

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	24.04.2024
Thema	Rechtsordnung
Schlagworte	Drogen, Epidemien
Akteure	Keine Einschränkung
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

Ackermann, Nadja
Frick, Karin
Hirter, Hans

Bevorzugte Zitierweise

Ackermann, Nadja; Frick, Karin; Hirter, Hans 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Rechtsordnung, Drogen, Epidemien, 1990 – 2020*. 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
Datenschutz und Statistik	1
Innere Sicherheit	4
Kriminalität	5

Abkürzungsverzeichnis

SGK-SR	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates
SGK-NR	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ETHL	Eidgenössische Technische Hochschule Lausanne
EMD	Eidgenössisches Militärdepartement, heute: Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)
NCSC	Nationales Zentrum für Cybersicherheit
<hr/>	
CSSS-CE	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats
CSSS-CN	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
EPFL	École polytechnique fédérale de Lausanne
DMF	Département militaire fédéral, aujourd'hui: Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS)
NCSC	Centre national pour la cybersécurité

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Rechtsordnung

Strafrecht

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 05.10.1990
HANS HIRTER

Im Zusammenhang mit der **700-Jahr-Feier** hatte sich der Nationalrat mit zwei Petitionen und einer parlamentarischen Initiative Fischer (cvp, LU) zu befassen, welche eine **Amnestie** für bestimmte Kategorien von zu Haft- oder Gefängnisstrafen Verurteilten forderten. Das Parlament lehnte diese Begehren ab. Ein wichtiges Argument für die Begründung dieser Ablehnung war, dass keine Gruppe von Bestraften auszumachen sei, für die sich eine Amnestie rechtfertigen liesse. Dem in der Öffentlichkeit verbreiteten Unbehagen über die Freiheitsstrafen für Drogenkonsumenten oder für Verkehrssünder – diese beiden Gruppen wurden in den Amnestiebegehren speziell erwähnt – sollte nach Ansicht der vorberatenden Kommission nicht mit einer einmaligen Amnestie, sondern mit entsprechenden Gesetzesrevisionen begegnet werden.¹

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 02.09.2011
NADJA ACKERMANN

In Umsetzung einer angenommenen parlamentarischen Initiative der christdemokratischen Fraktion erarbeitete die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats eine Revision des Betäubungsmittelgesetzes. Neu soll die Polizei den **Cannabiskonsum** mit einer Ordnungsbusse in der Höhe von CHF 100 ahnden können, wenn der Täter nicht mehr als 10 Gramm Cannabis bei sich trägt. Nach der Vernehmlassung beschloss die Kommission, das Ordnungsbussensystem nur für erwachsene Cannabiskonsumenten einzuführen. Die Vorlage kommt im kommenden Jahr ins Parlament.²

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 28.09.2012
NADJA ACKERMANN

Die Räte behandelten 2012 eine 2004 eingereichte parlamentarische Initiative der christlichdemokratischen Fraktion, welche den Konsum von Betäubungsmitteln des Wirkungstyps von **Cannabis** den Ordnungsbussenverfahren unterstellen sowie die Prävention und den Jugendschutz verstärken will. Die Debatte reduzierte sich jedoch auf die Frage nach der Bestrafung des Cannabiskonsums. Einig waren sich die Räte, dass erwachsene Cannabiskonsumenten, die nicht mehr als zehn Gramm Cannabis auf sich tragen, mit einer Ordnungsbusse bestraft werden und dadurch die Polizei und die Justiz entlastet werden sollen. Ein Streitpunkt ergab sich jedoch betreffend der Höhe der Busse. Während der Nationalrat 200 Franken verlangen wollte, beharrte der Ständerat auf 100 Franken. Erst in der dritten Beratung stimmte der Nationalrat dem Antrag der kleinen Kammer zu. So konnte die Gesetzesänderung in der Schlussabstimmung im Ständerat mit 31 zu 11 und im Nationalrat mit 128 zu 57 Stimmen angenommen werden. Im Nationalrat votierte die SVP-Fraktion geschlossen dagegen.³

Datenschutz und Statistik

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 21.04.1999
HANS HIRTER

Der **Nationalrat befasste sich** als Zweitkammer **mit den vier Vorlagen** zur Schaffung von gesetzlichen Grundlagen für die Führung resp. den Aufbau von bestimmten Personenregistern des Bundesamtes für Polizeiwesen. Wie vorher in der kleinen Kammer war auch hier das Gesetz über die Zusammenlegung der beiden bereits über gesetzliche Grundlagen verfügenden Datenbanken Isok (organisiertes Verbrechen) und Dosis (Drogen) der kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes (Vorlage C) am meisten umstritten. Die Kommissionsmehrheit beantragte Rückweisung an den Bundesrat mit der Auflage, zuerst ein Gesamtkonzept für die Vernetzung der organisatorisch nach Tatkategorien getrennten Zentralstellen vorzulegen und diese gesetzlich abzustützen; erst dann seien auch deren Informationssysteme zu vernetzen. Die von Judith Stamm (cvp, LU) angeführte Kommissionsminderheit war zwar ebenfalls der Ansicht, dass die Zusammenlegung der Zentralstellen gesetzlich geregelt werden sollte. Trotzdem könne aber mit der Konzentration der Informationssysteme angesichts der wachsenden Bedeutung des organisierten Verbrechens nicht weiter zugewartet werden. Gegen den Widerstand der Fraktionen der SP und der Grünen setzte sich diese Position mit 99:62 Stimmen durch. Hier wie auch bei den drei anderen Vorlagen **stimmte** der Nationalrat abgesehen von kleinen redaktionellen Abweichungen **den Beschlüssen des Ständerates zu**, welcher in der Differenzbereinigung diese

Formulierungen übernahm.⁴

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 19.06.2020
KARIN FRICK

Ebenfalls noch im Mai 2020 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zur **dringlichen Änderung des Epidemien-gesetzes** betreffend das Proximity-Tracing-System, mit der die Rechtsgrundlage für die **Corona-Warn-App** geschaffen werden soll. Eine solche hatten die eidgenössischen Räte mit der Annahme zweier Motionen der Staatspolitischen Kommissionen (Mo. 20.3144 und 20.3168) ausdrücklich verlangt. Zweck der SwissCovid-App ist es, das herkömmliche Contact-Tracing der Kantone zu ergänzen. Die Nutzung der App soll ausdrücklich freiwillig sein und aus der Teilnahme oder Nicht-Teilnahme dürften keine Vor- oder Nachteile erwachsen, versicherte der Bundesrat in der entsprechenden Medienmitteilung. Der Datenschutz werde gewahrt, indem die Daten dezentral gespeichert würden und das System keine Standortdaten erfasse. Zudem seien die technischen Details und der Quellcode der App öffentlich zugänglich. Überdies verpflichtete sich der Bundesrat dazu, die App ausser Betrieb zu nehmen, sobald sie für die Bekämpfung des Coronavirus nicht mehr erforderlich ist.

Die SGK-SR, die sich als erste mit der Vorlage auseinandersetzte, nahm die Botschaft positiv auf und zeigte sich erfreut, dass der Bundesrat die Forderungen des Parlaments bezüglich Freiwilligkeit, dezentraler Datenspeicherung, Open Source und Diskriminierungsverbot aufgenommen habe. Sie beantragte ihrem Rat zwei Änderungen am Entwurf: Erstens müsse sichergestellt sein, dass die App nachweislich aus dem veröffentlichten Quellcode erstellt worden sei. Zweitens wollte sie die Ausserbetriebnahme der App nicht nur bei nicht mehr gegebener Notwendigkeit, sondern auch bei erwiesener ungenügender Wirksamkeit vorsehen. Die SGK-NR hiess den Entwurf mit den Änderungen ihrer Schwesterkommission ebenfalls gut und beantragte zusätzlich, dass der Corona-Test für Personen, die von der App über eine mögliche Ansteckung benachrichtigt worden sind, kostenlos sein müsse. Die beiden Kommissionen ersuchten den Bundesrat ausserdem in einem Schreiben, eine Erwerbsausfallentschädigung für Personen zu prüfen, die sich aufgrund einer Benachrichtigung der App freiwillig in Quarantäne begeben. Damit soll ein Anreiz für die breite Nutzung der App geschaffen werden.

Ständerat Damian Müller (fdp, LU) übernahm den Antrag der SGK-NR auf kostenlose Tests und brachte ihn in der Sommersession in der Kantonskammer als Einzelantrag ein, wo er auch mit grosser Mehrheit angenommen wurde. Der Ständerat hoffte, durch diese Vorwegnahme der einzigen inhaltlichen Differenz zwischen den Kommissionen die Beratung des dringlichen Geschäfts zu beschleunigen. In den anderen Punkten stimmte die kleine Kammer stillschweigend den Anträgen ihrer Kommission zu und nahm die Vorlage in der GesamtAbstimmung mit 43 zu 1 Stimmen bei einer Enthaltung an. Anschliessend schrieb sie die Motionen 20.3144 und 20.3168, mit denen die Staatspolitischen Kommissionen beider Räte das nun vorliegende Gesetz verlangt hatten, stillschweigend ab.

Nationalrat Thomas de Courten (svp, BL) äusserte in der grossen Kammer indes Zweifel, ob man «diese Gesetzesgrundlage für ein Informationssystem, staatlich betrieben zur Überwachung der Bürgerinnen und Bürger, einfach so durchwinken» solle, und beantragte Nichteintreten, fand dafür jedoch ausserhalb seiner Fraktion keine Unterstützung. Die Volkskammer trat mit 164 zu 26 Stimmen bei 6 Enthaltungen auf das Geschäft ein und lehnte daraufhin alle von der Kommissionmehrheit abweichenden Anträge ab. Es handelte sich dabei um diverse Einzelanträge sowohl für eine Verschärfung – wodurch gemäss Mehrheitsmeinung jedoch die Funktionalität der App beeinträchtigt würde – als auch für eine Lockerung des Datenschutzes – zur Vereinfachung der Interoperabilität mit anderen Anwendungen und der wissenschaftlichen Nutzung der Daten – sowie um einen Minderheitsantrag Wasserfallen (sp, BE) zur Garantie von Erwerbsersatz während der freiwilligen Quarantäne, den die Ratsmehrheit aber als nicht ausgereift ansah; der Bundesrat sei aufgefordert, hier eine Regelung zu treffen. In der GesamtAbstimmung stimmte der Nationalrat der somit bereinigten Vorlage mit 156 zu 22 Stimmen bei 13 Enthaltungen zu, wobei sich die Fraktionen der SVP und der Grünen grossteils skeptisch zeigten, und schrieb die beiden Kommissionen für eine gesetzliche Grundlage für die Corona-Warn-App stillschweigend ab.

Ebenfalls noch in derselben Session nahmen beide Räte die Dringlichkeitsklausel an und verabschiedeten die dringliche Gesetzesänderung sodann mit 154 zu 23 Stimmen bei 18 Enthaltungen im Nationalrat und mit 42 zu 1 Stimmen bei 2 Enthaltungen im Ständerat.

In den Medien wurde die parlamentarische durch eine lebhafte gesellschaftliche Debatte über Sinn und Unsinn beziehungsweise Chancen und Gefahren von Corona-Warn-Apps im Allgemeinen sowie der SwissCovid-App im Speziellen begleitet. Ein Teil der Bevölkerung konnte die offizielle Lancierung der SwissCovid-App, die nach der

Genehmigung der Gesetzesgrundlage durch das Parlament erfolgen sollte, kaum erwarten. Wie «Le Temps» Anfang Juni berichtete, verzeichnete die App zu diesem Zeitpunkt schon rund 50'000 Downloads, obwohl sie sich noch in der Testphase befand und für die Öffentlichkeit noch gar nicht freigegeben war. Auch zeigten sich nicht alle Parlamentarierinnen und Parlamentarier über ihr Mitspracherecht bei der Rechtsgrundlage für die App erfreut, vielmehr gehe durch die parlamentarische Beratung wertvolle Zeit verloren, liess sich etwa GLP-Nationalrat Martin Bäumle (glp, ZH) im «Blick» zitieren. Einwände gegen die App betrafen vor allem den Datenschutz und im Spezifischen die Rolle der US-amerikanischen Tech-Konzerne Amazon, Apple und Google bei deren Entwicklung und Betrieb. Während Amazon das sogenannte Content Delivery Network zur Verteilung der anonymen Codes an alle teilnehmenden Smartphones bereitstellt, hatten Apple und Google eigens eine spezielle Bluetooth-Schnittstelle entwickelt, die von der App für das Proximity-Tracing genutzt wird. Dabei schwang aber auch ein wenig Stolz mit, dass das Entwicklerteam der EPFL es geschafft hatte, die Tech-Riesen Apple und Google von ihrer Anwendung zu überzeugen und so den Stein für die gemeinsame Bluetooth-Schnittstelle ins Rollen zu bringen. Gleichzeitig erhielt die Schweizer App – nicht zuletzt im internationalen Vergleich – Lob für ihre vorbildliche, datensparsame und sichere Struktur. Die Datensicherheit wurde, wie die NZZ berichtete, auch von zwei Cybersicherheitsstellen des Bundes, dem Computer Security Incident Response Team am BIT sowie dem Swiss Government Computer Emergency Response Team, bestätigt. Dieselbe Zeitung resümierte jedoch, dass die «höchste Hürde» der SwissCovid-App noch bevorstehe, indem sie in der Bevölkerung tatsächlich Fuss fassen müsse.⁵

VERWALTUNGSAKT
DATUM: 25.06.2020
KARIN FRICK

Mit der Verabschiedung der Verordnung über das Proximity-Tracing-System gab der Bundesrat am 24. Juni 2020 den offiziellen Startschuss für die **Inbetriebnahme der SwissCovid-App**. Der öffentliche Sicherheitstest habe bislang keine kritischen oder systemrelevanten Probleme offengelegt, das NCSC nehme aber weiterhin Meldungen entgegen, um den Datenschutz und die Sicherheit der App fortwährend zu gewährleisten, erklärte die Regierung in der entsprechenden Medienmitteilung. Sie gab darin auch eine allgemeine Empfehlung zur Nutzung der App ab und betonte abermals, dass sowohl die Nutzung der App an sich als auch die Eingabe des sogenannten Covidcodes nach Erhalt eines positiven Testergebnisses freiwillig seien. Gleichzeitig stellte der Bundesrat klar, dass Personen, welche sich aufgrund einer Kontaktmeldung durch die SwissCovid-App freiwillig, d.h. ohne Anordnung einer Behörde oder eines Arztes bzw. einer Ärztin, in Quarantäne begäben, keinen Anspruch auf Erwerbsersatz hätten. Im erläuternden Bericht zur Verordnung begründete er diesen Entscheid damit, dass einer von der App gewarnten Person empfohlen werde, den zuständigen kantonalen Dienst zu kontaktieren, der dann auf Basis eines Gesprächs über die Anordnung einer Quarantäne entscheide. Die blossen App-Benachrichtigung solle dagegen zu keinem Anspruch auf Entschädigung führen.⁶

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 21.07.2020
KARIN FRICK

Anlässlich der Freischaltung der SwissCovid-App um Mitternacht des 25. Juni 2020 brachten die Medien der Bevölkerung die genaue Funktionsweise sowie die Vor- und Nachteile der SwissCovid-App näher. Am ersten Tag wurde die App gemäss Presseberichten bereits eine halbe Million Mal aktiviert. Eine gute Woche später war diese Zahl auf rund eine Million gestiegen. Damit sei das Interesse an der App aber deutlich geringer als erwartet beziehungsweise sei die anfängliche Euphorie allzu schnell verfliegen, so das allgemeine Urteil. Verschiedene Experten stellten übereinstimmend fest, dass das Vertrauen in die App und die Bereitschaft zur Installation wohl doch geringer seien als gedacht. Es sei nun an den Behörden, besser zu kommunizieren, um diesen Widerstand in der Bevölkerung doch noch zu überwinden.

Drei Wochen nach dem Start fiel die **Bilanz der SwissCovid-App eher nüchtern** aus und die NZZ fragte rhetorisch: «Geht der SwissCovid-App die Luft aus?» Sie verwies auf die bereits wieder rückläufige Anzahl aktiver Apps, die ihrerseits jedoch nach wie vor steigenden und inzwischen rund 1.8 Mio. zählenden Downloads gegenüberstanden. Das BAG führte diese Diskrepanz auf Probleme bei der Messung der aktiven Apps zurück und versprach künftig genauere Zahlen. Ausserdem kündigte das Bundesamt eine weitere, gross angelegte Werbekampagne für die App an.

Der Nutzen der App wurde in der öffentlichen Debatte folglich aber nicht nur durch die geringen Nutzerzahlen, sondern auch durch die mangelhafte Arbeit der involvierten Behördenstellen relativiert. Wie die NZZ berichtete, erhielten positiv getestete Personen den Covidcode zum Teil erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung, sodass

die Kontaktpersonen viel zu spät gewarnt würden. Ausserdem funktioniere die Zusammenarbeit zwischen der Hotline des Bundes, an die sich App-Nutzer im Falle einer Benachrichtigung über eine mögliche Ansteckung wenden sollten, und den Contact-Tracing-Stellen der Kantone beziehungsweise den kantonsärztlichen Diensten alles andere als reibungslos. Dadurch erhielten die von der App gewarnten Personen keine offizielle Quarantäneanordnung und damit keinen Erwerbsersatzanspruch, wie es der Bundesrat im Erläuterungsbericht zur Proximity-Tracing-System-Verordnung vorgesehen hatte. Gerade deshalb blieben viele der potenziell Infizierten nicht zu Hause und gefährdeten so Andere, kritisierte der Geschäftsführer der BAG-Hotline-Betreiberin Andy Fischer.

Unterdessen lancierte ein Bürgerkomitee in der Westschweiz ein **Referendum** gegen die vom Parlament beschlossene dringliche Änderung des Epidemiengesetzes, die als gesetzliche Grundlage für die SwissCovid-App dient. Das Komitee bemängelte, dass keine richtige demokratische Debatte über die Risiken der Tracing-Technologie geführt worden sei, und befürchtete deren Missbrauch zur staatlichen Kontrolle sowie sozialen Druck zu deren Nutzung. Die Konzerne Apple und Google, die die entscheidende Bluetooth-Schnittstelle zur Verfügung stellten, seien nicht gerade für ihren Datenschutz berühmt und die Bluetooth-Technologie sei zu ungenau, sodass viele unnötige Quarantänen verfügt würden, was der Wirtschaft schade, zitierte die Presse aus der Argumentation. Aus dem Kreis der eidgenössischen Parlamentarierinnen und Parlamentarier gehörte dem Komitee der Walliser SVP-Nationalrat Jean-Luc Addor an. Bis am 8. Oktober hat das Komitee Zeit, die notwendigen 50'000 Unterschriften zu sammeln. Das dringliche Gesetz würde bei einem zustande gekommenen Referendum jedoch erst nach der Ablehnung in der Volksabstimmung oder ein Jahr nach Inkrafttreten, falls die Abstimmung nicht vorher stattfindet, ausser Kraft gesetzt.⁷

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE

DATUM: 09.10.2020
KARIN FRICK

Einen Tag nach Ablauf der Referendumsfrist am 8. Oktober 2020 erklärte Bundesrat Alain Berset Medienberichten zufolge das **Referendum gegen die SwissCovid-App für gescheitert**. Auf der Kurznachrichten-Plattform Twitter habe sich der Gesundheitsminister erfreut gezeigt und die Wichtigkeit der App für die Unterbrechung der Infektionsketten unterstrichen. Gegenüber der Aargauer Zeitung bestätigte François de Siebenthal als Sprecher des Referendumskomitees, dass die benötigten Unterschriften nicht beisammen seien. Wie der «Corriere del Ticino» ergänzte, sei die App bis zu diesem Zeitpunkt 2.5 Millionen Mal heruntergeladen worden.⁸

Innere Sicherheit

POSTULAT

DATUM: 10.12.1992
HANS HIRTER

Anlässlich der Behandlung einer Klage gegen die Schweiz fällte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg einen Grundsatzentscheid zum Einsatz von **verdeckt arbeitenden Fahndern** (sogenannte V-Männer). Er hielt dabei fest, dass deren Einsatz zulässig ist und keiner besonderen gesetzlichen Grundlagen bedarf. Wenn ihre Aussagen in Prozessen als Beweismittel verwendet werden, muss der Verteidigung jedoch das Recht auf persönliche Befragung eingeräumt werden, wobei es freilich zulässig ist, den V-Mann durch technische Massnahmen vor Identifizierung zu schützen. Unmittelbar nach diesem Urteil forderte Ständerat Danioth (cvp, UR) mit einer Motion, diesen zulässigen V-Männer-Einsatz in einem **Gesetz** zu regeln. Bundesrat Koller war mit dem Anliegen grundsätzlich einverstanden, beantragte aber die Umwandlung in ein Postulat, weil ihm die in der Motion enthaltene Beschränkung auf die Drogenkriminalität zu eng erschien und der Vorstoss zudem staatsrechtlich nicht zulässige Eingriffe in die kantonalen Kompetenzen bezüglich Strafprozessverfahren verlangte. Der Ständerat folgte dieser Argumentation.⁹

BUNDESRATSGESCHÄFT

DATUM: 20.10.1995
HANS HIRTER

Um die Fahndungsmethoden der Polizei im Kampf gegen Drogenhandel und andere in die Kompetenz des Bundes fallende Verbrechen zu verbessern, gab der Bundesrat den Vorentwurf für ein **Gesetz über den Einsatz verdeckter Ermittler in die Vernehmlassung**. Im Gegensatz zu den sog. V-Leuten (Personen aus dem Milieu, welche die Behörden insgeheim informieren), handelt es sich bei den verdeckten Ermittlern um Polizeibeamte. Solche werden zwar bereits heute eingesetzt, ihr Handlungsspielraum ist aber nicht definiert und stösst beim für derartige Methoden notwendigen rollenadäquaten Verhalten oft an strafrechtliche Grenzen (z.B. bei der Verwendung gefälschter Ausweise).¹⁰

MOTION

DATUM: 01.12.1998
HANS HIRTER

Namentlich bei der internationalen Verfolgung von **Geldwäscherei- und Drogenhandelsdelikten** kann der Staat oft beträchtliche Summen deliktisch erworbener Vermögen einziehen. Nicht geregelt ist die **Verteilung dieser Gelder**, wenn mehrere Behörden an der Strafermittlung beteiligt waren. So entstand beispielsweise ein Streit zwischen den Kantonen Waadt und Zürich einerseits und dem Bund andererseits bei der Verteilung des schweizerischen Anteils von rund USD 85 Mio. an den im Zusammenhang mit den Ermittlungen gegen die Drogenhändlerin Arana de Nasser beschlagnahmten Guthaben. Der Bundesrat setzte eine **Expertenkommission** ein, welche allgemeine Vorschriften für eine lastengerechte Verteilung dieser Gelder zwischen Bund und Kantonen vorschlagen soll. Der **Ständerat** unterstützte dieses Vorgehen mit der diskussionslosen **Überweisung einer Motion** seiner Rechtskommission.¹¹

MOTION

DATUM: 15.03.1999
HANS HIRTER

Der Nationalrat hiess eine **Motion des Ständerates** aus dem Vorjahr gut, welche klare Regeln für die **Aufteilung von staatlich beschlagnahmten deliktisch erworbener Gelder** auf die an einer Untersuchung beteiligten Behörden verlangt. Eine Motion Heim (cvp, SO), welche forderte, dass derartige Gelder, wenn sie aus Drogendelikten stammen, vom Bund gleich wie bereits von einigen Kantonen (FR, GE, VD) für die Drogenprävention und -bekämpfung verwendet werden, wurde in Postulatsform überwiesen. Die Forderung Heims war auch von der Interessengemeinschaft private Drogenhilfe (IGPD) vorgebracht worden. In der Wintersession gab der Nationalrat auch noch einer parlamentarischen Initiative Gross (sp, TG) mit entsprechendem Inhalt Folge.¹²

Kriminalität

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE

DATUM: 13.03.1993
HANS HIRTER

Aus der schweizerischen **Kriminalstatistik** ist bekannt, dass unter den Verurteilten die **Ausländer überproportional stark vertreten** sind. So beträgt ihr Anteil bei den Gewaltdelikten rund 45 Prozent. Ein guter Teil dieser Ausländer ist aber gar nicht in der Schweiz wohnhaft. Gemäss einer Auswertung des Bundesamtes für Statistik betrug der Anteil dieser Gruppe am Total aller verurteilten Straftäter im Mittel der Jahre 1987 bis 1991 bei Mord 24 Prozent und bei anderen Gewaltdelikten mehr als 10 Prozent; bei den Verurteilungen wegen Drogenhandel handelte es sich sogar bei jedem Dritten um einen nicht in der Schweiz wohnenden Ausländer.¹³

KANTONALE POLITIK

DATUM: 14.03.1993
HANS HIRTER

Besondere **Vollzugsprobleme zeigten sich im Kanton Zürich**. Vor allem als Folge der Konzentration des schweizerischen Drogenmarktes auf die Stadt Zürich waren die Gefängnisse oft dermassen überfüllt, dass die Polizei auf Verhaftungen verzichten musste, oder dass Gefangene, bei denen die Landesverweisung vollzogen werden konnte, vorzeitig entlassen wurden. Der Zürcher Regierungsrat Leuenberger (sp) kündigte gegen Jahresende den Bau von neuen Vollzugsanstalten an. Die von Zürcher Politikern aufgestellte Forderung nach einem Einsatz der Armee im Strafvollzug wurde von EMD-Chef Villiger umgehend und kategorisch abgelehnt.¹⁴

BUNDESRATSGESCHÄFT

DATUM: 14.03.1994
HANS HIRTER

Der **Nationalrat** beriet in der Frühjahrssession die vom Bundesrat im Herbst des Vorjahres vorgeschlagenen **Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht**. Gegen den Widerstand der Fraktionen LdU/EVP und GP sowie eines Teils der SP beschloss er mit 143 zu 34 Stimmen, darauf einzutreten. Dabei waren die Positionen unversöhnlich und beide Seiten warfen dem Gegner vor, mit seiner Haltung der Fremdenfeindlichkeit in der Bevölkerung Vorschub zu leisten: Für die Befürworter handelte es sich darum, die Umgehung von Ausweisungsbeschlüssen zu erschweren, und die Kantone mit Abwehrmitteln gegen illegal anwesende Kriminelle, welche dem Ruf aller Ausländer schaden, auszurüsten. Die Gegner bezeichneten die Vorschläge als diskriminierende, ausländerfeindliche Massnahmen, mit welchen die bürgerlichen Politiker von den sozialen Problemen ablenken und sich den Beifall der Boulevardzeitung «Blick» holen wollten. Während der eine Fraktionssprecher der SP (Rechsteiner, SG) die generelle kontrollierte Drogenabgabe als Alternative propagierte, gab der zweite (Tschäppät, BE) immerhin gewisse Missstände beim Vollzug des Ausländer- und des Asylrechts zu, beurteilte aber die Zwangsmassnahmen als überrissen. Der Kritik, dass die vorgeschlagenen Massnahmen nicht menschenrechtskonform seien, begegnete der Bundesrat mit dem Verweis auf diverse Expertengutachten. In diesen wird insbesondere festgehalten, dass es EMRK-konform ist, Ausländer ohne Aufenthaltsrecht

anders zu behandeln als solche mit geregelter Status oder eigene Staatsangehörige. In der Detailberatung beschloss der Rat mit Stichentscheid der Präsidentin, dass die Vorbereitungs- resp. Ausschaffungshaft nicht von der kantonalen Verwaltung – mit nachträglicher richterlicher Überprüfung –, sondern von Anfang an von einem Richter anzuordnen ist. Die «**Vorbereitungshaft**» für Asylsuchende, die sich absichtlich nicht an Rayonbeschränkungen halten, die unter mehreren Namen Gesuche einreichen oder die Vorladungen mutwillig missachten, wurde gemäss Antrag des Bundesrates auf höchstens drei Monate festgesetzt. Die maximale Dauer der Ausschaffungshaft für Personen, welche sich einer Ausschaffungsanordnung offensichtlich entziehen wollen, reduzierte der Nationalrat von neun auf drei Monate, mit der Möglichkeit einer richterlichen Verlängerung um weitere drei Monate. Die ebenfalls sehr umstrittene neue Bestimmung, wonch die Behörden mit richterlicher Erlaubnis in Wohnungen oder Räumen von Dritten nach untergetauchten abgewiesenen Asylbewerbern und deren Ausweispapieren suchen dürfen, wurde entschärft: die Suche nach Ausweisen allein legitimiert keine Hausdurchsuchung. Ein von Vertretern der FP vorgebrachter Antrag, dass die Kantone die neuen Massnahmen zwingend anwenden müssen, wurde deutlich abgelehnt. Die Zustimmung zu den Zwangsmassnahmen erlaubte die Streichung der bisher im Ausländergesetz verankerten Möglichkeit der maximal zweijährigen Internierung von Auszuschaffenden.¹⁵

POSTULAT
DATUM: 06.10.1994
HANS HIRTER

Zusätzliche Massnahmen gegen ausländische Drogenhändler forderte eine Motion der liberalen Fraktion. Sie verlangte eine **Verschärfung des Betäubungsmittelgesetzes** in dem Sinne, dass Ausländer ohne Niederlassungsbewilligung, welche zu Zuchthaus- oder Gefängnisstrafen verurteilt worden sind, automatisch nach Verbüssung der Strafe des Landes verwiesen werden, sofern nicht internationale Übereinkommen eine Ausschaffung verbieten. Der Nationalrat überwies den Vorstoss als Postulat.¹⁶

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 04.12.1994
HANS HIRTER

In der Kampagne zur **Volksabstimmung** tauchten kaum neue Argumente auf. Für die Befürworter handelte es sich um notwendige Massnahmen zur besseren Durchsetzung des Vollzugs der pro Jahr rund 20'000 Ausweisungsbeschlüsse und gegen den Missbrauch des Asylrechts durch Kleinkriminelle. Für die Gegner stellten die Zwangsmassnahmen eine Diskriminierung von Ausländern und ein untaugliches Mittel zur Bekämpfung des Drogenhandels dar; in der Westschweiz wurde in diesem Zusammenhang betont, dass es nicht angehe, wegen der zu liberalen Zürcher Drogenpolitik nationales Ausnahmerecht einzuführen. Die Auseinandersetzung wurde, zumindest am Anfang, von den Gegnern zum Teil sehr emotional und gehässig geführt. So warfen sie der Parlamentsmehrheit und dem Bundesrat vor, mit den Massnahmen den Rassismus zu fördern und, nach dem Vorbild der faschistischen Diktatoren Hitler und Mussolini, die Disziplinierung und Ausschaltung unbequemer Menschen anzustreben. SP-Nationalrat Rechsteiner (SG) sprach im Pressedienst seiner Partei von einem «braunen Blick-Gesetz». Zu der von der SP und den Hilfswerken befürchteten Stimmungsmache gegen Ausländer kam es hingegen nicht; sowohl die SD als auch die FP traten praktisch nicht in Erscheinung. Alle Parteien ausser der SP, der GP und der PdA empfahlen die Ja-Parole; nur in Genf, wo auch namhafte Juristen heftige Kritik an den neuen Massnahmen übten, kam es – bei der LP – zu einer abweichenden Parole einer Kantonalsektion. Gegen die Massnahmen sprach sich auch die katholische Bischofskonferenz aus, welche befürchtete, dass damit das Misstrauen gegen Ausländer geschürt würde; die Leitung der evangelischen Kirche verzichtete dagegen auf eine Stellungnahme.

In der Volksabstimmung vom 4. Dezember stimmten knapp 73 Prozent für die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht. Am deutlichsten fiel das Ja in der Nordostschweiz (inkl. Zürich) aus. In den ländlichen Gebieten der Innerschweiz und in der Westschweiz war die Skepsis grösser; am knappsten war die Zustimmung in Genf (52.3 Prozent), wo sich mit Ausnahme der FDP alle Parteien für ein Nein eingesetzt hatten.

Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht Abstimmung vom 4. Dezember 1994

Beteiligung: 43.8%
Ja: 1'435'040 (72.9%)
Nein: 533'297 (27.1%)

Parolen:

– Ja: FDP, CVP, SVP, LP (1*), FP, LdU, EVP, SD, Lega, EDU; Vorort, SGV, Angestelltenverbände.

– Nein: SP, GP, PdA; SGB, CNG, Caritas, HEKS und andere Hilfswerke.

*In Klammer Anzahl abweichender Kantonalsektionen

Die **Vox-Analyse** über das Stimmverhalten ergab, dass die Sympathisanten der drei bürgerlichen Bundesratsparteien sehr deutlich zugestimmt hatten, während sich bei der Anhängerschaft der SP die Ja- und Nein-Stimmen die Waage hielten. Sämtliche soziale Gruppen sprachen sich für die Zwangsmassnahmen aus; bei Frauen, jüngeren Stimmberechtigten und Bewohnern von städtischen Agglomerationen fiel diese Unterstützung aber unterdurchschnittlich aus.¹⁷

1) AB NR, 1990, S. 1870 ff.

2) BBl, 2011, S. 8195 ff.

3) AB NR, 2012, S. 1373 ff.; AB NR, 2012, S. 1580 ff.; AB NR, 2012, S. 1815; AB NR, 2012, S. 267 ff.; AB SR, 2012, S. 408 ff.; AB SR, 2012, S. 776 ff.; AB SR, 2012, S. 932; BBl, 2012, S. 8153 ff.; NZZ, 8.7.12

4) AB NR, 1999, S. 1400 f.; AB NR, 1999, S. 685 ff.; AB SR, 1999, S. 418 f.; AB SR, 1999, S. 597 f.; BBl, 1999, VI, S. 5097 f.; BBl, 1999, VI, S. 5099 ff.

5) AB NR, 2020, S. 1185; AB NR, 2020, S. 739 ff.; AB NR, 2020, S. 900; AB SR, 2020, S. 300 ff.; AB SR, 2020, S. 456; AB SR, 2020, S. 630; BBl, 2020, S. 4461 ff.; BBl, 2020, S. 5749 f.; Medienmitteilung BR vom 20.5.20; Medienmitteilung SGK-NR vom 27.5.20; Medienmitteilung SGK-SR vom 26.5.20; CdT, 9.5.20; Blick, TA, 11.5.20; TA, 28.5.20; LT, NZZ, 4.6.20; LT, 5.6.20; NZZ, 6.6.20; LT, 8.6.20; NZZ, 9.6.20; LT, 11.6.20; NZZ, 13.6.20; LT, 17.6.20; NZZ, 24.6.20

6) Erläuternder Bericht VPTS; Medienmitteilung BR vom 24.6.20

7) AZ, 23.6.20; LT, NZZ, 25.6.20; AZ, 26.6., 27.6.20; LT, 4.7.20; So-Bli, 12.7.20; NZZ, 14.7., 16.7., 17.7.20; LT, Lib, 21.7.20; NZZ, 14.8.20; NZZ, 20.8.20

8) AZ, CdT, 9.10.20

9) AB SR, 1992, S. 1225 ff.; BaZ, 16.6.92; NZZ, 16.6. und 3.10.92

10) BaZ, 8.7.95; WoZ, 20.10.95.

11) AB SR, 1998, S. 1184; Lib., 12.9.98; LT, 18.9.98; NZZ, 12.10. und 18.12.98.

12) AB NR, 1999, S. 1037 ff.; AB NR, 1999, S. 1306 f.; AB NR, 1999, S. 1414 ff.; AB NR, 1999, S. 2580; TA, 22.1.99 (IGPD).

13) NZZ, 13.3.93.

14) TA, 2.6., 7.9., 9.12. und 17.12.93; SoZ und Sonntags-Blick, 12.12.93; Presse vom 14.12.93.

15) AB NR, 1994, S. 140 ff.; AB NR, 1994, S. 336 ff.; AB NR, 1994, S. 74 ff.

16) AB NR, 1994, S. 1695 ff.; AB NR, 1994, S. 1812

17) BBl, 1995, I, S. 278 ff.; Delgrande und Linder (1995). VOX Nr. 55.; Presse vom Oktober bis 3.12. und 5.12.94; TW, 19.10.94; Pressedienst SPS, 21.10.94; Blick, 22.10., 26.10. und 3.11.94; TA, 2.11. und 5.12.94; SoZ, 13.11.94; NQ, 21.11.94.