

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	20.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Strafmass und Vollzug
Akteure	Bregy, Philipp-Matthias (cvp/pdc, VS) NR/CN, Keller-Sutter, Karin (fdp, plr) BR EJPD / CF DFJP, Rickli, Natalie Simone (svp/udc, ZH) NR/CN
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2021

Impressum

Herausgeber

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

Beiträge von

Ackermann, Nadja
Bühlmann, Marc
Frick, Karin
Heer, Elia
Hirter, Hans

Bevorzugte Zitierweise

Ackermann, Nadja; Bühlmann, Marc; Frick, Karin; Heer, Elia; Hirter, Hans 2024.
Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Strafmass und Vollzug, 2009 - 2020. Bern:
Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.
www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 20.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Rechtsordnung	1
Äussere Sicherheit	1
Strafrecht	4

Abkürzungsverzeichnis

EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
SiK-SR	Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates
RK-SR	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
BFS	Bundesamt für Statistik
SiK-NR	Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates
RK-NR	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren

DFJP	Département fédéral de justice et police
ONU	Organisation des Nations unies
CPS-CE	Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats
CAJ-CE	Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats
OFS	Office fédéral de la statistique
CPS-CN	Commission de la politique de sécurité du Conseil national
CAJ-CN	Commission des affaires juridiques du Conseil national
CP	Code pénal suisse
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Rechtsordnung

Äussere Sicherheit

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 09.03.2020
KARIN FRICK

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

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

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

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

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

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

In der Gesamtabstimmung nahm die kleine Kammer die gegenüber dem

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

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 16.06.2020
KARIN FRICK

In der Sommersession 2020 beriet der Nationalrat als **Zweitrat** die Vorlage zur **Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität**, die auch die Genehmigung des Europarats-Übereinkommens über die Terrorismusprävention und dessen Zusatzprotokolls beinhaltete. Während die vorberatende SiK-NR die Stossrichtung des Geschäfts mehrheitlich unterstützte, wie deren Sprecher Mauro Tuena (svp, ZH) dem Ratsplenum bekannt gab, beantragte eine Minderheit Schlatter (gp, ZH) die Rückweisung an den Bundesrat, weil sie eine klare Definition von terroristischen Organisationen vermisste und diese nicht der Rechtsprechung überlassen wollte. Welche Organisation terroristisch sei, sei keine juristische, sondern eine politische Entscheidung, begründete die Grüne Nationalrätin ihren Antrag. Zudem forderte sie, dass sich die Strafrechtsverschärfung darauf beschränken müsse, was das internationale Abkommen zwingend verlange. Votantinnen und Votanten gegen die Rückweisung wandten ein, es gebe keine allgemeingültige, globale Definition von Terrorismus, auf die man sich stützen könnte, und betonten das Vertrauen in die Schweizer Justizbehörden. So einig wie die Fraktionen der SP und der Grünen die Rückweisung unterstützen, stellten sich jene der GLP, der Mitteparteien, der FDP und der SVP dagegen, sodass der Antrag mit 127 zu 67 Stimmen deutlich abgelehnt wurde.

In der Detailberatung wandte sich die grosse Kammer in einem ersten Block den Änderungen im Nachrichtendienstgesetz zu und erörterte die Frage, unter welchen Voraussetzungen der Bundesrat eine Organisation, die die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz bedroht, verbieten können soll. Eine Minderheit Addor (svp, VS) blieb mit der Forderung, dass der Bundesrat dies im Sinne von mehr Sicherheit und Souveränität allein entscheiden können müsse, erfolglos. Die Mehrheit blieb beim Entwurf des Bundesrates, demgemäss sich ein Verbot auf einen Verbots- oder Sanktionsbeschluss der UNO gegen die fragliche Gruppierung stützen muss. Diese Bedingung sei wichtig für die Neutralität der Schweiz, erläuterte Bundesrätin Karin Keller-Sutter, weil sonst andere Staaten die Schweiz politisch oder diplomatisch unter Druck setzen könnten, eine bestimmte Organisation zu verbieten.

Im zweiten Block widmete sich der Nationalrat den Anpassungen im Strafrecht. Der mit sechs Minderheitsanträgen meistdiskutierte Artikel 260ter StGB definiert den Tatbestand der Beteiligung an und Unterstützung einer kriminellen bzw. terroristischen Organisation und legt das einschlägige Strafmass fest. Die Kommissionmehrheit wich mit ihrem Vorschlag insofern von der ständerätlichen Fassung ab, als sie humanitäre Dienste einer unparteiischen humanitären Organisation wie dem IKRK explizit von der Strafbarkeit ausschliessen wollte. Dieser Vorschlag setzte sich deutlich gegen alle Minderheitsanträge durch, sowohl jene, die diese Ausnahmebestimmung für humanitäre Organisationen einerseits als überflüssig oder andererseits mit der Nennung des IKRK als zu eng gefasst in Frage stellten, als auch jene, die den Strafrahmen insgesamt verkleinern, den Kampf für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit nicht als Terrorismus klassifizieren, die zusätzliche Bestrafung für weitere im Rahmen einer Organisation begangene Straftaten explizit machen oder die Definition terroristischer Organisationen ganz streichen wollten. Der zweite grosse Streitpunkt der Vorlage lag im neuen Art. 260sexies StGB, der die Anwerbung und Ausbildung sowie das Reisen im Hinblick auf eine terroristische Straftat unter Strafe stellt. Eine Minderheit Seiler Graf (sp, ZH) wollte den ganzen Artikel streichen, weil sie diese Vorverlagerung der Strafbarkeit als rechtsstaatlich problematisch ansah. Man befände sich hier «definitiv im Gesinnungsstrafrecht», urteilte die Antragstellerin. Terroristen liessen sich kaum durch eine Strafandrohung abschrecken; Prävention und Ursachenbekämpfung – etwa gestützt auf den Nationalen Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus – wären an dieser Stelle zielführender als repressive Massnahmen, schloss sie. Im Gegensatz dazu bezeichnete Justizministerin Keller-Sutter den umstrittenen Artikel als «de[n] zentrale[n] Pfeiler des Europaratsübereinkommens» und dessen Streichung als «empfindlich[e] Schwächung des Strafrechts». Gegen die bis auf eine Ausnahme (Philipp-Matthias Bregy, cvp/VS) geschlossen stimmenden Fraktionen der bürgerlichen Parteien sowie der Grünliberalen blieb das links-grüne Lager schliesslich chancenlos.

Der dritte und letzte Block betraf die Änderungen im Rechtshilfegesetz. Auch hier folgte der Nationalrat in allen Punkten seiner Kommissionmehrheit und lehnte drei Minderheitsanträge Roth (sp, SO) hochkant ab, die internationale Rechtshilfe bei

Steuerhinterziehung zulassen, die Voraussetzungen für die vorzeitige Übermittlung von Informationen und Beweismitteln an ausländische Ermittlungsbehörden (sog. dynamische Rechtshilfe) erhöhen und grenzüberschreitende Ermittlungsgruppen der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft unterstellen wollten. Bei den Bedingungen für die dynamische Rechtshilfe kehrte der Nationalrat diskussionslos zu den lockereren Voraussetzungen des Bundesrats zurück, anstatt sich der vom Ständerat beschlossenen Verschärfung anzuschliessen.

In der Gesamtabstimmung nahm die grosse Kammer die gegenüber dem Ständerat in zwei Punkten veränderte Vorlage mit 127 zu 54 Stimmen bei 13 Enthaltungen an. Die Fraktionen der SP und der Grünen machten damit ihre bereits in der Eintretensdebatte geäusserte Drohung wahr, dem Entwurf ihre Zustimmung zu verweigern, sollten die Tatbestände des Anwerbens, Ausbildens und Reisens im Hinblick auf einen Terrorakt im Strafgesetzbuch festgeschrieben werden. Stillschweigend schrieb der Nationalrat zudem die beiden Motionen 14.4187 für die Ratifizierung des Europaratseinkommens zur Terrorismusverhütung und 15.3008 für wirksamere Strafbestimmungen zur Verfolgung der organisierten Kriminalität ab.²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 25.09.2020
KARIN FRICK

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

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

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

Da sich die beiden Räte nun in beiden Streitpunkten einen Schritt näher gekommen waren, unterstützte die SiK-SR die vorliegende «Einigungsver» wie Kommissionssprecher Daniel Jositsch (sp, ZH) erklärte. Sie beantragte ihrem Rat, beide Differenzen auszuräumen, was dieser dann auch stillschweigend tat. In den **Schlussabstimmungen** wurde der Bundesbeschluss vom Nationalrat mit 128 zu 34 Stimmen bei 34 Enthaltungen und vom Ständerat mit 37 zu 5 Stimmen bei 2 Enthaltungen angenommen. Die Fraktionen der SP und der Grünen vertraten damit

auch hier konsequent ihren bereits in der Eintretensdebatte geäusserten Standpunkt, für die Einführung des Gesinnungsstrafrechts, die ihrer Ansicht nach mit dem Verbot des Anwerbens, Ausbildens und Reisens im Hinblick auf eine terroristische Straftat erfolge, nicht Hand zu bieten.³

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 abzusetzen 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.⁴

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.⁵

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.⁶

MOTIONDATUM: 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.⁷

POSTULATDATUM: 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.⁸

MOTIONDATUM: 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.⁹

PARLAMENTARISCHE INITIATIVEDATUM: 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.¹⁰

MOTIONDATUM: 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.¹¹

POSTULATDATUM: 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.¹²

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 30.04.2014
NADJA ACKERMANN

Anita Chaaban, die Mutter der Verwahrunginitiative, 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.¹³

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.¹⁴

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 11.12.2014
KARIN FRICK

Zwei parlamentarische Initiativen Herzog (svp, TG; Pa.Iv. 13.453) und Rickli (svp, ZH); Pa.Iv. 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 Erfolgchance 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.¹⁵

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.¹⁶

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.¹⁷

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.¹⁸

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.¹⁹

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.²⁰

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.²¹

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.²²

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 Strafraumen betrachten.²³

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 verbüsst 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.²⁴

PARLAMENTARISCHE 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 Kommissionmehrheit 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.²⁵

PARLAMENTARISCHE 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.²⁶

BUNDESRATSGESCHÄFT

DATUM: 12.02.2020
KARIN FRICK

Die von der RK-SR eingesetzte Subkommission kam in ihrer Vorberatung der Vorlage zur **Harmonisierung der Strafrahmen** zum Schluss, dass dieses Geschäft auf die Höhe der Strafrahmen begrenzt bleiben sollte. Die RK-SR schloss sich dieser Argumentation im Januar 2020 an und erklärte in der entsprechenden Medienmitteilung, auf Änderungen am Wortlaut der materiellen Tatbestände verzichten zu wollen. Die Neuformulierung der Tatbestände der Vergewaltigung und der sexuellen Nötigung, die der Bundesrat in der Botschaft vorgeschlagen hatte, habe weitere Fragen im Bereich des Sexualstrafrechts aufgeworfen, zu denen aber aufgrund der bereits langen Entstehungsgeschichte des Entwurfs nie eine Vernehmlassung stattgefunden habe. Im Einvernehmen mit der zuständigen Bundesrätin Karin Keller-Sutter werde sie ihrem Rat daher die **Teilung der Vorlage** beantragen. So könne der Revisionsbedarf des Sexualstrafrechts in eine separate Vorlage ausgelagert und dazu eine ordentliche Vernehmlassung durchgeführt werden, ohne die Harmonisierung der Strafrahmen weiter zu verzögern.

Im Februar 2020 nahm die RK-SR die Kernvorlage der Strafrahmenharmonisierung einstimmig an und reichte zudem ein Kommissionspostulat (20.3009) zur Überprüfung der Regeln für die Gesamtstrafenbildung ein.²⁷

Im März 2020 gab der Bundesrat ein **Massnahmenpaket zur Verbesserung der Sicherheit im Straf- und Massnahmenvollzug** in die **Vernehmlassung**, das zwei Vorlagen zu Änderungen im Strafgesetzbuch und im Jugendstrafgesetz beinhaltete. Gemäss Tages-Anzeiger sollten die vorgeschlagenen «Mindeststandards im Umgang mit hochgefährlichen Straftätern» den «Wildwuchs im kantonalen Strafvollzug» eindämmen. Dieser sei in den vergangenen Jahren immer wieder öffentlich angeprangert worden, nachdem Täterinnen und Täter während des Urlaubs oder auf Bewährung Verbrechen begangen hätten. Mit den Anpassungen im Strafgesetzbuch beabsichtigte der Bundesrat, die Motionen Rickli (svp, ZH; Mo. 11.3767), Guhl (bdp, AG; Mo. 17.3572) und der RK-NR (Mo. 16.3002) umzusetzen. So sollen verwahrte Straftäterinnen und Straftäter nur noch in Begleitung von Sicherheitspersonal in gesetzlich vorgesehene Urlaube entlassen werden und die Weiterführung der Verwahrung nur noch alle drei Jahre – statt wie bisher jedes Jahr – von Amtes wegen überprüft werden, wenn die bedingte Entlassung zuvor dreimal in Folge abgelehnt wurde. Zudem sollen die Zuständigkeiten bei der Aufhebung, Änderung oder Verlängerung einer therapeutischen Massnahme schweizweit vereinheitlicht und die Rolle der Fachkommission zur Beurteilung der Gefährlichkeit von Straftäterinnen und Straftätern gestärkt werden. Gewalt- und Sexualstraftäterinnen und -täter, die nach Verbüßung der Strafe oder stationären Therapie immer noch als gefährlich gelten, sollen in Freiheit enger betreut und kontrolliert werden können. Dazu sollen neu auch elektronische Fussfesseln eingesetzt werden können. Im Jugendstrafrecht sah die Regierung vor, dass bei gefährlichen jugendlichen Straftäterinnen und Straftätern im Anschluss an die jugendstrafrechtliche Sanktion künftig eine Massnahme des Erwachsenenstrafrechts angeordnet werden kann, wie es eine Motion Caroni (fdp, AR; Mo. 16.3142) gefordert hatte. Damit soll verhindert werden, dass sie bei Erreichen der Altersobergrenze des Jugendstrafrechts trotz Gefährlichkeit in die Freiheit entlassen werden müssen.²⁸

In der Sommersession 2020 befasste sich der Ständerat als **Erstrat** mit der Revision des Besonderen Teils des Strafgesetzbuches, deren Ziel die **Harmonisierung der Strafraumen** ist. Wie der Kommissionsberichterstatler Daniel Jositsch (sp, ZH) dem Ratsplenum erläuterte, habe sich die vorberatende RK-SR bei der Diskussion der Strafraumen an zwei Leitfragen orientiert: Erstens, absolut betrachtet, entspricht ein Strafraumen nach heutigem Empfinden wertmässig dem Verschulden? Und zweitens, relativ betrachtet, passt ein Strafraumen wertmässig in das System vergleichbarer Strafen hinein? Die thematischen Schwerpunkte verortete Jositsch zum einen im Bereich Gewalt und Drohung gegenüber Beamten und Behörden, zu dem in der jüngeren Vergangenheit sehr viele Vorstösse eingegangen waren, sowie zum anderen bei den Delikten gegen Leib und Leben, wo generell «eine moderate Anhebung der Strafen» vorgesehen sei. Damit werde korrigiert, dass der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Strafgesetzbuchs in den 1940er-Jahren den Schutz des Vermögens im Vergleich zum Schutz von Leib und Leben «relativ stark gewichtet» habe. Diese Werthaltung, die neu ausgelotet werden müsse, veranschaulichte er mit dem Beispiel, dass auf einfachen Diebstahl heute eine Maximalstrafe von fünf Jahren stehe, während eine fahrlässige Tötung mit maximal drei Jahren bestraft werde. Bundesrätin Karin Keller-Sutter betonte, es sei wichtig, dass sich die Bevölkerung mit einem Urteil identifizieren könne: «Nur unter dieser Voraussetzung kann der Rechtsstaat auch seine Glaubwürdigkeit und seine Akzeptanz behalten.» Die öffentliche Debatte sei aber oft vom Eindruck einzelner Vorkommnisse geprägt, die die Forderung nach Mindeststrafen befeuerten. Solche habe der Bundesrat allerdings nur «sehr selektiv» vorgesehen, weil der Strafraumen nicht nur den denkbar schwersten, sondern immer auch den denkbar leichtesten Fall abdecken müsse.

Über weite Strecken war die umfangreiche Vorlage im Ständerat unbestritten. Bis auf drei Punkte, die sie vertiefter diskutierte, folgte die Ständekammer überall stillschweigend den Anträgen ihrer Kommission. Als wichtigste dieser diskussionslosen Neuerungen hervorzuheben sind die Anhebung der Mindeststrafe für schwere Körperverletzung von bisher sechs Monaten auf ein Jahr sowie die Vereinheitlichung der Mindeststrafe für alle gewerbsmässig begangenen Vermögensdelikte auf sechs Monate. Die Bestimmungen des Sexualstrafrechts klammerte der Ständerat in der Debatte aus, weil diese nach dem Willen seiner Kommission und des Bundesrates in einem separaten Entwurf, der zuerst noch in die Vernehmlassung gegeben wird, behandelt werden sollen.

Die erste der drei umstrittenen Änderungen betraf mit Art. 42 StGB eine Bestimmung aus dem Allgemeinen Teil, der eigentlich gar nicht Gegenstand des Geschäfts war. Die Kommissionmehrheit habe diese Anpassung dennoch vorgenommen, um den Forderungen nach schärferen Strafen entgegenzukommen, ohne die Mindeststrafen zu

erhöhen, wie Jositsch erklärte. Sie schlug vor, den Artikel dahingehend abzuändern, dass das Gericht bei einem Ersttäter oder einer Ersttäterin nicht mehr «in der Regel» eine bedingte Strafe aussprechen muss, sondern dass es dies «kann». Durch die etwas offenere Formulierung wollte sie mehr Möglichkeiten für unbedingte Strafen schaffen. Eine Minderheit Vara (gp, NE) und der Bundesrat beantragten hingegen, beim geltenden Recht zu bleiben. Die Änderung gefährde die Rechtssicherheit, weil die vielen Gerichte in der Schweiz die Kann-Bestimmung vielleicht unterschiedlich anwendeten, so deren Argumentation. «Es kann nicht angehen, dass irgendwelche Gründe dazu führen können, dass der bedingte Strafvollzug, selbst bei einer günstigen Prognose, verweigert werden kann», warnte Justizministerin Keller-Sutter vor unzulässiger Willkür. Kommissionssprecher Jositsch wandte ein, dass es für Täterinnen und Täter eben gerade keine Sicherheit geben solle, dass man beim ersten Mal eine bedingte Strafe erhalte. Die Ratsmehrheit liess sich davon überzeugen und folgte mit 26 zu 15 Stimmen der Kommissionsmehrheit.

Als zweites erörterte der Ständerat die konzeptionelle Frage, ob eine Mindestgeldstrafe automatisch auch eine Mindestfreiheitsstrafe bedeute – an einer konkreten Frage: Wenn für ein Delikt eine Geldstrafe nicht unter 30 Tagessätzen oder eine Freiheitsstrafe vorgeschrieben ist, bedeutet dies dann, dass die Freiheitsstrafe auch mindestens 30 Tage betragen muss? Die Kommissionsmehrheit bejahte diese Frage, die in der juristischen Lehre bislang ungeklärt geblieben war, und wollte dies im StGB nun ausdrücklich festschreiben. Sie sah Geld- und Freiheitsstrafen als «weitestgehend gleichwertig» an, wie es Andrea Caroni (fdp, AR) ausdrückte; dies zeige sich nicht zuletzt auch darin, dass eine Geldstrafe von 30 Tagessätzen bei Nichtbezahlung eins zu eins in eine Freiheitsstrafe von 30 Tagen umgewandelt werde. Eine Minderheit Mazzone (gp, GE) argumentierte dagegen, eine Freiheitsstrafe stelle einen grösseren Eingriff dar als eine Geldstrafe, weshalb auf eine solche ausdrückliche Gleichsetzung im StGB verzichtet werden sollte. Auch EJPD-Vorsteherin Keller-Sutter plädierte gegen die vorgeschlagenen Ergänzungen bei den betreffenden Artikeln, weil aus der Praxis hierzu keine Unklarheiten moniert worden seien und die Änderung aus Sicht des Bundesrates daher nicht notwendig sei. Etwas spitz bemerkte sie: «Es wurde gesagt, im Lehrbuch Jositsch stehe, dass hier Klärungsbedarf bestehe. Herr Jositsch ist in der Minderheit und sieht offensichtlich, entgegen seinem Lehrbuch, keinen so grossen Klärungsbedarf.» Die Ratsmehrheit folgte mit 24 zu 16 Stimmen dennoch der Kommissionsmehrheit.

Der dritte Streitpunkt betraf die Verschärfung der Strafnorm für Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte (Art. 285 StGB). Die Kommissionsmehrheit unterstützte hier das Konzept des Bundesrates, der den Strafrahmen für den Grundtatbestand unverändert liess – d.h. keine Mindeststrafe, maximal drei Jahre Freiheitsstrafe –, während er Gewalttaten, die aus einem zusammengerotteten Haufen heraus begangen werden, neu mit einer Geldstrafe von mindestens 120 Tagessätzen (bisher 30) oder Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren (wie bisher) bestrafen wollte. Nach dem vorangegangenen Beschluss des Ständerates über die wertmässige Gleichstellung von Geld- und Freiheitsstrafen bedeutete dies, dass Gewalttaten im Kontext einer Zusammenrottung mit einer Geldstrafe von mindestens 120 Tagessätzen oder einer Freiheitsstrafe im Umfang von 120 Tagen belegt würden. Eine Minderheit Engler (cvp, GR) wollte die Strafen indes dergestalt verschärfen, dass sie zwar keine Mindeststrafe vorsah, Geldstrafe aber nur in leichten Fällen ausgesprochen werden dürfte. Bei Gewalttaten im Kontext einer Zusammenrottung wäre eine Freiheitsstrafe zwingend. Uneinigkeit herrschte in erster Linie darüber, welche Variante die schärfere war, jene mit der hohen Mindeststrafe oder jene mit der grundsätzlichen Freiheitsstrafe. Wie Beat Rieder (cvp, VS) berichtete, war dies auch der einzige Punkt, in dem sich die Subkommission, die das Geschäft für die RK-SR vorberaten hatte, nicht einig geworden war. Rieder setzte sich für die Minderheit ein, weil es hier um Straftäterinnen und -täter gehe, die «relativ renitent» seien und bei denen Geldstrafen «schlichtweg keine Wirkung» erzielten. Wichtig sei die Signalwirkung der Freiheitsstrafe, sprich, dass Hooligans «am Montag nach dem Samstagmatch im Büro fehlen». Bundesrätin Keller-Sutter zeigte Verständnis für die Streichung der Geldstrafe in schweren Fällen, gab aber in Bezug auf die Signalwirkung zu bedenken, dass Freiheitsstrafen auch bedingt ausgesprochen werden können. Mit 23 zu 18 Stimmen betreffend den Grundtatbestand und 25 zu 17 Stimmen bezüglich der Zusammenrottungen nahm der Ständerat den Minderheitsantrag Engler an.

In der Gesamtabstimmung opponierte die Grüne Fraktion geschlossen, womit die Kantonskammer das revidierte StGB mit 35 zu 5 Stimmen guthiess. Der zweite Entwurf zur Anpassung des Nebenstrafrechts an das neue Sanktionenrecht, mit dem vor allem formelle Änderungen vorgenommen wurden, passierte die Gesamtabstimmung unverändert mit 36 zu 6 Stimmen, wobei sich hier auch SP-Ständerat Paul Rechsteiner (sp, SG) zur Grünen Opposition gesellte. Stillschweigend schrieb die kleine Kammer

zudem die Vorstösse 06.3554, 09.3366, 08.3131, 10.3634 und 17.3265 ab.²⁹

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

DATUM: 11.06.2020
ELIA HEER

Nachdem die RK-SR im Januar 2019 der parlamentarischen Initiative Rickli (svp, ZH) betreffend die **Erhöhung des Strafmasses für Vergewaltigungen** keine Folge gegeben hatte, weil sie die Frage stattdessen im Zuge der Harmonisierung der Strafrahmen klären wollte, beschloss sie – im Einvernehmen mit EJPD-Vorsteherin Karin Keller-Sutter –, eine materielle Revision des Sexualstrafrechts anzupacken. Dafür wollte sie einen separaten Entwurf ausarbeiten, der dann auch Gegenstand einer regulären Vernehmlassung sein sollte. Im Februar 2020 lenkte auch die Mehrheit der RK-NR auf die Position ihrer Schwesterkommission ein und beantragte ihrem Rat mit 14 zu 9 Stimmen bei einer Enthaltung, der Initiative Rickli keine Folge zu geben. Eine Minderheit aus SVP und FDP bestand jedoch auf Folgegeben: Sie wolle damit ein Signal senden, dass sie die vorgeschlagenen Änderungen in der Strafrahmenharmonisierung auch wirklich berücksichtigt sehen möchte.

In der Sommersession 2020 forderte Minderheitsvertreterin Andrea Geissbühler (svp, BE) den Nationalrat auf, der Initiative Folge zu geben, da man die Revision des Sexualstrafrechts nun schon zu lange – seit 2008 – vor sich her schiebe und eine von der Harmonisierung der Strafrahmen getrennte Vorlage diesen Prozess noch einmal verlängern würde. Tatsächlich vermochte diese Argumentation eine Mehrheit des Nationalrates zu überzeugen und so gab die grosse Kammer – entgegen der Empfehlung ihrer Kommissionsmehrheit – der Initiative knapp mit 77 zu 72 Stimmen bei 14 Enthaltungen Folge. Möglich wurde dieses Resultat, weil neben der geschlossen stimmenden SVP-Fraktion auch die Fraktionen der Mitteparteien und der FDP grossmehrheitlich für Folgegeben stimmten und sich gleichzeitig mehrere Vertreterinnen und Vertreter aus dem links-grünen Lager enthielten (5 SP, 4 GP und 2 GLP).³⁰

BERICHT

DATUM: 25.11.2020
KARIN FRICK

Im Nachgang des Vierfachmords von Rapperswil 2015 und des anschliessenden, aufsehenerregenden Strafverfahrens hatten die eidgenössischen Räte mit der Überweisung zweier Postulate Caroni (fdp, AR; Po. 18.3530) und Rickli (svp, ZH; Po. 18.3531) verlangt, dass der Bundesrat prüft, wie die lebenslange Freiheitsstrafe reformiert werden könnte. In Erfüllung dieser beiden Postulate legte der Bundesrat im November 2020 einen **Bericht über die Reform der lebenslangen Freiheitsstrafe für besonders schwere Straftaten** vor. Er kommt darin zum Schluss, dass bei der lebenslangen Freiheitsstrafe kein dringender Handlungsbedarf, aber Verbesserungspotenzial bestehe. Die beiden gleichlautenden Postulate hatten drei konkrete Ansatzpunkte vorgeschlagen, die der Bundesrat aus unterschiedlichen Gründen ablehnte. Den ersten Vorschlag, eine bedingte Entlassung erst nach 25 oder 30 Jahren – anstatt wie heute nach 15 Jahren – zuzulassen, erachtete er als eine zu drastische Verschärfung, die nicht mehr in einem sinnvollen Verhältnis zu den übrigen Strafdrohungen stünde, weshalb sehr weitreichende Anpassungen im Strafrecht notwendig würden, um dieses Verhältnis wiederherzustellen. Eine moderate Erhöhung des unbedingt zu vollziehenden Strafteils hielt die Regierung jedoch für prüfenswert, um die lebenslange Strafe besser von der höchsten zeitigen Freiheitsstrafe von 20 Jahren (Prüfung einer bedingten Entlassung nach 13,3 Jahren) abzugrenzen. Den zweiten Vorschlag, die bedingte Entlassung bei einer lebenslangen Freiheitsstrafe völlig auszuschliessen, lehnte der Bundesrat als verfassungswidrig ab, weil die regelmässige Überprüfung des Freiheitsentzugs grundrechtlich garantiert sei. Vom dritten Vorschlag, der Abschaffung der lebenslangen Freiheitsstrafe zugunsten längerer zeitiger Strafen, wollte der Bundesrat ebenfalls absehen, weil er darin keine überwiegenden Vorteile erkennen konnte. Stattdessen zeigte er sich bereit, das Verhältnis von lebenslanger Freiheitsstrafe und Verwahrung zu vereinfachen und die ausserordentliche bedingte Entlassung, die bei einer lebenslangen Freiheitsstrafe bereits nach 10 Jahren möglich wäre, der in der Praxis aber ohnehin keine Bedeutung zukomme, abzuschaffen.³¹

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

2) AB NR, 2020, S. 986 ff.; CdT, LT, TA, TG, 17.6.20

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

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

5) 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

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

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

8) AB NR, 2010, S. 2162

9) TA, 2.7.11; NLZ, 8.7.11

- 10) AB NR, 2013, S. 724 ff.
- 11) AB NR, 2013, S. 1575 f.; AB NR, 2013, S. 1577 f.; Mo. 11.3911; Presse vom 24.9.13
- 12) AB NR, 2013, S. 2208
- 13) NZZ, 30.4., 22.5.14
- 14) AB NR, 2014, S. 1704 ff.; AB SR, 2014, S. 1051 ff.; AB SR, 2014, S. 626 ff.
- 15) AB NR, 2014, S. 2339 ff.; Kommissionsbericht RK-NR vom 16.10.2014
- 16) Medienmitteilung RK-NR vom 17.10.2014; Medienmitteilung RK-SR vom 02.09.2015
- 17) AB SR, 2015, S. 1305 ff.; Kommissionsbericht RK-SR vom 1. September 2015; LZ, NZZ, SGT, 16.12.15
- 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 SR, 2017, S. 237; Kommissionsbericht RK-SR vom 23.01.2017
- 22) AB NR, 2017, S. 1189; Kommissionsbericht RK-NR vom 11.05.2017
- 23) Medienmitteilung RK-NR vom 23.2.18; Medienmitteilung RK-SR vom 18.1.19; Pa.lv. 16.483
- 24) AB NR, 2019, S. 1066 f.; AB SR, 2018, S. 713 f.
- 25) AB NR, 2019, S. 1310 ff.; Ergebnisbericht Vernehmlassung Pa.lv. 13.430; Kommissionsbericht RK-NR vom 14.2.19
- 26) AB NR, 2019, S. 1312; Kommissionsbericht RK-NR vom 5.4.19
- 27) Medienmitteilung RK-SR vom 12.2.20; Medienmitteilung RK-SR vom 17.1.20
- 28) Bericht BJ vom 6.3.20; Medienmitteilung BR vom 6.3.20; AZ, CdT, TA, 7.3.20
- 29) AB SR, 2020, S. 420 ff.; CdT, TA, 10.6.20
- 30) AB NR, 2020, S. 917 f.; Bericht RK-NR vom 20.2.20
- 31) Bericht BR vom 25.11.20; Medienmitteilung EJPD vom 25.11.20