

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	24.04.2024
Thema	Rechtsordnung
Schlagworte	Arbeitsrecht, Arbeitnehmendenschutz
Akteure	Keine Einschränkung
Prozesstypen	Bundsratsgeschäft
Datum	01.01.1990 - 01.01.2020

Impressum

Herausgeber

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

Beiträge von

Ackermann, Nadja
Frick, Karin
Heer, Elia
Hirter, Hans

Bevorzugte Zitierweise

Ackermann, Nadja; Frick, Karin; Heer, Elia; Hirter, Hans 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Rechtsordnung, Arbeitsrecht, Arbeitnehmerschutz, Bundesratsgeschäft, 1992 - 2018*. 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
Strafrecht	1
Privatrecht	7
Grundrechte	7
Kriminalität	8

Abkürzungsverzeichnis

RK-SR	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
RK-NR	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats
APK-NR	Aussenpolitische Kommission des Nationalrates
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
BV	Bundesverfassung
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
SSV	Schweizerischer Städteverband

CAJ-CE	Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats
CAJ-CN	Commission des affaires juridiques du Conseil national
CPE-CN	Commission de politique extérieure du Conseil national
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
USS	Union syndicale suisse
Cst	Constitution fédérale
USAM	Union suisse des arts et métiers
BIT	Bureau International du Travail
UVS	Union des Villes Suisses

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Rechtsordnung

Strafrecht

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 28.04.1999
HANS HIRTER

Nach dem im Vorjahr positiv verlaufenen Vernehmlassungsverfahren präsentierte der Bundesrat seine **Botschaft für ein Bundesgesetz** über die **Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte**. Der Gesetzesentwurf schlägt vor, dass Anwälte, die sich mit einem Patent über die Erfüllung der fachlichen Anforderungen ausweisen, sich im Kanton ihrer Geschäftsadresse in ein Anwaltsregister eintragen lassen können. Dieser Registereintrag erlaubt ihnen, in sämtlichen Kantonen ohne weitere Bewilligungen Parteien vor Gericht zu vertreten. Das neue Gesetz legt die Anforderungen für den Erwerb eines Anwaltpatentes fest: Abschluss eines mindestens dreijährigen Rechtsstudiums (mit einem Lizentiatsabschluss oder einer gleichwertigen Prüfung an einer schweizerischen oder einer EU-Universität) sowie ein in der Schweiz absolviertes einjähriges Praktikum mit einem Abschlussexamen. Als Begleitmassnahme regelt das Gesetz zudem die bisher kantonal gestalteten Vorschriften über die Berufsausübung von Anwälten. Im Hinblick auf das Abkommen mit der EU über die Freizügigkeit im Personenverkehr bestimmt das Gesetz auch die Modalitäten für die freie Berufsausübung von Anwälten im europäischen Raum.¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 01.09.1999
HANS HIRTER

Der **Nationalrat stimmte dem neuen Gesetz zu**. Dabei nahm er allerdings eine Änderung vor, die im Rat heftig debattiert wurde. Auf Antrag von Baumberger (cvp, ZH) beschloss er unter dem Titel „Unabhängigkeit der Anwälte gegenüber Dritten“ Restriktionen bei der Zulassung zur Registrierung. Die Registrierung und damit die Zulassung als Rechtsvertreter vor Gericht sollen nur unabhängige Anwälte oder solche, deren Vorgesetzter selbst als Anwalt registriert ist, erhalten. Nicht registrieren lassen dürfen sich hingegen die nicht von einer Anwaltsfirma (z.B. eine Versicherung) angestellten Anwälte, da bei ihnen die Unabhängigkeit gegenüber Dritten nicht gegeben sei. Ein Antrag Nabholz (fdp, ZH), wenigstens diejenigen Anwälte davon auszunehmen, die bei einer nichtgewinnorientierten Organisation (z.B. Umweltschutzverband) angestellt sind, scheiterte.²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 13.05.2015
KARIN FRICK

Der Bundesrat gab am 13. Mai 2015 die Änderungen im Strafgesetzbuch und im Militärstrafgesetz zur **Umsetzung der Pädophilen-Initiative** in die Vernehmlassung. Im Gegensatz zum Initiativtext, der als Artikel 123c Eingang in die Bundesverfassung gefunden hat, möchte der Bundesrat jedoch keinen ausnahmslosen Automatismus für das endgültige Tätigkeitsverbot einführen. Der von den Initiantinnen und Initianten beabsichtigte Automatismus soll im Grundsatz greifen, aber über eine Ausnahmebestimmung soll der von der Bundesverfassung gebotenen Verhältnismässigkeit Rechnung getragen werden. So soll das Gericht in leichten Fällen, beispielsweise bei einvernehmlicher Jugendliebe, in denen ein Tätigkeitsverbot weder erforderlich noch zumutbar ist, nicht unbedingt ein lebenslangliches Tätigkeitsverbot aussprechen müssen. Daneben wurde noch eine zweite Variante zur Diskussion gestellt, in welcher der Bundesrat jedoch keine vertretbare Lösung sah, weil der hier fehlende gerichtliche Ermessensspielraum das Verhältnismässigkeitsprinzip verletze. In beiden Varianten ist jedoch vorgesehen, dass das Tätigkeitsverbot nur bei pädophilen Straftätern im Sinne der Psychiatrie in jedem Fall von lebenslänglicher Dauer ist. In allen anderen Fällen soll das Verbot auf Antrag der verurteilten Person überprüft und, wenn von ihr keine Gefahr mehr ausgeht, gelockert oder aufgehoben werden können. Die Initiantinnen und Initianten kritisierten den Vorschlag des Bundesrates und vor allem die darin enthaltene Härtefallklausel scharf; es sei „skandalös“, dass das vom Volk gewollte, lebenslangliche Tätigkeitsverbot dadurch umgangen werden könne.³

Am 3. September 2015 war die Vernehmlassungsfrist zur **Umsetzung der Pädophilen-Initiative** abgelaufen. Im Februar 2016 veröffentlichte das Bundesamt für Justiz die Vernehmlassungsergebnisse. Neben allen 26 Kantonen hatten fünf Parteien (BDP, CVP, FDP, SP und SVP), drei gesamtschweizerische Dachverbände (SSV, SGV und SGB) sowie 41 weitere interessierte Organisationen und Institutionen eine Stellungnahme abgegeben. Auf eine Stellungnahme ausdrücklich verzichtet hatten der Schweizerische Gemeindeverband, der Arbeitgeberverband sowie die Bundesanwaltschaft. Der Vernehmlassungsbericht zeigte deutlich, dass eine grosse Mehrheit der Stellungnehmenden – darunter die FDP, 24 Kantone sowie zahlreiche Organisationen aus den Bereichen Sport und Freizeit – dem ersten Entwurf des Bundesrates positiv gegenüberstanden und die darin vorgesehene Ausnahmebestimmung begrüsst. Der hiermit gewährte gerichtliche Ermessensspielraum sei wichtig, um Spannungen zwischen Art. 123c BV und rechtsstaatlichen Prinzipien, insbesondere der Verhältnismässigkeit, sowie den internationalen Menschenrechtsgarantien abzubauen. Für die SP barg auch diese Umsetzungsvariante noch zu viel Konfliktpotenzial; sie plädierte für eine „konsequent grund- und völkerrechtskonforme Umsetzung“ des Verfassungsartikels. Im Gegensatz dazu lehnten die BDP, die CVP und die SVP, die Kantone Schwyz und Wallis sowie das Komitee „Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen“ die Umsetzungsvariante mit Härtefallklausel ab. Die Ausnahmebestimmung erfülle in ihren Augen die Forderung des Verfassungsartikels und damit den Willen des Stimmvolkes nicht, indem sie dem Gericht die Möglichkeit gebe, vom zwingenden, lebenslangen Tätigkeitsverbot abzusehen. Die einzig zulässige Ausnahme müsse auf die einvernehmliche Jugendliebe beschränkt bleiben. Nur die zweite Variante ohne generelle Ausnahmebestimmung komme dieser Forderung nach. Mit dieser Position befanden sie sich unter den Vernehmlassungsteilnehmenden jedoch klar in der Minderheit.⁴

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

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

Kurz nach der Veröffentlichung der bundesrätlichen Botschaft brachte SP-Nationalrätin Chantal Galladé (ZH) einen ganz anderen Vorschlag aufs Tapet: Statt im Strafrecht, wo der Schwerpunkt auf der Bestrafung der Täter liege, könne das Anliegen im Zivilrecht mit Schwerpunkt auf den Kindes- und Jugendschutz umgesetzt werden. Es könnten dort Voraussetzungen festgelegt werden, unter denen die Arbeit mit Kindern und Jugendlichen erlaubt ist. Dadurch erhoffte sie sich, den Konflikt mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip zu umschiffen. Die Idee stiess jedoch sowohl beim Initiativkomitee als auch bei Initiativgegner Caroni auf Skepsis.⁵

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

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

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

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

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

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

In der Gesamt Abstimmung nahm die kleine Kammer die Vorlage mit 26 zu 12 Stimmen bei vier Enthaltungen an. Die Gegenstimmen stammten hauptsächlich aus dem linksgrünen Lager, aber auch von Vertretern der SVP-Fraktion.⁶

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 04.12.2017
KARIN FRICK

Der Nationalrat setzte sich in der Wintersession 2017 als Zweitrat mit den Änderungen im Strafgesetzbuch und im Militärstrafgesetz zur **Umsetzung der Pädophilen-Initiative** auseinander. Im Gegensatz zum Erstrat war hier Eintreten unbestritten. Von verschiedensten Fraktionssprechern wurde betont, dass Artikel 123c BV nicht direkt anwendbar und daher eine Konkretisierung der Verfassungsbestimmung auf Gesetzesebene unerlässlich sei. Ähnlich wie im Ständerat wurde hingegen auch in der grossen Kammer immer wieder darauf hingewiesen, wie schwierig es sei, die Initiative so wortgetreu wie möglich, aber gleichzeitig in den Schranken der rechtsstaatlichen Grundsätze, insbesondere der Verhältnismässigkeit, umzusetzen. Die Meinungen darüber, wie das beste Verhältnis von Wortlaut und Verhältnismässigkeit aussehe, gingen jedoch erwartungsgemäss weit auseinander. So forderte Natalie Rickli (svp, ZH) als Sprecherin der SVP-Fraktion den Rat auf, mehr an die Opfer zu denken als an die Täter, und BDP-Fraktionssprecher Bernhard Guhl (bdp, AG) stellte klar, seiner Fraktion sei „der Schutz der Kinder wesentlich wichtiger als die Erfüllung des Berufswunsches eines verurteilten Straftäters.“ Auf der anderen Seite betonten die Fraktionsvertreterinnen und -vertreter der SP, der FDP, der Grünen, der CVP und der GLP die Wichtigkeit einer Härtefallklausel, die wenigstens einen minimalen richterlichen Ermessensspielraum sicherstellt.

Nachdem Eintreten ohne Gegenantrag beschlossen worden war, beschäftigte sich die grosse Kammer im ersten Block der Detailberatung mit den Voraussetzungen für die Anordnung der Tätigkeitsverbote. Sie hatte hier in drei Fragen über Minderheitsanträge ihrer vorberatenden Rechtskommission zu befinden. Erstens wollte eine Minderheit Arslan (basta, BS) bei der Definition des Begriffs „Kinder“ dem Ständerat folgen. Dieser hatte beschlossen, dass nur Anlasstaten, die an Kindern unter 16 Jahren begangen worden sind, automatisch zu einem lebenslangen Verbot von Berufen und Tätigkeiten mit Kontakt zu Minderjährigen führen sollen. Im Gegensatz dazu beantragte die Kommissionsmehrheit, sich an den bundesrätlichen Entwurf zu halten und die Altersgrenze bei 18 Jahren festzusetzen – wie sie im geltenden Recht, namentlich im Bundesgesetz über das Tätigkeitsverbot und das Kontakt- und Rayonverbot, schon bestehe. Breiten Zuspruch erhielt der Antrag Arslan jedoch nur aus den Fraktionen der Grünen und der FDP, womit der Minderheitsantrag wuchtig verworfen wurde und der Nationalrat sich in dieser Sache dem Bundesrat anschloss. Zweitens beantragte eine Minderheit Guhl (bdp, AG), die Antragsdelikte Exhibitionismus und sexuelle Belästigung wieder in den Katalog der Anlasstaten für ein zwingendes, lebenslangliches Tätigkeitsverbot aufzunehmen – und zwar bei Minderjährigen wie auch bei Erwachsenen. Obwohl dieses Ansinnen eigentlich dem ursprünglichen Vorschlag des Bundesrates entsprochen hätte, empfahl Bundesrätin Sommaruga, den Antrag Guhl abzulehnen und der Kommissionsmehrheit zu folgen. Das Konzept des Ständerates sei in diesem Punkt überzeugend und es mache durchaus Sinn, die beiden leichten Straftatbestände aus dem Deliktkatalog auszuschliessen. Die Unterstützung der geschlossenen SVP-, BDP- und CVP-Fraktionen reichte zusammen mit vereinzelt weiteren Stimmen dennoch aus, um dem Minderheitsantrag Folge zu geben und den Beschluss des Ständerates zu kippen. Als Drittes stimmte der Nationalrat über einen Minderheitsantrag Rickli (svp, ZH) ab, der auch den Straftatbestand der Pornografie zum Eigenkonsum wieder in den Katalog von Anlasstaten einfügen wollte. Diesmal sprach sich auch Bundesrätin Sommaruga für die Rückkehr zum bundesrätlichen Entwurf aus, die dann mit ähnlichen Mehrheitsverhältnissen wie zuvor auch beschlossen wurde.

Der zweite Block beinhaltete die Ausnahmebestimmungen, die Überprüfung der Tätigkeitsverbote und alle restlichen Bestimmungen. Hier beantragte eine Minderheit um Natalie Rickli (svp, ZH), die Härtefallklausel ganz aus dem Gesetz zu streichen; die vom Ständerat eingefügte explizite Ausnahmebestimmung für Fälle einvernehmlicher Jugendliebe genüge vollends. Mit 101 zu 73 Stimmen bei einer Enthaltung sprach sich der Nationalrat jedoch für die Beibehaltung der Härtefallklausel aus. Dagegen stimmten neben der geschlossenen SVP-Fraktion die Mehrheit der BDP-Fraktion sowie Vereinzelt aus den Fraktionen der FDP, CVP und SP. Eine weitere Kampfabstimmung gab es zur Frage der Überprüfbarkeit bei lebenslanglichen Tätigkeitsverboten. Während die Kommissionsmehrheit dem Ständerat folgen und keine Überprüfbarkeit vorsehen wollte, beantragte eine Minderheit Tschäppät (sp, BE), die bundesrätliche Lösung mit Überprüfbarkeit nach 10 Jahren für nicht pädophile Täter zu übernehmen. Eine zweite Minderheit Bauer (fdp, NE) legte indes einen Kompromissvorschlag dar, wonach ein lebenslanges Tätigkeitsverbot grundsätzlich nicht aufgehoben werden kann, es sei denn ein unabhängiges Gutachten stellt fest, dass kein Risiko mehr besteht. Mit dieser Formulierung sollte ein Konflikt mit der EMRK vermieden werden. Im Rat scheiterten beide Minderheitsanträge deutlich am Widerstand der SVP-, BDP-, GLP- und CVP-Fraktionen. Ein Einzelantrag Nidegger (svp, GE), der die explizite Ausnahmebestimmung für die Jugendliebe streichen wollte, blieb chancenlos. Bei allen übrigen Bestimmungen folgte der Nationalrat den Anträgen seiner Kommissionsmehrheit und schloss sich damit im Grossen und Ganzen dem Beschluss des Ständerates an. Einstimmig nahm der Nationalrat die Vorlage in der Gesamtabstimmung an und gab sie damit zurück an den Ständerat zur Differenzbereinigung.⁷

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 28.02.2018
KARIN FRICK

Die Differenzbereinigung im Gesetzgebungsprojekt zur **Umsetzung der Pädophilen-Initiative** wurde zu Beginn der Frühjahrsession 2018 vom Ständerat in Angriff genommen. Als Erstes widmete sich die Kantonskammer der Frage, wo die Altersgrenze bei Anlasstaten liegen sollte, damit sie zu einem zwingenden, lebenslangen Verbot von Tätigkeiten mit Minderjährigen führen. Die vorberatende RK-SR wollte mehrheitlich am eigenen Beschluss festhalten und die Altersgrenze bei 16 Jahren ansetzen. Somit würden nur an Kindern unter 16 Jahren begangene Anlasstaten automatisch zu einem lebenslangen Tätigkeitsverbot im Kontakt mit Minderjährigen führen. Demgegenüber würden Anlasstaten an über 16-jährigen, besonders schutzbedürftigen Jugendlichen in ein Tätigkeitsverbot im Kontakt mit besonders schutzbedürftigen Erwachsenen münden. Wer sich an über 16-Jährigen vergehe, sei nicht unbedingt pädophil und dem

müsse daher auch nicht zwingend verboten werden, Tätigkeiten mit Kontakt zu Minderjährigen auszuüben. Durch diese Regelung sollte die Verhältnismässigkeit besser gewahrt werden als durch die vom Nationalrat festgelegte Altersgrenze bei 18 Jahren. Sich dem nationalrätlichen Beschluss anzuschliessen, dies beantragte indes eine Minderheit Engler (cvp, GR). Es mache keinen Sinn, dass für die Opfer von Anlasstaten eine andere Alterslimite gelte als für den Personenkreis, den das Tätigkeitsverbot schützen soll. Mit einem äusserst knappen Entscheid von 22 zu 21 Stimmen bei einer Enthaltung folgte der Ständerat der Minderheit und schloss sich damit dem Beschluss des Nationalrates an, der im Übrigen auch dem Vorschlag des Bundesrates entsprach.

Der zweite Diskussionspunkt in der kleinen Kammer war der Katalog von Anlasstaten, die automatisch ein lebenslanges Tätigkeitsverbot nach sich ziehen sollen. Der Nationalrat hatte hier die Straftatbestände der sexuellen Belästigung, des Exhibitionismus sowie der Pornografie zum Eigenkonsum wieder eingefügt, nachdem sie der Ständerat anfänglich aus dem bundesrätlichen Entwurf gestrichen hatte. Die Kommissionsmehrheit beantragte ihrem Rat nun, an seinem Beschluss festzuhalten und die Delikte wieder aus dem Katalog zu streichen, da „blosse“ Übertretungen und Antragsdelikte keine Grundlage für ein zwingendes, lebenslanges Tätigkeitsverbot sein sollten. Dieselbe Minderheit Engler wollte hingegen auch hier dem Nationalrat folgen und den Delikt katalog wie vom Bundesrat vorgeschlagen belassen. Um das Hauptanliegen der Kommissionsmehrheit, die Verhältnismässigkeit, müsse man nicht an dieser Stelle besorgt sein – dafür gebe es die Ausnahmebestimmung. Die kleine Kammer hiess auch hier den Minderheitsantrag mit knapper Mehrheit gut und beseitigte damit diese Differenz.

Drittens befasste sich der Ständerat nochmals mit der Spezialausnahme für Fälle der Jugendliebe, die er ursprünglich eingefügt hatte und die der Nationalrat gutgeheissen hatte. Die Kommissionsmehrheit beantragte ihrem Rat jetzt aber, die Spezialausnahme zu streichen, da sie Abgrenzungsschwierigkeiten zur allgemeinen Härtefallklausel befürchtete, welche vom Nationalrat ebenfalls bestätigt worden war. Diese decke auch Fälle der Jugendliebe ab, weshalb keine Notwendigkeit für die Spezialausnahme mehr bestehe, unterstützte Bundesrätin Simonetta Sommaruga den Antrag der Kommissionsmehrheit. Eine Minderheit Vonlanthen (cvp, FR) legte hingegen Wert darauf, die Jugendliebe ausdrücklich im Gesetz erwähnt zu wissen, und beantragte die Beibehaltung der entsprechenden Bestimmung. Mit 39 zu 4 Stimmen folgte der Ständerat deutlich dem Mehrheitsantrag und strich die Spezialausnahme wieder aus dem Gesetzestext. Zum Schluss hiess die Ständekammer noch die durch die vorhergehenden Entscheidungen notwendig gewordenen Änderungen im Bundesgesetz über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA gut. Mit zwei verbleibenden Differenzen ging die Vorlage damit wieder an den Nationalrat.⁸

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 16.03.2018
KARIN FRICK

In der Differenzbereinigung bei der **Umsetzung der Pädophilen-Initiative** hatte der Nationalrat im Frühjahr 2018 noch über eine inhaltliche Differenz zu befinden: die Spezialausnahme für Fälle der Jugendliebe. Während die Mehrheit der RK-NR die Meinung vertrat, die allgemeine Härtefallklausel genüge zur Erfassung der Jugendliebe, wollte eine Kommissionsminderheit die explizite Ausnahmebestimmung zur Jugendliebe im Gesetzestext belassen und damit „den gesetzgeberischen Willen möglichst klar definieren“, wie es Nationalrätin Christa Markwalder (fdp, BE) ausdrückte. Mit 101 zu 81 Stimmen bei einer Enthaltung folgte der Nationalrat seiner Kommissionsmehrheit und räumte diese Differenz aus, indem er die Spezialausnahme aus der Vorlage strich. Die Grünen, die SP- und die FDP-Fraktion hatten sich vergeblich dagegen ausgesprochen. Den verbleibenden redaktionellen Differenzen stimmte die grosse Kammer stillschweigend zu. In der Schlussabstimmung hiess der Nationalrat die Vorlage ohne Gegenstimme (bei 36 Enthaltungen aus den Fraktionen der SP und der Grünen) gut. Der Ständerat nahm den Entwurf mit 29 zu 7 Stimmen bei 4 Enthaltungen an, wobei der Widerstand auch hier im linken Lager zu verorten war.⁹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 16.06.1992
HANS HIRTER

Privatrecht

Der Vorschlag, das **Mündigkeits- und Ehefähigkeitsalter von 20 auf 18 Jahre zu senken**, wurde in der im Vorjahr eingeleiteten Vernehmlassung weitgehend begrüsst. Grundsätzlich nicht einverstanden waren lediglich der Schweizerische Gemeinnützige Frauenverein, die Organisationen der Fürsorge und der Berufsberatung sowie die Schweizerische Bischofskonferenz. In vielen Stellungnahmen war allerdings gegen eine Senkung des Schutzalters für jugendliche Arbeitnehmer, die nicht in einem Lehrverhältnis stehen, opponiert worden. Der Bundesrat beschloss deshalb, dieses beizubehalten. Hingegen lehnte er die namentlich von Sozialfürsorgeorganisationen geforderten speziellen Konsumentenschutzvorschriften für Jugendliche ab.¹⁰

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 18.10.1994
HANS HIRTER

Der **Nationalrat** beschloss als Zweitrat die Senkung des zivilrechtlichen Mündigkeits- und Ehefähigkeitsalters von 20 auf 18 Jahre. Ein von der LP-Fraktion unterstützter Nichteintretensantrag Stamm (cvp, LU), welche die Vorlage als überflüssig betrachtete und zudem einen Abbau von Schutzbestimmungen für Jugendliche befürchtete, lehnte der Rat deutlich ab. Keine Chance hatte aber auch ein Antrag Allenspach (fdp, ZH), die Alterslimite für jugendliche Arbeitnehmer (mit Ausnahme der Lehrlinge), welche gemäss Arbeitsrecht einen Sonderschutz geniessen, aber auch einer besonderen Aufsicht unterstellt sind, ebenfalls von 20 auf 18 Jahre zu senken.¹¹

Grundrechte

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 28.09.2017
ELIA HEER

Im August 2016 legte der Bundesrat dem Parlament seine Botschaft zur Genehmigung des 2014 von der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) verabschiedeten **Protokolls zum Übereinkommen Nr. 29 über die Zwangs- oder Pflichtarbeit** vor. Das Protokoll bringt das 1930 in Kraft getretene und von der Schweiz ratifizierte Übereinkommen Nr. 29 auf den neusten Stand und fordert Regierungen auf, Massnahmen zur Prävention von Zwangsarbeit zu ergreifen, die Opfer zu schützen und ihnen Zugang zu Rechtsschutz- und Rechtsbehelfsmechanismen zu gewähren. Da das Übereinkommen Nr. 29 als IAO-Kernabkommen gilt und das Protokoll Bestandteil des Abkommens ist, gilt das Protokoll ebenfalls als Kernabkommen.

Der Nationalrat beriet in der Wintersession 2016 über die Genehmigung des Protokolls. Seine APK war zuvor zum Schluss gekommen, dass durch eine Ratifizierung keine Gesetzesanpassungen nötig würden und hatte der Vorlage danach mit 15 zu 8 Stimmen bei einer Enthaltung zugestimmt. Bei der Debatte im Rat argumentierte die Ratsminderheit um Nationalrätin Yvette Estermann (svp, LU), dass das Protokoll unnötig sei, da die Schweiz schon alle gesetzlichen Bestimmungen, welche im Protokoll gefordert werden, etabliert habe und eine Ratifizierung durch die Schweiz deshalb nicht dazu beitrage, Menschen vor Zwangsarbeit zu schützen. Zudem werde die Definition des Begriffs Zwangsarbeit zu stark ausgeweitet, was z.B. Auswirkungen auf den Militär- und Zivildienst oder die Beschäftigung von Asylsuchenden haben könne. Die Kommissionsmehrheit und Bundesrat Johann Schneider-Ammann hielten hingegen fest, dass die Definition von Zwangsarbeit schon im Abkommen von 1930 festgelegt worden sei, durch das Protokoll nicht ausgeweitet werde und keine der von der SVP erwähnten Beispiele wie Militär- oder Zivildienst betreffe. Ausserdem sei die Ratifizierung des Protokolls ein Akt internationaler Solidarität mit den weltweit immer noch fast 21 Millionen Opfern von Zwangsarbeit. In der Gesamtabstimmung gesellte sich einzig FDP-Nationalrat Hans-Ulrich Bigler (fdp, ZH) zu der geschlossenen Nein stimmenden SVP-Fraktion. So wurde der Bundesbeschluss mit 125 zu 67 Stimmen klar angenommen.

Deutlich weniger Widerstand erfuhr die Vorlage im Ständerat, der dem Bundesbeschluss in der Frühlingssession 2017 mit 33 zu 4 Stimmen bei 2 Enthaltungen zustimmte. Bei den Schlussabstimmungen kam es zu keinen Überraschungen mehr, womit das Protokoll mit 125 zu 70 Stimmen bei 2 Enthaltungen im Nationalrat und 38 zu 7 Stimmen im Ständerat genehmigt wurde. Als die Referendumsfrist ungenutzt verstrichen war, ratifizierte der Bundesrat das Protokoll am 28. September 2017.¹²

Kriminalität

Durch eine Teilrevision des Obligationenrechts (OR) wollte der Bundesrat regeln, unter welchen Umständen eine Meldung von Arbeitnehmern auf Unregelmässigkeiten am Arbeitsplatz, sogenanntes **Whistleblowing**, rechtmässig ist. Der vorgelegte Gesetzesentwurf räumte der internen Behandlung einer solchen Meldung Priorität ein. Nur unter den Umständen, dass die Meldung eine Straftat oder einen Verstoss gegen das öffentliche Recht beträfe und nicht oder nicht genügend beachtet würde, wäre der Gang an eine Behörde zulässig. Eine Ausnahme besteht, wenn der Arbeitnehmer aufgrund der Erfahrung in früheren Fällen davon ausgehen muss, dass der Arbeitgeber nicht ausreichend auf die Meldung eingehen wird. Eine direkte Meldung an die Öffentlichkeit ist jedoch in keinem Fall gestattet. Da die Vorschläge betreffend den Ausbau des Kündigungsschutzes in der Vernehmlassung kontrovers diskutiert worden waren, will der Bundesrat diese Frage erst noch ausklammern und die Ergebnisse einer laufenden Studie abwarten. Wenn der Kündigungsschutz ausgedehnt werden solle, so solle dies gesamthaft und nicht nur im Falle des Whistleblowing geschehen. So bleibt eine im Anschluss an eine rechtmässige Meldung ausgesprochene Kündigung zwar weiterhin missbräuchlich, aber gültig.¹³

1) BBl, 1999, S. 6013 ff.

2) LT und TA, 2.9.99.; AB NR, 1999, S. 1551 ff.

3) Medienmitteilung BR vom 13.05.2015; BaZ, CdT, Exp, NZZ, TA, 15.5.15; AZ, 16.5.15

4) Bericht BJ; BaZ, 2.9.15

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

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

7) AB NR, 2017, S. 1910 ff.; TG, 5.12.17; NZZ, 6.12.17; WW, 14.12.17

8) AB SR, 2018, S. 47 ff.; NZZ, TA, 1.3.18

9) AB NR, 2018, S. 237 ff.; AB NR, 2018, S. 565; AB SR, 2018, S. 258; AZ, NZZ, 8.3.18

10) NZZ, 16.6.92; Plädoyer, 10/2 (1992), S. 35 ff.

11) AB NR, 1994, S. 1144 ff.; AB NR, 1994, S. 1965; AB NR, 1994, S. 929 ff.; AB NR, 1994, S. 964 ff.; AB SR, 1994, S. 1074; AB SR, 1994, S. 807 f.; BBl, 1994, III, S. 1844 ff.

12) AB NR, 2016, S. 1987 ff.; AB NR, 2017, S. 575; AB SR, 2017, S. 310; AB SR, 2017, S. 84 f.; AS, 2017, S. 979 ff.; BBl, 2016, S. 7013 ff.; BBl, 2016, S. 7039 ff.; Medienmitteilung BR vom 28.9.17; NZZ, 6.12.16

13) BBl, 2013, S. 9513 ff.; BZ, NZZ, TA, 21.11.13; Medienmitteilung Bundesrat vom 20.11.13.pdf