

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	<b>20.04.2024</b>
Thema	<b>Keine Einschränkung</b>
Schlagworte	<b>Sexualstraftaten</b>
Akteure	<b>Caroni, Andrea (fdp/plr, AR) SR/CE</b>
Prozesstypen	<b>Keine Einschränkung</b>
Datum	<b>01.01.1965 - 01.01.2021</b>

# Impressum

## Herausgeber

Année Politique Suisse  
Institut für Politikwissenschaft  
Universität Bern  
Fabrikstrasse 8  
CH-3012 Bern  
[www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss)

## Beiträge von

Frick, Karin

## Bevorzugte Zitierweise

Frick, Karin 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Sexualstraftaten, 2016 - 2019*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.  
[www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), abgerufen am 20.04.2024.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Allgemeine Chronik</b>	1
<b>Grundlagen der Staatsordnung</b>	1
Rechtsordnung	1
Strafrecht	1

# Abkürzungsverzeichnis

**RK-SR** Kommission für Rechtsfragen des Ständerates  
**StGB** Schweizerisches Strafgesetzbuch  
**BV** Bundesverfassung

---

**CAJ-CE** Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats  
**CP** Code pénal suisse  
**Cst** Constitution fédérale

# Allgemeine Chronik

## Grundlagen der Staatsordnung

### Rechtsordnung

#### Strafrecht

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 Ausnahmenkatalog, 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>1</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 18.09.2017  
KARIN FRICK

In der Herbstsession 2017 beriet der Ständerat als Erstrat die **Umsetzung der Pädophilen-Initiative**. Schon in der Eintretensdebatte wurde verschiedentlich betont, wie schwierig es sei, den Artikel 123c BV umzusetzen. Ständerat Jositsch (sp, ZH) sprach gar von der „Quadratur des Kreises“ und beantragte Nichteintreten. Mit einer Umsetzung „light“, also dem Versuch, den Konflikt mit den rechtsstaatlichen Prinzipien und den Grundrechten so klein wie möglich zu halten, sende man ein gefährliches Signal an die Stimmbevölkerung: Man könne jede Initiative, so radikal ihre Forderung auch sei, bedenkenlos annehmen, um damit ein Zeichen zu setzen – das Parlament würde das mit der Umsetzung dann schon regeln. Um diesem Argument Nachdruck zu verleihen, nannte er das Beispiel der Volksinitiative zur Wiedereinführung der Todesstrafe: „Wenn irgendwelche grauenhaften Taten passieren, werden die Leute bei einer solchen Initiative Ja stimmen, weil sie sagen, man werde ja nicht gerade eine Guillotine auf dem Bundesplatz aufstellen, nur weil sie der Initiative zugestimmt hätten [...]“ Dieser Entwicklung müsse Einhalt geboten werden. Die Pädophilen-Initiative könne nicht umgesetzt werden, ohne höherrangiges Recht zu verletzen, weshalb man auf die Umsetzung besser ganz verzichten und nicht auf die Vorlage eintreten solle. Auch Andrea Caroni (fdp, AR) zeigte Verständnis für das Dilemma seines Kollegen und

legte dar, dass es unmöglich sei, die Initiative wortgetreu umzusetzen und dabei die Verhältnismässigkeit zu wahren – genauso unmöglich sei es aber, die Initiative „light“ umzusetzen und dabei die Glaubwürdigkeit vor der Stimmbevölkerung zu wahren. Dennoch sei es Aufgabe des Parlamentes, den Verfassungsartikel auf generell-abstrakte Weise zu konkretisieren und offenstehende Fragen zu beantworten. Es sei staatspolitisch nicht vertretbar, diese „heisse Kartoffel“ einfach an die Gerichte weiterzureichen. Den besten Ausweg sah Caroni darin, den Verfassungsartikel mit einem „Minimum an Verhältnismässigkeit“ umzusetzen. Von der Debatte um die Verhältnismässigkeit nichts wissen wollte hingegen SVP-Fraktionsangehöriger Thomas Minder (parteilos, SH). „Man könnte meinen, die Verhältnismässigkeit [...] stehe über allen anderen Normen der Verfassung“, kritisierte er und fügte an, indem das Volk die Pädophilen-Initiative angenommen habe, habe es den entsprechenden Verfassungsartikel eben als verhältnismässig beurteilt. Einige Parlamentarier schoben das Verhältnismässigkeitsprinzip vor, um „politisch Unliebsames zu bekämpfen“, wodurch die Verhältnismässigkeit ad absurdum geführt werde. Bundesrätin Simonetta Sommaruga hielt dem entgegen, dass die Verhältnismässigkeit gemäss Artikel 5 BV ein Grundsatz rechtsstaatlichen Handelns sei, der bei jedem staatlichen Handeln beachtet werden müsse und dem daher zu Recht eine gewisse Priorität eingeräumt werde. Mit 35 zu 7 Stimmen bei einer Enthaltung trat die Ständekammer schliesslich auf die Vorlage ein.

Die anschliessende Detailberatung verlief im Allgemeinen weniger kontrovers als es die mit Leidenschaft geführte Eintretensdebatte hätte vermuten lassen. Auf keinen Widerstand stiessen so etwa die Anträge der vorberatenden RK-SR, einerseits Antragsdelikte und Übertretungen – es handelt sich im konkreten Fall um Exhibitionismus, sexuelle Belästigung und Pornografie zum Eigenkonsum – aus der Liste der Anlasstaten für ein zwingendes lebenslanges Tätigkeitsverbot zu streichen, und andererseits nur zwischen zwei anstatt drei Typen von Tätigkeitsverboten zu unterscheiden. Erstens solle ein lebenslanges Tätigkeitsverbot stets von Amtes wegen und nicht auf Antrag verhängt werden und zweitens sei es nicht notwendig, für den direkten Kontakt mit Patienten im Gesundheitsbereich und den sonstigen Kontakt mit besonders schutzbedürftigen Erwachsenen verschiedene Tätigkeitsverbote vorzusehen, da sich diese Bereiche ohnehin oft überschneiden. Es soll hingegen je ein separates Tätigkeitsverbot für den Kontakt mit Minderjährigen und mit Erwachsenen geben, abhängig davon, ob die Anlasstat an einer minderjährigen oder an einer volljährigen Person begangen worden ist. Ebenfalls unbestritten war das Einfügen einer expliziten Spezialausnahme für Fälle der einvernehmlichen Jugendliebe, um deutlich zu machen, dass in diesen Fällen von der Anordnung eines Tätigkeitsverbotes abgesehen werden muss.

Hauptstreitpunkte waren die Definition des Begriffs „Kinder“, der Anwendungsbereich der Ausnahmebestimmung, die Möglichkeit zur Überprüfung eines angeordneten Tätigkeitsverbotes sowie die Kompetenzen der Staatsanwaltschaft. Bei der Definition des Begriffs „Kinder“ ging es um die Frage, ob alle an Minderjährigen begangenen Anlasstaten – so der Vorschlag des Bundesrates – oder nur solche, die an unter 16-Jährigen begangen worden sind – wie von der Kommission beantragt –, automatisch zu einem Tätigkeitsverbot führen sollen. Mit deutlicher Mehrheit (38 zu 4 Stimmen) setzte sich der Antrag der Kommission gegen jenen des Bundesrates durch, weil dieser der Verhältnismässigkeit eher Rechnung trage und die viel diskutierten Fälle von Jugendliebe von vornherein wenigstens teilweise entschärfe. Knapper fiel die Entscheidung in der Frage aus, wie weit der richterliche Ermessensspielraum bei der Anwendung der Ausnahmebestimmung sein soll. Während der Bundesrat Ausnahmen nur in „besonders leichten Fällen“ vorgesehen hatte und darin von der Kommissionsminderheit unterstützt wurde, wollte die Kommissionsmehrheit den Verzicht auf ein Tätigkeitsverbot bereits in „leichten Fällen“ ermöglichen. Nachdem Bundesrätin Sommaruga konstatiert hatte, die Differenz zwischen Mehrheits- und Minderheitsantrag sei „nicht wahnsinnig gross“, folgte der Ständerat mit 22 zu 19 Stimmen bei einer Enthaltung dem Antrag seiner Kommissionsminderheit.

Mit härteren Bandagen gekämpft wurde um die vom Bundesrat vorgesehene Möglichkeit, ein lebenslängliches Tätigkeitsverbot unter bestimmten Bedingungen nach 10 Jahren zu überprüfen und gegebenenfalls aufzuheben. Nach Ansicht der Kommissionsmehrheit entferne sich die Umsetzungsgesetzgebung damit zu weit vom Inhalt der Initiative. Die Verhältnismässigkeit werde durch die Ausnahmebestimmung sowie durch die Einschränkung der Anlasstaten ausreichend gewährleistet, erläuterte Kommissionssprecher Fabio Abate (fdp, TI) den Mehrheitsantrag, welcher keine Aufhebungsmöglichkeit für lebenslängliche Tätigkeitsverbote vorsah. Der Bundesrat und die Kommissionsminderheit argumentierten hingegen, das Tätigkeitsverbot sei nicht

Teil der strafrechtlichen Sanktion, sondern eine zusätzliche Massnahme, um zukünftige Taten zu vermeiden – ähnlich der lebenslänglichen Verwahrung. Es sei daher auch hier geboten, die strafrechtliche Maxime zu befolgen, eine Massnahme nur so lange aufrechtzuerhalten, als sie zur Sicherstellung ihres Zweckes notwendig sei, weshalb es eine Überprüfungsöglichkeit geben müsse. Die klare Mehrheit der Ständekammer liess sich von diesem Einwand jedoch nicht überzeugen und stimmte mit 28 zu 14 Stimmen bei einer Enthaltung für den Antrag der Kommissionsmehrheit.

Zum Schluss drehte sich die Diskussion um die Kompetenzen der Staatsanwaltschaft im Strafbefehlsverfahren. Während unbestritten war, dass ein Tätigkeitsverbot nur durch ein Gericht ausgesprochen werden kann, blieb die Frage offen, ob der Verzicht auf die Verhängung eines Tätigkeitsverbotes ebenfalls nur in einem Gerichtsverfahren oder auch im Strafbefehlsverfahren durch die Staatsanwaltschaft erfolgen können soll. Die Kommissionmehrheit wollte in der Strafprozessordnung ausdrücklich festschreiben, dass die Härtefallklausel nur von einem Gericht angewandt werden kann – und bei dieser Gelegenheit dieselbe Regelung auch für die Härtefallklausel in der Umsetzungsgesetzgebung zur Ausschaffungsinitiative festmachen. Die Kommissionsminderheit kritisierte den fehlenden sachlichen Bezug und Bundesrätin Sommaruga wies darauf hin, dass Strafbefehle nur in einfachen und klaren Fällen erlassen werden dürfen – Voraussetzungen, die bei Fragen, ob auf die Anordnung eines Tätigkeitsverbotes oder eines Landesverweises verzichtet werden kann, eher nicht gegeben seien. Falls die Staatsanwaltschaft doch in einem sehr klaren Fall, beispielsweise bei Jugendliebe, von der Verhängung eines Tätigkeitsverbotes absehe, sollte das hingegen unproblematisch sein. Im Gegenteil wäre eine Überweisung an ein Gericht in solchen Fällen unverhältnismässig aufwändig und kostspielig. Der Ständerat folgte sodann mit 23 zu 17 Stimmen bei zwei Enthaltungen der Minderheit und dem Bundesrat und verzichtete auf diese Anpassung der Strafprozessordnung.

In der Gesamtabstimmung nahm die kleine Kammer die Vorlage mit 26 zu 12 Stimmen bei vier Enthaltungen an. Die Gegenstimmen stammten hauptsächlich aus dem links-grünen Lager, aber auch von Vertretern der SVP-Fraktion.<sup>2</sup>

#### BUNDESRATSGESCHÄFT

DATUM: 18.01.2019

KARIN FRICK

Nachdem die RK-SR Vertretungen der Kantone, der Strafverfolgungsbehörden, der Richterinnen und Richter, der Anwältinnen und Anwälte, der Polizeibeamtenschaft sowie Strafrechtsexpertinnen und -experten zum StGB-Revisionsprojekt «**Harmonisierung der Strafrahmen**» angehört hatte, befürwortete sie grundsätzlich den Handlungsbedarf. Aufgrund der in den Anhörungen verbreitet geäusserten Kritik entschied sich die Kommission jedoch dafür, die Vorberatung der Vorlage zunächst einer **Subkommission** anzuvertrauen. Diese soll sich insbesondere auch mit den zahlreichen hängigen parlamentarischen Initiativen und Vorstössen zum Umgang mit Delikten gegen die sexuelle Integrität sowie zur Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte beschäftigen, deren Umsetzung die Kommission in die Harmonisierung der Strafrahmen integrieren möchte. Wie die NZZ berichtete, gehörten dieser Subkommission die drei Juristen Daniel Jositsch (sp, ZH), Andrea Caroni (fdp, AR) und Beat Rieder (cvp, VS) an. Sie müssten die Vorlage neu aufgleisen, denn in den Anhörungen der Kommission habe sich gezeigt, dass der vorliegende Entwurf ein «Rohrkrepierer» sei. Die Hauptkritikpunkte waren gemäss der NZZ, dass die Erhöhung der Mindeststrafen erstens nicht die besonders brutalen oder rücksichtslosen Täterinnen und Täter treffe, die in der Öffentlichkeit für Empörung sorgten, sondern jene, deren Verschulden am geringsten sei. Zweitens führe die Erhöhung der Mindeststrafen zu ungerechten Ergebnissen, da der richterliche Handlungsspielraum bei besonders leichten Fällen eingeschränkt werde. Drittens hänge die Glaubwürdigkeit der Justiz weniger von der Höhe der Mindeststrafen als vielmehr vom Prozessrecht ab, das festlege, wie schnell auf eine Tat reagiert und die Täterschaft zur Rechenschaft gezogen werden könne. Schliesslich sei die Revision nicht kohärent, da die Kriterien, nach denen die Mindeststrafen der einzelnen Delikte neu definiert würden, nicht ersichtlich seien.<sup>3</sup>

1) 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

2) AB SR, 2017, S. 628 ff.; TA, 17.11.16; NZZ, 18.9.17; AZ, BU, LZ, NZZ, SGT, TG, 19.9.17

3) Medienmitteilung RK-SR vom 18.1.19; NZZ, 19.1.19