

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

| | |
|--------------|--|
| Suchabfrage | 24.04.2024 |
| Thema | Keine Einschränkung |
| Schlagworte | Gewalt in der Familie, Strafrecht |
| Akteure | Keine Einschränkung |
| Prozesstypen | Bericht |
| Datum | 01.01.1965 - 01.01.2022 |

Impressum

Herausgeber

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

Beiträge von

Ackermann, Nadja
Baltisser, Lena
Barras, François
Benteli, Marianne
Flückiger, Bernadette
Frick, Karin
Gerber, Marlène
Guignard, Sophie
Heer, Elia
Hirter, Hans
Kipfer, Viktoria
Käppeli, Anita
Lütolf, Lukas
Mosimann, Andrea
Pasquier, Emilia
Schmid, Catalina

Bevorzugte Zitierweise

Ackermann, Nadja; Baltisser, Lena; Barras, François; Benteli, Marianne; Flückiger, Bernadette; Frick, Karin; Gerber, Marlène; Guignard, Sophie; Heer, Elia; Hirter, Hans; Kipfer, Viktoria; Käppeli, Anita; Lütolf, Lukas; Mosimann, Andrea; Pasquier, Emilia; Schmid, Catalina 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Gewalt in der Familie, Strafrecht, Bericht, 1994 - 2021*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 24.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Allgemeine Chronik | 1 |
| Grundlagen der Staatsordnung | 1 |
| Rechtsordnung | 1 |
| Strafrecht | 4 |
| Grundrechte | 7 |
| Kriminalität | 8 |
| Aussenpolitik | 9 |
| Beziehungen zu internationalen Organisationen | 9 |
| Infrastruktur und Lebensraum | 9 |
| Verkehr und Kommunikation | 9 |
| Strassenverkehr | 9 |
| Sozialpolitik | 9 |
| Soziale Gruppen | 9 |
| Migrationspolitik | 12 |
| Familienpolitik | 14 |
| Frauen- und Gleichstellungspolitik | 15 |
| Kinder- und Jugendpolitik | 16 |
| Alterspolitik | 17 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|------------------|---|
| EJPD | Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement |
| UNO | Organisation der Vereinten Nationen |
| EBG | Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann |
| AUNS | Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz |
| NGO | Nichtregierungsorganisation |
| RK-SR | Kommission für Rechtsfragen des Ständerates |
| BFS | Bundesamt für Statistik |
| RK-NR | Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats |
| GPK-SR | Geschäftsprüfungskommission des Ständerates |
| SEM | Staatssekretariat für Migration |
| EU | Europäische Union |
| EDI | Eidgenössisches Departement des Inneren |
| WHO | World Health Organization |
| EGMR | Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte |
| Büro-NR | Büro des Nationalrates |
| GPDeI | Geschäftsprüfungsdelegation |
| CIA | Central Intelligence Agency (Auslandsgeheimdienst der USA) |
| ZGB | Zivilgesetzbuch |
| SGB | Schweizerischer Gewerkschaftsbund |
| StGB | Schweizerisches Strafgesetzbuch |
| IPRG | Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht |
| BV | Bundesverfassung |
| FZA | Personenfreizügigkeitsabkommen |
| UNHCR | Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen |
| SVG | Strassenverkehrsgesetz |
| SBAA | Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht |
| AuG | Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer |
| PVK | Parlamentarische Verwaltungskontrolle |
| PUK | Parlamentarische Untersuchungskommission |
| DNA | Desoxyribonukleinsäure (engl.: deoxyribonucleic acid) |
| ZHAW | Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften |
| NDB | Nachrichtendienst des Bundes (bis 2010: Strategischer Nachrichtendienst und Dienst für Analyse und Prävention) |
| Fedpol | Bundesamt für Polizei |
| SKMR | Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte |
| AI | Amnesty International |
| CODIS | Combined DNA Index System |
| BND | Bundesnachrichtendienst (Nachrichtendienst der Bundesrepublik Deutschland) |
| KKJPD | Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren |
| <hr/> | |
| DFJP | Département fédéral de justice et police |
| ONU | Organisation des Nations unies |
| BFEG | Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes |
| ASIN | Action pour une Suisse Indépendante et Neutre |
| ONG | Organisation non gouvernementale |
| CAJ-CE | Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats |
| OFS | Office fédéral de la statistique |
| CAJ-CN | Commission des affaires juridiques du Conseil national |
| CDG-CE | Commission de gestion du Conseil des Etats |
| SEM | Secrétariat d'Etat aux migrations |
| UE | Union européenne |
| DFI | Département fédéral de l'intérieur |
| OMS | Organisation mondiale de la Santé |
| CrEDH | Cour européenne des droits de l'homme |
| Bureau-CN | Bureau du Conseil national |

| | |
|---------------|--|
| DéICDG | Délégation des Commissions de gestion |
| CIA | Central Intelligence Agency (Agence centrale de renseignement des Etats-Unis d'Amérique) |
| CC | Code civil |
| USS | Union syndicale suisse |
| CP | Code pénal suisse |
| LDIP | Loi fédérale sur le droit international privé |
| Cst | Constitution fédérale |
| ALCP | Accord de libre circulation des personnes |
| HCR | Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés |
| LCR | Loi fédérale sur la circulation routière |
| ODAE | observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers |
| LEtr | Loi fédérale sur les étrangers |
| CPA | Contrôle parlementaire de l'administration |
| CEP | Commission d'enquête parlementaire |
| ADN | Acide désoxyribonucléique |
| ZHAW | Haute école des sciences appliquées de Zürich |
| SRC | Service de renseignement de la Confédération (à 2010: Service de renseignement stratégique et Service d'analyse et de prévention) |
| Fedpol | Office fédéral de la police |
| CSDH | Centre suisse de compétence pour les droits humains |
| AI | Amnesty International |
| CODIS | Combined DNA Index System |
| BND | Service de renseignement de la République fédérale d'Allemagne (Bundesnachrichtendienst) |
| CCDJP | Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police |

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Rechtsordnung

Rechtsordnung

Jahresrückblick 2020: Rechtsordnung

BERICHT
DATUM: 31.12.2020
KARIN FRICK

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 Strafrahmen, 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 Zivilgesetzbuches 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).¹

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 Strafrahmen**, 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 Strafrahmenharmonisierung 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.²

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.³

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.⁴

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.⁵

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.⁶

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.⁷

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 Neuerungsvorschlag 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.⁸

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.⁹

Im Nachgang des Vierfachmords von Rapperswil 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.¹⁰

Grundrechte

BERICHT
DATUM: 23.06.2016
CATALINA SCHMID

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.¹¹

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 verstosse 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 Kindsverhältnisses. 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.¹²

Kriminalität

BERICHT
DATUM: 05.06.2018
ELIA HEER

Im Oktober 2017 legte der Bundesrat dem Parlament seinen **Bericht «Bedrohungsmanagement, insbesondere bei häuslicher Gewalt»** vor, mit dessen Ausarbeitung er vom Nationalrat durch die Annahme eines Postulates Feri (sp, AG) beauftragt worden war. Im Bericht hielt der Bundesrat fest, dass sich die Koordination zwischen den Kantonen auf polizeilicher Ebene bewährt habe und forderte die Kantone auf, ihre Zusammenarbeit und den Datenaustausch im Bereich der häuslichen Gewalt zu verstärken. Weiter empfahl er, die Ausbildung von Fachpersonen zum Risikomanagement vermehrt interkantonal zu organisieren und bot dazu Ausbildungshilfe an. Vorgaben zur Ausgestaltung des Bedrohungsmanagements seitens des Bundes seien dagegen zurzeit nicht angezeigt. Der Nationalrat schrieb das Postulat im Sommer 2018 als erfüllt ab.¹³

BERICHT
DATUM: 03.12.2021
LUKAS LÜTOLF

In Erfüllung des Postulats Arslan (basta, BS) veröffentlichte der Bundesrat im Winter 2021 den **Bericht «Prüfung wirksamerer Massnahmen zum Opferschutz in Hochrisikofällen bei häuslicher Gewalt»**, welcher vom EJPD in Zusammenarbeit mit dem Institut für Strafrecht und Kriminologie der Universität Bern erarbeitet wurde. Der Bericht stellte basierend auf der Studie der Universität Bern fest, dass die Schweiz im Vergleich zum Ausland über wenig Erfahrung im Bereich der elektronischen Überwachung im Kontext der häuslichen Gewalt verfüge. Erkenntnisse aus Spanien würden beispielsweise zeigen, dass diese zu einem wirksameren Schutz beitragen könne, sofern sie mit einem Tracker oder Notfallknopf kombiniert werde, welche die Opfer auf freiwilliger Basis erhielten. Die Schweiz müsse in diesem Bereich das Wissen vertiefen sowie Erfahrungen sammeln und der Bundesrat schlage daher in einer ersten Phase ein Pilotprojekt auf kantonaler Ebene vor. Dafür sei dank der entsprechenden Bestimmungen im Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen keine Gesetzesänderung auf Bundesebene nötig. Die Überprüfung allfälliger zusätzlicher rechtlicher Grundlagen obliege den Kantonen. Abschliessend empfahl ihnen der Bundesrat, die Feststellungen aus dem vorliegenden Bericht und der externen Studie für künftige Abwägungen miteinzubeziehen. Zusätzlich beauftragte er das EJPD, die laufenden Arbeiten in Zusammenarbeit mit den Kantonen zu verfolgen und bis Ende 2023 Bericht über die Fortschritte zu erstatten.¹⁴

Aussenpolitik

Beziehungen zu internationalen Organisationen

BERICHT
DATUM: 13.03.2001
FRANÇOIS BARRAS

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.¹⁵

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.¹⁶

Sozialpolitik

Soziale Gruppen

Soziale Gruppen

Rétrospective annuelle 2019: Groupes sociaux

BERICHT
DATUM: 31.12.2019
SOPHIE GUIGNARD

2019 a-t-elle été une année féministe? La rue et le Parlement fournissent des réponses différentes. Près d'un demi million de femmes* et alliés ont battu le pavé lors de la grève féministe et des femmes* du 14 juin. Lancée par l'Union syndicale suisse (USS), la grève de 2019 s'est distinguée de celle de 1991 sur plusieurs points. Premièrement, les revendications étaient plus intersectionnelles, intégrant notamment les thématiques de genre, de sexualité, de racisme et dénonçant de manière plus radicale le patriarcat. De plus, de nombreux groupes de la société civile se sont approprié la grève, et ont ainsi lancé une dynamique vouée à durer, comme en témoignent la hausse de fréquentation de la marche contre les violences faites aux femmes ou la reprise de la flash mob «un violador en tu camino» en soutien aux femmes chiliennes luttant contre les violences sexuelles. Enfin, selon certains commentaires, la grève ne serait pas étrangère au nombre record de femmes élues sous la coupole à l'automne 2019.

Il est encore trop tôt pour dire si la nouvelle mouture du Parlement portera plus haut les revendications féministes. En considérant la fin de la précédente législature, force

est de constater que le Parlement n'a pas été porté par le même engouement que les femmes* dans les rues. L'initiative cantonale genevoise visant à donner aux cantons les moyens de réaliser l'égalité entre femmes et hommes a été refusée au Conseil des États, tout comme la création d'une commission indépendante chargée de réaliser l'égalité salariale. La polémique causée par la présence d'un bébé dans les bras de sa mère, députée au Grand Conseil de Bâle-Ville a révélé la difficulté pour le Parlement fédéral de prendre en compte ces réalités sociales, notamment en refusant de mettre en place un système de remplacement pour les parlementaires nouvellement mamans. La taxe rose, en revanche, a été quelque peu mise à mal par la baisse de la TVA sur les protections menstruelles. Le Conseil national a accepté unanimement un postulat Graf (verts, BL; Po. 19.3618), demandant la rédaction d'un rapport sur les féminicides dans le contexte domestique en Suisse. Pour rappel, selon les chiffres actuels, une femme meurt en moyenne toutes les deux semaines suite à des violences domestiques. En 2018, on dénombrait 51 femmes ayant survécu à une tentative de féminicide, soit une toutes les semaines.

Un rapport commandé par Yvonne Feri (ps, AG; Po. 16.3407) sur la situation des femmes en exil rend compte d'un état de faits également préoccupant. Selon le centre suisse de compétence pour les droits humains, les prescriptions du droit international ne sont pas respectées en matière de soutien médical, psychologique ou psychiatrique, psychosocial, juridique et matériel. Des lacunes dans l'identification des victimes de violence ou d'exploitations sexuelles en sont la cause, ainsi que le manque d'accès aux offres spécialisées de l'aide aux victimes. Des améliorations sont également nécessaires dans les domaines de l'hébergement, de l'encadrement et de l'accès à la santé pour les femmes demandant l'asile ou réfugiées.

L'initiative populaire pour un **congé paternité** raisonnable, qui exigeait quatre semaines pour les nouveaux pères, a été retirée au profit du contre-projet indirect, qui en propose deux. Le Conseil national a classé au printemps une initiative parlementaire Romano (pdc, TI; Iv.pa. 10.322) qui demandait un congé payé de deux semaines en cas d'adoption d'un enfant. De même, les parents d'enfants gravement malades ne bénéficieront pas d'un congé rémunéré.

La loi sur les **allocations familiales** (LAFam) a été modifiée. Désormais, l'allocation sera versée dès le début de la formation des enfants, les mères seules au chômage pourront également toucher des allocations familiales et une base légale existe pour l'allocation par la Confédération d'aides financières aux organisations familiales.

Un référendum a été déposé contre l'initiative Reynard visant à punir pénalement les **propos homophobes**. La population se prononcera à ce sujet en février 2020.

Du côté de la **politique migratoire**, l'UDC et l'ASIN ont lancé en juin une nouvelle initiative «pour une immigration modérée (initiative de limitation)» qui vise l'abolition de l'accord sur la libre-circulation des personnes (ALCP). Le Conseil fédéral et le Parlement recommandent de la rejeter, sans y opposer de contre-projet.

L'**intégration** s'est retrouvée au cœur de plusieurs débats, notamment sur la question des coûts qu'elle engendre, des moyens à mettre en place pour éviter la fuite des cerveaux et la pertinence de la création de places de stage pour les jeunes ressortissant de pays en voie de démocratisation. L'UDC a quant à elle défendu deux projets: plafonner l'aide sociale pour les étrangers et étrangères, ainsi qu'appliquer l'initiative sur le renvoi de personnes criminelles aussi aux ressortissant-e-s de l'UE. Les deux ont été rejetés.

En comparaison avec les années précédentes, la **politique d'asile** a occupé une place plus restreinte dans les débats de l'Assemblée fédérale. La question des requérant-e-s d'asile provenant d'Erythrée n'a été l'objet que d'une motion Müller (plr, LU; Mo. 18.3409) qui proposait «une politique d'asile équitable envers les demandeurs d'asile érythréens», à savoir lever le plus d'admissions provisoires qu'il est possible. Elle a été acceptée à une confortable majorité dans les deux chambres. Il a également été question de la détention administrative de personnes mineures. Une initiative parlementaire Mazzone (verts, GE; Iv.pa. 17.486) ainsi qu'une initiative cantonale genevoise (lv.ct. 18.321) demandaient de mettre fin à cette pratique. La première a été refusée et liquidée, le Conseil national doit encore se prononcer sur la seconde.

Le centre pour requérants d'asile récalcitrants des Verrières (NE) a été fermé, faute de pensionnaires. Une initiative parlementaire UDC demandait un retour à l'ancienne mouture du droit d'asile, qui permettait de décréter plus facilement que des requérant-e-s étaient récalcitrants; elle a été refusée par tous les autres partis. Deux autres centres d'asile, à Bâle-Campagne et Berne, ont également été fermés. Les discussions sur le statut d'admission provisoire se sont également poursuivies,

notamment avec l'initiative parlementaire de l'UDC entendant mettre fin temporairement au regroupement familial pour les personnes détenant ce type de permis, à laquelle le Conseil national a refusé de donner suite.

Une motion socialiste qui demandait la mise en place de corridors légaux et sécurisés pour demander l'asile, afin d'éviter les morts en Méditerranée, a été refusée par le Conseil national.

Enfin, une pétition de Solidarité sans Frontières et Amnesty Suisse accompagnant l'initiative parlementaire Mazzone souhaitant mettre fin au délit de solidarité a été déposée à la chancellerie fédérale en décembre. L'initiative sera discutée au Parlement en 2020.

Du côté de la **politique du handicap**, un postulat identique a été déposé quatre fois, par une députée verte et trois députés, socialiste et PDC, pour obtenir une reconnaissance juridique des langues des signes suisses et des mesures concrètes de mise en œuvre pour une pleine participation des personnes sourdes et malentendantes. Le Conseil national l'a adopté en septembre 2019.¹⁷

BERICHT

DATUM: 31.12.2021
MARLENE GERBER

Jahresrückblick 2021: Soziale Gruppen

Eine überaus wichtige Neuerung im Themenbereich der sozialen Gruppen wurde 2021 für **gleichgeschlechtliche Paare** eingeführt. Im September nahm die Stimmbevölkerung mit einem deutlichen Ja-Anteil von 64 Prozent die «Ehe für alle» an. Neben der Möglichkeit der Eheschliessung waren damit für gleichgeschlechtliche Paare weitere Ungleichheiten im Familienleben beseitigt worden: In Zukunft ist es auch ihnen möglich, gemeinsam ein Kind zu adoptieren, zudem erhalten verheiratete Frauenpaare Zugang zur Samenspende. Die Relevanz dieser Abstimmung widerspiegelt sich im Ergebnis der APS-Zeitungsanalyse 2021, die einen diesem Ereignis geschuldeten Höchststand an Artikeln zur Familienpolitik im Abstimmungsmonat aufzeigt (vgl. Abbildung 1 im Anhang). Kein anderes Thema im Bereich der sozialen Gruppen erzielte im beobachteten Jahr eine ähnlich hohe mediale Aufmerksamkeit.

Erstmals in der Geschichte der Schweizer **Frauen- und Gleichstellungspolitik** veröffentlichte der Bundesrat 2021 eine nationale Gleichstellungsstrategie, die jedoch von Frauenorganisationen und linken Parteien kritisiert wurde. Ferner gaben die Kommissionen einer parlamentarischen Initiative Folge, welche die befristete Finanzierung für die familienergänzende Kinderbetreuung durch eine dauerhafte, vom Bund unterstützte Lösung ersetzen will. Der 2022 vorzulegende Entwurf soll die Eltern bei der Finanzierung der Betreuungsplätze massgeblich entlasten und somit zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf beitragen. Gleichzeitig wurden im Berichtsjahr aber verschiedene Vorstösse mit ähnlichen, bereits konkreter ausformulierten Vorstellungen in Form einer parlamentarischen Initiative, einer Standesinitiative und einer Motion abgelehnt. Ebenfalls zur Verbesserung der Stellung der Frauen im Beruf beitragen soll die 2018 geschaffene Revision des Gleichstellungsgesetzes, mit der Unternehmen mit über 100 Mitarbeitenden zur Durchführung von Lohnanalysen verpflichtet worden waren. Erste, im August 2021 publizierte Analyseergebnisse von ausgewählten Unternehmen zeichnen ein positives Bild, das jedoch unter anderem wegen fehlender Repräsentativität in Zweifel gezogen wurde. Nach wie vor sind Unternehmen nicht verpflichtet, die Ergebnisse ihrer Lohnanalysen an den Bund zu übermitteln. Gegen eine entsprechende Regelung hatte sich der Ständerat im Juni erfolgreich gewehrt.

Nachdem im Vorjahr der zweiwöchige Vaterschaftsurlaub in einer Volksabstimmung angenommen worden war, gingen die politischen Diskussionen rund um die Ausdehnung von **Urlaubsmöglichkeiten für Eltern** 2021 weiter. Eine Standesinitiative aus dem Kanton Jura und eine parlamentarische Initiative mit diesem Ziel stiessen im Parlament indes auf wenig Gehör. Der Nationalrat verabschiedete jedoch ein Kommissionspostulat, das die volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Elternzeit aufzeigen soll. In den Räten setzte sich zudem mit Annahme einer Vorlage zum **Adoptionsurlaub** eine langjährige Forderung in der Minimalvariante durch: Eltern, die ein Kind unter vier Jahren adoptieren, haben künftig Anrecht auf einen zweiwöchigen Urlaub.

Auch das Thema der **Gewalt gegen Frauen** blieb 2021 auf der politischen Agenda, immer wieder angetrieben durch Zeitungsberichte über häusliche Gewalt und Femizide. Das Parlament überwies drei Motionen, welche die Bereitstellung eines 24-stündigen Beratungsangebots für von Gewalt betroffene Personen forderten, wozu sich

die Schweiz 2017 im Rahmen der Ratifikation der Konvention von Istanbul verpflichtet hatte. Ein Zeichen gegen **Gewalt gegen Kinder und Jugendliche** setzte der Nationalrat auch durch Befürwortung einer Motion, die das Recht auf eine gewaltfreie Erziehung im Zivilgesetzbuch verankern möchte. Der Ständerat äusserte sich bis Ende Jahr noch nicht zum Geschäft. Ebenfalls kam es zu breiten medialen Vorwürfen bezüglich **Gewalt in Bundesasylzentren**, woraufhin das SEM einen Bericht erarbeiten liess.

Nicht zuletzt wurde im Berichtsjahr mit verschiedensten Publikationen und Aktionen auf das **50-jährige Bestehen des Frauenstimm- und -wahlrechts** Bezug genommen. Mit Corona-bedingter Verspätung fand im September die offizielle Feier des Bundes statt. Ende Oktober tagte zum zweiten Mal nach 1991 die Frauensession, die insgesamt 23 Forderungen zu unterschiedlichen Themen als Petitionen verabschiedete. Darüber hinaus wurde an diesen Anlässen auch über die **Gewährung politischer Rechte an weitere Gruppen** diskutiert, so etwa an Personen ohne Schweizer Pass, Minderjährige und Menschen mit einer Beeinträchtigung. Bezüglich Letzteren nahm der Ständerat im Herbst 2021 ein Postulat an, das den Bundesrat aufforderte, Massnahmen aufzuzeigen, damit auch Menschen mit einer geistigen Behinderung uneingeschränkt am politischen und öffentlichen Leben teilhaben können.

Wie die APS-Zeitungsanalyse 2021 zeigt, erhielten Fragen rund um die Familien- und Gleichstellungspolitik im Jahr 2021 im Gegensatz zu Fragen zur Asyl- und Migrationspolitik überaus starke mediale Aufmerksamkeit. Der Zeitvergleich macht überdies deutlich, dass die Berichterstattung im **Bereich Asyl und Migration** über die letzten Jahre konstant an Bedeutung eingebüsst hat.

Dieses fehlende Interesse der Medien ist ob der umstrittenen Gesetzesänderungen des Parlaments im Bereich **Asylpolitik**, welche die Grundrechte der Asylsuchenden einschränkten, bemerkenswert. So können Schweizer Behörden künftig mobile Geräte der Asylsuchenden verwenden, um beim Fehlen von Ausweispapieren Rückschlüsse auf die Identität einer Person zu gewinnen. Dieser Beschluss provozierte eine negative Reaktion des UNHCR. Zudem schuf das Parlament ein Reiseverbot für vorläufig aufgenommene Personen und entschied, dass Personen in Ausschaffungshaft zum Wegweisungsvollzug zur Durchführung eines Covid-19-Tests gezwungen werden können. Unterschiedliche Ansichten vertraten die beiden Räte in Bezug auf **junge Asylbewerbende**. So lehnte es der Ständerat ab, die Administrativhaft für Minderjährige abzuschaffen, nachdem sich der Nationalrat für diese Forderung im Vorjahr noch offen gezeigt hatte. Ebenso setzte sich der Nationalrat im Berichtsjahr durch Unterstützung einer Motion dafür ein, dass Personen mit abgewiesenem Asylentscheid ihre berufliche Ausbildung beenden dürfen, während sich der Ständerat nach der Beratung einer anderen Motion gegen diese Möglichkeit aussprach. Schliesslich wollte der Ständerat den Familiennachzug von Schutzbedürftigen erschweren, wogegen sich der Nationalrat aber erfolgreich sträubte. Im Sammelstadium scheiterte überdies eine Volksinitiative des ehemaligen Nationalrats Luzi Stamm, gemäss welcher Asylbewerbende in der Schweiz nur noch mit Sachleistungen hätten unterstützt werden sollen: Seine Volksinitiative «Hilfe vor Ort im Asylbereich», die in erster Linie Flüchtlingen primär in der Nähe der Krisengebiete und nicht in der Schweiz helfen wollte, scheiterte an den direktdemokratischen Hürden.¹⁸

Migrationspolitik

En avril 2018 est sorti le rapport du Conseil fédéral sur le **droit de séjour des victimes étrangères de violences conjugales**. En réponse à un Postulat Feri de 2015, celui-ci se penche sur la pratique d'octroi des cas de rigueur à la lumière de la nouvelle clause de l'art. 50 al. 1 let. b LEtr. Jusqu'en 2008, suite à une dissolution de la famille, les conjoints et enfants d'une personne au bénéfice d'un titre de séjour, d'établissement ou de la nationalité suisse perdaient leur autorisation de séjour à moins que l'union conjugale ait duré au moins trois ans et que l'intégration soit réussie. Avec l'introduction de la nouvelle clause, des raisons personnelles majeures, telles que les violences conjugales, peuvent justifier l'octroi ou la prolongation du titre de séjour. Le bureau d'études privé mandaté par le SEM pour la rédaction du rapport a donc observé la pratique de différentes autorités cantonales et fédérale, pour livrer quatre propositions d'amélioration de la mise en œuvre actuelle. Premièrement, les victimes devraient être mieux informées sur les démarches qu'elles peuvent entreprendre ainsi que sur les organes de conseil pouvant leur venir en aide. Deuxièmement, il devrait y avoir plus de structures d'échange, de coopération et de coordination en matière de lutte contre la violence domestique; les autorités migratoires devraient y être intégrées.

Troisièmement, tous les organes impliqués dans les cas de rigueur devraient être formés et sensibilisés à la dynamique et aux défis posés par les violences conjugales. Enfin, la qualité des preuves devrait être améliorée. Pour cela, les professionnels de la santé et les services d'aide aux victimes devraient pouvoir fournir des preuves de maltraitance dès le dépôt de la demande de cas de rigueur.

En conclusion de ce rapport, le Conseil fédéral estime qu'il n'est nul besoin de légiférer davantage, mais propose de mettre en œuvre les deux dernières propositions d'amélioration qui y figurent. De plus, les directives du SEM doivent être régulièrement mises à jour, notamment en ce qui concerne le critère de l'intégration, qui peut être mis en réserve en cas de violences, celles-ci ayant parfois pour effet d'entraîner un déficit d'intégration. Enfin, le Conseil fédéral annonce vouloir privilégier des auditions des personnes concernées, plutôt qu'une simple correspondance par écrit.¹⁹

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 Kenntnisnahme des Berichts des Bundesrats zum Schluss, dass der bestehende Tatbestand der weiblichen Genitalverstümmelung momentan keiner Veränderung bedarf.²⁰

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.²¹

Familienpolitik

BERICHT
DATUM: 15.02.2012
EMILIA PASQUIER

En réponse à un postulat Stump (ps, AG), le Conseil fédéral a publié son rapport intermédiaire sur la **violence dans les relations de couple**. Le postulat demandait au Conseil fédéral d'examiner la violence domestique et de proposer des mesures pour lutter contre ces violences. Le Conseil fédéral a donc présenté en février un train de vingt mesures, comprenant entre autres une amélioration de l'information dans l'espace public, des études permettant de mieux comprendre la problématique ou encore des mesures de perfectionnement pour les professionnels. En évaluant les premiers résultats de ces mesures partiellement mises en œuvre, le gouvernement a annoncé avoir une meilleure connaissance de la violence domestique grâce à la statistique policière de la criminalité et à la bonne collaboration entre les offices fédéraux, ainsi qu'entre les cantons et la Confédération. Le Conseil fédéral a également salué la mise en place d'un groupe de travail interdépartemental et la mise en œuvre partielle d'une mesure visant à sensibiliser les victimes, particulièrement les femmes et les populations migrantes, aux violences domestiques.²²

BERICHT
DATUM: 19.11.2013
EMILIA PASQUIER

Au programme de la législature 2011-2015, la **violence domestique** a fait l'objet d'une étude réalisée sur mandat du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes. Cette étude estime que les violences dans les relations de couple s'élevaient à un montant du 164 à 287 millions de francs.²³

BERICHT
DATUM: 11.12.2020
VIKTORIA KIPFER

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.²⁴

Frauen und Gleichstellungspolitik

BERICHT
DATUM: 15.05.2009
ANDREA MOSIMANN

Im Mai verabschiedete der Bundesrat einen Bericht zu **Gewalt in Paarbeziehungen**, der in Erfüllung eines Postulats Stump (sp, AG) erstellt wurde und auf einer Studie des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann basiert. Die Verfasser gehen davon aus, dass rund 10-20% der Frauen während ihres Erwachsenenlebens Opfer von häuslicher Gewalt werden. Allerdings gibt es zum genauen Ausmass der Partnerschaftsgewalt keine verlässlichen Angaben, da eine gesamtschweizerische Statistik bisher fehlt. Die Studie liefert erstmals auch eine Übersicht zu den Ursachen von Gewalt in Paarbeziehungen. Laut den Autoren spielen dabei immer zahlreiche individuelle und gesellschaftliche Risikofaktoren – wie beispielsweise Gewalterlebnisse in der Kindheit, erhöhter Alkoholkonsum und antisoziales oder kriminelles Verhalten – zusammen.²⁵

BERICHT
DATUM: 07.06.2011
ANITA KÄPPELI

In der Schweiz sind **Migrantinnen häuslicher Gewalt oftmals schutzlos ausgeliefert**, wie die Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht in einem Bericht vom Juni schrieb. Nach Ansicht der Studie sind Frauen ausländischer Herkunft aufgrund zweier Faktoren überproportional Opfer häuslicher Gewalt; so sind sowohl soziale Isolation als auch Armut bei Migrantinnen häufiger vorhanden als bei Schweizerinnen. Die Beobachtungsstelle forderte in ihrem Bericht, dass ausländische Opfer häuslicher Gewalt, auch wenn sie sich von ihrem Partner trennen, ihr Aufenthaltsrecht nicht verlieren.²⁶

BERICHT
DATUM: 18.06.2021
MARLÈNE GERBER

Im Juni 2021 präsentierte der Bundesrat den **ersten Staatenbericht der Schweiz zur Umsetzung der Istanbul-Konvention**. Mit der Ratifikation der Istanbul-Konvention, einem Übereinkommen des Europarats, hatte sich der Bund im Jahr 2017 verpflichtet, sich gegen jegliche Formen von Gewalt gegen Frauen und Mädchen einzusetzen. In seinem ersten, beinahe 140 Seiten umfassenden Bericht legte der Bundesrat dar, welche Aktionen zur Prävention und Bekämpfung solcher Gewalt sowie im Rahmen des Opferschutzes seit Inkrafttreten der Konvention von Bund und Kantonen bereits unternommen worden sind. Der Bundesrat war der Ansicht, dass die rechtlichen Bestimmungen «den Anforderungen der Konvention insgesamt zu genügen [vermögen]», und zeigte gleichzeitig auf, dass der Gesetzgeber seit Inkrafttreten der Konvention in diesem Bereich nicht untätig geblieben war. So verwies er auf das im Vorjahr in Kraft getretene Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen, das Opfer von Stalking und häuslicher Gewalt besser schützen soll. Eine entsprechende Bestimmung im ZGB zum Kontakt- und Rayonverbot soll per 2022 rechtskräftig werden. Weiter wies der Bundesrat auf die laufenden Arbeiten zur Revision des Sexualstrafrechts hin: Im Februar 2021 war ein entsprechender Entwurf in die Vernehmlassung geschickt worden, der unter anderem den Tatbestand der Vergewaltigung neu definieren soll. Gemäss Entwurf soll dieser auch gelten, wenn keine Drohung oder Gewaltausübung von Seiten des Täters oder der Täterin vorliegt («Nein-heisst-Nein»-Lösung). Mit der Neudefinition des Tatbestands der Vergewaltigung soll auch eine geschlechtsneutrale Formulierung für Opfer von Vergewaltigungen eingeführt werden.

Laut dem Staatenbericht hat die Ratifikation der Istanbul-Konvention «eine neue Dynamik ausgelöst». Die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt sei ins politische Scheinwerferlicht gerückt. So sei etwa im Rahmen der Legislaturplanung 2019–2023 die Erarbeitung eines nationalen Aktionsplans zur Umsetzung der Konvention verabschiedet worden – als integrierende Massnahme in die im April 2021 beschlossene Gleichstellungsstrategie 2030. Auch einige Städte und Kantone hätten die Bekämpfung von Gewalt in ihre Legislaturziele aufgenommen oder Aktionspläne verfasst. Auf allen föderalen Ebenen sei eine starke Zunahme an parlamentarischen Vorstössen zum Thema verzeichnet worden. Ferner sei ein grosses Netzwerk aus vielen Nichtregierungsorganisationen entstanden – das «Netzwerk Istanbul Konvention» – , das sich für die Umsetzung der Istanbul-Konvention in der Schweiz einsetze.

Benanntes Netzwerk war es denn auch, das im Juni 2021 einen 100-seitigen Alternativbericht zur Umsetzung der Istanbul-Konvention publizierte, dem in weiteren 250 Seiten Schattenberichte mit Forderungen von verschiedenen NGOs folgten. Im Alternativbericht bemängelte das Netzwerk etwa die zurückhaltende Rolle des Bundes. «Föderalismus führt zu Willkür für Gefährdete und Gewaltbetroffene», so die Ansicht des Netzwerks. Wenn ein zu grosser Teil der Kompetenz den Kantonen überlassen werde, führe dies zu extrem unterschiedlichen Angeboten bezüglich Prävention,

Opferschutz und gar bei der Strafverfolgung. Generell würden auf allen föderalen Stufen zu wenig finanzielle Mittel bereitgestellt. Nicht zuletzt forderte das Netzwerk einen stärkeren Einbezug der Zivilgesellschaft bei der Erarbeitung von Gesetzen, Massnahmen und Aktionsplänen. Kritisiert wurde in diesem Zusammenhang auch die Erarbeitung der Gleichstellungsstrategie, die lediglich «unter minimalem Einbezug eines exklusiven Kreises an Akteur_innen erarbeitet» worden sei. Ferner betonte das breit gefächerte Netzwerk die Notwendigkeit, Massnahmen auf spezifische Gruppen abzustimmen, so unter anderem auf Menschen mit Behinderung, Personen mit Transidentität, Asylsuchende oder Kinder. In einem ausführlichen, in der Sonntagszeitung publizierten Artikel bekräftigte die Geschäftsführerin von Kinderschutz Schweiz, Regula Bernhard Hug, in letzterem Zusammenhang die Forderung nach verstärkter Unterstützung für sogenannte Zeugenkinder, also für Kinder, die miterleben, wie sich die Eltern oder Erziehungsberechtigten Gewalt antun. Unter den zahlreichen im Alternativbericht geäusserten politischen Forderungen befanden sich auch solche, die zum gegebenen Zeitpunkt bereits im Parlament zur Diskussion standen, so etwa die Forderung zur Einführung der «Erst Ja heisst Ja»-Regel – auch diskutiert im Rahmen der hängigen Sexualstrafrechtsrevision –, Massnahmen zur Bekämpfung von Minderjährigenehen oder die Einführung des Rechts auf gewaltfreie Erziehung. Zu ein paar weiteren, im Bericht ebenfalls enthaltenen Forderungen wurden nur wenig später ebenfalls Vorstösse lanciert, etwa zur Forderung nach nationalen Präventionskampagnen, nach Sicherung des Aufenthaltsstatus von ausländischen Opfern von häuslicher Gewalt oder derjenigen nach einem Verbot von Konversionshandlungen (Pa.lv. 21.483; Pa.lv. 21.496; Pa.lv. 21.497). Der Staatenbericht der Schweiz wird nun von einer unabhängigen internationalen Expertengruppe evaluiert, die daraufhin der Schweiz bis Ende 2022 Empfehlungen für weitere zu treffende Massnahmen abgeben wird.²⁷

Kinder- und Jugendpolitik

BERICHT
DATUM: 13.06.1996
MARIANNE BENTELI

Der **Nationalrat** behandelte in seiner Sommersession den **Expertenbericht über das Ausmass der Kindsmisshandlungen** in der Schweiz, welcher 1992 publiziert worden war. Die Autoren unterschieden zwischen vier Formen der Misshandlung: die Vernachlässigung, das heisst die mangelnde körperliche und seelische Zuwendung, die seelische Misshandlung, die sexuelle Ausbeutung und die physische Misshandlung. Während der Anteil der vernachlässigten und seelisch misshandelten Kinder nicht beziffert werden kann, so wird die Zahl der jährlich in der Schweiz sexuell ausgebeuteten Kindern auf 40 000 bis 50 000 geschätzt. In seiner im Vorjahr veröffentlichten Stellungnahme zum Bericht wollte der Bundesrat weniger auf neue Gesetze, denn auf Prävention im Bereich der Familien- und Gesellschaftspolitik setzen. Konkret nannte er die Koordination des Kinderschutzes auf eidgenössische Ebene, Unterstützung von Hilfsorganisationen, Präventionskampagnen, die Ratifizierung der UNO-Konvention über die Rechte des Kindes sowie die Mutterschaftsversicherung.

Dies ging einem Teil des Nationalrates allerdings nicht weit genug. Insbesondere Judith Stamm (cvp, LU), welche 1987 mit einem Postulat den Anstoss für den Expertenbericht gegeben hatte, zeigte sich enttäuscht, dass der Bundesrat kaum konkrete Massnahmen vorgeschlagen habe. Der Rat behandelte denn auch eine Reihe von Vorstössen, welche den Bundesrat in mehr oder weniger verbindlicher Form zum Handeln aufriefen. Eine Motion Hollenstein (gp, SG) für die Einführung eines **Kinderschutzartikels in der Bundesverfassung** wurde trotz Unterstützung der CVP mit 68 zu 59 Stimmen knapp abgelehnt, ein ähnlich lautendes Postulat der Rechtskommission hingegen einstimmig überwiesen. Angenommen – und zwar sehr deutlich mit 96 zu 26 Stimmen – wurde auch eine Kommissionsmotion, welche den Bundesrat beauftragt, den Grundsatz des Verbotes der Körperstrafen und erniedrigender Behandlung von Kindern innerhalb und ausserhalb der Familie im schweizerischen Recht explizit einzuführen. Überwiesen wurden zudem weitere Postulate sowohl der Rechtskommission wie von Nationalrätin von Felten (sp, BS) über die Gewaltprävention in Familie und sozialem Nahraum resp. zum Ausbau des Sorgentelefon für Kinder.²⁸

Alterspolitik

En septembre 2015, la députée PDC Ida Glanzmann-Hunkeler a déposé un postulat demandant au Conseil fédéral de produire un **rapport** exhaustif sur le phénomène des **violences sur les personnes âgées**.

Deux ans plus tard, le Conseil national a validé l'objet. C'est ainsi qu'en septembre 2020 est parue une recherche menée par la Haute École de travail social de Lucerne, qui explore les moyens de prévenir ces violences. Le concept est familier des sciences sociales depuis une trentaine d'années. Si on lui préfère parfois le terme de maltraitements, il est défini comme suit par l'OMS: «un acte isolé ou répété, ou l'absence d'intervention appropriée, qui se produit dans toute relation de confiance et cause un préjudice ou une détresse chez la personne âgée». Le phénomène restant plutôt méconnu, il est difficile de le quantifier. Une estimation avance le chiffre de 300'000 à 500'000 personnes âgées de plus de 60 ans victimes de maltraitance par année en Suisse. Les personnes âgées sont particulièrement fragilisées face à ces violences de par leur dépendance, vulnérabilité, parfois déficience et isolement. De plus, le personnel professionnel ainsi que les proches aidant-e-s qui les prennent en charge sont souvent débordé-e-s.

La prévention peut se faire par le biais de plusieurs outils, qui vont de la sensibilisation à l'intervention, en passant par la formation et la détection des risques. La Confédération et les cantons n'ont pas de stratégie spécifique au public des personnes âgées. Ce sont plutôt les organisations d'aide à la vieillesse, les établissements médico-sociaux et les institutions d'aide et de soins à domicile qui en ont développées.

Le rapport émet les recommandations suivantes: il n'est pas nécessaire de multiplier les mesures de prévention, mais plutôt de renforcer l'efficacité de celles déjà existantes, ainsi que de les adapter aux personnes âgées. Les bases législatives existantes sont suffisantes pour ce faire. Le Conseil fédéral a pris la décision de charger le DFI de se concerter avec les cantons pour déterminer la nécessité d'un programme d'impulsion.²⁹

1) APS-Zeitungsanalyse 2020 – Rechtsordnung

2) APS-Zeitungsanalyse 2021 – Rechtsordnung

3) 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.

4) NZZ, 16.7., 17.10.14.

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

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

7) AB NR, 2017, S. 1022 ff.; BBI, 2017, S. 2886 f.; Weber et al. (2015). Evaluation des Opferhilfegesetzes.

8) Bericht zur Mo. 16.3002; Medienmitteilung BJ vom 20.11.18; TA, 21.11.18

9) Bericht GPK-SR vom 27.8.19; Bericht PVK vom 14.2.19; Medienmitteilung GPK-SR vom 30.8.19; TG, 31.8.19

10) Bericht BR vom 25.11.20; Medienmitteilung EJPD vom 25.11.20

11) 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

12) Bericht BR vom 10.12.21; Medienmitteilung BR vom 10.12.21

13) AB NR, 2018, S. 825 ff.; BBI, 2018, S. 2268 f.; Bericht BR vom 11.10.17

14) Bericht BR vom 3.12.21; Medienmitteilung BR vom 3.12.21

15) 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.

16) Bericht Bundesrat vom 31.3.21

17) Analyse APS des journaux 2019 – Groupes sociaux; BaZ, 23.11.18; 24H, BaZ, OJ, 14.6.19; TA, TG, 15.6.19; SoZ, 16.6.19; BLZ, LT, NZZ, 10.9.19; NZZ, 3.10.19; LT, 4.10.19; Lib, 12.11., 25.11.19

18) APS-Zeitungsanalyse 2021 – Soziale Gruppen

19) Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Vorstosses 15.3408; Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Feri 15.3408

20) Bericht BR vom 25.11.20; Medienmitteilung vom RK-NR vom 30.4.21

21) BBI 2021 747 (S. 26)

22) FF, 2012, p. 2209ss.

23) Communiqué du DFI du 19.11.13

24) Bericht BR vom 11.12.20

25) BBI, 2009, S. 4087 ff.; BÜZ, NZZ und SN, 15.5.09. Vgl. SPJ 2005, S. 211..

26) TA, 7.6.11.

27) Alternativbericht Netzwerk Istanbul Konvention (2021); Erster Staatenbericht der Schweiz; Medienmitteilung BR, EDI, EJPD, BJ und EBG vom 18.6.21; SoZ, 20.6.21

28) Amtl. Bull. NR, 1996, S. 915 ff.; SPJ 1995, S. 272.

29) Rapport du Conseil fédéral du 18.9.20