

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	24.04.2024
Thema	Rechtsordnung
Schlagworte	Ausländische Bevölkerung, Strafrecht
Akteure	Rutz, Gregor (svp/udc, ZH) NR/CN, Jositsch, Daniel (sp/ps, ZH) SR/CE
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2022

Impressum

Herausgeber

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

Beiträge von

Frick, Karin
Heer, Elia

Bevorzugte Zitierweise

Frick, Karin; Heer, Elia 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Rechtsordnung, Ausländische Bevölkerung, Strafrecht, 2016 - 2021*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.
www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 24.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Rechtsordnung	1
Äussere Sicherheit	2
Strafrecht	3
Grundrechte	11
Kriminalität	12

Abkürzungsverzeichnis

EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
SPK-SR	Staatspolitische Kommission des Ständerats
SiK-SR	Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates
RK-SR	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
RK-NR	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
StPO	Strafprozessordnung
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
BV	Bundesverfassung
DNA	Desoxyribonukleinsäure (engl.: deoxyribonucleic acid)
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
Dienst ÜPF	Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr

DFJP	Département fédéral de justice et police
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
CAJ-CN	Commission des affaires juridiques du Conseil national
CrEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CPP	Code de procédure pénale
CP	Code pénal suisse
Cst	Constitution fédérale
ADN	Acide désoxyribonucléique
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
Service SCPT	Service surveillance de la correspondance par poste et télécommunication

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Rechtsordnung

Rechtsordnung

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 25.05.2020
KARIN FRICK

Die Rechtskommission des Nationalrates gab im Februar 2020 einstimmig einer parlamentarischen Initiative Rutz (svp, ZH) Folge, die zur Verbesserung der öffentlichen Sicherheit die **Redlichkeitskultur im Schweizer Recht verankern** wollte. Als Redlichkeitskultur wird gemäss der Begründung der Initiative der Ansatz verstanden, bei einem Vorfall – typischerweise einem Unfall oder Beinahe-Unfall in der Luftfahrt – nicht einfach die Person zu bestrafen, die den letzten Fehler in der Kette begangen hat, sondern stattdessen die Schwachstellen im System zu suchen, durch deren Verzahnung das Ereignis kumulativ herbeigeführt wurde. Dieses Prinzip soll optimale Rahmenbedingungen dafür schaffen, dass aus Fehlern gelernt und die Sicherheit ständig verbessert werden kann, indem es Einzelpersonen zu sicherheitsbezogenen Meldungen ermutigt. Mit einer Reihe vorgeschlagener Gesetzesänderungen, unter anderem im Strafgesetzbuch, wollte der Initiant sicherstellen, dass der Grundsatz nicht nur in der Aviatik gilt, sondern überall, wo gesetzliche Meldesysteme zur Verbesserung der Sicherheit bestehen.

Die ständerätliche Rechtskommission lehnte die Initiative im Mai desselben Jahres jedoch mit 7 zu 4 Stimmen bei 2 Enthaltungen ab, da sie die parlamentarische Initiative nicht als den richtigen Weg für das Anliegen erachtete. Sie verabschiedete stattdessen ein Postulat (Po. 20.3463) mit dem Auftrag an den Bundesrat, die Verankerung der Redlichkeitskultur im Schweizer Recht zu prüfen.¹

POSTULAT
DATUM: 23.09.2020
KARIN FRICK

In der Herbstsession 2020 überwies der Ständerat stillschweigend ein Postulat seiner Rechtskommission zur Einführung der **Redlichkeitskultur im Schweizer Recht**. Darunter wird der Ansatz verstanden, dass bei einem Vorfall – typischerweise einem Unfall oder Beinahe-Unfall in der Luftfahrt – nicht die Einzelpersonen für die Fehler bestraft, sondern die Schwachstellen in der Organisation aufgedeckt werden sollen, die kumulativ zum Ereignis geführt haben. Mit der Überweisung des Postulats erhielt der Bundesrat den Auftrag, zu prüfen, wie dieses generelle Prinzip in hochsicherheitsrelevanten Bereichen wie der Luftfahrt oder dem Gesundheitswesen verankert werden könnte. Die Kommission hatte das Postulat eingereicht, weil sie das Anliegen einer entsprechenden parlamentarischen Initiative Rutz (svp, ZH; Pa.lv. 19.478) für unterstützungswürdig hielt, die mit der Initiative angestrebte Umsetzung jedoch als problematisch erachtete. Gemäss geltender Rechtsprechung könne eine Person, die sich mit einer Fehlermeldung selbst belaste, auf dieser Grundlage strafrechtlich verfolgt werden, erklärte Kommissionssprecher Daniel Jositsch (sp, ZH) den Stein des Anstosses. Als Lösung hatte die parlamentarische Initiative vorgesehen, unter bestimmten Umständen auf die Strafverfolgung zu verzichten. Dies liefe in der Ansicht der Kommission aber den Interessen der Strafverfolgung, insbesondere der Rechtsgleichheit und dem Anspruch der Opfer auf Durchsetzung des Strafrechts sowie auf Schadenersatz, zuwider. Mit dem Postulat soll nun aufgezeigt werden, wie die Redlichkeitskultur verankert werden könnte, ohne mit dem Strafrecht in Konflikt zu kommen.²

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 09.03.2021
KARIN FRICK

Nachdem der Ständerat im Herbst 2020 dem Postulat ihrer Schwesterkommission (Po. 20.3463) zugestimmt hatte, entschied die RK-NR im Februar 2021, ihrem Rat die Ablehnung der parlamentarischen Initiative Rutz (svp, ZH) zur **Verankerung der Redlichkeitskultur im Schweizer Recht** zu beantragen. In ihrem Bericht unterstrich sie die Wichtigkeit des Anliegens, hielt es jedoch für angezeigt, den Postulatsbericht abzuwarten und vorerst nicht selber tätig zu werden. Daraufhin zog der Initiant in der Frühjahrsession sein Begehren zurück.³

Äussere Sicherheit

Der Ständerat befasste sich in der Wintersession 2019 als Erstrat mit dem Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll sowie über die **Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität**. Das Übereinkommen verbietet einerseits Dschihad-Reisen sowie die Rekrutierung und Ausbildung von Terroristinnen und Terroristen und strebt andererseits Verbesserungen in der internationalen Zusammenarbeit in den Bereichen Rechtshilfe und Auslieferung an. Die Umsetzung dieser Bestimmungen macht eine Anpassung des schweizerischen Strafrechts und weiterer Gesetze notwendig. Die Kantonskammer trat oppositionslos auf das Geschäft ein, gab sodann aber mit 33 zu 12 Stimmen einem Einzelantrag Rieder (cvp, VS) auf **Rückweisung** des Geschäfts an die Kommission statt. Damit wurde die SiK-SR beauftragt, das Geschäft unter Einbezug eines Mitberichts der RK-SR erneut zu beraten. Da das Geschäft mit dem Ziel der Terrorismusbekämpfung zwar unbestritten die Sicherheitspolitik, mit der Umsetzung im Strafrecht aber auch die traditionelle Domäne der Rechtskommission betreffe, handle es sich um eine «Schnittstellenproblematik» zwischen den beiden Kommissionen, waren sich sowohl SiK-Berichterstatter Daniel Jositsch (sp, ZH) als auch Antragssteller und RK-Mitglied Rieder einig. Die ständerätliche Rechtskommission solle die strafrechtlichen Massnahmen unter dem Aspekt des Rechtsschutzes, u.a. des Grundrechts- und des Menschenrechtsschutzes, der Bürgerinnen und Bürger beurteilen, und so das Gesamtbild der Vorlage ergänzen. Stein des Anstosses war die Kritik des Anwaltsverbands gewesen, dass mit der angedachten Dynamisierung der Rechtshilfe die Staatsanwältinnen und -anwälte künftig vorzeitig und ohne richterliche Überprüfung Informationen an ausländische Ermittlungsbehörden weitergeben dürften, und zwar nicht nur bei Terrorismus, sondern auch bei anderen Straftaten, die Rechtshilfe erlauben.⁴

Nachdem beide Räte den Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung des Europarats-Übereinkommens zur Terrorismusverhütung und des dazugehörigen Zusatzprotokolls sowie über die **Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität** einmal beraten hatten, wies die Vorlage noch zwei inhaltliche **Differenzen** auf. Die erste betraf die explizite Ausnahme der Tätigkeit humanitärer Organisationen aus dem Straftatbestand der organisierten Kriminalität, die zweite die Voraussetzungen für die dynamische Rechtshilfe.

Der Ständerat behielt in der Herbstsession 2020 zunächst beide Differenzen bei, wobei er dem Nationalrat in der Frage der Ausnahme für humanitäre Organisationen ein Stück weit entgegenkam. Die Ratsmehrheit gewichtete die Gefahr der Kriminalisierung von humanitären Aktionen höher als jene, dass die Unterstützung einer kriminellen oder terroristischen Organisation als humanitäre Hilfe getarnt werden könnte und folgte mit 23 zu 17 Stimmen bei einer Enthaltung einer Minderheit Juillard (cvp, JU), die das Anliegen des Nationalrats aufnahm, aber neu formulierte und das IKRK nicht mehr explizit nannte. Die vorzeitige Übermittlung von Informationen und Beweismitteln an ausländische Ermittlungsbehörden (sogenannte dynamische Rechtshilfe) wollte die Ständekammer im Gegensatz zum Nationalrat aber nicht generell, wenn die ausländischen Ermittlungen sonst unverhältnismässig erschwert würden, sondern nur zur Abwendung schwerer und unmittelbarer Gefahr für Leib und Leben sowie nur nach schriftlicher Verpflichtung der ausländischen Behörden, sich an die Einschränkungen zur Verwendung der übermittelten Informationen zu halten, erlauben. Damit liess der Ständerat seine Kommissionsmehrheit mit 23 zu 19 Stimmen und einer Enthaltung auch hier im Regen stehen und hielt an seinem letzten Beschluss fest, wie es eine Minderheit Zopfi (gp, GL) beantragt hatte.

Der Nationalrat konnte mit der Version des Ständerates indes wenig anfangen und entschied mit 111 zu 75 Stimmen bei 9 Enthaltungen, an seiner Ausnahmenorm für humanitäre Organisationen, die das IKRK beispielhaft erwähnt, festzuhalten. Bundesrätin Karin Keller-Sutter hatte sich abermals für die gänzliche Streichung der Bestimmung ausgesprochen und gewarnt, die explizite Ausnahme humanitärer Organisationen könnte ungewollt zur Straflosigkeit führen – etwa wenn ein Fahrer einer humanitären Organisation nicht nur Personen transportiere, sondern auch Waffen für eine Konfliktpartei schmuggle –, blieb damit jedoch Ruferin in der Wüste. Allerdings bewegte sich die grosse Kammer bei der zweiten Differenz etwas auf ihre Schwesterkammer zu, indem sie die dynamische Rechtshilfe auf Fälle von organisierter Kriminalität oder Terrorismus beschränkte. Die darüber hinausgehenden Einschränkungen des Ständerates waren indes gar nicht zur Diskussion gestanden; der Kompromissvorschlag der Kommissionsmehrheit setzte sich mit 140 zu 55 Stimmen

gegen eine Minderheit Addor (svp, VS) durch, die beim Entwurf des Bundesrats bleiben wollte. Justizministerin Keller-Sutter erklärte ihre Unterstützung für die Mehrheit «im Sinne der Differenzvereinbarung», bedauerte aber, dass die dynamische Rechtshilfe damit in wichtigen Kriminalitätsfeldern wie Drogenhandel, Geldwäscherei und bei Sexualdelikten ausgeschlossen sei.

Da sich die beiden Räte nun in beiden Streitpunkten einen Schritt näher gekommen waren, unterstützte die SiK-SR die vorliegende «Einigungsversion», wie Kommissionssprecher Daniel Jositsch (sp, ZH) erklärte. Sie beantragte ihrem Rat, beide Differenzen auszuräumen, was dieser dann auch stillschweigend tat. In den **Schlussabstimmungen** wurde der Bundesbeschluss vom Nationalrat mit 128 zu 34 Stimmen bei 34 Enthaltungen und vom Ständerat mit 37 zu 5 Stimmen bei 2 Enthaltungen angenommen. Die Fraktionen der SP und der Grünen vertraten damit auch hier konsequent ihren bereits in der Eintretensdebatte geäußerten Standpunkt, für die Einführung des Gesinnungsstrafrechts, die ihrer Ansicht nach mit dem Verbot des Anwerbens, Ausbildens und Reisens im Hinblick auf eine terroristische Straftat erfolge, nicht Hand zu bieten.⁵

Strafrecht

MOTION
DATUM: 29.09.2016
KARIN FRICK

Nach dem Nationalrat nahm im Herbst 2016 auch der Ständerat eine Motion der RK-NR für **einheitliche Bestimmungen zum Strafvollzug bei gefährlichen Tätern** an. Die Minderheit der vorberatenden RK-SR, bestehend aus Daniel Jositsch (sp, ZH), Robert Cramer (gp, GE) und Thomas Minder (parteilos, SH) konnte – mit Hilfe eines flammenden Plädoyers von Karin Keller-Sutter (fdp, SG) – eine Ratsmehrheit von 28 zu 14 Stimmen davon überzeugen, dass mit der Überweisung dieses Vorstosses ein Beitrag an die öffentliche Sicherheit geleistet werden kann. Damit ist der Bund beauftragt, Kriterien und Mindeststandards für den Umgang mit gefährlichen Tätern festzulegen.⁶

MOTION
DATUM: 14.12.2016
KARIN FRICK

Die **Einführung einer Kronzeugenregelung** im Schweizer Strafrecht war das Ziel einer Motion Janiak (sp, BL), mit welcher sich der Ständerat im Dezember 2016 befasste. Janiak war mit dem Vorstoss dem von der Bundesanwaltschaft in ihrem Tätigkeitsbericht 2015 geäußerten Wunsch nachgekommen, der Gesetzgeber möge sich mit der Idee einer Kronzeugenregelung für die Schweiz auseinandersetzen. Das Schweizer Strafgesetzbuch kennt heute für den Straftatbestand der kriminellen Organisation die sogenannte kleine Kronzeugenregelung. Dies bedeutet, dass das Gericht Mitgliedern krimineller Organisationen für ihre Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden eine Strafmilderung nach freiem Ermessen zusprechen kann. Für Personen, die durch ihre Mitwirkung in einem Strafverfahren gefährdet sind, sind ausserdem Zeugenschutzprogramme im Sinne des Bundesgesetzes über den ausserprozessualen Zeugenschutz vorgesehen. Die bestehenden Instrumente der Strafverfolgung reichten nach Ansicht des Motionärs für die wirksame Bekämpfung von mafiösen und terroristischen Organisationen aber nicht aus, was sich zuletzt auch bei den Thurgauer Mafia-Fällen gezeigt habe. Darüber hinaus sei der Dienst ÜPF auch mit dem revidierten BÜPF nur sehr eingeschränkt in der Lage, die Kommunikation von kriminellen Organisationen zu überwachen, da sich diese verschlüsselter Kommunikationsmittel bedienen, die so sicher seien, dass selbst der Anbieter die übermittelten Informationen nicht entschlüsseln könne. Der Kronzeuge habe als Insider jedoch das notwendige Wissen, um solche intransparenten Strukturen aufzubrechen, und sei daher ein unabdingbares Mittel zur Bekämpfung krimineller und terroristischer Organisationen, argumentierte der Motionär. Sein Parteikollege Daniel Jositsch (sp, ZH) betonte hingegen die Fehleranfälligkeit von Kronzeugenaussagen und äusserte rechtsstaatliche Bedenken. In der offenen Formulierung der Motion – sie schlägt keine konkreten Massnahmen vor – sah die Ständekammer jedoch auch eine Chance, die Vorteile und Probleme einer solchen Regelung eingehend zu diskutieren. Aus diesem Grund nahm sie die Motion entgegen der bundesrätlichen Empfehlung mit 23 zu 11 Stimmen bei 4 Enthaltungen an.⁷

PARLAMANTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 06.04.2017
KARIN FRICK

Mittels parlamentarischer Initiative wollte Ständerat Daniel Jositsch (sp, ZH) **Mindeststrafen bei sexuellen Handlungen gegenüber Kindern unter 16 Jahren** einführen, um diese Straftaten härter zu bestrafen. Zusätzlich sollten die einschlägigen Strafdrohungen zwischen Taten gegenüber Jugendlichen unter 16 Jahren und Kindern unter 12 Jahren differenzieren. Die RK-SR gab der parlamentarischen Initiative im August 2016 mit 7 zu 5 Stimmen Folge. Die nationalrätliche Schwesterkommission tat es ihr im April 2017 gleich und hiess die Initiative mit 16 zu 6 Stimmen ebenfalls gut.⁸

PARLAMANTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 16.06.2017
ELIA HEER

Den Antrag einer Minderheit der RK-NR – im Rahmen der Umsetzung einer parlamentarischen Initiative Lang (al, ZG) – Art. 293 StGB betreffend die **Veröffentlichung amtlicher geheimer Verhandlungen** zu streichen, unterstützte im Nationalrat in der Frühjahrsession 2017 einzig die SP-Fraktion. Die SP-Vertreterinnen und -Vertreter hatten argumentiert, dass eine Streichung des Artikels die Medienfreiheit stärken würde. Alle anderen Fraktionen – und damit eine klare Ratsmehrheit – stellten sich hinter den Vorschlag der Kommissionsmehrheit, den Artikel bloss abzuändern und ihn EGMR-konform zu gestalten. Auch Bundesrätin Simonetta Sommaruga sprach sich inzwischen für den Vorschlag der Kommissionsmehrheit aus, nachdem der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom September 2019 noch keine klare Position bezogen hatte. In der Gesamtabstimmung nahm der Nationalrat die Vorlage einstimmig bei einer Enthaltung an. Kontroverser diskutiert wurde das Geschäft in der Sommersession im Ständerat. Ein Antrag der Minderheit um Ständerat Jositsch (sp, ZH) zur Streichung des Artikels blieb aber ebenso erfolglos (abgelehnt mit 29 zu 15 Stimmen) wie der Versuch vonseiten SVP und FDP, die Vorlage in der Gesamtabstimmung noch zu kippen (angenommen mit 32 zu 11 Stimmen bei 1 Enthaltung). In den Schlussabstimmungen verabschiedeten der Nationalrat einstimmig und der Ständerat mit 34 zu 7 Stimmen bei 3 Enthaltungen den angepassten Art. 293 StGB.⁹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 18.09.2017
KARIN FRICK

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

ein.

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

Hauptstreitpunkte waren die Definition des Begriffs „Kinder“, der Anwendungsbereich der Ausnahmebestimmung, die Möglichkeit zur Überprüfung eines angeordneten Tätigkeitsverbotes sowie die Kompetenzen der Staatsanwaltschaft. Bei der Definition des Begriffs „Kinder“ ging es um die Frage, ob alle an Minderjährigen begangenen Anlasstaten – so der Vorschlag des Bundesrates – oder nur solche, die an unter 16-Jährigen begangen worden sind – wie von der Kommission beantragt –, automatisch zu einem Tätigkeitsverbot führen sollen. Mit deutlicher Mehrheit (38 zu 4 Stimmen) setzte sich der Antrag der Kommission gegen jenen des Bundesrates durch, weil dieser der Verhältnismässigkeit eher Rechnung trage und die viel diskutierten Fälle von Jugendliebe von vornherein wenigstens teilweise entschärfe. Knapper fiel die Entscheidung in der Frage aus, wie weit der richterliche Ermessensspielraum bei der Anwendung der Ausnahmebestimmung sein soll. Während der Bundesrat Ausnahmen nur in „besonders leichten Fällen“ vorgesehen hatte und darin von der Kommissionsminderheit unterstützt wurde, wollte die Kommissionsmehrheit den Verzicht auf ein Tätigkeitsverbot bereits in „leichten Fällen“ ermöglichen. Nachdem Bundesrätin Sommaruga konstatiert hatte, die Differenz zwischen Mehrheits- und Minderheitsantrag sei „nicht wahnsinnig gross“, folgte der Ständerat mit 22 zu 19 Stimmen bei einer Enthaltung dem Antrag seiner Kommissionsminderheit.

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

Zum Schluss drehte sich die Diskussion um die Kompetenzen der Staatsanwaltschaft im Strafbefehlsverfahren. Während unbestritten war, dass ein Tätigkeitsverbot nur durch ein Gericht ausgesprochen werden kann, blieb die Frage offen, ob der Verzicht auf die Verhängung eines Tätigkeitsverbotes ebenfalls nur in einem Gerichtsverfahren oder auch im Strafbefehlsverfahren durch die Staatsanwaltschaft erfolgen können soll. Die Kommissionsmehrheit wollte in der Strafprozessordnung ausdrücklich festschreiben, dass die Härtefallklausel nur von einem Gericht angewandt werden kann – und bei dieser Gelegenheit dieselbe Regelung auch für die Härtefallklausel in der Umsetzungsgesetzgebung zur Ausschaffungsinitiative festmachen. Die Kommissionsminderheit kritisierte den fehlenden sachlichen Bezug und Bundesrätin Sommaruga wies darauf hin, dass Strafbefehle nur in einfachen und klaren Fällen erlassen werden dürfen – Voraussetzungen, die bei Fragen, ob auf die Anordnung eines

Tätigkeitsverbotes oder eines Landesverweises verzichtet werden kann, eher nicht gegeben seien. Falls die Staatsanwaltschaft doch in einem sehr klaren Fall, beispielsweise bei Jugendliebe, von der Verhängung eines Tätigkeitsverbotes absehe, sollte das hingegen unproblematisch sein. Im Gegenteil wäre eine Überweisung an ein Gericht in solchen Fällen unverhältnismässig aufwändig und kostspielig. Der Ständerat folgte sodann mit 23 zu 17 Stimmen bei zwei Enthaltungen der Minderheit und dem Bundesrat und verzichtete auf diese Anpassung der Strafprozessordnung. In der Gesamtabstimmung nahm die kleine Kammer die Vorlage mit 26 zu 12 Stimmen bei vier Enthaltungen an. Die Gegenstimmen stammten hauptsächlich aus dem links-grünen Lager, aber auch von Vertretern der SVP-Fraktion.¹⁰

MOTION
DATUM: 19.09.2018
KARIN FRICK

Indem eine Landesverweisung in jedem Fall von einem Strafgericht ausgesprochen werden müsse, bei der Anwendung der Härtefallklausel jedoch teilweise das Strafbefehlsverfahren angewandt werde, böten die Bestimmungen über die strafrechtliche Landesverweisung einen verfahrensökonomischen Anreiz, die Härtefallklausel anzuwenden und auf einen Landesverweis zu verzichten. So begründete Ständerat Philipp Müller (fdp, AG) seine Motion, mit der er den Bundesrat beauftragen wollte, die entsprechenden Bestimmungen anzupassen, um den **konsequenten Vollzug von Landesverweisungen** sicherzustellen. Der Bundesrat begrüsst die offene Formulierung des Vorstosses und erklärte sich bereit, künftig als sich notwendig erweisende Anpassungen vorzunehmen, sollte sich abzeichnen, dass der Wille des Gesetzgebers in der Praxis nicht umgesetzt werde. Der Ständerat lehnte in der Herbstsession 2018 zuerst einen Ordnungsantrag Jositsch (sp, ZH) ab, der die Motion der Kommission zur Vorberatung zuweisen wollte, damit diese die Forderung im Zusammenhang mit der Revision der Strafprozessordnung beraten könnte. Die Ratsmehrheit sah eine solche Vorgehensweise nicht als zweckmässig an und wollte sich direkt zum Anliegen der Motion äussern, die schliesslich oppositionslos angenommen wurde.¹¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 18.01.2019
KARIN FRICK

Nachdem die RK-SR Vertretungen der Kantone, der Strafverfolgungsbehörden, der Richterinnen und Richter, der Anwältinnen und Anwälte, der Polizeibeamtenschaft sowie Strafrechtsexpertinnen und -experten zum StGB-Revisionsprojekt «**Harmonisierung der Strafrahen**» angehört hatte, befürwortete sie grundsätzlich den Handlungsbedarf. Aufgrund der in den Anhörungen verbreitet geäusserten Kritik entschied sich die Kommission jedoch dafür, die Vorberatung der Vorlage zunächst einer **Subkommission** anzuvertrauen. Diese soll sich insbesondere auch mit den zahlreichen hängigen parlamentarischen Initiativen und Vorstössen zum Umgang mit Delikten gegen die sexuelle Integrität sowie zur Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte beschäftigen, deren Umsetzung die Kommission in die Harmonisierung der Strafrahen integrieren möchte. Wie die NZZ berichtete, gehörten dieser Subkommission die drei Juristen Daniel Jositsch (sp, ZH), Andrea Caroni (fdp, AR) und Beat Rieder (cyp, VS) an. Sie müssten die Vorlage neu aufgleisen, denn in den Anhörungen der Kommission habe sich gezeigt, dass der vorliegende Entwurf ein «Rohrkrepierer» sei. Die Hauptkritikpunkte waren gemäss der NZZ, dass die Erhöhung der Mindeststrafen erstens nicht die besonders brutalen oder rücksichtslosen Täterinnen und Täter treffe, die in der Öffentlichkeit für Empörung sorgten, sondern jene, deren Verschulden am geringsten sei. Zweitens führe die Erhöhung der Mindeststrafen zu ungerechten Ergebnissen, da der richterliche Handlungsspielraum bei besonders leichten Fällen eingeschränkt werde. Drittens hänge die Glaubwürdigkeit der Justiz weniger von der Höhe der Mindeststrafen als vielmehr vom Prozessrecht ab, das festlege, wie schnell auf eine Tat reagiert und die Täterschaft zur Rechenschaft gezogen werden könne. Schliesslich sei die Revision nicht kohärent, da die Kriterien, nach denen die Mindeststrafen der einzelnen Delikte neu definiert würden, nicht ersichtlich seien.¹²

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 04.06.2019
KARIN FRICK

Gleichzeitig mit den Ständesinitiativen 14.301 und 14.311 verlängerte der Ständerat in der Sommersession 2019 stillschweigend die Behandlungsfrist für die parlamentarische Initiative Jositsch (sp, ZH) für **Mindeststrafen bei sexuellen Handlungen gegenüber Kindern unter 16 Jahren**. Die geforderten Anpassungen am Besonderen Teil des Strafgesetzbuches sollen im Rahmen der hängigen Vorlage zur Strafrahenharmonisierung geprüft werden.¹³

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

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

Die erste der drei umstrittenen Änderungen betraf mit Art. 42 StGB eine Bestimmung aus dem Allgemeinen Teil, der eigentlich gar nicht Gegenstand des Geschäfts war. Die Kommissionsmehrheit habe diese Anpassung dennoch vorgenommen, um den Forderungen nach schärferen Strafen entgegenzukommen, ohne die Mindeststrafen zu erhöhen, wie Jositsch erklärte. Sie schlug vor, den Artikel dahingehend abzuändern, dass das Gericht bei einem Ersttäter oder einer Ersttäterin nicht mehr «in der Regel» eine bedingte Strafe aussprechen muss, sondern dass es dies «kann». Durch die etwas offenere Formulierung wollte sie mehr Möglichkeiten für unbedingte Strafen schaffen. Eine Minderheit Vara (gp, NE) und der Bundesrat beantragten hingegen, beim geltenden Recht zu bleiben. Die Änderung gefährde die Rechtssicherheit, weil die vielen Gerichte in der Schweiz die Kann-Bestimmung vielleicht unterschiedlich anwendeten, so deren Argumentation. «Es kann nicht angehen, dass irgendwelche Gründe dazu führen können, dass der bedingte Strafvollzug, selbst bei einer günstigen Prognose, verweigert werden kann», warnte Justizministerin Keller-Sutter vor unzulässiger Willkür. Kommissionssprecher Jositsch wandte ein, dass es für Täterinnen und Täter eben gerade keine Sicherheit geben solle, dass man beim ersten Mal eine bedingte Strafe erhalte. Die Ratsmehrheit liess sich davon überzeugen und folgte mit 26 zu 15 Stimmen der Kommissionsmehrheit.

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

daher nicht notwendig sei. Etwas spitz bemerkte sie: «Es wurde gesagt, im Lehrbuch Jositsch stehe, dass hier Klärungsbedarf bestehe. Herr Jositsch ist in der Minderheit und sieht offensichtlich, entgegen seinem Lehrbuch, keinen so grossen Klärungsbedarf.» Die Ratsmehrheit folgte mit 24 zu 16 Stimmen dennoch der Kommissionsmehrheit.

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

In der Gesamtabstimmung opponierte die Grüne Fraktion geschlossen, womit die Kantonskammer das revidierte StGB mit 35 zu 5 Stimmen guthiess. Der zweite Entwurf zur Anpassung des Nebenstrafrechts an das neue Sanktionenrecht, mit dem vor allem formelle Änderungen vorgenommen wurden, passierte die Gesamtabstimmung unverändert mit 36 zu 6 Stimmen, wobei sich hier auch SP-Ständerat Paul Rechsteiner (sp, SG) zur Grünen Opposition gesellte. Stillschweigend schrieb die kleine Kammer zudem die Vorstösse 06.3554, 09.3366, 08.3131, 10.3634 und 17.3265 ab.¹⁴

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 25.09.2020
KARIN FRICK

Einstimmig hiess in der Herbstsession 2020 auch der Ständerat die **aus der StPO-Revision ausgegliederten Bestimmungen zur Sicherheitshaft** gut. Damit werde eine Gesetzeslücke geschlossen, die der Schweiz bereits eine Verurteilung durch den EGMR eingebracht habe, wie Kommissionssprecher Daniel Jositsch (sp, ZH) dem Ratsplenum erklärte. Das Problem sei, so Justizministerin Karin Keller-Sutter, dass zwischen dem Ablauf einer freiheitsentziehenden Massnahme und dem Entscheid über deren Verlängerung oder Ersatz eine gewisse Zeit verstreichen könne, weil dazu ein Gutachten eingeholt werden müsse. Wenn von der betroffenen Person eine Gefahr für Dritte ausgehe, sei es tatsächlich oft nötig, die Person bis zum Entscheid in Gewahrsam zu behalten, wofür die geltende StPO jedoch keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage biete. Die Kantone hätten den Bund gebeten, diese Lücke möglichst rasch zu schliessen, weil sie im Nachgang des EGMR-Urteils befürchteten, im schlimmsten Fall eine gefährliche Person in die Freiheit entlassen zu müssen. In den Schlussabstimmungen nahmen beide Räte die Änderung einstimmig an.¹⁵

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 15.09.2021
KARIN FRICK

In der Herbstsession 2021 verlängerte der Ständerat die Behandlungsfrist der parlamentarischen Initiative Jositsch (sp, ZH) für **Mindeststrafen bei sexuellen Handlungen gegenüber Kindern unter 16 Jahren** erneut um zwei Jahre. Das Anliegen sei Gegenstand der laufenden Revision des Sexualstrafrechts; deren Abschluss soll abgewartet werden, bevor mit der parlamentarischen Initiative weiter verfahren wird, erklärte Beat Rieder (mitte, VS) als Sprecher der zuständigen RK-SR.¹⁶

Die **Revision der Strafprozessordnung** zur Verbesserung ihrer Praxistauglichkeit wurde in der Wintersession 2021 vom Ständerat als **Zweitrat** behandelt. Generell brachte die Kantonskammer die Vorlage nach der «gewissen Kreativität», die der Nationalrat laut Bundesrätin Karin Keller-Sutter an den Tag gelegt hatte, wieder zurück auf die Linie des Bundesrates. So strich der Ständerat die von der Schwesterkammer neu eingefügten, erweiterten Bundeskompetenzen zur Prävention von Pädokriminalität stillschweigend wieder aus dem Entwurf. «Nicht alles, was wichtig ist, muss auf die Bundesebene gehievt werden», begründete Kommissionsprecher Daniel Jositsch (sp, ZH) den Entscheid, die Zuständigkeit bei den Kantonen zu belassen.

Ausführlich diskutierte die Ständekammer den Vorschlag ihrer Kommissionsmehrheit, die **Anwaltstarife** von Pflichtverteidigerinnen und Pflichtverteidigern jenen von Wahlverteidigerinnen und Wahlverteidigern anzugleichen. Dasselbe Anliegen war im Nationalrat bereits hochkant gescheitert, von der RK-SR aber dennoch wieder aufgenommen worden. Aus dem Erstrat hallte auch der Verdacht, die Rechtsanwältinnen und -anwälte wollten sich damit einfach einen besseren Verdienst sichern, noch nach. Für eine solche Angleichung – und damit in vielen Kantonen gegenüber heute massiv höhere Entschädigungen für die amtliche Verteidigung – spreche die Gefahr einer Zweiklassenjustiz: Wenn amtliche Verteidigerinnen und Verteidiger aufgrund der tiefen Entschädigung nur einen Minimalaufwand für das Mandat leisteten, gerate das zum Nachteil der Beschuldigten, die sich keinen privaten Rechtsanwalt leisten könnten, argumentierte Kommissionsprecher Daniel Jositsch. Demgegenüber wurden von Justizministerin Karin Keller-Sutter sowie von ablehnenden Stimmen aus dem Rat die erheblichen Mehrkosten für die Kantone – zu denen sich die Kantone notabene gar nicht hätten äussern können, weil die Neuerung nicht Teil der Vernehmlassung gewesen war – ins Feld geführt. Die amtliche Verteidigung werde heute vom Gemeinwesen entschädigt und sofern die vertretene Person diesen staatlichen Vorschuss nicht zurückzahlen kann, letztlich aus Steuergeldern bezahlt, erklärte etwa Werner Salzmann (svp, BE). Mit 24 zu 16 Stimmen folgte der Ständerat zwei gleichlautenden Einzelanträgen Juillard (cvp, JU) und Salzmann und liess es beim geltenden Recht bewenden.

Kernpunkt der Debatte war auch in der kleinen Kammer die vom Bundesrat vorgesehene und vom Nationalrat abgelehnte **Einschränkung der Teilnahmerechte**. Den bundesrätlichen Vorschlag bezeichnete auch der ständerätliche Kommissionsprecher Jositsch als «Fehlkonstruktion». Wenn die beschuldigte Person so lange von einer Einvernahme ausgeschlossen werden könne, als sie sich selber nicht materiell geäussert habe, würde damit ein indirekter Zwang auf sie ausgeübt, sich zu äussern, was im Widerspruch zum Aussageverweigerungsrecht stehe. Nichtsdestotrotz bestehe hier ein Problem, weil mehrere Beschuldigte ihre Aussagen leicht einander anpassen könnten, wenn sie immer gleich von Anfang an wüssten, was die Mitbeschuldigten aussagten. Die Kommission habe deshalb von einer Arbeitsgruppe, in der die Anwaltschaft, die Staatsanwaltschaft, die Wissenschaft und das Bundesamt für Justiz vertreten waren, ein neues Konzept ausarbeiten lassen. Dieses sah vor, dass eine beschuldigte Person nur von der ersten Einvernahme einer mitbeschuldigten Person ausgeschlossen werden kann, und das nur solange sie selber noch nicht einvernommen worden ist. Im Sinne eines Kompromisses nahm die Ständekammer diesen Vorschlag mit 27 zu 16 Stimmen an.

Zurück zur Formulierung des Bundesrates kehrte die Kantonskammer bei den Voraussetzungen für Untersuchungs- und Sicherheitshaft bei Wiederholungsgefahr, sodass eine «ernsthafte und unmittelbare Gefahr» statt nur eine «ernsthafte Gefahr» der Wiederholung verlangt wird. Ebenfalls nahm der Ständerat das Beschwerderecht für die Staatsanwaltschaft gegen Entscheide des Zwangsmassnahmengerichts wieder in die Vorlage auf, das vom Nationalrat gestrichen worden war. Damit werde die heutige bundesgerichtliche Praxis im Gesetz festgeschrieben, betonte Kommissionsprecher Jositsch und erklärte, es sei gar nicht klar, was die Streichung für rechtliche Folgen habe, weil das Bundesgericht solche Beschwerden bereits heute zulasse, ohne dass es einen entsprechenden Gesetzesartikel gebe.

Auch bei den **DNA-Profilen** schwenkte die kleine Kammer auf die Linie des Bundesrates zurück. Damit dürften DNA-Profile, wenn sie zur Aufklärung der Anlasstat für das gegenwärtige Verfahren nicht notwendig sind, nur erstellt werden, wenn «konkrete Anhaltspunkte» bestehen, dass die beschuldigte Person noch andere Verbrechen oder Vergehen verübt haben könnte. Dem Nationalrat hatte hier das Vorliegen einer «gewissen Wahrscheinlichkeit» genügt. Die Ständekammer entschied sich mit 31 zu 13 Stimmen für die bundesrätliche Version. Darüber hinaus hatte der Bundesrat die Erstellung eines DNA-Profiles auch ermöglichen wollen, wenn «erhebliche und konkrete Anhaltspunkte bestehen, dass die Person künftig Delikte von einer gewissen Schwere begehen könnte», wie die Justizministerin erläuterte. Diese Möglichkeit für DNA-Profile aufgrund der Annahme künftiger Delikte hatte der Nationalrat gänzlich abgelehnt; der

Ständerat führte sie mit 22 zu 21 Stimmen bei einer Enthaltung wieder ein. Ebenso wenig begeistern konnte sich die Ständekammer für das vom Erstrat neu in die StPO eingefügte Konzept der **restaurativen Gerechtigkeit** («justice restaurative»). Die Art Mediationsverfahren stelle aus Sicht der Kommission zwar «eine interessante Ergänzung des Strafverfahrens» dar, der Entwurf des Nationalrats sei aber unausgegoren, so Daniel Jositsch. Überdies müsste dieses Verfahren von den Kantonen umgesetzt werden, weshalb diese zuerst konsultiert werden müssten. Die Kommission erachtete es daher als angebracht, die Bestimmung aus dem Entwurf zu streichen und in einer separaten Vorlage zu behandeln; zu diesem Zweck habe sie bereits eine Kommissionsmotion (Mo. 21.4336) eingereicht. Der Ständerat folgte seiner Kommission in dieser Frage stillschweigend und strich die betreffenden Bestimmungen wieder aus der Vorlage.

Für das Strafbefehlsverfahren hatte der Bundesrat vorgesehen, dass die beschuldigte Person von der Staatsanwaltschaft zwingend einvernommen werden muss, wenn ihr eine unbedingte Freiheitsstrafe droht. Der Nationalrat hatte auf diese Einvernahmepflicht verzichten wollen, der Ständerat rückte aber auch hier auf die bundesrätliche Linie zurück und lehnte zwei Einzelanträge für andere Regelungen deutlich ab. In der Gesamtabstimmung nahm die Kantonskammer den Entwurf mit 29 zu 9 Stimmen bei 3 Enthaltungen an und schrieb die Motionen 09.3443, 11.3223, 11.3911, 12.4077 und 14.3383 stillschweigend ab. Im Gegensatz zum Nationalrat, der «ein grosses Ohr für die Rechtsanwälte» habe, habe der Ständerat die Interessen der Strafverfolgungsbehörden wieder stärker in den Entwurf eingebracht, kommentierte die NZZ.¹⁷

STANDESINITIATIVE
DATUM: 16.12.2021
KARIN FRICK

Nachdem die Räte unterschiedliche Urteile über die Unterstützungswürdigkeit der St. Galler Standesinitiative für die **Aufhebung der Verjährungsfrist für die schwersten Verbrechen** gefällt hatten, prüfte die RK-SR das Anliegen im Oktober 2021 zum zweiten Mal. Sie blieb bei ihrem Standpunkt und empfahl die Initiative mit 8 zu 5 Stimmen ein zweites Mal zur Ablehnung, während die Minderheit wiederum Folgegeben beantragte. Im Ständeratsplenum in der Wintersession 2021 schloss Minderheitssprecher Daniel Jositsch (sp, ZH) sein Votum mit der Feststellung, dass die Zeit heute auf der Seite der Mörderinnen und Mörder sei; die Standesinitiative wolle dagegen, dass die Zeit auf der Seite der Opfer sei. Auf der Gegenseite argumentierte Beat Rieder (mitte, VS), es sei ein «Märchen, dass Cold Cases nach dreissig, vierzig Jahren aufgeklärt werden könnten». Mathias Zopfi (gp, GL) fügte an, es sei fast unmöglich, nach so langer Zeit einen Mord zu beweisen, weil es für die Qualifizierung einer Tötung als Mord eine Absicht, ein Motiv brauche, was mit einer DNA-Spur nicht nachgewiesen werden könne. Am Ende einer engagierten Debatte **gab die Ständekammer** der Standesinitiative mit 21 zu 20 Stimmen **knapp Folge**. Die zuständige Kommission wird nun eine entsprechende Gesetzesvorlage ausarbeiten.¹⁸

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 17.12.2021
KARIN FRICK

Weil sich in der Wintersession 2021 beide Räte wenig kompromissbereit zeigten, mündete die Differenzbereinigung bei der **Harmonisierung der Straffrahmen** in eine **Einigungskonferenz**. Einzig die Differenzen zu den Bancomatensprengungen und zur Verjährung im Verwaltungsstrafrecht konnten vorher ausgeräumt werden. Bei Ersterem beugte sich der Ständerat dem Willen seiner Schwesterkammer und stimmte der Aufnahme einer speziell auf Bancomatensprengungen zugeschnittenen Qualifikation in Art. 139 StGB zu. Bei Letzterem einigte man sich darauf, die aufgeworfenen Fragen nicht an dieser Stelle, sondern im Rahmen der vom Bundesrat angekündigten Revision des Verwaltungsstrafrechts zu klären. Bis zum Schluss umstritten blieben dagegen die Parallelität von Geld- und Freiheitsstrafen sowie die Strafdrohung für Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte.

Der Ständerat stellte sich auf den Standpunkt, es sei in der juristischen Praxis unbestritten, dass eine Mindestgeldstrafe von beispielsweise 30 Tagessätzen auch immer eine Mindestfreiheitsstrafe von 30 Tagen bedeute, weshalb er diese Parallelität mehrheitlich ausdrücklich im Gesetz festhalten wollte. Die Mehrheit im Nationalrat sah in dieser Änderung jedoch einen Eingriff in den richterlichen Ermessensspielraum und lehnte sie deshalb ab. Die Argumentation des Nationalrates bekräftigte die ständerätliche Mehrheit indessen in ihrer Meinung, dass es wichtig sei, die Parallelität im StGB niederzuschreiben. Ständerat Andrea Caroni (fdp, AR) befürchtete, wenn man darauf verzichte, könnte dieser Entscheid künftig dahingehend ausgelegt werden, dass das Parlament die Parallelität an sich verneint habe, was ja aber nicht der Fall sei – zumindest nach Ansicht des Ständerates und des Bundesrates. Die Einigungskonferenz beantragte schliesslich mit 13 zu 11 Stimmen, dem Beschluss des Ständerates zu folgen

und die Parallelität von Mindestgeld- und -freiheitsstrafen explizit im StGB zu verankern.

Bei Gewalt und Drohungen gegen Behörden und Beamte sprach sich der Ständerat mehrheitlich für eine Strafverschärfung gegenüber dem geltenden Recht aus, indem er die Freiheitsstrafe zur Regel machen und Geldstrafen nur noch in Bagatellfällen zulassen wollte. Eine Verschärfung bei diesem Tatbestand sei nicht zuletzt von verschiedenen Kantonen gefordert worden, argumentierte Daniel Jositsch (sp, ZH) als Sprecher der RK-SR. Die Nationalratsmehrheit wollte hingegen am geltenden Recht festhalten und die Freiheitsstrafe alternativ zur Geldstrafe vorsehen, weil sie auch hier nicht in den richterlichen Ermessensspielraum eingreifen wollte. Ein Einzelantrag Bregy (mitte, VS), der einen Konzeptionsfehler in der ständerätlichen Variante korrigierte – in der ursprünglichen Formulierung des Ständerates hätte in leichten Fällen immer eine Geldstrafe ausgesprochen werden müssen, während in der korrigierten Version in leichten Fällen eine Geldstrafe ausgesprochen werden kann –, scheiterte in der grossen Kammer am Stichentscheid von Ratspräsidentin Irène Kälin (gp, AG). Wenig überraschend war es dann auch diese korrigierte Lösung, die sich in der Einigungskonferenz durchsetzen konnte.

Der Antrag der Einigungskonferenz wurde im Ständerat mit 35 zu 1 Stimme bei 4 Enthaltungen gutgeheissen, im Nationalrat mit 122 zu 65 Stimmen. Dagegen stellten sich die Fraktionen der SP und der Grünen. In den Schlussabstimmungen stimmte der Ständerat dem Entwurf zur Harmonisierung der Strafrahmen sowie jenem zur Anpassung des Nebenstrafrechts an das geänderte Sanktionenrecht einstimmig (bei 4 bzw. 5 Enthaltungen aus der SVP-Fraktion) zu. Der Nationalrat nahm die Strafrahmenharmonisierung mit 96 zu 67 Stimmen bei 30 Enthaltungen an, wobei sich die Ratslinke gegen die ihrer Ansicht nach zu weitgehenden Verschärfungen aussprach und sich die SVP-Fraktion mehrheitlich der Stimme enthielt, weil sie die Vorlage als «verwässert» (Andrea Geissbühler/svp, ZH), d.h. zu wenig scharf, ansah. Der zweite Entwurf zur Anpassung des Nebenstrafrechts passierte die Schlussabstimmung in der grossen Kammer mit 123 zu 67 Stimmen bei 3 Enthaltungen.¹⁹

Grundrechte

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 11.03.2020
KARIN FRICK

Das **Bundesgesetz über die Gesichtsverhüllung**, indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot», befand sich in der Frühjahrsession 2020 in der **Differenzbereinigung**. Damit kamen die vom Nationalrat in den Entwurf eingefügten gleichstellungspolitischen Bestimmungen in der Kantonskammer auf den Prüfstand. Die SPK-SR hatte sich mit den Ergänzungen des Nationalrats grundsätzlich einverstanden gezeigt, sich aber bei zwei der drei neuen Bestimmungen für eine von der Verwaltung vorgeschlagene, redaktionell verbesserte Variante entschieden. Inhaltlich schlug die Kommission ihrem Rat einzig eine kleine Anpassung vor, nämlich dass die Beiträge des Bundes für die Integration nicht nur insbesondere den Frauen, sondern zusätzlich auch den Kindern und Jugendlichen zugutekommen sollen. Dagegen forderte SVP-Ständerat Werner Salzmann (svp, BE) per Einzelantrag die Streichung der drei Bestimmungen zur Förderung der Gleichstellung, weil sie seines Erachtens «unnötig und insbesondere einseitig» seien. Der Ständerat folgte jedoch in allen Belangen mit grosser Mehrheit seiner Kommission und hiess die drei gleichstellungspolitischen Ergänzungen gut.

Für die redaktionellen Korrekturen zeigte sich die nationalrätliche Kommission dankbar. Ohne weitere Anpassungen beantragte sie ihrem Rat Zustimmung zur Fassung des Ständerates. Noch in der Frühjahrsession 2020 stimmte die grosse Kammer dem Entwurf in der Gesamtabstimmung mangels Gegenantrags stillschweigend zu. SVP-Nationalrat Gregor Rutz (svp, ZH) wies bei dieser Gelegenheit jedoch darauf hin, dass das Fehlen einer Minderheit nicht als einhelliges Einverständnis zur Vorlage missverstanden werden sollte. Die Probe aufs Exempel steht indes noch aus: Die Schlussabstimmungen konnten aufgrund des Corona-bedingten Ausfalls der dritten Sitzungswoche nicht mehr in der Frühjahrsession 2020 durchgeführt werden.

Gemäss Einschätzung der NZZ sei es fraglich, ob der gleichstellungspolitisch aufgerüstete Gegenvorschlag reiche, um die Stimmbevölkerung davon abzuhalten, der Initiative für ein schweizweites Verhüllungsverbot zuzustimmen. Andererseits hätten die Räte mit dem Gleichstellungsaspekt genau jenes Argument für das Burkaverbot adressiert, das auch ausserhalb des rechtskonservativen Milieus verfange. Entscheidend werde also sein, ob die Bevölkerung glaube, dass der Gegenvorschlag «handfeste Folgen» habe, oder ihn als Symbolpolitik betrachte, orakelte die Zeitung.²⁰

Kriminalität

Mittels parlamentarischer Initiative beabsichtigte SVP-Nationalrat Gregor Rutz (ZH), die mit der Umsetzung der Ausschaffungsinitiative eingeführte **Härtefallklausel** in Art. 66a Abs. 2 StGB **aufzuheben**. Seiner Ansicht nach verhindere diese «Täterschutzklausel» zu viele Landesverweisungen und widerspreche damit dem Ansinnen der Ausschaffungsinitiative und letztlich dem Volkswillen. Dies überzeugte die Mehrheit des Nationalrates jedoch nicht: Mit 105 zu 64 Stimmen bei 2 Enthaltungen – die befürwortenden Stimmen kamen aus der geschlossenen SVP-Fraktion sowie vereinzelt aus den Fraktionen der BDP und der CVP –, gab er der Initiative keine Folge. Die grosse Kammer schloss sich damit der Mehrheit ihrer Staatspolitischen Kommission an, die es im Lichte der abgelehnten Durchsetzungsinitiative für eine Missachtung des Volkswillens hielt, die Härtefallklausel wieder abzuschaffen; das Volk habe sich mit diesem Abstimmungsergebnis klar zur Härtefallklausel und zum Grundsatz der Verhältnismässigkeit bekannt.²¹

1) Medienmitteilung RK-NR vom 21.2.20; Medienmitteilung RK-SR vom 26.5.20

2) AB SR, 2020, S. 998 f.

3) Kommissionsbericht RK-NR vom 4.2.21; Pa.lv. 19.478

4) AB SR, 2019, S. 1103 ff.; AZ, TA, 10.12.19

5) AB NR, 2020, S. 1727 ff.; AB NR, 2020, S. 1955; AB SR, 2020, S. 1069 f.; AB SR, 2020, S. 669 ff.; AB SR, 2020, S. 991 f.; BBI, 2020, S. 7891 ff.; NZZ, 23.9., 30.10.20

6) AB SR, 2016, S. 863 ff.; Kommissionsbericht RK-SR vom 30.08.2016 (16.3002); NZZ, 30.9.16

7) AB SR, 2016, S. 1206 ff.; NZZ, 15.4.16; AZ, 7.10.16; SGT, 6.12.16; NZZ, 15.12.16

8) Medienmitteilung RK-NR vom 7.4.17; Medienmitteilung RK-SR vom 31.8.16

9) AB NR, 2017, S. 1222; AB NR, 2017, S. 434 ff.; AB SR, 2017, S. 313 ff.; AB SR, 2017, S. 540; BBI, 2016, S. 7575 ff.

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

11) AB SR, 2018, S. 701 ff.; SGT, 20.9.18

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

13) AB SR, 2019, S. 288 f.; Kommissionsbericht RK-SR vom 15.4.19

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

15) AB NR, 2020, S. 1957; AB SR, 2020, S. 1071; AB SR, 2020, S. 688 f.; BBI, 2020, S. 7889 f.; LT, 9.9.20

16) AB SR, 2021, S. 831; Kommissionsbericht RK-SR vom 9.8.21

17) AB SR, 2021, S. 1347 ff.; NZZ, 15.12.21

18) AB SR, 2021, S. 1421 ff.; Bericht RK-SR vom 19.10.21; AZ, NZZ, SGT, TA, 17.12.21

19) AB NR, 2021, S. 2161 ff.; AB NR, 2021, S. 2532 ff.; AB NR, 2021, S. 2587 ff.; AB NR, 2021, S. 2754; AB SR, 2021, S. 1268 ff.; AB SR, 2021, S. 1573 ff.; AB SR, 2021, S. 1441; BBI, 2021 2996; BBI, 2021 2997; Lib, 30.11.21

20) AB NR, 2020, S. 280 f.; AB SR, 2020, S. 22 f.; CdT, LT, NZZ, 4.3.20

21) AB NR, 2019, S. 1080 ff.; Kommissionsbericht SPK-NR vom 12.4.19