

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	20.04.2024
Thema	Rechtsordnung
Schlagworte	Grundrechte
Akteure	Zopfi, Mathias (gp/verts, GL) SR/CE
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2024

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Frick, Karin

Bevorzugte Zitierweise

Frick, Karin 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Rechtsordnung, Grundrechte, 2020 - 2023*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 20.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Rechtsordnung	1
Strafrecht	1
Privatrecht	1
Öffentliche Ordnung	2
Innere Sicherheit	3

Abkürzungsverzeichnis

SPK-SR	Staatspolitische Kommission des Ständerats
SiK-SR	Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates
RK-SR	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention

CIP-CE	Commission des institutions politiques du Conseil des États
CPS-CE	Commission de la politique de sécurité du Conseil des États
CAJ-CE	Commission des affaires juridiques du Conseil des États
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Rechtsordnung

Strafrecht

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 01.07.2022
KARIN FRICK

Öffentliche Aufrufe zum Ungehorsam gegen militärische Befehle, zur Dienstverletzung, Dienstverweigerung oder zum Ausreissen sollen nicht mehr strafbar sein. Eine parlamentarische Initiative Zopfi (gp, GL) verlangte, dass Strafgesetzbuch und Militärstrafgesetz entsprechend angepasst werden. Seit der Einführung des Zivildienstes seien die genannten Straftatbestände nicht mehr relevant und schränkten die Meinungsäusserungsfreiheit unnötig ein, so die Begründung. Die RK-SR kam ebenfalls zum Schluss, dass die einschlägigen Artikel nicht mehr zeitgemäss seien, und gab der Initiative im Sommer 2022 einstimmig (bei zwei Enthaltungen) Folge.¹

POSTULAT
DATUM: 27.09.2022
KARIN FRICK

Die parlamentarische Initiative 20.504 zur Strafbarkeit von Folter habe ihn, so erklärte Ständerat Mathias Zopfi (gp, GL) seine Beweggründe im Ständeratsplenum, zur Feststellung veranlasst, dass die darin aufgezeigte Strafbarkeitslücke nicht nur die Folter betreffe: Auch andere **vorsätzliche Verstösse gegen Bestimmungen des zwingenden Völkerrechts** – beispielsweise Sklaverei oder illegale Rückschiebungen – könnten im geltenden Recht nur geahndet werden, wenn sie im Zusammenhang eines bewaffneten Konflikts stehen. Ein Straftatbestand für Verstösse gegen zwingendes Völkerrecht ohne Zusammenhang mit einem bewaffneten Konflikt fehle in der Schweizer Rechtsordnung allerdings. Mit einem Postulat forderte Zopfi den Bundesrat daher auf zu prüfen, ob diese Strafbarkeitslücken tatsächlich bestehen, und darzulegen, wie sie allenfalls durch Anpassungen im Strafrecht geschlossen werden könnten. Der Bundesrat beantragte das Postulat zur Annahme, obgleich er keine solchen Strafbarkeitslücken erkenne, wie er in seiner Stellungnahme ausführte. Verbrechen gegen die Menschlichkeit seien nicht nur im Kontext eines bewaffneten Konflikts, sondern auch im Rahmen eines ausgedehnten und systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung strafbar. Ausserdem richte sich das zwingende Völkerrecht nicht in erster Linie an Individuen, sondern an Staaten. Dennoch erklärte sich die Regierung bereit, die aufgeworfenen Fragen zu prüfen, damit sichergestellt sei, dass das schweizerische Strafrecht «eine effektive Umsetzung des geltenden Völkerrechts» erlaube. In der Herbstsession 2022 überwies der Ständerat das Postulat stillschweigend.²

Privatrecht

MOTION
DATUM: 16.12.2021
KARIN FRICK

Mittels Motion verlangte Ständerat Thomas Minder (parteilos, SH), dass **Namensänderungen für Personen mit Landesverweis verunmöglicht** werden sollen. Die Möglichkeit zur Namensänderung werde von verurteilten Straftäterinnen und Straftätern genutzt, um sich wieder eine «reine Weste» zu geben. Bei Personen mit Landesverweis sei das Argument, die Namensänderung sei notwendig, um die Resozialisierung in der Gesellschaft zu ermöglichen, allerdings nicht anwendbar. Sie müssten die Schweiz ohnehin verlassen, weshalb in solchen Fällen das öffentliche Sicherheitsinteresse höher zu gewichten sei als das individuelle Interesse der verurteilten Person, begründete der Motionär sein Anliegen. Der Bundesrat zeigte sich in seiner Stellungnahme bereit, das Anliegen «unter dem Vorbehalt der Wahrung der Grundrechte der betroffenen Person» umzusetzen, und beantragte die Motion zur Annahme.

Im Ständerat wurde der Vorstoss in der Wintersession 2021 vor allem vor dem Hintergrund diskutiert, dass die Schaffhauser Behörden dem verurteilten und mit Landesverweis belegten Dschihadisten Osama M. eine Namensänderung bewilligt hatten, wie Motionär Minder schilderte. Sein Schaffhauser Ratskollege Hannes Germann (svp, SH) erklärte weiter, dass es so «einem Mann mit äusserst grossem Gefährdungspotenzial [...] beinahe gelungen [wäre], eine neue Identität zu bekommen», da er «im Strafregister [fast] irgendwo zwischen Stuhl und Bank verschwunden» wäre. Der Staat müsse künftig vermeiden, dass es zu einem solchen «Fast-Super-GAU» kommen könne, appellierte er an die anwesende Bundesrätin Karin Keller-Sutter. Die Grüne Ständerätin Lisa Mazzone (gp, GE) beantragte die Ablehnung der Motion. Sie warnte davor, aufgrund eines Einzelfalls zu legiferieren, und betonte, dass sie nicht

einsehe, weshalb in dieser Frage zwischen Verurteilten mit und ohne Landesverweis unterschieden werden sollte; eine solche Ungleichbehandlung sei nicht gerechtfertigt und verletze den Verfassungsgrundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz. Wenn es tatsächlich ein Problem sei, dass ein Strafregistereintrag «bei einem Namenswechsel einfach verschwinden kann», dann sei das nicht nur bei Personen mit Landesverweis ein Problem, pflichtete Mathias Zopfi (gp, GL) seiner Fraktionskollegin bei. Bundesrätin Karin Keller-Sutter bekräftigte den Willen des Bundesrates, die geforderte Anpassung vorzunehmen, unter dem Aspekt der öffentlichen Sicherheit: «Wenn jemand unter einer neu angenommenen Identität eine Gefährdung darstellt, dann ist das eine Gefährdung zu viel.» Mit 28 zu 13 Stimmen bei 2 Enthaltungen nahm die Ständekammer die Motion an.³

Öffentliche Ordnung

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 07.03.2023
KARIN FRICK

Als vorberatende Kommission des Erstrates befasste sich im Februar 2023 die SPK-SR mit dem **Bundesgesetz über das Verbot der Verhüllung des Gesichts (BVVG)**. Sie trat zunächst mit 6 zu 4 Stimmen bei 3 Enthaltungen auf das Geschäft ein und beriet es im Detail. In der Gesamtabstimmung lehnte sie die Vorlage dann jedoch mit Stichentscheid des Präsidenten Mathias Zopfi (gp, GL) bei 5 zu 5 Stimmen und 3 Enthaltungen ab. Die Kommissionsmehrheit war der Ansicht, dass die Umsetzung des in der Bundesverfassung verankerten Gesichtsverhüllungsverbots in die Zuständigkeit der Kantone falle, da es sich um eine Frage der öffentlichen Sicherheit und Ordnung handle. Dass sich der Bundesrat hier auf seine Strafrechtskompetenz stütze, sei nicht angebracht, weil nicht die Bestrafung im Vordergrund stehe.

Für den **Ständerat** war der Ablehnungsentscheid seiner Kommission in der Gesamtabstimmung mit einem Antrag auf Nichteintreten gleichzusetzen. Dem gegenüber stand ein Einzelantrag Chiesa (svp, TI) auf Eintreten. Die kleine Kammer führte in der Frühjahrssession 2023 also die **Eintretensdebatte** zum Geschäft. Kommissionspräsident Mathias Zopfi stellte klar, es sei nicht der Wille der Kommission, das Verhüllungsverbot nicht umzusetzen. Alleine aus der Tatsache, dass es sich um eine Bestimmung der Bundesverfassung handle, lasse sich aber keine Bundeskompetenz begründen, legte er die Position der knappen Kommissionsmehrheit dar. Das Gesichtsverhüllungsverbot sei eine «Bestimmung über das Auftreten im öffentlichen Raum und die Sicherheit» und damit «Sache der Kantone», so Zopfi. Die Zuständigkeit des Bundes auf Basis der Strafrechtskompetenz sei ein «Gewürge», pflichtete Kommissionskollege Andrea Caroni (fdp, AR) bei. Weiter erinnerte Kommissionspräsident Zopfi daran, dass der Bundesrat selbst vor der Volksabstimmung stets betont habe, für die Umsetzung der Verfassungsbestimmung seien dereinst die Kantone zuständig. «Der Föderalismus sollte in der Kammer der Kantone schon so fundiert verankert sein, dass er nicht beim kleinsten oder einem mittelgrossen politischen Gegenwind einknickt», redete er seinen Ratskolleginnen und -kollegen ins Gewissen.

Auf der anderen Seite argumentierte Antragsteller Marco Chiesa, es sei «von kapitaler Wichtigkeit», dass es eine schweizweit einheitliche Regelung gebe. Das sei, was die Initiantinnen und Initianten erwartet hätten und was von der Mehrheit der Schweizer Stimmbevölkerung beschlossen worden sei. Mit einem «komplexen Flickenteppich von kantonalen Normen» sei niemandem gedient, stiess Fraktionskollege Werner Salzmann (svp, BE) ins selbe Horn. Kommissionsmitglied Daniel Fässler (mitte, AI), der sich ebenfalls für Eintreten aussprach, merkte an, dass der Spielraum für kantonal unterschiedliche Regelungen im Hinblick auf die streng definierten Ausnahmen ohnehin klein sei, weshalb eine kantonale Umsetzung keinen Sinn mache. Der Parteilose Thomas Minder (SH), der für die SVP-Fraktion in der SPK-SR sitzt, warf der Kommissionsmehrheit vor, ein «Schwarzpeterspiel» zu spielen und die «heisse Kartoffel» an die Kantone abschieben zu wollen. Er fühlte sich an die «materielle Nichtumsetzung» der Masseneinwanderungsinitiative erinnert und warnte, der Burka-Initiative drohe bei einem Nichteintreten nun eine «formelle Nichtumsetzung». Abschliessend plädierte auch Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider für Eintreten. Sie rief dem Rat in Erinnerung, dass sich in der Vernehmlassung nur ein Kanton gegen den Gesetzesvorschlag ausgesprochen hatte. Das Gesetz garantiere eine einheitliche Umsetzung der Verfassungsbestimmung im ganzen Land und bringe das Gesichtsverhüllungsverbot ins Gleichgewicht mit den verfassungs- und menschenrechtlichen Anforderungen an die Einschränkung von Grundrechten. Die Ständekammer stimmte schliesslich mit 27 zu 15 Stimmen bei einer Enthaltung für Eintreten, wobei sich die Ratslinke sowie einige vereinzelte Stimmen aus FDP und Mitte dagegen stellten. Damit geht das Geschäft noch einmal an die Kommission zur Detailberatung.⁴

In der Sommersession 2023 beriet der Ständerat als **Erstrat** das **Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot**, mit dem die 2021 angenommene Volksinitiative für ein Verhüllungsverbot umgesetzt werden sollte. Nachdem die kleine Kammer im März entgegen dem Antrag ihrer SPK auf den Entwurf eingetreten war, hatte die Kommission sich erneut mit der Vorlage beschäftigt und beantragte ihrem Rat nun die Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates. Im Ständeratsplenum blieb die SVP-Fraktion mit ihren Anträgen für eine Verschärfung der Bestimmungen ebenso erfolglos wie das links-grüne Lager mit Anträgen für eine Lockerung. So sprach sich die Ständekammer dagegen aus, dass das Verhüllungsverbot auch in Gemeinschaftsräumen von Mietshäusern gelten soll, wie es eine Minderheit Minder (parteilos, SH) beantragte. Wie vom Bundesrat angedacht, soll die Gesichtsverhüllung nur an öffentlichen oder der Öffentlichkeit zugänglichen Orten verboten werden. Das Verbot schütze das gesellschaftliche Zusammenleben, erklärte Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider, es garantiere nicht das Recht, im Privatleben nie auf eine verschleierte Person zu treffen. Ebenso lehnte es die Kantonskammer ab, das Bewilligungsverfahren für Gesichtsverhüllungen strenger zu reglementieren, wie es eine weitere Minderheit Minder vorschlug. Damit würde zu stark in die kantonale Organisation eingegriffen, argumentierte Kommissionsprecher Mathias Zopfi (gp, GL). Andererseits wollte der Ständerat die Ausnahmebestimmungen auch nicht erweitern, wie es eine Minderheit Stöckli (sp, BE) forderte. Durch eine Ausnahme für «achtenswerte Gründe» – wie sie die Kantone Bern und St. Gallen bereits kennen – wollte die linke Minderheit sicherstellen, dass Demonstrantinnen und Demonstranten sich verhüllen dürfen, um ihre Persönlichkeitsrechte zu schützen, etwa bei Demonstrationen gegen häusliche Gewalt oder Kundgebungen der Anonymen Alkoholiker. Obwohl auch der Bundesrat den Vorschlag unterstützte, fand er in der Ständekammer keine Mehrheit. Letztere war der Ansicht, dass die Ergänzung nicht nötig sei, weil die Verhüllung aus Sicherheitsgründen auch die Sicherheit vor Repressionen umfasse, wie Berichterstatter Zopfi ausführte. Zuletzt stimmte die bürgerlich geprägte Mehrheit in der Kantonskammer gegen einen Antrag Mazzone (gp, GE), der die Maximalbusse von CHF 1000 auf CHF 200 senken wollte. In der Gesamtabstimmung verabschiedete der Ständerat den unveränderten Entwurf mit 36 gegen 8 Stimmen. Letztere stammten aus dem links-grünen Lager.⁵

Innere Sicherheit

Nachdem die SiK-SR das **Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Terrorismusbekämpfung (PMT)** unter Berücksichtigung eines Mitberichts der RK-SR erneut beraten, ihren Standpunkt aber nur minimal angepasst hatte, widmete sich in der Frühjahrssession 2020 der Ständerat als **Erstrat** dem Geschäft. Wie Kommissionsprecher Daniel Jositsch (sp, ZH) einleitend anmerkte, habe die sicherheitspolitische Kommission weitgehend das Konzept des Bundesrates übernommen. Die beiden Streitpunkte der Vorlage waren der Hausarrest und die Altersgrenze für die Massnahmen.

Beim Hausarrest, der als ultima ratio dienen soll, wenn andere, mildere präventiv-polizeiliche Massnahmen wie ein Kontakt- oder Rayonverbot nicht gewirkt haben, sah der Entwurf des Bundesrates die Möglichkeit zur Gewährung von Ausnahmen aus medizinischen Gründen, zu Erwerbs- und Bildungszwecken, zur Ausübung der Glaubensfreiheit und zur Wahrnehmung von familiären Verpflichtungen vor. Während die grosse Mehrheit der konsultierten RK-SR dieses Konzept unterstützt hatte, beantragte die Mehrheit der vorberatenden SiK-SR die Streichung aller Ausnahmegründe bis auf die medizinischen Gründe. Sie wollte der Öffentlichkeit den bestmöglichen Schutz vor gefährlichen Personen bieten, denn Hausarrest komme überhaupt erst in Frage, wenn von einer Person eine konkrete Gefahr ausgehe und diese gegen mildere Massnahmen bereits verstossen habe. Eine Minderheit Dittli (fdp, UR) beantragte hingegen, bei der bundesrätlichen Version zu bleiben, da Ausnahmen einerseits nur aus wichtigen Gründen gewährt werden könnten und somit kein genereller Anspruch darauf bestehe und da andererseits der Verzicht auf diese Möglichkeiten den Hausarrest einer Präventivhaft sehr nahe kommen lasse, was im Hinblick auf die EMRK problematisch wäre. Bundesrätin Karin Keller-Sutter betonte, dass der Hausarrest, um die Verhältnismässigkeit zu wahren, die Kontakte zur Aussenwelt und das soziale Leben nicht unnötig einschränken dürfe und dass sie überdies durch die Ausnahmen keine Sicherheitslücken befürchte. Weiter sah der Entwurf des Bundesrates vor, den Hausarrest auf maximal neun Monate zu begrenzen, was auch eine Minderheit Juillard (cvp, JU) so handhaben wollte. Die Kommissionmehrheit schlug ihrem Rat stattdessen eine unbegrenzte Verlängerungsmöglichkeit vor, mit dem Argument, die Massnahme müsse so lange aufrechterhalten werden können, bis die betroffene Person nicht mehr gefährlich sei.

Justizministerin Keller-Sutter erachtete die unbefristete Dauer jedoch als nicht verhältnismässig und wahrscheinlich auch nicht EMRK-konform. In beiden Fragen folgte die Ratsmehrheit schliesslich den Minderheitsanträgen und liess es beim bundesrätlichen Entwurf bewenden.

Diskussionsbedarf bestand zum Zweiten noch bei der Frage, auf Personen welchen Alters die präventiv-polizeilichen Massnahmen angewendet werden können. Während der Bundesrat eine Altersgrenze von 15 Jahren für den Hausarrest und von 12 Jahren für die übrigen Massnahmen vorgesehen hatte, beantragte eine Minderheit Zopfi (gp, GL), die Grenze für alle PMT-Massnahmen bei 18 Jahren festzulegen, blieb damit jedoch chancenlos. Die Ratsmehrheit blieb auch hier bei der bundesrätlichen Version, weil durchaus auch Minderjährige radikalisiert sein und terroristische Aktivitäten planen oder ausführen könnten, so die Argumentation der Justizministerin. Sie versicherte gleichzeitig, dass bei Minderjährigen in der Interessenabwägung erzieherischen und Kinderschutzmassnahmen grundsätzlich Vorrang vor präventiv-polizeilichen Massnahmen beigemessen werde.

In den grossen Streitpunkten auf der Linie des Bundesrates verbleibend hiess der Ständerat die Vorlage in der Gesamtabstimmung mit 35 zu 5 Stimmen bei 2 Enthaltungen gut und stimmte der Abschreibung diverser Vorstösse stillschweigend zu.⁶

1) Medienmitteilung RK-SR vom 1.7.22; Pa.Iv. 21.464

2) AB SR, 2022, S. 957; Po. 22.3857

3) AB SR, 2021, S. 1411 ff.; Mo. 21.4183

4) AB SR, 2023, S. 121 ff.; Medienmitteilung SPK-SR vom 22.2.23; 24H, CdT, Lib, TA, 8.3.23

5) AB SR, 2023, S. 453 ff.; 24H, CdT, LT, Lib, TA, 6.6.23

6) AB SR, 2020, S. 83 ff.; Medienmitteilung SiK-SR vom 18.2.20; AZ, Blick, CdT, NZZ, 10.3.20