

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	24.04.2024
Thema	Rechtsordnung
Schlagworte	Keine Einschränkung
Akteure	Bregy, Philipp-Matthias (cvp/pdc, VS) NR/CN, Tuena, Mauro (svp/udc, ZH) NR/CN, Bregy, Philipp-Matthias (cvpo/cvpo, VS) NR/CN, Romano, Marco (cvp/pdc, TI) NR/CN
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2021

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
Lütolf, Lukas
Schmid, Catalina

Bevorzugte Zitierweise

Ackermann, Nadja; Frick, Karin; Heer, Elia; Lütolf, Lukas; Schmid, Catalina 2024.
Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Rechtsordnung, 2013 - 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
Bürgerrecht	1
Äussere Sicherheit	1
Datenschutz und Statistik	3
Öffentliche Ordnung	3
Innere Sicherheit	4
Polizei	5

Abkürzungsverzeichnis

UNO	Organisation der Vereinten Nationen
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
SiK-NR	Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates
RK-NR	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
NEAT	Neue Eisenbahn-Alpentransversale
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
SIS	Schengener Informationssystem
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
	(bis 2010: Strategischer Nachrichtendienst und Dienst für Analyse und Prävention)
VSPB	Verband Schweizerischer Polizeibeamter
Fedpol	Bundesamt für Polizei
<hr/>	
ONU	Organisation des Nations unies
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CIP-CN	Commission des institutions politiques du Conseil national
CPS-CN	Commission de la politique de sécurité du Conseil national
CAJ-CN	Commission des affaires juridiques du Conseil national
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
PF PDT	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
AFD	Administration fédérale des douanes
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire à traverser les Alpes
CP	Code pénal suisse
SIS	Système d'information Schengen
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
SRC	Service de renseignement de la Confédération
	(à 2010: Service de renseignement stratégique et Service d'analyse et de prévention)
FSFP	Fédération Suisse des Fonctionnaires de Police
Fedpol	Office fédéral de la police

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Rechtsordnung

Bürgerrecht

MOTION
DATUM: 14.09.2016
KARIN FRICK

Der Nationalrat sprach sich in der Herbstsession 2016 mit 108 zu 79 Stimmen bei 6 Enthaltungen für eine Motion Romano (cvp, TI) mit der Forderung aus, dass Doppelbürgerinnen und **Doppelbürgern die Schweizer Staatsbürgerschaft entzogen** werden kann, wenn sie im Ausland nachweislich und freiwillig für eine fremde Armee oder eine armeeähnliche, ideologisch motivierte Gruppierung gekämpft haben. Damit zielt der Motionär vor allem auf Dschihadisten. Die Massnahme soll jedoch nur Personen betreffen, welche das Schweizer Bürgerrecht durch Einbürgerung erlangt haben und nicht jene, die von Geburt an Schweizerinnen und Schweizer sind. Ausgenommen sind zudem Personen, die von ihrem Heimatstaat zur Leistung von Militärdienst verpflichtet sind. Der Bundesrat argumentierte vergeblich, dass das Vorhaben in dieser Form nicht mit der Gleichberechtigung aller Bürger in der schweizerischen Rechtsordnung vereinbar sei und darüber hinaus auch in einem Spannungsverhältnis zu den in der EMRK und im UNO-Pakt II garantierten Menschenrechten stehe. Die Fraktionen von SVP, CVP und BDP standen geschlossen hinter dem Vorstoss, während sich die Grünen, SP und GLP geschlossen dagegen stellten.¹

MOTION
DATUM: 27.02.2017
KARIN FRICK

Die Motion Romano (cvp, TI), welche die **Aberkennung des Schweizer Bürgerrechts bei Dschihadisten mit Doppelbürgerschaft** forderte, scheiterte im Frühjahr 2017 im Ständerat. Die kleine Kammer folgte mit 30 zu 12 Stimmen dem Antrag ihrer Staatspolitischen Kommission. Als Argument wurde angeführt, dass eine Ausbürgerung aufgrund von Terrorismus sowohl im geltenden als auch im revidierten Bürgerrechtsgesetz vorgesehen ist; im vergangenen Jahr hatten die Behörden auch ein Ausbürgerungsverfahren gegen einen Dschihad-Reisenden angestrebt. Der Ständerat ging damit seinen im letzten Sommer eingeschlagenen Weg konsequent weiter, als er einer ähnlichen, aber weniger weit gehenden parlamentarischen Initiative Brunner (svp, SG) keine Folge gegeben hatte.²

Äussere Sicherheit

MOTION
DATUM: 12.12.2017
KARIN FRICK

Die Devise «Schuster, bleib bei deinem Leisten!» soll gemäss Nationalrat Marco Romano (cvp, TI) in Bezug auf das Grenzwachtkorps gelten. Mit einer im Frühjahr 2017 eingereichten Motion mit ebendiesem Titel forderte er den Bundesrat auf, Massnahmen zu treffen, damit das **Grenzwachtkorps sich auf seine Kernaufgaben** – Grenzkontrolle und Registrierung der einreisenden Migrantinnen und Migranten – **konzentrieren** könne. Der seit Monaten grosse Migrationsdruck an der Schweizer Grenze führe dazu, dass sich das Grenzwachtkorps zunehmend auch mit logistischen Aufgaben belastet sehe, zum Beispiel mit der Überwachung der Empfangszentren oder mit Personentransporten. Von diesen Aufgaben müsse das Grenzwachtkorps befreit werden, damit es an der Grenze nicht an Personal mangle, so der Motionär. Der Bundesrat bestätigte, dass diese zusätzlichen Aufgaben, solange sie keinen direkten hoheitlichen Bezug hätten, von anderen Sicherheitskräften übernommen werden könnten und beantragte die Annahme der Motion. Grünen-Nationalrat Balthasar Glättli (gp, ZH) bekämpfte den Vorstoss. Er sah darin eine unnötige «Stellvertreterauseinandersetzung um die Frage, ob wir die Arbeit und die schwierige Situation des Grenzwachtkorps ernst nehmen», denn nicht-hoheitliche Aufgaben würden zum Teil bereits heute ausgelagert; die Motion brauche es schlichtweg nicht. Bundesrat Ueli Maurer nutzte sein Votum im Nationalrat indes auch dafür, dem Grenzwachtkorps «für die hervorragende Arbeit» zu danken. Die Motion gehe in die richtige Richtung. Mit 148 zu 22 Stimmen bei 10 Enthaltungen nahm die grosse Kammer den Vorstoss in der Herbstsession 2017 an. Der Ständerat stimmte ihm in der darauffolgenden Wintersession ebenfalls zu.³

In der Sommersession 2020 beriet der Nationalrat als **Zweitrat** die Vorlage zur **Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität**, die auch die Genehmigung des Europarats-Übereinkommens über die Terrorismusprävention und dessen Zusatzprotokolls beinhaltet. Während die vorberatende SiK-NR die Stossrichtung des Geschäfts mehrheitlich unterstützte, wie deren Sprecher Mauro Tuena (svp, ZH) dem Ratsplenum bekannt gab, beantragte eine Minderheit Schlatter (gp, ZH) die Rückweisung an den Bundesrat, weil sie eine klare Definition von terroristischen Organisationen vermisste und diese nicht der Rechtsprechung überlassen wollte. Welche Organisation terroristisch sei, sei keine juristische, sondern eine politische Entscheidung, begründete die Grüne Nationalrätin ihren Antrag. Zudem forderte sie, dass sich die Strafrechtsverschärfung darauf beschränken müsse, was das internationale Abkommen zwingend verlange. Votantinnen und Votanten gegen die Rückweisung wandten ein, es gebe keine allgemeingültige, globale Definition von Terrorismus, auf die man sich stützen könnte, und betonten das Vertrauen in die Schweizer Justizbehörden. So einig wie die Fraktionen der SP und der Grünen die Rückweisung unterstützen, stellten sich jene der GLP, der Mitteparteien, der FDP und der SVP dagegen, sodass der Antrag mit 127 zu 67 Stimmen deutlich abgelehnt wurde.

In der Detailberatung wandte sich die grosse Kammer in einem ersten Block den Änderungen im Nachrichtendienstgesetz zu und erörterte die Frage, unter welchen Voraussetzungen der Bundesrat eine Organisation, die die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz bedroht, verbieten können soll. Eine Minderheit Addor (svp, VS) blieb mit der Forderung, dass der Bundesrat dies im Sinne von mehr Sicherheit und Souveränität allein entscheiden können müsse, erfolglos. Die Mehrheit blieb beim Entwurf des Bundesrates, demgemäss sich ein Verbot auf einen Verbots- oder Sanktionsbeschluss der UNO gegen die fragliche Gruppierung stützen muss. Diese Bedingung sei wichtig für die Neutralität der Schweiz, erläuterte Bundesrätin Karin Keller-Sutter, weil sonst andere Staaten die Schweiz politisch oder diplomatisch unter Druck setzen könnten, eine bestimmte Organisation zu verbieten.

Im zweiten Block widmete sich der Nationalrat den Anpassungen im Strafrecht. Der mit sechs Minderheitsanträgen meistdiskutierte Artikel 260ter StGB definiert den Tatbestand der Beteiligung an und Unterstützung einer kriminellen bzw. terroristischen Organisation und legt das einschlägige Strafmass fest. Die Kommissionsmehrheit wich mit ihrem Vorschlag insofern von der ständerätlichen Fassung ab, als sie humanitäre Dienste einer unparteiischen humanitären Organisation wie dem IKRK explizit von der Strafbarkeit ausschliessen wollte. Dieser Vorschlag setzte sich deutlich gegen alle Minderheitsanträge durch, sowohl jene, die diese Ausnahmebestimmung für humanitäre Organisationen einerseits als überflüssig oder andererseits mit der Nennung des IKRK als zu eng gefasst in Frage stellten, als auch jene, die den Strafrahmen insgesamt verkleinern, den Kampf für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit nicht als Terrorismus klassifizieren, die zusätzliche Bestrafung für weitere im Rahmen einer Organisation begangene Straftaten explizit machen oder die Definition terroristischer Organisationen ganz streichen wollten. Der zweite grosse Streitpunkt der Vorlage lag im neuen Art. 260sexies StGB, der die Anwerbung und Ausbildung sowie das Reisen im Hinblick auf eine terroristische Straftat unter Strafe stellt. Eine Minderheit Seiler Graf (sp, ZH) wollte den ganzen Artikel streichen, weil sie diese Vorverlagerung der Strafbarkeit als rechtsstaatlich problematisch ansah. Man befinde sich hier «definitiv im Gesinnungsstrafrecht», urteilte die Antragstellerin. Terroristen liessen sich kaum durch eine Strafandrohung abschrecken; Prävention und Ursachenbekämpfung – etwa gestützt auf den Nationalen Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus – wären an dieser Stelle zielführender als repressive Massnahmen, schloss sie. Im Gegensatz dazu bezeichnete Justizministerin Keller-Sutter den umstrittenen Artikel als «de[n] zentrale[n] Pfeiler des Europaratsübereinkommens» und dessen Streichung als «empfindlich[e] Schwächung des Strafrechts». Gegen die bis auf eine Ausnahme (Philipp-Matthias Bregy, cvp/VS) geschlossen stimmenden Fraktionen der bürgerlichen Parteien sowie der Grünliberalen blieb das links-grüne Lager schliesslich chancenlos.

Der dritte und letzte Block betraf die Änderungen im Rechtshilfegesetz. Auch hier folgte der Nationalrat in allen Punkten seiner Kommissionsmehrheit und lehnte drei Minderheitsanträge Roth (sp, SO) hochkant ab, die internationale Rechtshilfe bei Steuerhinterziehung zulassen, die Voraussetzungen für die vorzeitige Übermittlung von Informationen und Beweismitteln an ausländische Ermittlungsbehörden (sog. dynamische Rechtshilfe) erhöhen und grenzüberschreitende Ermittlungsgruppen der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft unterstellen wollten. Bei den Bedingungen für die dynamische Rechtshilfe kehrte der Nationalrat diskussionslos zu den lockereren Voraussetzungen des Bundesrats zurück, anstatt sich der vom Ständerat beschlossenen Verschärfung anzuschliessen.

In der Gesamtabstimmung nahm die grosse Kammer die gegenüber dem Ständerat in zwei Punkten veränderte Vorlage mit 127 zu 54 Stimmen bei 13 Enthaltungen an. Die Fraktionen der SP und der Grünen machten damit ihre bereits in der Eintretensdebatte geäusserte Drohung wahr, dem Entwurf ihre Zustimmung zu verweigern, sollten die Tatbestände des Anwerbens, Ausbildens und Reisens im Hinblick auf einen Terrorakt im Strafgesetzbuch festgeschrieben werden. Stillschweigend schrieb der Nationalrat zudem die beiden Motionen 14.4187 für die Ratifizierung des Europaratseinkommens zur Terrorismusverhütung und 15.3008 für wirksamere Strafbestimmungen zur Verfolgung der organisierten Kriminalität ab.⁴

Datenschutz und Statistik

In der Wintersession 2020 nahm sich der Nationalrat als Zweitrat der Änderung des AHV-Gesetzes an, mit der den Behörden die **systematische Verwendung der AHV-Nummer als Personenidentifikator** erlaubt werden sollte. Die Grüne Fraktion beantragte die Rückweisung des Geschäfts an den Bundesrat, damit dieser statt der systematischen Erlaubnis zur Verwendung der AHV-Nummer die systematische Erlaubnis zur Verwendung einer nicht zurückrechenbaren Personenummer auf Basis der AHV-Nummer ins Auge fassen solle. Werde aus der AHV-Nummer zuerst eine registerspezifische, andere einmalige Nummer berechnet, aus der es jedoch umgekehrt nicht möglich ist, die AHV-Nummer zurückzurechnen, werde die unerlaubte Verknüpfung verschiedener Registerdaten zusätzlich erschwert und damit der Datenschutz besser gewahrt, begründete Grünen-Sprecher Balthasar Glättli (gp, ZH) das Anliegen seiner Fraktion. Den Mehraufwand für die registerspezifischen Identifikationsnummern erachtete eine breite Ratsmehrheit im Vergleich zum Sicherheitsgewinn – schliesslich habe nicht einmal der EDÖB etwas gegen die geplante systematische Verwendung der AHV-Nummer einzuwenden gehabt, so SP-Fraktionssprecher Cédric Wermuth (sp, AG) – jedoch als nicht verhältnismässig, wie es GLP-Fraktionssprecherin Corina Gredig (glp, ZH) zusammenfasste, und lehnte die Rückweisung mit 144 zu 37 Stimmen bei einer Enthaltung ab. Ebenso erfolglos blieben zwei Minderheitsanträge Barrile (sp, ZH), die beabsichtigten, den Kreis der zur systematischen Verwendung der AHV-Nummer berechtigten Stellen weiter einzuschränken als vom Bundesrat vorgesehen. Demgegenüber stimmte die grosse Kammer einem Einzelantrag Romano (cvp, TI) mit 160 zu 20 Stimmen bei 2 Enthaltungen zu und übernahm damit die vom Ständerat eingefügte Erweiterung der Befugnis zur systematischen Verwendung der AHV-Nummer auf tripartite Kommissionen, die die Einhaltung von allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsverträgen kontrollieren. Die vorberatende SPK-NR hatte auf diese Ergänzung verzichtet und dem Bundesrat folgen wollen, weil sie befürchtete, diese Ausnahme vom Grundsatz, dass die Verwendung der AHV-Nummer staatlichen Akteuren vorbehalten ist, könnte auch bei anderen Privaten Begehrlichkeiten wecken. In der Gesamtabstimmung nahm der Nationalrat die somit differenzbereinigte Vorlage mit 145 zu 38 Stimmen bei 4 Enthaltungen an. Nebst den geschlossenen Grünen lehnte auch ein Teil der SVP-Fraktion den Entwurf ab. Zudem schrieb die Volkskammer das Postulat 17.3968 betreffend ein Sicherheitskonzept für Personenidentifikatoren stillschweigend ab. In der Schlussabstimmung hiess der Nationalrat das Gesetz mit 148 zu 44 Stimmen bei 2 Enthaltungen gut, während die Ständekammer dem Entwurf mit 39 zu 3 Stimmen zustimmte.⁵

Öffentliche Ordnung

Das **Übereinkommen des Europarats über einen ganzheitlichen Ansatz für Sicherheit, Schutz und Dienstleistungen bei Fussballspielen und anderen Sportveranstaltungen** ist die vollständig überarbeitete Weiterentwicklung des «Europäischen Übereinkommens über Gewalttätigkeiten und Ausschreitungen von Zuschauern bei Sportanlässen, insbesondere bei Fussballspielen» von 1985, dem die Schweiz 1990 beigetreten war. Zusätzlich zu den Sicherheits- und Schutzmassnahmen des alten Vertrags enthält das neue Abkommen einen präventiven Dienstleistungsansatz: Friedliche Fans, Anwohnerinnen und Anwohner sowie Passantinnen und Passanten sollen von den Sicherheits- und Schutzmassnahmen so wenig wie möglich betroffen sein. Zentral dafür ist die umfassende Zusammenarbeit zwischen Behörden, Sportorganisationen, Fanorganisationen und Transportunternehmen. Der Bundesrat bezeichnete das Übereinkommen in seiner Botschaft, mit der er es dem Parlament zur Genehmigung vorlegte, als wichtigen Schritt zur Aktualisierung und Vereinheitlichung der nationalen Regeln unter Berücksichtigung von internationaler Good Practice. Eine Anpassung des schweizerischen Rechts sei nicht vonnöten, um den Erfordernissen des Vertrags

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 18.12.2020
KARIN FRICK

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 04.03.2019
KARIN FRICK

nachzukommen.

Mit Ausnahme der SVP, die einen Nichteintretensantrag stellte, sprachen sich im Nationalrat alle Fraktionen für die Ratifizierung des Abkommens aus. Es sei für die Schweiz mit keinerlei Kosten verbunden, verbessere die internationale Zusammenarbeit und könne bestenfalls sogar verhindern, dass ausländische Hooligans an Sportveranstaltungen in der Schweiz teilnehmen, wenn die übrigen Vertragsstaaten von der Möglichkeit Gebrauch machen, Hooligans ihrerseits mit Ausreiseperrren zu belegen, so der Grundtenor der Wortmeldungen. Die SVP stand mit ihrer Forderung, diesem «Stück Papier, das unter dem Strich nichts bringt», wie Fraktionssprecher Mauro Tuena (svp, ZH) das Übereinkommen bezeichnete, «eine Abfuhr zu erteilen», auf verlorenem Posten. Mit 125 zu 56 Stimmen und 3 Enthaltungen – alle Gegenstimmen und Enthaltungen aus der SVP-Fraktion – stimmte die grosse Kammer in der Frühjahrsession 2019 dem Abkommen zu.⁶

Innere Sicherheit

POSTULAT
DATUM: 26.09.2014
NADJA ACKERMANN

Der Bundesrat sollte mit Blick auf die bevorstehende Weltausstellung **Expo 2015** in Mailand ein **Sicherheitskonzept** entwerfen, das eine effiziente Koordination zwischen den Bundesbehörden, den kantonalen Sicherheitsorganen und den italienischen Polizeiorganen sicherstellt. Das Postulat Romano (cvp, TI) sah im Konzept zugleich einen Nutzen über die Expo hinaus, da aktuell ein Anstieg der grenzüberschreitenden Kriminalität verzeichnet werde. Der Nationalrat teilte diese Ansicht und überwies den Vorstoss diskussionslos an den Bundesrat.⁷

BERICHT
DATUM: 29.04.2015
ELIA HEER

In Erfüllung eines Postulats Romano (cvp, TI) veröffentlichte der Bundesrat im April 2015 im Vorfeld der **Weltausstellung in Mailand** einen kurzen Bericht mit einer **Übersicht über die Sicherheitslage, das Sicherheitsdispositiv und die diesbezügliche Koordination mit den italienischen Behörden**. Der Bundesrat kam darin zum Schluss, dass die Expo 2015 aufgrund der verfügbaren Erkenntnisse keine ausserordentliche Lage bewirke. Das Postulat wurde daraufhin im Sommer 2016 vom Nationalrat abgeschrieben.⁸

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 19.06.2020
KARIN FRICK

In der Sommersession 2020 befasste sich der Nationalrat als **Zweitrat** mit dem **Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Terrorismusbekämpfung (PMT)**. In der langen Eintretensdebatte wurden die grundsätzlichen Fragen erörtert, ob die vorgesehenen Massnahmen mit den Menschenrechten vereinbar seien und ob es sie überhaupt brauche. Während die Fraktionen der Grünliberalen, der Grünen und der Sozialdemokraten beide Fragen entschieden verneinten, zeigte sich die bürgerliche Ratsseite sowohl von der Notwendigkeit als auch von der Völkerrechtskonformität des Gesetzes vollkommen überzeugt. GLP-Nationalrätin Katja Christ (glp, BS) beantragte Nichteintreten, weil die Gesetzesvorlage die Schweiz nicht sicherer mache, sondern den Rechtsstaat untergrabe. «Rund achtzig Nichtregierungsorganisationen sowie namhafte Straf- und Völkerrechtler» seien sich darin einig, dass mit den geplanten Massnahmen «eine Grenze überschritten» werde, nahm Christ auf die mediale Diskussion im Vorfeld der Ratsdebatte Bezug und warnte pathetisch: «Die Freiheit stirbt mit Sicherheit». Ins gleiche Horn blies Grünen-Vertreterin Marionna Schlatter (gp, ZH), die das Geschäft an den Bundesrat zurückweisen wollte. Sie forderte, die unklare Definition des Gefährders müsse überarbeitet werden, «denn weder Sie noch sonst jemand kann das Gegenteil beweisen, wenn ihr oder ihm vorgeworfen wird, potenziell gefährlich zu sein.» Gerade die Grundrechte seien «unser stärkstes Schutzschild» im Kampf gegen den Terrorismus und sie hoffe deshalb, dass die öffentliche Kritik der Menschenrechtsbeauftragten des Europarats sowie der UNO-Sonderberichterstatter «in diesem Saal etwas bewegt» habe. Dasselbe postulierte die Sozialdemokratin Franziska Roth (sp, SO), die ebenfalls einen Rückweisungsantrag stellte. Das Gesetz gefährde «das, was wir eigentlich vor Terrorismus schützen wollen, und das ist, gelinde gesagt, Stumpfsinn», polterte sie. Der Bundesrat müsse die vorgeschlagenen Massnahmen – insbesondere jene, die Kinder und Jugendliche betreffen, was «der Schweiz nicht würdig» sei – deshalb auf Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung und mit dem Völkerrecht sowie auf ihre Notwendigkeit prüfen und einen Mitbericht der RK-NR einfordern. Kommissionssprecher Mauro Tuena (svp, ZH) plädierte dagegen für Eintreten und gegen die Rückweisungen, denn die Verschärfungen seien angesichts der terroristischen Bedrohungslage dringend notwendig. «Mit diesen Präventivmassnahmen können Menschenleben gerettet werden», appellierte er an das Ratsplenum. SVP-

Fraktionssprecher Jean-Luc Addor (svp, VS) erklärte, die Schweiz befinde sich gegenüber dem Terrorismus in einer «Situation der legitimen Selbstverteidigung» und dass Kinder von Terrorgruppen benutzt würden, sei «eine traurige Realität». Dass internationale Menschenrechtsinstitutionen die Schweiz öffentlich kritisiert hatten, oder in seinen Worten sich «mit mindestens zweifelhafter Legitimität» für «berechtigt» gehalten hätten, den Volksvertretern eines souveränen Staats «eine Predigt zu halten» und ihnen zu «erklären», was sie tun dürften und was nicht, bezeichnete er indes als «einigermassen originell». FDP-Sprecher Rocco Cattaneo (fdp, TI) hob hervor, dass mit diesem Gesetz die kantonalen und kommunalen Polizeikörper «endlich» die Möglichkeit erhielten, schnell zu reagieren. Alois Gmür (cvp, SZ) legte die Position der Mitte-Fraktion so dar, dass es eben «gewisse Opfer» brauche, «wenn man tatsächlich mehr Sicherheit will», worauf ihm SP-Nationalrat Fabian Molina (sp, ZH) die rhetorische Frage stellte, ob es dann nicht am sinnvollsten wäre, «dass man alle Männer von 15 bis 50 Jahren präventiv unter Hausarrest stellen würde, um die Anzahl der Delikte gegen Leib und Leben auf nahezu null zu reduzieren». Mit vielen Fragen konfrontiert wurde auch Bundesrätin Karin Keller-Sutter, die in ihrem Votum die Notwendigkeit der Vorlage betonte und mehrfach bekräftigte, der Bundesrat habe die Grundrechtsfragen «vertieft und sorgfältig geprüft». Die international geäusserten Bedenken teile sie nicht und erachte sie als «unbegründet», erläuterte sie. Es handle sich dabei um «eine politische Stellungnahme», die aber «rechtlich nicht sehr präzise» und eher «Ausdruck einer allgemeinen Sorge» gewesen sei.

Nach einem langen, veritablen Schlagabtausch zwischen dem befürwortenden und dem ablehnenden Lager trat der Nationalrat schliesslich mit 107 zu 84 Stimmen bei einer Enthaltung auf das Geschäft ein. Die beiden Rückweisungsanträge wurden mit 85 zu 106 Stimmen (1 Enthaltung) respektive 85 zu 105 Stimmen (2 Enthaltungen) abgelehnt. Es standen sich dabei das links-grün-grünliberale und das bürgerliche Lager jeweils geschlossen gegenüber. In der Detailberatung brachte das links-grüne Lager etliche Minderheitsanträge zur Abschwächung der Vorlage ein, die allesamt scheiterten. Ebenso erfolglos blieb der einzige Änderungsantrag der Kommissionmehrheit, die einen neuen Artikel zur sogenannten gesicherten Unterbringung von Gefährdenden (GUG) einbringen wollte. Mit diesem Artikel könnten «klar Leben gerettet werden», argumentierte Kommissionssprecher Tuena, während die Kommissionsminderheit um Beat Flach (glp, AG) betonte, diese Massnahme sei nicht EMRK-konform. Auch nach Ansicht des Bundesrates gehe eine solche Präventivhaft – im Gegensatz zum Hausarrest als ultima ratio – «tatsächlich zu weit», weshalb der Bundesrat trotz Bitten der Kantone ausdrücklich auf die GUG verzichtet habe, wie die Justizministerin ausführte. Mit 113 zu 78 Stimmen bei 2 Enthaltungen folgte der Nationalrat der Minderheit und lehnte die Präventivhaft ab – dies, weil sich hier zusätzlich zur links-grünen Ratsseite auch die grosse Mehrheit der FDP-Fraktion sowie eine Minderheit der Mitte-Fraktion zum Nein-Lager gesellten. Somit nahm die grosse Kammer die inhaltlich unveränderte Vorlage – es wurden jedoch einige redaktionelle Anpassungen vorgenommen – in der Gesamtabstimmung mit 111 zu 86 Stimmen ohne Enthaltungen an. Abgelehnt hatten das Gesetz die geschlossenen Fraktionen der SP, der Grünen und der Grünliberalen sowie SVP-Nationalrat Pirmin Schwander (svp, SZ).⁹

Polizei

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 23.09.2013
NADJA ACKERMANN

Da die Anforderungen an das Grenzwachtkorps und dessen Ressourcen in einem Missverhältnis stünden, forderte eine parlamentarische Initiative Reymond (svp, GE) eine Gesetzgebung, die die Sicherheit der Angehörigen des Grenzwachtkorps und der Bevölkerung in den Grenzgebieten gewährleisten könne. Der Nationalrat gab dem Vorstoss mit 98 zu 89 Stimmen nur knapp Folge, wobei eine Mehrheit der Grünliberalen, der FDP und SP sowie die Hälfte der CVP dagegen stimmten. Der Ständerat lehnte das Begehren nach der Überweisung einer Motion des Nationalrats Romano (cvp, TI) (12.3071), die im Rahmen des Schengen/Dublin-Abkommens eine **Aufstockung des Grenzwachtkorps** forderte, ab. Der Nationalrat sprach sich zudem erneut für eine rasche Aufstockung des Grenzwachtkorps um 100 bis 200 Professionelle aus und gab einer entsprechenden Motion Fehr (svp, ZH) (12.3180) mit 160 zu 17 Stimmen Folge. Auf eine Stärkung des Grenzwachtkorps hin hätte auch eine vom Nationalrat überwiesene Motion Barthassat (svp, GE) (12.3857) abgezielt. Sie hätte den Bundesrat beauftragt, die nötigen Massnahmen zu ergreifen, damit das Grenzwachtkorps seine sicherheitspolitischen Aufgaben wahrnehmen kann. Unter anderem sollte dafür die Koordination zwischen der Grenzschutz und den kantonalen Polizeikörpern verbessert werden. Der Ständerat wies den Vorstoss jedoch ab.¹⁰

MOTIONDATUM: 14.09.2016
KARIN FRICK

Auf Antrag des Bundesrates nahm der Nationalrat eine Motion Romano (cvp, TI) an, welche dem Fedpol die Kompetenz zur verdeckten **Registrierung von terroristisch motivierten Reisenden** im Schengener Informationssystem (SIS) geben will. Die verdeckte Ausschreibung im SIS – verdeckt deshalb, weil die betroffene Person über ihre Registrierung nicht in Kenntnis gesetzt wird – stelle ein wichtiges Instrument zur Verhinderung und Aufdeckung von Straftaten dar, so die Ansicht des Motionärs und des Bundesrates. Das neue Nachrichtendienstgesetz sieht diese Kompetenz für den NDB vor, damit dieser die Bedrohungslage im Zusammenhang mit registrierten Personen präventiv einschätzen kann. Für die Ermittlung bei bereits begangenen Straftaten ist jedoch das Fedpol zuständig. Dazu soll auch diese Behörde verdeckte Ausschreibungen im SIS tätigen dürfen. Mit 149 gegen 39 Stimmen aus der SP-Fraktion bei einer Enthaltung stimmte die grosse Kammer dem Vorstoss in der Herbstsession 2016 zu.¹¹

MOTIONDATUM: 14.12.2016
KARIN FRICK

In der Wintersession 2016 stimmte als Zweitrat auch der Ständerat der Motion Romano (cvp, TI) zur verdeckten **Registrierung von terroristisch motivierten Reisenden** im SIS zu. Neben dem NDB, dessen diesbezügliche Kompetenz im neuen Nachrichtendienstgesetz festgeschrieben ist, wird nun auch das Fedpol die Befugnis erhalten, terroristisch motivierte Reisende verdeckt im SIS auszuschreiben. Ein Vernehmlassungsentwurf für die entsprechende gesetzliche Grundlage soll bis Ende 2017 vorliegen.¹²

PARLAMENTARISCHE INITIATIVEDATUM: 16.12.2016
KARIN FRICK

Angestossen durch die öffentliche Debatte um die zunehmende Gewalt gegen Beamte und bekräftigt durch die mehr als 12'000 Unterschriften, die der Tessiner Verein «Amici delle Forze di Polizia Svizzera» zusammen mit dem Verband Schweizerischer Polizeibeamter und dem Verband der Tessiner Kommunalpolizeien mit einer Online-Petition für die Verschärfung der einschlägigen Strafbestimmung gesammelt hatte, reichten die beiden bürgerlichen Nationalräte Bernhard Guhl (bdp, AG; Pa.lv. 16.496) und Marco Romano (cvp, TI; Pa.lv. 16.501) Ende 2016 zwei gleichlautende parlamentarische Initiativen ein. Angesichts der immer häufiger und brutaler werdenden **Angriffe auf Behörden und Beamte** müsse der Ruf nach konsequentem Durchgreifen endlich gehört werden, forderten sie. Mit der Festschreibung klarer Minimalstrafen in Art. 285 StGB könne ein klares Zeichen, sowohl in präventiver als auch in repressiver Hinsicht, gesetzt werden, so die Begründung der Initianten. Ihrem Ansinnen nach soll Gewalt an Beamten (nicht aber bloss Drohung) neu mit mindestens drei Tagen Freiheitsstrafe geahndet und die vorgesehene Höchststrafe im qualifizierten Wiederholungsfall sogar verdoppelt werden können. Ebenfalls eine Geld- oder Freiheitsstrafe erhalten sollen zudem Mitläufer, die zwar selbst keine Gewalt ausgeübt haben, jedoch Teil einer gewalttätigen Gruppe waren.¹³

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTEDATUM: 23.12.2016
KARIN FRICK

Immer wieder berichtete die Presse im Jahr 2016 von der vermehrten Gewalt gegen Polizistinnen und Polizisten und der zunehmenden Brutalität der Angriffe. Waren im Jahr 2000 noch knapp 800 Anzeigen wegen Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte eingegangen, verzeichnete die Kriminalstatistik 2015 deren 2800 – mehr als dreimal so viele wie zu Beginn des Jahrtausends. Der Verband Schweizerischer Polizeibeamter (VSPB) sowie verschiedene Kantons- und Stadtpolizeien monierten abnehmenden Respekt und zunehmende Rücksichtslosigkeit gegenüber den Beamten. Die Situation habe sich in den vergangenen Jahren stark verschlimmert, konstatierte VSPB-Generalsekretär Max Hofmann gegenüber dem Tages-Anzeiger, und dennoch stosse man bei der Politik auf «taube Ohren». Zusammen mit dem Tessiner Verein «Amici delle Forze di Polizia Svizzera» und dem Verband der Tessiner Kommunalpolizeien lancierte der VSPB deshalb eine Online-Petition mit der **Forderung nach schärferen Strafen bei Gewalt gegen die Polizei**. Damit wollte er den Druck auf die Politik erhöhen, denn durch deren bisherige Untätigkeit – eine Petition des VSPB aus dem Jahr 2010 sowie mehrere Standesinitiativen (VD: Kt.lv. 11.312; GE: Kt.lv. 12.306; TI: Kt.lv. 14.301) waren im Parlament noch pendent – fühlten sich die Polizeibeamten nicht mehr ernst genommen, so Hofmann. Besonders betroffen seien die Ordnungskräfte in den Städten, wo sie – vor allem in Zürich und Bern – immer wieder ins Visier der linksextremen Szene gelangten oder im Rahmen von emotionsgeladenen Sportveranstaltungen mit Hooligans zu tun hätten. Doch auch einzelne, «schlecht gelaunte Mitmenschen» würden etwa im Rahmen von Personenkontrollen vermehrt ausfällig oder sogar gewalttätig, schilderte das St. Galler Tagblatt. Die Präsidentin des VSPB, Johanna Bundi Ryser, bezeichnete die Situation in derselben Zeitung als «alarmierend». Eine Gesetzesverschärfung allein löse das Problem zwar nicht, aber die

jetzige Strafpraxis sei «inakzeptabel»; Gewalt dürfe für Polizistinnen und Polizisten kein Berufsrisiko sein. Von einem höheren Strafmass erhoffte sie sich vor allem eine abschreckende Wirkung.

Politische Unterstützung erhielt das Anliegen schliesslich von den beiden Nationalräten Bernhard Guhl (bdp, AG) und Marco Romano (cvp, TI) sowie Nationalrätin Sylvia Flückiger-Bäni (svp, AG). Während die Aargauer SVP-Vertreterin eine entsprechende Motion einreichte, setzten Romano und Guhl auf parlamentarische Initiativen. Guhl versprach zudem als Präsident der parlamentarischen Gruppe für Polizei- und Sicherheitsfragen, die Parlamentsangehörigen für das Thema sensibilisieren zu wollen. Auch in den Kantonsparlamenten, wo gemäss NZZ «die Klagen der Beamten unmittelbar vernommen werden», wurde das Thema debattiert. So legte etwa der Kanton Bern eine weitere Standesinitiative (Kt.Iv. 16.317) für die Verschärfung der Strafen nach.¹⁴

PARLAMETARISCHE INITIATIVE

DATUM: 18.01.2019
KARIN FRICK

Im Februar 2018 gab die Rechtskommission des Nationalrats den beiden gleichlautenden parlamentarischen Initiativen Guhl (bdp, AG; Pa.Iv. 16.496) und Romano (cvp, TI; Pa.Iv. 16.501) zur **Anpassung des Strafmasses bei Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte** Folge. Da man immer noch auf die Vorlage zur Harmonisierung der Strafrahen warte, sende sie mit der Annahme der Initiativen ein klares Signal, dass es an der Zeit sei zu handeln, erklärte sie.

Ein knappes Jahr später, als der Entwurf zur Strafrahenharmonisierung vorlag, lehnte ihre Schwesterkommission die Initiativen ab, weil sie die geforderten Anpassungen im Rahmen ebendieser Vorlage vornehmen wollte.¹⁵

POSTULAT

DATUM: 12.06.2019
LUKAS LÜTOLF

In der Sommersession 2019 hiess der **Nationalrat** ein **Postulat** Romano (cvp, TI) gut, welches vom Bundesrat einen Bericht zu den **Entwicklungen im internationalen Eisenbahnverkehr und deren Auswirkungen auf die Grenzkontrollen des Grenzwachtkorps** forderte. Angesichts der Veränderungen im internationalen Bahnverkehr – namentlich auch infolge des NEAT-Tunnels und der damit verschobenen Haltestellen international verkehrender Personenzüge – wollte der Postulant vom Bundesrat dargelegt haben, inwiefern dies einen Einfluss auf die Kontrolltätigkeit der EZV habe und ob allfällige handlungsstrategische und logistische Anpassungen nötig seien, um weiterhin die korrekte Umsetzung des Zollgesetzes und der Migrationsbewegungen zu gewährleisten.

Der Bundesrat hatte die Ablehnung des Postulates empfohlen. Wie er in seiner Stellungnahme ausführte, seien die konkreten Anpassungen in laufender Abklärung oder bereits umgesetzt. So würden beispielsweise die Grenzkontrollen in den Eurocity-Zügen, welche statt in Chiasso nun erst in Lugano hielten, bereits während der Fahrt durchgeführt. Für die Analyse seien bereits alle zuständigen Instanzen von Bund, Kantonen und betroffenen Gemeinden miteinbezogen worden, weshalb ein zusätzlicher Bericht aus Sicht des Bundesrates nicht nötig sei.

Romano widersprach dieser Einschätzung im Plenum und verlangte aufgrund der Wichtigkeit dieser Praxisänderungen und der noch offenen Fragen erst recht einen offiziellen Bericht. Eine knappe Mehrheit des Nationalrates folgte ihm und überwies das Postulat mit 97 zu 91 Stimmen bei einer Enthaltung. Für das Postulat stimmten geschlossen die SVP- und Mitte- sowie eine Minderheit der FDP-Fraktion.¹⁶

PARLAMETARISCHE INITIATIVE

DATUM: 02.03.2020
KARIN FRICK

Anders als ihre Schwesterkommission wollte die RK-NR trotz der inzwischen angelaufenen parlamentarischen Beratung der Vorlage zur Strafrahenharmonisierung, im Zuge deren auch das **Strafmass für Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte angepasst** werden könnte, mehrheitlich an den beiden parlamentarischen Initiativen Guhl (bdp, AG; Pa.Iv. 16.496) und Romano (cvp, TI; Pa.Iv. 16.501) mit ebendiesem Anliegen festhalten. Im Gegensatz zur Kommissionsminderheit, die den Initiativen keine Folge mehr geben wollte, sehe die Mehrheit Handlungsbedarf; man müsse Behörden und Beamte besser schützen, und zwar «nicht am Sankt-Nimmerleins-Tag», appellierte Berichterstatter Philipp Bregy (cvp, VS) an das Ratsplenum. Mit 109 zu 77 Stimmen gab der Nationalrat im Frühling 2020 beiden Initiativen Folge.¹⁷

Nach der Veröffentlichung der bundesrätlichen Botschaft zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus im Mai 2019 schrieb das Parlament die Motion Romano (cvp, TI) für die **Registrierung von terroristisch motivierten Reisenden** im Sommer 2020 ab.¹⁸

-
- 1) AB NR, 2016, S. 1333 f.; NZZ, TA, TG, 15.9.16
 - 2) AB SR, 2017, S. 9 ff.; Kommissionsbericht SPK-SR vom 12.01.2017; NZZ, 28.2.17
 - 3) AB NR, 2017, S. 1361 ff.; AB SR, 2017, S. 960
 - 4) AB NR, 2020, S. 986 ff.; CdT, LT, TA, TG, 17.6.20
 - 5) AB NR, 2020, S. 2345 ff.; AB NR, 2020, S. 2728; AB SR, 2020, S. 1437; BBI, 2020, S. 9951 ff.
 - 6) AB NR, 2019, S. 5 ff.; BBI, 2018, S. 4889 ff.; BBI, 2018, S. 4911 ff.; TA, 5.3.19
 - 7) AB SR, 2014, S. 1830.
 - 8) AB NR, 2016, S. 912 ff.; BBI, 2016, S. 2918; Bericht BR vom 22.4.15
 - 9) AB NR, 2020, S. 1099 ff.; AB NR, 2020, S. 1113 ff.; AB NR, 2020, S. 1122 ff.; Blick, 18.6.20; AZ, CdT, LT, NZZ, 19.6.20; CdT, LT, TA, 20.6.20; WoZ, 25.6.20
 - 10) AB NR, 2013, S. 54 ff.; AB NR, 2013, S. 652; AB NR, 2013, S. 653; AB SR, 2013, S. 848 ff.; Mo, 12.3071; Mo, 12.3857; Mo, 12.3180
 - 11) AB NR, 2016, S. 1329 f.; NZZ, 7.6., 15.9.16
 - 12) AB SR, 2016, S. 1199; BaZ, 15.12.16
 - 13) Pa.Iv. 16.496; Pa.Iv. 16.501; LZ, 22.12.16; TA, 23.12.16
 - 14) NZZ, 6.2.16; TA, 2.3.16; CdT, 12.3.16; TG, 24.3.16; LZ, 1.4.16; NZZ, 17.5.16; SoZ, 29.5.16; SGT, 11.6.16; WW, 8.9.16; Blick, 3.10.16; NZZ, 12.11.16; SGT, 21.11.16; LZ, 22.12.16; NZZ, TA, 23.12.16
 - 15) Medienmitteilung RK-NR vom 23.2.18; Medienmitteilung RK-SR vom 18.1.19
 - 16) AB NR, 2019, S. 1024 f.
 - 17) AB NR, 2020, S 26 ff.; Kommissionsbericht RK-NR vom 15.11.19
 - 18) BBI, 2019, S. 4751 ff.