen. Auch zum zweiten laufenden, umfassenden Revisionsprojekt im Strafrecht, der Revision des Besonderen Teils des Strafgesetzbuchs (BT), nahm das Parlament die Beratungen in Angriff. Hauptbestandteil der BT-Revision bildet die Harmonisierung der Strafrahmen, mit der die im Strafgesetzbuch aus den 1940er-Jahren angedrohten Strafen mit den heutigen Werthaltungen in Einklang gebracht und deren Verhältnis zueinander neu ausgelotet werden sollen. Die von der Öffentlichkeit mit Spannung

erwartete Anpassung der sexualstrafrechtlichen Normen wurde vorerst jedoch weiter aufgeschoben, da der Ständerat diese Bestimmungen im Einvernehmen mit dem Bundesrat in einen separaten Entwurf auslagerte, der zuerst noch in die Vernehmlassung gegeben werden soll.

Im Bereich **Zivilrecht** verabschiedete das Parlament sowohl die erste Etappe der Erbrechts-Revision, mit der durch die Verkleinerung der Pflichtteile die Verfügungsfreiheit von Erblasserinnen und Erblassern erhöht wird, als auch die Änderung des Zivilgesetzbuches zur einfacheren Änderung des Geschlechts im Personenstandsregister für Menschen mit Transidentität oder einer Variante der Geschlechtsentwicklung. Betreffend das internationale Privatrecht wurden die Normen über die internationale Schiedsgerichtsbarkeit modernisiert, um die Schweiz als internationalen Schiedsplatz attraktiv zu halten.

Mit dem **Datenschutzgesetz** fand ein weiteres, grosses Gesetzgebungsprojekt 2020 seinen Abschluss. Knapp vier Jahre nach dem Beginn der Vernehmlassung und drei Jahre nach Beginn der parlamentarischen Beratung stimmten die eidgenössischen Räte dem Antrag der Einigungskonferenz zu und brachten damit das hart umkämpfte Geschäft in trockene Tücher. Umstritten waren vor allem die Voraussetzungen, unter denen das sogenannte Profiling, d.h. die Verknüpfung von Daten zur Erstellung von Persönlichkeitsprofilen, zulässig ist. Im Sinne eines Kompromisses setzte sich ein risikobasierter Ansatz durch, der strengere Voraussetzungen, wie beispielsweise die ausdrückliche Einwilligung der betroffenen Person, stellt, wenn die Datenverknüpfung die Beurteilung wesentlicher Aspekte der Persönlichkeit der betroffenen Person ermöglicht. Damit hat die Schweiz nun ein modernes Datenschutzrecht, das nach Einschätzung des Bundesrates und des Parlaments dem Datenschutzniveau der EU gleichwertig sein sollte. Der diesbezügliche Äquivalenzbeschluss, der wie ein Damoklesschwert über den Verhandlungen hing und der eigentlich für 2020 angekündigt war, ist indes noch ausstehend.

Die Corona-Krise wurde im Kapitel Rechtsordnung vor allem in zwei Dimensionen sichtbar. Einerseits wurde die Einführung der **Corona-Warn-App** «SwissCovid» von einer ausführlichen Datenschutz-Diskussion begleitet. Andererseits gab es im ganzen Land zahlreiche **Demonstrationen** gegen die und trotz der Massnahmen zur Eindämmung der Pandemie. Gegen die Corona-Massnahmen wurde ab Anfang Mai demonstriert, weil sich die Bürgerinnen und Bürger in ihren Grundrechten eingeschränkt sahen, nicht zuletzt gerade durch das Versammlungsverbot. Menschen, die nicht an die Gefährlichkeit des Virus glaubten, wehrten sich so gegen die aus ihrer Sicht ungerechtfertigten Freiheitsbeschränkungen. Der Pandemie zum Trotz demonstrierten im Juni – in Folge der antirassistischen Proteste in den USA als Reaktion auf den durch Polizeigewalt verursachten Tod des Afroamerikaners George Floyd – auch in den Schweizer Städten Tausende unter dem Motto «Black Lives Matter». Die Ereignisse lösten eine grosse gesellschaftliche Debatte über strukturellen **Rassismus** in der Schweizer Gesellschaft aus, die sich um systematische Benachteiligung nichtweisser Menschen, Polizeigewalt und Racial Profiling, und nicht zuletzt auch um die umstrittene Bezeichnung einer Süssigkeit drehte. Diese Debatte machte zusammen mit der Grundrechtsdiskussion um die Corona-Massnahmen die Bürgerrechte über den Sommer zum in der Presse meistdiskutierten Themenfeld des Kapitels Rechtsordnung (vgl. Abb. 1: Anteil Zeitungsberichte pro Monat). Über das ganze Jahr zeichnete zudem der Themenbereich innere Konflikte und Krisen für einen deutlich höheren Anteil an der Zeitungsberichterstattung verantwortlich als in den Vorjahren (vgl. Abb. 2: Anteil Zeitungsberichte pro Jahr).<sup>1</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 31.12.2021  
KARIN FRICK

## **Jahresrückblick 2021: Rechtsordnung**

Das erste Halbjahr 2021 stand im Zeichen von **drei Volksabstimmungen**, die die öffentliche Debatte im Bereich der Rechtsordnung prägten. Am 7. März 2021 kamen die Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» und das E-ID-Gesetz zur Abstimmung. Am 13. Juni 2021 folgte das Referendum zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Terrorismusbekämpfung (PMT). Die damit einhergehenden Abstimmungskampagnen waren in der Medienkonjunktur deutlich zu erkennen, wie die APS-Zeitungsanalyse zeigt: Das Thema Bürgerrechte, worunter das Verhüllungsverbot fällt, verzeichnete über das ganze Jahr gesehen den höchsten Anteil an Zeitungsartikeln zur Rechtsordnung (vgl. Abbildung 2 im Anhang) und dominierte die Medienberichterstattung im Bereich Rechtsordnung von Januar bis März (vgl. Abbildung 1). An zweiter Stelle lag im ersten Quartal das Thema Öffentlicher Dienst, dem die E-ID zuzuordnen ist. Von April bis Juni

galt die meiste Beachtung dem Thema Innere Sicherheit, wo das PMT-Referendum angesiedelt ist.

Nach einem intensiven und vielschichtigen Abstimmungskampf, in dem viele Argumente gleichzeitig von der Pro- und der Contra-Seite verwendet wurden, nahm die Schweizer Stimmbevölkerung die vom Egerkinger Komitee lancierte Initiative «**Ja zum Verhüllungsverbot**» am 7. März 2021 mit 51.2 Prozent Ja-Stimmen an. Während das befürwortende Lager den Volksentscheid als klares Zeichen gegen den Islamismus in der Schweiz wertete, beklagte das unterlegene Lager einen unnötigen Eingriff in die Grundrechte von Musliminnen. Die für das Geschäft zuständige Bundesrätin Karin Keller-Sutter, die den Erfolg der Initiative trotz indirekten Gegenvorschlags nicht hatte abwenden können, legte viel Wert darauf zu betonen, das Resultat sei nicht als Votum gegen die Musliminnen und Muslime in der Schweiz zu verstehen. Die Vox-Analyse bestätigte denn auch, dass das Ja nicht nur von kulturellen, sondern ebenso von sicherheitspolitischen und feministischen Argumenten getragen wurde.

Am selben Tag erlitt Justizministerin Karin Keller-Sutter mit dem **Nein zur E-ID** auch beim zweiten Geschäft aus ihrem Zuständigkeitsbereich eine Niederlage. Die Schweizer Stimmbevölkerung versenkte das Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste in der Referendumsabstimmung mit 64.4 Prozent Nein-Stimmen deutlich. Gemäss der Vox-Nachbefragung war es den Behörden nicht gelungen, das Misstrauen gegenüber den privaten Anbieterinnen und Anbietern der E-ID abzubauen, das die Abstimmungskampagne dominiert hatte. Die E-ID ist damit nicht grundsätzlich gescheitert, allerdings würde von der Stimmbevölkerung eine staatliche Lösung gewünscht.

In der dritten Volksabstimmung des Jahres im Bereich Rechtsordnung konnte die Justizministerin schliesslich einen Erfolg verbuchen. Eine klare Mehrheit von 56.6 Prozent der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger hiess am 13. Juni 2021 das Bundesgesetz über **polizeiliche Massnahmen zur Terrorismusbekämpfung (PMT)** an der Urne gut. Angesichts der wahrgenommenen Terrorgefahr überwog das Vertrauen in den Bundesrat und die Polizei letztlich die Bedenken bezüglich polizeilicher Willkür und Verlust der Rechtsstaatlichkeit, wovon das Referendumskomitee gewarnt hatte, so die Schlussfolgerung der Vox-Analyse. Der Staat erhält damit verschiedene präventiv-polizeiliche Mittel – von der Meldepflicht bis zum Hausarrest –, um terroristische Gefährderinnen und Gefährder zu kontrollieren.

In der zweiten Jahreshälfte zog das Thema Innere Konflikte und Krisen zunehmende Aufmerksamkeit auf sich, sodass es im September und Oktober im Bereich der Rechtsordnung das von den Medien meistbeachtete Thema war (vgl. Abbildung 1). Dafür verantwortlich waren hauptsächlich die **Demonstrationen gegen die Corona-Massnahmen**. Insbesondere im Herbst, als der Bundesrat die Zertifikatspflicht beschloss, intensivierten sich die Proteste. So fanden in der Bundesstadt wöchentliche Kundgebungen der Massnahmenkritikerszene statt. Nachdem es mehrmals zu Ausschreitungen gekommen war und die Stadt Bern die Kundgebungen nicht mehr bewilligte – was die Massnahmegegnerinnen und -gegner aber nicht davon abhielt, weiter zu demonstrieren –, wurde auch die Radikalisierung der Szene in den Medien debattiert. Im Vorfeld der Referendumsabstimmung über die zweite Revision des Covid-19-Gesetzes Ende November erhitzen sich die Gemüter weiter. Die aufgeladene Stimmung gipfelte darin, dass aufgrund befürchteter Ausschreitungen am Abstimmungssonntag das Bundeshaus von der Polizei grossräumig abgeriegelt wurde. Eine weitere Eskalation blieb dann aber glücklicherweise aus.

Etwas abseits der Medienaufmerksamkeit widmete sich das Parlament 2021 mehreren umfangreichen Gesetzesrevisionen im **Strafrecht**. In der Frühjahrsession nahm der Nationalrat die **Revision der Strafprozessordnung** in Angriff, die der Ständerat in der Wintersession fortsetzte. Das Revisionsprojekt geht auf eine 2015 überwiesene Motion der RK-SR zurück, die den Bundesrat beauftragt hatte, die Strafprozessordnung auf ihre Praxistauglichkeit zu prüfen und allfällige Anpassungen vorzuschlagen. Nachdem die Räte die Bestimmungen zur Sicherheitshaft aufgrund ihrer Dringlichkeit ausgekoppelt und 2020 bereits verabschiedet hatten, begannen 2021 die Beratungen zum Hauptentwurf. Das zweite zentrale Gesetzgebungsprojekt im Strafrecht, die **Harmonisierung der Strafraumen**, durchlief 2021 die Differenzbereinigung. Einer der Hauptstreitpunkte dieser Vorlage war, inwieweit die Strafen für Gewalt gegen Behörden und Beamte verschärft werden sollen. Zusammen mit der Revision des Sexualstrafrechts bildet die Strafraumenharmonisierung die zweite Etappe einer umfassenden StGB-Revision, in der nach dem Allgemeinen Teil (abgeschlossen 2016)



nun auch der Besondere Teil erneuert wird. Aufgrund des festgestellten Diskussionsbedarfs hatte das Parlament die Revision des Sexualstrafrechts in einen eigenen Entwurf ausgelagert, der Anfang 2021 in die Vernehmlassung gegeben wurde. Des Weiteren brachten die eidgenössischen Räte in der Wintersession 2021 die Änderung des DNA-Profil-Gesetzes zum Abschluss. Nach Inkrafttreten dürfen die Ermittlungsbehörden neu mittels sogenannter **Phänotypisierung** äusserliche Merkmale wie Haar-, Haut- und Augenfarbe oder das Alter der gesuchten Person aus DNA-Spuren bestimmen.<sup>2</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 09.12.2022  
KARIN FRICK

Die Redlichkeitskultur solle im Schweizer Rechtssystem nicht als allgemeiner und übergreifender Grundsatz verankert, sondern branchenspezifisch umgesetzt werden, resümierte der Bundesrat in einem **Bericht** vom Dezember 2022. Er erfüllte damit ein Postulat der RK-SR, das den Bundesrat beauftragt hatte zu prüfen, wie die **Redlichkeitskultur im Schweizer Recht** verankert werden könnte. Die Regierung anerkannte, dass es für die Sicherheit förderlich sei, wenn Betreiberinnen und Betreiber von hochsicherheitsrelevanten Infrastrukturen – zum Beispiel in der Luftfahrt, im Gesundheitswesen oder im Kernenergiebereich – aus Fehlern lernen, und dass ihre Mitarbeitenden daher Fehler melden können sollten, ohne zwangsläufig negative Konsequenzen wie Strafverfolgung oder Jobverlust befürchten zu müssen. Der Gesetzgeber könnte durch die Schaffung eines Meldesystems und durch Schutzmechanismen für Fehler meldende oder von einer Meldung betroffene Personen zur Verwirklichung der Fehlerkultur beitragen, so die Regierung. Eine externe Studie habe gezeigt, dass eine gesetzliche Verwirklichung der Redlichkeitskultur in den betroffenen Kreisen begrüsst würde. Am weitesten entwickelt sei das Konzept der Fehlerkultur bisher in der Zivilluftfahrt, während etwa im öffentlichen Verkehr oder im Kernenergiebereich nur vereinzelt solche Bestimmungen zu finden seien. Es bestünden in den verschiedenen Branchen aber unterschiedlich geregelte Meldesysteme und Bedürfnisse, weshalb der Bundesrat die Verankerung als allgemeines Prinzip – etwa als neue Ausnahme von der Strafverfolgungspflicht oder als Zugangsbeschränkung für die Strafverfolgungsbehörden auf Informationen in staatlichen Meldesystemen – nicht als zielführend ansah. Stattdessen könnte in sektoriellen Gesetzgebungsprojekten die Abschaffung bestimmter Gefährdungstatbestände geprüft werden, schlug die Regierung vor.<sup>3</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 31.12.2022  
KARIN FRICK

### **Jahresrückblick 2022: Rechtsordnung**

Im Jahr 2022 standen im Themenbereich Rechtsordnung mehrere grosse zivil- und strafrechtliche Gesetzesrevisionen auf der Agenda, so etwa die beiden langjährigen Grossprojekte zur **Verbesserung der Praxistauglichkeit der Straf- und der Zivilprozessordnung**. Beide Gesetze waren in den 2000er-Jahren geschaffen worden, um die bis dahin verschiedenen kantonalen Verfahrensregeln schweizweit zu vereinheitlichen. Knapp zehn Jahre nach Inkrafttreten wurden die beiden Prozessordnungen – nicht zuletzt in Reaktion auf zahlreiche parlamentarische Vorstösse – einer Gesamtschau unterzogen und wo nötig überarbeitet.

Bei der Revision der **Strafprozessordnung**, die im Sommer 2022 abgeschlossen wurde, blieb der ganz grosse Wurf nach umfangreichen Debatten letztlich aus. Mit seinem Hauptanliegen, der Einschränkung der Teilnahmerechte, konnte der Bundesrat nicht beide Parlamentskammern überzeugen, weshalb die heutige Regelung bis auf Weiteres unverändert bestehen bleibt. Die Regierung hatte mit der Möglichkeit, Beschuldigte unter gewissen Umständen von den Einvernahmen mitbeschuldigter Personen auszuschliessen, verhindern wollen, dass mehrere Beschuldigte ihre Aussagen einander anpassen können. Das in der juristischen Praxis festgestellte Problem, das gemäss Bundesrätin Karin Keller-Sutter einer der Hauptauslöser für die Vorlage gewesen war, blieb damit ungelöst. Dennoch wurden an der Strafprozessordnung viele punktuelle Neuerungen vorgenommen, etwa bei den Grundlagen zur Erstellung von DNA-Profilen oder bei den Verfahrensrechten. Das vom links-grünen Lager aufs Tapet gebrachte Konzept der **restaurativen Gerechtigkeit** wurde zwar im Zuge dieser Revision noch abgelehnt, ist aber damit nicht vom Tisch: Mit der Annahme einer entsprechenden Motion der RK-SR beauftragten die eidgenössischen Räte den Bundesrat, eine Gesetzesgrundlage zur Verankerung der «justice restaurative» in der Strafprozessordnung auszuarbeiten.

Bei der Revision der **Zivilprozessordnung** schlug das Parlament die wichtigsten Pflöcke

ein, wenngleich Ende 2022 noch einige Differenzen bestanden. So wurden verschiedene Massnahmen getroffen, um die Prozesskosten zu senken und so den Zugang zum Gericht zu erleichtern. Zudem sollten Erleichterungen in der Verfahrenskoordination sowie die Stärkung des Schlichtungsverfahrens die Effizienz der Prozesse steigern. Im Parlament waren vor allem die Frage der zulässigen Verfahrenssprachen an kantonalen Gerichten sowie eine Lockerung der Voraussetzungen für vorsorgliche Massnahmen gegen Medien hoch umstritten. Gegen den Willen des Bundesrats setzten die eidgenössischen Räte durch, dass es einfacher sein soll, die Veröffentlichung von rufschädigenden Medienberichten mittels superprovisorischer Verfügung vorläufig zu verhindern. Erfolgreich war der Bundesrat hingegen mit seinem Ansinnen, die Einrichtung internationaler Handelsgerichte in den Kantonen zu fördern: Den Kantonen ist es künftig freigestellt, in internationalen Handelsstreitigkeiten an ihren Gerichten auch Englisch und alle Schweizer Landessprachen als Verfahrenssprachen zuzulassen.

Begleitet von einer regen gesellschaftlichen Debatte begannen die eidgenössischen Räte die Beratung der **Revision des Sexualstrafrechts**. Der aus der Harmonisierung der Strafrahmen herausgetrennte Entwurf war in der Vernehmlassung grundsätzlich positiv aufgenommen worden und der Reformbedarf war auch in der Gesellschaft nahezu unbestritten. In einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage hielten nur 13 Prozent der Befragten die geltenden Normen für ausreichend. Mit dem neuen Sexualstrafrecht soll etwa der Straftatbestand der Vergewaltigung neu definiert werden, so dass nicht mehr nur Frauen davon betroffen sein können und dass keine Nötigung mehr vorausgesetzt wird. Hauptstreitpunkt war sowohl im Parlament als auch ausserhalb, ob anstelle von abgenötigten sexuellen Handlungen neu Handlungen «gegen den Willen» des Opfers oder «ohne Einwilligung» des Opfers unter Strafe stehen sollen. Während sich der Bundesrat und der Ständerat als Erstrat für die sogenannte Widerspruchslösung («Nein heisst Nein») aussprachen, schwenkte der Nationalrat als Zweitrat auf die Zustimmungslösung – die in der gesellschaftlichen Debatte lautstark geforderte «Nur-Ja-heisst-Ja»-Variante – um. Der Ball liegt 2023 wieder beim Ständerat. Wie die APS-Zeitungsanalyse zeigt, war die Reform des Sexualstrafrechts ein Treiber der medialen Debatte im Bereich Rechtsordnung: Über den Jahresverlauf waren im April, im Juni sowie gegen Ende Jahr drei kleine Spitzen in der Medienaufmerksamkeit zu verzeichnen, als jeweils die Stellungnahme des Bundesrats und die Behandlung in den beiden Parlamentskammern aktuell waren.

Im Bereich **Innere Sicherheit** trat Anfang Juni 2022 das Bundesgesetz über präventiv-polizeiliche Massnahmen zur Terrorismusbekämpfung (PMT) in Kraft. Obwohl sich Bundesrat und Parlament bei der Ausarbeitung des PMT-Gesetzes aus Menschenrechtsbedenken gegen die Präventivhaft als zusätzliche Massnahme entschieden hatten, beschäftigte diese die eidgenössischen Räte auch nach Inkrafttreten des Gesetzes weiter. Eine 2020 eingereichte parlamentarische Initiative, die eine gesicherte Unterbringung für staatsgefährdende Personen forderte, wurde erst in der Wintersession 2022 erledigt. Derselbe Casus Belli – die fragliche Vereinbarkeit mit den Menschenrechten – lag auch der umstrittenen Abschreibung einer Motion zur Ausweisung von Terroristinnen und Terroristen in Folterstaaten zugrunde. Ein rechtsbürgerlicher Teil des Parlaments wollte sich nicht damit abfinden, dass der Bundesrat die Motion nicht umgesetzt hatte. Die Regierung hatte argumentiert, dass eine Umsetzung nicht opportun sei, da die Motion den Bruch von zwingendem Völkerrecht gefordert habe. Beide Räte stimmten letztlich aber der Abschreibung zu.

Mit Ausnahme des Sexualstrafrechts bewegte sich die Medienberichterstattung über den Bereich Rechtsordnung recht gleichförmig auf eher tiefem Niveau übers Jahr 2022 (vgl. Abbildung 1: Anteil Zeitungsberichte pro Monat). Insgesamt erhielt der Bereich Rechtsordnung im Jahr 2022 deutlich weniger mediale Aufmerksamkeit als in den Vorjahren (vgl. Abbildung 2: Anteil Zeitungsberichte pro Jahr). Zum einen stand 2022 keine Volksabstimmung im Bereich Rechtsordnung an und die in den vergangenen Jahren virulente Diskussion über die Corona-Massnahmen war 2022 deutlich weniger relevant. Zum anderen vereinnahmten der Ukraine-Krieg und die damit verbundenen Debatten über die Aufnahme von Flüchtenden, über Sanktionen und Neutralität sowie über eine drohende Energiekrise einen Grossteil der Medienaufmerksamkeit. Der Bereich Rechtsordnung war davon nur marginal tangiert.<sup>4</sup>

## Rückblick auf die 51. Legislatur: Rechtsordnung

Autorinnen: Karin Frick und Anja Heidelberger

Stand: 17.08.2023

Zu Beginn der Legislatur stand insbesondere die **Stärkung der Terrorismusbekämpfung** in der Schweiz im Zentrum des Themenbereichs «Rechtsordnung». Dabei setzte der Bundesrat die Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung mittels drei Projekten um: Das Bundesgesetz über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe soll den bisher im Vergleich zur EU einfacheren Kauf von chemischen Substanzen, die zur Herstellung von Sprengstoff verwendet werden können, erschweren. Durch die Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität in Umsetzung des Europarat-Übereinkommens zur Verhütung des Terrorismus sollen bereits Handlungen im Vorfeld eines geplanten terroristischen Aktes strafbar gemacht werden. Und das an der Urne angenommene Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (PMT) soll der Polizei zusätzliche Instrumente gegen terroristische Gefährderinnen und Gefährder liefern, unter anderem indem verdächtige Personen in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt werden.

Während sicherheitspolitische Argumente gemäss Nachabstimmungsbefragung zum Terrorismusgesetz an der Volksabstimmung von zentraler Bedeutung waren, spielten sie bei der Annahme der Initiative «**Ja zum Verhüllungsverbot**» im März 2021 eine eher untergeordnete Rolle. Als Hauptargument zur Annahme der Initiative, die ein Verbot der Gesichtsverhüllung im öffentlichen Raum und an öffentlich zugänglichen Orten beinhaltet, wurde der Schutz der Schweizer Werte und Kultur genannt. Der bundesrätliche Gesetzesvorschlag zur Umsetzung der Initiative befand sich Ende der Legislatur noch in parlamentarischer Beratung.

Auch zu Beginn der Legislatur abgeschlossen werden konnte die Totalrevision des **Datenschutzgesetzes**, wobei vor allem die Voraussetzungen, unter denen das sogenannte Profiling, d.h. die Verknüpfung von Daten zur Erstellung von Persönlichkeitsprofilen, zulässig ist, umstritten waren. Im Juni 2021 lehnten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zudem die Einführung einer E-ID ab, wobei nicht in erster Linie die E-ID an sich, sondern deren Herausgabe durch private Anbieter anstelle des Staates kritisiert wurde.

Das grösste Gesetzgebungsprojekt im Themenbereich «Rechtsordnung» war die **Strafrahmenharmonisierung** und Anpassung des Nebenstrafrechts an das neue Sanktionenrecht – tatsächlich widmete das Parlament in dieser Legislatur keiner anderen Vorlage mehr Diskussionszeit (gemessen an der Anzahl Wörter). Damit sollten die aus den 1940er-Jahren stammenden Strafen mit den heutigen Werthaltungen in Einklang gebracht und deren Verhältnis zueinander neu ausgelotet werden. Diskutiert wurde dabei insbesondere über eine Verschärfung der Strafen für Gewalt gegen Behörden und Beamte sowie über die Revision des Sexualstrafrechts, welche aber aufgrund des grossen Besprechungsbedarfs in einen eigenen Entwurf ausgelagert wurde. Dabei entschied sich das Parlament nach langen Diskussionen, die auch in der Gesellschaft und den Medien widerhallten, gegen eine neue «Nur-Ja-heisst-Ja»-Regelung, die Vergewaltigung zukünftig als sexuelle Handlungen ohne Einwilligung des Opfers definiert hätte. Stattdessen ergänzte es die sogenannte «Nein-heisst-Nein»-Regelung dahingehend, dass auch ein allfälliger Schockzustand des Opfers erfasst wird. Nach der neuen Definition wird bei einer Vergewaltigung nicht mehr vorausgesetzt, dass das Opfer zur sexuellen Handlung genötigt wurde. Zudem können künftig nicht mehr nur Frauen als Opfer einer Vergewaltigung anerkannt werden.

Ausführlich debattiert wurde auch die **Revision der Strafprozessordnung** (StPO). Nachdem das Parlament – nach einem Urteil des EGMR – kurzfristig bereits eine Gesetzeslücke bei der Sicherheitshaft geschlossen hatte, befasste es sich mit problematischen Aspekten der Strafprozessordnung, um die Praxistauglichkeit bestimmter Bestimmungen zu verbessern. Im Hauptstreitpunkt, wonach Beschuldigte zukünftig nicht mehr bei allen Einvernahmen anderer Personen anwesend sein sollten, damit es nicht zu Absprachen kommt, lehnte das Parlament nach langen Diskussionen eine Änderung des Status quo ab.

Schliesslich stand neben dem Strafrecht auch das **Zivilrecht** im Mittelpunkt des Interesses, als in der Zivilprozessordnung der Zugang zum Gericht erleichtert und die

Rechtssicherheit verbessert werden sollte. Die Aufmerksamkeit galt aber vielmehr einer vom Parlament verschärften Regelung, welche eine Verhinderung des Erscheinens von Medienartikeln durch eine superprovisorische Verfügung einfacher möglich machte (siehe auch Legislaturrückblick «Médias»).

Für mediale Aufmerksamkeit sorgten während der 51. Legislatur auch immer wieder **Demonstrationen** gegen im Zuge der Covid-19-Pandemie beschlossene Massnahmen. Diese verstärkten sich im Laufe des Jahres 2021 und erreichten nach Einführung der Zertifikatspflicht gegen Ende des Jahres 2021 ihren Höhepunkt. Die aufgeladene Stimmung gipfelte darin, dass das Bundeshaus aufgrund befürchteter Ausschreitungen am Abstimmungssonntag zur zweiten Revision des Covid-19-Gesetzes von der Polizei grossräumig abgeriegelt wurde – eine weitere Eskalation blieb jedoch aus.

#### Zu den Jahresrückblicken:

2020

2021

2022

BERICHT  
DATUM: 31.12.2023  
KARIN FRICK

#### Jahresrückblick 2023: Rechtsordnung

Das Jahr 2023 war im Bereich Rechtsordnung stark von straf- und zivilrechtlichen Fragen geprägt. Die in den vergangenen Jahren immer wieder virulent geführte Debatte über die terroristische, vor allem islamistisch motivierte, Gefährdung der Schweiz rückte angesichts des fortdauernden Kriegs in der Ukraine sowie des Kriegsausbruchs im Nahen Osten weiter in den Hintergrund. Stattdessen beschäftigten eher **Cyberangriffe** und die Angst vor russischer Spionage die Schweizer Sicherheitspolitik. (Für Cybersicherheit vgl. Jahresrückblick zur Landesverteidigung.)

Zudem nahm der Diskurs um **Grund- und Menschenrechte** in der Öffentlichkeit wieder mehr Raum ein, angetrieben unter anderem vom zunehmenden Augenmerk auf den Antisemitismus infolge des Nahostkonflikts (vgl. Jahresrückblick zu Kultur, Kirchen und religionspolitische Fragen sowie Jahresrückblick zur Aussenpolitik). Nach dem Angriff der Hamas Anfang Oktober kam es in den grossen Schweizer Städten zu Kundgebungen mit antiisraelischen Parolen, worauf in der Öffentlichkeit debattiert wurde, inwiefern an propalästinensischen Friedenskundgebungen antisemitisches und rechtsextremes Gedankengut verbreitet werde. Aus Sorge vor einer gewaltsamen Eskalation verhängte die Stadt Bern bis Weihnachten ein Demonstrationsverbot, was wiederum zu Protesten aufgrund der Grundrechtseinschränkung führte. In der Medienberichterstattung spiegelte sich diese Entwicklung in einem Anstieg in den Themenbereichen «Bürgerrechte» sowie «innere Konflikte und Krisen» gegen Ende Jahr wider (vgl. Abb. 1 der APS-Zeitungsanalyse). Auch über das ganze Jahr gesehen vereinnahmten diese beiden Themen einen höheren Anteil der Zeitungsberichterstattung als im Vorjahr (vgl. Abb. 2). Die gestiegene Sensibilität für die Antisemitismus-Thematik zeigte sich ebenso im Parlament, das im Laufe des Jahres eine Handvoll Vorstösse für ein Verbot von Nazisymbolen in der Öffentlichkeit behandelte und diese Forderung im Grundsatz unterstützte. Als «historischen Moment» bezeichnete der Bundesrat die Gründung der Nationalen Menschenrechtsinstitution im Mai 2023, das Resultat eines zwanzigjährigen Prozesses zur Förderung der Menschenrechte in der Schweiz.

Unter anderem von Menschenrechts- und Frauenorganisationen gefeiert wurde die Verabschiedung des revidierten Sexualstrafrechts durch die beiden Räte. Begleitet von einer lebhaften gesellschaftlichen Debatte rangen die Räte bei der **Revision des Sexualstrafrechts** insbesondere um eine neue, zeitgemässe Definition von Vergewaltigung, die sie letztlich in der sogenannten erweiterten Widerspruchslösung fanden. Damit sind sexuelle Handlungen künftig strafbar, wenn sie gegen den Willen – aber im Unterschied zur Zustimmungslösung nicht «ohne Einwilligung» – einer Person vorgenommen werden oder wenn ein Schockzustand für sexuelle Handlungen ausgenutzt wird. Dass das Opfer nachweisbar zur sexuellen Handlung genötigt wurde, ist mit der neuen Regelung indes nicht mehr erforderlich. Im Unterschied zum alten Recht, wonach nur Frauen Opfer einer Vergewaltigung sein konnten, spielt das Geschlecht des Opfers im revidierten Sexualstrafrecht keine Rolle mehr. Mit Verabschiedung der Sexualstrafrechtsrevision brachten die eidgenössischen Räte im Sommer 2023 eines der grössten Gesetzgebungsprojekte der 51. Legislatur zum Abschluss: die unter dem Titel «**Harmonisierung der Strafrahmen**» durchgeführte Revision des Besonderen Teils des Strafgesetzbuches (BT). Ziel der

Strafrahmenharmonisierung war es, die aus den 1940er-Jahren stammenden Strafen mit den heutigen Werthaltungen in Einklang zu bringen und deren Verhältnis zueinander neu auszuloten. Noch während das Sexualstrafrecht zu Ende debattiert wurde, traten die ersten beiden Vorlagen des BT-Revisionsprojekts, die in erster Linie die Strafen für Gewaltdelikte erhöhten, am 1. Juli 2023 bereits in Kraft.

Als weiteres Grossprojekt schloss das Parlament im Frühling 2023 die **Revision der Zivilprozessordnung** ab. Mit einer Vielzahl punktueller Anpassungen sollten festgestellte Schwachstellen der 2011 in Kraft getretenen Zivilprozessordnung ausgebessert und insgesamt deren Praxistauglichkeit verbessert werden. Ein von der Einigungskonferenz vorgeschlagener Kompromissvorschlag wurde schliesslich in beiden Räten breit mitgetragen. Nachdem im Sommer auch die Referendumsfrist ungenutzt verstrichen ist, wird das revidierte Zivilprozessrecht planmässig am 1. Januar 2025 in Kraft treten können.

Weiter stand 2023 im Zivilrecht das **Erbrecht** auf der politischen Agenda. Mit der Überarbeitung des sechsten Kapitels des IPRG über das internationale Erbrecht sollten Kompetenzkonflikte mit ausländischen Behörden minimiert und sich widersprechende Entscheidungen in internationalen Erbrechtsfällen verhindert werden. Zwischen den Kammern entbrannte ein erbitterter Streit über einige Punkte, so etwa um die Frage, ob Schweizer Doppelbürgerinnen und -bürger wählen können sollen, dem Recht welches ihrer Heimatstaaten sie ihren Nachlass unterstellen wollen. Nach erfolgreicher Kompromissfindung konnte die Vorlage in der Wintersession 2023 schliesslich verabschiedet werden. Im Hinblick auf das innerstaatliche Erbrecht trat am 1. Januar 2023 die erste Etappe der laufenden Erbrechtsrevision in Kraft, die in erster Linie die Pflichtteile reduzierte und damit die Verfügungsfreiheit der Erblasserinnen und Erblasser erhöhte. Die zweite Etappe zur Erleichterung der Unternehmensnachfolge kam im Sommer 2023 ins Parlament, wobei der Ständerat im Unterschied zum Nationalrat nicht auf den Entwurf eintreten wollte.

Darüber hinaus trieben Bundesrat und Parlament 2023 die **Digitalisierung in der Justiz** voran. Mit der Verabschiedung des Bundesgesetzes über die Digitalisierung im Notariat ebneten die eidgenössischen Räte den Weg für die elektronische Ausfertigung von Urkunden und Beglaubigungen. Damit muss das Originaldokument künftig nicht mehr in Papierform erstellt werden. Zur sicheren Aufbewahrung der elektronischen Originaldokumente wird ein nationales Urkundenregister geschaffen. Um den elektronischen Rechtsverkehr generell zu ermöglichen, war im Parlament zudem das Bundesgesetz über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz hängig, wo es vom Erstrat positiv aufgenommen wurde.

Nach der grossen gesellschaftlichen Kontroverse um das **Verbot zur Verhüllung des Gesichts**, die rund um die 2021 angenommene Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» ausgefochten worden war, ging die Umsetzung der Initiative geradezu ereignisarm vonstatten. Beide Parlamentskammern verabschiedeten den Entwurf zum Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot unverändert und mit grossen Mehrheiten. Auch in der Gesellschaft war kein grösserer Widerstand mehr vernehmbar, sodass die im Januar 2024 endende Referendumsfrist wohl ungenutzt verstreichen wird.

Für neue Kontroversen sorgen dürfte hingegen die im Mai 2023 lancierte **Volksinitiative «für ein modernes Bürgerrecht»**. Die sogenannte Demokratie-Initiative fordert, dass Ausländerinnen und Ausländer schweizweit Anspruch auf Einbürgerung haben, wenn sie sich seit fünf Jahren rechtmässig in der Schweiz aufhalten, zu keiner längeren Freiheitsstrafe verurteilt wurden und über Grundkenntnisse einer Landessprache verfügen. Die hinter der Initiative stehende «Aktion Vierviertel» sieht in der tiefen Einbürgerungsquote ein Demokratiedefizit, weil rund ein Viertel der zur Schweizer Gesellschaft gehörenden Menschen politisch nicht mitbestimmen darf.<sup>5</sup>

## Strafrecht

**BERICHT**  
DATUM: 10.06.1994  
HANS HIRTER

Für einiges Aufsehen sorgten Berichte von Amnesty International (AI) und des UNO-Komitees gegen die Folter über die **Haftbedingungen in der Schweiz**. Im ersten Bericht wurde über Misshandlungen von Ausländern während der Polizeihaft namentlich in Genf berichtet. Im zweiten wurde gefordert, den von der Polizei Festgenommenen sofortigen Kontakt mit Angehörigen und Anwälten zu garantieren. Folter im Sinn der internationalen Konventionen kommt nach dem Urteil der UNO-Kommission in der Schweiz nicht vor. Namentlich der Bericht von AI, der nicht von der Schweizer Sektion, sondern von der Londoner Zentrale aufgrund von nicht überprüften Zuschriften von angeblich Misshandelten verfasst worden war, blieb nicht unwidersprochen. Dass es bei Festnahmen nicht immer gewaltfrei zugeht, wurde zwar auch von der Polizei zugegeben, Misshandlungen würden aber, sofern eine Beschwerde vorliege, untersucht und disziplinarisch geahndet. Der Bundesrat räumte in seiner Stellungnahme zu einem im Vorjahr publizierten Inspektionsbericht des Europäischen Komitees gegen die Folter ein, dass in einem Teil der Polizeigefängnisse die räumlichen Verhältnisse unbefriedigend sind.<sup>6</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 16.07.2014  
NADJA ACKERMANN

Auch 2014 prägte die Debatte über den **Umgang mit Straftätern** die Medien. Dabei bildeten sich jeweils zwei oppositionelle Lager: Die Befürworter härterer Strafmassnahmen bezeichneten das aktuelle Strafrecht als "Kuscheljustiz" und wurden dafür von ihren Gegnern als „Wutbürger“ bezeichnet. Letztere hielten fest, es brauche für ein funktionierendes Rechtssystem keinen Rückschritt in das Fehdewesen und in die Lynchjustiz, vielmehr müssten die ausgesprochenen Strafen verhältnismässig sein, aber auch den Wunsch nach Bestrafung erfüllen. Tragische Vorfälle in den vergangenen Jahren hatten das Sicherheitsbedürfnis der Schweizer Bevölkerung erhöht. Insgesamt wurden häufig längere Freiheitsstrafen verhängt. Da gleichzeitig die Bereitschaft zur vorzeitigen Entlassung sank, überstieg der Bedarf an Gefängnisplätzen 2013 erstmals die Kapazität. Besonders prekär war die Situation in der Westschweiz, wo die Auslastung über 113% betrug.

Die komplexer werdenden Herausforderungen im Straf- und Massnahmenvollzug erfordere eine verstärkte Zusammenarbeit der Kantone. Zu diesem Schluss gelangte ein Bericht, den der Bundesrat in Beantwortung eines Postulats Amherd (cvp, VS) erstellt hatte. Da jedoch keine Lücken in der bestehenden Gesetzeslage entdeckt wurden, sah der Bundesrat von der Schaffung eines Bundesgesetzes über den Straf- und Massnahmenvollzug ab. Vielmehr wäre eine verstärkte interdisziplinäre und interkantonale Zusammenarbeit notwendig. Diese sei besonders in Umgang mit Risikostraf Tätern wichtig, da dieser einen Professionalisierungsschub benötigte. Einen ersten Schritt in die vorgeschlagene Richtung stellte die im Herbst 2013 von der KKJPD beschlossene Schaffung eines Kompetenzzentrums Justizvollzug dar.<sup>7</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 28.01.2015  
CATALINA SCHMID

In Erfüllung der als Prüfauftrag überwiesenen Motion Heim (sp, SO) veröffentlichte der Bundesrat im Januar 2015 einen **Bericht zur Eindämmung der häuslichen Gewalt**. Darin wurden verschiedene Massnahmen geprüft, welche den Schutz für Opfer von Gewalt verbessern sollen. Nach aktueller Gesetzgebung können Opfer einfacher Körperverletzung, wiederholter Tötlichkeiten sowie von Drohung oder Nötigung die Sistierung und Einstellung des Strafverfahrens beantragen. Wenn dies freiwillig geschieht, müssen die Behörden dem Antrag stattgeben. Opfer häuslicher Gewalt falle es schwer, den beschuldigten Partner oder die beschuldigte Partnerin strafrechtlich verfolgen und verurteilen zu lassen. Diese Vermutung wird durch die hohe Einstellungsquote von Strafverfahren, welche je nach Kanton zwischen 53 und 92 Prozent variiert, gestützt. Um diese beunruhigenden Zahlen künftig senken zu können, solle der Strafverfolgungsbehörde ein grösserer Ermessensspielraum zugesprochen werden, so der Vorschlag des Bundesrats. Das Opfer würde zwar noch immer angehört, die Verantwortung über die Sistierung, Einstellung oder Weiterführung des Strafverfahrens läge jedoch künftig bei den Behörden. Ist die beschuldigte Person wegen eines Delikts der häuslichen Gewalt vorbestraft, soll eine Sistierung des Strafverfahrens in Zukunft zudem nicht mehr möglich sein.

Dazu seien einige Anpassungen im StGB nötig, welche zusammen mit der Umsetzung der Motion Keller-Sutter (fdp, SG; Mo. 12.4025) vorgenommen werden sollen. Weitere Massnahmen wie höhere Strafdrohungen bei bestimmten Gewaltdelikten oder eine Beschränkung des nächtlichen Alkoholverkaufes im Detailhandel seien zudem im Rahmen der Harmonisierung der Strafrahmen bzw. der Revision des Alkoholgesetzes denkbar.

Motionärin und Nationalrätin Bea Heim hatte ursprünglich vorgeschlagen, dass eine Einstellung des Strafverfahrens nur dann möglich sein soll, wenn der Täter ein «Lernprogramm gegen Gewalt» besucht. Dadurch könne eine Deeskalation bewirkt werden und es bestehe die «Chance, dass die Familie in Frieden wieder zusammenfinden kann», argumentierte sie im Gespräch mit der NZZ. Auf eine solche Pflicht verzichtete der Bundesrat in seinem Vorschlag mit dem Argument, dass viele Gewalttäter trotz Besuch eines solchen Trainings rückfällig würden.<sup>8</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 07.06.2016  
ELIA HEER

In Erfüllung eines Postulats von Nationalrätin Natalie Rickli (svp, ZH) veröffentlichte der Bundesrat im Juli 2015 seinen **Bericht zur Verwahrungspraxis in der Schweiz**. Der Bericht basierte auf Daten des BFS, auf Erhebungen einer Arbeitsgruppe der KKJPD sowie auf einer schriftlichen Umfrage bei den Kantonen. Er zeigte auf, dass seit dem Inkrafttreten des neuen Sanktionenrechts im Januar 2007, gemäss welcher eine gefährliche Person mit einer psychischen Störung nur verwahrt werden darf, wenn eine Therapie keinen Erfolg verspricht (Art. 64 StGB), die Anzahl verwahrter Personen abgenommen hat. Waren Ende Dezember 2006 noch 229 Straftäter und Straftäterinnen verwahrt, schrumpfte diese Zahl in den nächsten sieben Jahren auf 144. 80 altrechtliche Verwahrungen wurden in diesem Zeitraum in eine stationäre Massnahme nach Art. 59 StGB umgewandelt. Der Nationalrat schrieb das Postulat im Sommer 2016 ab.<sup>9</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 12.06.2017  
ELIA HEER

Ein 2013 überwiesenes Postulat Fehr (sp, ZH) hatte vom Bundesrat gefordert, zu prüfen, wie das Opferhilfegesetz angepasst werden könnte, um den **Opferschutz von Kindern zu stärken**. Anstatt einen eigenen Bericht zu verfassen, verwies der Bundesrat auf eine Studie des Instituts für Strafrecht und Kriminologie der Universität Bern, die Ende 2015 veröffentlicht worden war. Die Autoren der Studie kamen zum Schluss, dass kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestehe, dem Anliegen jedoch im Vollzug mehr Beachtung geschenkt werden sollte. Der Bundesrat erachtete das Anliegen des Postulats damit als erfüllt und beantragte dessen Abschreibung. Der Nationalrat folgte diesem Antrag im Juni 2017 und schrieb den Vorstoss ab.<sup>10</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 20.11.2018  
KARIN FRICK

Mit der Annahme einer Motion der RK-NR im Herbst 2016 hatten die eidgenössischen Räte den Bundesrat beauftragt, **einheitliche Bestimmungen zum Strafvollzug bei gefährlichen Tätern** festzulegen. Infolgedessen analysierte das Bundesamt für Justiz in Zusammenarbeit mit der KKJPD die kantonalen Vollzugspraktiken und erarbeitete Vorschläge für verschiedene gesetzgeberische Massnahmen. Der entsprechende Bericht wurde im November 2018 am ersten Forum des Schweizerischen Kompetenzzentrums für den Justizvollzug (SKJV) in Freiburg vorgestellt. In vier Bereichen wurden uneinheitliche Systeme oder Funktionsweisen als möglicherweise problematisch erkannt: bei den Fachkommissionen zur Beurteilung der Gemeingefährlichkeit, beim Risikomanagement, beim Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten sowie beim Verfahren zur nachträglichen Anordnung oder Änderung einer Sanktion bzw. zur Verlängerung einer Massnahme. Der bedeutendste Neuerungsvorschlag sieht die Schaffung einer Aufsichtsmassnahme als Zwischenform zwischen einer therapeutischen und einer sichernden Massnahme – z.B. einer Verwahrung – vor, die nach Ende der Sanktion bei gefährlichen Straftätern mit erhöhtem Rückfallrisiko angeordnet werden könnte. Damit soll verhindert werden, dass gefährliche Straftäter am Ende der Sanktion ohne Vorbereitung, Betreuung oder Auflagen freigelassen werden, falls das Gericht einen Antrag auf nachträgliche Anordnung oder Änderung der Sanktion bzw. Verlängerung der Massnahme ablehnt.<sup>11</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 27.08.2019  
KARIN FRICK

Im Auftrag der GPK-SR evaluierte die Parlamentarische Verwaltungskontrolle die Anwendungspraxis von **DNA-Analysen in Strafverfahren** sowie die Aufsichtsfunktion des Fedpol über die Koordinationsstelle, die die DNA-Datenbank betreibt, und über die DNA-Analyselabors. Während die PVK die Anwendung der DNA-Analyse schweizweit und unter Berücksichtigung der verschiedenen Deliktarten als zweckmässig und angemessen erachtete, stellte sie diesbezüglich unangemessene Unterschiede zwischen den Kantonen fest, die weder mit der Anzahl der in den Kantonen geführten Strafverfahren noch mit der kantonalen Kriminalitätsentwicklung erklärt werden konnten. Die Auslagerung des operativen Betriebs der DNA-Datenbank CODIS an eine externe Koordinationsstelle bezeichnete die PVK hingegen als zweckmässig und die Ansiedlung

derselben am Institut für Rechtsmedizin (IRM) der Universität Zürich habe sich bewährt. Gleichzeitig kritisierte sie aber, dass das Fedpol den Auftrag an das IRM Zürich seit der Vergabe im Jahr 2000 nie mehr überprüft habe. Zu den Aufgaben der Koordinationsstelle gehöre zudem die formelle Interessenvertretung der DNA-Analyselabors gegenüber dem Fedpol; diese könne das IRM, da es selbst auch ein DNA-Analyselabor sei, jedoch nicht unabhängig wahrnehmen. Überdies hinterfragte die PVK die Zuteilung und insbesondere die Finanzierung weiterer, nicht formell vorgesehener Aufträge an die Koordinationsstelle, wie beispielsweise die Beratung des Fedpol in fachlichen Fragen. Als potenziell problematisch beurteilte die PVK schliesslich die Delegation der Aufsicht über die DNA-Analyselabors an die Schweizerische Akkreditierungsstelle (SAS), die auch für die Akkreditierung der DNA-Labors zuständig ist. Weil die Begutachtung für die Akkreditierung im Sinne eines Peer-Review-Verfahrens unter Mitwirkung der anerkannten Labors erfolge, habe das Fedpol seine Kontrollfunktion damit zum Teil an die zu kontrollierenden Labors delegiert, womit die Aufsicht nicht unabhängig sei. In der Praxis hätten sich hier jedoch bis anhin keine konkreten Probleme gezeigt, relativierte die PVK.

Gestützt auf die Evaluation der PVK formulierte die GPK-SR in ihrem Bericht vom 27. August 2019 vier Empfehlungen für **administrative Anpassungen** an den Bundesrat. Erstens regte die GPK-SR an, dass der Bundesrat zusammen mit den Kantonen prüfe, wie die Anwendungspraxis in den Kantonen stärker harmonisiert und allenfalls dem Fedpol eine stärkere Steuerungsfunktion zuerkannt werden könnte. Die Rechtsgleichheit gebiete, dass es bei einem Grundrechtseingriff wie einer DNA-Probe nicht darauf ankommen dürfe, in welchem Kanton diese angeordnet werde. Zweitens forderte die GPK den Bundesrat auf, die Vergabe des Auftrags an die Koordinationsstelle periodisch zu überprüfen und gegebenenfalls neu zu beurteilen oder auszuschreiben. Drittens müsse der Bundesrat dafür sorgen, dass die Unabhängigkeit der Koordinationsstelle sowie die unabhängige Interessenvertretung der DNA-Analyselabors gegenüber dem Bund jederzeit gewährleistet seien. Viertens forderte sie vom Bundesrat eine Prüfung, mit welchen Massnahmen die Unabhängigkeit der Aufsicht über die DNA-Analyselabors gestärkt werden könne sowie ob die SAS als Aufsichtsorgan geeignet ist.<sup>12</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 25.11.2020  
KARIN FRICK

Im Nachgang des Vierfachmords von Ruppertswil 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>13</sup>



In Erfüllung eines Postulats der RK-NR veröffentlichte der Bundesrat im Oktober 2022 einen **Bericht zu möglichen Ergänzungen des Strafgesetzbuchs betreffend Cybermobbing und digitaler Gewalt**. Der Bundesrat stellte im Bericht den Tatbestand von Cybermobbing und weiterer digitaler Gewalt im Kontext des Schweizer Rechts vertieft dar und schloss daraus, dass kein akuter Handlungsbedarf bestehe.

Im Bericht wird Cybermobbing als systematisches Verleumdungen, Blossstellen oder Belästigen von Personen in digitalen Kommunikationskanälen verstanden. Dabei werden beispielsweise wiederholt diffamierende Texte, Bilder oder Filme veröffentlicht, was das Opfer in eine besonders belastende und hilflose Lage bringt. Aus rechtlicher Sicht sind gemäss Bericht insbesondere Einschüchterung, Belästigung und Blossstellung von Bedeutung. Es bestehe zwar kein Artikel im StGB, der explizit digitale Gewalt einschliesst, verschiedene einzelne Tatbestände könnten jedoch sowohl straf- als auch zivilrechtlich eingeklagt werden. Der Bericht gibt dabei einen umfangreichen Überblick über alle Tatbestände, welche der strafrechtlichen Verfolgung von Cybermobbing oder anderen Formen der Cybergewalt, wie beispielsweise Hassrede, Rachepornografie oder Sextortion, zugeordnet werden können. Beigezogen wurden in dieser Analyse auch die entsprechenden Regelungen aus anderen Ländern.

Während der Bericht verschiedene Möglichkeiten der strafrechtlichen Ahndung von Cybermobbing aufzeigte, räumte er auch Lücken bei der Verfolgung digitaler Gewalt ein. So könne es in Einzelfällen vorkommen, dass isolierte Handlungen die Schwelle der geltenden Tatbestände nicht erreichten, obwohl die Situation von den Betroffenen als digitale Gewalt wahrgenommen werde. Generell liege das Problem aber nicht in den fehlenden Tatbeständen, sondern in der Rechtsdurchsetzung. Cybermobbing werde beispielsweise oft anonym begangen und für die Identifikation notwendige Daten seien auf ausländischen Servern nicht erreichbar. Hier sei jedoch auf die Revision des Datenschutzgesetzes zu verweisen, welche die Datenverfügbarkeit verbessern soll.

Abschliessend sah der Bundesrat keinen dringenden Handlungsbedarf. Die bestehenden Möglichkeiten zur rechtlichen Verfolgung von Cybermobbing seien angemessen und würden ausreichend Anlaufstellen bieten. Weiter sei das StGB weitgehend technologieneutral ausgestaltet, was laut dem Bericht auch beibehalten werden solle. Somit würde sich für die bessere strafrechtliche Erfassung von Cybermobbing am ehesten die Einführung eines generellen Mobbing-Artikels anbieten. Die präzise strafrechtliche Definition von Mobbing sei aber relativ schwierig, da es sich bei (Cyber-)Mobbing um sehr heterogene Verhaltensweisen und Wirkungen handle, die nur schwer ins StGB einzuordnen seien. Der Bundesrat ging zudem nicht davon aus, dass ein Cybermobbing-Artikel eine generalpräventive Wirkung hätte oder sich dadurch die strafrechtliche Beweissituation erleichtern würde.<sup>14</sup>

## Grundrechte

Im Frühling 2015 besuchte eine **Delegation des Anti-Folter-Ausschusses** verschiedene Einrichtungen des Freiheitsentzuges der Schweiz und führte Gespräche mit inhaftierten Personen. Im daraus hervorgegangenen **Bericht zu den Schweizer Gefängnissen** formulierte sie anschliessend verschiedene Empfehlungen, Beobachtungen und Fragen. Der Ausschuss kam zum Schluss, dass Gefangene in der Mehrheit der Einrichtungen korrekt behandelt und unter sehr guten Haftbedingungen leben würden. Gegenüber der Haftanstalt Champ-Dollon (GE) wurde die Kritik geäussert, dass diese seit der letzten Evaluation weiterhin stark überbelegt sei. Laut Aargauer Zeitung sei dies insbesondere deshalb problematisch, da Forschende kurz zuvor erstmals einen Zusammenhang zwischen der Überbelegung und der Zahl der Selbstmordversuche im «berüchtigten Genfer Gefängnis» nachgewiesen hatten. Handlungsbedarf legte der Bericht des Anti-Folter-Ausschusses zudem bei der Unterbringung von Gefangenen mit schweren psychischen Störungen offen. Diese seien noch immer häufig in Hochsicherheitstrakten untergebracht, würden isoliert und hätten nur beschränkt Zugang zu Therapiemassnahmen. In polizeilichen Einrichtungen im Kanton Genf berichteten Betroffene von Polizeigewalt und Misshandlungen. Darüber hinaus würde festgenommenen Personen in einigen polizeilichen Anstalten das Recht, Angehörige zu informieren, gar nicht oder erst nach Verstreichen von Stunden gewährt. Von ähnlichen Umständen berichtete auch die NZZ im September 2016: Im Gegensatz zum Strafvollzug gelte für Inhaftierte in einigen Einrichtungen der Untersuchungshaft ein Telefon-Verbot, sie hätten keine Sport- und Arbeitsmöglichkeiten und sässen bis zu 23 Stunden am Tag in der Zelle. Personen in Untersuchungshaft, für welche die Unschuldsvermutung gilt, würden hierzulande teilweise schlechter behandelt als verurteilte Straftäter, schloss der Artikel der NZZ. Hinzu komme, dass aufgrund der Überbelegung in Schweizer Gefängnissen viele verurteilte Personen in der eigentlich für kurzfristige Aufenthalte konzipierten Untersuchungshaft längere Zeit auf einen

Haftplatz warten müssten (Blick am Sonntag und St. Galler Tagblatt).

Zum Bericht der Anti-Folter-Kommission nahm der Bundesrat zusammen mit den Kantonen im Juni 2016 ausführlich Stellung und führte zahlreiche Massnahmen zur Verbesserung des Schutzes von Personen im Freiheitsentzug auf. So sollen Misshandlungen strikter geahndet sowie verstärkt in der Aus- und Weiterbildung thematisiert werden. Um sowohl der Überbelegung in Strafvollzugsanstalten als auch der nicht angemessenen Unterbringung von Personen mit schweren psychischen Störungen entgegenzuwirken, sei die Entstehung neuer Strafvollzugsanstalten bzw. zusätzlicher spezieller Haftplätze bereits in Planung. Der Bundesrat gab in seiner Stellungnahme zudem Auskunft zu den Beschäftigungs- und Kontaktmöglichkeiten in verschiedenen Einrichtungen des Schweizer Freiheitsentzugs und begründete das teilweise kleine Angebot mit dem Mangel an Personal- und Infrastrukturkapazitäten.<sup>15</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 10.12.2021  
LENA BALTISSER

In Erfüllung eines Postulats Caroni (fdp, AG) veröffentlichte der Bundesrat Ende 2021 einen **Bericht zur rechtlichen Ungleichbehandlung von Frauen und Männern im Bundesrecht**. Der Bundesrat hatte dazu ein Rechtsgutachten zu direkter Ungleichbehandlung der Geschlechter in den neun Bänden des Landesrechts erstellen lassen. Eine direkte Ungleichbehandlung wurde dabei als bundesrechtliche Regelung definiert, welche nur ein Geschlecht betrifft oder in welcher die Geschlechter nicht gleich behandelt werden. Unterschieden wurde dabei in gerechtfertigte und nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung – eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung verstosse gegen das Grundrecht der Gleichstellung von Mann und Frau in der BV.

Der Bundesrat erachtete die meisten Ungleichbehandlungen aufgrund von biologischen und funktionalen Unterschieden oder zur Verwirklichung der tatsächlichen Gleichberechtigung als gerechtfertigt. So seien beispielsweise verschiedene Regelungen im Bereich von Schwangerschaft und Mutterschaft biologisch und funktional bedingt und somit weitgehend gerechtfertigt. Weiter seien geschlechtsspezifische Unterschiede im Asylwesen, bei der Förderung von Frauen im Sport und in der Forschung oder aufgrund des Fokus auf Frauen mit einer Behinderung in den Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen für Menschen mit Behinderungen angemessen und tragbar. Im Strafrecht seien beispielsweise der Schwangerschaftsabbruch, die weibliche Genitalverstümmelung oder Kindstötung zu Recht nur auf Frauen bezogen. Ebenfalls als gerechtfertigt erachtete der Bundesrat die primäre Anknüpfung an der Mutter zur Entstehung des Kindesverhältnisses. Hier lag die einzige Unstimmigkeit zwischen dem Bundesrat und dem externen Rechtsgutachten, welches diesen Unterschied als ungerechtfertigt erachtete.

Es gebe aber durchaus einige ungerechtfertigte Unterschiede in bundesrechtlichen Regelungen, erklärte der Bundesrat; diese bedingten möglicherweise eine Anpassung. Nicht gerechtfertigt sei die ausschliessliche Dienstpflicht in der Armee für Männer, zudem könnten das unterschiedliche Rentenalter, die Unterschiede zwischen Witwen- und Witwerrenten, oder die Definition von Vergewaltigung, die nur Frauen als Opfer zulässt, als diskriminierend gewertet werden.

Schliesslich unterstrich der Bundesrat die Bedeutung der Förderung der Gleichstellung von Mann und Frau, zu welcher eben auch die rechtliche Gleichberechtigung gehöre. So habe die Gleichstellungsstrategie 2030 unter anderem zum Ziel, geschlechterdiskriminierende Regelungen im Bundesrecht zu überarbeiten. Der Bundesrat wies zudem darauf hin, dass verschiedene Geschäfte und Reformen hängig seien, durch welche rechtliche Ungleichbehandlungen zwischen Mann und Frau wegfallen könnten. So seien neue Modelle der Dienstpflicht und die obligatorische Teilnahme von Frauen am Orientierungstag der Armee in Prüfung, die Revision des Sexualstrafrechtes sei in der Vernehmlassung und die Reform «AHV 21» könnte eine Angleichung des Rentenalters etablieren.<sup>16</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 15.12.2022  
KARIN FRICK

## Öffentliche Ordnung

Im Dezember 2022 veröffentlichte das Bundesamt für Justiz einen **Bericht zum Verbot von nationalsozialistischen, rassistischen, gewaltverherrlichenden und extremistischen Symbolen**. Bundesrätin Karin Keller-Sutter hatte den Bericht in Reaktion auf mehrere eingereichte Vorstösse zum Thema (Mo. 21.4354, Pa.Iv. 21.524, Pa.Iv. 21.525) anfertigen lassen. Gemäss der aktuellen Rechtslage könne eine öffentliche Verwendung solcher Symbole von der Antirassismus-Strafnorm in Artikel 261bis StGB erfasst werden. Strafflos sei die Verwendung nur, wenn die Symbole ohne Propagandaabsicht – die Absicht, andere Personen von dieser Ideologie überzeugen zu wollen –, in nicht gegen die Menschenwürde verstossender Weise und ohne Diskriminierungs- oder Herabsetzungsabsicht gezeigt würden. Es bestehe diesbezüglich ein weiter Ermessensspielraum, konstatierte das BJ. Im Bericht zeigte das Bundesamt verschiedene Möglichkeiten auf, wie ein weitergehendes Verbot auf Bundes- oder kantonaler Ebene verankert werden könnte. Neben einer Erweiterung von Artikel 261bis StGB um ein explizites Verbot der Verwendung nationalsozialistischer und rassistischer Symbole wäre auch die Schaffung eines neuen Spezialgesetzes denkbar. Dies erlaube eine spezifischere Regelung und die Ahndung von Verstössen im Ordnungsbussenverfahren. Für eine weniger straf- sondern mehr präventionsfokussierte Lösung sah das BJ eine Verankerung im kantonalen Polizeirecht als gangbaren Weg. Ungeachtet der gewählten Variante stelle die Formulierung des Verbots eine Herausforderung dar, so die Schlussfolgerung des Berichts: Das Verbot müsse einerseits bestimmt genug formuliert sein, damit die Bevölkerung weiss, was verboten und was erlaubt ist. Bereits eine Klassifizierung in verbotene und erlaubte Symbole erweise sich allerdings als schwierig, da manche von Extremistinnen und Extremisten verwendete Symbole – etwa Buchstaben- und Zahlenkombinationen – je nach Zusammenhang eine extremistische oder eine alltägliche Bedeutung haben könnten. Weiter müsste die Verwendung zu wissenschaftlichen, schulischen, künstlerischen oder journalistischen Zwecken geregelt werden. Andererseits müsste die Verbotsnorm offen genug formuliert sein, damit die Gerichte die Aktualität und den Kontext des Einzelfalls berücksichtigen können.

In einer Medienmitteilung, aus der etwa die Aargauer Zeitung zitierte, betonten die beiden jüdischen Dachverbände SIG und PLJS, dass in dieser Frage dringender Handlungsbedarf bestehe. Das geltende Recht habe Lücken, die gezielt ausgenutzt würden. Sie forderten Bundesrat und Parlament auf, rasch ein Verbot von nationalsozialistischen Symbolen umzusetzen, denn bei der Verwendung dieser Symbole dürfe es keinen Graubereich mehr geben.<sup>17</sup>

## Innere Sicherheit

In Erfüllung des von Marcel Dobler (fdp, SG) übernommenen Postulats Vitali (dfp, LU) veröffentlichte der Bundesrat im Herbst 2023 einen **Bericht**, in dem er allfälligen **Handlungsbedarf zur Verbesserung der Verhältnismässigkeit im BÜPF** prüfte. Das Postulat hatte Massnahmen gefordert, um die Umsetzung der Überwachungsmassnahmen für Anbieterinnen von Dienstleistungen im Fernmeldebereich (FDA) verhältnismässig ausfallen zu lassen. Der Bundesrat hielt fest, dass die rechtlichen Grundlagen für den Schutz von kleinen und mittleren Anbieterinnen vor teuren Investitionen ausreichend seien, denn das BÜPF auferlege den FDA lediglich umfassende Auskunftspflicht und Überwachungspflichten und ermögliche es insbesondere KMU, sich von der Pflicht zur aktiven Überwachungsbereitschaft zu befreien. Nur Duldungspflichten hätten zudem Anbieterinnen abgeleiteter Kommunikationsdienste (AAKD), welche beispielsweise Apps zur Videotelefonie oder Nachrichtenübermittlung anbieten. Der Bundesrat schloss daraus, dass auf Gesetzesstufe kein Handlungsbedarf bestehe und lehnte den Vorschlag des Postulats ab, die AAKD vom BÜPF auszuschliessen. Dies hätte schwerwiegende Folgen für die Strafverfolgung und die öffentliche Sicherheit, so die Einschätzung der Regierung. Sie sehe jedoch in der Verordnung über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VÜPF) Handlungsbedarf. Dort sollen anlässlich einer laufenden Revision die Kriterien für die Pflichtenreduktion von FDA sowie die erweiterten Pflichten der AAKD angepasst und überdies überprüft werden, ob eine ebensolches «Up- und Downgrade» auch automatisch erfolgen könne, um die finanziellen Kosten für KMU gering zu halten.<sup>18</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 18.10.2023  
LUKAS LÜTOLF

**BERICHT**DATUM: 15.11.2023  
LUKAS LÜTOLF

In Erfüllung eines Postulates der SiK-SR legte der **Bundesrat** im November 2023 einen **Bericht** vor, in dem er sich mit der Frage auseinandersetzte, welche strafrechtlichen, öffentlich-rechtlichen und präventiv-polizeilichen Möglichkeiten und Herausforderungen bestehen, um gegen **Hassrede** vorzugehen. Er kam zum Schluss, dass in der Schweiz das Strafrecht die meisten Möglichkeiten biete, um gegen Hassrede vorzugehen, und zwar unabhängig davon, ob diese online oder offline stattfindet. Hassrede stelle allerdings kein im schweizerischen Recht verwendeter Begriff dar, sodass unterschiedliche Bestimmungen – Gewaltdarstellungen (Art. 135 StGB), Ehrverletzungen (Art. 173 ff. StGB), Drohung (Art. 180 StGB), Nötigung (Art. 181 StGB), Verbrechen oder Vergehen gegen den öffentlichen Frieden (Art. 258 ff. StGB), davon insb. die öffentliche Aufforderung zur Gewalt (Art. 259 StGB), sowie Diskriminierung und Aufruf zu Hass (Art. 261bis StGB) – Anwendung finden könnten. Sowohl im Straf- als auch im Zivilrecht sei die Rechtsdurchsetzung mangels Zugriff auf benötigte (digitale) Daten, welche sich oft auf Servern im Ausland befänden, allerdings schwierig. Der Bundesrat habe im April 2023 aufgrund seines Berichts «Intermediäre und Kommunikationsplattformen: Auswirkungen auf die öffentliche Kommunikation und Ansätze einer Governance» das BAKOM beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage zur Regulierung von Kommunikationsplattformen auszuarbeiten. Zudem arbeite der Bundesrat aktuell an der Umsetzung der Motion 18.3592, die den Informationsaustausch unter den Polizeibehörden der Kantone und des Bundes vereinfachen soll. Verbesserungen seien zudem beim Bedrohungsmanagement angezeigt, damit Hass und Hetze besser erkannt und bekämpft werden könnten. Nicht zuletzt enthalte auch das Bundesgesetz über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele Verpflichtungen zur Errichtung von Meldesystemen, die die Verbreitung und Sichtbarkeit von Hassrede eindämmen helfen könnten. Über die im Bericht erwähnten Massnahmen hinaus sah der Bundesrat derzeit keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf.<sup>19</sup>

---

1) APS-Zeitungsanalyse 2020 – Rechtsordnung

2) APS-Zeitungsanalyse 2021 – Rechtsordnung

3) Bericht BR vom 9.12.22; Medienmitteilung BR vom 9.12.22

4) APS-Zeitungsanalyse 2022 – Rechtsordnung

5) APS-Zeitungsanalyse 2023 – Rechtsordnung

6) Bund, 19.4. und 29.4.94; TA, 19.4. und 10.5.94; 24 Heures, 19.4.94; BaZ, 27.4., 29.4. und 16.5.94; NZZ, 10.6.94.

7) NZZ, 16.7., 17.10.14.

8) Bericht des Bundesrates vom 28.1.15; Medienmitteilung des Bundesrates vom 28.1.15

9) AB NR, 2016, S. 912 ff.; BBl, 2016, S. 2914 ff.; Bericht BR vom 1.7.15

10) AB NR, 2017, S. 1022 ff.; BBl, 2017, S. 2886 f.; Weber et al. (2015). Evaluation des Opferhilfegesetzes.

11) Bericht zur Mo. 16.3002; Medienmitteilung BJ vom 20.11.18; TA, 21.11.18

12) Bericht GPK-SR vom 27.8.19; Bericht PVK vom 14.2.19; Medienmitteilung GPK-SR vom 30.8.19; TG, 31.8.19

13) Bericht BR vom 25.11.20; Medienmitteilung EJPD vom 25.11.20

14) Bericht BR vom 19.10.22; Medienmitteilung BR vom 19.10.22

15) Bericht CPT und Stellungnahme BR vom 17.6.16; Medienmitteilung BR vom 23.6.16; AZ, 8.4.16; So-Bli, 18.9.16; SGT, 18.10.16

16) Bericht BR vom 10.12.21; Medienmitteilung BR vom 10.12.21

17) Bericht BJ vom 15.12.22; Medienmitteilung BJ vom 15.12.22; AZ, Lib, 16.12.22

18) Bericht BR vom 18.10.23; Medienmitteilung BR vom 18.12.23

19) Bericht Bundesrat 15.11.23; Medienmitteilung BR vom 15.11.23