

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	<b>18.04.2024</b>
Thema	<b>Keine Einschränkung</b>
Schlagworte	<b>Strafrecht, Innere Sicherheit</b>
Akteure	<b>Zopfi, Mathias (gp/verts, GL) SR/CE</b>
Prozesstypen	<b>Keine Einschränkung</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](http://www.anneepolitique.swiss)

## Beiträge von

Frick, Karin

## Bevorzugte Zitierweise

Frick, Karin 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Strafrecht, Innere Sicherheit, 2020 - 2021*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. [www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), abgerufen am 18.04.2024.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Allgemeine Chronik</b>	1
<b>Grundlagen der Staatsordnung</b>	1
Rechtsordnung	1
Äussere Sicherheit	1
Strafrecht	3
Privatrecht	4
Innere Sicherheit	4

## Abkürzungsverzeichnis

<b>EJPD</b>	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
<b>UVEK</b>	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
<b>VBS</b>	Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
<b>AHV</b>	Alters- und Hinterlassenenversicherung
<b>SiK-SR</b>	Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates
<b>RK-SR</b>	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
<b>SiK-NR</b>	Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates
<b>EMRK</b>	Europäische Menschenrechtskonvention
<b>StGB</b>	Schweizerisches Strafgesetzbuch
<b>SVG</b>	Strassenverkehrsgesetz
<b>DNA</b>	Desoxyribonukleinsäure (engl.: deoxyribonucleic acid)
<b>IKRK</b>	Internationales Komitee vom Roten Kreuz

---

<b>DFJP</b>	Département fédéral de justice et police
<b>DETEC</b>	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
<b>DDPS</b>	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
<b>AVS</b>	Assurance-vieillesse et survivants
<b>CPS-CE</b>	Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats
<b>CAJ-CE</b>	Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats
<b>CPS-CN</b>	Commission de la politique de sécurité du Conseil national
<b>CEDH</b>	Convention européenne des droits de l'homme
<b>CP</b>	Code pénal suisse
<b>LCR</b>	Loi fédérale sur la circulation routière
<b>ADN</b>	Acide désoxyribonucléique
<b>CICR</b>	Comité international de la Croix-Rouge

# Allgemeine Chronik

## Grundlagen der Staatsordnung

### Rechtsordnung

#### Äussere Sicherheit

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 09.03.2020  
KARIN FRICK

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

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

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

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

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

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

In der Gesamtabstimmung nahm die kleine Kammer die gegenüber dem

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

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 25.09.2020  
KARIN FRICK

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

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

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

Da sich die beiden Räte nun in beiden Streitpunkten einen Schritt näher gekommen waren, unterstützte die SiK-SR die vorliegende «Einigungsver»ion», wie Kommissionssprecher Daniel Jositsch (sp, ZH) erklärte. Sie beantragte ihrem Rat, beide Differenzen auszuräumen, was dieser dann auch stillschweigend tat. In den **Schlussabstimmungen** wurde der Bundesbeschluss vom Nationalrat mit 128 zu 34 Stimmen bei 34 Enthaltungen und vom Ständerat mit 37 zu 5 Stimmen bei 2 Enthaltungen angenommen. Die Fraktionen der SP und der Grünen vertraten damit auch hier konsequent ihren bereits in der Eintretensdebatte geäusserten Standpunkt, für die Einführung des Gesinnungsstrafrechts, die ihrer Ansicht nach mit dem Verbot des Anwerbens, Ausbildens und Reisens im Hinblick auf eine terroristische Straftat erfolge, nicht Hand zu bieten.<sup>2</sup>

## Strafrecht

In der Herbstsession 2021 begann der Ständerat mit der **Differenzbereinigung bei der Harmonisierung der Strafrahmen**. Dabei schloss er sich in zwei umstrittenen Punkten dem Nationalrat an. Einerseits verzichtete die Ständekammer nun darauf, den Wortlaut von Art. 42 StGB anzupassen, sodass bei Ersttäterinnen und Ersttätern mit günstiger Prognose weiterhin «in der Regel» eine **bedingte Strafe** verhängt wird und nicht nur verhängt werden «kann». Die Kommissionsminderheit hätte mit der Änderung den Entscheidungsspielraum für das Gericht vergrössern wollen, wie deren Vertreter Stefan Engler (mitte, GR) erklärte. Die Mehrheit beantragte, dem Nationalrat zu folgen und beim geltenden Recht zu bleiben, weil damit eine Anpassung von 2007 rückgängig gemacht würde, «obwohl die damalige Praxis betreffend Ersttäter mit der gleichen Begründung wie heute kritisiert wurde», wie Bundesrätin Karin Keller-Sutter anmerkte. Mit der Kann-Bestimmung schriebe man nur wieder etwas ins Gesetz, «was schon damals nicht so funktioniert hat, wie Sie es sich wünschen», kritisierte auch Mathias Zopfi (gp, GL). Der Entscheid, die Änderung fallen zu lassen, fiel bei 20 zu 20 Stimmen mit Stichentscheid des Ratspräsidenten Alex Kuprecht (svp, SZ).

Andererseits stimmte der Ständerat mit 33 zu 7 Stimmen bei einer Enthaltung dem Beschluss seiner Schwesterkammer zu, im sogenannten **Raserartikel** (Art. 90 Abs. SVG) die Mindeststrafe zu streichen. Dass bei Raserdelikten immer eine Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr, wenngleich möglicherweise bedingt, ausgesprochen werden müsse, sei im Vergleich zu anderen Strafrahmen unverhältnismässig. Selbst bei Vergewaltigungen seien kürzere Strafen möglich, und beim Raserdelikt werde allein die Gefährdung anderer geahndet, ohne dass es zu einem Unfall mit Verletzten oder Toten gekommen sei, so die Argumente für die Abschaffung der Mindeststrafe. EJPD-Vorsteherin Karin Keller-Sutter zeigte sich mit der Begründung einverstanden und erklärte, der Bundesrat schlage mit der Revision des SVG ebendiese Änderung vor. Sie hatte den Ständerat allerdings vergebens gebeten, jener vom UVEK erarbeiteten Vorlage nicht vorzugreifen und die Änderung dort vorzunehmen anstatt bei der Strafrahmenharmonisierung.

Ebenfalls übernahm die Kantonskammer das Konzept des Nationalrates, das bei **Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte** aus einem zusammengerotteten Haufen heraus zwischen Gewalt an Personen und Gewalt an Sachen unterscheidet. Wer aus einer Zusammenrottung heraus Gewalt an Personen verübt, wird künftig mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu drei Jahren bestraft. Geldstrafen sind nur noch bei Gewalt an Sachen möglich, wobei auch hier die Mindeststrafe auf 90 Tagessätze angehoben wurde (bisher 30). Fest hielt der Ständerat indessen an seinem Beschluss, dass bei Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte – unabhängig von einer Zusammenrottung – grundsätzlich eine Freiheitsstrafe auszusprechen sei und Geldstrafen nur noch in Bagatellfällen möglich sein sollen. Der Nationalrat hatte dies abgelehnt.

Für erstaunlich umfangreiche Diskussionen sorgte die **Parallelität von Geld- und Freiheitsstrafen**, also dass eine Mindestgeldstrafe von beispielsweise 30 Tagessätzen auch immer eine Mindestfreiheitsstrafe von 30 Tagen bedeutet. Erstaunlich deshalb, weil sich der Rat bezüglich der Parallelität einig war und nur noch darüber diskutierte, ob dieser Aspekt ausdrücklich ins Gesetz geschrieben werden muss. Der Nationalrat hatte nicht gutgeheissen, dass der Ständerat dies im Gesetz explizit festhalten wollte. Auch Bundesrätin Karin Keller-Sutter sprach sich gegen die entsprechende Ergänzung aus; dies sei «nicht nötig, da solche Zweifel weder in der Praxis noch in der Lehre bestehen». Mit 27 zu 11 Stimmen entschied sich der Ständerat dennoch dafür, diese Parallelität ausdrücklich niederzuschreiben. Der mit der Mehrheit stimmende Andrea Caroni (fdp, AR) wunderte sich denn auch etwas schalkhaft über die intensive Diskussion darüber, «ob man das, worüber man sich ja eigentlich einig ist, jetzt auch ins Gesetz schreiben soll oder nicht». Mit einigen weiteren kleineren Differenzen übergab die Ständekammer das Geschäft wieder an den Nationalrat.<sup>3</sup>

Nachdem die Räte unterschiedliche Urteile über die Unterstützungswürdigkeit der St. Galler Standesinitiative für die **Aufhebung der Verjährungsfrist für die schwersten Verbrechen** gefällt hatten, prüfte die RK-SR das Anliegen im Oktober 2021 zum zweiten Mal. Sie blieb bei ihrem Standpunkt und empfahl die Initiative mit 8 zu 5 Stimmen ein zweites Mal zur Ablehnung, während die Minderheit wiederum Folgegebe beantragte. Im Ständeratsplenum in der Wintersession 2021 schloss Minderheitssprecher Daniel Jositsch (sp, ZH) sein Votum mit der Feststellung, dass die Zeit heute auf der Seite der Mörderinnen und Mörder sei; die Standesinitiative wolle dagegen, dass die Zeit auf der Seite der Opfer sei. Auf der Gegenseite argumentierte Beat Rieder (mitte, VS), es sei ein «Märchen, dass Cold Cases nach dreissig, vierzig Jahren aufgeklärt werden könnten».

Mathias Zopfi (gp, GL) fügte an, es sei fast unmöglich, nach so langer Zeit einen Mord zu beweisen, weil es für die Qualifizierung einer Tötung als Mord eine Absicht, ein Motiv brauche, was mit einer DNA-Spur nicht nachgewiesen werden könne. Am Ende einer engagierten Debatte **gab die Ständekammer** der Ständesinitiative mit 21 zu 20 Stimmen **knapp Folge**. Die zuständige Kommission wird nun eine entsprechende Gesetzesvorlage ausarbeiten.<sup>4</sup>

## Privatrecht

**MOTION**  
DATUM: 16.12.2021  
KARIN FRICK

Mittels Motion verlangte Ständerat Thomas Minder (parteilos, SH), dass **Namensänderungen für Personen mit Landesverweis verunmöglicht** werden sollen. Die Möglichkeit zur Namensänderung werde von verurteilten Straftäterinnen und Straftätern genutzt, um sich wieder eine «reine Weste» zu geben. Bei Personen mit Landesverweis sei das Argument, die Namensänderung sei notwendig, um die Resozialisierung in der Gesellschaft zu ermöglichen, allerdings nicht anwendbar. Sie müssten die Schweiz ohnehin verlassen, weshalb in solchen Fällen das öffentliche Sicherheitsinteresse höher zu gewichten sei als das individuelle Interesse der verurteilten Person, begründete der Motionär sein Anliegen. Der Bundesrat zeigte sich in seiner Stellungnahme bereit, das Anliegen «unter dem Vorbehalt der Wahrung der Grundrechte der betroffenen Person» umzusetzen, und beantragte die Motion zur Annahme.

Im Ständerat wurde der Vorstoss in der Wintersession 2021 vor allem vor dem Hintergrund diskutiert, dass die Schaffhauser Behörden dem verurteilten und mit Landesverweis belegten Dschihadisten Osama M. eine Namensänderung bewilligt hatten, wie Motionär Minder schilderte. Sein Schaffhauser Ratskollege Hannes Germann (svp, SH) erklärte weiter, dass es so «einem Mann mit äusserst grossem Gefährdungspotenzial [...] beinahe gelungen [wäre], eine neue Identität zu bekommen», da er «im Strafregister [fast] irgendwo zwischen Stuhl und Bank verschwinden» wäre. Der Staat müsse künftig vermeiden, dass es zu einem solchen «Fast-Super-GAU» kommen könne, appellierte er an die anwesende Bundesrätin Karin Keller-Sutter.

Die Grüne Ständerätin Lisa Mazzone (gp, GE) beantragte die Ablehnung der Motion. Sie warnte davor, aufgrund eines Einzelfalls zu legiferieren, und betonte, dass sie nicht einsehe, weshalb in dieser Frage zwischen Verurteilten mit und ohne Landesverweis unterschieden werden sollte; eine solche Ungleichbehandlung sei nicht gerechtfertigt und verletze den Verfassungsgrundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz. Wenn es tatsächlich ein Problem sei, dass ein Strafregistereintrag «bei einem Namenswechsel einfach verschwinden kann», dann sei das nicht nur bei Personen mit Landesverweis ein Problem, pflichtete Mathias Zopfi (gp, GL) seiner Fraktionskollegin bei.

Bundesrätin Karin Keller-Sutter bekräftigte den Willen des Bundesrates, die geforderte Anpassung vorzunehmen, unter dem Aspekt der öffentlichen Sicherheit: «Wenn jemand unter einer neu angenommenen Identität eine Gefährdung darstellt, dann ist das eine Gefährdung zu viel.» Mit 28 zu 13 Stimmen bei 2 Enthaltungen nahm die Ständekammer die Motion an.<sup>5</sup>

## Innere Sicherheit

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 09.03.2020  
KARIN FRICK

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

Beim Hausarrest, der als ultima ratio dienen soll, wenn andere, mildere präventiv-polizeiliche Massnahmen wie ein Kontakt- oder Rayonverbot nicht gewirkt haben, sah der Entwurf des Bundesrates die Möglichkeit zur Gewährung von Ausnahmen aus medizinischen Gründen, zu Erwerbs- und Bildungszwecken, zur Ausübung der Glaubensfreiheit und zur Wahrnehmung von familiären Verpflichtungen vor. Während die grosse Mehrheit der konsultierten RK-SR dieses Konzept unterstützte hatte, beantragte die Mehrheit der vorberatenden SiK-SR die Streichung aller Ausnahmegründe bis auf die medizinischen Gründe. Sie wollte der Öffentlichkeit den bestmöglichen Schutz vor gefährlichen Personen bieten, denn Hausarrest komme überhaupt erst in Frage, wenn von einer Person eine konkrete Gefahr ausgehe und diese gegen mildere Massnahmen bereits verstossen habe. Eine Minderheit Dittli (fdp,

UR) beantragte hingegen, bei der bundesrätlichen Version zu bleiben, da Ausnahmen einerseits nur aus wichtigen Gründen gewährt werden könnten und somit kein genereller Anspruch darauf bestehe und da andererseits der Verzicht auf diese Möglichkeiten den Hausarrest einer Präventivhaft sehr nahe kommen lasse, was im Hinblick auf die EMRK problematisch wäre. Bundesrätin Karin Keller-Sutter betonte, dass der Hausarrest, um die Verhältnismässigkeit zu wahren, die Kontakte zur Aussenwelt und das soziale Leben nicht unnötig einschränken dürfe und dass sie überdies durch die Ausnahmen keine Sicherheitslücken befürchte. Weiter sah der Entwurf des Bundesrates vor, den Hausarrest auf maximal neun Monate zu begrenzen, was auch eine Minderheit Juillard (cvp, JU) so handhaben wollte. Die Kommissionmehrheit schlug ihrem Rat stattdessen eine unbegrenzte Verlängerungsmöglichkeit vor, mit dem Argument, die Massnahme müsse so lange aufrechterhalten werden können, bis die betroffene Person nicht mehr gefährlich sei. Justizministerin Keller-Sutter erachtete die unbefristete Dauer jedoch als nicht verhältnismässig und wahrscheinlich auch nicht EMRK-konform. In beiden Fragen folgte die Ratsmehrheit schliesslich den Minderheitsanträgen und liess es beim bundesrätlichen Entwurf bewenden.

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

In den grossen Streitpunkten auf der Linie des Bundesrates verbleibend hiess der Ständerat die Vorlage in der Gesamtabstimmung mit 35 zu 5 Stimmen bei 2 Enthaltungen gut und stimmte der Abschreibung diverser Vorstösse stillschweigend zu.<sup>6</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 18.06.2020  
KARIN FRICK

In der Sommersession 2020 stimmte der Ständerat als **Erstrat** dem **Vorläuferstoffgesetz** zu, mit dem der Zugang für Privatpersonen zu bestimmten chemischen Substanzen erschwert werden soll, die sich zur Herstellung von Sprengstoff eignen. Die vorberatende SiK-SR hatte im Frühling Vertretungen des Schweizerischen Drogistenverbandes, von PharmaSuisse und der Kanton angehört und war mehrheitlich zum Schluss gekommen, dass das Gesetz nur kleine Einschränkungen mit sich bringe, die sich für den Sicherheitsgewinn allemal lohnten. Eine Minderheit Salzmann (svp, BE) beantragte dem Rat indes Nichteintreten, weil damit alle Privatkäufer der einschlägigen Stoffe unter Generalverdacht gestellt und die Verkaufsstellen administrativ unnötig belastet würden. Kommissionssprecher Matthias Zopfi (gp, GL) argumentierte vor dem Ratsplenum dagegen für das Gesetz, weil ohnehin nur wenige Privatpersonen die als Vorläuferstoffe definierten Substanzen in den bewilligungspflichtigen Mengen und/oder Konzentrationen kauften. Zudem würden nicht nur terroristische, sondern auch andere Straftaten – beispielsweise die Sprengung von Bankomaten – erschwert und letztlich auch Unfälle mit selbst hergestellten Sprengstoffen verhindert. Mit 35 zu 8 Stimmen bei 2 Enthaltungen folgte die Kantonskammer ihrer Kommissionmehrheit und trat auf die Vorlage ein. Als einzige Änderung beantragte die Kommission einstimmig, zusätzlich zu den drei vom Bundesrat vorgesehenen Kategorien des freien Zugangs, der Bewilligungspflicht und des Verbots als Zwischenstufe den Zugang über den Fachhandel einzufügen. Damit sollen hochkonzentrierte Stoffe in kleinen Mengen weiterhin ohne Bewilligung erworben werden können, allerdings nur im Fachhandel, d.h. insbesondere in Apotheken und Drogerien. Der Bundesrat unterstützte diese Anpassung, worauf sie der Ständerat stillschweigend guthiess. In der Gesamtabstimmung nahm er den Entwurf mit 34 zu 7 Stimmen bei 2 Enthaltungen an.<sup>7</sup>

Nachdem der Nationalrat im zweiten Anlauf im Sommer 2020 doch noch auf das Geschäft eingetreten war, widmeten sich die eidgenössischen Räte in der Herbstsession der **Differenzbereinigung beim Informationssicherheitsgesetz**. Der Ständerat, der als Erstes an der Reihe war, zeigte sich in zwei Punkten nicht bereit, den Beschlüssen des Nationalrats zu folgen. Mit stillschweigender Zustimmung strich er erstens den von der Volkskammer eingefügten Absatz, dass der Bundesrat seine Ziele und die Kosten für die Informationssicherheit zwingend den sicherheitspolitischen Kommissionen zur Konsultation vorlegen muss, wieder aus dem Gesetz. Nach Ansicht der SiK-SR war diese Bestimmung überflüssig, was auch Bundesrätin Viola Amherd bekräftigte: Die Fachkommissionen könnten wie die Finanzkommission und die Finanzdelegation jederzeit verlangen, dass sie zu einem Thema konsultiert würden, und dieser Forderung werde immer nachgekommen. Zweitens hielt die Kantonskammer an ihrem Beschluss fest, dass die AHV-Nummer systematisch zur Personenidentifikation im Rahmen des Informationssicherheitsgesetzes verwendet werden darf. Eine Minderheit Zopfi (gp, GL) hatte beantragt, den Beschluss des Nationalrats zu übernehmen, dass die AHV-Nummer nur vorübergehend zur Erzeugung einer nicht zurückrechenbaren Personennummer verwendet werden darf, unterlag jedoch mit 31 zu 10 Stimmen bei einer Enthaltung klar. VBS-Vorsteherin Viola Amherd hatte dem Rat in Erinnerung gerufen, dass er im Juni der Änderung des AHV-Gesetzes zugestimmt habe, das den Behörden generell die systematische Verwendung der AHV-Nummer erlaube; es mache darum keinen Sinn, hier jetzt eine andere Regelung festzuschreiben. In den übrigen, redaktionellen Differenzen schloss sich der Ständerat stillschweigend dem Nationalrat an.

Die zwei vom Ständerat aufrechterhaltenen Differenzen waren anschliessend im Nationalrat hochumstritten. Während die Mehrheit der SiK-NR sich bereit erklärte, auf die ausdrückliche Erwähnung der Konsultationspflicht des Bundesrates zu verzichten, beantragte eine Minderheit Hurter (svp, SH) deren Beibehaltung. Es handle sich dabei um eine «Notbremse», um zu verhindern, dass die Kosten aus dem Ruder laufen, und er verstehe nicht, so Hurter, «warum Sie sich weigern, Informationen zu erhalten». Abgesehen von der geschlossenen SVP-Fraktion und drei Abweichlern aus der Mitte hielt die grosse Kammer diesen Passus jedoch für unnötig und strich ihn endgültig aus dem Gesetz. Während sich eine Minderheit Riniker (fdp, AG) für die systematische Verwendung der AHV-Nummer und damit die Bereinigung auch dieser Differenz starkmachte, wollte die Kommissionsmehrheit am Beschluss festhalten, dass die AHV-Nummer nur einmalig zur Erzeugung einer nicht zurückrechenbaren Identifikationsnummer verwendet werden darf und aus Gründen des Datenschutzes nachher gelöscht werden muss. Die Grundsatzfrage der systematischen Verwendung der AHV-Nummer durch alle Behörden solle im Rahmen der entsprechenden Revision des AHV-Gesetzes geklärt und nicht bereits hier vorweggenommen werden, argumentierte etwa Grünen-Sprecher Balthasar Glättli (gp, ZH). Äusserst knapp mit 90 zu 87 Stimmen bei 9 Enthaltungen erhielt die grosse Kammer diese Differenz aufrecht, womit sich der Ständerat noch einmal damit befassen muss.<sup>8</sup>

Im Rahmen der **Differenzbereinigung zum Informationssicherheitsgesetz (ISG)** befasste sich der Ständerat in der Wintersession 2020 abermals mit der Frage, ob zur Personenidentifikation im Zusammenhang mit dem ISG die AHV-Nummer verwendet werden darf. Schon in der ersten Beratung im Dezember 2017 hatte der Ständerat die systematische Verwendung der AHV-Nummer im ISG festschreiben wollen – ein Entscheid, der vom Nationalrat seither zweimal wieder umgestossen worden war, zuletzt im September 2020, jedoch nur noch mit sehr knapper Mehrheit. Eine Minderheit Zopfi (gp, GL) beantragte im Ständerat erneut, aus Datenschutzgründen auf die direkte Verwendung der AHV-Nummer zu verzichten und stattdessen eine aus der AHV-Nummer abgeleitete Identifikationsnummer zu verwenden. Mit 30 zu 10 Stimmen bei einer Enthaltung hielt der Ständerat jedoch an seinem Beschluss fest, die Nutzung der AHV-Nummer als Identifikator zu erlauben. Die gleiche Konstellation – die Kommissionsmehrheit beantragte Zustimmung zur Verwendung der AHV-Nummer, eine Minderheit Porchet (gp, VD) deren Ablehnung – zeigte sich daraufhin auch im Nationalrat. Nachdem dieser aber zwei Tage zuvor der Revision des AHV-Gesetzes zugestimmt hatte, das neu allen Behörden die systematische Verwendung der AHV-Nummer als Identifikator erlaubt, machte eine andere Entscheidung beim ISG nicht mehr viel Sinn. Diese Geschichte sei «leider gelaufen» und die Abstimmung jetzt nur noch «für die Galerie», fasste Thomas Hurter (svp, SH) als Sprecher der SVP-Fraktion, die sich bislang auch gegen die Verwendung der AHV-Nummer ausgesprochen hatte, die Lage zusammen. So schloss sich die grosse Kammer mit 140 zu 46 Stimmen dem Beschluss des Ständerates an und räumte die letzte Differenz aus. In den Schlussabstimmungen nahm der Ständerat das ISG einstimmig an, der Nationalrat hiess

es mit 141 zu 53 Stimmen bei einer Enthaltung gut. Abgelehnt hatte es die geschlossene SVP-Fraktion, weil sie die Unklarheit über die Umsetzungskosten bemängelte.<sup>9</sup>

---

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

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

3) AB SR, 2021, S. 809 ff.

4) AB SR, 2021, S. 1421 ff.; Bericht RK-SR vom 19.10.21; AZ, NZZ, SGT, TA, 17.12.21

5) AB SR, 2021, S. 1411 ff.; Mo. 21.4183

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

7) AB SR, 2020, S. 582 ff.; Medienmitteilung SiK-SR vom 27.5.20; Medienmitteilung SiK-SR vom 28.1.20

8) AB NR, 2020, S. 1789 ff.; AB SR, 2020, S. 822 ff.

9) AB NR, 2020, S. 2441 ff.; AB NR, 2020, S. 2727; AB SR, 2020, S. 1241 f.; AB SR, 2020, S. 1436; BBI, 2020, S. 9975 ff.