

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	19.04.2024
Thema	<b>Keine Einschränkung</b>
Schlagworte	<b>Extremismus, Demonstrationen, Personenfreizügigkeit, Innere Sicherheit</b>
Akteure	<b>Keine Einschränkung</b>
Prozesstypen	<b>Standesinitiative</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  
Bernet, Samuel  
Bühlmann, Marc  
Frick, Karin  
Gsteiger, Christian  
Hirter, Hans

## Bevorzugte Zitierweise

Ackermann, Nadja; Bernet, Samuel; Bühlmann, Marc; Frick, Karin; Gsteiger, Christian; Hirter, Hans 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Extremismus, Demonstrationen, Personenfreizügigkeit, Innere Sicherheit, Standesinitiative, 1991 – 2019*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. [www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), abgerufen am 19.04.2024.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Allgemeine Chronik</b>	1
<b>Grundlagen der Staatsordnung</b>	1
Politische Grundfragen	1
Nationale Identität	1
Rechtsordnung	2
Öffentliche Ordnung	2
Innere Sicherheit	2
Föderativer Aufbau	4
Beziehungen zwischen Bund und Kantonen	4

## Abkürzungsverzeichnis

<b>SPK-SR</b>	Staatspolitische Kommission des Ständerats
<b>VBS</b>	Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
<b>RK-SR</b>	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
<b>WAK-SR</b>	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates
<b>SPK-NR</b>	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
<b>RK-NR</b>	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>FZA</b>	Personenfreizügigkeitsabkommen
<b>ECRIS</b>	European Criminal Records Information System

---

<b>CIP-CE</b>	Commission des institutions politiques du Conseil des États
<b>DDPS</b>	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
<b>CAJ-CE</b>	Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats
<b>CER-CE</b>	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats
<b>CIP-CN</b>	Commission des institutions politiques du Conseil national
<b>CAJ-CN</b>	Commission des affaires juridiques du Conseil national
<b>UE</b>	Union européenne
<b>ALCP</b>	Accord de libre circulation des personnes
<b>ECRIS</b>	European Criminal Records Information System

# Allgemeine Chronik

## Grundlagen der Staatsordnung

### Politische Grundfragen

#### Nationale Identität

STANDESINITIATIVE  
DATUM: 14.06.2018  
SAMUEL BERNET

Ende Januar 2017 reichte der Kanton Genf eine Standesinitiative ein, mit der die **Rehabilitierung von sieben wegen der Beteiligung an der Demonstration vom 9. November 1932 verurteilten Personen** gefordert wurde. An diesem Datum hatte – unter der Federführung Georges Oltramares – eine Versammlung der rechtsextremen Partei Union nationale stattgefunden, worauf die Genfer Sozialisten gleichentags eine Gegendemonstration veranstaltet hatten. Vor dem Hintergrund des aufkeimenden Totalitarismus in Europa, der Wirtschaftskrise und der Arbeitslosigkeit hatte der Regierungsrat des Kantons Genf heftige Zusammenstösse zwischen dem linken und dem rechten Lager befürchtet und entsprechend die Armee aufgeboten, um die öffentliche Sicherheit gewährleisten zu können. Während des Einsatzes hatte die Armee auf Demonstranten geschossen, wobei 13 Menschen ums Leben gekommen und 65 verletzt worden waren. Im Sommer 1933 waren sieben Demonstranten von einem Strafgericht des Bundes verurteilt worden.

Die Genfer Standesinitiative forderte, dass die Urteile des Strafgerichtes aufgehoben und die sieben Demonstranten voll rehabilitiert werden. Ihre Verurteilung sei einzig deshalb erfolgt, weil sie sich der Staatsgewalt widersetzt hätten. Im Rückblick sei eindeutig, dass der damalige geschichtliche Kontext ihre Verurteilung herbeigeführt habe und nicht etwa eine direkte Verantwortung «für das traurige Ereignis vom 9. November 1932». Vielmehr hätten die verurteilten Demonstranten «gegen den in der Schweiz oder zumindest in Genf aufkommenden Faschismus gekämpft». Eine Rehabilitierung der sieben Demonstranten käme einer Anerkennung ihres Kampfes «für die gerechte Sache» gleich oder zumindest sei es ein offizielles Eingeständnis, dass nicht sie alleine für die Toten und Verletzten verantwortlich seien, so der Inhalt der Standesinitiative.

Die RK-SR kam im April 2018 mit 5 zu 3 Stimmen zu einem anderen Schluss: Das Urteil von 1933 sei «nach Regeln des Rechtsstaats korrekt zustande gekommen». Die Mehrheit der Kommission beantragte dem Ständerat deshalb das Gerichtsurteil nicht aufzuheben und der Standesinitiative keine Folge zu geben. RK-SR-Mitglied Andrea Caroni (fdp, AR) führte die Haltung der Kommissionsmehrheit in der Ständeratsdebatte im Juni 2018 aus. Er hätte ein gewisses Verständnis gehabt, wenn der Kanton Genf den Bund beauftragt hätte, den Armee-Einsatz – gemäss Caroni «das Gravierendste an den ganzen Genfer Unruhen» – aufzuarbeiten. Doch hier ginge es darum, sich im Nachhinein über ein ganz konkretes Gerichtsurteil hinwegzusetzen. Die Konsultation des Urteils habe ergeben, dass die Verurteilten Gewalt angewandt hätten, dass sie mit Schlagstöcken ausgerüstet gewesen wären, dass sie Polizisten und Armeeingehörigen Waffen weggenommen, sie mit Steinen beworfen und verletzt hätten. Nach damaligem Strafgesetz sei das strafbar gewesen und Caroni zeigte sich überzeugt, dass dieses Urteil heute gleich gefällt würde. Der Ständerat schien dieser Argumentation mehrheitlich zu folgen und entschied in der Abstimmung mit 24 zu 17 Stimmen (1 Enthaltung) der Standesinitiative keine Folge zu geben.<sup>1</sup>

STANDESINITIATIVE  
DATUM: 09.05.2019  
CHRISTIAN GSTEIGER

Als Zweitrat behandelte der Nationalrat die Genfer Standesinitiative zur **Rehabilitierung von sieben wegen der Beteiligung an der Demonstration vom 9. November 1932 verurteilten Personen**. Befürworter wie Roger Nordmann (sp, VD) oder Lisa Mazzone (gp, GE) argumentierten, die Initiative wolle «Frieden im Kanton» herstellen und historische Fehler korrigieren, welche landesweite Folgen gehabt hätten. Denn wenn das Ereignis auch für die Mehrheit der Schweizer Bevölkerung bereits in die Ferne gerückt sei, so gebe es in Genf noch immer Zeitzeugen. Die von Bruno Walliser (svp, ZH) vortragene Begründung der RK-NR, die beantragte, der Initiative keine Folge zu geben, weil die damals gesprochenen Urteile korrekt gewesen und gemäss den Regeln des Rechtsstaats gefällt worden seien, wurde von Andrea Gmür-Schönenberger (cvp, LU), unterstützt. Sie betonte zusätzlich, es handle sich nicht um eine «question de sentiment», sondern um eine «question de droit.» Die Argumente der Gegnerschaft scheinen letztlich überzeugender gewesen zu sein: Der Nationalrat tat es dem Ständerat gleich und entschied sich mit 113 zu 54 Stimmen bei 4 Enthaltungen, entsprechend der Empfehlung seiner Kommission, der Initiative keine Folge zu geben.<sup>2</sup>

## Rechtsordnung

### Öffentliche Ordnung

STANDESINITIATIVE  
DATUM: 10.12.2014  
NADJA ACKERMANN

Wenn es bei über das Internet organisierten Demonstrationen – wie «Tanz dich frei» 2013 – zu Sachbeschädigungen und Ausschreitungen kommt, steht die Polizei vor dem Problem, dass die Urheber nur schwer zu fassen sind. Um diesem Problem abzuwehren, forderte eine Ständesinitiative des Kantons Bern, dass die **Anonymität von Organisatoren**, die über das Internet zu unbewilligten Demonstrationen und Grossanlässen aufrufen, aufgehoben würde. Durch eine gerichtliche Anordnung soll den Polizeibehörden die IT-Adresse der Organisatoren bekannt gegeben werden. Die dadurch ermöglichte Zusammenarbeit zwischen Behörden und Organisatoren dient der präventiven Gefahrenminimierung. Der Ständerat gab der Initiative zwar keine Folge, unterstützte jedoch mit 31 zu 8 Stimmen ein ähnliches Postulat seiner Sicherheitskommission (Po. 14.3672). Dieses beauftragt den Bundesrat bis Mitte 2015 mit der Ausarbeitung eines Berichts zu allfälligen Umsetzungsmöglichkeiten der Ständesinitiative. Ein Ordnungsantrag Rechsteiner (sp, SG) für die Rückweisung des Geschäfts an die Kommission fand keine Mehrheit. Der Bundesrat selbst hatte das Postulat abgelehnt. Da der Aufruf zu solchen Events an sich noch keinen Straftatbestand darstelle, würde bei der Bekanntgabe der Adressen das Verhältnismässigkeitsprinzip nicht gewahrt. Zudem wollte der Bundesrat zuerst die Beratungen des BÜPF und des Nachrichtendienstgesetzes abwarten.<sup>3</sup>

STANDESINITIATIVE  
DATUM: 17.03.2016  
KARIN FRICK

Nachdem der Ständerat im Jahr 2014 die Ständesinitiative des Kantons Bern zur **Aufhebung der Anonymität von Organisatoren** von Demonstrationen und Grossveranstaltungen abgelehnt hatte, gab ihr im März 2016 auch der Nationalrat auf Antrag seiner sicherheitspolitischen Kommission keine Folge. Die Kommission und der Rat waren der Ansicht, dass die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit in die Polizeihohheit der Kantone falle, weshalb in diesem Bereich die Kantone gesetzgeberisch tätig werden müssten, sollten sie dies als nötig erachten.<sup>4</sup>

### Innere Sicherheit

STANDESINITIATIVE  
DATUM: 10.12.1991  
HANS HIRTER

Die **Einsichtsgewährung in die Karteikarten der Bundesanwaltschaft** konnte im Berichtsjahr nahezu abgeschlossen werden. In einer abschliessenden Bilanz gab der auf Ende Jahr zurücktretende Fichendelegierte Walter Gut bekannt, dass im Verlauf der letzten 50 Jahre für 728'000 Personen und 26'600 Firmen oder Organisationen Fichen angelegt worden seien. 142'000 davon betrafen Schweizer und Schweizerinnen, wobei knapp die Hälfte aus den Jahren zwischen 1980 und 1990 stammten. Von den rund 300'000 Personen, welche Einsicht in allfällig über sie angelegte Fichen verlangt hatten, waren 38'700 registriert gewesen. Die Kosten des Einsichtsverfahrens beliefen sich auf rund 10 Mio Fr.

Als nächsten Schritt sah die Verordnung über die Behandlung von Staatsschutzakten (VBS) vom 5.3.1990 vor, den Interessierten Einsicht in die sie betreffenden Dossiers zu gewähren. Eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe hatte freilich errechnet, dass die Gewährung dieses Einsichtsrechts Kosten von rund 111 Mio Fr. verursachen würde. In Erfüllung eines 1990 vom Ständerat überwiesenen Postulats Hunziker (fdp, AG) beantragte der Bundesrat Ende Oktober dem Parlament, dieses Verfahren mit einem Bundesbeschluss abzukürzen; die VBS will er nach Abschluss des Ficheneinsichtsverfahrens aufheben. Dieser Bundesbeschluss sieht vor, dass den rund 30'000 fichierten Personen, welche bis zum 1. April 1990 ein Gesuch um Einsicht in ihre Dossiers gestellt hatten, diese nur dann zugänglich gemacht werden sollen, wenn sie "wesentlich mehr Informationen enthalten als die Einträge auf ihrer Fiche". In Erweiterung der Bestimmungen der VBS soll aber auch Personen Einsicht gewährt werden, die vor dem 1. April kein Gesuch gestellt hatten, aber glaubhaft machen können, dass ihnen aus den in den Dossiers enthaltenen Informationen Schaden erwachsen ist.<sup>5</sup>

STANDESINITIATIVE  
DATUM: 08.11.2016  
KARIN FRICK

Der Kanton Tessin forderte mit einer im September 2015 eingereichten Standesinitiative (Kt.lv. 15.320), dass **von EU-Bürgerinnen und -Bürgern, die eine Aufenthaltsbewilligung für die Schweiz beantragen, ein Strafregisterauszug eingefordert** werden kann. Die Schweiz soll in solchen Fällen wieder systematisch und von Amtes wegen sowie ohne nähere Begründung Informationen über allfällige Vorstrafen beim Herkunftsland oder bei Drittstaaten einholen dürfen. Mit einer zweiten, gleichzeitig eingereichten Standesinitiative (Kt.lv. 15.321) wollte der Grosse Rat des Kantons Tessin darüber hinaus sicherstellen, dass in diesem Rahmen auch über entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer diskutiert wird. Anhand schwerer Straftaten, argumentierte der Tessiner Grosse Rat, zeige sich die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit, die von der Vergabe von Aufenthaltsbewilligungen ohne Überprüfung der antragstellenden Person – und damit letztlich von den bilateralen Personenfreizügigkeitsabkommen – ausgehe. Im Gegensatz zu Grenzgängerinnen und Grenzgängern, die immerhin bei der Behörde um eine Bewilligung ersuchen müssten, kämen entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zudem völlig unkontrolliert nach einer einfachen Online-Anmeldung in die Schweiz.

Mit Stichentscheid des Präsidenten gab die SPK-SR im November 2016 beiden Initiativen Folge. Obgleich sie sich bewusst sei, dass die Forderungen des Kantons Tessin im Lichte des Freizügigkeitsabkommens mit der EU (FZA) problematisch sein könnten, solle geprüft werden, ob mit der EU bezüglich des systematischen Einholens von Strafregisterauszügen verhandelt werden könne oder ob die Schweiz bzw. einzelne Kantone diesbezüglich autonom vorgehen könnten. Die Minderheit lehnte die Initiativen ab, weil sie das FZA sowie die Beziehungen zur EU und zu Italien verletzen, ohne den erwünschten Erfolg zu bringen.<sup>6</sup>

STANDESINITIATIVE  
DATUM: 20.01.2017  
KARIN FRICK

Mitte Januar 2017 war auch die SPK-NR mit 13 zu 11 Stimmen mehrheitlich der Ansicht, die Vergabe von Aufenthaltsbewilligungen ohne vorgängige Überprüfung des Strafregisters der antragsstellenden Person stelle eine potenzielle Gefahr für die öffentliche Sicherheit in der Schweiz dar. Sie gab damit den beiden Tessiner Standesinitiativen Folge, die es ermöglichen wollen, **systematisch Strafregisterauszüge von allen zuziehenden EU-Bürgerinnen und -Bürgern einzuholen**. Während die Minderheit zu bedenken gab, eine solche systematische Überprüfung werde vom FZA ausgeschlossen und belastete dadurch die Beziehungen zu Italien und zur EU, argumentierte die Mehrheit, das FZA könne und dürfe die Schweiz nicht an der Wahrung ihrer öffentlichen Sicherheit hindern.<sup>7</sup>

STANDESINITIATIVE  
DATUM: 24.03.2017  
KARIN FRICK

Als sich die SPK-NR im Frühling 2017 mit der Frage beschäftigte, wie die beiden Tessiner Standesinitiativen zur **systematischen Einholung eines Strafregisterauszuges bei der Beantragung von Aufenthaltsbewilligungen durch EU-Bürgerinnen und -Bürger** umgesetzt werden könnten, kam sie zum Schluss, dass für eine direkte Umsetzung das Ausländergesetz entsprechend geändert werden müsste. Diese Änderung stünde jedoch in klarem Widerspruch zum FZA und brächte Rechtsunsicherheit mit sich, da das Bundesgericht in einem Beschwerdefall wohl den Vorrang des FZA feststellen müsste. Ausserdem würden dadurch die Beziehungen zur EU belastet. Aus diesen Gründen zog die Kommission die Möglichkeit in Betracht, das Anliegen der Standesinitiativen durch den Beitritt der Schweiz zum Informationsaustauschsystem über Strafverfolgungen der EU (ECRIS) zu erfüllen. Zu diesem Zweck wolle sie den Bundesrat mittels Postulat beauftragen, die Aufnahme von entsprechenden Verhandlungen zu prüfen, gab die Kommission in einer Medienmitteilung bekannt. Bis zum Abschluss dieser Prüfung wurde die Umsetzung der Standesinitiativen sistiert.<sup>8</sup>

STANDESINITIATIVE  
DATUM: 22.03.2019  
KARIN FRICK

Im Frühling 2019 verlängerte der Nationalrat die Frist für die Ausarbeitung einer Vorlage zu den beiden Tessiner Standesinitiativen (Kt.lv. 15.320 und Kt.lv. 15.321) bezüglich der **systematischen Vorlage des Strafregisterauszuges bei der Beantragung von Aufenthaltsbewilligungen durch EU-Bürgerinnen und -Bürger** um zwei Jahre. Er folgte damit stillschweigend dem Antrag seiner SPK, die zunächst den Bericht zu ihrem Postulat abwarten wollte, um über das weitere Vorgehen zu entscheiden.<sup>9</sup>

## Föderativer Aufbau

### Beziehungen zwischen Bund und Kantonen

STANDESINITIATIVE  
DATUM: 09.02.2014  
MARC BÜHLMANN

Mit 68,2% war die Zustimmung zur Masseneinwanderungsinitiative im **Kanton Tessin** mit Abstand am höchsten. Das Resultat wurde mit der negativen Stimmung erklärt, die in der Südschweiz aufgrund des Grenzgängerphänomens herrschte. Lange Zeit hatte einzig die Lega mit dem Thema zu punkten versucht. Mittlerweile bezeichnete aber auch die Tessiner Regierung die Effekte der Personenfreizügigkeit für den Grenzkanton offen als vorwiegend negativ. Immer heftiger wurden die Themen Lohndumping, Arbeitsplatzverdrängung durch billige Grenzgänger oder Verkehrskollaps verursacht durch pendelnde Arbeitnehmer diskutiert. Bereits unmittelbar vor der Abstimmung über die Masseneinwanderungsinitiative hatte der Kanton Tessin eine Ständesinitiative eingereicht, mit der er eine Kündigung des Grenzgängerabkommens mit Italien und eine Neuverhandlung des Doppelbesteuerungsabkommens mit dem Nachbarn im Süden gefordert hatte (Kt.Iv. 14.302). Mit zwei weiteren Ständesinitiativen wollte der Südkanton den Druck nach der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative aufrechterhalten. Erstens sollen Gebiete, die von der Personenfreizügigkeit besonders betroffen sind, einen Sonderstatus erhalten und die negativen Auswirkungen sollen im Finanzausgleich adäquat berücksichtigt werden (Kt.Iv. 14.303). Zweitens wurde gefordert, dass im Rahmen des Ausführungsgesetzes zur Masseneinwanderungsinitiative den Kantonen Autonomie zur Festlegung der Grenzgänger-Kontingente überlassen wird (Kt.Iv. 14.304). Im Ständerat, dem die drei Begehren als Erstrat zugeteilt wurden, stand deren Beratung 2014 noch aus. Die WAK des Ständerates anerkannte zwar die schwierige Situation im Tessin, die durch die Aufhebung des Franken-Mindestkurses hinsichtlich Arbeitsmarkt, Einkaufsverhalten, Tourismus und Exportindustrie noch einmal verschärft worden sei. Weil die Beratungen über die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative aber im Gange seien, müsse der Kanton seine Position via die herkömmlichen Vernehmlassungsprozesse deutlich machen. Es sei nicht angebracht, hier einen parallelen Gesetzgebungsprozess anzustossen.

Ein Blitzbesuch von Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf im Südkanton, die mit der Tessiner Regierung über die Probleme und das wuchtige Ja zur SVP-Initiative diskutierte, vermochte die Gemüter nur bedingt zu beruhigen. Lega-Anhänger piffen die Finanzministerin bei ihrer Ankunft aus. Bis im Juni hatten alle Bundesrätinnen und Bundesräte dem Kanton Tessin mindestens einmal mit einem Besuch die Referenz erwiesen und zu signalisieren versucht, dass die Regierung die Sorgen des südlichen Grenzkantons sehr ernst nehme. Die Phase der Unsicherheit bei der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative bedinge einen engen Kontakt zwischen Bern und Bellinzona, gab Justizministerin Simonetta Sommaruga bei ihrem Besuch im Juni bekannt. Auch die im August im Kanton Tessin durchgeführte Botschafterkonferenz extra muros, bei der die Regierung jeweils in corpore anwesend ist, wurde als positive Geste gewertet.<sup>10</sup>

---

1) AB SR, 2018, S. 575 ff.; Bericht der Kommission für Rechtsfragen vom 26. April 2018

2) AB NR, 2019, S. 780ff.; Bericht RK-NR vom 15.11.2018

3) AB SR, 2014, S. 1291 ff.

4) AB NR, 2016, S. 533; Kommissionsbericht SiK-NR vom 26.01.2016

5) AB NR, 1991, S. 2331 ff.; AB NR, 1991, S. 949 f.; Presse vom 18.12.91; LNN, 30.12.91.

6) Medienmitteilung SPK-SR vom 8.11.2016; NZZ, 9.11.16

7) Medienmitteilung SPK-NR vom 20.1.17

8) Medienmitteilung SPK-NR vom 24.3.17; TA, 25.3.17

9) AB NR, 2019, S. 576; Kommissionsbericht SPK-NR vom 21.2.19

10) Bericht WAK-S vom 20.4.15 (14.302).pdf; Bericht WAK-S vom 20.4.15 (14.303).pdf; Bericht WAK-S vom 20.4.15 (14.304).pdf; Kt. Iv. 14.302.pdf; Kt. Iv. 14.303.pdf; Kt. Iv. 14.304.pdf; Blick, 14.1., 15.1.14; CdT, 5.2., 15.2., 18.2.14; CdT, NZZ, 19.2.14; CdT, 21.2.14; NZZ, 26.2.14; CdT, 5.4., 7.5.14; NZZ, 14.6.14