

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	24.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Strafmass und Vollzug
Akteure	Jositsch, Daniel (sp/ps, ZH) SR/CE
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2023

Impressum

Herausgeber

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

Beiträge von

Frick, Karin
Heer, Elia
Lütolf, Lukas

Bevorzugte Zitierweise

Frick, Karin; Heer, Elia; Lütolf, Lukas 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Strafmass und Vollzug, 2016 - 2022*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 24.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Rechtsordnung	1
Äussere Sicherheit	1
Strafrecht	2

Abkürzungsverzeichnis

EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
SiK-SR	Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates
RK-SR	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
RK-NR	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz

DFJP	Département fédéral de justice et police
CPS-CE	Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats
CAJ-CE	Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats
CAJ-CN	Commission des affaires juridiques du Conseil national
CrEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CP	Code pénal suisse
CICR	Comité international de la Croix-Rouge

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Rechtsordnung

Äussere Sicherheit

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 «Einigungsversion», 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.¹

Strafrecht

MOTION

DATUM: 29.09.2016
KARIN FRICK

Nach dem Nationalrat nahm im Herbst 2016 auch der Ständerat eine Motion der RK-NR für **einheitliche Bestimmungen zum Strafvollzug bei gefährlichen Tätern** an. Die Minderheit der vorberatenden RK-SR, bestehend aus Daniel Jositsch (sp, ZH), Robert Cramer (gp, GE) und Thomas Minder (parteilos, SH) konnte – mit Hilfe eines flammenden Plädoyers von Karin Keller-Sutter (fdp, SG) – eine Ratsmehrheit von 28 zu 14 Stimmen davon überzeugen, dass mit der Überweisung dieses Vorstosses ein Beitrag an die öffentliche Sicherheit geleistet werden kann. Damit ist der Bund beauftragt, Kriterien und Mindeststandards für den Umgang mit gefährlichen Tätern festzulegen.²

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

DATUM: 06.04.2017
KARIN FRICK

Mittels parlamentarischer Initiative wollte Ständerat Daniel Jositsch (sp, ZH) **Mindeststrafen bei sexuellen Handlungen gegenüber Kindern unter 16 Jahren** einführen, um diese Straftaten härter zu bestrafen. Zusätzlich sollten die einschlägigen Strafdrohungen zwischen Taten gegenüber Jugendlichen unter 16 Jahren und Kindern unter 12 Jahren differenzieren. Die RK-SR gab der parlamentarischen Initiative im August 2016 mit 7 zu 5 Stimmen Folge. Die nationalrätliche Schwesterkommission tat es ihr im April 2017 gleich und hiess die Initiative mit 16 zu 6 Stimmen ebenfalls gut.³

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

DATUM: 16.06.2017
ELIA HEER

Den Antrag einer Minderheit der RK-NR – im Rahmen der Umsetzung einer parlamentarischen Initiative Lang (al, ZG) – Art. 293 StGB betreffend die **Veröffentlichung amtlicher geheimer Verhandlungen** zu streichen, unterstützte im Nationalrat in der Frühjahrssession 2017 einzig die SP-Fraktion. Die SP-Vertreterinnen und -Vertreter hatten argumentiert, dass eine Streichung des Artikels die Medienfreiheit stärken würde. Alle anderen Fraktionen – und damit eine klare Ratsmehrheit – stellten sich hinter den Vorschlag der Kommissionsmehrheit, den Artikel bloss abzuändern und ihn EGMR-konform zu gestalten. Auch Bundesrätin Simonetta Sommaruga sprach sich inzwischen für den Vorschlag der Kommissionsmehrheit aus, nachdem der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom September 2019 noch keine klare Position bezogen hatte. In der Gesamtabstimmung nahm der Nationalrat die Vorlage einstimmig bei einer Enthaltung an.

Kontroverser diskutiert wurde das Geschäft in der Sommersession im Ständerat. Ein Antrag der Minderheit um Ständerat Jositsch (sp, ZH) zur Streichung des Artikels blieb aber ebenso erfolglos (abgelehnt mit 29 zu 15 Stimmen) wie der Versuch vonseiten SVP und FDP, die Vorlage in der Gesamtabstimmung noch zu kippen (angenommen mit 32 zu 11 Stimmen bei 1 Enthaltung).

In den Schlussabstimmungen verabschiedeten der Nationalrat einstimmig und der Ständerat mit 34 zu 7 Stimmen bei 3 Enthaltungen den angepassten Art. 293 StGB.⁴

MOTION

DATUM: 19.09.2018
KARIN FRICK

Indem eine Landesverweisung in jedem Fall von einem Strafgericht ausgesprochen werden müsse, bei der Anwendung der Härtefallklausel jedoch teilweise das Strafbefehlsverfahren angewandt werde, böten die Bestimmungen über die strafrechtliche Landesverweisung einen verfahrensökonomischen Anreiz, die Härtefallklausel anzuwenden und auf einen Landesverweis zu verzichten. So begründete Ständerat Philipp Müller (fdp, AG) seine Motion, mit der er den Bundesrat beauftragen wollte, die entsprechenden Bestimmungen anzupassen, um den **konsequenten Vollzug von Landesverweisungen** sicherzustellen. Der Bundesrat begrüsst die offene Formulierung des Vorstosses und erklärte sich bereit, künftig als sich notwendig erweisende Anpassungen vorzunehmen, sollte sich abzeichnen, dass der Wille des Gesetzgebers in der Praxis nicht umgesetzt werde. Der Ständerat lehnte in der Herbstsession 2018 zuerst einen Ordnungsantrag Jositsch (sp, ZH) ab, der die Motion der Kommission zur Vorberatung zuweisen wollte, damit diese die Forderung im Zusammenhang mit der Revision der Strafprozessordnung beraten könnte. Die Ratsmehrheit sah eine solche Vorgehensweise nicht als zweckmässig an und wollte sich direkt zum Anliegen der Motion äussern, die schliesslich oppositionslos angenommen wurde.⁵

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 verbreiteten 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.⁶

PARLAMETARISCHE INITIATIVE
DATUM: 04.06.2019
KARIN FRICK

Gleichzeitig mit den Standesinitiativen 14.301 und 14.311 verlängerte der Ständerat in der Sommersession 2019 stillschweigend die Behandlungsfrist für die parlamentarische Initiative Jositsch (sp, ZH) für **Mindeststrafen bei sexuellen Handlungen gegenüber Kindern unter 16 Jahren**. Die geforderten Anpassungen am Besonderen Teil des Strafgesetzbuches sollen im Rahmen der hängigen Vorlage zur Strafrahmenharmonisierung geprüft werden.⁷

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 09.06.2020
KARIN FRICK

In der Sommersession 2020 befasste sich der Ständerat als **Erstrat** mit der Revision des Besonderen Teils des Strafgesetzbuches, deren Ziel die **Harmonisierung der Strafrahmen** ist. Wie der Kommissionsberichterstatler Daniel Jositsch (sp, ZH) dem Ratsplenum erläuterte, habe sich die vorberatende RK-SR bei der Diskussion der Strafrahmen an zwei Leitfragen orientiert: Erstens, absolut betrachtet, entspricht ein Strafrahmen nach heutigem Empfinden wertmässig dem Verschulden? Und zweitens, relativ betrachtet, passt ein Strafrahmen 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 Strafrahmen 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 Kommissionsmehrheit 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 Samstagssmatch 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.⁸

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

DATUM: 15.09.2021
KARIN FRICK

In der Herbstsession 2021 verlängerte der Ständerat die Behandlungsfrist der parlamentarischen Initiative Jositsch (sp, ZH) für **Mindeststrafen bei sexuellen Handlungen gegenüber Kindern unter 16 Jahren** erneut um zwei Jahre. Das Anliegen sei Gegenstand der laufenden Revision des Sexualstrafrechts; deren Abschluss soll abgewartet werden, bevor mit der parlamentarischen Initiative weiter verfahren wird, erklärte Beat Rieder (mitte, VS) als Sprecher der zuständigen RK-SR.⁹

BUNDESRATSGESCHÄFT

DATUM: 17.12.2021
KARIN FRICK

Weil sich in der Wintersession 2021 beide Räte wenig kompromissbereit zeigten, mündete die Differenzbereinigung bei der **Harmonisierung der Strafrahmen** in eine **Einigungskonferenz**. Einzig die Differenzen zu den Bancomatensprengungen und zur Verjährung im Verwaltungsstrafrecht konnten vorher ausgeräumt werden. Bei Ersterem beugte sich der Ständerat dem Willen seiner Schwesterkammer und stimmte der Aufnahme einer speziell auf Bancomatensprengungen zugeschnittenen Qualifikation in Art. 139 StGB zu. Bei Letzterem einigte man sich darauf, die aufgeworfenen Fragen nicht an dieser Stelle, sondern im Rahmen der vom Bundesrat angekündigten Revision des Verwaltungsstrafrechts zu klären. Bis zum Schluss umstritten blieben dagegen die Parallelität von Geld- und Freiheitsstrafen sowie die Strafdrohung für Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte.

Der Ständerat stellte sich auf den Standpunkt, es sei in der juristischen Praxis unbestritten, dass eine Mindestgeldstrafe von beispielsweise 30 Tagessätzen auch immer eine Mindestfreiheitsstrafe von 30 Tagen bedeute, weshalb er diese Parallelität mehrheitlich ausdrücklich im Gesetz festhalten wollte. Die Mehrheit im Nationalrat sah in dieser Änderung jedoch einen Eingriff in den richterlichen Ermessensspielraum und lehnte sie deshalb ab. Die Argumentation des Nationalrates bekräftigte die ständerätliche Mehrheit indessen in ihrer Meinung, dass es wichtig sei, die Parallelität im StGB niederzuschreiben. Ständerat Andrea Caroni (fdp, AR) befürchtete, wenn man darauf verzichte, könnte dieser Entscheid künftig dahingehend ausgelegt werden, dass das Parlament die Parallelität an sich verneint habe, was ja aber nicht der Fall sei – zumindest nach Ansicht des Ständerates und des Bundesrates. Die Einigungskonferenz beantragte schliesslich mit 13 zu 11 Stimmen, dem Beschluss des Ständerates zu folgen und die Parallelität von Mindestgeld- und -freiheitsstrafen explizit im StGB zu verankern.

Bei Gewalt und Drohungen gegen Behörden und Beamte sprach sich der Ständerat mehrheitlich für eine Strafverschärfung gegenüber dem geltenden Recht aus, indem er die Freiheitsstrafe zur Regel machen und Geldstrafen nur noch in Bagatellfällen zulassen wollte. Eine Verschärfung bei diesem Tatbestand sei nicht zuletzt von verschiedenen Kantonen gefordert worden, argumentierte Daniel Jositsch (sp, ZH) als Sprecher der RK-SR. Die Nationalratsmehrheit wollte hingegen am geltenden Recht festhalten und die Freiheitsstrafe alternativ zur Geldstrafe vorsehen, weil sie auch hier nicht in den richterlichen Ermessensspielraum eingreifen wollte. Ein Einzelantrag Bregy (mitte, VS), der einen Konzeptionsfehler in der ständerätlichen Variante korrigierte – in der ursprünglichen Formulierung des Ständerates hätte in leichten Fällen immer eine Geldstrafe ausgesprochen werden müssen, während in der korrigierten Version in leichten Fällen eine Geldstrafe ausgesprochen werden kann –, scheiterte in der grossen Kammer am Stichentscheid von Ratspräsidentin Irène Kälin (gp, AG). Wenig überraschend war es dann auch diese korrigierte Lösung, die sich in der Einigungskonferenz durchsetzen konnte.

Der Antrag der Einigungskonferenz wurde im Ständerat mit 35 zu 1 Stimme bei 4 Enthaltungen gutgeheissen, im Nationalrat mit 122 zu 65 Stimmen. Dagegen stellten sich die Fraktionen der SP und der Grünen. In den Schlussabstimmungen stimmte der Ständerat dem Entwurf zur Harmonisierung der Strafrahmen sowie jenem zur Anpassung des Nebenstrafrechts an das geänderte Sanktionenrecht einstimmig (bei 4 bzw. 5 Enthaltungen aus der SVP-Fraktion) zu. Der Nationalrat nahm die Strafrahmenharmonisierung mit 96 zu 67 Stimmen bei 30 Enthaltungen an, wobei sich die Ratslinke gegen die ihrer Ansicht nach zu weitgehenden Verschärfungen aussprach

und sich die SVP-Fraktion mehrheitlich der Stimme enthielt, weil sie die Vorlage als «verwässert» (Andrea Geissbühler/svp, ZH), d.h. zu wenig scharf, ansah. Der zweite Entwurf zur Anpassung des Nebenstrafrechts passierte die Schlussabstimmung in der grossen Kammer mit 123 zu 67 Stimmen bei 3 Enthaltungen.¹⁰

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 13.06.2022
KARIN FRICK

In der Sommersession 2022 befasste sich der Ständerat als **Erstrat** mit der **Revision des Sexualstrafrechts**. Unbestritten war, dass die Reform notwendig sei, weil die geltenden Normen nicht mehr zeitgemäss seien. Sowohl im Rat als auch in den Medien war vielerseits von einem «Quantensprung» die Rede. Der Rat trat denn auch ohne Gegenantrag auf das Geschäft ein. Auch Bundesrätin Karin Keller-Sutter bezeichnete die Abschaffung des Nötigungselements beim Vergewaltigungstatbestand als «Meilenstein». Gleichzeitig warnte sie aber davor, zu hohe Erwartungen in diese Revision zu setzen: Sie sei zwar «ein wichtiger Schritt», werde aber «Beweisschwierigkeiten bei Sexualdelikten als typische Vieraugendelikte nicht beseitigen».

Kernpunkt der Revision war die Neufassung der Tatbestände der sexuellen Nötigung und der Vergewaltigung (Art. 189 und 190 StGB). So war denn auch die Debatte im Ständerat geprägt von der Frage, wann eine Vergewaltigung eine Vergewaltigung ist bzw. ob eine sexuelle Handlung strafbar sein soll, wenn sie «gegen den Willen» oder aber «ohne Einwilligung» der betroffenen Person vorgenommen wird. Während sich der Bundesrat und die Mehrheit der RK-SR für die Widerspruchslösung aussprachen («Nein heisst Nein»), wollte eine Minderheit Mazzone (gp, GE) das Zustimmungsprinzip («Nur Ja heisst Ja») im Gesetz verankern. Einig war man sich weitgehend darin, dass sich die beiden Varianten in Bezug auf die konkreten Konsequenzen für die Strafrechtspraxis im Endeffekt kaum unterscheiden. Ob die Staatsanwaltschaft das Nein oder das «Nicht-Ja» beweisen müsse, letztlich werde in beiden Fällen «das ablehnende Signal» gesucht, erklärte Andrea Caroni (fdp, AR), der der Kommissionmehrheit angehörte. Auch wenn eine Person im Laufe eines sexuellen Kontakts, dem sie anfänglich zugestimmt hat, ihre Meinung ändere, müsse sich dieser Meinungsumschwung auf irgendeine Weise manifestieren, also durch ein Nein oder konkludentes ablehnendes Verhalten – etwa Kopfschütteln, eine abwehrende Geste oder Weinen – zum Ausdruck gebracht werden, ergänzte Bundesrätin Keller-Sutter. Je nach Situation mutiere die Zustimmungslösung demnach zur Widerspruchslösung, weshalb Letztere praxisnäher und transparenter sei, so die Justizministerin. Minderheitsvertreterin Mazzone argumentierte, von der Widerspruchslösung würden jene Fälle nicht erfasst, in denen das Opfer in einen Schockzustand gerate und zu jeglicher Äusserung von Widerstand unfähig sei; hier könne nur auf die fehlende Einwilligung abgestellt werden. Bundesrätin Keller-Sutter versicherte jedoch, die Fälle von sogenanntem Freezing würden vom Mehrheitsvorschlag ebenfalls abgedeckt. Wenn das Opfer widerstandsunfähig sei, sei es entweder durch Einschüchterung oder Drohung in diesen Zustand gebracht worden – dann liege eine Nötigung vor – oder es sei zwar selbst in diesen Zustand geraten, der Täter oder die Täterin nutze diesen Umstand aber aus, womit eine Schändung nach Art. 191 StGB vorliege.

Einig waren sich beide Lager wiederum darin, dass sich die beiden Varianten sehr wohl in der Symbolik unterscheiden, die die Strafnorm an die Gesellschaft aussende. Lisa Mazzone fragte rhetorisch, ob es denn nicht in der Verantwortung der sexuell handelnden Person liege, sich im Zweifelsfall über den Willen des passiven Gegenübers zu erkundigen; sonst gehe die handelnde Person eben das Risiko ein, eine Straftat zu begehen. Gemäss Eva Herzog (sp, BS) bringe das Prinzip «Nur Ja heisst Ja» zum Ausdruck, dass sich bei Sexualkontakten zwei Menschen auf Augenhöhe begegnen. Die Grundeinstellung, dass Frauen oft Nein sagten, aber schon Ja meinten, sei immer noch verbreitet und es gehe «um eine Veränderung der Bilder in den Köpfen». Die Kommissionmehrheit sah es indes nicht als Aufgabe des Strafrechts, die Gesellschaft zu erziehen. Deren Mitglied Beat Rieder (mitte, VS) befürchtete gar eine «falsche Kriminalisierung der Sexualität», indem sexuelle Kontakte grundsätzlich als strafbar angesehen würden, ausser das Gegenüber habe zugestimmt. Die Widerspruchslösung gehe hingegen davon aus, dass sexuelle Kontakte «in aller Regel im gegenseitigen Einverständnis» erfolgten und verkörpere damit eine «positive Sichtweise auf die Sexualität». Mit 25 zu 18 Stimmen sprach sich der Ständerat für die Variante der Kommissionmehrheit und damit für «**Nein heisst Nein**» aus. Ein Einzelantrag Gmür-Schönenberger (mitte, LU), der die Widerspruchslösung anders formulieren wollte, um das Freezing deutlicher zu erfassen, scheiterte mit 23 zu 10 Stimmen bei 10 Enthaltungen.

In einem zweiten Schritt befasste sich die Kantonskammer mit der **Abschaffung des**

Nötigungselements in den beiden Tatbeständen von Art. 189 und 190 StGB. Die Kommission schlug dazu ein Kaskadenprinzip vor: Der Grundtatbestand im jeweiligen Absatz 1 deckt demnach sexuelle Handlungen gegen den Willen einer Person ab. Wird das Opfer genötigt, kommt dies gemäss Absatz 2 erschwerend hinzu. Absatz 3 regelt die zusätzliche Erschwerung der Grausamkeit sowie des Einsatzes einer gefährlichen Waffe oder eines gefährlichen Gegenstandes. Werner Salzmann (svp, BE) brachte indessen mit einem Einzelantrag den Vorschlag aus dem Vernehmlassungsentwurf wieder aufs Tapet. Dieser hatte für sexuelle Übergriffe ohne Nötigung einen eigenen Tatbestand vorgesehen, während das Nötigungselement bei den Tatbeständen der sexuellen Nötigung und der Vergewaltigung erhalten bleiben sollte. Salzmann gab zu bedenken, dass es ein falsches Signal an die Gesellschaft aussenden würde, wenn unter der Bezeichnung «Vergewaltigung» künftig noch geringere Strafen ausgesprochen würden – «[w]ir haben jetzt schon lächerlich milde Strafen für Vergewaltigungen» –, weil auch Verletzungen der sexuellen Integrität ohne Nötigung hierunter subsumiert würden. Kommissionssprecher Sommaruga (sp, GE) und Bundesrätin Keller-Sutter hielten dem entgegen, dass dieses Konzept in der Vernehmlassung auf breite Kritik gestossen war, weil damit «eine Art unechte oder minderwertige Vergewaltigung» geschaffen würde, wie es die Justizministerin ausdrückte. Mit 39 zu 4 Stimmen befürwortete der Ständerat die Kaskadenlösung klar.

Weiter diskutierte die Ständekammer die **Höhe der Strafen** für die neu gefassten Tatbestände der sexuellen Nötigung und der Vergewaltigung. Mit mehreren Einzelanträgen wollte Werner Salzmann die Mindeststrafen für verschiedene Tatbestände erhöhen, blieb damit aber chancenlos. Die grosse Mehrheit der kleinen Kammer wollte den Ermessensspielraum der Gerichte nicht zu stark einschränken, weil stets auch der denkbar mildeste Fall adäquat bestraft werden können müsse. Eine Minderheit Engler (mitte, GR) beantragte gegenüber der Kommissionsmehrheit eine höhere Mindeststrafe für Vergewaltigung mit Nötigung (neu Art. 190 Abs. 2 StGB). Die Kommissionsmehrheit hatte hier mindestens ein Jahr Freiheitsstrafe vorgesehen. Die Minderheit Engler forderte mindestens zwei Jahre Freiheitsstrafe, damit hier keine bedingten Strafen ausgesprochen werden können. Diesen Minderheitsantrag hiess der Ständerat mit 23 zu 20 Stimmen gut.

Am zweiten Tag der Behandlung stimmte die Kantonskammer mit 37 zu 6 Stimmen dem Antrag ihrer Kommissionsmehrheit zu, mit Art. 197a einen neuen Tatbestand für **Rachepornografie** im StGB zu verankern. Dieser stellt das unbefugte Weiterleiten von nicht öffentlichen sexuellen Inhalten unter Strafe. Der Bundesrat hatte vergeblich für dessen Ablehnung plädiert. Er hätte zuerst den genauen Handlungsbedarf abklären wollen, was er im Bericht zum Postulat 21.3969 zu tun im Begriff sei, wie Bundesrätin Keller-Sutter erläuterte.

Mit einem ebenfalls neuen Art. 197b wollte Isabelle Chassot (mitte, FR) zudem das **Grooming**, also das Anbahnen sexueller Kontakte mit Minderjährigen, unter Strafe stellen. Die Kommission hatte nach der Vernehmlassung in ihrem Entwurf auf einen solchen Artikel verzichtet, weil die versuchte sexuelle Handlung mit einem Kind oder die versuchte Herstellung von Kinderpornografie bereits strafbar seien, wie Bundesrätin Keller-Sutter anmerkte. Jemanden zu bestrafen, der noch nicht einmal einen Versuch unternommen habe, wäre ein «Sündenfall im Strafrecht», urteilte Kommissionsmitglied Daniel Jositsch (sp, ZH). Die Ständekammer lehnte den Antrag Chassot mit 21 zu 18 Stimmen bei 4 Enthaltungen schliesslich ab.

In der Gesamtabstimmung nahm der Ständerat die Vorlage einstimmig an. Angesichts der lauten gesellschaftlichen Forderungen nach einer «Nur-Ja-heisst-Ja»-Regelung im Sexualstrafrecht wurde der Entscheid des Ständerats in den Medien ausführlich kommentiert und auch kritisiert. Das enttäuschte Lager setzte die Hoffnung nun in den Nationalrat.¹¹

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 13.06.2022
LUKAS LÜTOLF

In der Sommersession 2022 schrieb der Ständerat auf Antrag der RK-SR die parlamentarische Initiative Jositsch (sp, ZH) für **Mindeststrafen bei sexuellen Handlungen gegenüber Kindern unter 16 Jahren** stillschweigend ab. Wie Kommissionssprecher Sommaruga (sp, GE) ausführte, sei das Anliegen des Vorstosses in die Revision des Sexualstrafrechts aufgenommen worden und könne daher als erledigt betrachtet werden. Der Motionär und der Bundesrat hatten sich dem so begründeten Antrag auf **Abschreibung** angeschlossen.¹²

1) 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.; BBI, 2020, S. 7891 ff.; NZZ, 23.9., 30.10.20

- 2) AB SR, 2016, S. 863 ff.; Kommissionsbericht RK-SR vom 30.08.2016 (16.3002); NZZ, 30.9.16
- 3) Medienmitteilung RK-NR vom 7.4.17; Medienmitteilung RK-SR vom 31.8.16
- 4) AB NR, 2017, S. 1222; AB NR, 2017, S. 434 ff.; AB SR, 2017, S. 313 ff.; AB SR, 2017, S. 540; BBl, 2016, S. 7575 ff.
- 5) AB SR, 2018, S. 701 ff.; SGT, 20.9.18
- 6) Medienmitteilung RK-SR vom 18.1.19; NZZ, 19.1.19
- 7) AB SR, 2019, S. 288 f.; Kommissionsbericht RK-SR vom 15.4.19
- 8) AB SR, 2020, S. 420 ff.; CdT, TA, 10.6.20
- 9) AB SR, 2021, S. 831; Kommissionsbericht RK-SR vom 9.8.21
- 10) AB NR, 2021, S. 2161 ff.; AB NR, 2021, S. 2532 ff.; AB NR, 2021, S. 2587 ff.; AB NR, 2021, S. 2754; AB SR, 2021, S. 1268 ff.; AB SR, 2021, S. 1373 ff.; AB SR, 2021, S. 1441; BBl, 2021 2996; BBl, 2021 2997; Lib, 30.11.21
- 11) AB SR, 2022, S. 387 ff.; AB SR, 2022, S. 498 ff.; NZZ, 2.6.22; CdT, 4.6.22; AZ, Lib, SGT, 7.6.22; AZ, Blick, LT, Lib, NZZ, SGT, TA, 8.6.22; Republik, 9.6.22; CdT, 14.6.22
- 12) AB SR, 2022, S. 508; Bericht RK-SR vom 26.4.22