

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	<b>24.04.2024</b>
Thema	<b>Keine Einschränkung</b>
Schlagworte	<b>Strafrecht, Innere Sicherheit, Polizei</b>
Akteure	<b>Rickli, Natalie Simone (svp/udc, ZH) NR/CN</b>
Prozesstypen	<b>Keine Einschränkung</b>
Datum	<b>01.01.1990 - 01.01.2020</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

Ackermann, Nadja  
Bühlmann, Marc  
Frick, Karin  
Gerber, Marlène  
Guignard, Sophie  
Heer, Elia  
Hirter, Hans

## Bevorzugte Zitierweise

Ackermann, Nadja; Bühlmann, Marc; Frick, Karin; Gerber, Marlène; Guignard, Sophie; Heer, Elia; Hirter, Hans 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Strafrecht, Innere Sicherheit, Polizei, 2009 – 2019*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. [www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), abgerufen am 24.04.2024.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Allgemeine Chronik</b>	1
<b>Grundlagen der Staatsordnung</b>	1
Rechtsordnung	1
Strafrecht	1
Privatrecht	10
Datenschutz und Statistik	11
<b>Sozialpolitik</b>	12
Soziale Gruppen	12
Migrationspolitik	12
Kinder- und Jugendpolitik	12

## Abkürzungsverzeichnis

<b>EJPD</b>	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
<b>AHV</b>	Alters- und Hinterlassenenversicherung
<b>RK-SR</b>	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
<b>BFS</b>	Bundesamt für Statistik
<b>RK-NR</b>	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats
<b>EMRK</b>	Europäische Menschenrechtskonvention
<b>GRECO</b>	Staatengruppe gegen Korruption
<b>StGB</b>	Schweizerisches Strafgesetzbuch
<b>BV</b>	Bundesverfassung
<b>VOSTRA</b>	Vollautomatisches Strafregister
<b>DNA</b>	Desoxyribonukleinsäure (engl.: deoxyribonucleic acid)
<b>KKJPD</b>	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren

---

<b>DFJP</b>	Département fédéral de justice et police
<b>AVS</b>	Assurance-vieillesse et survivants
<b>CAJ-CE</b>	Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats
<b>OFS</b>	Office fédéral de la statistique
<b>CAJ-CN</b>	Commission des affaires juridiques du Conseil national
<b>CEDH</b>	Convention européenne des droits de l'homme
<b>GRECO</b>	Group d'états contre la corruption
<b>CP</b>	Code pénal suisse
<b>Cst</b>	Constitution fédérale
<b>VOSTRA</b>	Casier judiciaire entièrement informatisé
<b>ADN</b>	Acide désoxyribonucléique
<b>CCDJP</b>	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police

# Allgemeine Chronik

## Grundlagen der Staatsordnung

### Rechtsordnung

#### Strafrecht

**MOTION**  
DATUM: 03.06.2009  
HANS HIRTER

Als unbefriedigend empfand eine Mehrheit des Nationalrats das **Strafmass für Vergewaltigungen**. Da mit dem neuen Strafrecht Freiheitsstrafen von unter drei Jahren nicht zwingend abzusitzen sind (vorher lag die Grenze bei 18 Monaten), hat sich gemäss den Zahlen des Bundesamtes für Justiz der Anteil der bloss zu einer bedingten Strafe verurteilten Vergewaltiger stark erhöht. Der Rat überwies eine Motion Rickli (svp, ZH), welche die Mindeststrafe auf drei Jahre Freiheitsentzug festlegen will. Er akzeptierte auch eine zweite Motion Rickli (Mo. 09.3418) für eine Heraufsetzung der Mindeststrafe für die Vergewaltigung eines Kindes unter zwölf Jahren auf sieben Jahre Freiheitsentzug. Der Bundesrat hatte in beiden Fällen eine Ablehnung empfohlen. Er tat dies nicht, weil er grundsätzlich gegen eine Strafverschärfung war, sondern weil er die neu entstandenen Probleme mit den Strafmassen in einer Gesamtschau behandeln möchte. Er wurde dabei aber nur von der SP und der GP unterstützt.<sup>1</sup>

**MOTION**  
DATUM: 03.06.2009  
HANS HIRTER

Gegen den Widerstand der Linken überwies der Nationalrat eine Motion Joder (svp, BE) für eine **Verschärfung des Strafrahmens für vorsätzlich begangene Körperverletzung** (Mo. 08.3131). Der Bundesrat hatte vergeblich darauf hingewiesen, dass der Strafrahmen für schwere Körperverletzung mit Strafen von minimal 180 Tagessätzen Geldstrafe bis zu maximal zehn Jahren Freiheitsentzug eigentlich gross genug sei, von den Gerichten aber nicht immer ausgeschöpft werde. Gerade bei Gewalt- und Sexualdelikten würden gemäss Bundesrat nur selten die strengst möglichen Strafen ausgesprochen. Eine Motion Fiala (fdp, ZH) für eine **Verschärfung des Strafrahmens für Kinderpornografie** (Mo. 08.3609) wurde von der Regierung mit dem selben Argument bekämpft und vom Nationalrat angenommen. Der Nationalrat überwies in der Folge ein Postulat Jositsch (sp, ZH) (Po. 09.3366), das vom Bundesrat einen Bericht darüber verlangt, ob die Gerichte den vom Gesetzgeber vorgesehenen Strafrahmen effektiv ausnutzen. Gewalttaten mit schweren Körperverletzungen oder gar Todesfolgen sind in den letzten Jahren oft von Jugendlichen begangen worden. Eine Motion Schlüer (svp, ZH) (Mo. 09.3314), der bei derartigen Fällen die **Altersgrenze für die Beurteilung nach dem Jugendstrafrecht** vom vollendeten 19. auf das 16. Altersjahr senken wollte, scheiterte jedoch mit 69 zu 114 Stimmen im Nationalrat. Nicht besser ging es einer analogen Motion Reimann (svp, AG) (Mo. 09.3733) im Ständerat. Der Bundesrat hatte auch diese beiden Vorstösse zur Ablehnung beantragt. Seine Ansicht begründete er u.a. auch in seiner Antwort auf eine Interpellation Rickli (svp, ZH) (Ip. 09.3784). Eine Debatte über die ungenügende Ausschöpfung des Strafrahmens durch die Gerichte fand auch in den Medien statt.<sup>2</sup>

**MOTION**  
DATUM: 10.12.2009  
HANS HIRTER

In welche Richtung diese Revision zielen soll, machte der Nationalrat mit der Überweisung einer Reihe von parlamentarischen Vorstössen, namentlich aus den Reihen der SVP und der CVP, klar. So stimmte er zwei Motionen von Rickli (svp, ZH) zu, welche eine **Abschaffung des teilbedingten Strafvollzugs** für Freiheitsstrafen von über zwei Jahren (09.3428) resp. eine **Verlängerung der Widerrufsfrist bei bedingten Strafen** (09.3427) von drei auf fünf Jahre fordern. Er überwies auch eine Motion Häberli-Koller (cvp, TG) für die **Abschaffung der bedingten Geldstrafen** (09.3444) und eine Motion (09.3450) Amherd (cvp, VS) für die **Wiedereinführung von unbedingten Haftstrafen von unter 24 Monaten**. Die Abschaffung der bedingten Geldstrafen wurde auch von diversen Kantonsregierungen gefordert. Der Ständerat beschloss auf Antrag seiner Rechtskommission, dass diese Motionen nicht als verbindlichen Auftrag an den Bundesrat überwiesen werden sollen, sondern als Prüfungsaufträge. Damit soll verhindert werden, dass voreilig einige Detailkorrekturen am Strafsystem vorgenommen werden, die zu neuen Problemen führen könnten.<sup>3</sup>

**MOTION**DATUM: 29.11.2010  
MARC BÜHLMANN

Im Jahr 2010 hatte der Ständerat noch einige Vorstösse des Nationalrats zu behandeln, welche die grosse Kammer im Rahmen der Sondersession zur Kriminalität und zur Verschärfung des Strafrechts im Jahr 2009 eingereicht hatte. Die kleine Kammer blieb der Linie, die sie bereits Ende 2009 eingeschlagen hatte treu. Zwar wurde anerkannt, dass das Sanktionssystem im Strafgesetzbuch nicht durchgängig befriedigend sei. Anstelle von vorschnellen Detailkorrekturen müsse aber eine umfassende Revision angestrebt werden. Die meisten 2009 im Nationalrat eingereichten Motionen hatte der Ständerat deshalb bereits in der Wintersession in Prüfungsanträge umgewandelt oder abgelehnt. Entsprechend hatten im Berichtsjahr die beiden Motionen Rickli (svp, ZH), welche eine **Erhöhung des Strafmasses bei Vergewaltigungen** (Mo. 09.3417) sowie ein höheres Strafmass für die Vergewaltigung von Kindern (Mo. 09.3418) verlangten, im Ständerat keine Chance. Sowohl der Ordnungsantrag, die Motionen an die Kommission zurückzuweisen als auch die beiden Motionen selbst wurden abgelehnt. Das gleiche Schicksal ereilte die Motion Stamm (svp, AG) (Mo. 09.3311), die eine **unmittelbare Haft- und Freiheitsstrafe** forderte, wenn der Täter auf frischer Tat ertappt worden und deshalb zweifelsfrei bekannt gewesen wäre.<sup>4</sup>

**POSTULAT**DATUM: 17.12.2010  
MARC BÜHLMANN

Der Nationalrat überwies ein Postulat Rickli (svp, ZH), welches den Bundesrat dazu auffordert, die **Kosten des Strafvollzugs** in der Schweiz zu evaluieren. Obwohl die Regierung den Aufwand für einen solchen Bericht als erheblich einstuft, weil der Straf- und Massnahmenvollzug kantonal geregelt sind und deshalb eine kohärente Gesamtschau nur in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen möglich sei, akzeptierte sie, dass ein solcher Bericht durchaus einem allgemeinen Interesse entspreche und beantragte deshalb die Annahme des Postulats.<sup>5</sup>

**MOTION**DATUM: 12.09.2011  
NADJA ACKERMANN

Die Flucht des in der neuenburgischen Strafanstalt Bellevue verwahrten Sexualstraftäters Jean-Louis B. im Zuge eines begleiteten Ausgangs am 27.6.2011 provozierte eine Motion Rickli (svp, ZH), die eine Änderung des StGB fordert, nach welcher **Hafturlaube und Ausgänge für alle Verwahrten ausgeschlossen** sind. Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion, da Vollzugsöffnungen für die Erstellung von Prognosen über die Gemeingefährlichkeit von Tätern unerlässlich seien. Rickli hat zusätzlich zusammen mit dem Sekretariat der SVP-Schweiz einen Mustervorstoss verfasst, der an die SVP-Fraktion in sämtlichen Kantonsparlamenten gehen wird. Darin wird die jeweilige Regierung aufgefordert, einen Bericht über die Zuständigkeiten bei der Gewährung von Ausgängen zu erstellen und Ausgänge im geschlossenen Vollzug zu streichen. In Reaktion auf den Fall Jean-Louis B. hatte der Kanton Bern vorläufig sämtliche begleiteten Ausgänge und Urlaube für Gemeingefährliche gestrichen.<sup>6</sup>

**PARLAMENTARISCHE INITIATIVE**DATUM: 03.06.2013  
NADJA ACKERMANN

Keine Folge gab der Nationalrat einer parlamentarischen Initiative Rickli (svp, ZH), die dafür sorgen wollte, dass lebenslange Freiheitsstrafen für besonders gefährliche Straftäter und Wiederholungstäter auch wirklich lebenslang dauern. Konkret sollten Richter die Möglichkeit haben, unter bestimmten Voraussetzungen eine **bedingte Entlassung** – welche heute im Schnitt nach 15 Jahren geschieht – auszuschliessen. Die Mehrheit des Rates sprach sich jedoch mit 110 zu 66 Stimmen gegen diesen Letztentscheid durch die Richter aus.<sup>7</sup>

**MOTION**DATUM: 23.09.2013  
NADJA ACKERMANN

Vor dem Hintergrund der beiden Mordfälle überwies der Nationalrat zwei Motionen an die kleine Kammer. Zum einen handelte es sich um eine Motion Rickli (svp, ZH; Mo. 11.3767), die **Hafturlaube** und Ausgänge für Verwahrte künftig ausschliessen wollte. Zum anderen forderte eine Motion Amherd (cvp, VS; Mo. 11.3911), dass gefährliche Straftäter – und nicht nur Wiederholungstäter – immer in Untersuchungshaft bleiben müssen.<sup>8</sup>

**POSTULAT**DATUM: 13.12.2013  
NADJA ACKERMANN

Ebenfalls in Reaktion auf die beiden Mordfälle forderte ein diskussionslos überwiesenes Postulat Rickli (svp, ZH) einen Bericht über die Entwicklung der **Verwahrungspraxis** in der Schweiz seit dem letzten Bericht aus dem Jahr 2007. Die aktuellen Daten sollten die Basis für die bevorstehende Revision des Besonderen Teils des Strafgesetzbuches sein.<sup>9</sup>

Anita Chaaban, die Mutter der Verwahrungsinitiative, lancierte zwei weitere Volksinitiativen: Die erste forderte ein nicht öffentlich zugängliches **Zentralregister** zur Beurteilung von **Sexual- und Gewaltstraftätern**, das zweite Volksbegehren deckte sich inhaltlich mit der parlamentarischen Initiative Rickli (svp, ZH) und wollte, dass die Vollzugsbehörden für rückfällige Sexual- und Gewaltstraftäter haften. Die damit in den Blick genommene Erweiterung der Staatshaftung auf Fälle mit Freiheitsstrafen sowie die persönliche **Haftung der Amtsträger** bei Fehlentscheiden wurden von Experten als heikel eingeschätzt. So widersprächen der Automatismus sowie das Fehlen einer Verjährungsklausel dem Prinzip der Verhältnismässigkeit. Nicht zuletzt würde sich eine solche Regelung auch negativ auf die Unabhängigkeit der Behörden auswirken.<sup>10</sup>

Im Mai 2014 wurde die 2009 von der Marche Blanche lancierte und 2011 zustande gekommene **Volksinitiative „Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen“** von 63,5% der Stimmbevölkerung bei einer Stimmbeteiligung von 54,9% angenommen. Über hundert Mitglieder zählte das überparteiliche Pro-Komitee „Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen“. Unter den Vertretern aus der BDP, CVP, FDP, SVP, MCG, Lega und EDU befanden sich auch bekannte Politikerinnen und Politiker, wie etwa Oskar Freysinger (svp, VS), Natalie Simone Rickli (svp, ZH) und Thomas Minder (parteilos, SH). Ausgehend von der Ansicht, dass der vom Bundesrat ausgearbeitete und vom Parlament 2013 verabschiedete indirekte Gegenvorschlag zu wenig weit gehe, um Opfer vor Wiederholungstätern zu schützen, eröffnete das Komitee am 25. März den Abstimmungskampf.

Ihm stand das Contra-Komitee „Nein zur Pädophilie-Initiative“ gegenüber, welches sich erst kurz zuvor formiert hatte und von Andrea Caroni geleitet wurde. Obwohl alle Parteien ausser der SVP die Nein-Parole herausgegeben hatten, wurde das Nein-Komitee erst spät aktiv. Das aus Mitte-Links-Parlamentariern zusammengesetzte Komitee stellte sich hinter den indirekten Gegenvorschlag und kritisierte die Initiative aus dieser Perspektive als überflüssig, unvollständig und unverhältnismässig: Seiner Meinung nach biete das Bundesgesetz über das Tätigkeitsverbot und das Kontakt- und Rayonverbot einen umfassenderen Schutz der Kinder und wahre gleichzeitig den Rechtsstaat. Auch der Bundesrat empfahl die Volksinitiative zur Ablehnung. Das Parlament konnte sich bis zum Schluss nicht auf eine Abstimmungsempfehlung einigen.

Der Abstimmungskampf drehte sich folglich nicht um die Frage, ob Kinder vor sexuellen Übergriffen geschützt werden sollten, sondern durch welche Regelung dies geschehen sollte. Da es sich beim Kindsmissbrauch um ein emotionales Thema handelt, hatten die Gegner der Initiative mit ihren Argumenten der Rechtsstaatlichkeit und der Verhältnismässigkeit einen schweren Stand. Hinzu kam, dass dem Gegnerkomitee kaum finanzielle Mittel zur Verfügung standen und es sich auf eine Website und eine Pressekonferenz beschränken musste. So trug am Schluss das Pro-Komitee, welches mit seinen Teddybär-Plakaten und -Inseraten aktiv auftrat, den klaren Sieg davon. Es nützte auch nichts, dass der Bundesrat kurz vor der Abstimmung den Gegenvorschlag per 1. Januar 2015 in Kraft setzte.

Die grösste Zustimmung fand die Initiative in der Romandie (FR 68,8%, VD 68,7%, VS 74,3%, NE 70%, GE, 73,6%, JU 71,5%) und im Tessin (83%). Am wenigsten Ja-Stimmen bekam das Anliegen im Heimatkanton von Andrea Caroni (AR 55%).

#### **Abstimmung vom 18. Mai 2014**

Beteiligung: 54,9%  
Ja: 1'818'658 (63,5%) / 20 6/2 Stände  
Nein: 1'044'753 (36,5%) / 0 Stände

Parolen:

– Ja: BDP (1\*), JCVP, SVP, EDU, MCR/MCG.  
– Nein: CVP (10\*), FDP (6\*), SP, CSP, EVP, GLP (3\*), Grüne (2\*); LCH, SAJV, SGB, Travail.Suisse, VPOD, Jungwacht Blauring Schweiz, Pfadibewegung Schweiz, SATUS Schweiz, Stiftung Kinderschutz Schweiz.

\* In Klammer Anzahl abweichender Kantonalsektionen

Die Vox-Analyse ergab, dass es zwar durchaus einen klaren Konfliktgraben zwischen linken Gegnern und rechten Befürwortern gab. Schliesslich gab aber vor allem die

persönliche Bedeutung der Vorlage den Ausschlag, wobei das Argument „Der Schutz des Kindes steht über allem“ überwog. Insgesamt waren die Stimmbürger gut über die Vorlage informiert und ihre Stimm motivation spiegelte im Wesentlichen die Argumente der Abstimmungskomitees wieder. Dennoch schien vielen nicht klar gewesen zu sein, dass es neben der vorgelegten Initiative auch einen indirekten Gegenvorschlag in der Form eines Gesetzes gab.

Nach der Abstimmung stand das Parlament ein weiteres Mal vor der schwierigen Aufgabe, eine neue Verfassungsbestimmung umsetzen zu müssen, die einer anderen Bestimmung der Bundesverfassung – dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit – widerspricht. Noch im Berichtsjahr wollte die Justizministerin einen Entwurf in Form einer Änderung des Bundesgesetzes über das Tätigkeitsverbot und das Kontakt- und Rayonverbot in die Vernehmlassung schicken.<sup>11</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 18.06.2014  
NADJA ACKERMANN

Nur sieben Jahre nach ihrer Einführung sollen Geldstrafen wieder hinter die Freiheitsstrafen zurücktreten. Nach dem Nationalrat beriet der Ständerat als Zweitrat die **Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches**, die der Bundesrat in Reaktion auf die viel geäusserte Kritik am neuen Sanktionssystem erarbeitet hatte. Einig waren sich die Räte, dass es auch weiterhin bedingte Geldstrafen geben sollte. Sie dürften jedoch nur noch bis maximal 180 Tagessätze verhängt werden. Die Stärkung der Freiheitsstrafe durch die Herabsetzung des Mindestentzugs von sechs Monaten auf drei Tage erfordert auch Anpassungen im Strafvollzug. Deshalb soll künftig das Electronic Monitoring definitiv eingeführt werden und die gemeinnützige Arbeit nicht mehr eine eigene Strafe, sondern nur noch eine Vollzugsmöglichkeit darstellen. Konsens bestand darüber, dass die strafrechtliche Landesverweisung vom Ausländergesetz in das Strafgesetzbuch transferiert wird. Differenzen herrschten jedoch in folgenden Punkten: Während der Nationalrat den Vorrang von Geldstrafen gegenüber Freiheitsstrafen unter sechs Monaten aufheben und bedingte Geldstrafen nur in besonders günstigen Umständen aussprechen wollte, war der Ständerat wie der Bundesrat mit der Erteilung bedingter Geldstrafen grosszügiger. Uneinigkeit bestand weiter bezüglich der Minimalhöhe des Tagessatzes: Der Nationalrat beschloss CHF 30, während der Ständerat den Betrag in Übereinstimmung mit dem Bundesrat aus Rücksicht auf mittellose Verurteilte auf CHF 10 festlegen sowie eine Verlängerung der Ratenzahlungsfrist ermöglichen wollte. Schliesslich wollte die grosse Kammer bedingte Geldstrafen immer zu hundert Prozent bedingt, während der Ständerat jeweils die Hälfte der Strafe als unbedingt aussprechen wollte.

In der Herbstsession 2014 zeigte sich der Nationalrat wenig kompromissbereit. Eine bürgerliche Mehrheit hielt sowohl an der Minimalhöhe von CHF 30 Tagessatz als auch an der Wiedereinführung des Vorrangs von Freiheits- vor Geldstrafen fest. So sollte auch bei Nichtbezahlung der Geldstrafe rasch eine Freiheitsstrafe angeordnet werden können. Ein Minderheitsantrag Rickli (svp, ZH) für die komplette Abschaffung bedingter Geldstrafen, die am Anfang der aktuellen Gesetzesrevision stand, fand jedoch keine Zustimmung. Auch der Ständerat hielt mehrheitlich an seiner Position fest. Jedoch kam er dem Nationalrat insoweit entgegen, dass künftig Freiheitsstrafen von drei Tagen möglich sein sollten. Die kleine Kammer wollte es jedoch nicht den Gerichten überlassen, welche Strafform Vorrang genießt. Sie präferierte eine gesetzliche Regelung, die festschreibt, dass zur Vermeidung von weiteren Straftaten und bei begründetem Verdacht auf Nichtbezahlung anstelle einer Geld- eine Freiheitsstrafe ausgesprochen werden kann. Der Ball lag Ende 2014 erneut beim Nationalrat.<sup>12</sup>

**PARLAMEN TARISCHE INITIATIVE**  
DATUM: 17.11.2014  
NADJA ACKERMANN

Die Haftung des Gemeinwesens, wie sie bereits bei der lebenslänglichen Verwahrung gilt, soll künftig auf Fälle ausgedehnt werden, in denen ein verurteilter Straftäter bedingt entlassen wird oder Strafvollzugslockerungen erhält. Der Bund oder die Kantone sollen die **Verantwortung für rückfällige Straftäter** übernehmen. Dies fordert eine parlamentarische Initiative Rickli (svp, ZH), die in Reaktion auf die tragischen Mordfälle von 2013 eingereicht worden war und der 2014 von beiden Rechtskommissionen Folge gegeben wurde.<sup>13</sup>



**PARLAMENTARISCHE INITIATIVE**  
DATUM: 11.12.2014  
KARIN FRICK

Zwei parlamentarische Initiativen Herzog (svp, TG; Pa.lv. 13.453) und Rickli (svp, ZH); Pa.lv. 13.461) wollten das Strafgesetzbuch dahingehend ändern, dass **Verwahrungen zu Lasten stationärer Massnahmen mehr Gewicht erhalten**. Während nach Ricklis Forderung eine Therapie gar nicht mehr infrage kommen sollte, wenn die Voraussetzungen für eine Verwahrung erfüllt sind, verlangte Herzog eine mindestens fünfzigprozentige Erfolgschance als Bedingung für eine Therapie. Beide Initiantinnen erhofften sich durch die Änderungen sowohl Kosteneinsparungen als auch mehr Sicherheit für die Bevölkerung. Der Kommissionsmehrheit folgend erteilte die Mehrheit im Nationalrat beiden Vorstössen aber eine Absage. Bedenken hinsichtlich der Zweckmässigkeit, der Rechtsstaatlichkeit und der Vereinbarkeit mit dem Prinzip der Resozialisierung wurden geäussert. Darüber hinaus könnte konkreter Handlungsbedarf in diesem Bereich in einem noch ausstehenden Bericht zur Verwahrungspraxis (in Erfüllung eines Postulats Rickli, Po. 13.3978) aufgezeigt werden.<sup>14</sup>

**PARLAMENTARISCHE INITIATIVE**  
DATUM: 01.09.2015  
KARIN FRICK

Die tragischen Mordfälle Lucie, Marie und Adeline zeigten laut Natalie Rickli (svp, ZH), dass der Resozialisierung der Täter höheres Gewicht beigemessen werde als dem Schutz der Bevölkerung. Sie forderte deshalb mit einer parlamentarischen Initiative, dass **Wiederholungstäter**, die bereits einmal rechtskräftig wegen Mordes, vorsätzlicher Tötung, schwerer Körperverletzung oder Vergewaltigung verurteilt worden sind, ungeachtet der Erfüllung weiterer Bedingungen **verwahrt werden müssen**. Es sei nicht gerechtfertigt, dass jemand, der seine zweite Chance verwirkt habe, noch eine dritte Chance bekomme. Eine therapeutische Behandlung und Strafvollzugslockerungen sowie die bedingte Entlassung – bei hinreichend geringem Rückfallrisiko nach erfolgreicher Therapie – würden dadurch nicht ausgeschlossen. Die RK-NR gab der Initiative im Oktober 2014 mit 13 zu 9 Stimmen bei 2 Enthaltungen Folge. Anfang September 2015 tat es ihr die RK-SR mit 7 zu 4 Stimmen bei 2 Enthaltungen gleich.<sup>15</sup>

**MOTION**  
DATUM: 15.12.2015  
KARIN FRICK

Im Herbst 2013 hatte der Nationalrat eine Motion Rickli (svp, ZH) angenommen, welche **Hafturlaube und Ausgänge für Verwahrte** in Zukunft ausschliessen wollte. Der Ständerat ergänzte den Motionstext auf Antrag seiner Kommissionsmehrheit dahingehend, dass nur unbegleitete Hafturlaube und Ausgänge für Verwahrte ausgeschlossen werden sollen. Mit 26 zu 14 Stimmen bei 0 Enthaltungen nahm der Zweitrat in der Wintersession 2015 die Motion in geänderter Fassung an.<sup>16</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 03.06.2016  
KARIN FRICK

Anfang Juni 2016 legte der Bundesrat seine Botschaft zur **Umsetzung der Pädophilen-Initiative** vor. Er orientierte sich dabei klar an der in der Vernehmlassung mehrheitlich begrüsst, aber vom Initiativkomitee harsch kritisierten Umsetzungsvariante mit Härtefallklausel. Der vorgelegte Entwurf ist das Resultat des Versuchs, eine Brücke zwischen dem von der Initiative geforderten Automatismus und den Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit, insbesondere der Verhältnismässigkeit, zu schlagen. So soll das lebenslange Tätigkeitsverbot vom Strafgericht grundsätzlich immer zwingend ausgesprochen werden, wenn Letzteres eine erwachsene Person wegen einer Sexualstraftat an einer „minderjährigen, schutzbedürftigen, zum Widerstand unfähigen oder urteilsunfähigen Person, die sich aufgrund einer körperlichen oder psychischen Abhängigkeit nicht zur Wehr setzen konnte“, verurteilt – und zwar unabhängig von den Umständen des Einzelfalls und dem im konkreten Fall ausgesprochenen Strafmass. Um der Verhältnismässigkeit dennoch Rechnung zu tragen, soll in „besonders leichten Fällen“ ausnahmsweise von einem lebenslangen Tätigkeitsverbot abgesehen werden können. Keine Möglichkeit für Ausnahmen vorgesehen sind jedoch bei bestimmten, schweren Anlasstaten sowie bei pädophilen Tätern im Sinne der Psychiatrie. Zudem soll bei nicht pädophilen Tätern nach frühestens 10 Jahren eine Lockerung oder Aufhebung des Tätigkeitsverbotes geprüft werden können.

Beim Initiativkomitee der Pädophilen-Initiative sorgte der Umsetzungsvorschlag des Bundesrates für Unmut. Es warf dem Bundesrat vor, die Täter anstatt die Kinder zu schützen. Die Ausnahmeregelung sei zu weit gefasst, wurden im Abstimmungskampf doch nur Ausnahmen in Fällen der einvernehmlichen Jugendliebe diskutiert. Ein ganzer Ausnahmekatalog, wie ihn der Bundesrat präsentierte, gehe definitiv zu weit. Co-Präsidentin und SVP-Nationalrätin Natalie Rickli (ZH) äusserte die Befürchtung, dass auf diese Weise viele Täter kein lebenslängliches Berufsverbot erhalten würden. Auch die Überprüfungsmöglichkeit stiess den Verfechtern einer wortgetreuen Umsetzung sauer auf: „Endgültig ist endgültig“, zitierte das St. Galler Tagblatt den Ausserrhoder FDP-Ständerat Andrea Caroni in dieser Hinsicht. Die mögliche Überprüfung nach 10 Jahren

widerspreche der vom Volk gewollten Endgültigkeit des Tätigkeitsverbotes.

Kurz nach der Veröffentlichung der bundesrätlichen Botschaft brachte SP-Nationalrätin Chantal Galladé (ZH) einen ganz anderen Vorschlag aufs Tapet: Statt im Strafrecht, wo der Schwerpunkt auf der Bestrafung der Täter liege, könne das Anliegen im Zivilrecht mit Schwerpunkt auf den Kindes- und Jugendschutz umgesetzt werden. Es könnten dort Voraussetzungen festgelegt werden, unter denen die Arbeit mit Kindern und Jugendlichen erlaubt ist. Dadurch erhoffte sie sich, den Konflikt mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip zu umschiffen. Die Idee stiess jedoch sowohl beim Initiativkomitee als auch bei Initiativgegner Caroni auf Skepsis.<sup>17</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 07.06.2016  
ELIA HEER

In Erfüllung eines Postulats von Nationalrätin Natalie Rickli (svp, ZH) veröffentlichte der Bundesrat im Juli 2015 seinen **Bericht zur Verwahrungspraxis in der Schweiz**. Der Bericht basierte auf Daten des BFS, auf Erhebungen einer Arbeitsgruppe der KKJPD sowie auf einer schriftlichen Umfrage bei den Kantonen. Er zeigte auf, dass seit dem Inkrafttreten des neuen Sanktionenrechts im Januar 2007, gemäss welcher eine gefährliche Person mit einer psychischen Störung nur verwahrt werden darf, wenn eine Therapie keinen Erfolg verspricht (Art. 64 StGB), die Anzahl verwahrter Personen abgenommen hat. Waren Ende Dezember 2006 noch 229 Straftäter und Straftäterinnen verwahrt, schrumpfte diese Zahl in den nächsten sieben Jahren auf 144. 80 altrechtliche Verwahrungen wurden in diesem Zeitraum in eine stationäre Massnahme nach Art. 59 StGB umgewandelt. Der Nationalrat schrieb das Postulat im Sommer 2016 ab.<sup>18</sup>

**MOTION**  
DATUM: 14.06.2016  
KARIN FRICK

Nachdem der Ständerat die Motion dahingehend abgeändert hatte, dass es **keine unbegleiteten Hafturlaube und Ausgänge für Verwahrte** mehr geben soll, musste sich der Nationalrat noch einmal mit Natalie Ricklis (svp, ZH) Anliegen befassen. Die RK-NR beantragte ihrem Rat mit 12 zu 11 Stimmen die Ablehnung der Motion und schloss sich damit der Ansicht des Bundesrates an. Während die Minderheit, welche sich für die Annahme des Vorstosses aussprach, verwahrte Personen als „potenziell sehr gefährlich“ einstufte und die Gesellschaft keinem „vermeidbaren Risiko“ in der Begegnung mit solchen Personen aussetzen wollte, zweifelte die Mehrheit am sicherheitsfördernden Charakter der Massnahme. Bundesrätin Simonetta Sommaruga begründete die Bedenken damit, dass Verwahrte – nicht: lebenslänglich Verwahrte – dereinst entlassen werden können, wenn sie keine Gefahr mehr für die Öffentlichkeit darstellen. Hierzu sei ein schrittweiser Vollzug nötig, in dem Sinne, dass sich die verwahrte Person zuerst in begleiteten, dann in unbegleiteten Ausgängen bewähren müsse, bevor eine bedingte Freilassung in Frage komme. Es sei nicht einleuchtend, dass es der öffentlichen Sicherheit dienlich sei, hier den Schritt des unbegleiteten Urlaubs herauszubrechen und vom begleiteten Ausgang direkt zur bedingten Entlassung überzugehen. Die Mehrheit der grossen Kammer liess sich von dieser Argumentation jedoch nicht überzeugen und überwies die Motion mit 100 zu 71 Stimmen bei 10 Enthaltungen an den Bundesrat.<sup>19</sup>

**PARLAMENTARISCHE INITIATIVE**  
DATUM: 01.12.2016  
KARIN FRICK

Mit ihrer 2013 eingereichten parlamentarischen Initiative forderte Natalie Rickli (svp, ZH), dass Straftäter nur dann **bedingt aus der Verwahrung entlassen** werden dürfen, wenn praktisch sichergestellt ist, dass die Person sich in Freiheit bewährt und keine Gefahr für die Bevölkerung mehr besteht. Während die RK-NR der Initiative im Herbst 2014 mit Stichentscheid des Präsidenten knapp Folge gegeben hatte, hatte sie die Mehrheit der RK-SR ein Jahr später abgelehnt. In der Wintersession 2016 befasste sich deshalb der Nationalrat mit dem Anliegen. Die Gegner der Initiative gaben zu Bedenken, die Änderung sei in der Praxis wohl kaum umsetzbar, da es kein Nullrisiko gebe. Verbessert werden müsse nicht das Gesetz, sondern die Gerichtspraxis und darüber hinaus gebe es heute statistisch gesehen praktisch keine bedingten Entlassungen aus der Verwahrung mehr. Ricklis Unterstützer argumentierten hingegen, die neue Bestimmung führe keinen Automatismus, sondern ein zusätzliches Kriterium für die bedingte Entlassung ins Gesetz ein. Durch die höhere Hürde könne das Rückfallrisiko minimiert werden; die Sicherheit der Bevölkerung müsse im Zweifelsfall Vorrang haben. Nach kurzer Diskussion gab der Nationalrat der Initiative mit 118 zu 53 Stimmen bei 10 Enthaltungen Folge. Die grünliberale Fraktion stellte sich als einzige geschlossen dagegen.<sup>20</sup>

**MOTION**

DATUM: 06.12.2016  
KARIN FRICK

Ohne Gegenstimme nahm der Nationalrat im März 2016 eine Motion Rickli (svp, ZH) zum Thema Kinderpornografie an. Der Vorstoss fordert ein **Verbot von gewerbmässigem Handel mit Posing-Bildern**, also von Nacktbildern von Kindern, welche aufgrund mangelnder expliziter sexueller Inhalte nicht als Kinderpornografie gelten. Diese Grauzone werde von Pädokriminellen ausgenutzt und vor solchem Missbrauch müssten Kinder und Jugendliche geschützt werden, so die Motionärin. Der Bundesrat hatte die Motion zur Annahme empfohlen, gleichzeitig aber auch auf die Abgrenzungsschwierigkeiten bei privaten Bildern hingewiesen. Im Ständerat wurde das Anliegen im Dezember 2016 weitaus kontroverser diskutiert und schliesslich mit Stichentscheid des Präsidenten äusserst knapp gutgeheissen.<sup>21</sup>

**PARLAMENTARISCHE INITIATIVE**

DATUM: 14.03.2017  
KARIN FRICK

Der Weg der parlamentarischen Initiative Rickli (svp, ZH) mit der Forderung, dass **bedingte Entlassungen aus der Verwahrung nur bei praktisch vorhandener Sicherheit** erfolgen dürfen, endete in der Frühjahrsession 2017 in der kleinen Kammer. Die Ständesvertreter folgten den Argumenten der vorberatenden RK-SR, welche dem Rat deutlich mit 11 zu einer Stimme beantragt hatte, der Initiative keine Folge zu geben, da sie sich in der vorliegenden Formulierung nicht umsetzen lasse.<sup>22</sup>

**PARLAMENTARISCHE INITIATIVE**

DATUM: 17.03.2017  
KARIN FRICK

In der Frühjahrsession 2017 verlängerte der Nationalrat die Frist zur Behandlung der parlamentarischen Initiative Rickli (svp, ZH), die dem zuständigen Gemeinwesen die **Haftung bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugslockerungen** aufbürden will. Dies geschah, nachdem die nationalrätliche Rechtskommission beschlossen hatte, der KKJPD einen Vorentwurf zur Umsetzung der Initiative zur Stellungnahme zu unterbreiten, da der Strafvollzug in die Zuständigkeit der Kantone falle.<sup>23</sup>

**PARLAMENTARISCHE INITIATIVE**

DATUM: 16.06.2017  
KARIN FRICK

Die nationalrätliche Rechtskommission möchte vor der Umsetzung der parlamentarischen Initiative Rickli (svp, ZH) zur **Verwahrung bei rückfälligen Tätern** ausführliche Anhörungen durchführen. Sie beantragte ihrem Rat deshalb, die Frist für die Umsetzung der Initiative um zwei Jahre, also bis zur Sommersession 2019, zu verlängern. In der Sommersession 2017 genehmigte der Nationalrat die Fristverlängerung diskussionslos.<sup>24</sup>

**PARLAMENTARISCHE INITIATIVE**

DATUM: 16.06.2017  
KARIN FRICK

Nachdem der Nationalrat im Frühjahr 2017 die Behandlungsfrist für die parlamentarische Initiative Rickli (svp, ZH) verlängert hatte, erarbeitete die RK-NR einen Vorentwurf, der in Übereinstimmung mit dem Ziel der Initiative dem Staat die **Haftung bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugslockerungen** auferlegt. Im Sinne einer Kausalhaftung – also unabhängig von Verschulden oder unerlaubtem Handeln vonseiten der Staatsangestellten – soll der Staat für einen Schaden haften, der von einem rückfällig gewordenen Täter im geöffneten Straf- oder Massnahmenvollzug verursacht wurde. Bei der KKJPD stiess dieser Vorentwurf auf grossen Widerstand: Die Kantone befürchteten, dass als Folge der neuen Regelung weniger Vollzugslockerungen gewährt würden, dass es bei den kantonalen Vollzugsämtern zu Rekrutierungsschwierigkeiten kommen könnte und dass die Arbeit der kantonalen Justizbeamten insgesamt erschwert würde. Darüber hinaus störte sich die Kommission an dem Gedanken, eine Staatshaftung für rechtmässiges Staatshandeln einzuführen, und gelangte zur Überzeugung, dass eine solche Regelung das System der stufenweisen Wiedereingliederung infrage stellte. Aus diesen Gründen stellte die Kommissionsmehrheit den Antrag auf Abschreibung der Initiative. Die Kommissionsminderheit sah jedoch keine Einschränkung der Wiedereingliederung, da die neue Regelung nur für Wiederholungstäter gelte, nicht aber für Ersttäter. Sie betonte, der Staat trage eine Mitverantwortung für durch Wiederholungstäter verursachte Schäden, und beantragte die Nichtabschreibung. Mit einem flammenden Plädoyer für ihr Anliegen konnte Rickli eine rechtsbürgerliche Mehrheit im Nationalrat hinter sich bringen. Mit 109 zu 77 Stimmen bei 10 Enthaltungen stimmte die grosse Kammer im Sommer 2017 gegen das Abschreiben.<sup>25</sup>

Der Nationalrat setzte sich in der Wintersession 2017 als Zweitrat mit den Änderungen im Strafgesetzbuch und im Militärstrafgesetz zur **Umsetzung der Pädophilen-Initiative** auseinander. Im Gegensatz zum Erstrat war hier Eintreten unbestritten. Von verschiedensten Fraktionssprechern wurde betont, dass Artikel 123c BV nicht direkt anwendbar und daher eine Konkretisierung der Verfassungsbestimmung auf Gesetzesebene unerlässlich sei. Ähnlich wie im Ständerat wurde hingegen auch in der grossen Kammer immer wieder darauf hingewiesen, wie schwierig es sei, die Initiative so wortgetreu wie möglich, aber gleichzeitig in den Schranken der rechtsstaatlichen Grundsätze, insbesondere der Verhältnismässigkeit, umzusetzen. Die Meinungen darüber, wie das beste Verhältnis von Wortlaut und Verhältnismässigkeit aussehe, gingen jedoch erwartungsgemäss weit auseinander. So forderte Natalie Rickli (svp, ZH) als Sprecherin der SVP-Fraktion den Rat auf, mehr an die Opfer zu denken als an die Täter, und BDP-Fraktionssprecher Bernhard Guhl (bdp, AG) stellte klar, seiner Fraktion sei „der Schutz der Kinder wesentlich wichtiger als die Erfüllung des Berufswunsches eines verurteilten Straftäters.“ Auf der anderen Seite betonten die Fraktionsvertreterinnen und -vertreter der SP, der FDP, der Grünen, der CVP und der GLP die Wichtigkeit einer Härtefallklausel, die wenigstens einen minimalen richterlichen Ermessensspielraum sicherstellt.

Nachdem Eintreten ohne Gegenantrag beschlossen worden war, beschäftigte sich die grosse Kammer im ersten Block der Detailberatung mit den Voraussetzungen für die Anordnung der Tätigkeitsverbote. Sie hatte hier in drei Fragen über Minderheitsanträge ihrer vorberatenden Rechtskommission zu befinden. Erstens wollte eine Minderheit Arslan (basta, BS) bei der Definition des Begriffs „Kinder“ dem Ständerat folgen. Dieser hatte beschlossen, dass nur Anlasstaten, die an Kindern unter 16 Jahren begangen worden sind, automatisch zu einem lebenslangen Verbot von Berufen und Tätigkeiten mit Kontakt zu Minderjährigen führen sollen. Im Gegensatz dazu beantragte die Kommissionsmehrheit, sich an den bundesrätlichen Entwurf zu halten und die Altersgrenze bei 18 Jahren festzusetzen – wie sie im geltenden Recht, namentlich im Bundesgesetz über das Tätigkeitsverbot und das Kontakt- und Rayonverbot, schon bestehe. Breiten Zuspruch erhielt der Antrag Arslan jedoch nur aus den Fraktionen der Grünen und der FDP, womit der Minderheitsantrag wuchtig verworfen wurde und der Nationalrat sich in dieser Sache dem Bundesrat anschloss. Zweitens beantragte eine Minderheit Guhl (bdp, AG), die Antragsdelikte Exhibitionismus und sexuelle Belästigung wieder in den Katalog der Anlasstaten für ein zwingendes, lebenslängliches Tätigkeitsverbot aufzunehmen – und zwar bei Minderjährigen wie auch bei Erwachsenen. Obwohl dieses Ansinnen eigentlich dem ursprünglichen Vorschlag des Bundesrates entsprochen hätte, empfahl Bundesrätin Sommaruga, den Antrag Guhl abzulehnen und der Kommissionsmehrheit zu folgen. Das Konzept des Ständerates sei in diesem Punkt überzeugend und es mache durchaus Sinn, die beiden leichten Straftatbestände aus dem Delikt katalog auszuschliessen. Die Unterstützung der geschlossenen SVP-, BDP- und CVP-Fraktionen reichte zusammen mit vereinzelt weiteren Stimmen dennoch aus, um dem Minderheitsantrag Folge zu geben und den Beschluss des Ständerates zu kippen. Als Drittes stimmte der Nationalrat über einen Minderheitsantrag Rickli (svp, ZH) ab, der auch den Straftatbestand der Pornografie zum Eigenkonsum wieder in den Katalog von Anlasstaten einfügen wollte. Diesmal sprach sich auch Bundesrätin Sommaruga für die Rückkehr zum bundesrätlichen Entwurf aus, die dann mit ähnlichen Mehrheitsverhältnissen wie zuvor auch beschlossen wurde.

Der zweite Block beinhaltete die Ausnahmebestimmungen, die Überprüfung der Tätigkeitsverbote und alle restlichen Bestimmungen. Hier beantragte eine Minderheit um Natalie Rickli (svp, ZH), die Härtefallklausel ganz aus dem Gesetz zu streichen; die vom Ständerat eingefügte explizite Ausnahmebestimmung für Fälle einvernehmlicher Jugendliebe genüge vollends. Mit 101 zu 73 Stimmen bei einer Enthaltung sprach sich der Nationalrat jedoch für die Beibehaltung der Härtefallklausel aus. Dagegen stimmten neben der geschlossenen SVP-Fraktion die Mehrheit der BDP-Fraktion sowie Einzelne aus den Fraktionen der FDP, CVP und SP. Eine weitere Kampfabstimmung gab es zur Frage der Überprüfungsmöglichkeit bei lebenslänglichen Tätigkeitsverboten. Während die Kommissionsmehrheit dem Ständerat folgen und keine Überprüfungsmöglichkeit vorsehen wollte, beantragte eine Minderheit Tschäppät (sp, BE), die bundesrätliche Lösung mit Überprüfungsmöglichkeit nach 10 Jahren für nicht pädophile Täter zu übernehmen. Eine zweite Minderheit Bauer (fdp, NE) legte indes einen Kompromissvorschlag dar, wonach ein lebenslanges Tätigkeitsverbot grundsätzlich nicht aufgehoben werden kann, es sei denn ein unabhängiges Gutachten stellt fest, dass kein Risiko mehr besteht. Mit dieser Formulierung sollte ein Konflikt mit der EMRK vermieden werden. Im Rat scheiterten beide Minderheitsanträge deutlich am Widerstand der SVP- BDP-, GLP- und CVP-Fraktionen. Ein Einzelantrag Nidegger (svp,

GE), der die explizite Ausnahmebestimmung für die Jugendliebe streichen wollte, blieb chancenlos. Bei allen übrigen Bestimmungen folgte der Nationalrat den Anträgen seiner Kommissionsmehrheit und schloss sich damit im Grossen und Ganzen dem Beschluss des Ständerates an. Einstimmig nahm der Nationalrat die Vorlage in der Gesamtabstimmung an und gab sie damit zurück an den Ständerat zur Differenzbereinigung.<sup>26</sup>

#### PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

DATUM: 24.05.2018

KARIN FRICK

Im Mai 2018 gab die RK-NR den Vorentwurf für die Umsetzung der parlamentarischen Initiative Rickli (svp, ZH) zur staatlichen **Haftung bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugslockerungen** in die Vernehmlassung. Darin ist vorgesehen, Art. 380a StGB dahingehend anzupassen, dass unabhängig von einem Verschulden der Staatsangestellten eine Staatshaftung für Schäden besteht, die eine Person im geöffneten Straf- oder Massnahmenvollzug durch einen Rückfall verursacht hat. Die Vernehmlassung läuft bis Mitte September 2018.<sup>27</sup>

#### PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

DATUM: 18.01.2019

ELIA HEER

Eine parlamentarische Initiative Rickli (svp, ZH), eingereicht im November 2016, forderte, dass das **Strafmass für Vergewaltigungen erhöht** wird. Neu soll Vergewaltigung mit drei bis zehn Jahren Haft bestraft werden (bisher ein bis zehn Jahre) und in schweren Fällen mit mindestens fünf Jahren Haft (bisher drei Jahre). Die Mindeststrafe von drei Jahren sei nötig, um sicherzustellen, dass in jedem Fall eine unbedingte Haftstrafe gegen die Täter verhängt werde, so die Begründung Ricklis. Eine bedingte Haftstrafe sei keine angemessene Strafe für eine Vergewaltigung. Die RK-NR gab der Initiative im Februar 2018 Folge. Ihre Schwesterkommission zeigte sich im Januar 2019 mit dieser Entscheidung allerdings nicht einverstanden, denn sie wollte das Strafmass im Zuge der Harmonisierung der Strafrahmen betrachten.<sup>28</sup>

#### PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

DATUM: 11.06.2019

KARIN FRICK

In der Sommersession 2019 gab der Nationalrat einer parlamentarischen Initiative Rickli (svp, ZH) keine Folge, mit der die Zürcher SVP-Nationalrätin die **Altersgrenze für die Unverjährbarkeit sexueller Straftaten auf 16 Jahre erhöhen** wollte. Mit 96 zu 83 Stimmen folgte der Rat dem Antrag seiner Kommissionsmehrheit, die keinen Anlass sah, die im Rahmen der Umsetzung der Unverjährbarkeits-Initiative bereits geführte Debatte um die Altersgrenze erneut zu eröffnen.<sup>29</sup>

#### POSTULAT

DATUM: 13.06.2019

KARIN FRICK

Der Bundesrat soll in einem Bericht darlegen, wie die **lebenslange Freiheitsstrafe reformiert** werden könnte, um besonders schweren Straftaten besser gerecht zu werden. Mittels Postulat wurde diese Forderung im Juni 2018 von Andrea Caroni (fdp, AR) an den Ständerat (Po. 18.3530) und von Natalie Rickli (svp, ZH) an den Nationalrat (Po. 18.3531) herangetragen. Als problematisch erachteten die Postulanten an der lebenslangen Freiheitsstrafe unter anderem, dass die Dauer der tatsächlich verbüssten Strafe vielmehr von der Rückfallgefahr des Täters abhängt und weniger von der Schwere der begangenen Tat. Drei im Postulat genannte Reformvorschläge umfassen erstens die Möglichkeit für die Gerichte, die bedingte Entlassung bei besonders schwerem Verschulden für länger als die heute gebräuchlichen 10 oder 15 Jahre auszuschliessen; zweitens die Möglichkeit, eine bedingte Entlassung bei besonders schwerem Verschulden ganz auszuschliessen; und drittens die Möglichkeit für deutlich längere Freiheitsstrafen als Alternative zur lebenslangen Freiheitsstrafe. Der Bundesrat stand einer Diskussion der verschiedenen komplexen Fragen, die die lebenslange Freiheitsstrafe und deren Anwendung – sowohl unter Juristinnen und Juristen als auch in der Gesellschaft – aufwirft, offen gegenüber und beantragte die Postulate zur Annahme. Der Ständerat begrüsst in der Herbstsession 2018 einen ergebnisoffenen Bericht zum Thema und überwies das Postulat Caroni einstimmig an den Bundesrat. Das Postulat Rickli wurde von der Grünen Nationalrätin Sibel Arslan (basta, BS) bekämpft, weshalb dessen Diskussion erst in der Sommersession 2019 stattfand. Arslan sah keine Notwendigkeit oder Dringlichkeit für ein solches Vorgehen, vermutete populistische Hintergedanken seitens der Postulantin und wies auf die Schwierigkeit hin, besonders schwere Straftaten zu definieren. Nachdem Justizministerin Karin Keller-Sutter ausgeführt hatte, der Bundesrat erachte es als wichtig, die lebenslange Freiheitsstrafe besser zu verstehen, und das EJPD habe zudem in Erfüllung des überwiesenen Postulats Caroni bereits mit der Ausarbeitung des geforderten Berichts begonnen, stimmte die grosse Kammer dem Schwesterpostulat Rickli mit 112 zu 62 Stimmen zu.<sup>30</sup>

PARLAMENARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 21.06.2019  
KARIN FRICK

Zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative Rickli (svp, ZH) für die staatliche **Haftung bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugslockerungen** hatte die RK-NR vorgeschlagen, Art. 380a StGB dahingehend zu erweitern, dass der Staat für im geöffneten Straf- oder Massnahmenvollzug durch einen Rückfall verursachte Schäden haftet, und zwar unabhängig von einem unerlaubten Handeln oder Verschulden vonseiten des Staates (Kausalhaftung). In der Vernehmlassung fiel dieser Vorschlag jedoch durch: Bei 40 von 46 Vernehmlasserinnen und Vernehmlassern stiess der Vorentwurf auf uneingeschränkte Ablehnung; nur die BDP und der Schweizerische Gewerbeverband brachten ihre vorbehaltlose Unterstützung zum Ausdruck, während die CVP mit Vorbehalt zustimmte. Die Hauptkritik der Vernehmlassungsteilnehmenden bezog sich dabei nicht auf die Umsetzung, sondern auf das Anliegen an sich, da es das System der stufenweisen Wiedereingliederung von Gefangenen torpediere. Es wurde mithin befürchtet, die Regelung führe zu weniger gewährten Vollzugsöffnungen, zu mehr Gerichtsverfahren infolge Anfechtung der ablehnenden Entscheide sowie zu erhöhtem Platzbedarf und damit zu mehr Überbelegung in Strafanstalten. Einerseits würde so die Rückfallgefahr nicht gemindert und die öffentliche Sicherheit nicht erhöht. Andererseits wäre eine solche Regelung mit erheblichem Mehraufwand für die Kantone verbunden, in deren Zuständigkeit der Strafvollzug liegt. Nicht zuletzt darum lehnten alle 25 teilnehmenden Kantone den Entwurf einhellig ab. Für die Kommissionsmehrheit war dieses Ergebnis Grund genug, die parlamentarische Initiative nicht weiterzuverfolgen und dem Rat mit 15 zu 9 Stimmen deren Abschreibung zu beantragen. Eine Minderheit Rickli wollte die Umsetzung des Vorstosses dennoch weiterverfolgen und beantragte dementsprechend die Verlängerung der Behandlungsfrist. Es müsse endlich etwas dagegen getan werden, dass nie jemand die Verantwortung übernehme, wenn ein Täter während gelockerten Strafvollzugs oder bedingter Entlassung rückfällig werde, appellierte Andrea Martina Geissbühler (svp, BE) an das Nationalratsplenum; zur Sicherheit der Bevölkerung müssten Täter im Zweifel eingesperrt bleiben. Der Nationalrat gab diesem Minderheitsantrag in der Sommersession 2019 mit 101 zu 87 Stimmen bei einer Enthaltung statt, womit er die Behandlungsfrist bis zur Sommersession 2021 verlängerte. Neben der geschlossenen SVP-Fraktion stimmten auch grosse Teile der FDP-, CVP- und BDP-Fraktionen für die Fristverlängerung, während sich das links-grüne Lager abgesehen von der einen Enthaltung geschlossen dagegen stellte.<sup>31</sup>

PARLAMENARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 21.06.2019  
KARIN FRICK

Da das Bundesamt für Justiz in der Zwischenzeit im Rahmen der Umsetzung der Motion 16.3002 bereits gesetzgeberische Arbeiten zur Vereinheitlichung des Strafvollzugs bei gefährlichen Tätern aufgenommen hatte, beantragte die RK-NR ihrem Rat im Frühling 2019, die Behandlungsfrist für die parlamentarische Initiative Rickli (svp, ZH) zur **Verwahrung bei rückfälligen Tätern** zu verlängern. Sie wollte zuerst die Umsetzung der Motion 16.3002 abwarten, bevor sie allenfalls selber gesetzgeberisch tätig werden wollte. In der Sommersession 2019 stimmte der Nationalrat der Fristverlängerung bis 2021 stillschweigend zu.<sup>32</sup>

## Privatrecht

BUNDESRAATSGESCHÄFT  
DATUM: 18.09.2018  
KARIN FRICK

In der Herbstsession 2018 befasste sich der Nationalrat mit dem **Bundesgesetz über den Schutz gewaltbetroffener Personen**, wo die Debatte jedoch deutlich weniger harmonisch verlief als im Erstrat. In der Eintretensdebatte versuchte die SVP-Fraktion, indem verschiedene ihrer Exponenten sechsmal dieselbe Zwischenfrage stellten, das Problem der häuslichen Gewalt zu einem Ausländerproblem zu stilisieren und Bundesrätin Simonetta Sommaruga zu einer bestätigenden Aussage zu drängen. Darauf liess sich die Justizministerin jedoch nicht ein und ertete Beifall für ihre Replik: «[W]enn Sie das Problem unbedingt bezeichnen wollen, dann ist es ein Männerproblem». Als diesbezüglich niemand mehr das Wort ergriff, wurde Eintreten ohne Gegenantrag beschlossen.

Die Detailberatung im Nationalrat konzentrierte sich auf drei Punkte: die Weiterbildungsverpflichtung für die Kantone, die Gerichtskosten und die Möglichkeit zur Sistierung des Verfahrens. Einzig bei den Gerichtskosten schuf die grosse Kammer eine Differenz, indem sie der Mehrheit ihrer Rechtskommission folgte und beschloss, dass die Gerichtskosten der unterliegenden Partei auferlegt werden können, wenn diese zu einem Kontakt- oder Rayonverbot oder zu einer elektronischen Überwachungsmassnahme verurteilt wird. Der Entwurf des Bundesrates, dem der Ständerat hier gefolgt war, hatte keine Möglichkeit für eine Überwälzung der Gerichtskosten vorgesehen. In den anderen beiden Punkten schloss sich der

Nationalrat dem Beschluss des Ständerates an. Die Kantone sollen, anders als vom Bundesrat ursprünglich angedacht, nicht im Zivilgesetzbuch ausdrücklich dazu verpflichtet werden, für die Weiterbildung von Personen zu sorgen, die im Rahmen ihrer Tätigkeit bei Gerichten oder Kriseninterventionsstellen mit Gewaltschutzfällen zu tun haben. Wie schon der Ständerat war auch die Volkskammer der Ansicht, dass ein solcher Eingriff in die kantonale Souveränität unnötig sei, da die Kantone selber ein Interesse daran hätten, über gut geschultes Personal zu verfügen. Was die Möglichkeit zur Sistierung des Verfahrens betrifft, wurden drei Minderheitsanträge Rickli (svp, ZH) abgelehnt, deren zwei darauf zielten, die Möglichkeit zur Sistierung ganz abzuschaffen und einer die Sistierung nur bei ausgeschlossener Wiederholungsgefahr zulassen wollte. Da man einen Rückfall aber nie mit Sicherheit ausschliessen könne, laufe diese Formulierung auf dasselbe hinaus, argumentierten die Mehrheitsbefürworter, die es als wichtig erachteten, dass dem Opfer nicht jegliche Handlungsmöglichkeit genommen werde. Der Nationalrat blieb deshalb bei der Formulierung des Bundesrates, die auch vom Ständerat gutgeheissen worden war, dass die Staatsanwaltschaft oder die Gerichte ein Verfahren sistieren können, wenn das Opfer darum ersucht und die Sistierung geeignet erscheint, die Situation des Opfers zu stabilisieren oder zu verbessern. Zwei Einzelanträge Feri (sp, AG) und Regazzi (cvp, TI), welche zusätzlich die Berücksichtigung des Wohles allfällig betroffener Kinder verlangten, blieben ebenso chancenlos, da dies sowieso zur Beurteilung der Situation des Opfers gehöre. Die vom Ständerat vorgenommene Anpassung, dass die Kosten einer Überwachungsmaßnahme der überwachten Partei auferlegt werden können, hiess die grosse Kammer diskussionslos und stillschweigend gut. Am Schluss ergänzte der Nationalrat auf Antrag seiner Kommission noch eine Bestimmung, dass der Bundesrat die Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der beschlossenen Änderungen und Massnahmen überprüfen und dem Parlament darüber spätestens vier Jahre nach Inkrafttreten Bericht erstatten und gegebenenfalls Verbesserungen vorschlagen muss. In der Gesamtabstimmung nahmen 122 Nationalrätinnen und Nationalräte die Vorlage an, während sie die 62 Vertreterinnen und Vertreter der SVP-Fraktion geschlossen ablehnten.<sup>33</sup>

## Datenschutz und Statistik

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 15.03.2016  
KARIN FRICK

Nachdem der Ständerat als Erstrat im Sommer 2015 über das neue **Strafregistergesetz** beraten hatte, war im Frühling 2016 der Nationalrat als Zweitrat an der Reihe. In der RK-NR gaben vor allem die Komplexität des Gesetzes, der Datenschutz, die Verwendung der AHV-Nummer zur Identifizierung der Personen, das Unternehmensstrafregister und die Anpassung des DNA-Profil-Gesetzes Anlass zu Diskussionen. Von der Zweckmässigkeit der Vorlage dennoch überzeugt, beantragte die Kommissionsmehrheit ihrem Rat Eintreten. Ein Nichteintretens- und ein Rückweisungsantrag – beide mit der Begründung, das Gesetz sei zu komplex – fanden jeweils nur in der SVP-Fraktion Unterstützung und scheiterten klar. Gleich zu Beginn der Detailberatung widmete sich der Nationalrat dem inhaltlich bedeutsamsten Punkt der Vorlage, dem Strafregister für Unternehmen. Da sich die kleine Kammer im Vorjahr gegen die Einführung eines solchen Registers ausgesprochen hatte, forderte eine Minderheit um Margret Kiener Nellen (sp, BE), diese Bestimmungen wie vom Bundesrat ursprünglich vorgesehen wieder ins Gesetz aufzunehmen. Sie begründete ihren Antrag damit, dass die Einführung eines Unternehmensstrafregisters als Mittel zur Korruptionsbekämpfung ausdrücklich von der Greco empfohlen worden sei. Darüber hinaus sei die Idee auch in der Vernehmlassung überwiegend positiv aufgenommen worden und werde von juristischer Seite ebenfalls begrüsst. Obwohl sich auch Bundesrätin Sommaruga noch einmal klar für das Unternehmensstrafregister ausgesprochen hatte, folgte die bürgerliche Mehrheit im Nationalrat dem Ständerat und erteilte der Einführung eines solchen Registers mit 127 zu 55 Stimmen eine klare Absage. Die Personenidentifikation mittels AHV-Nummer war der SVP-Fraktion ein Dorn im Auge; ihr Sprecher Yves Nidegger (svp, GE) sah dadurch den Datenschutz gefährdet. Ausserhalb der SVP-Fraktion teilte jedoch niemand diese Ansicht, wodurch der entsprechende Antrag keine Mehrheit fand. Demgegenüber wurde mit der Gutheissung eines Minderheitsantrages Nidegger (svp, GE) mit 86 zu 83 Stimmen die Eintragung von Einstellungsverfügungen in VOSTRA verhindert. Für die äusserst knappe rechtsbürgerliche Mehrheit standen diese Strafregistereinträge in Konflikt mit der Unschuldsvermutung. Dasselbe Argument brachte SVP-Fraktionssprecher Nidegger auch gegen die Registrierung von laufenden Strafverfahren vor, hier jedoch ohne Erfolg. Das Wissen um laufende Strafverfahren sei für viele Behörden unverzichtbar, so die Meinung der Ratsmehrheit. Eine neue Differenz zum Ständerat schuf die grosse Kammer bei den Löschrufen für Strafregistereinträge. Während der Entwurf des Bundesrates vorgesehen hatte, dass nur Urteile zu lebenslänglichen Haftstrafen lebenslang im Strafregister verbleiben

sollen, definierte der Nationalrat einen Deliktatalog aus schweren Verbrechen gegen Leib und Leben, deren Einträge bis zum Tod des Täters nicht gelöscht werden sollen. Bundesrätin Sommaruga kritisierte den Katalog als "nicht mit rechtsstaatlichen Prinzipien vereinbar", was die bürgerliche Mehrheit jedoch nicht umzustimmen vermochte. Schliesslich entbrannte bei den Änderungen einzelner Normen des DNA-Profil-Gesetzes eine Debatte um die Löschrufen von DNA-Profilen, ausgelöst durch einen Minderheitsantrag Rickli (svp, ZH), demzufolge DNA-Daten in bestimmten Fällen gar nicht mehr gelöscht werden sollten. Ausserhalb des rechtsbürgerlichen Blocks war man aber der Ansicht, die Beratung des Strafregistergesetzes sei nicht der richtige Ort, um so weitreichende Grundrechtseinschränkungen sozusagen nebenbei vorzunehmen. Überdies hatte der Rat zu diesem Thema schon ein Postulat überwiesen, das den Bundesrat beauftragt, die Löschrufen der DNA-Profile zu evaluieren. Der Antrag wurde folglich abgelehnt. Bei den übrigen Bestimmungen folgte die grosse Kammer diskussionslos ihrer Kommission, welche in Differenz zum Ständerat noch einige Ergänzungen zur Umsetzung der Ausschaffungsinitiative in die Vorlage eingebracht hatte. In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage mit 150 zu 30 Stimmen aus der SVP-Fraktion bei einer Enthaltung angenommen.<sup>34</sup>

## Sozialpolitik

### Soziale Gruppen

#### Migrationspolitik

POSTULAT  
DATUM: 28.09.2018  
MARLÈNE GERBER

Auf Initiative der damaligen Nationalrätin Roth-Bernasconi (sp, GE) war 2011 eine eigenständige Strafnorm geschaffen worden, die die Verstümmelung weiblicher Genitalien unter Strafe stellt. In einem Postulat forderte Natalie Rickli (svp, ZH) im Jahr 2018 nun die Erarbeitung eines Berichts, der aufzeigen soll, mit welchen Massnahmen der **Schutz von Mädchen und Frauen vor einer Genitalverstümmelung verbessert** werden könnte. Rickli bezog sich in ihrer Begründung auf einen kurz zuvor in der Sonntags-Zeitung erschienenen Artikel, gemäss welchem bis zum gegebenen Zeitpunkt noch keine einzige Strafanzeige wegen Genitalverstümmelung eingegangen sei. Sie verlangte daher vom Bundesrat zu überprüfen, weswegen dies bis anhin nicht der Fall gewesen sei. Zudem sollte der Bundesrat in seinem Bericht Möglichkeiten zur Verbesserung der Strafverfolgung aufzeigen. Der Bundesrat beantragte Annahme des Postulats und der Nationalrat überwies dieses in der Herbstsession 2018 stillschweigend.<sup>35</sup>

#### Kinder- und Jugendpolitik

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 14.03.2016  
SOPHIE GUIGNARD

Lors de la session de printemps 2016, une même initiative parlementaire a été présentée au Conseil national par la députée agrarienne Natalie Rickli (udc, ZH) et aux États par le sénateur socialiste Daniel Jositsch (ps, ZH). L'initiative exige des **peines planchers pour des actes d'ordre sexuel avec des mineurs**, qui seraient différenciées en fonction de l'âge de la victime. Ainsi, tout acte de contrainte sexuelle serait puni d'une peine privative de liberté d'une année minimum si la victime a moins de 16 ans, et de deux années si elle a moins de 12 ans. De même un viol serait selon la proposition des deux parlementaires puni par une privation de liberté d'au moins deux ans sur une victime de moins de 16 ans, et de trois si cette dernière est âgée de moins de 12 ans. A noter que le code pénal actuel ne prévoit pas de peine plancher, à moins que les actes se déroulent sous la contrainte d'une arme ou d'un objet dangereux, auquel cas les coupables se voient menacés d'une peine de 3 ans au minimum, indifféremment de l'âge de la victime.

1) AB NR, 2009, S. 1016 f.; TA, 23.3.09

2) AB NR, 2009, Beilagen III, S. 872; AB NR, 2009, Beilagen VI, S. 352 f.; AB NR, 2009, S. 1008; AB NR, 2009, S. 1009; AB NR, 2009, S. 1015; AB SR, 2009, S. 965 f.; Bund, 21.3.09; NZZ, 26.3.09

3) AB NR, 2009, S. 1018 (Rickli und Häberli-Koller) und 1019 (Amherd); AB SR, 2009, S. 1304 ff.

4) AB SR, 2010, S. 1026 ff.; AB SR, 2010, S. 871

5) AB NR, 2010, S. 2162

6) TA, 2.7.11; NLZ, 8.7.11

7) AB NR, 2013, S. 724 ff.

8) AB NR, 2013, S. 1575 f.; AB NR, 2013, S. 1577 f.; Mo, 11.3911; Presse vom 24.9.13

9) AB NR, 2013, S. 2208

10) NZZ, 30.4., 22.5.14

11) NZZ, 20.5.14.; Presse vom 19.5.14

12) AB NR, 2014, S. 1704 ff.; AB SR, 2014, S. 1051 ff.; AB SR, 2014, S. 626 ff.



- 13) NZZ, 19.11.14.
- 14) AB NR, 2014, S. 2339 ff.; Kommissionsbericht RK-NR vom 16.10.2014
- 15) Medienmitteilung RK-NR vom 17.10.2014; Medienmitteilung RK-SR vom 02.09.2015
- 16) AB SR, 2015, S. 1305 ff.; Kommissionsbericht RK-SR vom 1. September 2015; LZ, NZZ, SGT, 16.12.15
- 17) BBl, 2016, S. 6115 ff.; AZ, Blick, CdT, Lib, NZZ, SGT, TA, TG, 4.6.16; Blick, TA, 8.6.16; LZ, SGT, 11.6.16
- 18) AB NR, 2016, S. 912 ff.; BBl, 2016, S. 2914 ff.; Bericht BR vom 1.7.15
- 19) AB NR, 2016, S. 1056 ff.; Kommissionsbericht RK-NR vom 13.05.2016; NZZ, 15.6.16
- 20) AB NR, 2016, S. 1959 ff.; Kommissionsbericht RK-NR vom 19.08.2016; Medienmitteilung RK-SR vom 02.09.2015; BZ, NZZ, TA, 20.8.16; NZZ, 2.12.16
- 21) AB NR, 2016, S. 160; AB SR, 2016, S. 1033 ff.; Kommissionsbericht RK-SR vom 24.10.2016; AZ, Lib, NZZ, TG, 4.3.16; NZZ, 26.10.16; AZ, 1.12.16; NZZ, 7.12.16
- 22) AB SR, 2017, S. 237; Kommissionsbericht RK-SR vom 23.01.2017
- 23) AB NR, 2017, S. 540; Kommissionsbericht RK-NR vom 2.2.17
- 24) AB NR, 2017, S. 1189; Kommissionsbericht RK-NR vom 11.05.2017
- 25) AB NR, 2017, S. 1191 ff.; Kommissionsbericht RK-NR vom 7.4.17; NZZ, TA, 17.6.17
- 26) AB NR, 2017, S. 1910 ff.; TG, 5.12.17; NZZ, 6.12.17; WW, 14.12.17
- 27) Erläuternder Bericht Pa.Iv. 13.430; Medienmitteilung RK-NR vom 24.5.18
- 28) Medienmitteilung RK-NR vom 23.2.18; Medienmitteilung RK-SR vom 18.1.19; Pa.Iv. 16.483
- 29) AB NR, 2019, S. 984 ff.; Kommissionsbericht RK-NR vom 15.2.19
- 30) AB NR, 2019, S. 1066 f.; AB SR, 2018, S. 713 f.
- 31) AB NR, 2019, S. 1310 ff.; Ergebnisbericht Vernehmlassung Pa.Iv. 13.430; Kommissionsbericht RK-NR vom 14.2.19
- 32) AB NR, 2019, S. 1312; Kommissionsbericht RK-NR vom 5.4.19
- 33) AB NR, 2018, S. 1411 ff.; CdT, Lib, NZZ, TA, 19.9.18
- 34) AB NR, 2016, S. 380 ff.; TA, 16.3.16
- 35) AB NR, 2018, S. 1733