

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	<b>20.04.2024</b>
Thema	<b>Keine Einschränkung</b>
Schlagworte	<b>Strafrecht, Äussere Sicherheit</b>
Akteure	<b>Keine Einschränkung</b>
Prozesstypen	<b>Bericht</b>
Datum	<b>01.01.1965 - 01.01.2022</b>

# Impressum

## Herausgeber

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

## Beiträge von

Ackermann, Nadja  
Andrey, Georges  
Baltisser, Lena  
Barras, François  
Caretto, Brigitte  
Da Pozzo, François  
Flückiger, Bernadette  
Frick, Karin  
Gerber, Marlène  
Gill, Peter  
Heer, Elia  
Hirter, Hans  
Huguenet, François  
Junker, Beat  
Kipfer, Viktoria  
Lütolf, Lukas  
Magnin, Chloé  
Meuwly, Christian  
Porcellana, Diane  
Schmid, Catalina  
Schubiger, Maximilian  
Terribilini, Serge

## Bevorzugte Zitierweise

Ackermann, Nadja; Andrey, Georges; Baltisser, Lena; Barras, François; Caretti, Brigitte; Da Pozzo, François; Flückiger, Bernadette; Frick, Karin; Gerber, Marlène; Gilg, Peter; Heer, Elia; Hirter, Hans; Huguenet, François; Junker, Beat; Kipfer, Viktoria; Lütolf, Lukas; Magnin, Chloé; Meuwly, Christian; Porcellana, Diane; Schmid, Catalina; Schubiger, Maximilian; Terribilini, Serge 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Strafrecht, Äussere Sicherheit, Bericht, 1973 – 2021*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 20.04.2024.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Allgemeine Chronik</b>	1
<b>Grundlagen der Staatsordnung</b>	1
Rechtsordnung	1
Äussere Sicherheit	5
Strafrecht	9
Grundrechte	12
Innere Sicherheit	13
Polizei	15
<b>Aussenpolitik</b>	15
Beziehungen zu internationalen Organisationen	15
<b>Landesverteidigung</b>	15
Landesverteidigung und Gesellschaft	16
Militärorganisation	20
Ausrüstung und Beschaffung	22
<b>Infrastruktur und Lebensraum</b>	22
Verkehr und Kommunikation	22
Strassenverkehr	22
<b>Sozialpolitik</b>	22
Soziale Gruppen	22
Migrationspolitik	22
Familienpolitik	23

# Abkürzungsverzeichnis

<b>VBS</b>	Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
<b>UNO</b>	Organisation der Vereinten Nationen
<b>SECO</b>	Staatssekretariat für Wirtschaft
<b>SiK-SR</b>	Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates
<b>NDG</b>	Nachrichtendienstgesetz
<b>RK-SR</b>	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
<b>BFS</b>	Bundesamt für Statistik
<b>SiK-NR</b>	Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates
<b>RK-NR</b>	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats
<b>GPK-SR</b>	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>EGMR</b>	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
<b>Büro-NR</b>	Büro des Nationalrates
<b>GPDeI</b>	Geschäftsprüfungsdelegation
<b>EZV</b>	Eidgenössische Zollverwaltung
<b>SVS</b>	Sicherheitsverbund Schweiz
<b>CIA</b>	Central Intelligence Agency (Auslandsgeheimdienst der USA)
<b>StGB</b>	Schweizerisches Strafgesetzbuch
<b>IPRG</b>	Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht
<b>BV</b>	Bundesverfassung
<b>WBF</b>	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
<b>NATO</b>	North Atlantic Treaty Organization
<b>SVG</b>	Strassenverkehrsgesetz
<b>KSZE</b>	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
<b>PVK</b>	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
<b>GSoA</b>	Gruppe für eine Schweiz ohne Armee
<b>PUK</b>	Parlamentarische Untersuchungskommission
<b>DNA</b>	Desoxyribonukleinsäure (engl.: deoxyribonucleic acid)
<b>NCS</b>	Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken
<b>SALT</b>	Gespräche zur Begrenzung strategischer Rüstung
<b>MBFR</b>	Beiderseitige und ausgewogene Truppenverminderungen
<b>DaziT</b>	Gesamtheitliches Transformationsprogramm der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV)
<b>ZHAW</b>	Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften
<b>GWK</b>	Grenzwachtkorps
<b>NDB</b>	Nachrichtendienst des Bundes
	(bis 2010: Strategischer Nachrichtendienst und Dienst für Analyse und Prävention)
<b>EMD</b>	Eidgenössisches Militärdepartement, heute: Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)
<b>Fedpol</b>	Bundesamt für Polizei
<b>PfP</b>	Partnerschaft für den Frieden (Partnership for peace)
<b>WEU</b>	Westeuropäische Union
<b>BS</b>	Bevölkerungsschutz
<b>AI</b>	Amnesty International
<b>CODIS</b>	Combined DNA Index System
<b>BND</b>	Bundesnachrichtendienst (Nachrichtendienst der Bundesrepublik Deutschland)
<b>KKJPD</b>	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
<hr/>	
<b>DDPS</b>	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
<b>ONU</b>	Organisation des Nations unies
<b>SECO</b>	Secrétariat d'Etat à l'économie
<b>CPS-CE</b>	Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats
<b>LRens</b>	Loi sur le renseignement

<b>CAJ-CE</b>	Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats
<b>OFS</b>	Office fédéral de la statistique
<b>CPS-CN</b>	Commission de la politique de sécurité du Conseil national
<b>CAJ-CN</b>	Commission des affaires juridiques du Conseil national
<b>CDG-CE</b>	Commission de gestion du Conseil des Etats
<b>UE</b>	Union européenne
<b>CrEDH</b>	Cour européenne des droits de l'homme
<b>Bureau-CN</b>	Bureau du Conseil national
<b>DéICDG</b>	Délégation des Commissions de gestion
<b>AFD</b>	Administration fédérale des douanes
<b>RNS</b>	Réseau national de sécurité
<b>CIA</b>	Central Intelligence Agency (Agence centrale de renseignement des Etats-Unis d'Amérique)
<b>CP</b>	Code pénal suisse
<b>LDIP</b>	Loi fédérale sur le droit international privé
<b>Cst</b>	Constitution fédérale
<b>DEFR</b>	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
<b>OTAN</b>	L'Organisation du traité de l'Atlantique nord
<b>LCR</b>	Loi fédérale sur la circulation routière
<b>CSCE</b>	Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe
<b>CPA</b>	Contrôle parlementaire de l'administration
<b>GSsA</b>	Groupe pour une Suisse sans Armée
<b>CEP</b>	Commission d'enquête parlementaire
<b>ADN</b>	Acide désoxyribonucléique
<b>SNPC</b>	Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques
<b>SALT</b>	la limitation des armes stratégiques
<b>MBFR</b>	Des réductions réciproques et équilibrées des troupes
<b>DaziT</b>	Programme global de modernisation et de transformation de l'Administration fédérale des douanes (AFD)
<b>ZHAW</b>	Haute école des sciences appliquées de Zürich
<b>CGFR</b>	Corps des gardes-frontière
<b>SRC</b>	Service de renseignement de la Confédération  (à 2010: Service de renseignement stratégique et Service d'analyse et de prévention)
<b>DMF</b>	Département militaire fédéral, aujourd'hui: Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS)
<b>Fedpol</b>	Office fédéral de la police
<b>PPP</b>	Partenariat pour la paix
<b>UEO</b>	Union de l'Europe occidentale
<b>PP</b>	Protection de la population
<b>AI</b>	Amnesty International
<b>CODIS</b>	Combined DNA Index System
<b>BND</b>	Service de renseignement de la République fédérale d'Allemagne (Bundesnachrichtendienst)
<b>CCDJP</b>	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police

# Allgemeine Chronik

## Grundlagen der Staatsordnung

### Rechtsordnung

### Rechtsordnung

#### Jahresrückblick 2019: Rechtsordnung

BERICHT  
DATUM: 31.12.2019  
KARIN FRICK

Die innere und äussere Sicherheit der Schweiz war der Themenkomplex des Kapitels Rechtsordnung, der im Jahr 2019 – gemessen an der Anzahl Zeitungsartikel in den jeweiligen Bereichen – deutlich am meisten Medienaufmerksamkeit generierte. Es stand zum einen die Frage im Raum, wie die Schweiz mit **Schweizer Dschihadistinnen und Dschihadisten** – sowohl mit den in die Schweiz zurückgekehrten als auch mit den im Ausland verbliebenen – umgehen sollte. Während im Februar das erste Gerichtsurteil gegen Schweizer Dschihad-Rückkehrende, zwei minderjährige Geschwister aus Winterthur, ausgesprochen wurde, verkündete der Bundesrat im März, Schweizer IS-Kämpferinnen und -Kämpfer nicht aktiv in die Schweiz zurückholen zu wollen, sondern sie vor Ort der Strafverfolgung zu überlassen. Zum anderen erhitze die Debatte darüber, ob die Schweiz **ausländische Dschihadistinnen und Dschihadisten auch in Folterstaaten ausliefern** sollte, die Gemüter. Hier trafen mit der öffentlichen Sicherheit in der Schweiz und der Wahrung der Grundrechte (insbesondere des aus dem zwingend-völkerrechtlichen Folterverbot abgeleiteten Non-Refoulement-Gebots) zwei gewichtige Rechtsgüter frontal aufeinander. Während das Parlament der öffentlichen Sicherheit mehr Gewicht beimass und die entsprechende Motion (Mo. 16.3982) an den Bundesrat überwies, bleibt abzuwarten, wie der Bundesrat dieser Forderung nachkommen wird, ohne das zwingende Völkerrecht zu verletzen.

Zur Stärkung der öffentlichen Sicherheit widmete sich der Bundesrat im Jahr 2019 auch weiterhin der **Terrorismusprävention im Inland**. So unterbreitete er dem Parlament mit den Botschaften zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (PMT) sowie zum Bundesgesetz über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe zwei weitere grosse Projekte zur Umsetzung der Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung. Mit dem Vorläuferstoffgesetz soll der Zugang zu bestimmten chemischen Substanzen erschwert werden, die durch Missbrauch gravierenden Schaden verursachen können. Damit soll verhindert werden, dass Terroristinnen und Terroristen diese Stoffe zur Herstellung von Sprengstoff einfach in der Schweiz beschaffen können, während ihr Handel in der EU strenger reglementiert ist. Das PMT soll derweil der Polizei neue Instrumente zum Umgang mit terroristischen Gefährderinnen und Gefährdern an die Hand geben, die vor, nach oder ergänzend zu einem Strafverfahren angewandt werden können. Um die Gefährdung durch radikalisierte Personen zu mindern, sollen diese vom terroristischen Umfeld ferngehalten, an der Ausreise in ein Konfliktgebiet gehindert sowie, wenn nötig, in ihrem Bewegungsradius eingeschränkt werden.

Eine weitere wichtige Vorlage im Bereich der inneren Sicherheit war 2019 zweifellos die **Übernahme der EU-Waffenrichtlinie** und die damit einhergehende Verschärfung des Schweizer Waffenrechts. Auf das im Januar zustande gekommene Referendum folgte ein mehrmonatiger, emotionaler Abstimmungskampf, der die Medienberichterstattung in den für das Kapitel Rechtsordnung relevanten Themen in der ersten Jahreshälfte dominierte. Während für die Befürworterseite klar war, dass die – bereits mit einer Ausnahmeregelung für die Schweiz versehene und daher insgesamt moderate – Richtlinie übernommen werden müsse, um die Schweizer Mitgliedschaft bei Schengen/Dublin nicht zu gefährden, sah die Gegnerschaft durch das «Entwaffnungsdiktat der EU» – so ihr Slogan – die Schweizer Freiheit und Identität substanziell bedroht. Am 19. Mai 2019 stimmte das Schweizer Stimmvolk der Übernahme der EU-Waffenrichtlinie mit 63.7 Prozent (bei einer Stimmbeteiligung von 43.9%) schliesslich deutlich zu. Gemäss der nachfolgenden VOTO-Analyse fusste der Vorsprung des Befürworterlagers vor allem auf jenen Stimmberechtigten, die eine Verschärfung des Schweizer Waffenrechts zwar nicht unbedingt für notwendig hielten, aber Schengen/Dublin nicht aufs Spiel setzen wollten.

Ein weiteres 2019 lanciertes Referendum richtete sich gegen das **E-ID-Gesetz**, das im September von den eidgenössischen Räten verabschiedet worden war. Hauptkritikpunkt am neuen Gesetz war, dass die E-ID von privaten Anbietern und nicht vom Staat herausgegeben werden soll. Das Referendumskomitee um die «Digitale

Gesellschaft» und die Kampagnenplattformen «Wecollect» und «Campax», unterstützt von der SP und den Grünen, begann im Oktober mit der Unterschriftensammlung. Weitere grosse Gesetzgebungsprojekte, die 2019 vorangetrieben wurden, sind die **Totalrevision des Datenschutzgesetzes**, die **Revision des Erbrechts** und die **Anpassung der Strafprozessordnung**.

Im Bereich Strafrecht erlangte überdies der **Fall «Carlos»**, sechs Jahre nach seinem Bekanntwerden, wieder die volle Aufmerksamkeit der Medien. Im Herbst musste sich «der wohl bekannteste junge Straftäter der Schweiz», wie ihn die NZZ betitelte, vor dem Bezirksgericht Dielsdorf (ZH) für 29 im Justizvollzug begangene Straftaten verantworten. Damit wurde, so der Tenor in der Presse, der Öffentlichkeit einmal mehr vor Augen geführt, dass «Carlos» die Strafvollzugsbehörden überfordere. Das Urteil sah für «Carlos» eine mehrjährige Freiheitsstrafe vor, die jedoch zugunsten einer stationären therapeutischen Massnahme aufgeschoben werden sollte (sog. «kleine Verwahrung»); alle fünf Jahre wird überprüft werden, ob die Therapie angeschlagen hat oder ob eine Verlängerung der Massnahme nötig ist. Im Vorfeld sowie im Nachgang des Verfahrens wurde der Skandal, den das Bekanntwerden von «Carlos» im Zürcher Justizvollzugswesen ausgelöst hatte, noch einmal aufgerollt und die Mitschuld der Medien an der nicht enden wollenden Misere diskutiert.

Das zentrale Thema im Bereich der Grundrechte war auch 2019 das **Verhüllungsverbot**. Mit der Botschaft zum Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot unterbreitete der Bundesrat dem Parlament im März seinen Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot». Die eidgenössischen Räte schlossen sich für die im kommenden Jahr anstehende Abstimmung den Empfehlungen des Bundesrates an und plädierten für die Ablehnung der Initiative und die Annahme des Gegenvorschlags.<sup>1</sup>

BERICHT  
DATUM: 31.12.2020  
KARIN FRICK

## Jahresrückblick 2020: Rechtsordnung

Die innere und äussere Sicherheit der Schweiz waren im Kapitel Rechtsordnung aufgrund der fortwährenden internationalen **Terrorismusgefahr** auch 2020 dominante Themen. So verabschiedeten die eidgenössischen Räte gleich drei Gesetzesvorlagen zur Umsetzung der Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung. Erstens wurden mit der Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität das Übereinkommen des Europarates zur Verhütung des Terrorismus und das dazugehörige Zusatzprotokoll umgesetzt. Damit sind neu bereits bestimmte Handlungen im Vorfeld eines geplanten terroristischen Aktes strafbar, insbesondere das Anwerben und Ausbilden von Terroristinnen und Terroristen, das Reisen für terroristische Zwecke (sog. Dschihadreisen) und die entsprechende Finanzierung. Das Vorläuferstoffgesetz reguliert zweitens den Zugang von Privatpersonen zu bestimmten Chemikalien, die zur Herstellung von Sprengstoff missbraucht werden können. Das dritte und umstrittenste der drei neuen Antiterrorgesetze war das Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT), auf dessen Grundlage die Polizei präventiv gegen terroristische Gefährderinnen und Gefährder vorgehen kann. Die PMT umfassen unterschiedlich starke Freiheitseinschränkungen von einer Meldepflicht bis zum Hausarrest und können gegen potenziell gefährliche Personen verhängt werden. Die Gegnerschaft sah damit den Rechtsstaat in Gefahr, weil die betroffenen Personen keine Straftat begangen hätten und die Massnahmen aufgrund blosser Indizien angeordnet würden. Die Jungen Grünen, die Juso und die Junge GLP ergriffen zusammen mit der Piratenpartei und dem Chaos Computer Club das Referendum gegen das Gesetz und begannen im Oktober mit der Unterschriftensammlung. Neben dem Parlament beschäftigte sich auch das Bundesstrafgericht mit der terroristischen Bedrohung, indem es mehrere Prozesse wegen der Unterstützung terroristischer Aktivitäten führte.

Unabhängig von der spezifisch terroristischen Bedrohung trieb das Parlament die **Informationssicherheit** des Bundes weiter voran, indem es die bereits 2017 begonnenen Beratungen zum Informationssicherheitsgesetz fortführte und in der Wintersession 2020 zum Abschluss brachte. Im Februar erschütterte überdies die sogenannte **Crypto-Affäre** die Schweizer Politlandschaft, als bekannt wurde, dass die Zuger Firma Crypto AG über Jahrzehnte von der CIA und dem BND manipulierte Chiffriergeräte in alle Welt verkauft hatte. Über Wochen wurde in den Medien gemutmasst, wer wie viel darüber wusste, welche Rolle der NDB, die Armee, die Bundesanwaltschaft, das Fedpol und der Bundesrat gespielt hatten und inwiefern sich die Schweizer Behörden und einzelne Führungsfiguren damit zu Komplizen ausländischer Nachrichtendienste gemacht hatten. Die ausgiebige Berichterstattung

liess die Anzahl Zeitungsartikel im Themenbereich innere und äussere Sicherheit im Februar denn auch markant nach oben schnellen, während er über das ganze Jahr 2020 im Vergleich mit den Vorjahren medial eher schwach abgedeckt war (vgl. Abb. 1: Anteil Zeitungsberichte pro Monat und Abb. 2: Anteil Zeitungsberichte pro Jahr). Das Ansinnen der Grünen und der sozialdemokratischen Fraktion, zur Aufarbeitung der Ereignisse rund um die Crypto AG eine PUK einzusetzen, scheiterte vorerst am Widerstand des Büros-NR, das den beiden entsprechenden parlamentarischen Initiativen im November keine Folge gab. Es erachtete die Untersuchung der GPDel, die kurz zuvor ihren Bericht veröffentlicht hatte, als ausreichend.

Im Bereich **Strafrecht** schlossen die eidgenössischen Räte den ersten Teil der Revision der Strafprozessordnung ab. Die Bestimmungen zur Sicherheitshaft wurden infolge einer Verurteilung der Schweiz durch den EGMR als dringend revidierungsbedürftig eingestuft und der Revision der gesamten Strafprozessordnung deshalb zeitlich vorgezogen. Auch zum zweiten laufenden, umfassenden Revisionsprojekt im Strafrecht, der Revision des Besonderen Teils des Strafgesetzbuchs (BT), nahm das Parlament die Beratungen in Angriff. Hauptbestandteil der BT-Revision bildet die Harmonisierung der Strafrahen, mit der die im Strafgesetzbuch aus den 1940er-Jahren angedrohten Strafen mit den heutigen Werthaltungen in Einklang gebracht und deren Verhältnis zueinander neu ausgelotet werden sollen. Die von der Öffentlichkeit mit Spannung erwartete Anpassung der sexualstrafrechtlichen Normen wurde vorerst jedoch weiter aufgeschoben, da der Ständerat diese Bestimmungen im Einvernehmen mit dem Bundesrat in einen separaten Entwurf auslagerte, der zuerst noch in die Vernehmlassung gegeben werden soll.

Im Bereich **Zivilrecht** verabschiedete das Parlament sowohl die erste Etappe der Erbrechts-Revision, mit der durch die Verkleinerung der Pflichtteile die Verfügungsfreiheit von Erblasserinnen und Erblassern erhöht wird, als auch die Änderung des Zivilgesetzbuchs zur einfacheren Änderung des Geschlechts im Personenstandsregister für Menschen mit Transidentität oder einer Variante der Geschlechtsentwicklung. Betreffend das internationale Privatrecht wurden die Normen über die internationale Schiedsgerichtsbarkeit modernisiert, um die Schweiz als internationalen Schiedsplatz attraktiv zu halten.

Mit dem **Datenschutzgesetz** fand ein weiteres, grosses Gesetzgebungsprojekt 2020 seinen Abschluss. Knapp vier Jahre nach dem Beginn der Vernehmlassung und drei Jahre nach Beginn der parlamentarischen Beratung stimmten die eidgenössischen Räte dem Antrag der Einigungskonferenz zu und brachten damit das hart umkämpfte Geschäft in trockene Tücher. Umstritten waren vor allem die Voraussetzungen, unter denen das sogenannte Profiling, d.h. die Verknüpfung von Daten zur Erstellung von Persönlichkeitsprofilen, zulässig ist. Im Sinne eines Kompromisses setzte sich ein risikobasierter Ansatz durch, der strengere Voraussetzungen, wie beispielsweise die ausdrückliche Einwilligung der betroffenen Person, stellt, wenn die Datenverknüpfung die Beurteilung wesentlicher Aspekte der Persönlichkeit der betroffenen Person ermöglicht. Damit hat die Schweiz nun ein modernes Datenschutzrecht, das nach Einschätzung des Bundesrates und des Parlaments dem Datenschutzniveau der EU gleichwertig sein sollte. Der diesbezügliche Äquivalenzbeschluss, der wie ein Damoklesschwert über den Verhandlungen hing und der eigentlich für 2020 angekündigt war, ist indes noch ausstehend.

Die Corona-Krise wurde im Kapitel Rechtsordnung vor allem in zwei Dimensionen sichtbar. Einerseits wurde die Einführung der **Corona-Warn-App** «SwissCovid» von einer ausführlichen Datenschutz-Diskussion begleitet. Andererseits gab es im ganzen Land zahlreiche **Demonstrationen** gegen die und trotz der Massnahmen zur Eindämmung der Pandemie. Gegen die Corona-Massnahmen wurde ab Anfang Mai demonstriert, weil sich die Bürgerinnen und Bürger in ihren Grundrechten eingeschränkt sahen, nicht zuletzt gerade durch das Versammlungsverbot. Menschen, die nicht an die Gefährlichkeit des Virus glaubten, wehrten sich so gegen die aus ihrer Sicht ungerechtfertigten Freiheitsbeschränkungen. Der Pandemie zum Trotz demonstrierten im Juni – in Folge der antirassistischen Proteste in den USA als Reaktion auf den durch Polizeigewalt verursachten Tod des Afroamerikaners George Floyd – auch in den Schweizer Städten Tausende unter dem Motto «Black Lives Matter». Die Ereignisse lösten eine grosse gesellschaftliche Debatte über strukturellen **Rassismus** in der Schweizer Gesellschaft aus, die sich um systematische Benachteiligung nichtweisser Menschen, Polizeigewalt und Racial Profiling, und nicht zuletzt auch um die umstrittene Bezeichnung einer Süßigkeit drehte. Diese Debatte machte zusammen mit der Grundrechtsdiskussion um die Corona-Massnahmen die



Bürgerrechte über den Sommer zum in der Presse meistdiskutierten Themenfeld des Kapitels Rechtsordnung (vgl. Abb. 1: Anteil Zeitungsberichte pro Monat). Über das ganze Jahr zeichnete zudem der Themenbereich innere Konflikte und Krisen für einen deutlich höheren Anteil an der Zeitungsberichterstattung verantwortlich als in den Vorjahren (vgl. Abb. 2: Anteil Zeitungsberichte pro Jahr).<sup>2</sup>

BERICHT  
DATUM: 31.12.2021  
KARIN FRICK

## Jahresrückblick 2021: Rechtsordnung

Das erste Halbjahr 2021 stand im Zeichen von **drei Volksabstimmungen**, die die öffentliche Debatte im Bereich der Rechtsordnung prägten. Am 7. März 2021 kamen die Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» und das E-ID-Gesetz zur Abstimmung. Am 13. Juni 2021 folgte das Referendum zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Terrorismusbekämpfung (PMT). Die damit einhergehenden Abstimmungskampagnen waren in der Medienkonjunktur deutlich zu erkennen, wie die APS-Zeitungsanalyse zeigt: Das Thema Bürgerrechte, worunter das Verhüllungsverbot fällt, verzeichnete über das ganze Jahr gesehen den höchsten Anteil an Zeitungsartikeln zur Rechtsordnung (vgl. Abbildung 2 im Anhang) und dominierte die Medienberichterstattung im Bereich Rechtsordnung von Januar bis März (vgl. Abbildung 1). An zweiter Stelle lag im ersten Quartal das Thema Öffentlicher Dienst, dem die E-ID zuzuordnen ist. Von April bis Juni galt die meiste Beachtung dem Thema Innere Sicherheit, wo das PMT-Referendum angesiedelt ist.

Nach einem intensiven und vielschichtigen Abstimmungskampf, in dem viele Argumente gleichzeitig von der Pro- und der Contra-Seite verwendet wurden, nahm die Schweizer Stimmbevölkerung die vom Egerkinger Komitee lancierte Initiative «**Ja zum Verhüllungsverbot**» am 7. März 2021 mit 51.2 Prozent Ja-Stimmen an. Während das befürwortende Lager den Volksentscheid als klares Zeichen gegen den Islamismus in der Schweiz wertete, beklagte das unterlegene Lager einen unnötigen Eingriff in die Grundrechte von Musliminnen. Die für das Geschäft zuständige Bundesrätin Karin Keller-Sutter, die den Erfolg der Initiative trotz indirekten Gegenvorschlags nicht hatte abwenden können, legte viel Wert darauf zu betonen, das Resultat sei nicht als Votum gegen die Musliminnen und Muslime in der Schweiz zu verstehen. Die Vox-Analyse bestätigte denn auch, dass das Ja nicht nur von kulturellen, sondern ebenso von sicherheitspolitischen und feministischen Argumenten getragen wurde.

Am selben Tag erlitt Justizministerin Karin Keller-Sutter mit dem **Nein zur E-ID** auch beim zweiten Geschäft aus ihrem Zuständigkeitsbereich eine Niederlage. Die Schweizer Stimmbevölkerung versenkte das Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste in der Referendumsabstimmung mit 64.4 Prozent Nein-Stimmen deutlich. Gemäss der Vox-Nachbefragung war es den Behörden nicht gelungen, das Misstrauen gegenüber den privaten Anbieterinnen und Anbietern der E-ID abzubauen, das die Abstimmungskampagne dominiert hatte. Die E-ID ist damit nicht grundsätzlich gescheitert, allerdings würde von der Stimmbevölkerung eine staatliche Lösung gewünscht.

In der dritten Volksabstimmung des Jahres im Bereich Rechtsordnung konnte die Justizministerin schliesslich einen Erfolg verbuchen. Eine klare Mehrheit von 56.6 Prozent der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger hiess am 13. Juni 2021 das Bundesgesetz über **polizeiliche Massnahmen zur Terrorismusbekämpfung (PMT)** an der Urne gut. Angesichts der wahrgenommenen Terrorgefahr überwog das Vertrauen in den Bundesrat und die Polizei letztlich die Bedenken bezüglich polizeilicher Willkür und Verlust der Rechtsstaatlichkeit, wovon das Referendumskomitee gewarnt hatte, so die Schlussfolgerung der Vox-Analyse. Der Staat erhält damit verschiedene präventiv-polizeiliche Mittel – von der Meldepflicht bis zum Hausarrest –, um terroristische Gefährderinnen und Gefährder zu kontrollieren.

In der zweiten Jahreshälfte zog das Thema Innere Konflikte und Krisen zunehmende Aufmerksamkeit auf sich, sodass es im September und Oktober im Bereich der Rechtsordnung das von den Medien meistbeachtete Thema war (vgl. Abbildung 1). Dafür verantwortlich waren hauptsächlich die **Demonstrationen gegen die Corona-Massnahmen**. Insbesondere im Herbst, als der Bundesrat die Zertifikatspflicht beschloss, intensivierten sich die Proteste. So fanden in der Bundesstadt wöchentliche Kundgebungen der Massnahmenkritikerszene statt. Nachdem es mehrmals zu Ausschreitungen gekommen war und die Stadt Bern die Kundgebungen nicht mehr bewilligte – was die Massnahmegegnerinnen und -gegner aber nicht davon abhielt, weiter zu demonstrieren –, wurde auch die Radikalisierung der Szene in den Medien

debattiert. Im Vorfeld der Referendumsabstimmung über die zweite Revision des Covid-19-Gesetzes Ende November erhitzen sich die Gemüter weiter. Die aufgeladene Stimmung gipfelte darin, dass aufgrund befürchteter Ausschreitungen am Abstimmungssonntag das Bundeshaus von der Polizei grossräumig abgeriegelt wurde. Eine weitere Eskalation blieb dann aber glücklicherweise aus.

Etwas abseits der Medienaufmerksamkeit widmete sich das Parlament 2021 mehreren umfangreichen Gesetzesrevisionen im **Strafrecht**. In der Frühjahrsession nahm der Nationalrat die **Revision der Strafprozessordnung** in Angriff, die der Ständerat in der Wintersession fortsetzte. Das Revisionsprojekt geht auf eine 2015 überwiesene Motion der RK-SR zurück, die den Bundesrat beauftragt hatte, die Strafprozessordnung auf ihre Praxistauglichkeit zu prüfen und allfällige Anpassungen vorzuschlagen. Nachdem die Räte die Bestimmungen zur Sicherheitshaft aufgrund ihrer Dringlichkeit ausgekoppelt und 2020 bereits verabschiedet hatten, begannen 2021 die Beratungen zum Hauptentwurf. Das zweite zentrale Gesetzgebungsprojekt im Strafrecht, die **Harmonisierung der Strafraumen**, durchlief 2021 die Differenzbereinigung. Einer der Hauptstreitpunkte dieser Vorlage war, inwieweit die Strafen für Gewalt gegen Behörden und Beamte verschärft werden sollen. Zusammen mit der Revision des Sexualstrafrechts bildet die Strafraumenharmonisierung die zweite Etappe einer umfassenden StGB-Revision, in der nach dem Allgemeinen Teil (abgeschlossen 2016) nun auch der Besondere Teil erneuert wird. Aufgrund des festgestellten Diskussionsbedarfs hatte das Parlament die Revision des Sexualstrafrechts in einen eigenen Entwurf ausgelagert, der Anfang 2021 in die Vernehmlassung gegeben wurde. Des Weiteren brachten die eidgenössischen Räte in der Wintersession 2021 die Änderung des DNA-Profil-Gesetzes zum Abschluss. Nach Inkrafttreten dürfen die Ermittlungsbehörden neu mittels sogenannter **Phänotypisierung** äusserliche Merkmale wie Haar-, Haut- und Augenfarbe oder das Alter der gesuchten Person aus DNA-Spuren bestimmen.<sup>3</sup>

## Äussere Sicherheit

**BERICHT**  
DATUM: 05.12.1977  
PETER GILG

Die **parlamentarische Arbeitsgruppe**, die sich mit der Abklärung politischer und administrativer Aspekte der Affäre zu beschäftigen hatte, **legte im Herbst ihren Bericht vor**. Dieser bestätigt das Ungenügen des Auswahlverfahrens, das J.-L. Jeanmaire bis in den Generalsrang steigen liess, betont jedoch, dass Bundesrat Gnägi nach seinem Amtsantritt Verbesserungen einführte. Er verlangt aber weitere Reformen, namentlich eine sorgfältige Charakteranalyse. Insbesondere soll auch die Qualität des Instruktionkorps gehoben werden, damit die Instruktorlaufbahn an Attraktivität gewinnt und sich die Auswahl für die höchsten Posten verbreitert. Zur Verstärkung der Spionageabwehr schlägt der Bericht einen Ausbau der zuständigen Organe und eine bessere Kontrolle der Kontakte zwischen Geheimnisträgern und ausländischen Funktionären vor, ebenso eine offenere Information über Spionagefälle trotz möglichen Vergeltungsmassnahmen der betroffenen Staaten gegenüber schweizerischen Missionen. Konkrete Anträge werden jedoch den Geschäftsprüfungs- und Militärkommissionen überlassen.<sup>4</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 31.12.1977  
PETER GILG

In der **Affäre Jeanmaire** fällte das zuständige Divisionsgericht im Juni ein überraschend hartes Urteil: mit 18 Jahren Zuchthaus ging es weit über den Strafantrag hinaus. In der Presse wurde die Strenge im allgemeinen anerkannt, wenn es auch an Rufen nicht fehlte, man müsse aus dem Fall **Konsequenzen für die militärische Beförderungspraxis** ziehen. Verbreitete Kritik erntete die äusserst restriktive Information durch das Gericht. Über den Inhalt des Geheimnisverrats erfuhr man nichts Neues. Die schon im Vorjahr verbreitete These, der Verurteilte habe über geheime Beziehungen der Schweiz zur NATO Auskunft gegeben, trat wieder auf und gab Anlass zu einem neuen Dementi des EMD. Von offizieller Seite wurde festgestellt, man bereite sich zwar in den Führungsstäben intern auf ein Zusammengehen mit einer Drittmacht im Fall eines Angriffs auf die Schweiz vor, schliesse aber eine vorsorgliche Verständigung aus. Dass es allerdings in den Bereichen der Waffenbeschaffung und des Besuchs von Militärschulen aus verschiedenen Gründen Beziehungen zu Mitgliedern der NATO, nicht aber zu solchen des Ostblocks gibt, wurde in der Presse vermerkt. Immerhin konnten im Juli erstmals schweizerische Beobachter – aufgrund der Vereinbarungen der Europäischen Sicherheitskonferenz von 1975 – sowjetischen Manövern beiwohnen.<sup>5</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 01.03.1978  
PETER GILG

Die öffentlichen Auseinandersetzungen um die **Affäre Jeanmaire** fanden im Frühjahr mit **weiteren Parlamentsdebatten** ihren Abschluss. Beide Räte stimmten dem Bericht der 1976 gebildeten Arbeitsgruppe zu und ebenso den Beschlüssen der Geschäftsprüfungs- und Militärkommissionen, sie würden die wesentlichen Punkte weiter verfolgen, insbesondere Organisation von Nachrichtendienst und Spionageabwehr, Kontakte von Geheimnisträgern mit Ausländern, Qualifikations- und Beförderungswesen in der Armee sowie erforderliche militärische Massnahmen. Der Nationalrat verlangte überdies in einer Motion, dass man die Spionagebekämpfung auf die Höhe der Zeit bringe. Bundesrat Furgler sicherte dies zu, versäumte dabei aber nicht, auf eine Lockerung des Personalstopps zu dringen. Ein Rückweisungsantrag J. Schwarzenbachs (Rep. ZH), der präzisere Auskünfte forderte, erntete wenig Echo. In bezug auf die Beförderungspraxis herrschte im Parlament die Meinung vor, die nötigen Verbesserungen seien zur Hauptsache schon getroffen. Das Gerichtsurteil gegen Jeanmaire wurde mit der Abweisung der Kassationsbeschwerde rechtskräftig.<sup>6</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 25.05.2016  
KARIN FRICK

In seinem **Bericht über die Rolle und den zukünftigen Bestand des Grenzwachtkorps** in Erfüllung eines entsprechenden Postulats der SiK-NR zeigte sich der Bundesrat zwar überzeugt davon, dass das Grenzwachtkorps mit zusätzlichen personellen Mitteln zusätzliche Leistungen für die Sicherheit der Schweiz erbringen könnte, wies jedoch auch darauf hin, dass die finanzpolitischen Rahmenbedingungen – insbesondere das Einfrieren des Stellenbestandes bei der Bundesverwaltung auf dem Niveau von 2015 – eine solche Aufstockung derzeit nicht zuliesse. Angesichts der Migrationsbewegungen über die Mittelmeerroute, des anhaltenden Kriminaltourismus und der latenten Terrorgefahr bleibe das Sicherheitsumfeld in absehbarer Zeit herausfordernd. Diese Gefahren könnten jedoch nur partnerschaftlich in internationaler Kooperation bewältigt werden und zur Unterstützung der europäischen Grenzschutzagentur sei die EZV gemäss den Vorgaben der politischen Behörden durchaus in der Lage. In einer ausserordentlichen Lage stehe zudem die Armee bereit, Unterstützung zu bieten, wenn auch deren Einsatz nicht zum Regelfall werden sollte.<sup>7</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 30.11.2016  
KARIN FRICK

Die Stimmbeteiligung lag bei der Abstimmung zum **Nachrichtendienstgesetz** mit knapp 43 Prozent unter dem Durchschnitt der vergangenen 20 Jahre, wie die **VOTO-Studie** zum Urnengang vom 25. September 2016 aufzeigte. Im Gegensatz etwa zu den Abstimmungen vom 28. Februar 2016, als unter anderem die Entscheidung zur Durchsetzungsinitiative gefällt wurde, habe dem Abstimmungssonntag im Herbst ein «Mobilisierungsmotor» gefehlt, stellten die Autoren fest. Selbst von den nach eigenen Angaben fast immer Teilnehmenden waren im September 2016 nur rund drei Viertel an die Urne gegangen, obwohl drei von vier befragten Stimmenden sowohl dem NDG als auch der gleichzeitig dem Volk vorgelegten «AHVplus»-Initiative eine hohe persönliche Bedeutung beimassen.

Die Parteiparolen hatten eigentlich auf einen klassischen Links-Rechts-Konflikt hingedeutet; einen solchen konnte die Studie im Stimmverhalten jedoch nicht nachzeichnen. Während bei denjenigen Befragten, die sich selbst links aussen einstuften, nur rund ein Drittel dem NDG zustimmte, erreichte die Vorlage im gemässigt-linken Lager bereits 60 Prozent Zustimmung. Bei den grösseren Parteien stimmte nur die Anhängerschaft der Grünen mehrheitlich (61%) gegen das NDG. Von den SP-Sympathisantinnen und -Sympathisanten legten hingegen 57 Prozent ein Ja in die Urne, womit nur eine Minderheit der Basis der Parteiparole folgte. Bei der GLP, die sich schon im Vorfeld tief gespalten gezeigt und daher Stimmfreigabe beschlossen hatte, stimmten rund zwei Drittel der Anhängerschaft Ja. Die höchste Zustimmung erreichte die Vorlage mit einem Ja-Anteil von 86 Prozent bei den Sympathisantinnen und Sympathisanten der CVP. Bei der FDP und der SVP sprachen sich je rund drei Viertel der Anhängerinnen und Anhänger für das NDG aus, womit das Gesetz mit 65.5 Prozent insgesamt fast eine Zweidrittelmehrheit in der Stimmbevölkerung erreichte. Jüngere sprachen sich häufiger gegen das Gesetz aus als Ältere. Bei den Unter-40-Jährigen erzielte die Vorlage keine Ja-Mehrheit, wohingegen die Über-70-Jährigen zu fast 80 Prozent zustimmten. Unabhängig vom Alter stimmten auch internetaffine Personen eher Nein als solche, die das Internet weniger nutzen. In Zusammenhang mit dem Stimmentscheid standen ausserdem das Vertrauen in die Regierung und die Haltung zur Armee, wobei ein höheres Regierungsvertrauen und eine positivere Haltung zur Armee mit einer wahrscheinlicheren Zustimmung zum NDG einhergingen. Des Weiteren stimmten jene, denen der Entscheid leicht gefallen war, häufiger Ja als jene, die sich mit dem Stimmentscheid schwer taten. Dies deuteten die Autoren dahingehend, dass einerseits die Befürworterinnen und Befürworter von ihrer Sache

überzeugter waren und weniger zweifelten als die Gegnerinnen und Gegner und/oder dass sich andererseits die Unentschlossenen im Zweifelsfall eher für den Status quo entschieden als für das neue Gesetz.

Das dominierende Motiv für die Zustimmung zum NDG war der Bezug auf die aktuelle Sicherheitslage, in der es das NDG brauche. 80 Prozent der Ja-Stimmenden begründeten ihren Stimmentscheid damit. Andere Motive, etwa dass man als unbescholtener Bürger oder unbescholtene Bürgerin vom NDG nichts zu befürchten habe, wurden demgegenüber nur selten genannt. Für die Nein-Stimmenden gab primär der starke Eingriff in die Grundrechte den Ausschlag, der von über der Hälfte der Nein-Stimmenden als Motiv angegeben wurde. Am zweitmeisten genannt wurde als Motiv für ein Nein die Wahrnehmung, dass das Gesetz ineffektiv oder unnötig sei, weil es keine Terroranschläge verhindere. Explizit Bezug auf einen neuen Fichenskandal oder einen Überwachungsstaat nahmen unterdessen nur wenige und 9 Prozent der Nein-Stimmenden konnten ihren Entscheid nicht begründen (gegenüber 4% der Ja-Stimmenden).

Sehr grossen Anklang in der Stimmbevölkerung fand das Argument, dass die Schweiz für den Kampf gegen den Terrorismus einen starken Nachrichtendienst brauche. Während die Ja-Stimmenden diesem Argument fast einhellig beipflichteten, zeigte sich auch eine Mehrheit der Nein-Stimmenden damit einverstanden. Die Ja-Stimmenden fanden indes grossmehrheitlich auch, dass man für die Sicherheit gewisse Einschränkungen der persönlichen Freiheit in Kauf nehmen müsse, was die Nein-Stimmenden mehrheitlich ablehnten. Eine knappe Mehrheit aller Stimmenden – damit auch fast die Hälfte der Ja-Stimmenden – hielt zudem nach einer Annahme des NDG Massenüberwachungen ohne klare Verdachtsmomente für möglich. Die noch grössere Resonanz erzeugte bei den Nein-Stimmenden aber das Argument, dass die Schweiz bereits über die nötigen rechtlichen Mittel zur Terrorismusbekämpfung verfüge.

Die Zustimmung zum NDG sei somit vor allem ein Entscheid für mehr Sicherheit gewesen, für die man nötigenfalls auch Einschränkungen der persönlichen Freiheit hinzunehmen bereit sei, bilanzierten die Autoren.<sup>8</sup>

#### BERICHT

DATUM: 26.04.2017

MAXIMILIAN SCHUBIGER

Ende April 2017 lag die **Wirksamkeitsüberprüfung der Nationalen Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken** wie geplant in Berichtsform vor. Bereits bei der Verabschiedung deren Umsetzungsplans im Jahr 2013 war die Absicht gefasst worden, nach vier Jahren eine Evaluation der NCS vorzunehmen. Dem Bericht konnte entnommen werden, dass die strategische Ausrichtung der NCS richtig gewählt worden war und dass in allen Bereichen funktionierende Prozesse und Strukturen hatten etabliert werden können. Damit könne Spezialwissen gesammelt werden, das die Schweiz besser gegen Cyber-Risiken wappne. Kritisch wurde jedoch auch festgehalten, dass mit der ersten NCS erst quasi ein Fundament gelegt werden konnte, auf dem aufbauend weitere Anstrengungen unternommen werden müssen, um den Schutz im Cyberbereich weiter zu erhöhen.

Im Bericht wurde festgestellt, dass die Schnittstellen zur Armee, also zum Bereich Cyberdefence, noch ungenügend seien. Hier fehle noch eine klarere Abgrenzung und Zuständigkeit zwischen den zivilen Aufgaben der NCS und der Führung durch die Armee, die für den Konfliktfall noch nicht abschliessend geklärt seien. Im Gegensatz hierzu stehen die Schnittstellen zu den Aktivitäten der Kantone (SVS), denen ein besseres Zeugnis ausgestellt werden konnte und wo die Ziele als erreicht deklariert wurden. Insgesamt wurde unterschieden zwischen einer Beurteilung der genannten Schnittstellen und – im Fokus des Berichts – von einzelnen Massnahmen. Die Wirksamkeitsüberprüfung habe gezeigt, dass die in der Umsetzungsplanung beschriebenen Organisationsstrukturen und Prozesse mehrheitlich implementiert werden konnten und dass verschiedene Produkte (Berichte und Konzepte) termingerecht erstellt worden waren. Dies habe «nachweislich zu gestärkten Kapazitäten, breiterem Wissensstand und besserer Koordination in den verschiedenen Bereichen geführt.» Es war also in der Summe ein durchaus positives Zeugnis, das der externe Evaluator hier der NCS ausgestellt hatte. Es zeichnete sich im Laufe des Frühjahres 2017 dann auch ab, dass der Bundesrat eine zweite Strategie NCS anstrebte.<sup>9</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 31.05.2018  
KARIN FRICK

Nach Ansicht des Bundesrates wurde die Forderung der Motion der SiK-SR (15.3498) nach einer unabhängigen **Aufsicht über den NDB** mit den Bestimmungen des neuen Nachrichtendienstgesetzes – konkret Art. 75 ff. NDG – erfüllt, weshalb er deren Abschreibung beantragte. In einem **Bericht zur Abschreibung der Motion** legte er dar, dass die mit dem Inkrafttreten des NDG etablierte Aufsichtsstelle zwar administrativ dem VBS angegliedert ist, jedoch über ein eigenes Budget, eigene Räumlichkeiten und eigenes Personal, das sie auch selbst anstellt, verfügt. Ferner kann die Aufsichtsstelle ihre Arbeitsweise und Organisation selbst bestimmen und weisungsungebunden operieren. Eine Ansiedlung dieser Aufsichtsbehörde ausserhalb der Bundesverwaltung brächte somit keinen zusätzlichen Nutzen im Sinne von verstärkter Unabhängigkeit, sehr wohl aber einen unverhältnismässig grossen administrativen und finanziellen Zusatzaufwand mit sich. Im Sommer bzw. Herbst 2018 nahmen die eidgenössischen Räte vom Bericht Kenntnis und schrieben die Motion als erfüllt ab. Ein Antrag auf Rückweisung des Berichts an den Bundesrat mit dem Auftrag, nach zweijähriger Tätigkeit die Aufsicht über den NDB zu evaluieren und zu diesem späteren Zeitpunkt noch einmal die Vor- und Nachteile einer von der Bundesverwaltung unabhängigen Aufsichtsbehörde zu erörtern, blieb im Nationalrat chancenlos.<sup>10</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 02.11.2020  
KARIN FRICK

Anfang November 2020 **verabschiedete die GPDel ihren Inspektionsbericht zum Fall Crypto AG** und bat den Bundesrat um Stellungnahme zu den darin formulierten Ausführungen und Empfehlungen innert sechs Monaten. Der Bericht zeigte auf, dass der Strategische Nachrichtendienst, eine Vorgängerorganisation des NDB, ab 1993 gewusst hatte, dass ausländische Nachrichtendienste hinter der Crypto AG standen und dass die Firma sogenannte «schwache» Chiffriergeräte, deren Verschlüsselung mit realistischem Aufwand zu brechen war, exportierte. Im darauffolgenden Zeitraum sei von nachrichtendienstlicher Zusammenarbeit auszugehen, sodass der NDB als Nutzniesser der CIA-Operation «Rubikon» durch die Crypto AG anzusehen sei. Damit liege aber kein verbotener Nachrichtendienst vor, denn es sei grundsätzlich zulässig, dass der NDB und ausländische Dienste gemeinsam ein Unternehmen in der Schweiz nutzen, um Informationen über das Ausland zu beschaffen. Es sei auch nicht davon auszugehen, dass die Crypto AG den Schweizer Behörden jemals «schwache» Verschlüsselungsgeräte geliefert habe. Dies zeige aber, wie wichtig es sei, dass die Schweizer Behörden die Sicherheit dieser Geräte überprüfen oder gar deren Konzeption mitbestimmen könnten, betonte die GPDel. So gesehen sei es nicht verantwortbar, dass der Bund Verschlüsselungslösungen von ausländischen Lieferanten beziehe; der Bundesrat habe der Wichtigkeit einheimischer Lieferanten für die Verschlüsselungstechnik nicht die nötige Beachtung geschenkt. Insbesondere erachtete es die GPDel angesichts der politischen Tragweite als falsch, dass die VBS-Führung erst Ende 2019 über die Rolle der Crypto AG in Kenntnis gesetzt worden war. Sie sah darin nicht zuletzt einen Mangel an Führung und Aufsicht durch den Bundesrat, womit dieser eine Mitverantwortung für den jahrelangen Export von manipulierten Chiffriergeräten durch die Crypto AG trage. Weil keiner der Vorgänger Viola Amherds durch die NDB-Führungsrige, die offenbar selbst entschied, wer was zu wissen brauchte, über die Vorgänge informiert worden war, war von einem «Staat im Staat» und einem «Eigenleben» des NDB in der Presse zu lesen. Ebenso thematisiert wurde der problematische Umgang des NDB mit historischen Dokumenten: Wie die GPDel berichtete, wurden nur durch einen «Glücksfall» die entscheidenden Akten zur Aufklärung der Crypto-Affäre in einem alten Kommandobunker aufbewahrt – und dort auch gefunden.

Mit der Sistierung der Generalausfuhrbewilligungen für Chiffriergeräte der Crypto International AG, einer Nachfolgefirma der Crypto AG, im Dezember 2019, habe das WBF schliesslich widerrechtlich gehandelt, da die gesetzlichen Voraussetzungen für einen Widerruf nicht erfüllt gewesen seien; es habe damit lediglich versucht, ungünstige Medienberichterstattung zu vermeiden. Diese Rüge der GPDel ging in erster Linie an den amtierenden WBF-Vorsteher Guy Parmelin, der sich damit «prophylaktisch dem medialen Druck gebeugt» (NZZ) und dadurch im Bestreben, den Ruf der Schweiz als Technologiestandort und neutraler Staat zu wahren, falsche Entscheidungen getroffen habe, so das Urteil der Medien. Die darauffolgende Blockade der Einzelausfuhrgesuche durch den Bundesrat versties nach Einschätzung der GPDel gegen Treu und Glauben, da keine rechtlichen Gründe gegen deren Bewilligung gesprochen hätten. Dazu veranlasst hatte den Bundesrat eine Strafanzeige gegen die Crypto International AG, die das Seco eingereicht hatte, weil es einen Verstoß gegen Deklarationspflichten des Güterkontrollrechts vermutete. Aus Sicht der GPDel entbehrte diese jedoch einer sorgfältig erstellten Faktenlage und Argumentation und war «kein geeignetes Mittel, um auf den Fall Crypto AG zu reagieren». Damit sei die Strafanzeige lediglich ein Versuch gewesen, «sich der politischen Verantwortung zu

entledigen» und die Bewältigung des Falles der Justiz zu überlassen.

Am Ende des Berichts formulierte die GPDeI zwölf konkrete Empfehlungen an die Bundesbehörden, was zur Bewältigung der Crypto-Affäre und zur Vermeidung ähnlicher Fehler in Zukunft getan werden soll. Diese enthielten sowohl konkrete Schritte wie die Bewilligung aller Ausfuhrgesuche der Crypto International AG und der Einstellung des Strafverfahrens gegen dieselbe als auch Massnahmen zur Verbesserung der Kommunikation innerhalb und zwischen den involvierten Bundesbehörden.<sup>11</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 17.09.2021  
LUKAS LÜTOLF

In Erfüllung eines Postulates der SiK-NR veröffentlichte der Bundesrat im September 2021 einen **Bericht** zur Frage: **Kann der Personalbestand im Grenzwachtkorps aufgrund der Personalreduktion im Zusammenhang mit DaziT bis 2026 aufgestockt werden?** Anders als im Postulat angedacht, befürwortete der Bundesrat keinen Stellenabbau in der EZV zugunsten eines Stellenaufbaus im GWK. Vor dem Hintergrund des Programms DaziT, welches Prozesse vereinfachen und eine wirkungsvolle Digitalisierung erreichen soll, sei es sinnvoll, den Einsatz der freiwerdenden Ressourcen in der EZV im Rahmen eines umfassenden Gesamtkonzepts der künftigen Kontrolltätigkeit zu planen. Es soll daher künftig – statt wie bisher je separate Fachpersonen für den Zoll und die Grenzschutz – ein neues Berufsbild «Fachspezialist/-in Zoll und Grenzsicherheit» geben. Mit dieser Ausbildung sollen Mitarbeitende über Basiskenntnisse in den Kontrollbereichen Waren, Personen und Transportmittel sowie über eine Spezialisierung innerhalb einer dieser Bereiche verfügen. Dadurch seien sie flexibler einsetzbar und das Ziel eines bedarfsgerechten Einsatzes von Mitarbeitenden werde erreicht, erklärte der Bundesrat.<sup>12</sup>

## **Strafrecht**

**BERICHT**  
DATUM: 10.06.1994  
HANS HIRTER

Für einiges Aufsehen sorgten Berichte von Amnesty International (AI) und des UNO-Komitees gegen die Folter über die **Haftbedingungen in der Schweiz**. Im ersten Bericht wurde über Misshandlungen von Ausländern während der Polizeihaft namentlich in Genf berichtet. Im zweiten wurde gefordert, den von der Polizei Festgenommenen sofortigen Kontakt mit Angehörigen und Anwälten zu garantieren. Folter im Sinn der internationalen Konventionen kommt nach dem Urteil der UNO-Kommission in der Schweiz nicht vor. Namentlich der Bericht von AI, der nicht von der Schweizer Sektion, sondern von der Londoner Zentrale aufgrund von nicht überprüften Zuschriften von angeblich Misshandelten verfasst worden war, blieb nicht unwidersprochen. Dass es bei Festnahmen nicht immer gewaltfrei zugeht, wurde zwar auch von der Polizei zugegeben, Misshandlungen würden aber, sofern eine Beschwerde vorliege, untersucht und disziplinarisch geahndet. Der Bundesrat räumte in seiner Stellungnahme zu einem im Vorjahr publizierten Inspektionsbericht des Europäischen Komitees gegen die Folter ein, dass in einem Teil der Polizeigefängnisse die räumlichen Verhältnisse unbefriedigend sind.<sup>13</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 16.07.2014  
NADJA ACKERMANN

Auch 2014 prägte die Debatte über den **Umgang mit Straftätern** die Medien. Dabei bildeten sich jeweils zwei oppositionelle Lager: Die Befürworter härterer Strafmassnahmen bezeichneten das aktuelle Strafrecht als "Kuscheljustiz" und wurden dafür von ihren Gegnern als „Wutbürger“ bezeichnet. Letztere hielten fest, es brauche für ein funktionierendes Rechtssystem keinen Rückschritt in das Fehdewesen und in die Lynchjustiz, vielmehr müssten die ausgesprochenen Strafen verhältnismässig sein, aber auch den Wunsch nach Bestrafung erfüllen. Tragische Vorfälle in den vergangenen Jahren hatten das Sicherheitsbedürfnis der Schweizer Bevölkerung erhöht. Insgesamt wurden häufig längere Freiheitsstrafen verhängt. Da gleichzeitig die Bereitschaft zur vorzeitigen Entlassung sank, überstieg der Bedarf an Gefängnisplätzen 2013 erstmals die Kapazität. Besonders prekär war die Situation in der Westschweiz, wo die Auslastung über 113% betrug.

Die komplexer werdenden Herausforderungen im Straf- und Massnahmenvollzug erfordere eine verstärkte Zusammenarbeit der Kantone. Zu diesem Schluss gelangte ein Bericht, den der Bundesrat in Beantwortung eines Postulats Amherd (cvp, VS) erstellt hatte. Da jedoch keine Lücken in der bestehenden Gesetzeslage entdeckt wurden, sah der Bundesrat von der Schaffung eines Bundesgesetzes über den Straf- und Massnahmenvollzug ab. Vielmehr wäre eine verstärkte interdisziplinäre und interkantonale Zusammenarbeit notwendig. Diese sei besonders im Umgang mit Risikostraf Tätern wichtig, da dieser einen Professionalisierungsschub benötigte. Einen ersten Schritt in die vorgeschlagene Richtung stellte die im Herbst 2013 von der KKJPD

beschlossene Schaffung eines Kompetenzzentrums Justizvollzug dar.<sup>14</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 28.01.2015  
CATALINA SCHMID

In Erfüllung der als Prüfauftrag überwiesenen Motion Heim (sp, SO) veröffentlichte der Bundesrat im Januar 2015 einen **Bericht zur Eindämmung der häuslichen Gewalt**. Darin wurden verschiedene Massnahmen geprüft, welche den Schutz für Opfer von Gewalt verbessern sollen. Nach aktueller Gesetzgebung können Opfer einfacher Körperverletzung, wiederholter Tötlichkeiten sowie von Drohung oder Nötigung die Sistierung und Einstellung des Strafverfahrens beantragen. Wenn dies freiwillig geschieht, müssen die Behörden dem Antrag stattgeben. Opfer häuslicher Gewalt falle es schwer, den beschuldigten Partner oder die beschuldigte Partnerin strafrechtlich verfolgen und verurteilen zu lassen. Diese Vermutung wird durch die hohe Einstellungsquote von Strafverfahren, welche je nach Kanton zwischen 53 und 92 Prozent variiert, gestützt. Um diese beunruhigenden Zahlen künftig senken zu können, solle der Strafverfolgungsbehörde ein grösserer Ermessensspielraum zugesprochen werden, so der Vorschlag des Bundesrats. Das Opfer würde zwar noch immer angehört, die Verantwortung über die Sistierung, Einstellung oder Weiterführung des Strafverfahrens läge jedoch künftig bei den Behörden. Ist die beschuldigte Person wegen eines Delikts der häuslichen Gewalt vorbestraft, soll eine Sistierung des Strafverfahrens in Zukunft zudem nicht mehr möglich sein.

Dazu seien einige Anpassungen im StGB nötig, welche zusammen mit der Umsetzung der Motion Keller-Sutter (fdp, SG; Mo. 12.4025) vorgenommen werden sollen. Weitere Massnahmen wie höhere Strafdrohungen bei bestimmten Gewaltdelikten oder eine Beschränkung des nächtlichen Alkoholverkaufes im Detailhandel seien zudem im Rahmen der Harmonisierung der Strafrahmen bzw. der Revision des Alkoholgesetzes denkbar.

Motionärin und Nationalrätin Bea Heim hatte ursprünglich vorgeschlagen, dass eine Einstellung des Strafverfahrens nur dann möglich sein soll, wenn der Täter ein «Lernprogramm gegen Gewalt» besucht. Dadurch könne eine Deeskalation bewirkt werden und es bestehe die «Chance, dass die Familie in Frieden wieder zusammenfinden kann», argumentierte sie im Gespräch mit der NZZ. Auf eine solche Pflicht verzichtete der Bundesrat in seinem Vorschlag mit dem Argument, dass viele Gewalttäter trotz Besuch eines solchen Trainings rückfällig würden.<sup>15</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 07.06.2016  
ELIA HEER

In Erfüllung eines Postulats von Nationalrätin Natalie Rickli (svp, ZH) veröffentlichte der Bundesrat im Juli 2015 seinen **Bericht zur Verwahrungspraxis in der Schweiz**. Der Bericht basierte auf Daten des BFS, auf Erhebungen einer Arbeitsgruppe der KKJPD sowie auf einer schriftlichen Umfrage bei den Kantonen. Er zeigte auf, dass seit dem Inkrafttreten des neuen Sanktionenrechts im Januar 2007, gemäss welcher eine gefährliche Person mit einer psychischen Störung nur verwahrt werden darf, wenn eine Therapie keinen Erfolg verspricht (Art. 64 StGB), die Anzahl verwahrter Personen abgenommen hat. Waren Ende Dezember 2006 noch 229 Straftäter und Straftäterinnen verwahrt, schrumpfte diese Zahl in den nächsten sieben Jahren auf 144. 80 altrechtliche Verwahrungen wurden in diesem Zeitraum in eine stationäre Massnahme nach Art. 59 StGB umgewandelt. Der Nationalrat schrieb das Postulat im Sommer 2016 ab.<sup>16</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 12.06.2017  
ELIA HEER

Ein 2013 überwiesenes Postulat Fehr (sp, ZH) hatte vom Bundesrat gefordert, zu prüfen, wie das Opferhilfegesetz angepasst werden könnte, um den **Opferschutz von Kindern zu stärken**. Anstatt einen eigenen Bericht zu verfassen, verwies der Bundesrat auf eine Studie des Instituts für Strafrecht und Kriminologie der Universität Bern, die Ende 2015 veröffentlicht worden war. Die Autoren der Studie kamen zum Schluss, dass kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestehe, dem Anliegen jedoch im Vollzug mehr Beachtung geschenkt werden sollte. Der Bundesrat erachtete das Anliegen des Postulats damit als erfüllt und beantragte dessen Abschreibung. Der Nationalrat folgte diesem Antrag im Juni 2017 und schrieb den Vorstoss ab.<sup>17</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 20.11.2018  
KARIN FRICK

Mit der Annahme einer Motion der RK-NR im Herbst 2016 hatten die eidgenössischen Räte den Bundesrat beauftragt, **einheitliche Bestimmungen zum Strafvollzug bei gefährlichen Tätern** festzulegen. Infolgedessen analysierte das Bundesamt für Justiz in Zusammenarbeit mit der KKJPD die kantonalen Vollzugspraktiken und erarbeitete Vorschläge für verschiedene gesetzgeberische Massnahmen. Der entsprechende Bericht wurde im November 2018 am ersten Forum des Schweizerischen Kompetenzzentrums für den Justizvollzug (SKJV) in Freiburg vorgestellt. In vier Bereichen wurden uneinheitliche Systeme oder Funktionsweisen als möglicherweise problematisch erkannt: bei den Fachkommissionen zur Beurteilung der Gemeingefährlichkeit, beim Risikomanagement, beim Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten sowie beim Verfahren zur nachträglichen Anordnung oder Änderung einer Sanktion bzw. zur Verlängerung einer Massnahme. Der bedeutendste Neuerungs-vorschlag sieht die Schaffung einer Aufsichtsmassnahme als Zwischenform zwischen einer therapeutischen und einer sichernden Massnahme – z.B. einer Verwahrung – vor, die nach Ende der Sanktion bei gefährlichen Straftätern mit erhöhtem Rückfallrisiko angeordnet werden könnte. Damit soll verhindert werden, dass gefährliche Straftäter am Ende der Sanktion ohne Vorbereitung, Betreuung oder Auflagen freigelassen werden, falls das Gericht einen Antrag auf nachträgliche Anordnung oder Änderung der Sanktion bzw. Verlängerung der Massnahme ablehnt.<sup>18</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 27.08.2019  
KARIN FRICK

Im Auftrag der GPK-SR evaluierte die Parlamentarische Verwaltungskontrolle die Anwendungspraxis von **DNA-Analysen in Strafverfahren** sowie die Aufsichtsfunktion des Fedpol über die Koordinationsstelle, die die DNA-Datenbank betreibt, und über die DNA-Analyselabors. Während die PVK die Anwendung der DNA-Analyse schweizweit und unter Berücksichtigung der verschiedenen Deliktarten als zweckmässig und angemessen erachtete, stellte sie diesbezüglich unangemessene Unterschiede zwischen den Kantonen fest, die weder mit der Anzahl der in den Kantonen geführten Strafverfahren noch mit der kantonalen Kriminalitätsentwicklung erklärt werden konnten. Die Auslagerung des operativen Betriebs der DNA-Datenbank CODIS an eine externe Koordinationsstelle bezeichnete die PVK hingegen als zweckmässig und die Ansiedlung derselben am Institut für Rechtsmedizin (IRM) der Universität Zürich habe sich bewährt. Gleichzeitig kritisierte sie aber, dass das Fedpol den Auftrag an das IRM Zürich seit der Vergabe im Jahr 2000 nie mehr überprüft habe. Zu den Aufgaben der Koordinationsstelle gehöre zudem die formelle Interessenvertretung der DNA-Analyselabors gegenüber dem Fedpol; diese könne das IRM, da es selbst auch ein DNA-Analyselabor sei, jedoch nicht unabhängig wahrnehmen. Überdies hinterfragte die PVK die Zuteilung und insbesondere die Finanzierung weiterer, nicht formell vorgesehener Aufträge an die Koordinationsstelle, wie beispielsweise die Beratung des Fedpol in fachlichen Fragen. Als potenziell problematisch beurteilte die PVK schliesslich die Delegation der Aufsicht über die DNA-Analyselabors an die Schweizerische Akkreditierungsstelle (SAS), die auch für die Akkreditierung der DNA-Labors zuständig ist. Weil die Begutachtung für die Akkreditierung im Sinne eines Peer-Review-Verfahrens unter Mitwirkung der anerkannten Labors erfolge, habe das Fedpol seine Kontrollfunktion damit zum Teil an die zu kontrollierenden Labors delegiert, womit die Aufsicht nicht unabhängig sei. In der Praxis hätten sich hier jedoch bis anhin keine konkreten Probleme gezeigt, relativierte die PVK.

Gestützt auf die Evaluation der PVK formulierte die GPK-SR in ihrem Bericht vom 27. August 2019 vier Empfehlungen für **administrative Anpassungen** an den Bundesrat. Erstens regte die GPK-SR an, dass der Bundesrat zusammen mit den Kantonen prüfe, wie die Anwendungspraxis in den Kantonen stärker harmonisiert und allenfalls dem Fedpol eine stärkere Steuerungsfunktion zuerkannt werden könnte. Die Rechtsgleichheit gebiete, dass es bei einem Grundrechtseingriff wie einer DNA-Probe nicht darauf ankommen dürfe, in welchem Kanton diese angeordnet werde. Zweitens forderte die GPK den Bundesrat auf, die Vergabe des Auftrags an die Koordinationsstelle periodisch zu überprüfen und gegebenenfalls neu zu beurteilen oder auszuschreiben. Drittens müsse der Bundesrat dafür sorgen, dass die Unabhängigkeit der Koordinationsstelle sowie die unabhängige Interessenvertretung der DNA-Analyselabors gegenüber dem Bund jederzeit gewährleistet seien. Viertens forderte sie vom Bundesrat eine Prüfung, mit welchen Massnahmen die Unabhängigkeit der Aufsicht über die DNA-Analyselabors gestärkt werden könne sowie ob die SAS als Aufsichtsorgan geeignet ist.<sup>19</sup>



Im Nachgang des Vierfachmords von Ruppertswil 2015 und des anschliessenden, aufsehenerregenden Strafverfahrens hatten die eidgenössischen Räte mit der Überweisung zweier Postulate Caroni (fdp, AR; Po. 18.3530) und Rickli (svp, ZH; Po. 18.3531) verlangt, dass der Bundesrat prüft, wie die lebenslange Freiheitsstrafe reformiert werden könnte. In Erfüllung dieser beiden Postulate legte der Bundesrat im November 2020 einen **Bericht über die Reform der lebenslangen Freiheitsstrafe für besonders schwere Straftaten** vor. Er kommt darin zum Schluss, dass bei der lebenslangen Freiheitsstrafe kein dringender Handlungsbedarf, aber Verbesserungspotenzial bestehe. Die beiden gleichlautenden Postulate hatten drei konkrete Ansatzpunkte vorgeschlagen, die der Bundesrat aus unterschiedlichen Gründen ablehnte. Den ersten Vorschlag, eine bedingte Entlassung erst nach 25 oder 30 Jahren – anstatt wie heute nach 15 Jahren – zuzulassen, erachtete er als eine zu drastische Verschärfung, die nicht mehr in einem sinnvollen Verhältnis zu den übrigen Strafdrohungen stünde, weshalb sehr weitreichende Anpassungen im Strafrecht notwendig würden, um dieses Verhältnis wiederherzustellen. Eine moderate Erhöhung des unbedingt zu vollziehenden Strafteils hielt die Regierung jedoch für prüfenswert, um die lebenslange Strafe besser von der höchsten zeitigen Freiheitsstrafe von 20 Jahren (Prüfung einer bedingten Entlassung nach 13,3 Jahren) abzugrenzen. Den zweiten Vorschlag, die bedingte Entlassung bei einer lebenslangen Freiheitsstrafe völlig auszuschliessen, lehnte der Bundesrat als verfassungswidrig ab, weil die regelmässige Überprüfung des Freiheitsentzugs grundrechtlich garantiert sei. Vom dritten Vorschlag, der Abschaffung der lebenslangen Freiheitsstrafe zugunsten längerer zeitiger Strafen, wollte der Bundesrat ebenfalls absehen, weil er darin keine überwiegenden Vorteile erkennen konnte. Stattdessen zeigte er sich bereit, das Verhältnis von lebenslanger Freiheitsstrafe und Verwahrung zu vereinfachen und die ausserordentliche bedingte Entlassung, die bei einer lebenslangen Freiheitsstrafe bereits nach 10 Jahren möglich wäre, der in der Praxis aber ohnehin keine Bedeutung zukomme, abzuschaffen.<sup>20</sup>

## Grundrechte

Im Frühling 2015 besuchte eine **Delegation des Anti-Folter-Ausschusses** verschiedene Einrichtungen des Freiheitsentzuges der Schweiz und führte Gespräche mit inhaftierten Personen. Im daraus hervorgegangenen **Bericht zu den Schweizer Gefängnissen** formulierte sie anschliessend verschiedene Empfehlungen, Beobachtungen und Fragen. Der Ausschuss kam zum Schluss, dass Gefangene in der Mehrheit der Einrichtungen korrekt behandelt und unter sehr guten Haftbedingungen leben würden. Gegenüber der Haftanstalt Champ-Dollon (GE) wurde die Kritik geäussert, dass diese seit der letzten Evaluation weiterhin stark überbelegt sei. Laut Aargauer Zeitung sei dies insbesondere deshalb problematisch, da Forschende kurz zuvor erstmals einen Zusammenhang zwischen der Überbelegung und der Zahl der Selbstmordversuche im «berüchtigten Genfer Gefängnis» nachgewiesen hatten. Handlungsbedarf legte der Bericht des Anti-Folter-Ausschusses zudem bei der Unterbringung von Gefangenen mit schweren psychischen Störungen offen. Diese seien noch immer häufig in Hochsicherheitstrakten untergebracht, würden isoliert und hätten nur beschränkt Zugang zu Therapiemassnahmen. In polizeilichen Einrichtungen im Kanton Genf berichteten Betroffene von Polizeigewalt und Misshandlungen. Darüber hinaus würde festgenommenen Personen in einigen polizeilichen Anstalten das Recht, Angehörige zu informieren, gar nicht oder erst nach Verstreichen von Stunden gewährt. Von ähnlichen Umständen berichtete auch die NZZ im September 2016: Im Gegensatz zum Strafvollzug gelte für Inhaftierte in einigen Einrichtungen der Untersuchungshaft ein Telefon-Verbot, sie hätten keine Sport- und Arbeitsmöglichkeiten und sässen bis zu 23 Stunden am Tag in der Zelle. Personen in Untersuchungshaft, für welche die Unschuldsvermutung gilt, würden hierzulande teilweise schlechter behandelt als verurteilte Straftäter, schloss der Artikel der NZZ. Hinzu komme, dass aufgrund der Überbelegung in Schweizer Gefängnissen viele verurteilte Personen in der eigentlich für kurzfristige Aufenthalte konzipierten Untersuchungshaft längere Zeit auf einen Haftplatz warten müssten (Blick am Sonntag und St. Galler Tagblatt). Zum Bericht der Anti-Folter-Kommission nahm der Bundesrat zusammen mit den Kantonen im Juni 2016 ausführlich Stellung und führte zahlreiche Massnahmen zur Verbesserung des Schutzes von Personen im Freiheitsentzug auf. So sollen Misshandlungen strikter geahndet sowie verstärkt in der Aus- und Weiterbildung thematisiert werden. Um sowohl der Überbelegung in Strafvollzugsanstalten als auch der nicht angemessenen Unterbringung von Personen mit schweren psychischen Störungen entgegenzuwirken, sei die Entstehung neuer Strafvollzugsanstalten bzw. zusätzlicher spezieller Haftplätze bereits in Planung. Der Bundesrat gab in seiner Stellungnahme zudem Auskunft zu den Beschäftigungs- und Kontaktmöglichkeiten in

verschiedenen Einrichtungen des Schweizer Freiheitsentzugs und begründete das teilweise kleine Angebot mit dem Mangel an Personal- und Infrastrukturkapazitäten.<sup>21</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 10.12.2021  
LENA BALTISSER

In Erfüllung eines Postulats Caroni (fdp, AG) veröffentlichte der Bundesrat Ende 2021 einen **Bericht zur rechtlichen Ungleichbehandlung von Frauen und Männern im Bundesrecht**. Der Bundesrat hatte dazu ein Rechtsgutachten zu direkter Ungleichbehandlung der Geschlechter in den neun Bänden des Landesrechts erstellen lassen. Eine direkte Ungleichbehandlung wurde dabei als bundesrechtliche Regelung definiert, welche nur ein Geschlecht betrifft oder in welcher die Geschlechter nicht gleich behandelt werden. Unterschieden wurde dabei in gerechtfertigte und nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung – eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung verstösse gegen das Grundrecht der Gleichstellung von Mann und Frau in der BV.

Der Bundesrat erachtete die meisten Ungleichbehandlungen aufgrund von biologischen und funktionalen Unterschieden oder zur Verwirklichung der tatsächlichen Gleichberechtigung als gerechtfertigt. So seien beispielsweise verschiedene Regelungen im Bereich von Schwangerschaft und Mutterschaft biologisch und funktional bedingt und somit weitgehend gerechtfertigt. Weiter seien geschlechtsspezifische Unterschiede im Asylwesen, bei der Förderung von Frauen im Sport und in der Forschung oder aufgrund des Fokus auf Frauen mit einer Behinderung in den Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen für Menschen mit Behinderungen angemessen und tragbar. Im Strafrecht seien beispielsweise der Schwangerschaftsabbruch, die weibliche Genitalverstümmelung oder Kindstötung zu Recht nur auf Frauen bezogen. Ebenfalls als gerechtfertigt erachtete der Bundesrat die primäre Anknüpfung an der Mutter zur Entstehung des Kindesverhältnisses. Hier lag die einzige Unstimmigkeit zwischen dem Bundesrat und dem externen Rechtsgutachten, welches diesen Unterschied als ungerechtfertigt erachtete.

Es gebe aber durchaus einige ungerechtfertigte Unterschiede in bundesrechtlichen Regelungen, erklärte der Bundesrat; diese bedingten möglicherweise eine Anpassung. Nicht gerechtfertigt sei die ausschliessliche Dienstpflicht in der Armee für Männer, zudem könnten das unterschiedliche Rentenalter, die Unterschiede zwischen Witwen- und Witwerrenten, oder die Definition von Vergewaltigung, die nur Frauen als Opfer zulässt, als diskriminierend gewertet werden.

Schliesslich unterstrich der Bundesrat die Bedeutung der Förderung der Gleichstellung von Mann und Frau, zu welcher eben auch die rechtliche Gleichberechtigung gehöre. So habe die Gleichstellungsstrategie 2030 unter anderem zum Ziel, geschlechterdiskriminierende Regelungen im Bundesrecht zu überarbeiten. Der Bundesrat wies zudem darauf hin, dass verschiedene Geschäfte und Reformen hängig seien, durch welche rechtliche Ungleichbehandlungen zwischen Mann und Frau wegfallen könnten. So seien neue Modelle der Dienstpflicht und die obligatorische Teilnahme von Frauen am Orientierungstag der Armee in Prüfung, die Revision des Sexualstrafrechtes sei in der Vernehmlassung und die Reform «AHV 21» könnte eine Angleichung des Rentenalters etablieren.<sup>22</sup>

### **Innere Sicherheit**

Im Sommer veröffentlichte der Bundesrat seine umfassende Lage- und Gefährdungsbeurteilung der Schweiz in Bezug auf **Terroranschläge**, wie dies im Anschluss an den 11. September 2001 mit verschiedenen parlamentarischen Vorstössen gefordert worden war. Er hielt darin fest, dass zur Zeit die Wahrscheinlichkeit gering sei, dass die Schweiz zum primären Ziel terroristischer Attacken werde. Wichtig sei aber, dass die Schweiz zusammen mit der internationalen Staatengemeinschaft verhindere, dass terroristische Gruppen (und die organisierte Kriminalität) die weltweit vernetzten Dienstleistungen und Infrastrukturen der Schweiz nutzen können. Wo das bestehende Abwehrdispositiv noch ausgebaut werden müsse, seien die entsprechenden Vorarbeiten im Gange.<sup>23</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 26.06.2002  
HANS HIRTER

**BERICHT**  
DATUM: 10.06.2013  
KARIN FRICK

In der Sommersession 2013 nahm der Nationalrat Kenntnis vom Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Malama (fdp, BS) zur **Klärung der Kompetenzen im Bereich der inneren Sicherheit**. Einleitend räumt der Bericht ein, dass die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in diesem Bereich komplex und unübersichtlich ausgestaltet sei. So beschäftigt sich der erste Teil des Berichts mit einer rechtlichen Analyse des Ist-Zustandes und einer Bestandaufnahme der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen in der Praxis. Dabei werden die

verfassungsrechtlichen Gesetzgebungs-, Rechtsanwendungs- und Vollzugskompetenzen des Bundes und der Kantone einerseits sowie die Gesetzgebungspraxis des Bundes andererseits beleuchtet. In einem zweiten Teil benennt der Bericht acht Sachbereiche, die als Brennpunkte im Sicherheitsbereich angesehen werden. Es sind dies die Sicherheitsaufgaben der Armee, die Sicherheitsaufgaben im Grenz- und Zollbereich, die sicherheits- und kriminalpolizeilichen sowie gerichtspolizeilichen Aufgaben, die völkerrechtlichen Schutzpflichten, die Luftfahrt, der Staatsschutz, die Übertragung von Sicherheitsaufgaben an Private sowie die Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Diese umfassende Auslegeordnung führt zur Schlussfolgerung, dass „die Kompetenzausscheidung zwischen den Sicherheitsakteuren in verschiedener Hinsicht [...] verbesserungswürdig“ sei. Ausserdem wird die Kritik, der Bund überschreite seine Kompetenzen, an mehreren Stellen geäussert. Infolgedessen seien Änderungen oder Präzisierungen von gesetzlichen Vorschriften einerseits, aber andererseits auch Anpassungen auf Verfassungsebene geboten. Im Hinblick auf eine mögliche Neuordnung der Kompetenzen im Sicherheitsbereich schliesst der Bericht mit der Formulierung von 13 Thesen, welche die wichtigsten Problemfelder ansprechen und Lösungsvorschläge aufzeigen. So soll der Bund etwa die rechtlichen Grundlagen für den Staatsschutz, die Unterstützung der zivilen Behörden durch die Armee, die sicherheits- und kriminalpolizeilichen Aufgaben des Bundes sowie für die Sicherheitsaufgaben im Grenz- und Zollbereich bereinigen bzw. präzisieren. Entsprechende Prozesse seien zum Teil bereits in Gang gesetzt worden, wie die Sprecherin der vorberatenden SiK-NR, Ursula Haller Vannini (bdp, BE), im Ratsplenum erläuterte. Bei anderen Themenbereichen, insbesondere bei der Bekämpfung von Gewalt bei Sportveranstaltungen, etwa durch das revidierte Hooligan-Konkordat, sind dagegen die Kantone gefordert.<sup>24</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 05.05.2014  
NADJA ACKERMANN

Im Mai 2014 kommunizierte der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) in seinem **Lagebericht zur Sicherheit des NDB 2014** seine aktuellen Einschätzungen der Sicherheitsgefährdungen in der Schweiz. Dabei hob er die vergleichsweise stabile und ruhige sicherheitspolitische Situation hervor. Die Schweiz sei weiterhin kein prioritäres Ziel dschihadistisch motivierter Anschläge. Im Brennpunkt des Lageradars lägen die Wirtschaftsspionage und die Spionage gegen sicherheitspolitische Interessen der Schweiz.<sup>25</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 13.01.2021  
KARIN FRICK

In Erfüllung eines Postulats Glanzmann-Hunkeler (cyp, LU) legte der Bundesrat im Januar 2021 den Bericht **«Griffige Instrumentarien gegen Gewaltextremismus»** vor. Er kam darin zur Einschätzung, dass die bestehenden – insbesondere im NAP zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus sowie im NDG – und vorgesehenen Massnahmen – etwa jene in der PMT-Vorlage – grundsätzlich geeignet seien, die Bedrohung durch gewalttätigen Extremismus einzudämmen. Gewalttätiger Extremismus bedrohe die innere und äussere Sicherheit der Schweiz jedoch zunehmend, stellte die Regierung fest. Beim gewalttätigen Linksextremismus beobachte man eine gewisse Lageverschärfung und mittelfristig bestehe auch eine erhöhte Wahrscheinlichkeit für einen rechtsextremistisch motivierten Anschlag eines Einzeltäters oder einer Einzeltäterin. Zur besseren Früherkennung und Verhinderung gewalttätig-extremistischer Tätigkeiten schlug der Bundesrat vor, genehmigungspflichtige nachrichtendienstliche Massnahmen wie die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs oder das Eindringen in Computersysteme und -netzwerke künftig nicht nur bei Terrorismus, sondern auch in Fällen von gewalttätigem Extremismus zuzulassen. Dies soll im Rahmen der bereits angelaufenen NDG-Revision geschehen.<sup>26</sup>

BERICHT  
DATUM: 03.06.2015  
ELIA HEER

## Polizei

In seinem Geschäftsbericht 2013 hatte der Bundesrat unter anderem über die **Aufgabenerfüllung und den Personalbedarf beim Grenzwachtkorps** berichtet. Er war damit der Forderung eines im Dezember 2013 vom Ständerat angenommenen Postulates der SiK-SR nachgekommen. Der Ständerat zeigte sich zufrieden und folgte im Sommer 2015 dem Antrag des Bundesrates, das Postulat abzuschreiben.<sup>27</sup>

## Aussenpolitik

### Beziehungen zu internationalen Organisationen

Le parlement a pris acte du **rapport** de la délégation suisse auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Dans leur présentation, les délégués ont mis l'accent sur les principaux thèmes de leurs travaux: démocratie et droits de l'homme, cohésion sociale, développement et consolidation de la stabilité démocratique en Europe de l'Est et protection des diversités culturelles. En outre, le gouvernement a annoncé sa volonté de ratifier d'ici la fin de la magistrature 2003 la Convention pénale que le Conseil de l'Europe consacre à la **lutte contre la corruption**. Celle-ci entend harmoniser les normes pénales des Etats membres et simplifier la coopération internationale. Le texte devrait permettre de combler quelques lacunes du droit suisse, notamment en matière de répression de la corruption passive de fonctionnaires étrangers.<sup>28</sup>

BERICHT  
DATUM: 13.03.2001  
FRANÇOIS BARRAS

## Landesverteidigung

### Landesverteidigung

Dans une situation politique, environnementale et sanitaire de plus en plus complexe et incertaine, la Confédération helvétique a publié en novembre 2021 son **rapport sur la politique de sécurité 2021**. Afin de garantir la sûreté dont le pays bénéficie actuellement, la Suisse compte poursuivre et même intensifier ses actions dans le domaine de la sécurité nationale. Elle s'est fixé neuf objectifs pour la période à venir, souhaitant ainsi assurer la protection du pays malgré les nombreux changements et évolutions que le monde politique vit en cette période marquée notamment par un déploiement des conflits (hybrides et traditionnels), la pandémie du Covid-19 ou encore le changement climatique.

Parmi les neuf objectifs que le gouvernement a défini comme prioritaires, on retrouve: (1) Renforcer la détection des menaces afin d'agir aussi tôt que possible; (2) renforcer la coopération internationale dans le but de stabiliser la sécurité; (3) prendre davantage en considération les conflits hybrides, les cyberattaques et la désinformation et adapter les ressources militaires afin de renforcer la sécurité du pays et faire face aux menaces; (4) encourager la formation libre de l'opinion public; (5) renforcer la sécurité contre les cybermenaces; (6) combattre le terrorisme et les autres formes de criminalité; (7) renforcer l'indépendance de la Suisse dans son approvisionnement lors de crises internationales; (8) améliorer la gestion, la prévention et la sécurité en cas de catastrophes ou de situations d'urgence (changement climatique); et (9) renforcer la collaboration entre les différents acteurs de la sécurité suisse (armée, police, gestion des douanes, service civil, etc.).

Afin d'atteindre chacun de ces neuf objectifs, la Confédération helvétique compte sur une coopération efficace et structurée entre les différents domaines politiques et instruments suisses tels que la Confédération, les cantons, les communes, la politique étrangère ou encore l'armée. Ainsi, la politique de sécurité de la Suisse a pu être définie comme étant une «tâche commune». Celle-ci nécessite une collaboration engagée de la part des différents acteurs suisses pour viser la réalisation des desseins fixés par le rapport fédéral. Dans la conclusion de ce dernier, un accent tout particulier est mis sur les révisions de la politique de sécurité suisse. En effet, il est rappelé que toute modification de la politique de sécurité s'appliquant à la gestion du personnel de milice devrait impliquer la Confédération, les cantons et les communes. La confiance du Conseil fédéral en sa capacité à défendre la sécurité du territoire et les habitants est également évoquée.

Il est encore à noter que, lors de la discussion de l'objet au Conseil national, la situation en Europe, actuellement mouvementée en raison de la guerre en Ukraine, a suscité divers avis parmi les parlementaires. Une certaine disparité sur la direction à prendre

BERICHT  
DATUM: 24.11.2021  
CHLOÉ MAGNIN

en terme de politique de sécurité a pu être remarquée entre la gauche et la droite. Dans ce contexte particulier, le Conseil fédéral a annoncé qu'il publiera un complément au rapport d'ici fin 2022.<sup>29</sup>

## Landesverteidigung und Gesellschaft

BERICHT  
DATUM: 27.06.1973  
GEORGES ANDREY

Pour l'Etat moderne, aux prises avec des tensions idéologiques, politiques et sociales quasi constantes voire avec des crises et des conflits déclarés, seule une **stratégie globale de sécurité** permet d'assurer à l'individu et à la société protection durable et plein épanouissement. C'est ainsi que le Conseil fédéral justifie, dans son **rapport très remarqué du 27 juin 1973 sur la politique de sécurité** de la Suisse, la présentation d'une conception d'ensemble, inexistante jusqu'ici, de la «défense générale» du pays. Le lien qu'il établit ainsi avec les autres secteurs de l'activité politique nationale, celui notamment de la conduite de nos relations extérieures, est donc capital. Les conséquences, positives ou négatives, qui en découlent ne le sont pas moins, ce qui explique, à côté de la nouveauté du document, l'intérêt suscité par sa publication. Fruit d'un travail collégial, ce premier livre blanc de la défense générale helvétique – le rapport de 1966 concernait la seule défense militaire – constitue la doctrine gouvernementale en la matière. L'emploi du terme de «sécurité» est peut-être révélateur d'une certaine évolution – ouverture plus grande au monde – et en tout cas significatif d'une volonté d'innovation à mettre en rapport avec les efforts accomplis en ce moment sur le vieux continent pour bannir la guerre froide entre l'Est. et l'Ouest, qu'il s'agisse des négociations de Genève sur la limitation des armes stratégiques (SALT), de celles de Vienne sur la réduction des troupes en Europe (MBFR) et surtout du déroulement, en Finlande puis en Suisse, de la Conférence de sécurité et de coopération européenne (CSCE) à laquelle notre pays, de façon très active, participe.

Sur **la base, considérée comme immuable, de la neutralité armée**, le rapport définit d'abord les objectifs: maintien de la paix dans l'indépendance (rejet de la non-violence érigée en principe absolu), de la liberté d'action, protection de la population, défense du territoire national. Il distingue ensuite divers types de menace – état de paix relative, guerre indirecte, guerre classique, recours aux moyens de destruction massive, chantage – pour opposer à chacun une riposte «proportionnée» et fixer aussi d'autres objectifs, généraux ou particuliers, d'une stratégie de défense, la dissuasion principalement. Les moyens correspondants, coordonnés et engagés tour à tour selon une certaine progression, sont d'ordre interne (au premier chef les quatre piliers de la défense nationale, mais aussi la recherche polémologique) et externe (politique étrangère et diplomatie). Sont ensuite examinés les problèmes relatifs à la conduite de la défense où sont abordés, entre autres, les rapports du politique et du militaire (priorité du premier sur le second). Un chapitre de conclusion dresse l'inventaire, à vrai dire impressionnant, des principes essentiels en matière de sécurité: de la volonté d'indépendance, condition sine qua non du comportement défensif, à l'esprit de sacrifice suprême en passant par la ténacité au combat, la guérilla, la résistance non violente, la collaboration éventuelle avec l'adversaire de notre agresseur, entre autres.<sup>30</sup>

BERICHT  
DATUM: 18.03.1980  
FRANÇOIS DA POZZO

Bereits die **parlamentarische Debatte über die Regierungsrichtlinien** führte zu einer Profilierung sowohl bürgerlicher als auch linker Positionen und damit zu einer Akzentuierung der freisinnig-sozialdemokratischen Polarisierung in der sicherheitspolitischen Lagebeurteilung. Zusätzlich aufgeladen wurden diese Reaktionen durch aktuelle weltpolitische Entwicklungen, hauptsächlich die sowjetische Invasion Afghanistans. So kritisierten bürgerliche Votanten, dass der Bundesrat aus finanzpolitischen Gründen den vom EMD angemeldeten Investitionsbedarf für die Jahre 1980-83 von CHF 8'800 auf 7'600 Mio. herabsetzen will. Der Zürcher Freisinnige Friedrich, zugleich Präsident der nationalrätlichen Militärkommission, forderte jährlich CHF 300 Mio. Mehrausgaben zur Verwirklichung des Armeeleitbildes 80. Angesichts der veränderten internationalen Lage komme der Sicherheitspolitik die höchste Priorität zu, wobei allenfalls auch ein verspäteter Budgetausgleich in Kauf zu nehmen sei. SP-Präsident Hubacher (BS) dagegen betonte, erfolgreiche Sicherheitspolitik sei nicht nur eine Frage der Rüstung, sondern auch der sozialen Reformpolitik. Es gehe nicht an, auf dem zivilen Sektor zu sparen, aber bei der militärischen Sicherheit ein Wachstum zu fordern. Zusätzliche Ausgaben dürften auch nicht über Wehranleihen oder sonstige Sondermassnahmen finanziert werden, da eine Reprivatisierung der Armee nicht akzeptierbar wäre.<sup>31</sup>

BERICHT  
DATUM: 03.12.1981  
CHRISTIAN MEUWLY

En présence de ces défis, les avocats d'**une préparation réaliste à la guerre** ont aiguisé leurs arguments. La doctrine du «prix d'entrée élevé» reste une contribution essentielle de la Suisse à la stabilité de l'Europe et, partant, à la paix. Cependant, notre stratégie de dissuasion ne saurait être pleinement efficace que si l'équilibre des puissances nucléaires est maintenu. De l'avis des experts, ces conditions protectrices sont en passe de disparaître. La dénucléarisation de l'Europe, du Portugal à la Pologne, et à la Pologne seulement, que réclame le mouvement pacifiste, balayerait toute garantie. En d'autres termes, le redressement de la politique de défense américaine et le réarmement de l'OTAN pourraient comporter des aspects positifs pour la sécurité de notre pays. D'ailleurs, ont précisé les militaires, l'annonce de la fabrication de l'arme à neutrons ne nous a pas pris au dépourvu.<sup>32</sup>

BERICHT  
DATUM: 01.10.1990  
BRIGITTE CARETTI

Faisant suite au postulat du groupe radical de 1984 (Po. 84.486) et exigé, par le parlement, préalablement à toute décision concernant le nouvel avion de combat, le rapport **«Politique de sécurité de la Suisse dans un monde en mutation» a été rendu public en octobre**. Il répond indirectement à plusieurs autres interventions parlementaires, dont la motion transmise du sénateur Uhlmann (udc, TG) (Mo. 90.528) et celle, pendante, de la fraction UDC (Mo. 90.510), demandant toutes deux une nouvelle conception de la défense militaire suisse. Elaboré par le DMF en collaboration avec les autres départements, il présente globalement la politique menée en la matière ces dernières années. Constatant que la menace n'est plus exclusivement militaire, mais aussi démographique, écologique et économique, le gouvernement fixe cinq objectifs à la politique de sécurité: le maintien de la paix et de la liberté d'action de la Suisse, la protection de sa population et de ses bases d'existence, la défense du territoire national et la contribution à la stabilité internationale, plus spécifiquement en Europe. Pour ce faire, le Conseil fédéral conserve l'organisation militaire actuelle mais en la rendant plus souple et renforce l'action helvétique au niveau international en matière de maintien de la paix. Evoquant l'éventuelle adhésion de la Suisse à un système collectif de sécurité européen, préoccupation partagée par le Conseil national puisque celui-ci a transmis un postulat Burckhardt (pl, BS) (Po. 90.738) en la matière, l'exécutif s'interroge, mais sans répondre, sur l'avenir de la neutralité suisse. De même reste en suspens le problème du refus de servir, le gouvernement reconnaissant que le projet Barras sur la décriminalisation de l'objection de conscience ne constitue qu'une demi-mesure. Par contre, il se prononce tout à fait clairement contre une armée professionnelle à cause de son coût et du risque de la création d'une caste militaire mais aussi en raison de l'adéquation du système de milice avec la structure fédéraliste et l'évolution de la politique de sécurité.<sup>33</sup>

BERICHT  
DATUM: 11.10.1990  
BRIGITTE CARETTI

**Les réactions des différents partis politiques et organisations concernées** traduisent le clivage traditionnel en matière militaire et de sécurité. Les socialistes estimèrent que ce rapport manquait de courage et était dépourvu de nouvelles perspectives, contenant même des «tendances dangereuses» puisque chargeant l'armée de maintenir l'ordre intérieur et proposant son intervention aux frontières en cas d'afflux de demandeurs d'asile. Les écologistes et le Groupe pour une Suisse sans armée (GSsA) regrettèrent que le Conseil fédéral n'accorde pas une place plus significative à une politique active de paix alors que les partis bourgeois gouvernementaux l'accueillirent favorablement.<sup>34</sup>

BERICHT  
DATUM: 06.06.1991  
SERGE TERRIBILINI

**Le Conseil national a pris connaissance du rapport de 1990** sur la politique de sécurité de la Suisse. Il a en cela suivi l'opinion de la majorité de sa commission, qui estimait qu'il exposait de façon complète les menaces ainsi que les développements politico-militaires actuels; il regretta cependant que la situation intérieure du pays n'ait pas fait l'objet d'une plus grande attention, et émit de vives réserves sur les missions de promotion de la paix assignées à l'armée, ainsi que sur celles, non militaires, confiées à cette dernière sur le territoire national (présence aux frontières dans le cas de la politique d'asile par exemple). La minorité de la commission, emmenée par la députée Haering (ps, ZH), proposa, sans succès, de renvoyer le rapport au Conseil fédéral, car elle estimait qu'il ne tenait pas suffisamment compte des coûts de la politique envisagée, de la pondération des moyens attribués aux différentes composantes de la politique de sécurité ainsi que de la vulnérabilité des sociétés industrielles. Elle craignait aussi qu'il ne fournisse des éléments en faveur de l'acquisition du nouvel avion de combat.

Un certain nombre de propositions de minorités furent également rejetées par la

grande chambre. Ainsi en alla-t-il de la motion Günter (adi, BE) (Motion III) demandant l'interruption, en cas de conflit, de l'exploitation des centrales nucléaires suisses en activité pour des raisons de sécurité militaire, de celle de Elmar Ledergerber (ps, ZH) (Motion IV) souhaitant, dans le cadre du nouveau plan directeur, la concrétisation du mandat de politique de sécurité de l'armée et du postulat Stocker (pes, ZH) (Postulat III), chargeant des experts d'élaborer un compte rendu sur ce thème. Par contre, tous les désirs de la majorité de la commission furent exaucés, puisque le Conseil national accepta les motions relatives à la périodicité du rapport (une fois par législature) et à l'intensification de la recherche sur la paix et les conflits. Il adopta également des postulats, ayant trait à l'opportunité de la création d'un conseil de sécurité, à la présentation d'un texte sur les influences réciproques des politiques extérieure et de sécurité suisse et européenne, ainsi qu'à celle d'un compte rendu sur la guerre du Golfe.<sup>35</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 24.09.1991  
SERGE TERRIBILINI

**Le Conseil des Etats a également adopté le rapport du Conseil fédéral**, même si certains socialistes ont estimé qu'il était dépassé, notamment en raison de la désintégration de l'Union soviétique. La majorité de la Chambre s'est cependant ralliée aux vues du gouvernement et a, dans le même temps, accepté les motions sur l'élaboration d'un rapport sur la politique de sécurité tous les quatre ans et sur l'intensification de la recherche sur la paix. Elle a, de plus, transmis un postulat de sa commission demandant que le gouvernement prenne les dispositions nécessaires afin d'informer la population sur la politique de sécurité suisse.<sup>36</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 11.06.1999  
FRANÇOIS HUGUENET

Intitulé «la sécurité par la coopération», le rapport sur la politique de sécurité de la Suisse (**RAPOLSEC 2000**) a été délivré par le Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale. Dressant un état des lieux des dangers potentiels actuels et futurs et définissant en conséquence les grandes options stratégiques à prendre, il doit constituer le **fondement des projets de réforme de l'armée** et de la protection de la population. C'est en 1990 que le dernier rapport sur ce sujet avait été publié.

Depuis cette époque, la situation de la Suisse en matière de sécurité s'est dans l'ensemble améliorée, constate-t-on dans RAPOLSEC 2000. Avant toute chose, la **menace militaire** conventionnelle est devenue relativement réduite avec désormais des délais de préalerte de plusieurs années. Par contre, le Conseil fédéral semble craindre l'avènement de différends nucléaires régionaux, mais écarte la thèse d'un conflit interétatique proche ou généralisé. Le rapport met aussi en évidence l'éventualité d'une importation de conflits par le biais des requérants d'asile ou de chefs de groupes politiques étrangers résidant en Suisse. D'un point de vue économique, il est cité « les restrictions à la liberté des échanges et les pressions économiques », mais également le potentiel d'instabilité et d'injustice sociale que contient la dynamique économique mondiale, ainsi que les dangers liés aux atteintes portées à l'environnement. La menace pourrait par ailleurs se concrétiser contre les infrastructures informatiques et de communication, ceci allant des perturbations de l'économie jusqu'à la paralysie des capacités politiques et militaires. Sur ce dernier point, le rapport prévoit l'influence prépondérante des développements technologiques sur la sécurité et met en avant la tendance à des engagements militaires effectués à grande distance avec des moyens humains réduits. De même, le développement et la diffusion des toxiques de combats biologiques pourraient jouer dans les conflits de l'avenir un rôle décisif. Parmi les autres dangers, le rapport mentionne encore la criminalité et le crime organisé, le terrorisme, l'espionnage, l'extrémisme violent, les violations des droits de l'homme, les frictions dues à l'évolution démographique et aux migrations et les grandes catastrophes naturelles.

La nouvelle politique de sécurité de la Suisse est basée sur une stratégie de **coopération nationale et internationale**, explique le Conseil fédéral. A l'intérieur du pays, la conduite stratégique est effectuée par le Conseil fédéral au niveau de la Confédération et au niveau des cantons par les gouvernements cantonaux. L'organisation de défense générale est remplacée par une coopération globale et souple en matière de sécurité. Confédération, cantons, communes et organisations privées sont intégrés dans le dispositif et un Organe de direction pour la sécurité (ODS) sera institué pour garantir une coordination optimale. Cet organe d'état-major sera chargé des travaux préparatoires du Conseil fédéral et devra détecter les dangers, élaborer des scénarios, des stratégies et suivre de façon permanente l'évolution de la situation de la sécurité. La création de l'ODS entraînera la suppression du Conseil de la défense, de l'Etat-major de la défense et du groupe de coordination de la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité. A l'étranger, la politique se compose de préférence

de l'engagement préventif, mais au besoin également de l'engagement réactif afin de gérer les crises par des actions multinationales collectives coordonnées, de stabiliser des régions agitées et, de manière plus générale, de renforcer réciproquement les mesures de sécurité.

En comparaison du rapport 90, trois **nouvelles tâches stratégiques** sont énumérées selon un ordre de probabilité: la promotion de la paix et la gestion des crises (reconstruction des régions endommagées par la guerre, gestion pacifique des crises internationales), la prévention et la maîtrise des dangers existentiels (catastrophes naturelles et anthropiques, perturbations de l'ordre intérieur) et la défense (maintien de la capacité de défendre la souveraineté, le territoire, l'espace aérien et la population). La **neutralité** est maintenue, « mais ne doit pas devenir un obstacle à la sécurité ». RAPOLSEC 2000 met en effet en garde contre un sentiment de sécurité trompeur offert par la neutralité, dans la mesure où les affrontements n'auront sans doute plus lieu entre les Etats, mais à l'intérieur des Etats.

Selon le rapport, l'adhésion de la Suisse à l'**OTAN** n'est actuellement pas nécessaire et celle à l'UE ne poserait pas de problèmes par rapport à la politique de sécurité et au concept de neutralité. Dans cette hypothèse, la Suisse serait, sauf exception, tenue d'appliquer les politiques communes, mais en tant que non-membre de l'OTAN, elle pourrait bénéficier d'un statut de simple observateur à l'UEO (Union de l'Europe occidentale). Quant à l'adhésion à l'**ONU**, elle est jugée favorablement du point de vue de la politique de sécurité. La Suisse ne serait d'ailleurs pas tenue de mettre à disposition des troupes armées.

Pour les militaires, les principales modifications proposées par RAPOLSEC 2000 concernent l'envoi de personnel et de contingents de troupes à l'étranger. L'armée passe aussi d'une stratégie de la dissuasion à une stratégie de la coopération. Le principe d'une armée de milice est maintenu et une nouvelle réduction des effectifs est programmée. Par contre, certaines unités seront placées dans un degré de disponibilité plus élevé en fonction des nouvelles missions. Le mot-clef de cette réorganisation se nomme interopérabilité. A savoir que l'armée doit devenir apte à une coopération multinationale, notamment dans le cadre du Partenariat pour la paix (PPP).

La **protection de la population** (PP) est également touchée par cette réforme. Le Conseil fédéral propose notamment l'intégration de la Protection Civile actuelle dans le nouveau dispositif, l'octroi aux cantons de la compétence d'engagement (la Confédération réglant les questions de base), la possibilité de participer à la gestion des crises dans le cadre du Partenariat pour la Paix, la représentation au sein de l'ODS et le maintien de l'infrastructure de protection (abris). En outre, les sapeurs-pompiers, les services techniques, la voirie, la santé publique et les organisations de sauvetage feront également partie de cette organisation. Concernant **l'approvisionnement économique** du pays, le rapport relève que le sabotage, le terrorisme et les catastrophes naturelles relèguent au second plan l'éventualité d'une guerre ou d'un encerclement. Par conséquent, seules des réserves minimales sont conservées dans le commerce, l'industrie et l'agriculture.

Selon le Conseil fédéral, l'**obligation de servir** (armée ou PP) doit être maintenue. En outre, des possibilités d'effectuer le service militaire en une seule période et d'introduire la notion de soldats contractuels doivent être créées, tout comme la mise en place de composantes professionnelles pour certaines tâches spécifiques. Quant à la répartition des citoyens entre la PP et l'armée, le rapport présente trois variantes qui toutes entraîneraient une révision de la Constitution fédérale. La première maintiendrait une école de recrues pour tous avec par la suite une affectation à la PP ou au service militaire. La deuxième diviserait dès le recrutement les troupes destinées à la PP et celles destinées à l'armée, ceci sans liberté de choix et avec une instruction séparée. La troisième serait similaire à la deuxième, mais avec la liberté du choix pour les individus, sous réserve de la couverture des effectifs dans les deux entités. Pour les deux dernières variantes, l'instruction relative à la PP serait principalement du ressort des cantons. Les femmes ne seront pas touchées par l'obligation de servir, si ce n'est de façon partielle dans le cadre des sapeurs-pompiers, mais leur participation doit être encouragée préconise le rapport. Concernant le **service civil**, le Conseil fédéral pose qu'à l'avenir, sa disponibilité opérationnelle sera faible, sa mise sur pied s'effectuant dans un délai de plusieurs semaines.<sup>37</sup>



## Militärorganisation

BERICHT  
DATUM: 19.06.1981  
CHRISTIAN MEUWLY

Au terme d'une pénible enquête, toute la lumière aurait été faite sur le désordre qui régnait au sein des services de renseignement **avant l'éclatement de l'affaire Bachmann**. Présidé par le radical vaudois Delamuraz, le groupe de travail de la Commission de gestion du National, formé pour compléter les investigations entreprises par la section DMF de ce même organe, a présenté son rapport au début de l'année. Ce document innocent le colonel Bachmann mais ne ménage pas ses aptitudes personnelles. La négligence des supérieurs de cet officier à l'époque des faits y est sévèrement critiquée. Lors du long débat dont le rapport a fait l'objet au National, la gauche s'est déclarée insatisfaite, alors que des réserves confinées au reproche étaient exprimées par la droite radicale, libérale et agrarienne à l'adresse des avocats d'un contrôle parlementaire plus serré des activités de renseignement. Quant au colonel, il a été mis à pied à la fin de 1980, mais n'a pas subi de poursuites, au contraire des subalternes qui avaient dévoilé ses agissements. C'est pourquoi, malgré le nouveau départ pris par le Groupement renseignement et sécurité sous la direction du divisionnaire Petitpierre, l'affaire a laissé un arrière-goût à gauche et dans la presse. Personnage central d'un épisode plus ancien, l'ex-brigadier Jeanmaire, de sa prison, a cherché à provoquer un regain d'attention.<sup>38</sup>

BERICHT  
DATUM: 08.10.1982  
BEAT JUNKER

An dieser alles in allem eher armeefreundlichen Haltung des Publikums änderte sich kaum etwas, als der **Amateur-Spion Schilling sich nun auch vor einem Schweizer Militärgericht verantworten musste**, nachdem er schon 1979 in Österreich verurteilt worden war. Gegen Schillings ehemaligen Chef, den Nachrichtendienst-Obersten Bachmann erhob sich auf Grund von Informationen in einer Wiener Zeitung der Verdacht, er habe seinerzeit ebenfalls für den amerikanischen CIA gearbeitet, doch sah der Bundesrat :in seiner Antwort auf eine Interpellation Carobbio keinen Grund zur Annahme, Bachmann sei ein Doppelagent gewesen.<sup>39</sup>

BERICHT  
DATUM: 01.12.1998  
FRANÇOIS HUGUENET

Sous la présidence de l'ancien ambassadeur Edouard Brunner, **la Commission d'étude pour les questions stratégiques a remis un rapport** qui analyse la nouvelle donne mondiale en matière de menaces pour la sécurité de la Suisse et propose des solutions pour adapter sa politique en la matière. Ce rapport est le **prélude à la nouvelle réforme de l'armée** qui prendra le nom d'armée «XXI» et devrait débiter au plus tôt en 2003. Pour ce qui est de la **situation géostratégique**, le Commission Brunner pose que la Suisse se trouve dorénavant dans un espace élargi de sécurité, contrairement à une dizaine d'années plus tôt et qu'elle n'en a pas encore pris pleinement conscience. Même si des foyers d'instabilité subsistent non loin du territoire helvétique comme dans les Balkans, le rapport considère comme peu prévisible une situation militaire classique ayant des conséquences directes pour la Suisse, si ce n'est sous la forme de dysfonctionnements économiques, sociaux ou démographiques. A propos des **menaces**, des dangers nouveaux et des moyens d'y faire face, la Commission dresse d'abord le constat que selon toute vraisemblance, les Etats entourant la Suisse n'entreront plus en conflit armé entre eux et n'attaqueront pas la Suisse. L'hypothèse d'un échec total de l'intégration européenne ne pourrait en aucun cas survenir de manière imprévisible et soudaine. Aussi, c'est en contribuant à renforcer cette dynamique que la Confédération peut le mieux protéger ses intérêts. La Commission Brunner prend également acte du fait que cette fin de siècle est marquée par une forte tendance des pays démocratiques à collaborer afin d'assurer la paix à long terme. Elle recommande ainsi que la Suisse dépasse ses vieilles réticences face à tout engagement international, et qu'elle s'engage plus intensément dans la coopération, surtout dans les domaines de l'instruction, de la technologie et de la politique de sécurité. Elle suggère de mettre un accent particulier sur les secteurs de l'exploration par satellites, de la surveillance de l'espace aérien et du renseignement. Concernant la sécurité intérieure, la Commission met en évidence également des insuffisances dans la coopération internationale et par conséquent recommande de trouver des modalités permettant de se rapprocher de l'espace de sécurité européen. Selon le rapport, la Suisse est donc puissamment armée face à des périls devenus improbables et démunie face aux dangers véritables. C'est pourquoi il lui est préconisé **d'adapter les effectifs et l'équipement aux nouvelles priorités** du moment, tout en conservant cependant un savoir-faire militaire et industriel pouvant être réactivé en cas de besoin. Il s'agirait par exemple d'étudier la possibilité d'attaques ciblées de missiles provenant de pays lointains. Par ailleurs, la Commission montre que les formes que peuvent prendre les menaces n'ont pas toutes des réponses militaires. Ainsi en va-

t-il des catastrophes naturelles et technologiques pouvant avoir un impact transfrontalier, du crime organisé, du terrorisme, de la prolifération des armes atomiques, biologiques et chimiques, des pressions internationales, des perturbations dans le domaine de l'informatique, de l'information et de la désinformation ainsi que des désordres, des conflits intérieurs et de la criminalité. Selon l'avis exprimé dans le rapport, il devrait être constitué au sein de l'armée un corps d'intervention capable de gérer le danger d'interventions terroristes lourdes.

Concernant les **migrations**, même si elle reconnaît qu'elles ne constituent pas une menace stratégique à proprement parler, la Commission Brunner recommande d'en atténuer les causes par le biais de l'aide, de la coopération et de l'assistance, mais pose la tradition humanitaire comme devant être maintenue. Toutefois, en cas de situation extraordinaire, les services de la police frontalière devraient être renforcés par l'armée.

Dans le domaine de la **solidarité internationale**, la Commission s'est prononcée pour que la Suisse participe dorénavant plus activement et non plus seulement de façon financière et verbale. A cet effet, elle recommande que soit mis sur pieds un corps suisse de solidarité, capable d'intervenir dans des missions de secours, de paix et d'appui aux civils. Cette unité serait armée pour sa propre défense et disposerait de moyens de transport autonomes. Elle serait incorporée à l'armée. En outre, la commission recommande la création d'un centre de formation opérationnelle pour les activités de déminage.

Quant à la **neutralité armée**, elle doit être adaptée à la lumière des nouvelles réalités, suggère le rapport. Il s'agit de continuer dans la voie suivie jusqu'alors, soit une interprétation souple et pragmatique de ce concept. Ainsi, en aucun cas, la neutralité ne doit devenir un obstacle à des engagements nécessaires pour la sécurité et la dignité de l'Etat. Pour le moins, la collaboration avec l'OTAN dans le cadre du PPP et d'autres formes de coopération doivent être favorisées.

Pour ce qui est des conséquences pour les instruments de la politique de sécurité, la Commission Brunner s'est prononcée pour le **maintien de l'armée de milice**, dont elle reconnaît également la valeur pour la cohésion de l'Etat. Toutefois, elle propose des aménagements de ce système, comme par exemple l'accomplissement de l'obligation de servir en une seule période et la formation d'unités professionnelles pour des tâches spécifiques (corps de solidarité, missions à risques, technologies sophistiquées). Elle recommande également de donner la compétence aux cantons d'organiser la protection civile et d'en réduire fortement les effectifs. L'obligation de servir pourrait être effectuée au sein de cette dernière. Autre innovation proposée: la création d'un Conseil de sécurité dépendant directement du président de la Confédération. Cet organe serait à même de prévenir et de gérer les crises et constituerait un instrument réformé du service des renseignements. Enfin, le rapport Brunner conclut en signifiant qu'une défense efficace passe par la conviction des citoyens et que par conséquent, il faut définir une ligne qui soit claire, susceptible de recueillir une plaine adhésion.<sup>40</sup>

BERICHT  
DATUM: 14.04.2021  
DIANE PORCELLANA

Le Conseil fédéral soumet à consultation – jusqu'au 18 août – son nouveau **rapport sur la politique de sécurité de la Suisse**, lequel détaille les intérêts et les objectifs de la politique sécuritaire pour les années à venir. Le Conseil fédéral a décidé de procéder à des adaptations, face au contexte international en mutation et à l'apparition de nouvelles menaces. Neuf objectifs sont fixés dans le rapport: renforcer continuellement la détection précoce de menaces, de dangers et de crises; renforcer la coopération internationale, la stabilité et la sécurité; mettre davantage l'accent sur la gestion des conflits hybrides; encourager la formation libre et non biaisée de l'opinion; renforcer la protection contre les cybermenaces; enrayer le terrorisme, l'extrémisme violent, la criminalité organisée et d'autres formes de criminalité transnationale; renforcer la résilience et la sécurité de l'approvisionnement lors de crises internationales; améliorer la protection en cas de catastrophes et de situations d'urgence ainsi que la capacité de régénération et renforcer la collaboration entre les autorités et les organes de gestion des crises. Pour chacun de ces objectifs, le rapport expose les mesures spécifiques à introduire. Le précédent rapport remontant en 2016, le rapport sur la politique de sécurité sera par la suite publié une fois par législature. Le présent rapport sera soumis à l'Assemblée fédérale d'ici la fin de l'année.<sup>41</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 14.11.2000  
FRANÇOIS BARRAS

## Ausrüstung und Beschaffung

En réponse au postulat Haering (ps, ZH) de 1999 qui invitait le Conseil fédéral à présenter en détail les données statistiques, les objectifs et les instruments mis en œuvre dans son engagement en faveur du désarmement, **le Conseil fédéral a rendu public un rapport sur la politique de maîtrise des armements et de désarmement de la Suisse 2000**. Celui-ci propose une analyse géopolitique globale des forces en présence, notamment le redéploiement des armes de destruction massive suite à la disparition des deux blocs traditionnels de la Guerre Froide. Le rapport met l'accent sur la coopération inter-étatique et le partenariat en matière de sécurité. D'un panorama très complet, il reprend les grandes lignes des recommandations et orientations émises dans le cadre de RAPOLSEC 2000.<sup>42</sup>

## Infrastruktur und Lebensraum

### Verkehr und Kommunikation

#### Strassenverkehr

**BERICHT**  
DATUM: 31.03.2021  
BERNADETTE FLÜCKIGER

Der Bundesrat veröffentlichte Ende März 2021 einen Bericht in Erfüllung des Postulates Aebischer (sp, BE) «**Anpassung der Bussen bei Blaulichtfahrern im Notfalleinsatz**». Um die im Postulat gestellten Fragen zu beantworten, hatte der Bundesrat ein Rechtsgutachten erstellen lassen. Dieses kam zum Schluss, «dass die bestehenden gesetzlichen Grundlagen genügten, damit verhältnismässige Verkehrsregelverletzungen von Führerinnen und Führern von Dienstfahrzeugen im Notfalleinsatz nicht bestraft würden und auch kein Führerausweisentzug erfolge». Lediglich beim so genannten «Rasertatbestand» hätten die Gerichte das Mindeststrafmass bislang grundsätzlich nicht unterschritten. Daher möchte der Bundesrat dieses Thema im Rahmen der anstehenden Teilrevision des Strassenverkehrsgesetzes aufgreifen. Gemäss Vorschlag des Bundesrates soll bei einer grossen Tempolimitüberschreitung nicht mehr automatisch ein Delikt wegen Raserei vorliegen; die Gerichte müssten dies im Einzelfall entscheiden können. Zudem dürfe der Rasertatbestand nicht zur Anwendung kommen, wenn kein hohes Risiko eines gravierenden Unfalls vorlag oder wenn die Tempoüberschreitung auf Fahrlässigkeit zurückgeführt werden kann. Auch soll bei einem festgestellten Rasertatbestand keine Mindestfreiheitsstrafe mehr verhängt werden. Schliesslich werde bei der SVG-Teilrevision auch vorgeschlagen, dass die zuständigen Instanzen bei der Beurteilung von grundlegenden Verkehrsübertretungen im Rahmen von Einsätzen in jedem Fall eine Strafmilderung vorsehen sollen, damit der besonderen Lage bei Blaulichtfahrten Rechnung getragen werden könne.<sup>43</sup>

## Sozialpolitik

### Soziale Gruppen

#### Migrationspolitik

**BERICHT**  
DATUM: 30.04.2021  
VIKTORIA KIPFER

Ende November 2020 publizierte der Bundesrat in Erfüllung eines Postulats Rickli (svp, ZH) einen **Bericht über die Massnahmen gegen die weibliche Genitalverstümmelung**. In diesem Bericht wird unter anderem hervorgehoben, dass es unklar sei, ob und in welchem Ausmass weibliche Genitalverstümmelung in der Schweiz stattfindet. Die Forderung nach einer diesbezüglichen Verschärfung des Strafrechts lehnte die Regierung ab. Während sie die Wichtigkeit des expliziten Straftatbestandes der weiblichen Genitalverstümmelung (Art. 124 StGB) aus dem Jahre 2012 hervorhob, betonte sie, dass ein erhöhtes Mass an strafrechtlicher Verfolgung gesundheitliche Konsequenzen für Betroffene mit sich ziehen könne. Denn diese nähmen unter Umständen aus Angst vor Strafen keine medizinische Versorgung in Anspruch. Des Weiteren verfüge die Schweiz bereits über eine hinreichende Strafverfolgung bei weiblicher Genitalverstümmelung, welche gar weiter gehe als bei anderen europäischen Migrationszielstaaten. Zudem betonte der Bundesrat, dass die weibliche Genitalverstümmelung oftmals eng an ein entsprechendes Wertesystem gekoppelt sei und deshalb eine Revision des Strafrechts alleine nicht zu einem Umdenken der Betroffenen führen könne.

Stattdessen empfahl er, sich vermehrt auf die Präventionsarbeit innerhalb betroffener Migrationsgruppen zu fokussieren. Dies sehe unter anderem die Sensibilisierung bestimmter Berufsgruppen vor, die mit potenziell bedrohten Frauen und Mädchen in

Kontakt kommen, und verlange insbesondere nach interdisziplinärer Zusammenarbeit der Behörden. Des Weiteren sah der Bundesrat eine «bedarfsgerechte medizinische Versorgung der betroffenen Mädchen und Frauen» in Form von Folgebehandlungen nach einer Genitalverstümmelung vor.

Ende April 2021 beriet die RK-NR die **Harmonisierung der Strafrahmen** (BRG 18.043) zu Ende und befürwortete die Revision in der Gesamtabstimmung mit 16 zu 7 Stimmen (1 Enthaltung). Während den Beratungen kam die Kommissionsmehrheit unter Kenntnissnahme des Berichts des Bundesrats zum Schluss, dass der bestehende Tatbestand der weiblichen Genitalverstümmelung momentan keiner Veränderung bedarf.<sup>44</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 10.06.2021  
MARLÈNE GERBER

Im Rahmen der Beratungen zum Bericht über Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte im Jahr 2020 **schrieb** der Nationalrat in der Sommersession 2021 ein Postulat Rickli (svp, ZH) **als erfüllt ab**, das einen **Bericht über Massnahmen gegen die weibliche Genitalverstümmelung** gefordert hatte. Ein entsprechender Bericht war im November 2020 erschienen.<sup>45</sup>

### Familienpolitik

Der Bundesrat veröffentlichte im Dezember 2020 in Erfüllung des Postulats Ruiz (sp, VD) einen Bericht über **illegale Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka**. Unter anderem wurde die ZHAW im Rahmen des Postulats Ruiz damit beauftragt, eine historische Analyse und Aufarbeitung der Adoptionen aus Sri Lanka zwischen 1973 und 1997 durchzuführen. In diesem Zeitraum wurde rund 950 Kindern aus Sri Lanka eine Einreisebewilligung erteilt, während zwischen 1979 und 1997 881 Kinder mit sri-lankischer Staatsbürgerschaft in der Schweiz adoptiert wurden. 1981 kamen jedoch erste Zweifel an der Rechtmässigkeit dieser Adoptionen auf, als die Schweizer Botschaft in Colombo die Bundesbehörden mit sri-lankischen Zeitungsartikeln, die rund 90 Prozent der ausländischen Adoptionen als rechtswidrig einstufen, konfrontierte. Diese rechtswidrigen Praktiken umfassten unter anderem fehlende oder gefälschte Dokumente der adoptierten Kinder, die Kommerzialisierung von Adoptionen durch Vermittlungsstellen und die Ausbeutung armer Frauen in Sri Lanka. Diese Erkenntnisse führten jedoch nicht zu einem Stopp von Adoptionen aus Sri Lanka in die Schweiz; stattdessen wurden Weisungen erlassen und Bundesverordnungen revidiert. Des Weiteren widmete sich der Bundesrat im Bericht der Herkunftssuche betroffener Personen. Hier bestehe weiterhin grosser Handlungsbedarf in der Schweiz, da sich die Suche nach der eigenen Herkunft im Falle von Adoptierten aus Sri Lanka oft als langwierig und kostspielig herausstelle. Insbesondere die Kooperation zwischen Schweizer und ausländischen Behörden sowie familiären Akteuren sei sehr komplex und liesse viele Herkunftssuchen scheitern. Als Gegenmassnahme werde fortan eine Arbeitsgruppe adoptierte Personen bei ihrer Herkunftssuche unterstützen. Zuletzt sprach sich der Bundesrat für eine konsequentere Politik zu internationalen Adoptionen in die Schweiz aus. Um künftig Umstände wie in den 1980er Jahren zu vermeiden, schlug der Bundesrat unter anderem eine Beschränkung der Herkunftsländer, aus denen Kinder adoptiert werden können, oder eine Revision des betreffenden Kapitels des IPRG vor. Des Weiteren solle eine Expertengruppe das Schweizer Adoptionssystem genauer untersuchen und auch allfällige Gesetzesreformen entwickeln.<sup>46</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 11.12.2020  
VIKTORIA KIPFER

1) APS-Zeitungsanalyse 2019 – Rechtsordnung

2) APS-Zeitungsanalyse 2020 – Rechtsordnung

3) APS-Zeitungsanalyse 2021 – Rechtsordnung

4) BBI, 1977, III, S. 726 ff.

5) Geschäftsbericht Bundesrat, 1977, S. 149; Presse vom 18.06., 20.06., 21.06.77; TA, 12.02., 11.03.77; TLM, 204, 23.07.77; TAM, 08.10.77; Berner Tagblatt, 19.01.77

6) AB NR, 1978, S. 189 ff.; AB SR, 1978, S. 66 ff.; BaZ, 01.03.78; Bund, 01.03.78; LNN, 04.03.78; NZZ, 04.02., 07.02.78; TA, 21.09.78

7) Bericht BR vom 25.5.16; NZZ, 26.5.16

8) Milic, Thomas und Daniel Kübler (2016). VOTO-Studie zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 25. September 2016

9) Medienmitteilung Bundesrat vom 26.04.2017; NCS Bericht Wirksamkeitsüberprüfung

10) AB NR, 2018, S. 1240 ff.; AB SR, 2018, S. 349 f.; BBI, 2018, S. 21 ff.

11) Bericht GPDel vom 2.11.20; Medienmitteilung GPDel vom 10.11.20; AZ, CdT, Lib, NZZ, TA, 11.11.20

12) Bericht BR vom 17.9.21

13) Bund, 19.4. und 29.4.94; TA, 19.4. und 10.5.94; 24 Heures, 19.4.94; BaZ, 27.4., 29.4. und 16.5.94; NZZ, 10.6.94.

14) NZZ, 16.7., 17.10.14.

15) Bericht des Bundesrates vom 28.1.15; Medienmitteilung des Bundesrates vom 28.1.15

16) AB NR, 2016, S. 912 ff.; BBI, 2016, S. 2914 ff.; Bericht BR vom 1.7.15

- 17) AB NR, 2017, S. 1022 ff.; BBl, 2017, S. 2886 f.; Weber et al. (2015). Evaluation des Opferhilfegesetzes.
- 18) Bericht zur Mo. 16.3002; Medienmitteilung BJ vom 20.11.18; TA, 21.11.18
- 19) Bericht GPK-SR vom 27.8.19; Bericht PVK vom 14.2.19; Medienmitteilung GPK-SR vom 30.8.19; TG, 31.8.19
- 20) Bericht BR vom 25.11.20; Medienmitteilung EJPD vom 25.11.20
- 21) Bericht CPT und Stellungnahme BR vom 17.6.16; Medienmitteilung BR vom 23.6.16; AZ, 8.4.16; So-Bli, 18.9.16; SGT, 18.10.16
- 22) Bericht BR vom 10.12.21; Medienmitteilung BR vom 10.12.21
- 23) BBl, 2003, S. 1832 ff.
- 24) AB NR, 2013, S. 887 ff.; BBl, 2012, S. 4459 ff.
- 25) Lagebericht 2014 des NDB.pdf; Medienmitteilung VBS vom 5.5.14
- 26) Bericht BR vom 13.1.21; Medienmitteilung BR vom 13.1.21
- 27) AB SR, 2015, S. 355; BBl, 2015, S. 3138; Geschäftsbericht des Bundesrates 2015, S. 186
- 28) FF, 2001, p. 215 ss.; BO CN, 2001, p. 147 ss.; BO CE, 2001, p. 30 ss.; communiqué du 14.2.01 de l'Office fédéral de la justice.
- 29) BO CN, 2022, p. 264 ss.; BO CN, 2022, p. 268 ss.; FF, 2021, 2895
- 30) ASMZ, 1973, no 4, p. 170 ss.; ASMZ, 1973, no 8, p. 388 ss.; FF, 1973, II, p. 103 ss.; Profil, 1973, no 52, p. 100 ss.; Profil, 1973, no 52, p. 155 s.; Profil, 1973, no 52, p. 174 ss.; Savon (1974). L'Institut suisse pour l'étude des conflits et le maintien de la paix.
- 31) AB NR, 1980, S. 65 ff.; AB NR, 1980, S. 92 ff.; AB SR, 1980, S. 139 ff.; TW, 07.03.80; NZZ, 03.04.80; Vat., 07.01.80; TA, 14.01.80; Ww, 16.01.80; Lib., 24.01.80; BaZ, 28.02.80; 24 Heures, 29.02.80
- 32) BO CN, 1981, p. 1503; TA, 30.01.81; NZZ, 13.02., 14.11.81; BaZ, 08.05., 09.05.81; Bund, 11.08.81; TA, 01.09.81
- 33) BO CE, 1990, p. 745 ss.; BO CN, 1984, p. 1420; BO CN, 1990, p. 2433; Délib. Ass. féd., 1990, III, p. 56; FF, 1990, III, p. 794 ss.; TA, 28.4.90; NZZ, 2.5.90; JdG, 5.5.90; SN, 20.7.90; L'Hebdo, 29.3.90; DP, 996, 24.5. et 998, 7.6.90.
- 34) Presse du 11.10.90.
- 35) BO CN, 1991, p. 903 ss.; BO CN, 1991, p. 934 ss.; NZZ, 8.2.91; presse du 20.4., 1.6., 5.6. et 6.6.91.
- 36) BO CE, 1991, p. 739 ss.
- 37) FF, 1999, p. 6903 ss.; Presse du 11.6.99.
- 38) BBl, 1981, I, S. 521 ss.; BO CN, 1981, p. 32 ss.; BO CN, 1981, p. 949; Presse du 21.01.81; Ww, 28.01., 25.02.81; BaZ, 04.03.81; LNN, 09.03.81; Bund, 04.03.81; NZZ, 28.03.81; TLM, 07.02., 08.02., 13.03., 14.03., 15.03., 16.03., 17.03.81; Blick, 14.03., 15.03., 16.03., 17.03., 18.03., 19.03., 20.03., 21.03.81; 24 Heures, 17.03.81
- 39) AB NR, 1982, S. 1454 f.; Presse vom 16.06., 17.06.82; BaZ, 25.06., 26.06.82
- 40) LT, 1.12.98.; Rapport de la Commission d'étude pour les questions stratégiques, Berne, 26 février 1998.
- 41) Communiqué de presse CF du 29.4.21; Rapport du CF du 14.4.21; AZ, TA, 30.4.21
- 42) FF, 2000, p. 5068 ss.
- 43) Bericht Bundesrat vom 31.3.21
- 44) Bericht BR vom 25.11.20; Medienmitteilung vom RK-NR vom 30.4.21
- 45) BBl 2021 747 (S. 26)
- 46) Bericht BR vom 11.12.20