

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	23.04.2024
Thema	Rechtsordnung
Schlagworte	Keine Einschränkung
Akteure	Sommaruga, Carlo (sp/ps, GE) SR/CE
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2023

Impressum

Herausgeber

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

Beiträge von

Frick, Karin
Lütolf, Lukas

Bevorzugte Zitierweise

Frick, Karin; Lütolf, Lukas 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Rechtsordnung, 2020 – 2022*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 23.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Rechtsordnung	1
Äussere Sicherheit	1
Strafrecht	2
Privatrecht	5
Grundrechte	6

Abkürzungsverzeichnis

EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
SPK-SR	Staatspolitische Kommission des Ständerats
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
APK-SR	Aussenpolitische Kommission des Ständerates
SiK-SR	Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates
RK-SR	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
NMRI	Nationale Menschenrechtsinstitution
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
IPRG	Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof in Den Haag
DNA	Desoxyribonukleinsäure (engl.: deoxyribonucleic acid)
SKMR	Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte

DFJP	Département fédéral de justice et police
CIP-CE	Commission des institutions politiques du Conseil des États
ONU	Organisation des Nations unies
CPE-CE	Commission de politique extérieure du Conseil des États
CPS-CE	Commission de la politique de sécurité du Conseil des États
CAJ-CE	Commission des affaires juridiques du Conseil des États
INDH	Institution nationale des droits de l'homme
CP	Code pénal suisse
LDIP	Loi fédérale sur le droit international privé
CPI	Cour Pénale Internationale à La Haye
ADN	Acide désoxyribonucléique
CSDH	Centre suisse de compétence pour les droits humains

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 Frühjahrssession 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

Strafrecht

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 22.09.2021
KARIN FRICK

In der Herbstsession 2021 nahm sich der Ständerat als **Zweitrat** der **Änderung des DNA-Profil-Gesetzes** an. Er trat ohne Gegenantrag auf das Geschäft ein. Wie bereits den Nationalrat beschäftigte auch den Ständerat die Frage, welche äusserlichen Merkmale für die Phänotypisierung aus einer DNA-Spur ermittelt werden dürfen bzw. ob die Liste im Gesetz abschliessend sein soll. Der Bundesrat hatte im Entwurf eine Delegationsnorm vorgesehen, die es ihm erlaubt, in Abhängigkeit vom technischen Fortschritt weitere äusserliche Merkmale – zusätzlich zu den im Gesetzestext explizit genannten Augen-, Haar- und Hautfarbe, biogeografische Herkunft und Alter – für die Phänotypisierung zuzulassen. Der Nationalrat hatte diese Bestimmung entgegen dem Antrag seiner Kommissionmehrheit bestätigt. Der Ständerat tat es ihm nun gleich; die Minderheit Sommaruga (sp, GE), die die Streichung der Delegationsnorm forderte, unterlag mit 26 zu 17 Stimmen. Anders als die Volkskammer sprach sich der Ständerat indes gegen die generelle Möglichkeit aus, nach einem Suizid ein DNA-Profil der toten Person zu erstellen. Für die vorberatende RK-SR sei eine solche Stigmatisierung von Suiziden unverständlich, zumal sich die meisten Suizide ohne vorherige Straftat ereigneten, erläuterte Kommissionssprecher Beat Rieder (mitte, VS). Beständen Anzeichen auf einen Zusammenhang mit einer Straftat, könne die Staatsanwaltschaft bereits nach geltendem Recht ein DNA-Profil erstellen lassen. Die kleine Kammer folgte ihrer Kommission diesbezüglich stillschweigend und kehrte damit zur bundesrätlichen Version zurück. Differenzen zur Fassung des Bundesrats schuf der Ständerat hingegen bei den Regeln über die Löschung von DNA-Profilen. Einerseits entschied die Kantonskammer, dass DNA-Profile von Beschuldigten im Falle eines Freispruchs, einer Nichtanhandnahme oder einer Einstellung des Verfahrens nur mit Genehmigung des Zwangsmassnahmengerichts weiter aufbewahrt werden dürfen. Der Bundesrat wollte diese Entscheidung der Staatsanwaltschaft überlassen. Justizministerin Karin Keller-Sutter brachte der ständerätlichen Lösung Skepsis entgegen, verzichtete angesichts des einstimmigen Kommissionsbeschlusses jedoch auf eine Abstimmung und kündigte an, die Frage im Nationalrat noch einmal zur Diskussion zu bringen. Andererseits setzte der Ständerat die Löschfrist für DNA-Profile von schuldunfähigen Täterinnen und Tätern auf zwanzig Jahre fest. Der Bundesrat hätte diese Frist, so die EJPD-Chefin, in der Verordnung regeln wollen, begrüsst aber die «grössere Klarheit und Transparenz» des Kommissionsantrages, worauf dieser stillschweigend gutgeheissen wurde. Als Letztes diskutierte die kleine Kammer die Frage, bei welchen Delikten Phänotypisierung und Verwandtenrecherche eingesetzt werden dürfen. Der Nationalrat hatte den bundesrätlichen Vorschlag gutgeheissen, der diese Methoden für alle Verbrechen, d.h. Delikte mit Strafandrohung von mehr als drei Jahren Freiheitsstrafe, vorgesehen hatte. Der ständerätlichen Kommission war dieser Anwendungsbereich zu breit; sowohl die Mehrheit als auch die Minderheit beantragten daher die Einführung eines – mehr oder weniger umfassenden – Deliktkatalogs. Mit 31 zu 12 Stimmen nahm der Ständerat den enger gefassten Katalog der Kommissionmehrheit an, der nur die schwersten Delikte abdeckt, insbesondere Gewalt- und Sexualdelikte. Nicht anwendbar sein sollen die neuen Ermittlungsverfahren demnach bei Vermögensdelikten wie Diebstahl oder Hehlerei. Dem so angepassten Entwurf stimmte die Ständekammer in der GesamtAbstimmung einstimmig zu.²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 13.06.2022
KARIN FRICK

In der Sommersession 2022 befasste sich der Ständerat als **Erstrat** mit der **Revision des Sexualstrafrechts**. Unbestritten war, dass die Reform notwendig sei, weil die geltenden Normen nicht mehr zeitgemäss seien. Sowohl im Rat als auch in den Medien war vielerseits von einem «Quantensprung» die Rede. Der Rat trat denn auch ohne Gegenantrag auf das Geschäft ein. Auch Bundesrätin Karin Keller-Sutter bezeichnete die Abschaffung des Nötigungselements beim Vergewaltigungstatbestand als «Meilenstein». Gleichzeitig warnte sie aber davor, zu hohe Erwartungen in diese Revision zu setzen: Sie sei zwar «ein wichtiger Schritt», werde aber «Beweisschwierigkeiten bei Sexualdelikten als typische Vieraugendelikte nicht beseitigen».

Kernpunkt der Revision war die Neufassung der Tatbestände der sexuellen Nötigung und der Vergewaltigung (Art. 189 und 190 StGB). So war denn auch die Debatte im Ständerat geprägt von der Frage, wann eine Vergewaltigung eine Vergewaltigung ist bzw. ob eine sexuelle Handlung strafbar sein soll, wenn sie «gegen den Willen» oder aber «ohne Einwilligung» der betroffenen Person vorgenommen wird. Während sich der Bundesrat und die Mehrheit der RK-SR für die Widerspruchslösung aussprachen («Nein heisst Nein»), wollte eine Minderheit Mazzone (gp, GE) das Zustimmungsprinzip («Nur Ja heisst Ja») im Gesetz verankern. Einig war man sich weitgehend darin, dass sich die beiden Varianten in Bezug auf die konkreten Konsequenzen für die Strafrechtspraxis im Endeffekt kaum unterscheiden. Ob die Staatsanwaltschaft das Nein oder das «Nicht-Ja» beweisen müsse, letztlich werde in beiden Fällen «das ablehnende Signal» gesucht, erklärte Andrea Caroni (fdp, AR), der der Kommissionmehrheit angehörte. Auch wenn eine Person im Laufe eines sexuellen Kontakts, dem sie anfänglich zugestimmt hat, ihre Meinung ändere, müsse sich dieser Meinungsumschwung auf irgendeine Weise manifestieren, also durch ein Nein oder konkludentes ablehnendes Verhalten – etwa Kopfschütteln, eine abwehrende Geste oder Weinen – zum Ausdruck gebracht werden, ergänzte Bundesrätin Keller-Sutter. Je nach Situation mutiere die Zustimmungslösung demnach zur Widerspruchslösung, weshalb Letztere praxishäufiger und transparenter sei, so die Justizministerin. Minderheitsvertreterin Mazzone argumentierte, von der Widerspruchslösung würden jene Fälle nicht erfasst, in denen das Opfer in einen Schockzustand gerate und zu jeglicher Äusserung von Widerstand unfähig sei; hier könne nur auf die fehlende Einwilligung abgestellt werden. Bundesrätin Keller-Sutter versicherte jedoch, die Fälle von sogenanntem Freezing würden vom Mehrheitsvorschlag ebenfalls abgedeckt. Wenn das Opfer widerstandsunfähig sei, sei es entweder durch Einschüchterung oder Drohung in diesen Zustand gebracht worden – dann liege eine Nötigung vor – oder es sei zwar selbst in diesen Zustand geraten, der Täter oder die Täterin nutze diesen Umstand aber aus, womit eine Schändung nach Art. 191 StGB vorliege.

Einig waren sich beide Lager wiederum darin, dass sich die beiden Varianten sehr wohl in der Symbolik unterscheiden, die die Strafnorm an die Gesellschaft aussende. Lisa Mazzone fragte rhetorisch, ob es denn nicht in der Verantwortung der sexuell handelnden Person liege, sich im Zweifelsfall über den Willen des passiven Gegenübers zu erkundigen; sonst gehe die handelnde Person eben das Risiko ein, eine Straftat zu begehen. Gemäss Eva Herzog (sp, BS) bringe das Prinzip «Nur Ja heisst Ja» zum Ausdruck, dass sich bei Sexualkontakten zwei Menschen auf Augenhöhe begegnen. Die Grundeinstellung, dass Frauen oft Nein sagten, aber schon Ja meinten, sei immer noch verbreitet und es gehe «um eine Veränderung der Bilder in den Köpfen». Die Kommissionmehrheit sah es indes nicht als Aufgabe des Strafrechts, die Gesellschaft zu erziehen. Deren Mitglied Beat Rieder (mitte, VS) befürchtete gar eine «falsche Kriminalisierung der Sexualität», indem sexuelle Kontakte grundsätzlich als strafbar angesehen würden, ausser das Gegenüber habe zugestimmt. Die Widerspruchslösung gehe hingegen davon aus, dass sexuelle Kontakte «in aller Regel im gegenseitigen Einverständnis» erfolgten und verkörpere damit eine «positive Sichtweise auf die Sexualität». Mit 25 zu 18 Stimmen sprach sich der Ständerat für die Variante der Kommissionmehrheit und damit für **«Nein heisst Nein»** aus. Ein Einzelantrag Gmür-Schönenberger (mitte, LU), der die Widerspruchslösung anders formulieren wollte, um das Freezing deutlicher zu erfassen, scheiterte mit 23 zu 10 Stimmen bei 10 Enthaltungen.

In einem zweiten Schritt befasste sich die Kantonskammer mit der **Abschaffung des Nötigungselements** in den beiden Tatbeständen von Art. 189 und 190 StGB. Die Kommission schlug dazu ein Kaskadenprinzip vor: Der Grundtatbestand im jeweiligen Absatz 1 deckt demnach sexuelle Handlungen gegen den Willen einer Person ab. Wird das Opfer genötigt, kommt dies gemäss Absatz 2 erschwerend hinzu. Absatz 3 regelt die zusätzliche Erschwerung der Grausamkeit sowie des Einsatzes einer gefährlichen Waffe oder eines gefährlichen Gegenstandes. Werner Salzmann (svp, BE) brachte indessen mit einem Einzelantrag den Vorschlag aus dem Vernehmlassungsentwurf wieder aufs Tapet. Dieser hatte für sexuelle Übergriffe ohne Nötigung einen eigenen Tatbestand vorgesehen, während das Nötigungselement bei den Tatbeständen der sexuellen Nötigung und der Vergewaltigung erhalten bleiben sollte. Salzmann gab zu bedenken, dass es ein falsches Signal an die Gesellschaft aussenden würde, wenn unter der Bezeichnung «Vergewaltigung» künftig noch geringere Strafen ausgesprochen würden – «[w]ir haben jetzt schon lächerlich milde Strafen für Vergewaltigungen» –, weil auch Verletzungen der sexuellen Integrität ohne Nötigung hierunter subsumiert würden. Kommissionssprecher Sommaruga (sp, GE) und Bundesrätin Keller-Sutter hielten dem entgegen, dass dieses Konzept in der Vernehmlassung auf breite Kritik gestossen war, weil damit «eine Art unechte oder minderwertige Vergewaltigung» geschaffen würde,

wie es die Justizministerin ausdrückte. Mit 39 zu 4 Stimmen befürwortete der Ständerat die Kaskadenlösung klar.

Weiter diskutierte die Ständekammer die **Höhe der Strafen** für die neu gefassten Tatbestände der sexuellen Nötigung und der Vergewaltigung. Mit mehreren Einzelanträgen wollte Werner Salzmann die Mindeststrafen für verschiedene Tatbestände erhöhen, blieb damit aber chancenlos. Die grosse Mehrheit der kleinen Kammer wollte den Ermessensspielraum der Gerichte nicht zu stark einschränken, weil stets auch der denkbar mildeste Fall adäquat bestraft werden können müsse. Eine Minderheit Engler (mitte, GR) beantragte gegenüber der Kommissionsmehrheit eine höhere Mindeststrafe für Vergewaltigung mit Nötigung (neu Art. 190 Abs. 2 StGB). Die Kommissionsmehrheit hatte hier mindestens ein Jahr Freiheitsstrafe vorgesehen. Die Minderheit Engler forderte mindestens zwei Jahre Freiheitsstrafe, damit hier keine bedingten Strafen ausgesprochen werden können. Diesen Minderheitsantrag hiess der Ständerat mit 23 zu 20 Stimmen gut.

Am zweiten Tag der Behandlung stimmte die Kantonskammer mit 37 zu 6 Stimmen dem Antrag ihrer Kommissionsmehrheit zu, mit Art. 197a einen neuen Tatbestand für **Rachepornografie** im StGB zu verankern. Dieser stellt das unbefugte Weiterleiten von nicht öffentlichen sexuellen Inhalten unter Strafe. Der Bundesrat hatte vergeblich für dessen Ablehnung plädiert. Er hätte zuerst den genauen Handlungsbedarf abklären wollen, was er im Bericht zum Postulat 21.3969 zu tun im Begriff sei, wie Bundesrätin Keller-Sutter erläuterte.

Mit einem ebenfalls neuen Art. 197b wollte Isabelle Chassot (mitte, FR) zudem das **Grooming**, also das Anbahnen sexueller Kontakte mit Minderjährigen, unter Strafe stellen. Die Kommission hatte nach der Vernehmlassung in ihrem Entwurf auf einen solchen Artikel verzichtet, weil die versuchte sexuelle Handlung mit einem Kind oder die versuchte Herstellung von Kinderpornografie bereits strafbar seien, wie Bundesrätin Keller-Sutter anmerkte. Jemanden zu bestrafen, der noch nicht einmal einen Versuch unternommen habe, wäre ein «Sündenfall im Strafrecht», urteilte Kommissionsmitglied Daniel Jositsch (sp, ZH). Die Ständekammer lehnte den Antrag Chassot mit 21 zu 18 Stimmen bei 4 Enthaltungen schliesslich ab.

In der Gesamtabstimmung nahm der Ständerat die Vorlage einstimmig an. Angesichts der lauten gesellschaftlichen Forderungen nach einer «Nur-Ja-heisst-Ja»-Regelung im Sexualstrafrecht wurde der Entscheid des Ständerats in den Medien ausführlich kommentiert und auch kritisiert. Das enttäuschte Lager setzte die Hoffnung nun in den Nationalrat.³

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

DATUM: 13.06.2022
LUKAS LÜTOLF

In der Sommersession 2022 schrieb der Ständerat auf Antrag der RK-SR die parlamentarische Initiative Jositsch (sp, ZH) für **Mindeststrafen bei sexuellen Handlungen gegenüber Kindern unter 16 Jahren** stillschweigend ab. Wie Kommissionssprecher Sommaruga (sp, GE) ausführte, sei das Anliegen des Vorstosses in die Revision des Sexualstrafrechts aufgenommen worden und könne daher als erledigt betrachtet werden. Der Motionär und der Bundesrat hatten sich dem so begründeten Antrag auf **Abschreibung** angeschlossen.⁴

MOTION

DATUM: 27.09.2022
KARIN FRICK

Mit 30 zu 8 Stimmen nahm der Ständerat in der Herbstsession 2022 eine Motion Sommaruga (sp, GE) an, die verlangte, das **Verbrechen der Aggression ins Schweizer Recht zu übernehmen**. Seit der Anpassung des Römer Statuts auf der Revisionskonferenz in Kampala 2010, die auch von der Schweiz ratifiziert wurde, verfügt der Internationale Strafgerichtshof über die Zuständigkeit für die Verfolgung von Verbrechen der Aggression. Im Gegensatz zu den anderen im Römer Statut definierten Verbrechen – es sind dies Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen – gebe es in der Schweiz aber nach wie vor keine innerstaatliche Zuständigkeit zur Verfolgung von Personen, die ein Aggressionsverbrechen verantworten, erklärte der Motionär. Aufgrund des Erfordernisses der doppelten Strafbarkeit könne die Schweiz heute anderen Staaten in Bezug auf das Aggressionsverbrechen auch keine Strafrechtshilfe leisten, ergänzte Justizministerin Karin Keller-Sutter. Der Bundesrat war der Ansicht, dass die Schweiz mit der Umsetzung des Anliegens dazu beitragen könne, das Gewaltverbot im Völkerrecht durchzusetzen, weshalb er die Motion befürwortete. SVP-Ständerat und -Parteipräsident Marco Chiesa (TI) beantragte die Motion hingegen zur Ablehnung und warnte davor, sich von der Aktualität des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine zu überstürztem Handeln verleiten zu lassen. Weiter argumentierte er, der IstGH sei aufgrund der Natur eines

Angriffsverbrechens besser in der Lage, dieses zu beurteilen, als Schweizer Gerichte. Abgelehnt wurde der Vorstoss von den Mitgliedern der SVP-Fraktion sowie Mitte-Vertreter Othmar Reichmuth (SZ).⁵

Privatrecht

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 15.12.2022
KARIN FRICK

Einstimmig bei zwei Enthaltungen nahm der Ständerat in der Wintersession 2022 als **Erstrat** das **Bundesgesetz über die Digitalisierung im Notariat (DNG)** an. Die wenigen Änderungen gegenüber dem Entwurf des Bundesrates, die die RK-SR beantragte, wurden auch vom Bundesrat unterstützt. Die Ständekammer hiess sie alle stillschweigend gut. Wie Kommissionssprecher Carlo Sommaruga (sp, GE) im Ratsplenum erläuterte, verfolgte die Kommission mit den Änderungen vor allem drei Ziele: Erstens wollte sie einige Definitionen klarer formulieren, zweitens sicherstellen, dass das neue Gesetz nicht in die kantonalen Notariatsregelungen eingreift, und drittens gewährleisten, dass die Geheimhaltung letztwilliger Verfügungen – also von Testamenten – weiterhin garantiert werden kann. In diesem Zusammenhang äusserte die Kommission Bedenken, dass die Geheimhaltung von elektronischen Dokumenten durch Hackerangriffe oder Leaks gefährdet sei. Sie ergänzte deshalb im Gesetz, dass solche Verfügungen, die bis zum Tod der betreffenden Person geheim bleiben müssen, nur mit ausdrücklicher Zustimmung der Urkundsparteien elektronisch erstellt werden dürfen.⁶

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 15.12.2022
KARIN FRICK

In der Wintersession 2022 beugte sich der Ständerat als **Zweitrat** über die **Revision des sechsten Kapitels des IPRG betreffend das internationale Erbrecht**. Im Gegensatz zur Schwesterkammer war Eintreten hier unbestritten. Allerdings sorgten vier von der vorberatenden RK-SR eingebrachte Änderungsvorschläge für deutlich mehr Diskussionsbedarf als im Erstrat. Erstens ging es darum, ob im Gesetz – wie vom Bundesrat vorgesehen – ausdrücklich festgehalten werden soll, dass die Schweizer Behörden ihre Zuständigkeit von der Untätigkeit der Behörden anderer für die Zuständigkeit in Frage kommender Staaten abhängig machen können sollen. Hintergrund der Diskussion war der heute angewandte Grundsatz, dass bei verstorbenen Schweizer Bürgerinnen und Bürgern mit letztem Wohnsitz im Ausland die schweizerischen Behörden für die Nachlassabwicklung zuständig sind, sofern sich die Behörden des Wohnsitzstaates nicht damit befassen. Allenfalls kämen aber noch weitere Staaten für eine Zuständigkeit in Frage, wenn die verstorbene Person etwa noch einen anderen ausländischen Heimatstaat hatte oder Grundstücke in einem weiteren ausländischen Staat besass. Der Bundesrat wollte mit einer Ergänzung im genannten Sinne deshalb den Auffangcharakter der Schweizer Zuständigkeit festhalten: Es gehe darum, zu verhindern, dass sich niemand mit dem Nachlass eines Auslandschweizers oder einer Auslandschweizerin befasse. Es sei nicht das Ziel, dass die Schweiz möglichst das Verfahren führen könne, sondern dass Parallelverfahren und Zuständigkeitskonflikte vermieden werden, erklärte Bundesrätin Karin Keller-Sutter. Eine Minderheit Vara (gp, NE) unterstützte die Version des Bundesrates. Die Kommissionmehrheit plädierte indes dafür, die Ergänzung zu streichen. Es sei «vielleicht nicht das Beste», so Kommissionssprecher Thomas Hefti (fdp, GL), «wenn wir der ganzen Welt kundtun, dass wir unser Recht und unsere Zuständigkeit von der Inaktivität der ausländischen Behörden abhängig machen». Mit 31 zu 10 Stimmen folgte der Ständerat dem Antrag der Mehrheit und strich die Ergänzung aus dem Entwurf. Zweiter Streitpunkt war die gleiche Bestimmung in Bezug auf ausländische Erblasserinnen und Erblasser mit letztem Wohnsitz im Ausland. In diesen Fällen käme eine Zuständigkeit der Schweizer Behörden für den in der Schweiz gelegenen Nachlass in Frage. Mit den gleichen Argumenten gelangte die Ständekammer zur gleichen Entscheidung wie zuvor.

Auch im dritten Diskussionspunkt ging es um eine vom Bundesrat vorgeschlagene Ergänzung zur Vermeidung von Zuständigkeitskonflikten. Die Regierung wollte ausdrücklich im Gesetz festhalten, dass eine Zuständigkeit der Schweizer Behörden ausgeschlossen ist, wenn die verstorbene Person im Testament oder einem Erbvertrag von ihrem Recht Gebrauch gemacht hat, den Nachlass ganz oder teilweise der Zuständigkeit eines ausländischen Heimatstaates zu unterstellen, und sich diese ausländischen Behörden mit dem Nachlass befassen. Das werde heute in der Praxis bereits so gehandhabt; es gehe lediglich um eine Klarstellung, erläuterte Bundesrätin Keller-Sutter, die sich wiederum für die Minderheit Vara aussprach. Kommissionssprecher Hefti vertrat den Mehrheitsantrag auf Streichen: Weil der Vorschlag der heutigen Rechtsprechung entspreche, werde durch den Verzicht auf den

Absatz nichts geändert, man erlaube aber der Rechtsprechung, sich später allenfalls weiterzuentwickeln und fallgemässe Lösungen zu finden. Die Kantonskammer folgte auch diesem Antrag mit 28 zu 12 Stimmen und schuf so eine dritte inhaltliche Differenz zum Erstrat.

Dieses Recht, den Nachlass wahlweise dem Recht des Wohnsitz- oder eines Heimatstaates zu unterstellen, war auch Kern des vierten umstrittenen Punktes. Hier schlug die Kommissionsmehrheit eine Ergänzung vor, wonach Schweizer Bürgerinnen und Bürger nur noch das schweizerische Recht wählen können sollen. Wie Kommissionssprecher Hefti ausführte, stand dahinter die Befürchtung, dass Doppel- oder Mehrfachbürger ein ausländisches Recht wählen würden, um die Schweizer Pflichtteilsregelung zu umgehen. Minderheitssprecher Carlo Sommaruga (sp, GE) sprach sich gegen diesen Zusatz aus, weil man damit Schweizer Doppelbürgerinnen und -bürgern ein Recht vorenthalte. Im Vergleich zu Mehrfachbürgerinnen und -bürgern, die keine schweizerische Staatsbürgerschaft besitzen, würden Schweizerinnen und Schweizer mit weiteren Staatsbürgerschaften durch diese Regelung benachteiligt. Für Ausländerinnen und Ausländer gelte das Wahlrecht nämlich weiterhin, fügte die Justizministerin an, und dort habe der Gesetzgeber «die mit einer Rechtswahl verbundene Nichtgeltung des schweizerischen Pflichtteilsrechts in Kauf genommen». Diese Argumentation blieb allerdings mehrheitlich ungehört: Mit 27 zu 13 Stimmen schloss sich der Ständerat auch hier seiner Kommissionsmehrheit an. In der Gesamtabstimmung nahm die kleine Kammer die Vorlage einstimmig bei einer Enthaltung an. Mit vier inhaltlichen Differenzen geht sie zurück an den Nationalrat.⁷

Grundrechte

In der Sommersession 2021 beriet der Ständerat als **Erstrat** die **Verankerung der nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI) im Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und zum Schutz der Menschenrechte**. Die NMRI soll als unabhängige, öffentlich-rechtliche Körperschaft das bislang als Pilotprojekt geführte SKMR ablösen. Gegenüber dem bundesrätlichen Entwurf beantragte die vorberatende APK-SR eine Präzisierung, die jegliche Verwaltungs-, Gerichts- und Ombudsfunktionen für die NMRI explizit ausschliesst. Damit trage sie einem Anliegen Rechnung, das die SPK-SR in ihrem Mitbericht angebracht hatte, erläuterte Kommissionssprecher Matthias Michel (fdp, ZG). Zudem ergänzte die Kommission, dass die Kantone vor dem jeweils vierjährigen Finanzierungsbeschluss angehört werden müssen und dass im Vorstand der NMRI auf eine ausgewogene Vertretung nicht nur der Geschlechter, sondern auch der Sprachregionen geachtet werden muss. Beide Änderungen hiess der Ständerat stillschweigend gut. Eine längere Diskussion führte die Kantonskammer darüber, ob die Aufgaben der NMRI im Gesetz abschliessend aufgelistet werden sollten wie vom Bundesrat vorgesehen oder ob die Aufgabenliste durch Einfügen von «insbesondere» offen gehalten werden soll, wie es eine Minderheit Sommaruga (sp, GE) beantragte. Bundesrat Iganziò Cassis begründete die abgeschlossene Aufgabenliste mit der in den Pariser Prinzipien der UNO angelegten Forderung, dass die NMRI «ein klar festgelegtes Mandat» haben müsse. Durch die abschliessende Auflistung der Funktionen werde dies gewährleistet, eine offen gehaltene Liste schaffe dagegen Unsicherheit. Der Ständerat folgte dieser Argumentation mit 28 zu 15 Stimmen und blieb hier bei der Version des Bundesrats. In der Gesamtabstimmung nahm die kleine Kammer die Vorlage mit 34 zu 7 Stimmen bei 2 Enthaltungen an.⁸

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

2) AB SR, 2021, S. 928 ff.; NZZ, 23.9.21

3) AB SR, 2022, S. 387 ff.; AB SR, 2022, S. 498 ff.; NZZ, 2.6.22; CdT, 4.6.22; AZ, Lib, SGT, 7.6.22; AZ, Blick, LT, Lib, NZZ, SGT, TA, 8.6.22; Republik, 9.6.22; CdT, 14.6.22

4) AB SR, 2022, S. 508; Bericht RK-SR vom 26.4.22

5) AB SR, 2022, S. 955 f.

6) AB SR, 2022, S. 1361 ff.

7) AB SR, 2022, S. 1353 ff.

8) AB SR, 2021, S. 513 ff.; NZZ, 4.6., 9.6.21