

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

|              |  |
|--------------|--|
| Suchabfrage  | 17.04.2024                                   |
| Thema        | <b>Rechtsordnung</b>                         |
| Schlagworte  | <b>Keine Einschränkung</b>                   |
| Akteure      | <b>Juillard, Charles (cvp/pdc, JU) SR/CE</b> |
| Prozesstypen | <b>Keine Einschränkung</b>                   |
| Datum        | <b>01.01.1965 - 01.01.2023</b>               |

# Impressum

## Herausgeber

Année Politique Suisse  
Institut für Politikwissenschaft  
Universität Bern  
Fabrikstrasse 8  
CH-3012 Bern  
[www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss)

## Beiträge von

Frick, Karin

## Bevorzugte Zitierweise

Frick, Karin 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Rechtsordnung, 2020 – 2021*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.  
[www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), abgerufen am 17.04.2024.

# Inhaltsverzeichnis

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| <b>Allgemeine Chronik</b>           | 1 |
| <b>Grundlagen der Staatsordnung</b> | 1 |
| Rechtsordnung                       | 1 |
| Äussere Sicherheit                  | 1 |
| Strafrecht                          | 2 |
| Innere Sicherheit                   | 3 |

## Abkürzungsverzeichnis

|               |   |
|---------------|---|
| <b>SiK-SR</b> | Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates      |
| <b>RK-SR</b>  | Kommission für Rechtsfragen des Ständerates           |
| <b>EMRK</b>   | Europäische Menschenrechtskonvention                  |
| <b>StPO</b>   | Strafprozessordnung                                   |
| <b>DNA</b>    | Desoxyribonukleinsäure (engl.: deoxyribonucleic acid) |
| <b>IKRK</b>   | Internationales Komitee vom Roten Kreuz               |

---

|               |   |
|---------------|---|
| <b>CPS-CE</b> | Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats |
| <b>CAJ-CE</b> | Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats     |
| <b>CEDH</b>   | Convention européenne des droits de l'homme                 |
| <b>CPP</b>    | Code de procédure pénale                                    |
| <b>ADN</b>    | Acide désoxyribonucléique                                   |
| <b>CICR</b>   | Comité international de la Croix-Rouge                      |

# Allgemeine Chronik

## Grundlagen der Staatsordnung

### Rechtsordnung

#### Äussere Sicherheit

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.<sup>1</sup>

## Strafrecht

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

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

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

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

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

begehen könnte», wie die Justizministerin erläuterte. Diese Möglichkeit für DNA-Profile aufgrund der Annahme künftiger Delikte hatte der Nationalrat gänzlich abgelehnt; der Ständerat führte sie mit 22 zu 21 Stimmen bei einer Enthaltung wieder ein.

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

Für das Strafbefehlsverfahren hatte der Bundesrat vorgesehen, dass die beschuldigte Person von der Staatsanwaltschaft zwingend einvernommen werden muss, wenn ihr eine unbedingte Freiheitsstrafe droht. Der Nationalrat hatte auf diese Einvernahmepflicht verzichten wollen, der Ständerat rückte aber auch hier auf die bundesrätliche Linie zurück und lehnte zwei Einzelanträge für andere Regelungen deutlich ab. In der Gesamtabstimmung nahm die Kantonskammer den Entwurf mit 29 zu 9 Stimmen bei 3 Enthaltungen an und schrieb die Motionen 09.3443, 11.3223, 11.3911, 12.4077 und 14.3383 stillschweigend ab. Im Gegensatz zum Nationalrat, der «ein grosses Ohr für die Rechtsanwälte» habe, habe der Ständerat die Interessen der Strafverfolgungsbehörden wieder stärker in den Entwurf eingebracht, kommentierte die NZZ.<sup>2</sup>

### Innere Sicherheit

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 Kommissionsmehrheit 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.<sup>3</sup>

---

1) 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.; BBl, 2020, S. 7891 ff.; NZZ, 23.9., 30.10.20

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

3) AB SR, 2020, S. 83 ff.; Medienmitteilung SiK-SR vom 18.2.20; AZ, Blick, CdT, NZZ, 10.3.20