

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	<b>24.04.2024</b>
Thema	<b>Keine Einschränkung</b>
Schlagworte	<b>Keine Einschränkung</b>
Akteure	<b>Funciello, Tamara (sp/ps, BE) NR/CN</b>
Prozesstypen	<b>Bundesratsgeschäft</b>
Datum	<b>01.01.1965 - 01.01.2024</b>

# Impressum

## Herausgeber

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

## Beiträge von

Flückiger, Bernadette  
Frick, Karin  
Heidelberger, Anja

## Bevorzugte Zitierweise

Flückiger, Bernadette; Frick, Karin; Heidelberger, Anja 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Bundesratsgeschäft, 2020 – 2023*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. [www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), abgerufen am 24.04.2024.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Allgemeine Chronik</b>	1
<b>Grundlagen der Staatsordnung</b>	1
Rechtsordnung	1
Strafrecht	1
Privatrecht	7
<b>Aussenpolitik</b>	7
Beziehungen zu internationalen Organisationen	7
<b>Sozialpolitik</b>	7
Sozialversicherungen	7
Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)	7

## Abkürzungsverzeichnis

<b>AHV</b>	Alters- und Hinterlassenenversicherung
<b>SGK-SR</b>	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates
<b>BSV</b>	Bundesamt für Sozialversicherungen
<b>RK-SR</b>	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
<b>RK-NR</b>	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats
<b>SGB</b>	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
<b>StGB</b>	Schweizerisches Strafgesetzbuch
<b>SGV</b>	Schweizerischer Gewerbeverband
<b>VPOD</b>	Schweizerischer Verband des Personals öffentlicher Dienste
<b>ILO</b>	Internationale Arbeitsorganisation
<b>SBV</b>	Schweizerischer Bauernverband
<b>AHVG</b>	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
<b>SAV</b>	Schweizerischer Arbeitgeberverband

---

<b>AVS</b>	Assurance-vieillesse et survivants
<b>CSSS-CE</b>	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats
<b>OFAS</b>	Office fédéral des assurances sociales
<b>CAJ-CE</b>	Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats
<b>CAJ-CN</b>	Commission des affaires juridiques du Conseil national
<b>USS</b>	Union syndicale suisse
<b>CP</b>	Code pénal suisse
<b>USAM</b>	Union suisse des arts et métiers
<b>SSP</b>	syndicats des Services publics
<b>OIT</b>	Organisation internationale du travail
<b>USP</b>	Union Suisse des Paysans
<b>LAVS</b>	Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants
<b>UPS</b>	Union Patronale Suisse

# Allgemeine Chronik

## Grundlagen der Staatsordnung

### Rechtsordnung

#### Strafrecht

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 02.06.2021  
KARIN FRICK

Das Gesetzgebungsprojekt zur **Strafraahmenharmonisierung und Anpassung des Nebenstrafrechts an das neue Sanktionenrecht** stand in der Sommersession 2021 auf der Agenda des Nationalrates. Als **Zweitrat** trat er zwar oppositionslos auf das Geschäft ein, hatte sich aber sogleich mit einem Rückweisungsantrag des Genfer SVP-Nationalrats Yves Nidegger zu befassen. Der Antragsteller monierte, der Bundesrat habe dem Parlament nur eine «Alibi-Harmonisierung» vorgelegt, weil sie nicht sämtliche in der Schweiz ausgesprochene Strafen harmonisiere, sondern sich zu stark auf das Kernstrafrecht konzentriere, das im Schweizerischen Strafgesetzbuch geregelt ist. Er verlangte eine überarbeitete Vorlage, in der auch alle Strafnormen des Nebenstrafrechts, also die Strafnormen in anderen Gesetzen, nach den zu schützenden Rechtsgütern bewertet und die Strafen dementsprechend harmonisiert (und nicht nur wie vom Bundesrat vorgesehen an das geänderte Sanktionenrecht angepasst) würden. Justizministerin Karin Keller-Sutter bat den Rat um Ablehnung der Rückweisung. Sie bezeichnete den Antrag als «nicht zielführend, weil wir uns ohne klaren Auftrag quasi im Kreis bewegen würden und in zwei, drei Jahren etwa gleich weit wie heute wären». Ausser der SVP-Fraktion, die geschlossen für die Rückweisung votierte, sah der Rat dies genauso und lehnte die Rückweisung mit 139 zu 49 Stimmen ab.

In der Detailberatung diskutierte die Volkskammer zunächst 15 Anträge zu **Änderungen am Allgemeinen Teil des StGB**. Dieser war eigentlich nicht Gegenstand des vorliegenden Geschäfts, sondern mit der Revision des Sanktionenrechts bereits erneuert worden. Bundesrätin Karin Keller-Sutter forderte den Rat aus diesem Grund auf, überall der Kommissionsmehrheit zu folgen, die eine solche Ausdehnung der Vorlage auf den Allgemeinen Teil des StGB ablehnte. Die hier eingebrachten Vorschläge – allesamt zur Verschärfung des Strafregimes und bis auf drei Minderheiten Bregy (mitte/centre, VS) alle vonseiten der SVP-Fraktion – seien im Zuge der Revision des Sanktionenrechts bereits breit diskutiert und damals verworfen worden. Der Nationalrat erachtete es mehrheitlich nicht als sinnvoll, diese Büchse der Pandora zu öffnen, und lehnte alle Minderheits- und Einzelanträge in diesem Block ab. Damit machte die grosse Kammer unter anderem die vom Ständerat abgeänderte Kann-Formulierung bei den bedingten Strafen wieder rückgängig, sodass das Gericht bei Ersttäterinnen und Ersttätern auch weiterhin «in der Regel» eine bedingte Strafe aussprechen muss (und nicht nur kann). Für Unverständnis bei Antragsteller Philipp Matthias Bregy sorgte die Ablehnung seines Vorschlages, die Unverjährbarkeit schwerster Verbrechen im StGB zu verankern, gerade weil der Nationalrat am Vortag einer Standesinitiative mit ebendieser Forderung (Kt.lv. 19.300) Folge gegeben hatte.

In einem zweiten Block wandte sich der Nationalrat dem Kern der Vorlage, den **Strafraahmen im Besonderen Teil des StGB**, zu. Hier strich er das vom Ständerat eingeführte Konzept, wonach eine Mindestgeldstrafe von X Tagessätzen immer auch eine Mindestfreiheitsstrafe von X Tagen bedeuten sollte, wieder aus dem Gesetz. Einer Minderheit Bregy folgend nahm er einen neuen Straftatbestand für die Sprengung von Geldautomaten auf. Der Aufhebung einiger Sondernormen bei Vermögensdelikten und des Tatbestandes der staatsgefährlichen Propaganda stimmte die grosse Kammer wie vom Bundesrat vorgeschlagen zu und schuf damit weitere Differenzen zur Schwesterkammer, die diese Änderungen abgelehnt hatte. Beim viel diskutierten Artikel 285 StGB betreffend die Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte lagen dem Nationalrat vier verschiedene Konzepte vor. Er entschied sich für dasjenige seiner Kommissionsmehrheit, die dem Bundesrat im Grundsatz folgte, aber bei Gewalttaten im Kontext einer Zusammenrottung einen differenzierteren Weg wählte. So soll Gewalt an Personen aus einem zusammengerotteten Haufen heraus künftig mit mindestens drei Monaten Freiheitsstrafe geahndet werden. Für Gewalt an Sachen setzte die grosse Kammer mindestens eine Geldstrafe von 90 Tagessätzen fest. Der Bundesrat hatte für Gewalt an Personen oder Sachen eine Mindestgeldstrafe von 120 Tagessätzen vorgeschlagen; der Ständerat hatte eine zwingende Freiheitsstrafe gefordert. Des Weiteren beantragte die Kommissionsmehrheit, den Tatbestand der Majestätsbeleidigung aus dem StGB zu streichen, was der Nationalrat aber ablehnte. Er folgte der Minderheit Lüscher (fdp, GE), die sich für die Beibehaltung der Norm einsetzte.

Zuletzt nahm sich die Volkskammer der **Anpassung des Nebenstrafrechts** an, wo sie unter anderem die Gelegenheit nutzte, auf Antrag ihrer Kommissionsmehrheit die ihrer

Ansicht nach unverhältnismässige Mindeststrafe von einem Jahr Freiheitsstrafe aus dem sogenannten Raserartikel im Strassenverkehrsgesetz zu streichen. Eine unterlegene Minderheit Nidegger hatte beantragt, den Raserartikel ganz zu streichen. In der Gesamtabstimmung stimmte der Nationalrat dem Bundesgesetz über die Harmonisierung der Strafrahmen mit 134 zu 48 Stimmen und dem Bundesgesetz über die Anpassung des Nebenstrafrechts an das geänderte Sanktionenrecht mit 133 zu 48 Stimmen zu. Dagegen stimmten jeweils die geschlossene SVP-Fraktion sowie SP-Vertreterin Tamara Funciello (sp, BE). Die Ablehnung der SVP-Fraktion kam angesichts der vielen gescheiterten Minderheitsanträge für diverse Strafrechtsverschärfungen aus ihren Reihen wenig überraschend. Barbara Steinemann (svp, ZH) hatte die Vorschläge des Bundesrates schon in der Eintretensdebatte als blosse «Basteleien am Strafrahmen [...] ohne konkrete Auswirkungen auf die Strafrechtspraxis» bezeichnet. Im Anschluss an die Debatte schrieb der Nationalrat die Vorstösse 06.3554, 09.3366, 08.3131, 10.3634 und 17.3265 stillschweigend ab.<sup>1</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 05.12.2022  
KARIN FRICK

Der Nationalrat beugte sich in der Wintersession 2022 als **Zweitrat** über die **Revision des Sexualstrafrechts**. Wie bereits in der Ständekammer wurde das Ziel des Revisionsprojekts, das in die Jahre gekommene Sexualstrafrecht an die veränderten gesellschaftlichen Wertvorstellungen anzupassen, auch im Nationalrat allseits begrüsst. Eintreten war somit unbestritten.

Die Debatte um den umstrittensten Punkt der Vorlage, die Modellwahl zwischen «Nur Ja heisst Ja» und «Nein heisst Nein», fand in der grossen Kammer im Vergleich zum Ständerat unter umgekehrten Vorzeichen statt: Während sich in der Kantonskammer eine Minderheit der Kommission erfolglos für die Zustimmungslösung ausgesprochen hatte, beantragte im Nationalrat die Mehrheit der vorberatenden Rechtskommission die Verankerung des «Nur-Ja-heisst-Ja»-Prinzips im Strafgesetzbuch. Gemäss Kommissionssprecherin Patricia von Falkenstein (ldp, BS) wolle man damit klar zum Ausdruck bringen, «dass einvernehmliche sexuelle Handlungen im Grundsatz immer auf der Einwilligung der daran beteiligten Personen beruhen sollen» und «dass Geschlechtsverkehr ohne Einwilligung als Vergewaltigung betrachtet wird». Mit der Zustimmungslösung solle bei der Aufklärung von Sexualdelikten zudem mehr das Verhalten des Täters oder der Täterin in den Fokus rücken, und nicht die Frage, ob und wie sich das Opfer gewehrt habe. Letzteres solle sich nicht schuldig fühlen, wenn es nicht in ausreichendem Mass Widerstand geleistet habe. Demgegenüber fordere die «Nein heisst Nein»-Lösung vom Opfer weiterhin einen zumutbaren Widerstand. Bundesrätin Karin Keller-Sutter argumentierte hingegen, dass das Widerspruchsprinzip klarer sei. Jemand könne auch aus Angst oder Unsicherheit Ja sagen, ohne dies tatsächlich zu wollen, wohingegen ein explizites oder stillschweigendes Nein – etwa eine ablehnende Geste oder Weinen – nicht als Zustimmung missverstanden werden könne. Über ein geäussertes Nein könne das Opfer im Strafverfahren allenfalls aussagen, über ein fehlendes Ja jedoch nicht, denn einen Negativbeweis gebe es nicht, ergänzte Philipp Matthias Bregy (mitte, VS), der mit seiner Minderheit ebenfalls für «Nein heisst Nein» eintrat. Wie schon im Ständerat herrschte derweil auch im Nationalrat weitgehende Einigkeit, dass der Unterschied zwischen den beiden Varianten juristisch gesehen «verschwindend klein» sei, wie es Tamara Funciello (sp, BE) ausdrückte, und es vor allem um Signale gehe. Während die Advokatinnen und Advokaten der Zustimmungslösung darin eine gesellschaftliche Haltung sahen, die die sexuelle Selbstbestimmung betone, erachteten die Befürworterinnen und Befürworter der Widerspruchslösung das Strafrecht nicht als den richtigen Ort für Symbolik – so fasste Christa Markwalder (fdp, BE) die Positionen in ihrer gespaltenen Fraktion zusammen. Als eine Art Mittelweg bewarb eine Minderheit Nidegger (svp, GE) unterdessen die im Ständerat gescheiterte Umformulierung des Widerspruchsprinzips. Diese wollte durch die explizite Nennung von verbaler und nonverbaler Ablehnung die Fälle von sogenanntem Freezing – wenn das Opfer in einen Schockzustand gerät und dadurch widerstandsunfähig ist – besser abdecken. Bundesrätin Karin Keller-Sutter betonte indes, auch mit der Widerspruchslösung seien Freezing-Fälle abgedeckt und die Minderheit Nidegger bringe somit keinen Mehrwert. Die Minderheit Nidegger unterlag der «Nein-heisst-Nein»-Lösung wie vom Bundesrat vorgeschlagen denn auch deutlich mit 118 zu 64 Stimmen bei 8 Enthaltungen. Ebenso chancenlos blieb die Minderheit Reimann (svp, SG), die statt dem vorgesehenen Kaskadenprinzip in Art. 189 und 190 StGB – einer Definition des Grundtatbestands ohne Nötigung (Abs. 1), wobei Nötigung sowie Grausamkeit als zusätzliche Erschwernisse in den Absätzen 2 und 3 aufgeführt werden – einen eigenen Tatbestand für Verletzungen der sexuellen Integrität ohne Nötigung schaffen wollte, sodass das Nötigungselement in den Tatbeständen der sexuellen Nötigung und der Vergewaltigung erhalten bliebe. Dieses Konzept war

allerdings bereits in der Vernehmlassung harsch kritisiert worden. «**Nur Ja heisst Ja**» setzte sich schliesslich mit 99 zu 88 Stimmen bei 3 Enthaltungen gegen «Nein heisst Nein» durch. Zum Durchbruch verhalfen der Zustimmungslösung neben den geschlossen dafür stimmenden Fraktionen der SP, der Grünen und der GLP Minderheiten aus der FDP- und der Mitte-Fraktion sowie SVP-Nationalrätin Céline Amaudruz (svp, GE).

Neben der Modellwahl diskutierte die grosse Kammer auch die **Strafraahmen** ausführlich. Hier hielt sie sich mit einer Ausnahme überall an die Vorschläge ihrer Kommissionsmehrheit und lehnte zahlreiche Minderheitsanträge aus den Reihen der SVP- und der Mitte-Fraktion ab, die schärfere Strafen forderten. Härtere Sanktionen seien ursprünglich das Ziel der Strafraahmenharmonisierung gewesen, wovon auch die vorliegende Revision Teil sei, argumentierte Barbara Steinemann (svp, ZH). Solange «Belästiger mit symbolischen Strafen aus dem Gerichtssaal davonlaufen» könnten, sei auch die Zustimmungslösung nur ein «Ablenkungsmanöver», warf sie der Ratsmehrheit vor. Letztere wollte allerdings den Ermessensspielraum der Gerichte nicht einschränken. Es wurde befürchtet, dass die Gerichte sonst höhere Massstäbe an die Beweiswürdigung setzen könnten und es damit zu weniger Verurteilungen kommen könnte. Eine Mindeststrafe müsse immer «auch den denkbar leichtesten Fall abdecken», mahnte Justizministerin Keller-Sutter. Einzig bei der Vergewaltigung mit Nötigung – dem neuen Art. 190 Abs. 2, der im Grundsatz dem heutigen Vergewaltigungstatbestand entspricht – folgte der Nationalrat mit 95 zu 90 Stimmen bei 5 Enthaltungen der Minderheit Steinemann und übernahm die bereits vom Ständerat vorgenommene Verschärfung. Damit beträgt die Mindeststrafe für diesen Tatbestand neu zwei Jahre Freiheitsstrafe, Geldstrafen sowie bedingte Strafen sind demnach ausgeschlossen. Vergewaltigerinnen und Vergewaltiger müssen damit künftig zwingend ins Gefängnis. Bisher betrug die Mindeststrafe für Vergewaltigung ein Jahr Freiheitsstrafe, wobei diese auch (teil-)bedingt ausgesprochen werden konnte.

In einem zweiten Block beriet die Volkskammer noch diverse weitere Anliegen im Bereich des Sexualstrafrechts. Die Forderung einer Minderheit Funicello, dass verurteilte Sexualstraftäterinnen und -täter obligatorisch ein Lernprogramm absolvieren müssen, wie dies bei häuslicher Gewalt oder Pädokriminalität bereits der Fall ist, wurde mit 104 zu 85 Stimmen abgelehnt. Da die Art des Delikts nicht berücksichtigt würde, handle es sich um eine «undifferenzierte Massnahme», so Kommissionssprecherin von Falkenstein. Mit 98 zu 84 Stimmen bei 7 Enthaltungen sprach sich der Nationalrat indessen dafür aus, die **Altersgrenze für die Unverjährbarkeit** von Sexualverbrechen auf 16 Jahre anzuheben. Bislang lag diese bei 12 Jahren, wie es bei der Umsetzung der Unverjährbarkeitsinitiative festgelegt worden war. Die Mehrheit argumentierte, so falle die Grenze für die Unverjährbarkeit mit dem Alter der sexuellen Mündigkeit zusammen. Den neuen Tatbestand der **Rachepornografie** hiess die grosse Kammer stillschweigend gut, verfrachtete ihn aber in einen anderen Artikel innerhalb des StGB. Anders als der Ständerat nahm der Nationalrat stillschweigend auch einen Tatbestand für **Grooming** ins Gesetz auf. In der Vernehmlassung sei dieser Vorschlag sehr positiv aufgenommen worden, erklärte die Kommissionssprecherin. Das Anliegen einer Minderheit von Falkenstein, sexuelle Belästigung nicht nur in Form von Wort, Schrift und Bild zu bestrafen, sondern auch andere sexuell konnotierte Verhaltensweisen – beispielsweise Gesten oder Pfiffe – unter Strafe zu stellen, scheiterte mit 96 zu 93 Stimmen knapp. Bundesrätin Karin Keller-Sutter warnte vor einer «uferlosen Strafbarkeit», da mit der geforderten Ergänzung die Grenze zwischen strafbarem und straflosem Verhalten unklar wäre. Ebenfalls abgelehnt wurde ein Einzelantrag von Léonore Porchet (gp, VD), die ein Officialdelikt für sexuelle Belästigungen im öffentlichen Raum einführen wollte. Die betroffene Person solle selbst entscheiden können, ob sie eine Strafverfolgung wünsche oder an ihrer Privatsphäre festhalten möchte, argumentierte Justizministerin Keller-Sutter dagegen.

In der Gesamtabstimmung nahm der Nationalrat den Entwurf mit 127 zu 58 Stimmen bei 5 Enthaltungen an. Mit der Ausnahme von Céline Amaudruz stellte sich die SVP-Fraktion geschlossen dagegen. Sie wurde von einigen Stimmen aus der Mitte-Fraktion unterstützt, aus der auch die Enthaltungen stammten. Das Ergebnis war Ausdruck der Enttäuschung des rechtsbürgerlichen Lagers über die ablehnende Haltung des Rats gegenüber Strafverschärfungen. SVP-Vertreterin Steinemann hatte schon in der Eintretensdebatte angekündigt, dass ihre Fraktion die Vorlage ablehnen werde, «sofern nicht deutlich schärfere Sanktionen resultieren».<sup>2</sup>

Nachdem beide Parlamentskammern die **Revision des Sexualstrafrechts** je einmal beraten hatten, schienen die **Differenzen** maximal. Die Gretchenfrage war, wie sexuelle Nötigung und Vergewaltigung neu definiert werden sollen. Während der Ständerat als Erstrat beschlossen hatte, dass sexuelle Handlungen «gegen den Willen» der betroffenen Person strafbar sein sollen («Nein heisst Nein»), hatte sich der Nationalrat als Zweitrat für die Formulierung «ohne Einwilligung» und damit für das ebenso lautstark geforderte wie umstrittene «Nur-Ja-heisst-Ja»-Prinzip ausgesprochen.

In der Frühjahrssession 2023 begann der **Ständerat** also mit der Differenzbereinigung. Seine Kommission schlug ihm einstimmig vor, an der «Nein-heisst-Nein»-Lösung festzuhalten, sie aber um den Zusatz zu ergänzen, dass nicht nur bestraft wird, wer gegen den Willen einer Person eine sexuelle Handlung vornimmt oder vornehmen lässt, sondern auch, wer dazu einen Schockzustand der betroffenen Person, das sogenannte Freezing, ausnützt. Damit habe man der grossen Kontroverse um das **«Nein-heisst-Nein»-Prinzip** Rechnung getragen, ob davon auch jene Fälle erfasst würden, in denen das Opfer in einen Schockzustand falle und infolgedessen widerstandsunfähig sei, erklärte Kommissionssprecher Carlo Sommaruga (sp, GE). Selbst jene Mitglieder der Kommission, die den «Nur-Ja-heisst-Ja»-Grundsatz bevorzugt hätten, hätten sich pragmatisch hinter diesen Kompromissvorschlag gestellt, betonte er. So erklärte auch Lisa Mazzone (gp, GE), die bei der ersten Behandlung noch die Minderheit für «Nur Ja heisst Ja» vertreten hatte, ihre Unterstützung für den Kompromiss. Der Wert eines Gesetzesentwurfs messe sich nicht an der Symbolik, sondern an den Resultaten, sagte sie. Bezüglich der Resultate – sie nannte etwa die Anerkennung der Opfer und den Schutz der sexuellen Selbstbestimmung – sei die vorgeschlagene Lösung ein wichtiger Fortschritt, gar «einer der grossen Erfolge dieser Legislatur». Lob erhielt der Vorschlag ebenso von Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider. Ohne jegliche Dissonanzen stimmte der Ständerat dem Kompromissvorschlag seiner Kommission stillschweigend zu.

Deutlich weniger harmonisch verlief die Festlegung der **Strafrahmen für Vergewaltigung**. Als Erstes stand hier zur Debatte, ob bei Vergewaltigung weiterhin **Geldstrafen** möglich sein sollen oder nicht. Carlo Sommaruga plädierte im Namen der Kommissionsmehrheit für die Beibehaltung der Geldstrafe. Da der Grundtatbestand der Vergewaltigung (Art. 190 Abs. 1 StGB) neu keine Nötigung mehr voraussetze, umfasse der Tatbestand der Vergewaltigung künftig auch weniger schwerwiegende Fälle als bisher. Eine Strafverschärfung sei daher nicht angezeigt, wenn nicht sogar schädlich: Die Gerichte könnten dadurch versucht sein, eher den Tatbestand der sexuellen Nötigung gemäss Art. 189 StGB anzuwenden, um keine unverhältnismässige Strafe verhängen zu müssen. Eine Minderheit Jositsch (sp, ZH) wollte dagegen dem Nationalrat folgen und die Geldstrafe streichen. Die «harmloseste» Form von Vergewaltigung sei auch in der neuen Definition immer noch ein Eindringen in den Körper gegen den Willen einer Person, und dies könne nicht mit einer Geldstrafe abgegolten werden, so Jositsch. Justizministerin Elisabeth Baume-Schneider wandte ein, es sei «nicht nachvollziehbar», weshalb die Geldstrafe nur beim Grundtatbestand der Vergewaltigung, nicht aber bei der qualifizierten sexuellen Nötigung – d.h. unter Anwendung von Gewalt oder Drohung – gestrichen werden soll. Eine abgenötigte sexuelle Handlung müsste aus ihrer Sicht härter bestraft werden als eine Vergewaltigung ohne Nötigung. Diese «Verzerrung» laufe dem Ziel der Strafrahmenharmonisierung zuwider, mahnte sie. Der Ständerat folgte mit 26 zu 13 Stimmen dennoch der Minderheit Jositsch und schloss sich dem Beschluss des Nationalrats an. Damit wird Vergewaltigung in jedem Fall mit Freiheitsstrafe – allerdings ohne festgelegte Mindestdauer – sanktioniert.

Zweitens stand die Frage im Raum, ob bei qualifizierter Vergewaltigung (Art. 190 Abs. 2 StGB) – d.h. Vergewaltigung, bei der das Opfer genötigt wurde – **bedingte Strafen** möglich sein sollen oder nicht. Der Ständerat hatte als Erstrat in diesem Absatz eine Freiheitsstrafe von mehr als zwei Jahren festgeschrieben und mit dieser Mindestdauer ausgeschlossen, dass die Strafe bedingt ausgesprochen werden kann. Der Nationalrat war diesem Beschluss gefolgt. Die knappe Mehrheit der RK-SR, die im Erstrat unterlegen war, stand nicht hinter diesem Entscheid und beantragte ihrem Rat mit Stichentscheid von Präsident Sommaruga, zum ursprünglichen Entwurf zurückzukehren. Dieser sah wie das geltende Recht eine Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr vor. Da der neue Tatbestand der qualifizierten Vergewaltigung im Wesentlichen dem heutigen Vergewaltigungstatbestand entspreche, sei die Verdopplung der Mindeststrafe nicht gerechtfertigt, so Sommaruga. Der Bundesrat unterstützte den Antrag der Kommissionsmehrheit. Verglichen mit anderen Tatbeständen mit ebenfalls einjähriger Mindeststrafe, etwa Totschlag oder schwerer Körperverletzung, sei diese auch bei Vergewaltigung als angemessen zu betrachten, erklärte Justizministerin Baume-



Schneider. Ausserdem sei zu befürchten, dass sich mit der höheren Mindeststrafe «für die Gerichte auch der Massstab bei der Beweiswürdigung verschiebt», sodass sie eine Nötigung an strengere Bedingungen knüpfen würden als heute. Eine Minderheit um Beat Rieder (mitte, VS) wollte indes am Beschluss der zweijährigen Mindeststrafe festhalten. Er verwies darauf, dass eine unbedingt ausgefallene Gefängnisstrafe auch teilbedingt abgesessen werden könne, unterlag in der Abstimmung aber äusserst knapp. Die Kantonskammer vollzog die Kehrtwende zurück zur einjährigen Mindeststrafe für qualifizierte Vergewaltigung mit 20 zu 19 Stimmen.

Für Diskussionsbedarf sorgte ferner die im Nationalrat abgelehnte Forderung nach Präventionsprogrammen für Sexualstraftäterinnen und -täter. Im Gegensatz zum Obligatorium, das in der grossen Kammer zur Debatte gestanden hatte, schlug die RK-SR ihrem Rat nun aber eine Kann-Bestimmung vor: Das Gericht soll Sexualstraftäterinnen und -täter verpflichten können – aber nicht müssen –, ein **Lernprogramm gegen sexualisierte Gewalt oder eine Gewaltberatung** zu absolvieren. Ohne Gegenantrag stimmte die Kantonskammer diesem Vorschlag stillschweigend zu. Eine weitere Differenz hatte der Nationalrat geschaffen, indem er die Altersgrenze für die **Unverjährbarkeit** von Sexualstraftaten an Kindern von den geltenden 12 Jahren auf 16 Jahre an hob. Wie Berichterstatter Sommaruga erklärte, war die ständerätliche Rechtskommission aber der Ansicht, dass diese Änderung nicht dem Volkswillen entspreche, da die Unverjährbarkeitsinitiative, die am Ursprung dieser Bestimmung stand, explizit die Unverjährbarkeit von Sexualstraftaten an Kindern vor der Pubertät gefordert habe. Sie beantragte ihrem Rat deshalb, an der bestehenden Regelung festzuhalten, was dieser auch stillschweigend tat. Ebenso stillschweigend hielt die kleine Kammer an ihren Beschlüssen zum sogenannten Revenge Porn und zum Grooming fest. Die **Rachepornografie** wollten im Grundsatz beide Parlamentskammern unter Strafe stellen, wobei sie sich aber über die Formulierung und die Platzierung der Bestimmung innerhalb des Strafgesetzbuchs nicht einig waren. Einen Tatbestand zum **Grooming** lehnte der Ständerat nach wie vor ab, da man sich damit gefährlich nahe an die Strafbarkeit der Absicht – und nicht mehr einer Handlung oder Vorbereitungshandlung – heran bewege, wie der Kommissionssprecher ausführte. Das Geschäft geht damit zurück an den Nationalrat.

In der Presse wurde der Entscheid des Ständerates für die «Nein-heisst-Nein»-Lösung unter Berücksichtigung des sogenannten Freezings als nonverbales Nein als Befreiungsschlag und als Durchbruch in der Revision des Sexualstrafrechts interpretiert. «Der Nationalrat dürfte diesem Kompromiss im Juni zustimmen», orakelte der «Blick» und titelte: «Funciello hat ihren grössten Kampf gewonnen». Die «Republik» verkündete, das Parlament habe «endlich eine Lösung für die Modernisierung des Sexualstrafrechts gefunden» und zog Bilanz zu dieser «feministischen Erfolgsgeschichte». «Was aussieht wie ein Kompromiss, ist eine kleine Revolution», proklamierte das Onlinemagazin.<sup>3</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 01.06.2023  
KARIN FRICK

Zu Beginn der Sommersession 2023 lag der Ball in der **Differenzbereinigung bei der Revision des Sexualstrafrechts** beim **Nationalrat**. Die Volkskammer hatte sich noch mit vier grösseren Streitpunkten zu befassen. Erstens ging es um die Modellwahl (Zustimmungs- oder Widerspruchslösung) bei den Tatbeständen der sexuellen Nötigung und der Vergewaltigung. Es standen sich der Antrag der Kommissionmehrheit, dem Kompromissvorschlag des Ständerates zuzustimmen, und ein Minderheitsantrag Bellaiche (glp, ZH), am «Nur-Ja-heisst-Ja»-Prinzip festzuhalten, gegenüber. Der Vorschlag des Ständerates beruhe auf der «Nein-heisst-Nein»-Lösung und damit auf der Vermutung, «dass jeder Mensch, jede Frau vornehmlich und jederzeit zu einer Sexualhandlung gewillt ist», kritisierte Bellaiche. Sie erachtete es als falsch, dass es an der Person liege, die gerade nicht zu Sex gewillt ist, dies kundzutun. Auch Tamara Funciello (sp, BE), als eine der prominentesten Verfechterinnen der Zustimmungslösung, betonte einmal mehr, «dass der Körper von Menschen kein Selbstbedienungsladen ist – es sollte selbstverständlich sein, dass man fragt, bevor man ihn berührt». Gleichzeitig zeigte sie sich dessen bewusst, dass die Zustimmungslösung diesmal wohl keine Mehrheit mehr finden würde und lobte «den wichtigen und grossen Fortschritt», den auch die **erweiterte «Nein-heisst-Nein»-Lösung** des Ständerates bringe. Während sich die Fraktionen der SP, der GLP und der Grünen noch einmal für «Nur Ja heisst Ja» aussprachen, unterstützte die bürgerliche Ratsmehrheit die Kompromisslösung des Ständerates. Mit 105 zu 74 Stimmen bei 11 Enthaltungen wurde diese zentrale Frage entschieden. Somit sind sexuelle Handlungen künftig strafbar, wenn sie gegen den Willen einer Person vorgenommen werden – bzw. vorgenommen werden lassen – oder wenn zu diesem Zweck ein Schockzustand der betreffenden

Person ausgenützt wird (neu Art. 189 Abs. 1 und Art. 190 Abs. 1 StGB). Wie Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider zusammenfasste, werde der Schockzustand damit «einer abwehrenden nonverbalen Willensäusserung gleichgestellt». Eine Vertreterin von Amnesty International Schweiz bezeichnete diesen Entscheid gegenüber «24 heures» als «Sieg für die Menschenrechte in der Schweiz».

Zweitens bestand beim **Strafmass** für Vergewaltigung mit Nötigung (neu Art. 190 Abs. 2 StGB) noch Diskussionsbedarf. Die Kommissionsmehrheit beantragte auch hier, dem Ständerat zu folgen. Dieser hatte sich in der letzten Beratung für eine Mindeststrafe von einem Jahr Freiheitsstrafe ausgesprochen. Eine Minderheit Bellaiche wollte hingegen am früheren Entscheid zu einer Mindeststrafe von mehr als zwei Jahren festhalten, womit bedingte Strafen ausgeschlossen wären. Es gehe hier «um die tiefsten Abgründe menschlicher Verachtung», so die GLP-Nationalrätin, die an den Rat appellierte: «Solche Gewaltverbrechen verdienen keine bedingten Strafen!» Kommissionssprecherin Patricia von Falkenstein (Idp, BS) warnte indes davor, dass sich bei einer solchen Verdopplung der Mindeststrafe – im geltenden Recht ist die Mindeststrafe für Vergewaltigung ebenfalls bei einem Jahr Freiheitsstrafe angesetzt – der Massstab der Gerichte bei der Beweiswürdigung verschieben und eine Nötigung an strengere Bedingungen als heute geknüpft werden könnte. Der Nationalrat bestätigte mit 99 zu 89 Stimmen bei 3 Enthaltungen die einjährige Mindeststrafe und räumte damit auch diese Differenz aus. Für die unterlegene Minderheit Bellaiche votierten die geschlossen stimmenden Fraktionen der GLP und der SVP sowie die grosse Mehrheit der Mitte-Fraktion, während die Fraktionen der SP, der Grünen und der FDP den Mehrheitsantrag guthiessen.

Drittens legte die Volkskammer die Altersgrenze für die **Unverjährbarkeit** von sexuellen Handlungen mit Kindern fest. In der letzten Beratung hatte sie beschlossen, diese von aktuell 12 auf neu 16 Jahre anzuheben, was der Ständerat daraufhin aber abgelehnt hatte. Die Minderheit Bellaiche, die am Entscheid zur Erhöhung festhalten wollte, unterlag diesmal mit 97 zu 91 Stimmen bei 3 Enthaltungen, wobei sich die Fraktionen gleich positionierten wie bei der Erhöhung der Mindeststrafe. Damit bleiben Sexualstraftaten nur unverjährbar, wenn sie an Kindern unter 12 Jahren begangen wurden, wie es bei der Umsetzung der Unverjährbarkeitsinitiative beschlossen worden war.

Viertens debattierte der Nationalrat den neuen Tatbestand der **Rachepornografie**. Während Einigkeit darüber bestand, dass dieses Verhalten strafbar sein sollte, war umstritten, an welcher Stelle der Tatbestand ins Strafgesetzbuch integriert werden und was er genau erfassen sollte. Die Kommissionsmehrheit wollte an der Version, die der Nationalrat bei der letzten Beratung angenommen hatte, festhalten. Diese sah die Strafbarkeit des unbefugten Zugänglichmachens nicht nur für sexuelle, sondern auch für andere anstössige, peinliche oder in anderer Weise kompromittierende Inhalte vor und reihte den Tatbestand darum in die strafbaren Handlungen gegen die Ehre und den Geheim- oder Privatbereich ein. Demgegenüber beantragte eine Minderheit Mahaim (gp, VD) Zustimmung zum Beschluss des Ständerates, der die Strafbarkeit auf das unbefugte Weiterleiten von sexuellen Inhalten beschränken wollte und den Tatbestand deshalb den strafbaren Handlungen gegen die sexuelle Integrität zurechnete. Der Minderheitsvertreter bezeichnete die enger gefasste Formulierung des Ständerates als hinreichend klar und präzise, während er bei der allgemeineren Formulierung des Nationalrates zu bedenken gab, dass die Grenze des strafbaren Handelns nicht mehr klar sei. Die grosse Kammer folgte mit 148 zu 42 Stimmen bei 2 Enthaltungen der Minderheit Mahaim und räumte auch diese Differenz aus. Der breiter gefasste Tatbestand stiess nur bei der geschlossen stimmenden SP-Fraktion und einigen Ratsmitgliedern aus der Mitte-Fraktion auf Anklang.

Im Ständerat durchgefallen war überdies das Bestreben des Nationalrats, einen neuen Straftatbestand für **Cybergrooming** einzuführen. Auf Antrag seiner einstimmigen Kommission hielt der Nationalrat jedoch stillschweigend an seinem Entscheid fest, das Anbahnen von sexuellen Kontakten mit Kindern als eigenen Tatbestand ins Strafgesetzbuch aufzunehmen. Ebenso stillschweigend beharrte der Nationalrat auf dem Obligatorium für **Lernprogramme** für Sexualstraftäterinnen und -täter. Die Kantonskammer hatte hier eine Kann-Vorschrift bevorzugt. Mit diesen zwei verbleibenden inhaltlichen Differenzen ging die Vorlage wieder an den Ständerat.<sup>4</sup>

## Privatrecht

Allein die Frage, ob urteilsfähige Minderjährige die Zustimmung ihrer Eltern brauchen, um ihr **Geschlecht im Personenstandsregister per einfacher Erklärung zu ändern**, entzweite die beiden Parlamentskammern nach der ersten Beratungsrunde der entsprechenden Anpassung des Zivilgesetzbuches. Während der Ständerat dem Bundesrat gefolgt war und die Frage bejaht hatte, hatte sie der Nationalrat verneint. In der Wintersession 2020 lenkte der Nationalrat nach zwei weiteren Beratungsrunden schliesslich auf den Kompromissvorschlag von Ständerat Andrea Caroni (fdp, AR) ein, der sich in der kleinen Kammer gegenüber den beiden anderen Konzepten behauptet hatte: Ab einem Alter von 16 Jahren können Jugendliche ihren Geschlechtseintrag künftig selbstständig ändern lassen, bei jüngeren Minderjährigen ist die Zustimmung der Eltern erforderlich. Der Bundesrat hatte in seinem Entwurf ursprünglich die Volljährigkeit vorausgesetzt, weil er damit die Kinder und Jugendlichen vor leichtfertigen Entscheidungen und dem Einfluss Dritter schützen wollte. Letztlich plädierte aber auch Bundesrätin Karin Keller-Sutter im Sinne der Kompromissfindung für die Altersgrenze bei 16 Jahren; in diesem Alter sei das Schutzbedürfnis denn auch etwas geringer, erklärte sie im Nationalrat. Während die linke Ratsseite, die eigentlich auf jegliche Zustimmung der Eltern hätte verzichten wollen, dem Kompromiss «schweren Herzens», so SP-Fraktionssprecherin Tamara Funicello (sp, BE), zustimmte und das Gesetz dennoch als Fortschritt wertete, war die SVP-Fraktion, die nach wie vor die Volljährigkeitsvoraussetzung unterstützte, nicht bereit, von ihrer ursprünglichen Position abzuweichen. So nahm der Nationalrat den Kompromiss mit 124 zu 47 Stimmen bei 7 Enthaltungen an. In der Schlussabstimmung gesellten sich noch einige Stimmen aus der Mitte-Fraktion zum ablehnenden Lager, weil sie generell den Missbrauch des einfacheren Verfahrens befürchteten, sodass die grosse Kammer die Vorlage mit 128 zu 54 Stimmen bei 13 Enthaltungen verabschiedete. Der Ständerat stimmte dem Geschäft mit 33 zu 6 Stimmen bei 3 Enthaltungen zu.<sup>5</sup>

## Aussenpolitik

### Beziehungen zu internationalen Organisationen

In der Wintersession 2023 folgte der **Nationalrat** dem Ständerat und der vorberatenden RK-NR und entschied, das **«Übereinkommen Nr. 190 der internationalen Arbeitsorganisation zur Beseitigung der sexuellen Belästigung am Arbeitsplatz»** vorerst nicht zu ratifizieren, sondern die Vorlage an den Bundesrat zurückzuweisen. Die Kommissionssprechenden Tamara Funicello (sp, BE) und Nicolas Walder (gp, GE) berichteten, dass die Kommissionmehrheit die Ansicht vertrat, dass die vom Ständerat geforderten zusätzlichen Abklärungen zur Anwendbarkeit der Bestimmungen des ILO-Übereinkommens durchgeführt werden sollen; nicht zuletzt um ein Scheitern der ganzen Vorlage zu verhindern. Nach dem Votum von Wirtschaftsminister Parmelin, welcher unterstrich, dass der Bundesrat die Ratifizierung des Abkommens befürworte, aber auch bereit sei, die gewünschten Arbeiten durchzuführen, wurde der **Rückweisungsantrag** an den Bundesrat stillschweigend angenommen.<sup>6</sup>

## Sozialpolitik

### Sozialversicherungen

#### Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)

Ende April 2022 kam das Referendum gegen die **AHV21** zustande. Damit wurde an der Urne nicht nur über die **Mehrwertsteuererhöhung** um 0.4 Prozentpunkte respektive 0.1 Prozentpunkte und somit über eine Zusatzfinanzierung für die AHV von CHF 12.4 Mrd. bis 2032 abgestimmt – diese musste als Verfassungsänderung sowieso der Stimmbürgerschaft vorgelegt werden –, sondern auch über die übrigen Massnahmen des Reformprojekts. Dieses sah vor, das **Rentenalter der Frauen** in vier Schritten (2024 bis 2027) demjenigen der Männer anzupassen, wodurch die AHV bis 2032 CHF 9 Mrd. weniger ausgeben respektive mehr einnehmen sollte als bisher. Im Gegenzug sollten die ersten neun betroffenen Frauenjahrgänge **Zuschläge zu ihren Renten** oder **günstigere Bedingungen beim Rentenvorbezug** erhalten, die insgesamt CHF 2.8 Mrd. kosten sollten. Allgemein sollte der Start des Rentenbezugs flexibilisiert und neu zwischen 63 und 70 Jahren möglich werden – mit entsprechenden Abzügen und (teilweise) Gutschriften bei früherem oder späterem Bezug –, wobei die Rente nicht mehr nur

vollständig, sondern auch teilweise bezogen werden kann. Dies würde bis 2032 etwa CHF 1.3 Mrd. kosten. Insgesamt könnten die AHV-Ausgaben bis ins Jahr 2032 um insgesamt CHF 4.9 Mrd. gesenkt werden.

Die **Gegnerinnen und Gegner** der AHV21-Reform wehrten sich vor allem gegen die Finanzierung der Reform auf dem «Buckel der Frauen» (Tages-Anzeiger), also durch die Erhöhung des Frauenrentenalters. Dadurch würde den Frauen faktisch die Rente gekürzt – ein Jahr weniger Rente entspreche CHF 26'000, rechnete das Referendumskomitee vor. Diese Reduktion würde noch nicht einmal für diejenigen Jahrgänge, welche Kompensationsmassnahmen erhielten, vollständig ausgeglichen. Besonders störend daran sei, dass Frauen noch immer einen deutlich geringeren Lohn für ihre Arbeit und einen Drittel weniger Rente als die Männer erhielten, während sie gleichzeitig sehr viel mehr unbezahlte Arbeit leisteten. Darüber hinaus erachtete die Gegnerschaft die Erhöhung des Frauenrentenalters auch als ersten Schritt hin zum Rentenalter 67, das sie jedoch unter anderem mit Verweis auf die schlechten Arbeitsmarktchancen älterer Arbeitnehmender sowie auf die Erhöhung der Langzeitarbeitslosigkeit und der Sozialhilfequote ablehnte. Schliesslich erachteten die Gegnerinnen und Gegner auch die aktuelle Situation der AHV als weniger gravierend als die Befürwortenden der Revision: Die AHV sei solide, werde aber immer durch dramatische Prognosen schlechtgeredet – diese seien bisher jedoch nie eingetroffen. Die Nein-Parole zu beiden AHV-Vorlagen gaben die SP, die Grünen, die PdA sowie die SD aus, sie wurden von den Gewerkschaften unterstützt.

Die **Befürwortenden** der Reform betonten, dass die AHV struktureller Reformen bedürfe, zumal sie ansonsten bereits in wenigen Jahren mehr ausgeben als einnehmen werde. Die AHV21-Reform führe durch Massnahmen sowohl auf Einnahmeseite – durch die Mehrwertsteuererhöhung – als auch auf Ausgabenseite – durch die Erhöhung des Frauenrentenalters – zu einer Verbesserung der AHV-Finanzen. Bezüglich des Arguments der Gegnerschaft, dass vor allem die Frauen für die Reform aufkommen müssten, verwiesen die Befürwortenden auf die «substanziellen Kompensationen», welche die Frauen der Übergangsgeneration erhielten. Zudem sei eine Rentenaltererhöhung der Frauen auf 65 Jahre gerechtfertigt, da sie einerseits als Teil der Gleichstellung erachtet werden könne und da die grossen Rentenunterschiede andererseits nicht aus der AHV, sondern aus der beruflichen Vorsorge stammten. Im Gegenzug forderten jedoch auch verschiedene Mitglieder der Pro-Komitees Verbesserungen für die Frauen in der zweiten Säule, vor allem beim Koordinationsabzug, welcher gesenkt werden sollte. Die Ja-Parole zu beiden Vorlagen gaben die SVP, die FDP, die Mitte, die GLP, die EVP und die EDU sowie etwa Economiesuisse, der Arbeitgeberverband, der Gewerbeverband und der Bauernverband aus.

In der **medialen Berichterstattung** stand vor allem die Frage nach den Auswirkungen für die Frauen sowie der Fairness ihnen gegenüber im Mittelpunkt. Im Zentrum des Interesses stand dabei der Bund Schweizerischer Frauenorganisationen, Alliance f. So zeigten sich die im Verband organisierten Frauen öffentlich gespalten: Selbst der Vorstand des Verbands bestand aus Befürworterinnen und Gegnerinnen der AHV21. Alliance f sei in einer «delikate[n] Ausgangslage», betonten folglich etwa die AZ-Medien. Als Konsequenz gab der Verband Stimmfreigabe heraus und schuf zwei Frauenallianzkomitees, ein befürwortendes und ein ablehnendes. Damit wolle man sich trotz unterschiedlicher Positionen in die Diskussion einbringen und somit verhindern, dass die Männer die Debatte um das Frauenrentenalter dominierten, betonte etwa Co-Präsidentin von Alliance f und Präsidentin des befürwortenden Frauen-Komitees, Kathrin Bertschy (glp, BE).

Zusätzliche Aufmerksamkeit erhielt die AHV21-Abstimmung Ende Mai, als das BSV die **neuen Finanzperspektiven der AHV** herausgab. So war der Bundesrat in der Botschaft zur AHV21 im August 2019 von einem negativen Betriebsergebnis der AHV im Jahr 2030 von CHF 4.6. Mrd. ausgegangen. Im Juni 2021 hatte das BSV für 2030 ein Defizit von CHF 3.7 Mrd. prognostiziert, in den neusten Finanzperspektiven Ende Mai 2022 war hingegen nur noch von einem Defizit von CHF 1.8 Mrd. die Rede. Das BSV erklärte diese Veränderungen mit dem guten Betriebsergebnis des AHV-Ausgleichsfonds 2021 sowie mit einem stärkeren Beschäftigungs- und Reallohnwachstum als erwartet. Diese Entwicklung zeige auf, dass die AHV in einer «systematische[n] Angstmacherei zulasten der Bevölkerung» schlechtgeredet werde, liess der SGB verlauten. Die NZZ erachtete diese Zahlen trotz der Korrekturen noch immer als schlecht, «die AHV [werde] so oder so ins Minus» rutschen.

Im Juni 2022 entschied die SGK-SR, dass ihr Entwurf zur Pensionskassenreform BVG21 noch nicht reif für die Behandlung in der Herbstsession 2022 sei. Die Gegnerinnen und Gegner der AHV21-Reform sahen darin einen Versuch, kritische Debatten zur BVG21-Reform vor der Abstimmung über die AHV21 zu verhindern. Doch auch Befürwortende der AHV21-Reform störten sich an diesem Vorgehen der Kommission, zumal man bei einer Behandlung der BVG21-Reform den Frauen hätte zeigen wollen, dass man als Ausgleich zur Rentenerhöhung wie mehrfach versprochen ihre Pensionskassenrenten erhöhen werde.

Zu medialen Diskussionen führten in der Folge auch die **Vorumfragen**. Bereits Anfang Mai berichtete die Sonntagszeitung mit Verweis auf eine Umfrage des Marktforschungsinstituts Demoscope, welche gemäss SonntagsBlick von den Befürwortenden in Auftrag gegeben worden war, dass sich 62 Prozent der SP-Sympathisierenden und 59 Prozent der Sympathisierenden der Grünen für die AHV21 aussprechen wollten. Insgesamt machte die Studie eine Zustimmung zur AHV21 von 55 Prozent aus. Darob publizierte jedoch der SGB die Resultate einer eigenen, zuvor beim Forschungsinstitut Sotomo in Auftrag gegebenen Studie, gemäss welcher die Sympathisierenden der SP die AHV21 zu 63 Prozent ablehnten, während der durchschnittliche Ja-Stimmenanteil über alle Parteien hinweg bei 48 Prozent zu liegen kam. Die Diskussion darüber, wie verlässlich Studien sind, welche von den Befürwortenden respektive der Gegnerschaft einer Vorlage in Auftrag gegeben werden, währte in den Medien jedoch nicht lange. Ab August konzentrierte sich die mediale Debatte auf die Vorumfragen von SRG/gfs.bern und Tamedia/Leewas, welche auf eine mehr oder weniger deutliche Annahme der zwei Vorlagen hindeuteten (Mehrwertsteuererhöhung: zwischen 54 und 65 Prozent, AHVG: zwischen 52 und 64 Prozent). Vor allem zeichnete sich in den Vorumfragen aber bereits ein deutlicher Geschlechtergraben ab, so sprachen sich beispielsweise Anfang August 2022 in der ersten Tamedia-Umfrage 71 Prozent der Männer für die Änderung des AHVG und somit für die Erhöhung des Frauenrentenalters aus, während diese nur 36 Prozent der Frauen befürworteten.

Hatten die Vorumfragen letztlich doch eine relativ deutliche Annahme beider AHV21-Vorlagen in Aussicht gestellt, wurde es am **Abstimmungssonntag** für die Gesetzesänderung sehr eng: Mit 50.55 Prozent Ja-Stimmen und gut 31'000 Stimmen Unterschied sprach sich die Stimmbürgerschaft für Annahme der Reform aus. Deutlicher fiel das Verdikt für die Zusatzfinanzierung über eine Mehrwertsteuererhöhung aus (55.07%).

## **Abstimmung vom 25. September 2022**

### **Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; AHV21)**

Beteiligung: 52.2%

Ja: 1'442'591 Stimmen (50.5%)

Nein: 1'411'396 Stimmen (49.5%)

### **Bundesbeschluss über die Zusatzfinanzierung der AHV durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer**

Beteiligung: 52.2%

Ja: 1'570'813 Stimmen (55.1%)

Nein: 1'281'447 Stimmen (44.9%)

Parolen:

-Ja: SVP, FDP, Mitte, GLP, EVP, EDU; Economiesuisse, SAV, SBV, SGV

-Nein: SP, GPS, PdA, SD; SGB, Travail.Suisse, VPOD

\* in Klammern Anzahl abweichender Kantonalsektionen

«Männer haben Frauen überstimmt», titelte in der Folge der «Blick», von einem «eklatante[n] **Geschlechtergraben**, wie es ihn noch nie gegeben hat», sprach die WOZ. In der Tat zeigten verschiedene Nachbefragungen einen grossen Zustimmungsunterschied zwischen Frauen und Männern. In der Vox-Analyse lag die Zustimmung zur Gesetzesänderung bei den Frauen im Schnitt bei 38 Prozent, bei den Männern bei 64 Prozent – wobei die direktbetroffenen Frauen unter 65 Jahren der Vorlage nur mit 25 Prozent (18–39 Jährige) respektive mit 29 Prozent (40–64 Jährige) zustimmten, die Frauen im Rentenalter hingegen mit 63 Prozent. In der Folge kam es in

Bern und anderen Städten zu Demonstrationen, in denen Teile der Gegnerinnen der Vorlage ihre Wut über das Ergebnis ausdrückten. In einer Rede zeigte sich Tamara Funicello (sp, BE) gemäss Medien empört darüber, dass «alte, reiche Männer» entschieden hätten, dass «Kita-Mitarbeiterinnen, Nannys, Reinigungskräfte und Pflegefachfrauen» länger arbeiten müssten. Dies führte im Gegenzug zu Unmut bei Vertreterinnen und Vertretern der bürgerlichen Parteien, welche kritisierten, dass «die Linke» den Stimmentscheid nicht akzeptieren wolle. Zudem sprach Regine Sauter (fdp, ZH) Funicello die Berechtigung ab, im Namen aller Frauen zu sprechen, zumal Frauen keine homogene Masse bildeten. Funicello hingegen betonte gemäss Tages-Anzeiger, dass es «für Verbesserungen [...] den Druck von der Strasse und den Dialog im Bundeshaus» brauche.

Doch nicht nur zwischen den Geschlechtern, auch zwischen den **Sprachregionen** zeigten sich bereits am Abstimmungssonntag grosse Unterschiede. Sämtliche mehrheitlich romanischsprachigen Kantone lehnten die Reform ab, allen voran die Kantone Jura (29% Ja-Stimmen), Neuenburg (35%) und Genf (37%), während sich nur drei deutschsprachige Kantone mehrheitlich gegen die Reform des AHV-Gesetzes aussprachen (Basel-Stadt: 47% Zustimmung; Solothurn: 49.8%, Schaffhausen: 50.0%). Die höchste Zustimmung fand sich in den Kantonen Zug (65%), Nidwalden (65%) und Appenzell-Innerrhoden (64%). «Die Deutschschweiz sichert die AHV», bilanzierte folglich etwa die NZZ, während SGB-Präsident und Nationalrat Maillard (sp, VD) die Unterschiede zwischen den Sprachregionen kritisierte, neben dem Geschlechtergraben und dem Sprachgraben aber auch einen Einkommensgraben ausmachte. Diese Ergebnisse bestätigte später auch die Vox-Analyse, welche für Personen mit Haushaltseinkommen unter monatlich CHF 3'000 eine deutlich tiefere Zustimmung zur Gesetzesänderung ermittelte als für Personen mit höheren Haushaltseinkommen (unter CHF 3'000: 32%; CHF 3'000–5'000: 49%, CHF 5'000–9'000: 52%, CHF 9'000–11'000: 59%, CHF über 11'000: 60%). Dieselben Unterschiede waren jeweils auch bei der Mehrwertsteuererhöhung erkennbar, wenn auch in geringerem Ausmass.

Als Motive für ihren Stimmentscheid machte die **Vox-Analyse** bei den Befürwortenden die Notwendigkeit zur Stabilisierung der AHV aus – sowohl bei der Gesetzesänderung (41%) als auch bei der Mehrwertsteuererhöhung (64%) wurde dieser Punkt häufig genannt. Zusätzlich erachteten aber die Befürwortenden die Gesetzesänderung – also wohl vor allem die Rentenaltererhöhung – auch als Schritt hin zur Gleichberechtigung (45%). Die Gegnerinnen und Gegner erachteten sowohl die Gesetzesänderung als ungerecht (84%), insbesondere im Hinblick auf die Lohnungleichheit zwischen Frauen und Männern, als auch auf die Mehrwertsteuererhöhung (46%), die vor allem einkommensschwache Personen treffe und allgemein ein «schlechtes Finanzierungsmittel» (Vox-Analyse) darstelle.

Bereits am Tag nach der Volksabstimmung zur AHV21 schwenkte das **mediale Interesse** weg von der Reform der AHV hin zur BVG21-Reform. Denn nicht nur die Gegnerinnen und Gegner der AHV21-Reform, sondern auch weite Teile der Befürwortenden wiesen auf die Verpflichtung oder gar das «Versprechen» (AZ) hin, die mit dieser Annahme der Reform einhergingen: Im Gegenzug müsse das Bundesparlament die Benachteiligung der Frauen bei der Altersvorsorge im Rahmen der anstehenden BVG21-Reform korrigieren.<sup>7</sup>

1) AB NR, 2021, S. 968 ff.

2) AB NR, 2022, S. 2111 ff.; So-Bli, 27.11.22; 24H, 29.11.22; 24H, AZ, LT, TA, 6.12.22

3) AB SR, 2023, S. 110 ff.; 24H, Blick, CdT, Lib, Republik, 8.3.23

4) AB NR, 2023, S. 985 ff.; 24H, Blick, CdT, Lib, 2.6.23

5) AB NR, 2020, S. 2318 ff.; AB NR, 2020, S. 2584 ff.; AB NR, 2020, S. 2728; AB SR, 2020, S. 1117 ff.; AB SR, 2020, S. 1301 ff.; AB SR, 2020, S. 1438; BBl, 2020, S. 9931 f.; CdT, LT, 2.12.20

6) AB NR, 2023, S. 2337 ff.

7) APS- Zeitungs- und Inserateanalyse zu den Abstimmungen vom 25. September 2022; Abstimmungsbüchlein zu den Abstimmungen vom 25. September 2022; FÖG-Abstimmungsmonitor zu den Abstimmungen vom 25. September 2022; LeeWas (2022) Abstimmungsumfrage, 3. Welle: Vox-Analyse zur Abstimmung vom 25. September 2022; gfs.bern (2022) 2. SRG-Trendumfrage zur Abstimmung vom 23. September 2022; Blick, 2.5., 4.5., 7.5.22; SoZ, 8.5.22; So-Bli, 15.5.22; TA, 20.5.22; SoZ, 22.5.22; Republik, 26.5.22; Blick, 27.5.22; NZZ, 28.5.22; AZ, 31.5.22; CdT, LT, 3.6.22; NF, 7.6.22; NZZ, 10.6.22; Blick, 14.6., 15.6., 16.6.22; NZZ, 22.6.22; 24H, AZ, CdT, Lib, NZZ, 28.6.22; NZZ, 1.7.22; 24H, CdT, NF, NZZ, 2.7.22; AZ, NF, NZZ, TA, 5.7.22; AZ, 6.7.22; Blick, CdT, TA, 7.7.22; AZ, TA, 8.7.22; Blick, 11.7.22; AZ, NZZ, 18.7.22; WW, 21.7.22; Lib, NZZ, 27.7.22; WW, 28.7.22; Republik, 6.8.22; NZZ, TA, 9.8.22; 24H, NZZ, TA, 10.8.22; AZ, TA, 11.8.22; NZZ, 12.8.22; LT, NZZ, TZ, 13.8.22; So-Bli, SoZ, 14.8.22; CdT, NF, NZZ, 17.8.22; AZ, WOZ, 18.8.22; SGT, 19.8.22; CdT, Lib, NZZ, SZ, TA, 20.8.22; So-Bli, SoZ, 21.8.22; TA, 22.8.22; NZZ, SGT, 23.8.22; LT, NZZ, TA, 24.8.22; WW, 25.8.22; AZ, NZZ, 26.8.22; CdT, LT, 27.8.22; CdT, LT, TA, 30.8.22; Blick, TA, 31.8.22; Republik, WOZ, 1.9.22; TA, 2.9.22; Blick, NZZ, 3.9.22; So-Bli, 4.9.22; 24H, AZ, Republik, 5.9.22; LT, TA, 6.9.22; Blick, NZZ, 7.9.22; Republik, TA, WOZ, WW, 8.9.22; AZ, LT, NZZ, 9.9.22; CdT, NZZ, 10.9.22; Lib, NZZ, 13.9.22; LT, NZZ, TA, 14.9.22; Blick, CdT, NZZ, WOZ, WW, 15.9.22; NZZ, 17.9.22; SoZ, 18.9.22; NF, 21.9.22; WW, 22.9.22; AZ, Blick, CdT, LT, Lib, NF, NZZ, TA, 26.9.22; 24H, AZ, Blick, LT, NF, NZZ, SZ, TA, 27.9.22; Blick, TA, 28.9.22; LT, NZZ, WOZ, 29.9.22; 24H, 30.9.22; So-Bli, 2.10.22; Lib, 3.10.22