

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, Cattaneo, Rocco (fdp, plr, TI) NR/CN, Keller-Sutter, Karin (fdp, plr) BR EJPD / CF DFJP |
| Prozesstypen | Bundsratsgeschäft |
| 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

Frick, Karin

Bevorzugte Zitierweise

Frick, Karin 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Rechtsordnung, Bundesratsgeschäft, 2019 - 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 |
| Äussere Sicherheit | 1 |
| Rechtshilfe | 4 |
| Strafrecht | 4 |
| Privatrecht | 7 |
| Datenschutz und Statistik | 11 |
| Öffentliche Ordnung | 19 |
| Innere Sicherheit | 20 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|---------------|--|
| EJPD | Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement |
| SPK-SR | Staatspolitische Kommission des Ständerats |
| VBS | Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport |
| UNO | Organisation der Vereinten Nationen |
| SiK-SR | Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates |
| RK-SR | Kommission für Rechtsfragen des Ständerates |
| SPK-NR | Staatspolitische Kommission des Nationalrats |
| SiK-NR | Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates |
| RK-NR | Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats |
| FINMA | Eidgenössische Finanzmarktaufsicht |
| EU | Europäische Union |
| EGMR | Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte |
| EMRK | Europäische Menschenrechtskonvention |
| EDÖB | Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter |
| StPO | Strafprozessordnung |
| KKPKS | Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten |
| KMU | Kleine und mittlere Unternehmen |
| ZGB | Zivilgesetzbuch |
| SGB | Schweizerischer Gewerkschaftsbund |
| StGB | Schweizerisches Strafgesetzbuch |
| IPRG | Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht |
| SGV | Schweizerischer Gewerbeverband |
| KdK | Konferenz der Kantonsregierungen |
| OR | Obligationenrecht |
| SAV | Schweizerischer Arbeitgeberverband |
| DSG | Bundesgesetz über den Datenschutz |
| IKRK | Internationales Komitee vom Roten Kreuz |
| KESB | Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde |
| SBV | Schweizerischer Büchsenmacher- und Waffenfachhändlerverband |
| SOG | Schweizerische Offiziersgesellschaft |
| IGS | Interessengemeinschaft Schiessen Schweiz |
| WEKO | Wettbewerbskommission |
| Fedpol | Bundesamt für Polizei |
| SBLV | Schweizerischer Bäuerinnen- und Landfrauenverband |
| BGEID | Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste (E-ID-Gesetz) |
| DSGVO | Datenschutz-Grundverordnung (der EU) |
| ICTR | Internationaler Strafgerichtshof für Ruanda (International Criminal Tribunal for Rwanda) |
| ICTY | Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia) |
| IRSG | Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen |
| KKJPD | Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren |
| PMT | Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus |
| <hr/> | |
| DFJP | Département fédéral de justice et police |
| CIP-CE | Commission des institutions politiques du Conseil des États |
| DDPS | Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports |
| ONU | Organisation des Nations unies |
| CPS-CE | Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats |
| CAJ-CE | Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats |
| 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 |
| FINMA | Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers |
| UE | Union européenne |

| | |
|---------------|--|
| CrEDH | Cour européenne des droits de l'homme |
| CEDH | Convention européenne des droits de l'homme |
| FPFDT | Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence |
| CPP | Code de procédure pénale |
| CCPCS | Conférence des commandants des polices cantonales |
| PME | petites et moyennes entreprises |
| CC | Code civil |
| USS | Union syndicale suisse |
| CP | Code pénal suisse |
| LDIP | Loi fédérale sur le droit international privé |
| USAM | Union suisse des arts et métiers |
| CdC | Conférence des gouvernements cantonaux |
| CO | Code des obligations |
| UPS | Union Patronale Suisse |
| LPD | Loi fédérale sur la protection des données |
| CICR | Comité international de la Croix-Rouge |
| APEA | Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte |
| ASA | Association suisse des armuriers et négociants d'armes spécialisés |
| SSO | Société Suisse des Officiers |
| CIT | Communauté d'intérêt du tir suisse |
| COMCO | Commission de la concurrence |
| Fedpol | Office fédéral de la police |
| USPF | Union suisse des paysannes et des femmes rurales |
| LSIE | Loi fédérale sur les services d'identification électronique |
| RGPD | Règlement général sur la protection des données (de l'UE) |
| TPIR | Tribunal pénal international pour le Rwanda |
| TPIY | Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie |
| EIMP | Loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale |
| CCDJP | Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police |
| MPT | Loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme |

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Rechtsordnung

Äussere Sicherheit

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 09.03.2020
KARIN FRICK

Wie vom Ständerat im Rahmen der Rückweisung gefordert, wiederholte die SiK-SR im Februar 2020 die Detailberatung der Vorlage zur **Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität** (Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll) unter Einbezug eines Mitberichts der RK-SR. Im Zuge dessen beschloss sie, an allen ihren ursprünglichen Anträgen festzuhalten, wobei die Anträge der RK-SR zum Teil von Minderheiten der SiK-SR vertreten wurden.

Der Ständerat beugte sich somit in der Frühjahrsession 2020 als **Erstrat** über den Entwurf. Die Debatte beschränkte sich auf fünf neuralgische Punkte: Erstens stand die Frage im Raum, ob beim Strafmass zwischen der Beteiligung an einer kriminellen und der Beteiligung an einer terroristischen Organisation unterschieden werden soll, wie es im Entwurf des Bundesrates mit Höchststrafen von fünf bzw. zehn Jahren vorgesehen war, oder ob die Beteiligung an beiden Arten von Organisationen einheitlich mit Freiheitsstrafe bis zu zehn Jahren geahndet werden soll, wie es die Mehrheit der SiK-SR beantragte. Die Ratsmehrheit war der Ansicht, dass zwischen «gewöhnlichen» kriminellen und terroristischen Organisationen kein grundsätzlicher Unterschied in der Gefährlichkeit für die Gesellschaft bestehe und unterstützte den Antrag der Kommissionsmehrheit.

Zweitens entschied die Kantonskammer, dass die Unterstützung einer solchen Organisation in ihrer Tätigkeit generell, und nicht nur spezifisch «in ihrer verbrecherischen Tätigkeit», strafbar sein soll. Sie folgte damit ihrer Kommissionsmehrheit und dem Bundesrat und lehnte den entsprechenden Minderheitsantrag Sommaruga (sp, GE), der beim geltenden Recht bleiben wollte und auch von der Mehrheit der RK-SR unterstützt worden war, ab. Der Genfer Ständerat hatte sich besorgt gezeigt, dass humanitäre Organisationen der Unterstützung einer terroristischen Organisation beschuldigt werden könnten, wenn sie humanitäre Hilfe leisteten, die vielleicht indirekt auch einer terroristischen Organisation zugutekomme. Bundesrätin Karin Keller-Sutter hatte jedoch versichert, die neutrale und unabhängige Hilfe an die Opfer von Konflikten bleibe straflos, denn der Vorsatz zur Unterstützung der Organisation – in Form von Wissen und Willen – müsse zur Erfüllung des Tatbestands gegeben sein.

Drittens bestätigte die Ständekammer den neuen Tatbestand des Anwerbens, Ausbildens und Reisens im Hinblick auf eine terroristische Straftat und lehnte eine Minderheit Zopfi (gp, GL) ab, für die die neue Bestimmung zu nah am Gesinnungsstrafrecht lag. Die Justizministerin hatte dieses Argument nicht gelten lassen, da nur das Anwerben, nicht aber das Sich-anwerben-lassen unter Strafe gestellt werde, und damit eine breite Ratsmehrheit überzeugt.

Viertens erörterte die kleine Kammer die Möglichkeit zur vorzeitigen Übermittlung von Informationen und Beweismitteln an ausländische Behörden zur Ermittlung in einem Terrorismusverfahren, die der Bundesrat neu im Rechtshilfegesetz vorgesehen hatte. Ständerat Beat Rieder (cvp, VS) verlieh mit seinem Einzelantrag den Einwänden des Anwaltsverbands Ausdruck, diese neue Regelung gleiche einem «Dambruch» beim Rechtsschutz im Rechtshilfeverfahren, weil die Übermittlung von Informationen so nicht mehr oder erst viel später richterlich überprüft werden könne und somit faktisch alleine die Staatsanwälte über die Gewährung von Rechtshilfe entscheiden könnten. Um den Rechtsschutz besser zu garantieren, beantragte er, die vorzeitige Übermittlung nur zur Abwehr von schweren, unmittelbaren Gefahren für Leib und Leben – da sei, so räumte er ein, «schnelles Handeln angesagt» – und nicht zur Abwehr jeglicher auslieferungsfähiger Straftaten zu erlauben. Mit 26 zu 17 Stimmen folgte die Ständekammer diesem Antrag Rieder; Bundesrätin Keller-Sutter hatte vergeblich argumentiert, dass nicht alle Terrorakte eine direkte Gefahr für Leib und Leben darstellten, so etwa Cyberattacken oder Angriffe auf die Infrastruktur, aber dennoch enormen Schaden verursachen könnten.

Fünftens bestätigte die Ständeratsmehrheit den neuen Abschnitt über internationale gemeinsame Ermittlungsgruppen im Rechtshilfegesetz und lehnte einen Einzelantrag Hefti (fdp, GL) auf Streichung der entsprechenden Bestimmungen ab, nachdem die EJPD-Vorsteherin erklärt hatte, es handle sich hierbei um die Niederschrift der bereits gängigen Praxis.

In der Gesamtabstimmung nahm die kleine Kammer die gegenüber dem

Bundesratsentwurf in zwei Punkten veränderte Vorlage einstimmig (bei acht Enthaltungen) an. Stillschweigend stimmte sie auch der Abschreibung der beiden Motionen 14.4187 zur Ratifizierung des Europaratseinkommens zur Verhütung von Terrorismus und 15.3008 für wirksamere Strafbestimmungen zur Verfolgung der organisierten Kriminalität zu.¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 16.06.2020
KARIN FRICK

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 beinhaltete. 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 befände 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.²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 25.09.2020
KARIN FRICK

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

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

Der Nationalrat konnte mit der Version des Ständerates indes wenig anfangen und entschied mit 111 zu 75 Stimmen bei 9 Enthaltungen, an seiner Ausnahmenorm für humanitäre Organisationen, die das IKRK beispielhaft erwähnt, festzuhalten. Bundesrätin Karin Keller-Sutter hatte sich abermals für die gänzliche Streichung der Bestimmung ausgesprochen und gewarnt, die explizite Ausnahme humanitärer Organisationen könnte ungewollt zur Straflosigkeit führen – etwa wenn ein Fahrer einer humanitären Organisation nicht nur Personen transportiere, sondern auch Waffen für eine Konfliktpartei schmuggle –, blieb damit jedoch Ruferin in der Wüste. Allerdings bewegte sich die grosse Kammer bei der zweiten Differenz etwas auf ihre Schwesterkammer zu, indem sie die dynamische Rechtshilfe auf Fälle von organisierter Kriminalität oder Terrorismus beschränkte. Die darüber hinausgehenden Einschränkungen des Ständerates waren indes gar nicht zur Diskussion gestanden; der Kompromissvorschlag der Kommissionsmehrheit setzte sich mit 140 zu 55 Stimmen gegen eine Minderheit Addor (svp, VS) durch, die beim Entwurf des Bundesrats bleiben wollte. Justizministerin Keller-Sutter erklärte ihre Unterstützung für die Mehrheit «im Sinne der Differenzbereinigung», bedauerte aber, dass die dynamische Rechtshilfe damit in wichtigen Kriminalitätsfeldern wie Drogenhandel, Geldwäscherei und bei Sexualdelikten ausgeschlossen sei.

Da sich die beiden Räte nun in beiden Streitpunkten einen Schritt näher gekommen waren, unterstützte die SiK-SR die vorliegende «Einigungsversion», wie Kommissionssprecher Daniel Jositsch (sp, ZH) erklärte. Sie beantragte ihrem Rat, beide Differenzen auszuräumen, was dieser dann auch stillschweigend tat. In den **Schlussabstimmungen** wurde der Bundesbeschluss vom Nationalrat mit 128 zu 34 Stimmen bei 34 Enthaltungen und vom Ständerat mit 37 zu 5 Stimmen bei 2 Enthaltungen angenommen. Die Fraktionen der SP und der Grünen vertraten damit

auch hier konsequent ihren bereits in der Eintretensdebatte geäusserten Standpunkt, für die Einführung des Gesinnungsstrafrechts, die ihrer Ansicht nach mit dem Verbot des Anwerbens, Ausbildens und Reisens im Hinblick auf eine terroristische Straftat erfolge, nicht Hand zu bieten.³

Rechtshilfe

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 18.12.2020
KARIN FRICK

Völlig unbestritten war im Ständerat in der Wintersession 2020 die **Ausdehnung der Zusammenarbeit gemäss IRSG auf internationale Strafinstitutionen**. Die angestrebte Änderung von Artikel 1 des IRSG soll es der Schweiz künftig erlauben, Rechtshilfe nicht mehr nur an staatliche, sondern auch an internationale Institutionen zu leisten, und damit die Spezialgesetzgebungen für das Jugoslawien- (ICTY) und das Ruanda-Tribunal (ICTR) ersetzen. Bundesrätin Karin Keller-Sutter bezeichnete die Zusammenarbeit mit internationalen Strafinstitutionen als «unerlässlich» für das Engagement gegen die Straflosigkeit, das die Schweiz auf der internationalen Ebene «sehr» unterstütze. Die Ständekammer nahm den Entwurf ohne jegliche Änderungsanträge einstimmig an. In der Schlussabstimmung stimmte der Ständerat dem Gesetz mit 38 zu 1 Stimme bei 3 Enthaltungen zu, wobei ihm vier Vertreter der SVP-Fraktion die Zustimmung verweigerten. Im Nationalrat stimmte die SVP-Fraktion geschlossen gegen die Vorlage, womit diese die Schlussabstimmung in der grossen Kammer mit 141 zu 54 Stimmen passierte.⁴

Strafrecht

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 12.02.2020
KARIN FRICK

Die von der RK-SR eingesetzte Subkommission kam in ihrer Vorberatung der Vorlage zur **Harmonisierung der Strafrahmen** zum Schluss, dass dieses Geschäft auf die Höhe der Strafrahmen begrenzt bleiben sollte. Die RK-SR schloss sich dieser Argumentation im Januar 2020 an und erklärte in der entsprechenden Medienmitteilung, auf Änderungen am Wortlaut der materiellen Tatbestände verzichten zu wollen. Die Neuformulierung der Tatbestände der Vergewaltigung und der sexuellen Nötigung, die der Bundesrat in der Botschaft vorgeschlagen hatte, habe weitere Fragen im Bereich des Sexualstrafrechts aufgeworfen, zu denen aber aufgrund der bereits langen Entstehungsgeschichte des Entwurfs nie eine Vernehmlassung stattgefunden habe. Im Einvernehmen mit der zuständigen Bundesrätin Karin Keller-Sutter werde sie ihrem Rat daher die **Teilung der Vorlage** beantragen. So könne der Revisionsbedarf des Sexualstrafrechts in eine separate Vorlage ausgelagert und dazu eine ordentliche Vernehmlassung durchgeführt werden, ohne die Harmonisierung der Strafrahmen weiter zu verzögern.

Im Februar 2020 nahm die RK-SR die Kernvorlage der Strafrahmenharmonisierung einstimmig an und reichte zudem ein Kommissionspostulat (20.3009) zur Überprüfung der Regeln für die Gesamtstrafenbildung ein.⁵

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 03.06.2020
KARIN FRICK

In der Sommersession 2020 befasste sich der Nationalrat als **Erstrat** mit den aus dem Hauptteil der **StPO-Revision** in einen separaten Entwurf ausgegliederten Bestimmungen in Artikel 364a und 364b zur **Sicherheitshaft**. Damit sollte eine vom EGMR gerügte Gesetzeslücke zwischen der ordentlichen Haft und einer allfälligen Sicherheitshaft geschlossen werden, damit gefährliche Personen zwischen dem Ende der Freiheitsstrafe und dem Beginn einer anschliessenden stationären Massnahme nicht in die Freiheit entlassen werden müssen.

Eine Kommissionsminderheit hatte Nichteintreten beantragt, weil sie die Auftrennung der Vorlage in zwei Teile nicht guthies und lieber eine integrale Revision der Strafprozessordnung vorgenommen hätte. Deren Sprecher Christian Lüscher (fdp, GE) erläuterte jedoch, der Antrag sei noch «ante-Covid19» und habe auf dem Glauben basiert, die gesamte Revision könne in der Sommersession beraten werden. Weil eine zeitnahe Behandlung der Gesamtrevision nun nicht mehr möglich sei und die Minderheit die Bestimmungen im vorliegenden Entwurf ausdrücklich begrüsse, wurde der Antrag zurückgezogen.

Nach dem Eintreten hatte sich die grosse Kammer mit einem Rückweisungsantrag einer Minderheit Nidegger (svp, GE) zu befassen, der ausserhalb der SVP-Fraktion jedoch keine Unterstützung fand. Die Antragsteller wollten den Bundesrat beauftragen, mit dem ihrer Ansicht nach übermässigen administrativen Aufwand für die Polizei und der als unzureichend beurteilten Verfahrensrolle der Opfer zwei «ignorierte Kritikpunkte» in die StPO-Revision aufzunehmen. Diese Punkte könnten in der Detailberatung des

Hauptteils der Vorlage noch diskutiert werden und seien kein Grund, die Verabschiedung des dringenderen Teils zu verlangsamen, so aber die Mehrheitsmeinung. Die vorgenommene Priorisierung der beiden Artikel 364a und 364b sei «wichtig und im Sinne der öffentlichen Sicherheit», bestätigte auch Bundesrätin Karin Keller-Sutter.

Nachdem die Mitte-Fraktion den einzigen inhaltlichen Minderheitsantrag zurückgezogen hatte, stimmte der Nationalrat dem unveränderten Entwurf einhellig zu.⁶

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 09.06.2020
KARIN FRICK

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

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

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

Als zweites erörterte der Ständerat die konzeptionelle Frage, ob eine Mindestgeldstrafe automatisch auch eine Mindestfreiheitsstrafe bedeute – an einer konkreten Frage: Wenn für ein Delikt eine Geldstrafe nicht unter 30 Tagessätzen oder eine Freiheitsstrafe vorgeschrieben ist, bedeutet dies dann, dass die Freiheitsstrafe auch mindestens 30 Tage betragen muss? Die Kommissionsmehrheit bejahte diese Frage, die

in der juristischen Lehre bislang ungeklärt geblieben war, und wollte dies im StGB nun ausdrücklich festschreiben. Sie sah Geld- und Freiheitsstrafen als «weitestgehend gleichwertig» an, wie es Andrea Caroni (fdp, AR) ausdrückte; dies zeige sich nicht zuletzt auch darin, dass eine Geldstrafe von 30 Tagessätzen bei Nichtbezahlung eins zu eins in eine Freiheitsstrafe von 30 Tagen umgewandelt werde. Eine Minderheit Mazzone (gp, GE) argumentierte dagegen, eine Freiheitsstrafe stelle einen grösseren Eingriff dar als eine Geldstrafe, weshalb auf eine solche ausdrückliche Gleichsetzung im StGB verzichtet werden sollte. Auch EJPD-Vorsteherin Keller-Sutter plädierte gegen die vorgeschlagenen Ergänzungen bei den betreffenden Artikeln, weil aus der Praxis hierzu keine Unklarheiten moniert worden seien und die Änderung aus Sicht des Bundesrates daher nicht notwendig sei. Etwas spitz bemerkte sie: «Es wurde gesagt, im Lehrbuch Jositsch stehe, dass hier Klärungsbedarf bestehe. Herr Jositsch ist in der Minderheit und sieht offensichtlich, entgegen seinem Lehrbuch, keinen so grossen Klärungsbedarf.» Die Ratsmehrheit folgte mit 24 zu 16 Stimmen dennoch der Kommissionsmehrheit.

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

In der Gesamtabstimmung opponierte die Grüne Fraktion geschlossen, womit die Kantonskammer das revidierte StGB mit 35 zu 5 Stimmen guthiess. Der zweite Entwurf zur Anpassung des Nebenstrafrechts an das neue Sanktionenrecht, mit dem vor allem formelle Änderungen vorgenommen wurden, passierte die Gesamtabstimmung unverändert mit 36 zu 6 Stimmen, wobei sich hier auch SP-Ständerat Paul Rechsteiner (sp, SG) zur Grünen Opposition gesellte. Stillschweigend schrieb die kleine Kammer zudem die Vorstösse 06.3554, 09.3366, 08.3131, 10.3634 und 17.3265 ab.⁷

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 25.09.2020
KARIN FRICK

Einstimmig hiess in der Herbstsession 2020 auch der Ständerat die **aus der StPO-Revision ausgegliederten Bestimmungen zur Sicherheitshaft** gut. Damit werde eine Gesetzeslücke geschlossen, die der Schweiz bereits eine Verurteilung durch den EGMR eingebracht habe, wie Kommissionssprecher Daniel Jositsch (sp, ZH) dem Ratsplenum erklärte. Das Problem sei, so Justizministerin Karin Keller-Sutter, dass zwischen dem Ablauf einer freiheitsentziehenden Massnahme und dem Entscheid über deren Verlängerung oder Ersatz eine gewisse Zeit verstreichen könne, weil dazu ein Gutachten eingeholt werden müsse. Wenn von der betroffenen Person eine Gefahr für Dritte ausgehe, sei es tatsächlich oft nötig, die Person bis zum Entscheid in Gewahrsam zu behalten, wofür die geltende StPO jedoch keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage biete. Die Kantone hätten den Bund gebeten, diese Lücke möglichst rasch zu schliessen, weil sie im Nachgang des EGMR-Urteils befürchteten, im schlimmsten Fall eine gefährliche Person in die Freiheit entlassen zu müssen. In den Schlussabstimmungen nahmen beide Räte die Änderung einstimmig an.⁸

Privatrecht

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 19.12.2019
KARIN FRICK

Um die Erfolgsgeschichte des Schiedsplatzes Schweiz, die hauptsächlich auf dem zwölften Kapitel des Bundesgesetzes über das internationale Privatrecht (IPRG) fusst, weiterzuführen, hatte der Bundesrat gestützt auf eine Motion (12.3012) der RK-NR eine **Revision der Normen zur internationalen Schiedsgerichtsbarkeit** angestossen. Wie Justizministerin Karin Keller-Sutter in der Wintersession 2019 dem Nationalratsplenum erläuterte, diene die Revision erstens zur Nachführung der Gerichtspraxis, zweitens zur weiteren Stärkung der Parteiautonomie und drittens zur Verbesserung der Anwenderfreundlichkeit des Gesetzes. Als wichtigste Neuerung sollen Eingaben an das Bundesgericht künftig auch in englischer Sprache möglich sein. Die vorberatende RK-NR hatte am Entwurf des Bundesrates fast nur marginale Änderungen vorgenommen. Die grösste Differenz zum bundesrätlichen Entwurf schuf sie, indem sie es den Parteien eines Schiedsverfahrens ermöglichen wollte, auf eigenen Antrag und eigene Kosten vom Bundesgericht eine beglaubigte englische Übersetzung des vollständig ausgefertigten Entscheids erstellen zu lassen. Die Grüne Fraktion konnte mit ihren drei Minderheitsanträgen für eine zusätzliche Korruptionsbekämpfungsklausel sowie für die Ausweitung der Revisionsgründe bei nachträglich erkannten Unklarheiten ausserhalb ihrer eigenen und der SP-Reihen nicht überzeugen. Der Nationalrat folgte somit dem Ansatz des Bundesrates und der Kommissionsmehrheit, am bewährten Gesetz so wenig wie möglich, aber so viel wie nötig zu ändern. Einstimmig (bei 2 Enthaltungen) nahm die grosse Kammer das revidierte zwölfte Kapitel des IPRG an und schrieb die Motion 12.3012 ab.⁹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 04.03.2020
KARIN FRICK

Die Stärkung des Schiedsplatzes Schweiz durch die **Revision des zwölften Kapitels des IPRG über die internationale Schiedsgerichtsbarkeit** war im Frühjahr 2020 auch im Ständerat grundsätzlich unbestritten. Nach dem oppositionslosen Eintreten auf die Vorlage führte die kleine Kammer nur in zwei Punkten eine Diskussion über grössere inhaltliche Differenzen. Erstens beantragte eine Minderheit Mazzone (gp, GE) die Einfügung einer Korruptionsbekämpfungsklausel – ein Anliegen, mit dem die Grüne Fraktion bereits im Nationalrat gescheitert war –, derzufolge das Schiedsgericht bei Feststellen von Indizien für eine Bestechung von den Parteien ergänzende Beweise verlangen könnte. Die Ratsmehrheit folgte mit 31 zu 13 Stimmen jedoch der Kommissionsmehrheit, die, so Berichterstatter Beat Rieder (cvp, VS), das Schiedsgericht «nicht zum verlängerten Arm der Strafjustizbehörde» machen wollte. Auch der Bundesrat war einer solchen Klausel skeptisch gegenübergestanden, da sie laut Justizministerin Karin Keller-Sutter in Anbetracht der internationalen Sachverhalte wohl eher Rechtsunsicherheit schaffen und letztlich die funktionierende Praxis in Frage stellen würde. Zum Zweiten hatte der Nationalrat entschieden, dass im Beschwerdeverfahren gegen einen Schiedsspruch vor Bundesgericht Rechtsschriften auf Englisch eingereicht werden dürfen und dass das Bundesgericht auf Antrag und Kosten einer Partei auch eine beglaubigte englische Übersetzung seines Urteils anfertigen muss. Das Bundesgericht sei ohnehin schon überlastet und sicher «kein Übersetzungsdienst», quittierte Kommissionsprecher Rieder diesen Entscheid der grossen Kammer. Dem Nationalrat zu folgen war im Ständerat deswegen gar keine Option; es stand jedoch zur Debatte, ob allenfalls Eingaben in englischer Sprache zulässig sein sollten, was auch dem Vorschlag des Bundesrates entsprach. Mit 29 zu 14 Stimmen entschied sich die Kantonskammer gegen die Zulassung englischsprachiger Rechtsschriften am Bundesgericht, das diesen Schritt selbst als «verfassungsrechtlich bedenklich» eingestuft habe, so Rieder, der diese Position im Namen der Kommissionsmehrheit vertrat. Die anwesende Bundesrätin hatte vergeblich darauf hingewiesen, dass in anderen Ländern – «sogar in Frankreich!» – Verfahren vor staatlichen Gerichten sogar gänzlich in Englisch geführt werden könnten und diese Neuerung die Attraktivität des Schiedsplatzes Schweiz steigern würde. Mit dieser einzigen inhaltlichen Differenz überwies der Ständerat das Geschäft einstimmig zurück an den Nationalrat und hiess die Abschreibung der Motion 12.3012, die die Revision angestossen hatte, stillschweigend gut.¹⁰

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 11.06.2020
KARIN FRICK

In der Sommersession 2020 wurde die Teilrevision des Zivilgesetzbuches für eine **einfachere Änderung des Geschlechts im Personenstandsregister** vom Ständerat als **Erstrat** behandelt. Gemäss dem neuen Artikel 30b ZGB kann «jede Person, die innerlich fest davon überzeugt ist, nicht dem im Personenstandsregister eingetragenen Geschlecht zuzugehören, [...] gegenüber der Zivilstandsbeamtin oder dem Zivilstandsbeamten erklären, dass sie den Eintrag ändern lassen will» und gleichzeitig

einen neuen Vornamen wählen. Die vorberatende RK-SR hatte dem Entwurf im Mai 2020 unverändert zugestimmt und beantragte ihrem Rat, dasselbe zu tun. Berichterstatter Beat Rieder (cvp, VS) legte dem Ratsplenum die zentralen Punkte der trotz des schlanken Entwurfs «regen» Kommissionsdebatte dar. Man habe sich bewusst gegen ein schriftliches Verfahren, wie es von manchen Kantonen gefordert wurde, und gegen eine Begründungspflicht entschieden, weil es das Ziel der Vorlage sei, einen «Paradigmenwechsel» zu vollziehen und «das Kapitel sozialer Ausgrenzung» abzuschliessen. Zudem gehe man nicht davon aus, dass ein solches Gesuch angesichts seiner Tragweite «aus einer Laune heraus» gestellt werde, weshalb Missbräuche – etwa zur Vermeidung des Militärdiensts, zur Erschleichung einer Rentenberechtigung oder zur Vermeidung von Strafverfolgung – kaum vorstellbar seien. Eine Minderheit Salzmann (svp, BE) beantragte Nichteintreten, weil es nicht notwendig sei, das Verfahren zu vereinfachen und weil durchaus Missbrauchspotenzial bestehe, da die «innerste Selbstwahrnehmung» praktisch nicht überprüft werden könne. Bundesrätin Karin Keller-Sutter verwies dagegen wieder auf den angestrebten «Paradigmenwechsel» hin zur Selbstbestimmung, was in diesem Zusammenhang bedeute, «dass jede urteilsfähige Person selbst am besten in der Lage ist, die eigene Geschlechtsidentität zu kennen, ohne von der Beurteilung von Gerichten oder Behörden abhängig zu sein». Nachdem die Ständekammer mit 33 zu 6 Stimmen bei 6 Enthaltungen auf die Vorlage eingetreten war, debattierte sie die Frage, ob Minderjährige zur Geschlechtsänderung die Zustimmung der Eltern brauchen, wie vom Bundesrat vorgesehen, oder ob sie dies, sofern sie als urteilsfähig gelten, selber entscheiden können sollten, wie es eine Minderheit Mazzone (gp, GE) verlangte. Mit 27 zu 15 Stimmen bei 2 Enthaltungen folgte die Ratsmehrheit dem Bundesrat und der Kommissionsmehrheit, die argumentierten, Kinder und Jugendliche hätten noch keine gefestigte Persönlichkeit und müssten daher gegen leichtsinnige Erklärungen oder den Einfluss von Dritten geschützt werden. Der Weg über ein Gerichtsverfahren – so wie es aktuell durchlaufen werden muss, um das Geschlecht im Personenstandsregister zu ändern –, stehe Minderjährigen zudem weiterhin offen, sollten sie in dieser Frage im Konflikt mit ihren Eltern stehen, erklärte die Justizministerin. In der Gesamtabstimmung nahm der Ständerat den somit unveränderten Entwurf mit 31 zu 7 Stimmen bei 7 Enthaltungen an.¹¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 22.09.2020
KARIN FRICK

In der Herbstsession 2020 stand der erste Teil der **Erbrechts-Revision**, mit der in erster Linie die **Verfügungsfreiheit** von Erblassern und Erblasserinnen vergrössert werden sollte, auf der Tagesordnung des Nationalrats, der die Vorlage als **Zweitrat** behandelte. Einige Mitglieder der SVP-Fraktion beantragten Nichteintreten, weil sie es für falsch hielten, die Pflichtteile der Eltern und Kinder zugunsten des Lebenspartners oder der Lebenspartnerin zu verringern. Diese Bevorzugung der horizontalen und temporären gegenüber der vertikalen und beständigen Beziehung stelle «die traditionellen Linien auf den Kopf», begründete Yves Nidegger (svp, GE) die Ablehnung der Vorlage. Ausserhalb der SVP-Fraktion fand der Antrag jedoch keine Unterstützung, sodass der Nationalrat mit 142 zu 48 Stimmen bei einer Enthaltung auf das Geschäft eintrat.

Inhaltlich hatte sich die grosse Kammer mit drei Minderheitsanträgen aus ihrer vorberatenden Rechtskommission zu befassen. Der erste betraf eine Bestimmung, die der Ständerat noch stillschweigend durchgewunken hatte, die in der RK-NR jedoch für heftige Diskussionen gesorgt hatte: Hat ein Ehepaar nichts anderes vereinbart, kommt grundsätzlich die Hälfte der Errungenschaft (d.h. des während der Ehe gebildeten Vermögens) der verstorbenen Person dem überlebenden Ehegatten zugute, während die andere Hälfte zusammen mit dem Eigengut (d.h. des vor der Ehe gebildeten Vermögens) in den Nachlass fällt und unter den Erben aufgeteilt wird. Mit einem Ehevertrag kann ein Ehepaar von dieser Regel abweichen und den überlebenden Ehegatten stärker oder sogar maximal begünstigen, indem ihm die gesamte Errungenschaft zugewiesen wird, sodass nur noch das Eigengut der verstorbenen Person in den Nachlass fällt. In der juristischen Lehre und Literatur sei nun seit längerem umstritten, erläuterte Bundesrätin Karin Keller-Sutter, ob eine solche Bevorzugung des Ehegatten für die Berechnung der Pflichtteile der gemeinsamen Kinder berücksichtigt werden muss oder nicht. Der Bundesrat hatte hier darum eine klärende Regelung vorgeschlagen, wonach der überhäufige Teil der Errungenschaft, der an den überlebenden Ehegatten geht, bei der Berechnung der Pflichtteilsmasse zu berücksichtigen wäre. Konkret müsste der Pflichtteil berechnet werden, bevor die zusätzliche Begünstigung gemäss Ehevertrag angewandt wird, sodass die Basis zur Berechnung der Pflichtteile damit grösser wäre, als wenn die ehevertragliche Bevorzugung nicht berücksichtigt wird. In der Kommission wurde kritisiert, dass in der Praxis eine andere Interpretation des geltenden Rechts vorherrsche und diese Berücksichtigung bei der Berechnung der Pflichtteile üblicherweise gerade nicht

gemacht werde, sodass in der Folge zahlreiche bestehende Verfügungen an das neue Recht angepasst werden müssten, was zu noch mehr Rechtsunsicherheit führe. Die Justizministerin erklärte, der Bundesrat habe sich dabei auf die Analyse einer Expertengruppe aus juristischer Lehre und Praxis gestützt, die ein grosses Interesse an der Klärung der Rechtslage kundgetan habe. Eine Minderheit der Kommission wollte eine in der Formulierung verbesserte Version des bundesrätlichen Vorschlags übernehmen, währenddessen die Kommissionsmehrheit beantragte, beim geltenden Recht zu bleiben. Der Nationalrat folgte mit 106 zu 80 Stimmen bei einer Enthaltung dem Mehrheitsantrag. Da dieser Entscheid aber ohnehin zu einer Differenz mit dem Ständerat führte, könne der Bundesrat gemäss Karin Keller-Sutter auch damit gut leben; wichtig sei, dass sich der Ständerat noch einmal mit der Thematik befasse.

Mit einem zweiten Minderheitsantrag brachte Nationalrätin Min Li Marti (sp, ZH) die im Ständerat bereits gescheiterte Idee erneut ein, dass die erblassende Person den Pflichtteil weiter, d.h. bis auf die Hälfte des neu im Gesetz vorgeschriebenen Werts, verringern können sollte, um so den Lebenspartner oder die Lebenspartnerin in grösserem Umfang zu begünstigen. Diese noch grössere Verfügungsfreiheit als vom Bundesrat vorgesehen ging jedoch auch dem Nationalrat zu weit; er lehnte den Minderheitsantrag mit 106 zu 81 Stimmen ab.

Bei der dritten Minderheit ging es um den vom Bundesrat neu ins Gesetz eingebrachten Unterstützungsanspruch für faktische Lebenspartnerinnen und Lebenspartner, der von der Kommissionsmehrheit wie vom Ständerat abgelehnt worden war und für dessen Beibehaltung die Minderheit Arslan (basta, BS) eintrat. Der Unterstützungsanspruch sei gedacht, um Notlagen zu verhindern, beispielsweise weil der Lebenspartner oder die Lebenspartnerin die verstorbene Person gepflegt und darum kein Erwerbseinkommen hatte, und entspreche damit der Gerechtigkeit, so das Argument der Minderheit. Die Kommissionsmehrheit war dagegen der Ansicht, dass die Verringerung der Pflichtteile und die damit erweiterte Verfügungsfreiheit eine ausreichende Möglichkeit schaffe, den Lebenspartner oder die Lebenspartnerin zu begünstigen, wie Kommissionssprecher Hans-Ueli Vogt (svp, ZH) ausführte. Eine knappe Mehrheit aus den geschlossenen Fraktionen der SVP und der Mitte sowie zwei Dritteln der FDP-Fraktion besiegelte schliesslich das Aus für diese Idee. Sie wurde von der Volkskammer mit 94 zu 90 Stimmen bei zwei Enthaltungen abgelehnt, womit die entsprechenden Artikel definitiv aus dem Gesetzesentwurf gestrichen sind.

In der Gesamtabstimmung nahm der Nationalrat die Vorlage mit 140 zu 48 Stimmen bei einer Enthaltung an, wobei alle Opposition aus der SVP-Fraktion kam. Stillschweigend schrieb er zudem die Motion Gutzwiler (fdp, ZH; Mo. 10.3524) für ein zeitgemässes Erbrecht und das Postulat Nantermod (fdp, VS; Po. 16.3416) betreffend eine gesetzliche Regelung der Erbfolge in Patchworkfamilien ab.¹²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 18.12.2020
KARIN FRICK

Allein die Frage, ob urteilsfähige Minderjährige die Zustimmung ihrer Eltern brauchen, um ihr **Geschlecht im Personenstandsregister per einfacher Erklärung zu ändern**, entzweite die beiden Parlamentskammern nach der ersten Beratungsrunde der entsprechenden Anpassung des Zivilgesetzbuches. Während der Ständerat dem Bundesrat gefolgt war und die Frage bejaht hatte, hatte sie der Nationalrat verneint. In der Wintersession 2020 lenkte der Nationalrat nach zwei weiteren Beratungsrunden schliesslich auf den Kompromissvorschlag von Ständerat Andrea Caroni (fdp, AR) ein, der sich in der kleinen Kammer gegenüber den beiden anderen Konzepten behauptet hatte: Ab einem Alter von 16 Jahren können Jugendliche ihren Geschlechtseintrag künftig selbstständig ändern lassen, bei jüngeren Minderjährigen ist die Zustimmung der Eltern erforderlich. Der Bundesrat hatte in seinem Entwurf ursprünglich die Volljährigkeit vorausgesetzt, weil er damit die Kinder und Jugendlichen vor leichtfertigen Entscheidungen und dem Einfluss Dritter schützen wollte. Letztlich plädierte aber auch Bundesrätin Karin Keller-Sutter im Sinne der Kompromissfindung für die Altersgrenze bei 16 Jahren; in diesem Alter sei das Schutzbedürfnis denn auch etwas geringer, erklärte sie im Nationalrat. Während die linke Ratsseite, die eigentlich auf jegliche Zustimmung der Eltern hätte verzichten wollen, dem Kompromiss «schweren Herzens», so SP-Fraktionssprecherin Tamara Funicello (sp, BE), zustimmte und das Gesetz dennoch als Fortschritt wertete, war die SVP-Fraktion, die nach wie vor die Volljährigkeitsvoraussetzung unterstützte, nicht bereit, von ihrer ursprünglichen Position abzuweichen. So nahm der Nationalrat den Kompromiss mit 124 zu 47 Stimmen bei 7 Enthaltungen an. In der Schlussabstimmung gesellten sich noch einige Stimmen aus der Mitte-Fraktion zum ablehnenden Lager, weil sie generell den Missbrauch des einfacheren Verfahrens befürchteten, sodass die grosse Kammer die Vorlage mit 128 zu 54 Stimmen bei 13 Enthaltungen verabschiedete. Der Ständerat stimmte dem Geschäft mit 33 zu 6 Stimmen bei 3 Enthaltungen zu.¹³

Die **Differenzbereinigung beim ersten Teil der Erbrechtsrevision zur Erweiterung der Verfügungsfreiheit** drehte sich um die Grundsatzfrage, wie bei einem vorliegenden Ehevertrag, der dem überlebenden Ehepartner mehr als die Hälfte des während der Ehe errungenen Vermögens zuspricht, die Pflichtteile für das Erbe der gemeinsamen Kinder berechnet werden. Konkret ging es darum, ob diese sogenannte überhäufige Vorschlagszuweisung zur Berechnung der Pflichtteile der gemeinsamen Kinder mitberücksichtigt wird oder nicht. Durch den Einbezug der überhäufigen Vorschlagszuweisung in die Berechnung fallen die Pflichtteile der Kinder höher aus, als wenn nur der Teil des Vermögens, der nicht durch den Ehevertrag dem überlebenden Ehepartner zugewiesen wird – im Falle der Maximalbegünstigung des Ehepartners also nur noch das Eigengut der verstorbenen Person – als Berechnungsgrundlage für die Pflichtteile dient.

Der bestehende Gesetzestext regelte diese Frage nicht eindeutig. Infolgedessen zeigte sich die juristische Lehre zwischen den zwei Auslegungen gespalten und es gab bislang auch keine wegweisenden Urteile, die den Streitpunkt geklärt hätten. Der Bundesrat hatte im Entwurf deshalb eine neue Regelung vorgeschlagen, um die Frage eindeutig zu klären und die Rechtsunsicherheit zu beenden. Der Nationalrat war als Zweitrat mit der Lösung des Bundesrates jedoch nicht einverstanden gewesen und hatte die einschlägigen Bestimmungen aus der Vorlage gestrichen.

Alles beim Alten zu belassen war für die RK-SR aber keine sinnvolle Lösung. Sie betrachtete es als Aufgabe des Gesetzgebers, eine Entscheidung für eine der beiden denkbaren Auslegungen zu fällen und nicht einfach zu warten, «bis eines Tages das Bundesgericht entscheidet», so Kommissionssprecher Andrea Caroni (fdp, AR) im Ratsplenum. Der Ständerat, der in der Wintersession 2020 die Differenzbereinigung begann, folgte stillschweigend seiner Kommission und beschloss, inhaltlich beim Bundesrat zu bleiben und die Streitfrage zugunsten der gemeinsamen Kinder zu entscheiden. Dies sei «inhaltlich naheliegender», erklärte Caroni, weil der überlebende Ehepartner im Falle einer zusätzlichen Begünstigung durch einen Ehevertrag ohnehin den «Löwenanteil» am Erbe erhalte, womit der Zusatzgewinn für ihn relativ gesehen kleiner wäre als für die Kinder.

So einig wie die ständerätliche, so zerstritten zeigte sich die nationalrätliche Rechtskommission in dieser Frage. Während die Kommissionmehrheit beantragte, das Konzept des Bundesrates und des Ständerates zu übernehmen, wollte eine starke bürgerliche Minderheit an der Streichung der Bestimmungen festhalten und somit beim geltenden Recht bleiben. Ihrer Ansicht nach widerspreche die vorgeschlagene Lösung dem weit verbreiteten Rechtsempfinden und der überwiegenden Rechtspraxis in der Deutschschweiz; nur in der lateinischen Schweiz werde eher der Auslegung von Bundesrat und Ständerat gefolgt, die den Kindern höhere Anteile zurechnet, erklärte Minderheitsvertreterin Christa Markwalder (fdp, BE) im Nationalrat. Primäres Ziel müsse es gemäss der Minderheit sein, den Lebensstandard des überlebenden Ehepartners zu sichern, und nicht, die Pflichtteile der gemeinsamen Kinder zu schützen. Zudem wäre die Korrektur zum jetzigen Zeitpunkt übereilt, weil die Frage noch nicht in aller Tiefe diskutiert worden und auch nicht Teil des Vernehmlassungsentwurfs gewesen sei, führte Markwalder weiter aus. Im Unterschied zu ihrer Schwesterkommission war die RK-NR überdies mehrheitlich zum Schluss gekommen, dass es für die neue Regelung einer Übergangsbestimmung bedürfe, damit bestehende Erbverträge und Testamente, die in einem falschen Verständnis aufgesetzt worden waren, nicht nachträglich geändert werden müssten, um ihre Wirkung wie beabsichtigt zu entfalten. Sie schlug also vor, dass die neue Auslegung erst für Verträge gelten soll, die nach Inkrafttreten der Revision abgeschlossen werden. Gegen diese Lösung sprach sich jedoch neben einer Minderheit Flach (glp, AG) auch Justizministerin Karin Keller-Sutter aus, weil mit den klärenden Bestimmungen kein neues Recht geschaffen, sondern nur eine Rechtsunsicherheit beseitigt werde. Mit 106 zu 80 bzw. 109 zu 77 Stimmen folgte der Nationalrat in beiden Punkten seiner Kommissionmehrheit, womit er sowohl die Klärung der Auslegungsdifferenz gemäss Bundesrat und Ständerat als auch die neu hervorgebrachten Übergangsbestimmungen ins Gesetz schrieb.

Die RK-SR war von der Übergangslösung so wenig begeistert, dass sie daraufhin inhaltlich in der Auslegungsfrage eine komplette Kehrtwende vollzog: Sie schlug ihrem Rat neu vor, die überhäufige Vorschlagszuweisung bei der Berechnung der Pflichtteile für die gemeinsamen Kinder nicht zu berücksichtigen. Das Wichtigste sei es, die Frage im Gesetz zu klären, und zwar mit einer einzigen Regel, die für alle Testamente gelte, erläuterte Kommissionssprecher Andrea Caroni. Unterschiedliche Regelungen für bestehende und zukünftige Verträge führten zu noch mehr Unklarheit als jetzt schon bestehe, weil ein Testament unter Umständen erst siebzig Jahre nach dem Aufsetzen – und damit vielleicht nach einigen weiteren Erbrechtsrevisionen – seine Wirkung entfalte. Um diese «siebzigjährigen Übergangsproblematiken» zu vermeiden, habe sich die Kommission inhaltlich also der vom Nationalrat favorisierten Auslegung

angeschlossen, so Caroni. Obwohl der Bundesrat ursprünglich die andere Lösung vorgeschlagen hatte, sicherte auch Bundesrätin Keller-Sutter dem Kommissionsantrag ihre Unterstützung zu. Wichtig sei, dass Rechtssicherheit geschaffen werde; in welche inhaltliche Richtung der Meinungsstreit aufgehoben werde, erachtete sie als sekundär. Die Kantonskammer stimmte dem Antrag folglich stillschweigend zu.

Daraufhin zeigte sich RK-Sprecher Hans-Ueli Vogt (svp, ZH) im Nationalrat erfreut, stolz und etwas belustigt über die «Volte» des Ständerats: Der Beschluss des Nationalrats zur Einführung der Übergangsbestimmung habe sich insofern gelohnt, als es nur unter diesem Druck gelungen sei, «den Ständerat dazu zu bringen, dass er das 180-grädige Gegenteil von dem beschliesst, woran er zuvor während Monaten festgehalten hatte». Auf Antrag seiner einstimmigen Kommission schloss sich der Nationalrat stillschweigend dem nun vorliegenden Konzept an und bereinigte die Differenz.

In den **Schlussabstimmungen** lehnte schliesslich nur ein Grossteil der SVP-Fraktion, die anfänglich gar nicht auf die Vorlage hatte eintreten wollen, den Entwurf ab. So wurde er im Nationalrat mit 146 zu 46 Stimmen bei 3 Enthaltungen und im Ständerat mit 36 zu 5 Stimmen bei einer Enthaltung angenommen.¹⁴

Datenschutz und Statistik

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 20.03.2019
KARIN FRICK

Wie schon in der Vernehmlassung stellte sich auch im **Nationalrat** die Frage der Aufgabenteilung zwischen Staat und Privatwirtschaft als der zentrale Knackpunkt des Bundesgesetzes über elektronische Identifizierungsdienste (**E-ID-Gesetz**) heraus. Während Eintreten in der Frühjahrssession 2018 unbestritten war, wurde lange und ausführlich über einen Rückweisungsantrag der links-grünen Kommissionsminderheit diskutiert, mit dem der Bundesrat beauftragt werden sollte, eine Vorlage auszuarbeiten, die die Ausstellung der E-ID als öffentliche Aufgabe definiert, die der Bund allenfalls mittels Leistungsauftrag an Private übertragen könnte. Die SP- und die Grüne Fraktion unterstützten die Rückweisung mit dem Argument, analoge Ausweise wie der Pass und die Identitätskarte würden auch vom Staat ausgegeben. Alle übrigen Fraktionen sprachen sich jedoch für die vom Bundesrat vorgeschlagene Lösung aus, wonach die Prüfung und Bestätigung der Identität einer Person dem Staat zufallen, die technologische Umsetzung der E-ID hingegen von der Privatwirtschaft übernommen werden soll. Sie betonten, privatwirtschaftliche Anbieter könnten besser auf die technologischen Entwicklungen und die Bedürfnisse der Anwenderinnen und Anwender reagieren, was die E-ID sicherer und nutzerfreundlicher mache; die Innovation werde durch den Wettbewerb gefördert. Mit 131 zu 53 Stimmen bei 2 Enthaltungen wurde das links-grüne Lager überstimmt und der Rückweisungsantrag abgelehnt.

Auch in der Detailberatung stand das links-grüne Lager mehr oder weniger isoliert; alle dessen Minderheitsanträge wurden mit grosser Mehrheit abgelehnt. Die Streichung der Sorgfaltspflichten für E-ID-Inhaberinnen und -Inhaber aus dem Gesetz, wie erstens von einer Minderheit Arslan (basta, BS) gefordert, ändere nichts an der Rechtslage, so die Ansicht der ablehnenden Ratsmehrheit, da die Verschuldenshaftung des OR ohnehin zum Tragen komme – d.h. haftbar ist grundsätzlich, wer in Verletzung von Sorgfaltspflichten einen Schaden verursacht. Um die E-ID nutzen zu können, müssen die Antragstellerinnen und Antragsteller zweitens einwilligen, dass ihre persönlichen Daten ans Fedpol übermittelt werden, damit dieses die Identität bestätigen kann. Ebenfalls eine Minderheit Arslan beantragte, diese Einwilligung durch eine Kenntnisnahme der Übermittlung zu ersetzen, da man sie nicht verweigern könne, sofern man die E-ID nutzen möchte, und unterlag damit der Mehrheit, die fand, die Formulierung mache hier letztendlich keinen Unterschied, wobei die Einwilligung einfacher verständlich sei. Drittens wollte eine Minderheit Marti (sp, ZH) dem Bund die Möglichkeit einräumen, ein eigenes E-ID-System zu betreiben bzw. sich an einem bestehenden System zu beteiligen, und zwar nicht nur wie im Entwurf vorgesehen, wenn der Markt kein Angebot mit den für behördliche Applikationen geforderten Sicherheitsniveaus «substanziell» und «hoch» bereitstellt. Damit sollte verhindert werden, dass bei Nichtfunktionieren der Marktlösung, z.B. infolge Vertrauensverlust nach Hackerangriffen oder Ausstieg der Anbieter aufgrund zu geringer Rentabilität, gar keine E-ID mehr angeboten wird. Der Ratsmehrheit zufolge sei jedoch ein Staatseingriff nur subsidiär zum Markt akzeptabel und eine Mehrheitsbeteiligung von Bundesunternehmen an E-ID-Anbietern nicht wünschenswert, weshalb es keine solche Bestimmung brauche; mit Minderheitsanteilen seien die SBB, die Post und die Swisscom auch ohne explizite gesetzliche Grundlage bereits am SwissSign-Konsortium beteiligt. Viertens solle die Beantragung einer E-ID nicht nur wie vom Bundesrat vorgesehen online direkt beim Anbieter, sondern auch analog auf der Gemeindeganzlei oder beim Passbüro eingeleitet werden können, um Nicht-Digital-Natives den Zugang zu erleichtern, so ein Minderheitsantrag Flach (glp, AG). Die ablehnende Mehrheit

argumentierte jedoch, man wolle den Gemeinden und Kantonen keine Zusatzaufgaben aufbürden und ohnehin würden Personen, die nicht mit dem Internet vertraut sind, keine E-ID benutzen. Weitere Minderheiten forderten vergebens die sofortige Vernichtung der Daten durch die Identity Provider, statt wie vorgesehen die Löschung nach sechs Monaten, ein explizites Verbot der kommerziellen Nutzung dieser Daten (beide Arlsan), die Anbindung der Preise an die tatsächlich anfallenden Kosten (Marti) und ausdrückliche Garantien, dass staatliche Dienstleistungen auch weiterhin ohne E-ID zugänglich und eine E-ID auch ohne Kundenbeziehung zum Anbieter erhältlich sein müssen (beide Mazzone, gp, GE).

Als Einzige mit ihrem Minderheitsantrag erfolgreich war Andrea Gmür-Schönenberger (cvp, LU), die Bundesrätin Karin Keller-Sutter sowie eine knappe Ratsmehrheit von der Notwendigkeit überzeugen konnte, den barrierefreien Zugang zur E-ID im Gesetz zu verankern, sodass Menschen mit Behinderung bei der Beantragung einer E-ID nicht benachteiligt werden. Als zweite substanzielle Änderung am bundesrätlichen Entwurf ergänzte der Nationalrat das Gesetz auf Antrag seiner Kommission dahingehend, dass die Identity Provider allen Personen, die einen Antrag stellen und die Voraussetzungen erfüllen, eine E-ID ausstellen müssen. Der Bundesrat plädierte vergeblich für die Wirtschaftsfreiheit der privaten Anbieter. Mit 181 zu 1 Stimme war die grosse Kammer der Ansicht, dass niemand von der E-ID ausgeschlossen werden soll. Das viel und heftig diskutierte, am Ende gegenüber dem Entwurf des Bundesrates aber nur leicht angepasste Gesetz passierte die Gesamtabstimmung im Nationalrat schliesslich mit 128 zu 48 Stimmen bei 4 Enthaltungen; dagegen votierten die Fraktionen der Grünen und der SP – letztere mit einer Ausnahme – geschlossen.¹⁵

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 04.06.2019
KARIN FRICK

Dass die Schweiz eine E-ID schaffen soll, war im Ständerat genauso unbestritten wie im Nationalrat. Die Frage aber, ob die E-ID ein rein staatliches Produkt sein soll oder ob der Staat dafür mit privatwirtschaftlichen Anbietern zusammenarbeiten darf, war in der **ständerätlichen Debatte zum E-ID-Gesetz** in der Sommersession 2019 mindestens genauso umstritten. Ähnlich wie der Nationalrat befasste sich also auch der Ständerat zuerst mit einem Rückweisungsantrag, demzufolge der Bundesrat die Vorlage dahingehend anpassen müsste, dass die Ausstellung einer E-ID als öffentliche Aufgabe definiert und eine Verwaltungsstelle mit deren Ausstellung beauftragt wird. Für Antragstellerin Anita Fetz (sp, BS) war klar, dass die E-ID «genauso wie der rote Pass» allein vom Staat herausgegeben werden dürfe. Da mit der E-ID zentrale Staatsaufgaben wie Steuern, elektronische Patientendossiers oder vielleicht einmal E-Voting verknüpft sein werden, fielen bei deren Verwendung sensible Daten an, die «nicht in private Hände, auch nicht in datengeschützte private Hände» gelegt werden sollten. Umfragen hätten gezeigt, dass die Bevölkerung dem Staat diesbezüglich das grössere Vertrauen entgegenbringe als der Privatwirtschaft. Das vom Bundesrat vorgebrachte Argument, der Staat könne dem technologischen Wandel nicht genügend folgen, sei im 21. Jahrhundert gar fragwürdig, denn wenn das tatsächlich so wäre, «dann würde er [der Staat] sich abschaffen». Wäre der Staat tatsächlich technologisch inkompetent, fragte Fetz rhetorisch, wie sollte er dann Cybersicherheit schaffen oder ein sicheres E-Voting-System anbieten können? Überdies befürchtete sie, dass man bestimmte Dienstleistungen aus dem Kreise der E-ID-anbietenden Firmen nur noch mit einer E-ID nutzen werden könne, weil diese ein zu starkes Interesse daran hätten, die E-ID zu promoten. Diese Fehler solle man besser jetzt mittels Rückweisung korrigieren, als das Scheitern in einer Referendumsabstimmung in Kauf zu nehmen, begründete Fetz ihr Begehren. Die anschliessende Diskussion um die Machtverteilung zwischen Staat und Markt bei der E-ID verlief überhaupt nicht entlang der klassischen, parteipolitischen Links-Rechts-Konfliktlinie. Während sich die SP-Fraktion selbst gespalten zeigte und Claude Janiak (sp, BL), der noch in der Kommission mit seinem Rückweisungsantrag gescheitert war, im Rat auf die Unterstützung des Antrags Fetz verzichtete, pflichtete SVP-Vertreter Hannes Germann (svp, SH) seinem SP-Ratskollegen Paul Rechsteiner (sp, SG) in dessen Votum für eine staatliche Lösung bei. «Es kommt ja nicht alle Tage vor [...], dass wir gleicher Meinung sind», kommentierte Germann dies.

Auf der anderen Seite plädierten Kommissionssprecher Beat Vonlanthen (cvp, FR), FDP-Ständerat Ruedi Noser (fdp, ZH) sowie Bundesrätin Karin Keller-Sutter für Eintreten. Es handle sich bei der E-ID eben – anders als in den Medien oft kommuniziert – nicht um einen Ausweis, sondern um ein «qualifiziertes Login», das besonders vertrauenswürdig sein soll, aber keinen digitalen Pass darstelle, so Keller-Sutter. Als weiteres Argument gegen die Rückweisung wurde angeführt, schnelles Handeln sei erforderlich, da die Schweiz im Bereich digitale Identität den Anschluss zu verlieren drohe und internationale Lösungen, beispielsweise von Google, Facebook oder Apple, diese Funktion übernehmen könnten, wenn die Schweiz nicht zeitnah eine E-ID anbiete. Beispiele aus anderen Ländern zeigten zudem, dass rein staatliche Lösungen wie in

Deutschland oder Grossbritannien mit einer Marktdurchdringung von drei Prozent nicht sehr erfolgreich seien. Demgegenüber erreichten skandinavische Länder, die mit einer privatwirtschaftlichen Lösung arbeiteten, Marktdurchdringungsraten von bis zu 90 Prozent, was zeige, dass dies auch für die Schweiz der richtige Weg sei. Die Hoheit über die Personenidentifizierungsdaten bleibe auch bei diesem Modell vollumfänglich beim Staat, nur müsse der Staat nicht alle Kosten für die technologische Umsetzung selber tragen. Mit 32 zu 7 Stimmen bei 3 Enthaltungen lehnte der Ständerat den Rückweisungsantrag schliesslich deutlich ab.

Als Eintreten einmal beschlossen war, verlief die weitere Detailberatung des Gesetzesentwurfs ausgesprochen unspektakulär. Die grösste Änderung, die der Ständerat einbrachte, war die Einführung einer unabhängigen, vom Bundesrat zu wählenden E-ID-Kommission (Eidcom), die anstelle des ursprünglich dafür vorgesehenen Informatiksteuerungsorgans des Bundes die Anerkennung und Kontrolle der Identity Provider übernehmen wird. Diese Neuerung, die schon von der Kommission geschlossen unterstützt worden war, wurde vom Ständerat stillschweigend gutgeheissen. Zudem strich die kleine Kammer den Artikel über die Sorgfaltspflichten aus dem Entwurf – ein Anliegen, das im Nationalrat noch gescheitert war – mit der Begründung, es sei so klarer, dass ohnehin die Sorgfaltspflichten des OR gelten. Um der Kritik am privatwirtschaftlichen Modell etwas entgegenzukommen, wurde dem Bund überdies die Möglichkeit gegeben, jederzeit ein eigenes E-ID-System anzubieten, und nicht nur ausdrücklich subsidiär zum Markt, sowie sich an privaten Anbietern zu beteiligen – um diese beispielsweise aufzukaufen, wenn ansonsten die Übernahme durch ein ausländisches Unternehmen bevorstünde. Mit 33 zu 4 Stimmen bei 2 Enthaltungen stimmte der Ständerat dem Entwurf zu und übergab ihn mit den geschaffenen Differenzen zurück an den Nationalrat. Am Konzept der staatlich-privatwirtschaftlichen Aufgabenteilung bei der E-ID wird das Parlament wohl nichts mehr ändern. Medienberichten zufolge befindet sich die «Allianz gegen die private E-ID» schon in den Startlöchern für das Referendum.¹⁶

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 25.09.2019
KARIN FRICK

Der **Totalrevision des Datenschutzgesetzes** und der Änderung weiterer Erlasse zum Datenschutz nahm sich in der Herbstsession 2019 der **Nationalrat** als Erstrat an. Das ein Jahr zuvor verabschiedete und am 1. März 2019 in Kraft getretene Schengen-Datenschutzgesetz, das aus Gründen der zeitlichen Dringlichkeit zunächst nur die Schengen-relevanten Anpassungen umsetzte, wird mit der Annahme des totalrevidierten Gesetzes wieder ausser Kraft treten. Mit der Totalrevision sollen über die Schengen-Anforderungen hinausgehend einerseits die Schwächen des heutigen Datenschutzrechts, das noch aus einer Zeit vor dem Internet stammt, behoben und andererseits die Entwicklungen auf EU- und Europarats-Ebene aufgenommen werden. Besonders bedeutsam für die Schweiz ist hierbei, von der EU weiterhin als Drittstaat mit angemessenem Datenschutzniveau anerkannt zu werden. Ansonsten, so wurde befürchtet, wäre die Schweizer Wirtschaft mit erheblichen Wettbewerbsnachteilen konfrontiert, da Schweizer Unternehmen nicht mehr so einfach Daten mit Firmen in der EU austauschen könnten. Bis im Mai 2020 wird die EU die Äquivalenz des Schweizer Datenschutzes beurteilen, was eine gewisse Dringlichkeit für die Revision gebietet.

Wie schwierig dieses Unterfangen werden würde, hatte sich schon in der vorbereitenden SPK-NR abgezeichnet: Nur mit Stichtentscheid des Präsidenten Kurt Fluri (fdp, SO) hatte sich die Kommission im August 2019 durchgerungen, die Vorlage nach mehr als einem Jahr Arbeit überhaupt vors Ratsplenum zu bringen. Die wichtigsten Anpassungen der Kommission am bundesrätlichen Entwurf waren die neu einzuführende Direktwahl des EDÖB durch die Bundesversammlung, die Einführung eines Rechts auf Datenportabilität, die Anpassung der Definition der besonders schützenswerten Personendaten sowie der Verzicht auf eine besondere Regelung für den Umgang mit Daten verstorbener Personen und auf eine ausdrücklich erforderliche Einwilligung zum Profiling. Im Rahmen ihrer Beratungen hatte die SPK-NR zudem sechs Motionen zur Vervollständigung der Datenschutzbestimmungen in weiteren Gesetzen eingereicht.

Kurz vor der Debatte im Nationalrat hatte das Bundesamt für Justiz überdies eine Liste dazu veröffentlicht, welche problematischen Differenzen es zwischen dem Kommissionsvorschlag und den Anforderungen der EU sehe. Auch EDÖB Adrian Lobsiger hatte in der Presse bezweifelt, dass das von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagene Gesetz mit dem verlangten Niveau der EU-Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) mithalten könne; beim Entwurf des Bundesrates hätte er indes keine Probleme gesehen.

Während der strittige Vorschlag der Kommissionsmehrheit für die SVP bereits zu weit ging, bemängelten SP, Grüne und GLP, er sei zu lasch. Wirtschaftsverbände drängten unterdessen auf eine möglichst rasche, EU-konforme Lösung. So wurde im Vorfeld der

nationalrätlichen Debatte von den Mitte- und Linksparteien noch fieberhaft nach Kompromissen gesucht, um den drohenden Absturz der Revision zu verhindern.

In der Eintretensdebatte in der grossen Kammer wurde von allen Seiten – ausser von der SVP-Fraktion – betont, wie wichtig und notwendig das vorliegende Revisionsprojekt sei, sowohl um den Datenschutz dem Internetzeitalter anzupassen als auch um den Datenschutz auf ein der EU gleichwertiges Niveau zu bringen, auch wenn man in den Details der Ausgestaltung verschiedene Ansichten vertrat. Die SVP betrieb hingegen Fundamentalopposition gegen «diesen bürokratischen Unsinn», wie Fraktionsvertreter Gregor Rutz (svp, ZH) das neue Gesetz nannte, denn es sei insgesamt, vor allem für KMU, schlechter als das geltende Datenschutzgesetz – ein Argument, das wenig später durch das Votum von FDP-Vertreter Kurt Fluri (fdp, SO) entkräftet werden sollte, der berichtete, dass der Gewerbeverband die Stossrichtung der Kommissionmehrheit begrüsse und die Rückweisung nicht unterstütze. Mit der DSGVO verkaufe die EU laut Rutz ihre Bürger für dumm, da sie «kein Mensch» verstehe. «Wir haben langsam genug davon, jeden Unsinn aus der EU ungesehen zu übernehmen!», ärgerte sich der SVP-Vertreter und rief das Ratsplenum auf, die Vorlage an den Bundesrat zurückzuweisen mit dem Auftrag, sie zu entschlacken und EU-Vorschriften nur dort zu übernehmen, wo es unumgänglich sei. Auch eine linke Minderheit hatte ursprünglich die Rückweisung, allerdings an die Kommission, beantragt und diese beauftragen wollen, die Vereinbarkeit der Vorlage mit dem Übereinkommen SEV 108 des Europarats, die Äquivalenz mit dem EU-Datenschutzrecht, die Kompatibilität mit den Schengen-Verträgen und die Nicht-Unterschreitung des heute geltenden Schutzniveaus sicherzustellen. Um die doch eher dringliche Revision nicht unnötig zu verlangsamen und um sich einer «produktiven Diskussion» nicht zu verschliessen, zog Cédric Wermuth (sp, AG) diesen Antrag jedoch «im Sinne eines Vorschussvertrauensbeweises» zurück und hoffte, das Gesetz während der Beratung noch auf eine den genannten Forderungen nähere Linie bringen zu können. Der Rückweisungsantrag der SVP-Minderheit wurde mit 120 zu 66 Stimmen (1 Enthaltung) deutlich verworfen; ausserhalb der geschlossenen SVP-Fraktion sah niemand eine Rückweisung als den richtigen Weg an.

Im Laufe der Detailberatung musste der Nationalrat über 45 Minderheits- und mehrere Einzelanträge befinden, die zu einem beträchtlichen Teil die Unterstützung des Bundesrates genossen – hauptsächlich immer dort, wo die Kommissionmehrheit mit ihrem Vorschlag einen schwächeren Datenschutz wollte als der Bundesrat und somit das heute geltende Schutzniveau oder die Anforderungen der EU und/oder des Europarats unterschreiten wollte. So war die Kommissionmehrheit bestrebt, sowohl die Daten über gewerkschaftliche Ansichten und Tätigkeiten als auch die Daten über Massnahmen der sozialen Hilfe aus dem Katalog der besonders schützenswerten Daten, für deren Bearbeitung besondere Anforderungen gelten, zu streichen. Während eine bürgerliche Ratsmehrheit die Streichung der Daten über gewerkschaftliche Ansichten und Tätigkeiten guthiess, schwenkte der Nationalrat bei den Daten über Massnahmen der sozialen Hilfe – neben Sozialhilfedaten sind davon auch solche über Sozialversicherungsmassnahmen bei Krankheit oder Unfall, Massnahmen der Vormundschaftsbehörden oder KESB, die fürsorgliche Unterbringung in psychiatrischen Kliniken, Ergänzungsleistungen und Prämienverbilligungen erfasst – auf die Linie des Bundesrates zurück und belies sie im Katalog. Grünen-Vertreter Balthasar Glättli (gp, ZH) hatte zuvor mit Nachdruck klargemacht, dass deren Streichung für die Grünen und die SP ein Grund wäre, dem Gesetz die Zustimmung zu verweigern. Eine ähnliche Drohung sprach SVP-Fraktionssprecher Gregor Rutz aus, als die Einschränkung des Geltungsbereichs des DSG auf natürliche Personen zur Debatte stand: Einem Gesetz, das – anders als bisher – keinen Datenschutz für juristische Personen mehr vorsehe, werde man «nie im Leben» zustimmen können. Alle anderen Fraktionen befanden den Schutz für juristische Personen durch andere gesetzliche Bestimmungen jedoch als ausreichend und so glich der Nationalrat das DSG mit der Streichung des Schutzes juristischer Personen an die europäischen Regeln an. Bei der Frage der Anforderungen für das sogenannte Profiling zeichnete sich während der Diskussion ab, dass man an diesem Tag keine zufriedenstellende Lösung finden würde. Für jegliche Formen des Profilings, das die Aargauer Zeitung treffend als die «automatisierte Auswertung von Daten, mit denen bestimmte Merkmale einer Person bewertet werden, um etwa Vorhersagen über ihr künftiges Verhalten zu treffen» definierte, hatte der Bundesrat eine ausdrückliche Einwilligung der betroffenen Person voraussetzen wollen, wie sie auch zur Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten vorgesehen war. Da das geltende Recht so eine Regelung für das Erstellen von Persönlichkeitsprofilen umfasst, würde eine komplette Streichung der ausdrücklichen Einwilligung zum Profiling, wie es die Kommissionmehrheit vorgeschlagen hatte, ein

Rückschritt vom aktuellen Schutzniveau darstellen. In der Diskussion wurde mehrheitlich anerkannt, dass verschiedene Formen des Profiling unterschieden werden müssten, da es, wie es Balthasar Glättli erklärte, durchaus einen Unterschied mache, ob Profiling zur Erstellung von passenden Bücherempfehlungen, zur Abschätzung des Risikos für eine Versicherung oder zur Vorhersage der politischen Entscheidungen einer Person gebraucht werde. Der Bundesrat unterstützte folglich einen Einzelantrag Glättli, der eine ausdrückliche Einwilligung nur für ein Profiling mit hohem Risiko für die Persönlichkeit oder die Grundrechte der betroffenen Person vorsah. Die Fraktionen der Grünen, SP und GLP unterstützten diesen Antrag ebenfalls, unterlagen jedoch der bürgerlichen Ratsmehrheit, die beim Vorschlag der Kommissionmehrheit ohne besondere Anforderungen für das Profiling blieb. Der Nachhall der Diskussion war jedoch klar, dass sich der Ständerat noch einmal intensiv mit dieser Frage auseinandersetzen müsse.

Betreffend die Informationspflicht bei der Beschaffung von Personendaten, die Regeln für die Bekanntgabe von Personendaten ins Ausland, die Rechenschaftspflicht für datenbearbeitende Unternehmen über die Einhaltung des Datenschutzrechts sowie das Auskunftsrecht einer Person zu den über sie gesammelten oder bearbeiteten Daten lehnte die Volkskammer einige von der Kommissionmehrheit vorgeschlagene Lockerungen ab und umschiffte somit ein paar der vielen Klippen im Hinblick auf den Angemessenheitsbeschluss der EU. Die vom Bundesrat eingefügten Regelungen über Daten von verstorbenen Personen erachtete der Rat jedoch als nicht notwendig und strich mit bürgerlicher Mehrheit alle entsprechenden Bestimmungen aus dem Gesetz. Ganz neu und weitgehend unbestritten verankerte der Nationalrat auf Vorschlag seiner Kommissionmehrheit ein Recht auf Datenportabilität, das heisst auf Datenherausgabe und -übertragung, im Gesetz. Wie Bundesrätin Karin Keller-Sutter erklärte, habe der Bundesrat mit dieser Neuerung eigentlich noch zuwarten wollen, bis erste Erkenntnisse aus der konkreten Umsetzung dieses Rechts in der EU vorlägen; nichtsdestotrotz unterstützte er den Vorschlag der Kommissionmehrheit, einen Anspruch jeder Person auf «die Herausgabe ihrer Personendaten in einem gängigen elektronischen Format oder sogar deren Übertragung auf einen anderen Verantwortlichen zu verlangen», wie Keller-Sutter das neue Recht erläuterte.

Zurückgehend auf eine entsprechende parlamentarische Initiative Leutenegger Oberholzer (sp, BL; Pa.lv. 16.409) änderte die grosse Kammer das Wahlverfahren des EDÖB dahingehend, dass er neu von der Bundesversammlung gewählt und nicht mehr durch den Bundesrat ernannt und vom Parlament nur bestätigt werden sollte. Gleichzeitig wurden die Aufsichts- und Untersuchungskompetenzen des EDÖB bei Datenschutzverstössen gestärkt. Diese Änderung sei von wesentlicher Bedeutung im Hinblick auf den Angemessenheitsbeschluss der EU, wie Bundesrätin Keller-Sutter betonte, denn nach bisher geltendem Recht besitze der EDÖB nicht nur weniger Kompetenzen als die Datenschutzbehörden in Europa, sondern auch als andere Aufsichtsbehörden des Bundes, zum Beispiel die Finma oder die Weko. Bei den Strafbestimmungen legte der Nationalrat eine maximale Busse von CHF 250'000 für Datenschutzverstösse fest. Ein neuer Straftatbestand für die Nichteinhaltung der Mindestanforderungen an die Datensicherheit im Sinne einer Sorgfaltspflichtverletzung wurde von der bürgerlichen Ratsmehrheit jedoch nicht goutiert, was laut Bundesrätin Keller-Sutter für die EU-Angemessenheit problematisch sein könnte. Der letzte grosse Zankapfel der Vorlage verbarg sich in den Schlussbestimmungen, namentlich in der Frage zum Inkrafttreten des Gesetzes. Während die Kommissionmehrheit das Inkrafttreten um zwei Jahre nach Annahme des Gesetzes beziehungsweise nach Verstreichen der Referendumsfrist verzögern wollte, beantragte eine Minderheit Humbel (cvp, AG), wie üblich den Bundesrat das Inkrafttreten bestimmen zu lassen. Eine solche Verzögerung sei bereits wegen der Schengen-relevanten Bestimmungen des Gesetzes ein Problem und daher nicht im Interesse der Wirtschaft, was das Argument der Kommissionmehrheit gewesen war. Auf Empfehlung des Bundesrates und entgegen der geschlossenen SVP-Fraktion erteilte die grosse Kammer der zweijährigen Inkrafttretensfrist eine Absage.

In der Gesamtabstimmung nahm der Nationalrat das totalrevidierte Datenschutzgesetz mit 98 zu 68 Stimmen bei 27 Enthaltungen an. In den ablehnenden Stimmen spiegelte sich vor allem die Opposition der SVP gegen das Gesetz. Demgegenüber hatte sich die SP-Fraktion mehrheitlich enthalten und damit signalisiert, dass sie noch weitere Nachbesserungen erwartete. Wirklich zufrieden mit dem Gesetz in vorliegender Form war wohl niemand; in dieser Hinsicht sprach das Fazit von Kommissionsprecher Matthias Jauslin (fdp, AG) Bände: «Wir haben jetzt eine Vorlage, die aus Sicht der Kommission durchaus bearbeitbar ist.»¹⁷

In der Herbstsession 2019 ging das Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste (**E-ID-Gesetz**) in die **Differenzbereinigung**. In der ersten Runde konnte sich die bürgerliche Mehrheit im Nationalrat bei allen Streitpunkten durchsetzen, womit die Volkskammer an ihren ursprünglichen Positionen festhielt und keine grosse Kompromissbereitschaft an den Tag legte. Obwohl sich die Frage um das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die E-ID wie ein roter Faden durch die Debatte zog, schienen die diesbezüglichen Überlegungen die Entscheidungen des Rats nur wenig zu beeinflussen. So lehnte der Nationalrat sowohl den von einer Minderheit Arslan (basta, BS) geforderten Zwang als auch die vom Ständerat eingeführte, vorbedingungslose Möglichkeit für den Staat zur Herausgabe einer E-ID ab und hielt an der rein subsidiären staatlichen Herausgabe fest, obwohl sich Bundesrätin Karin Keller-Sutter für den ständerätlichen Kompromiss ausgesprochen hatte. Der Staat sollte sich auch nicht wie vom Ständerat vorgesehen an privaten E-ID-Anbietern (Identity Providern) beteiligen können. Des Weiteren hielt die grosse Kammer an der Nennung der Sorgfaltspflichten im E-ID-Gesetz fest und strich lediglich die Delegationsnorm, welche die Konkretisierung der Sorgfaltspflichten durch den Bundesrat vorgesehen hätte. Eine Minderheit Flach (glp, AG) blieb mit dem Vorschlag eines Mittelwegs erfolglos, der das explizite Verbot der Weitergabe der E-ID streichen, die abstrakte Beschreibung der Sorgfaltspflichten aber beibehalten wollte. Ebenfalls erfolglos blieb die durch Beat Flach eingebrachte Forderung des Konsumentenschutzes, dass Dienstleistungen, für die eine E-ID der Sicherheitsstufe «niedrig» ausreicht, auch ohne E-ID genutzt werden können müssen. Da die Angst, im Internet eine Datenspur zu hinterlassen, nachvollziehbar sei, hatte sich Bundesrätin Keller-Sutter auch hierfür vergebens stark gemacht. Die vom Ständerat neu eingeführte E-ID-Kommission (Eidcom) als unabhängige Stelle zur Anerkennung und Kontrolle der Identity Provider blieb im Nationalrat vorerst ebenso chancenlos wie die von der Schwesterkammer verschärften Datenschutzbestimmungen.

Im Ständerat erklärte es Kommissionssprecher Beat Vonlanthen (cvp, FR) zum Ziel dieses Gesetzgebungsprozesses, dass das Gesetz bzw. die E-ID «vertrauenswürdig sein und in einer allfälligen Volksabstimmung bestehen können» müssten. In diesem Lichte hielt die Kantonskammer an ihren Positionen zur Möglichkeit für eine staatliche Herausgabe der E-ID und für eine staatliche Beteiligung an Identity Providern sowie zur Einführung der Eidcom, die sie allesamt als zentral für die Vertrauensbildung in der Bevölkerung erachtete, stillschweigend fest. Einen Schritt auf ihre Schwesterkammer zu machte sie bei den Sorgfaltspflichten, wo sie sich für den zuvor im Nationalrat diskutierten, aber dort noch abgelehnten Mittelweg Flach entschied. Mit der im Nationalrat abgelehnten, zwingenden Alternative zur E-ID bei Dienstleistungen, die nur Sicherheitsstufe «niedrig» verlangen, fand das Anliegen des Konsumentenschutzes im Ständerat Gehör und wurde ins Gesetz aufgenommen. Zugeständnisse an den Nationalrat machte die kleine Kammer auch beim Datenschutz, indem sie einen Kompromiss einführte, wonach die Zweckbindung der Datenverarbeitung erhalten bleiben, eine Bearbeitung durch Dritte im Rahmen des Datenschutzgesetzes aber erlaubt sein soll, um die konzerninterne Arbeitsteilung und das Outsourcing der Datenbearbeitung nicht zu verunmöglichen.

Während sich der Nationalrat bei den Sorgfaltspflichten schliesslich auf den Mittelweg Flach einliess und diese Differenz damit ausräumte, brachte die RK-NR einen neuen Vorschlag betreffend die Rolle des Staates vor. Demnach soll der Staat nur dann selber ein E-ID-System betreiben dürfen, wenn die Zwecke der E-ID gemäss Art. 1 BGEID nicht erfüllt werden. Der Bundesrat unterstützte diese Subsidiaritätsregel nun, da sie die Voraussetzungen für das Tätigwerden des Staates klar formuliere und der Bund auch ohne diese Einschränkung ohnehin nur mit gebührender Zurückhaltung agiert hätte. Entgegen einer Minderheit Min Li Marti (sp, ZH), die von der SP-, der Grünen- sowie einzelnen Mitgliedern der FDP-Fraktion getragen wurde und an der ständerätlichen Version festhalten wollte, entschied sich die grosse Kammer für diesen neuen Kompromiss. Bezüglich der Eidcom hatte sich die Mehrheit der RK-NR seit der letzten Beratung umstimmen lassen; sie setzte sich nun gemeinsam mit dem Bundesrat für deren Einführung als unabhängige Aufsicht ein, da der Staat, würde er subsidiär tätig, sich im Falle der Aufsicht durch das Informatiksteuerungsorgan des Bundes letztlich selber beaufsichtigen würde. Die Mehrheit des Nationalratsplenums liess sich davon überzeugen und schloss sich mit 113 zu 69 Stimmen dem Ständerat an, während die SVP- und die BDP-Fraktionen sowie einige FDP-Vertreterinnen und -vertreter dagegen votierten. Dem ständerätlichen Kompromiss beim Datenschutz stimmte die grosse Kammer stillschweigend ebenfalls zu.

In der einen verbleibenden Differenz zum subsidiären E-ID-System des Bundes schloss sich der Ständerat schliesslich stillschweigend dem neuen nationalrätlichen Vorschlag an. Die so bereinigte Vorlage passierte die Schlussabstimmung im Nationalrat mit 144 zu 51 Stimmen bei 2 Enthaltungen und jene im Ständerat mit 35 zu 2 Stimmen bei 8

Enthaltungen. Wie bereits seit längerem angekündigt, zeigten sich die SP und die Grünen nicht zufrieden mit dem Gesetz, weil sie sich die Herausgabe der E-ID durch den Staat gewünscht hätten. Das letzte Wort in dieser Angelegenheit dürfte wohl das Volk haben, mutmasste die Presse.¹⁸

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 11.03.2020
KARIN FRICK

Einstimmig bei sechs Enthaltungen genehmigte der Nationalrat in der Frühjahrsession 2020 das Änderungsprotokoll vom 10. Oktober 2018 zum **Übereinkommen SEV 108 des Europarates zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten**. Die Beratungen des Datenschutzgesetzes seien mittlerweile weit genug fortgeschritten, um vorherzusehen, dass es mit dem vorliegenden Übereinkommen kompatibel sein werde, erklärte Kommissionssprecher Matthias Jauslin (fdp, AG) vor dem Ratsplenum. Bundesrätin Karin Keller-Sutter unterstrich, die Schweiz sende mit der Ratifikation des Abkommens ein positives Signal an die EU, für die das «ein wichtiges Indiz für den Entscheid über den Angemessenheitsbeschluss» darstelle.¹⁹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 02.06.2020
KARIN FRICK

In der Sommersession 2020 **setzte der Ständerat die Differenzbereinigung bei der Totalrevision des Datenschutzgesetzes fort**. In zwei Punkten, die das Auskunftsrecht der von einer Datenbearbeitung betroffenen Person und die Informationspflicht der datenbearbeitenden Stelle betrafen, fügte sich die kleine Kammer stillschweigend und diskussionslos den Beschlüssen des Nationalrates. So muss die betroffene Person nicht zwingend über die Liste ihrer Rechte und die allfällige Absicht, eine Kreditwürdigkeitsprüfung vorzunehmen, informiert werden. Eine angeforderte Auskunft muss zudem «die bearbeiteten Personendaten als solche» beinhalten, wobei die SPK-SR zum Schluss gekommen war, dass die vom Nationalrat eingefügte Ergänzung «als solche» nichts nütze, aber auch nichts schade, wie deren Berichterstatter Daniel Fässler (cvp, AI) vor dem Plenum erläuterte. Stillschweigend hielt der Ständerat hingegen an seinem Entscheid fest, dass alle genetischen Daten als besonders schützenswerte Personendaten gelten sollen, da die einschränkende Definition des Nationalrates gemäss dem Kommissionssprecher wohl nicht EU-konform wäre. Für eine kurze Debatte sorgte die Frage, welche Daten für eine an sich persönlichkeitsverletzende Kreditwürdigkeitsprüfung verwendet werden dürfen. Eine Minderheit Müller (fdp, LU) schlug vor, den Einbezug von bis zu zehn Jahre alten Daten zu erlauben – dies hatte der Nationalrat so entschieden –, wobei aber Daten aus öffentlich zugänglichen staatlichen Registern von dieser Beschränkung ausdrücklich auszunehmen seien. Mit einer kurzen und starren Frist würden die Interessen der Gläubiger zu wenig berücksichtigt, begründete Damian Müller den Antrag. Der Rat folgte mit 25 zu 17 Stimmen jedoch seiner Kommissionsmehrheit und hielt an seinem letzten Beschluss fest, wonach die verwendeten Daten nicht älter als fünf Jahre sein dürfen, wie es auch der Bundesrat ursprünglich vorgesehen hatte. Kommissionssprecher Fässler argumentierte, dass ältere Daten mitunter ungenau seien und daher nicht als Rechtfertigungsgrund für eine Persönlichkeitsverletzung zugelassen werden sollten. Gerungen wurde in der Ständekammer indes immer noch um die Definition von «Profiling mit hohem Risiko», nachdem der Nationalrat dem risikobasierten Ansatz zur Regulierung des Profilings zugestimmt, sich aber mit der Abgrenzung der Risikostufen nicht zufrieden gezeigt hatte. Die Kommission schlug ihrem Rat einstimmig eine neue Formulierung vor, die sich am heute geltenden Konzept des Persönlichkeitsprofils orientierte und die die Idee der grossen Kammer aufnahm, das Risiko am Ergebnis der Datenbearbeitung anstatt am Prozess festzumachen. Mit einem Einzelantrag wollte Ständerat Ruedi Noser (fdp, ZH) der Formulierung des Nationalrats den Vorzug geben, weil der Vorschlag der ständerätlichen SPK das Profiling faktisch verbiete und den unklaren und veralteten Begriff «wesentliche Aspekte der Persönlichkeit» verwende. Kommissionssprecher Fässler und Bundesrätin Karin Keller-Sutter widersprachen dieser Darstellung jedoch: Profiling mit hohem Risiko werde nicht verboten, sondern lediglich höheren Anforderungen unterworfen, der kritisierte Begriff sei im geltenden Recht bereits etabliert und der Vorschlag Noser käme einer Nicht-Regulierung des Profilings gleich, wie sie wohl kaum mit dem EU-Datenschutzniveau vereinbar wäre. Zudem hätten der von Noser gewünschten Lösung im Nationalrat nur 65 Mitglieder zugestimmt, während 57 sie abgelehnt und sich 65 der Stimme enthalten hatten, weshalb darin kaum der endgültige Wille der grossen Kammer zum Ausdruck gekommen sei. Der Ständerat folgte mit 39 zu 5 Stimmen (1 Enthaltung) klar seiner Kommission und schrieb die neue Formulierung ins Gesetz, wonach Profiling dann mit hohem Risiko verbunden ist, wenn es «die Beurteilung wesentlicher Aspekte der Persönlichkeit einer natürlichen Person erlaubt». Damit wird das heutige Schutzniveau bei der

automatisierten Datenbearbeitung gehalten, aber weder erhöht, wie es im Sinne der Ständeratsmehrheit und der linken Seite des Nationalrats gewesen wäre, noch gesenkt, was dem bürgerlichen Ansinnen entsprochen hätte. Mit noch drei inhaltlichen Differenzen ging die Vorlage wieder an den Nationalrat.²⁰

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 19.06.2020
KARIN FRICK

In der Sommersession 2020 genehmigte der Ständerat einstimmig (bei 2 Enthaltungen) das Protokoll vom 10. Oktober 2018 zur **Änderung des Übereinkommens SEV 108 des Europarates zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten**. Noch im Juni 2020 werde die EU über die Angemessenheit des schweizerischen Datenschutzniveaus entscheiden, und weil die eidgenössischen Räte das Datenschutzgesetz bis dahin noch nicht fertig beraten haben werden, spiele die Ratifikation des Änderungsprotokolls eine zentrale Rolle für den Entscheid der EU, betonte Bundesrätin Karin Keller-Sutter neuerlich die Bedeutung des Abkommens. In den Schlussabstimmungen sprachen sich der Nationalrat mit 143 zu 6 Stimmen bei 49 Enthaltungen (alle Gegenstimmen und Enthaltungen aus der SVP-Fraktion) und der Ständerat wiederum einstimmig bei 2 Enthaltungen für die Genehmigung des Europaratsprotokolls aus. Damit kann der Bundesrat, unter Vorbehalt des fakultativen Referendums, das Änderungsprotokoll zum Übereinkommen SEV 108 ratifizieren.²¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 25.09.2020
KARIN FRICK

In der Herbstsession 2020 ging die **Totalrevision des Datenschutzgesetzes in die dritte Runde der Differenzbereinigung**. Zunächst hatte sich der Nationalrat mit den drei aus der letzten Runde verbleibenden Differenzen sowie einem Minderheitsantrag aus seiner SPK zu befassen. Die erste Differenz, welche die Definition der besonders schützenswerten Personendaten betraf, legte die grosse Kammer auf einstimmigen Antrag ihrer Kommission stillschweigend bei, indem sie sich der Definition des Ständerates anschloss. Demnach sind alle genetischen Daten, und nicht nur jene, die eine natürliche Person eindeutig identifizieren, besonders schützenswert.

Die zweite Differenz – und wie sich schon länger abgezeichnet hatte, der Hauptstreitpunkt des Geschäfts – war die Definition des Profilings. Cédric Wermuth (sp, AG) zeigte sich als Vertreter der Kommissionsminderheit enttäuscht über die Abkehr der Mehrheit vom gefunden geglaubten Kompromiss und bedauerte, dass seine links-grüne Ratsseite mit der Bereitschaft zur gemeinsamen Lösungssuche wohl «einen taktischen Fehler gemacht» habe. Die Kommissionsminderheit setzte sich für die ständerätliche Lösung ein, die einen risikobasierten Ansatz beim Profiling verfolgte und erhöhte Anforderungen für ein Profiling mit hohem Risiko für die Persönlichkeit oder die Grundrechte der betroffenen Person vorsehen wollte. Ein solch hohes Risiko wäre dann gegeben, wenn eine Verknüpfung von Daten eine Beurteilung wesentlicher Aspekte der Persönlichkeit einer Person erlauben würde. Die Mehrheit der SPK-NR war indessen auf den ersten Beschluss des Nationalrats – und damit auf den Stand vor Beginn der Kompromissfindung zwischen den Parlamentskammern – zurückgeschwenkt, obwohl der Nationalrat in seiner zweiten Beratung der Gesetzesvorlage den risikobasierten Ansatz noch unterstützt hatte. Die Kommissionsmehrheit wollte nun doch keine verschiedenen Risikostufen für das Profiling festlegen, weil die EU-DSGVO keine solche Unterscheidung vornehme und das sogenannte «Swiss Finish» die Schweizer Wirtschaft unnötig einschränke. Die Minderheit Wermuth und der Bundesrat waren jedoch der Ansicht, dass die Fassung der Kommissionsmehrheit das Schutzniveau gegenüber der heutigen Regelung für Persönlichkeitsprofile senke, weil sie gar keine besonderen Anforderungen für das Profiling mehr stelle. Das Konzept der Mehrheit definiere zwar den Begriff Profiling, sehe dann aber gar keine Rechtsfolgen, beispielsweise das Verlangen einer Einwilligung der betroffenen Person, vor; «genau die gleiche Wirkung» erzielte man, wenn man im Gesetz definierte, «was ein blauer Pavian sei», echauffierte sich Wermuth über den «absurden» Mehrheitsvorschlag. Die links-grüne Ratsseite betonte zudem noch einmal, dass sie einem Gesetz, welches das geltende Schutzniveau unterschreite, auf keinen Fall zustimmen werde; der risikobasierte Ansatz beim Profiling sei für seine Fraktion «eine *conditio sine qua non*», so Wermuth. Dennoch folgte der Nationalrat mit 98 zu 88 Stimmen bei 5 Enthaltungen seiner Kommissionsmehrheit. Die Fraktionen der SP, der Grünen und der GLP hatten sich trotz einzelner Unterstützung aus der Mitte und der FDP nicht durchsetzen können.

Als Drittes scheiterte ein Minderheitsantrag Glättli (gp, ZH), der ein explizites Widerspruchsrecht zum Profiling im Gesetz verankern wollte, mit 105 zu 84 Stimmen bei 2 Enthaltungen. Nach Ansicht der Mehrheit, die auch der Bundesrat unterstützte, war eine solche ausdrückliche Nennung nicht nötig, weil sich ein allgemeines Widerspruchsrecht gegen die Bearbeitung der eigenen Personendaten bereits aus

anderen Bestimmungen des Datenschutzgesetzes ergebe. Die letzte Differenz betraf die Frage, wie alt die bearbeiteten Daten sein dürfen, damit eine Kreditwürdigkeitsprüfung keine widerrechtliche Persönlichkeitsverletzung darstellt. Während die Kommissionsmehrheit hier am letzten nationalrätlichen Beschluss von zehn Jahren festhalten wollte, beantragte eine Minderheit Gredig (glp, ZH), dem Ständerat zu folgen und fünf Jahre zu beschliessen. Die Minderheitsvertreterin argumentierte, dass «ein Blick fünf Jahre in die Vergangenheit eines Menschen» ausreichen sollte, um dessen Kreditwürdigkeit zu prüfen. Auch hier setzte sich aber die bürgerliche Ratsseite durch und stimmte mit 104 zu 87 Stimmen bei einer Enthaltung dem Antrag der Kommissionsmehrheit zu.

Es verblieben für die letzte Beratung im Ständerat damit die zwei Differenzen bezüglich des Profilings und der zulässigen Daten für die Kreditwürdigkeitsprüfung. Letztere räumte die kleine Kammer aus, indem sie sich stillschweigend dem Nationalrat anschloss, wie es ihre SPK einstimmig beantragt hatte. Damit dürfen für eine Kreditwürdigkeitsprüfung bis zu zehn Jahre alte Daten beigezogen werden. Der Bundesrat, der fünf Jahre vorgeschlagen hatte, könne «gut damit leben», kommentierte EJPD-Vorsteherin Karin Keller-Sutter diesen Beschluss. Beim Profiling hielt der Ständerat hingegen ebenso stillschweigend an seiner Entscheidung für die risikobasierte Variante fest, womit er eine Einigungskonferenz nötig machte, bei der sich die Ständekammer gute Erfolgschancen ausrechnete. Kommissionssprecher Daniel Fässler (cvp, AI) erklärte, weshalb die nationalrätliche Variante nicht DSGVO-konform und damit kein gangbarer Weg sei: Die DSGVO verbiete grundsätzlich jede Verarbeitung personenbezogener Daten, ausser es liege die Zustimmung der betroffenen Person oder ein anderer Rechtfertigungsgrund vor. Das Schweizer Datenschutzgesetz sei umgekehrt konzipiert, indem es die Verarbeitung von Personendaten grundsätzlich zulasse, sofern keine Ausnahme vorliege. Die Verankerung von qualifizierten Rechtsfolgen bei Profiling mit hohem Risiko sei daher notwendig, um das vorgegebene Schutzniveau zu halten.

Wie erwartet entschied sich die **Einigungskonferenz** im letzten Streitpunkt um das Profiling für die ständerätliche Version, dergemäss für ein Profiling mit hohem Risiko für die Persönlichkeit oder die Grundrechte der betroffenen Person erhöhte datenschutzrechtliche Anforderungen gelten. Der Nationalrat stimmte dem Antrag der Einigungskonferenz mit 134 zu 42 Stimmen bei einer Enthaltung zu, wobei sich nur die SVP-Fraktion grossmehrheitlich dagegen stellte. Kommissionssprecher Matthias Jauslin (fdp, AG) hatte das Ratsplenum um Zustimmung gebeten, weil die Schweiz – sowohl für ihre Bürgerinnen und Bürger als auch für die Wirtschaft – dringend ein modernes und von der EU in seiner Gleichwertigkeit anerkanntes Datenschutzgesetz brauche. Der Ständerat nahm den Antrag der Einigungskonferenz einstimmig an. In den Schlussabstimmungen zeigte sich dasselbe Stimmuster: Der Nationalrat stimmte mit 141 zu 54 Stimmen (alle SVP) bei einer Enthaltung für das totalrevidierte Datenschutzgesetz, während es der Ständerat einstimmig annahm. Damit kamen die parlamentarischen Beratungen des Datenschutzgesetzes nach über drei Jahren mit zum Teil emotional ausgetragenen Meinungsverschiedenheiten doch noch zu einem mehrheitlich versöhnlichen Abschluss.²²

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 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 Ausreisesperren 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.²³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 21.06.2019
KARIN FRICK

Im Zuge der Beratungen zum Bundesbeschluss über die Genehmigung des Übereinkommens des Europarats über einen ganzheitlichen Ansatz für **Sicherheit, Schutz und Dienstleistungen bei Fussballspielen und anderen Sportveranstaltungen** führte die SiK-SR im Mai 2019 Anhörungen mit den Vorsteherinnen des EJPD, Karin Keller-Sutter, und des VBS, Viola Amherd, sowie mit je einer Vertretung der KKJPD und der KKPKS durch. Auf dieser Grundlage kam die Kommission zum Schluss, dass die geltenden gesetzlichen Grundlagen – insbesondere mit dem Hooligan-Konkordat von 2012 – ein breites Instrumentarium gegen Gewalt bei Sportveranstaltungen umfassten, das aber bedauerlicherweise nicht ausgeschöpft bzw. nicht mit ausreichender Konsequenz angewandt werde. An der unbefriedigenden Sicherheitssituation rund um Sportveranstaltungen habe sich trotz des Konkordats kaum etwas geändert, da die Kantone, Vereine und Verbände zu zurückhaltend agierten. Die SiK-SR verabschiedete deshalb ein Postulat (19.3533) mit dem Auftrag an den Bundesrat zu prüfen, wie die Kantone, Vereine und Verbände diesbezüglich stärker in die Pflicht genommen werden können, wie die Bekämpfung des Hooliganismus generell und insbesondere im Rahmen des Hooligan-Konkordats durch den Bund koordiniert, unterstützt, gefördert und wie die Umsetzung des Konkordats kontrolliert werden kann. Einen Antrag auf Sistierung der Genehmigung des Europaratsabkommens lehnte sie hingegen ab, da für die Umsetzung des Abkommens kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestehe.

In der ständerätlichen Debatte über den Bundesbeschluss zur Genehmigung des Abkommens in der Sommersession 2019 war man sich einig, dass sich im Bereich der Sicherheit bei Sportveranstaltungen etwas tun müsse. Der Appell richtete sich aber nicht an den Bund, sondern an die Kantone, in deren Verantwortung die öffentliche Sicherheit liegt. Die Kantone wurden wiederholt dazu aufgefordert, ihre Verantwortung in diesem Bereich endlich wahrzunehmen, denn an rechtlichen Instrumenten mangle es nicht. Insofern könne auch die Unterzeichnung des Europaratsabkommens nicht zur Lösung des Problems beitragen, stellte etwa Daniel Jositsch (sp, ZH) fest. Da die Schweiz alle Anforderungen des internationalen Abkommens bereits erfüllte und deshalb dessen Ratifikation keine Gesetzesanpassungen nötig machen würde, stimmte die kleine Kammer dem Bundesbeschluss nach dem Motto «nützt es nichts, so schadet es nichts» mit 38 zu 2 Stimmen zu.

Die Schlussabstimmungen passierte das Geschäft mit 40 zu 4 Stimmen im Ständerat und 135 zu 56 Stimmen (5 Enthaltungen) im Nationalrat, wobei ausschliesslich Mitglieder der SVP-Fraktion ihm ihre Zustimmung verweigerten. Damit ist der Bundesrat ermächtigt, das Übereinkommen des Europarats über einen ganzheitlichen Ansatz für Sicherheit, Schutz und Dienstleistungen bei Fussballspielen und anderen Sportveranstaltungen zu ratifizieren.²⁴

Innere Sicherheit

Nach einem langen und emotionalen Abstimmungskampf nahm die Schweizer Stimmbevölkerung am 19. Mai 2019 die **Übernahme der geänderten EU-Waffenrichtlinie** mit 63.7 Prozent Ja-Stimmen deutlich an. Die Stimmbeteiligung lag bei 43.9 Prozent. Ausser im Tessin (45.5% Ja) überwog die Zustimmung in allen Kantonen. Am höchsten fiel sie in Basel-Stadt mit 75 Prozent Ja-Stimmen aus, gefolgt von den drei Westschweizer Kantonen Genf, Neuenburg und Waadt sowie dem Kanton Zürich mit jeweils über 70 Prozent. Gesamtschweizerisch zeigte sich ein klarer Stadt-Land- oder Zentrum-Peripherie-Graben, wobei die Zustimmung in den städtischen Zentren am höchsten und – nebst dem Tessin – in den ländlichen Regionen wie dem Berner Oberland, der Innerschweiz und den Bündner Südtälern am niedrigsten ausfiel.

Vertreterinnen und Vertreter der Befürworterseite werteten das Ergebnis in der Presse als positives Signal für die Beziehungen der Schweiz zur EU und blickten zuversichtlich

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 19.05.2019
KARIN FRICK

in Richtung der anstehenden europapolitischen Entscheidungen über die Begrenzungsinitiative sowie über das institutionelle Rahmenabkommen mit der EU. Demgegenüber sah das unterlegene Nein-Lager im Resultat kein Ja zu Europa, sondern schöpfte daraus neuen Elan für den Kampf gegen die Personenfreizügigkeit und das Rahmenabkommen. «Solche angstgetriebenen Abstimmungsergebnisse wären künftig die Regel, falls der Bundesrat das Rahmenabkommen mit der EU unterschreibt», zitierte beispielsweise die Aargauer Zeitung eine Mitteilung der SVP. Die Gesellschaft für ein freiheitliches Waffenrecht ProTell, die an vorderster Front gegen die Änderungen im Waffenrecht gekämpft hatte, liess derweil verlauten, man werde die Umsetzung der EU-Waffenrichtlinie nun sehr genau überwachen und den Bundesrat an seinen Versprechungen messen, die er im Abstimmungskampf gemacht habe. Der Ausgang der Abstimmung wurde sowohl von der Befürworter- als auch von der Gegenseite zu einem grossen Teil der neuen Justizministerin Karin Keller-Sutter zugeschrieben. Sie habe mit ihrer Glaubwürdigkeit als ehemalige Polizeidirektorin eines Grenzkantons die Unentschlossenen überzeugt, lobte sie etwa der Waadtländer FDP-Nationalrat Laurent Wehrli in der «Tribune de Genève». Auch der Walliser SVP-Nationalrat und Interimspräsident von ProTell Jean-Luc Addor bezeichnete die Übernahme des EJPD durch Karin Keller-Sutter gegenüber der gleichen Zeitung als «Schlüsselmoment» in der Kampagne, weil die St. Gallerin – im Gegensatz zu ihrer Vorgängerin und «historischen Waffengegnerin» Simonetta Sommaruga – im Dossier als glaubwürdig wahrgenommen worden sei. Die neue Bundesrätin bestand ihre Feuertaufe vor dem Stimmvolk offensichtlich mit Bravour.

Abstimmung vom 19. Mai 2019

Beteiligung: 43.9%
Ja: 1'501'880 (63.7%)
Nein: 854'274 (36.3%)

Parolen:

– Ja: BDP, CVP, EVP, FDP (Jungfreisinnige: 3*), GLP, GP, KVP, SP; KdK, Economiesuisse, SAV, SGV, SGB, Travail.Suisse, Gastrosuisse, Hotelleriesuisse, SBLV
– Nein: EDU, FP, SD, SVP; IGS, SOG, Schweizerischer Unteroffiziersverband, Jagd Schweiz, ProTell, SBV

* Anzahl abweichender Kantonalsektionen ²⁵

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 09.12.2019
KARIN FRICK

Die Terrorismusbekämpfung umfasse, führte Ständerat Daniel Jositsch (sp, ZH) als Berichterstatter der SiK-SR in der Wintersession 2019 vor dem Ratsplenum aus, die drei Elemente des Nachrichtendienstes, der strafrechtlichen Instrumente und der polizeilichen Instrumente. Da der Ständerat die Vorlage zur Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus gerade eben an die Kommission zurückgewiesen habe, müsse man das mit jener über die **polizeilichen Massnahmen zur Terrorismusbekämpfung (PMT)** wohl auch tun, weil «die beiden Vorlagen eine Gesamtheit» bildeten, folgerte Jositsch. Der entsprechende Antrag auf **Rückweisung** mit dem Ziel, die beiden Vorlagen dann gemeinsam behandeln zu können, stammte von Ständerat Roberto Zanetti (sp, SO) und wurde von der Mehrheit der Kantonskammer mit 34 zu 10 Stimmen unterstützt.

Um überhaupt über die Rückweisung befinden zu können, hatte der Rat aber zuerst auf das Geschäft eintreten müssen. In der Eintretensdebatte hatte Ständerat Thomas Minder (parteilos, SH) deutliche Worte für das seiner Meinung nach zu lasche «Kuschelgesetz» gefunden. Obwohl er «von diesen präventiven Soft-Massnahmen nicht begeistert» sei, seien sie immerhin «besser als gar nichts», hatte er seine Absicht begründet, dennoch einzutreten. Sowohl Kommissionsprecher Jositsch als auch Bundesrätin Karin Keller-Sutter hatten der Kritik entgegengesetzt, man habe die innerhalb der Grenzen des Rechtsstaats gelegenen Möglichkeiten ausgeschöpft. Die von Minder geforderte Präventivhaft für terroristische Gefährderinnen und Gefährder bedeute letztlich, Personen aufgrund ihrer Gesinnung zu inhaftieren. «Man muss sich immer überlegen, wie es wäre, wenn ein solches Instrument in den Händen des politischen Gegners wäre. Das möchte ich mir also nicht unbedingt vorstellen müssen», so die Justizministerin. ²⁶

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

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

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

In den grossen Streitpunkten auf der Linie des Bundesrates verbleibend hiess der Ständerat die Vorlage in der Gesamtabstimmung mit 35 zu 5 Stimmen bei 2 Enthaltungen gut und stimmte der Abschreibung diverser Vorstösse stillschweigend zu.²⁷

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 internationale 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 Kommissionsmehrheit, die einen neuen Artikel zur sogenannten gesicherten Unterbringung von Gefährdern (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).²⁸

1) AB SR, 2020, S. 70 ff.; Medienmitteilung SIK-SR vom 18.2.20; CdT, NZZ, TA, 10.3.20

2) AB NR, 2020, S. 986 ff.; CdT, LT, TA, TG, 17.6.20

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

4) AB NR, 2020, S. 2728; AB SR, 2020, S. 1193 f.; AB SR, 2020, S. 1438; BBI, 2020, S. 9969 f.

- 5) Medienmitteilung RK-SR vom 12.2.20; Medienmitteilung RK-SR vom 17.1.20
- 6) AB NR, 2020, S. 601 ff.
- 7) AB SR, 2020, S. 420 ff.; CdT, TA, 10.6.20
- 8) AB NR, 2020, S. 1957; AB SR, 2020, S. 1071; AB SR, 2020, S. 688 f.; BBl, 2020, S. 7889 f.; LT, 9.9.20
- 9) AB NR, 2019, S. 2405 ff.
- 10) AB SR, 2020, S. 42 ff.
- 11) AB SR, 2020, S. 495 ff.; Medienmitteilung RK-SR vom 26.5.20
- 12) AB NR, 2020, S. 1732 ff.; AZ, CdT, NZZ, TA, 23.9.20
- 13) AB NR, 2020, S. 2318 ff.; AB NR, 2020, S. 2584 ff.; AB NR, 2020, S. 2728; AB SR, 2020, S. 1117 ff.; AB SR, 2020, S. 1301 ff.; AB SR, 2020, S. 1438; BBl, 2020, S. 9931 f.; CdT, LT, 2.12.20
- 14) AB NR, 2020, S. 2313 ff.; AB NR, 2020, S. 2583 f.; AB NR, 2020, S. 2727; AB SR, 2020, S. 1116 f.; AB SR, 2020, S. 1300 f.; AB SR, 2020, S. 1437; BBl, 2020, S. 9923 ff.
- 15) AB NR, 2019, S. 479 ff.; NZZ, SGT, TA, 21.3.19
- 16) AB SR, 2019, S. 268 ff.; AZ, BaZ, Blick, LT, NZZ, SGL, SGT, TA, 5.6.19
- 17) AB NR, 2019, S. 1773 ff.; AB NR, 2019, S. 1804 ff.; Medienmitteilung SPK-NR vom 16.8.19; NZZ, 17.8., 6.9.19; BaZ, TA, 14.9.19; NZZ, 20.9.19; AZ, 24.9.19; AZ, NZZ, TA, 25.9.19; AZ, TA, WoZ, 26.9.19
- 18) AB NR, 2019, S. 1409 ff.; AB NR, 2019, S. 1596 ff.; AB NR, 2019, S. 1993; AB SR, 2019, S. 673 ff.; AB SR, 2019, S. 820; AB SR, 2019, S. 999; BBl, 2019, S. 6567 ff.; So-Bli, 9.6.19; BaZ, TA, 6.7.19; BaZ, TA, 14.8.19; BaZ, NZZ, TA, 11.9.19; SGL, TA, 18.9.19; AZ, TA, 24.9.19
- 19) AB NR, 2020, S. 278 f.
- 20) AB SR, 2020, S. 290 ff.; TA, 3.6.20
- 21) AB NR, 2020, S. 1184; AB SR, 2020, S. 295 f.; AB SR, 2020, S. 629; BBl, 2020, S. 5725 f.
- 22) AB NR, 2020, S. 1596 ff.; AB NR, 2020, S. 1816 ff.; AB NR, 2020, S. 1953; AB SR, 2020, S. 1024 ff.; AB SR, 2020, S. 1068; AB SR, 2020, S. 990 f.; BBl, 2020, S. 7639 ff.; WOZ, 17.9.20; AZ, 24.9.20; AZ, TA, 25.9.20
- 23) AB NR, 2019, S. 5 ff.; BBl, 2018, S. 4889 ff.; BBl, 2018, S. 4911 ff.; TA, 5.3.19
- 24) AB NR, 2019, S. 1365; AB SR, 2019, S. 281 ff.; AB SR, 2019, S. 586; SN, 5.6.19
- 25) BBl, 2019, S. 4985 ff.; NZZ, 27.4., 11.5.19; BaZ, 18.5.19; AZ, BaZ, LT, NZZ, SGT, SZ, TG, 20.5.19
- 26) AB SR, 2019, S. 1106 ff.
- 27) AB SR, 2020, S. 83 ff.; Medienmitteilung SiK-SR vom 18.2.20; AZ, Blick, CdT, NZZ, 10.3.20
- 28) 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