

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	<b>24.04.2024</b>
Thema	<b>Keine Einschränkung</b>
Schlagnote	<b>Keine Einschränkung</b>
Akteure	<b>Maret, Marianne (pdc/cvp, VS) SR/CE, Caroni, Andrea (fdp/plr, AR) SR/CE, Binder-Keller, Marianne (AG, cvp/pdc)</b>
Prozesstypen	<b>Bundesratsgeschäft</b>
Datum	<b>01.01.1965 - 01.01.2021</b>

# Impressum

## Herausgeber

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

## Beiträge von

Ammann, Amando  
Bühlmann, Marc  
Frick, Karin  
Guignard, Sophie  
Heidelberger, Anja  
Zumofen, Guillaume

## Bevorzugte Zitierweise

Ammann, Amando; Bühlmann, Marc; Frick, Karin; Guignard, Sophie; Heidelberger, Anja; Zumofen, Guillaume 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Bundesratsgeschäft, 2016 – 2020*. 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	6
Datenschutz und Statistik	8
Grundrechte	10
Institutionen und Volksrechte	10
Regierungspolitik	10
Volksrechte	13
<b>Aussenpolitik</b>	15
Beziehungen zur EU	15
<b>Wirtschaft</b>	15
Wirtschaftspolitik	15
Gesellschaftsrecht	15
<b>Öffentliche Finanzen</b>	16
Direkte Steuern	16
<b>Sozialpolitik</b>	20
Gesundheit, Sozialhilfe, Sport	20
Gesundheitspolitik	20
Soziale Gruppen	25
Migrationspolitik	25

# Abkürzungsverzeichnis

<b>EJPD</b>	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
<b>SPK-SR</b>	Staatspolitische Kommission des Ständerats
<b>VBS</b>	Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
<b>AHV</b>	Alters- und Hinterlassenenversicherung
<b>WTO</b>	Welthandelsorganisation
<b>SECO</b>	Staatssekretariat für Wirtschaft
<b>RK-SR</b>	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
<b>BFS</b>	Bundesamt für Statistik
<b>WAK-SR</b>	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates
<b>SPK-NR</b>	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
<b>BAG</b>	Bundesamt für Gesundheit
<b>RK-NR</b>	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats
<b>ALV</b>	Arbeitslosenversicherung
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>BASPO</b>	Bundesamt für Sport
<b>EWR</b>	Europäischer Wirtschaftsraum
<b>EO</b>	Erwerbsersatzordnung
<b>SGB</b>	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
<b>StGB</b>	Schweizerisches Strafgesetzbuch
<b>ESTV</b>	Eidgenössische Steuerverwaltung
<b>BV</b>	Bundesverfassung
<b>SGV</b>	Schweizerischer Gewerbeverband
<b>VPOD</b>	Schweizerischer Verband des Personals öffentlicher Dienste
<b>FZA</b>	Personenfreizügigkeitsabkommen
<b>EFV</b>	Eidgenössische Finanzverwaltung
<b>ATSG</b>	Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts
<b>EWG</b>	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
<b>AHVG</b>	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
<b>SIS</b>	Schengener Informationssystem
<b>SAV</b>	Schweizerischer Arbeitgeberverband
<b>SSV</b>	Schweizerischer Städteverband
<b>NDB</b>	Nachrichtendienst des Bundes
	(bis 2010: Strategischer Nachrichtendienst und Dienst für Analyse und Prävention)
<b>VegüV</b>	Verordnung gegen übermässige Vergütungen bei börsenkotierten Aktiengesellschaften
<b>AIG</b>	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration
<b>ETIAS</b>	Europäisches Reiseinformations- und -genehmigungssystem
<b>VIS</b>	Visa Information System
<b>EES</b>	Einreise-/Ausreisensystem
<hr/>	
<b>DFJP</b>	Département fédéral de justice et police
<b>CIP-CE</b>	Commission des institutions politiques du Conseil des États
<b>DDPS</b>	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
<b>AVS</b>	Assurance-vieillesse et survivants
<b>OMC</b>	Organisation mondiale du commerce
<b>SECO</b>	Secrétariat d'Etat à l'économie
<b>CAJ-CE</b>	Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats
<b>OFS</b>	Office fédéral de la statistique
<b>CER-CE</b>	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats
<b>CIP-CN</b>	Commission des institutions politiques du Conseil national
<b>OFSP</b>	Office fédéral de la santé publique
<b>CAJ-CN</b>	Commission des affaires juridiques du Conseil national
<b>AC</b>	assurance-chômage
<b>UE</b>	Union européenne

<b>OFSP</b>	Office fédéral du sport
<b>EEE</b>	l'Espace économique européen
<b>APG</b>	allocations pour perte de gain
<b>USS</b>	Union syndicale suisse
<b>CP</b>	Code pénal suisse
<b>AFC</b>	Administration fédérale des contributions
<b>Cst</b>	Constitution fédérale
<b>USAM</b>	Union suisse des arts et métiers
<b>SSP</b>	syndicats des Services publics
<b>ALCP</b>	Accord de libre circulation des personnes
<b>AFF</b>	Administration fédérale des finances
<b>LPGA</b>	Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales
<b>CEE</b>	Communauté économique européenne
<b>LAVS</b>	Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants
<b>SIS</b>	Système d'information Schengen
<b>UPS</b>	Union Patronale Suisse
<b>UVS</b>	Union des Villes Suisses
<b>SRC</b>	Service de renseignement de la Confédération
	(à 2010: Service de renseignement stratégique et Service d'analyse et de prévention)
<b>ORAb</b>	Ordonnance contre les rémunérations abusives dans les sociétés anonymes cotées en bourse
<b>LEI</b>	Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration
<b>ETIAS</b>	Système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages
<b>VIS</b>	Système d'information sur les visas
<b>EES</b>	Système d'entrée et de sortie

# Allgemeine Chronik

## Grundlagen der Staatsordnung

### Rechtsordnung

#### Strafrecht

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 03.06.2016  
KARIN FRICK

Anfang Juni 2016 legte der Bundesrat seine Botschaft zur **Umsetzung der Pädophilen-Initiative** vor. Er orientierte sich dabei klar an der in der Vernehmlassung mehrheitlich begrüsst, aber vom Initiativkomitee harsch kritisierten Umsetzungsvariante mit Härtefallklausel. Der vorgelegte Entwurf ist das Resultat des Versuchs, eine Brücke zwischen dem von der Initiative geforderten Automatismus und den Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit, insbesondere der Verhältnismässigkeit, zu schlagen. So soll das lebenslange Tätigkeitsverbot vom Strafgericht grundsätzlich immer zwingend ausgesprochen werden, wenn Letzteres eine erwachsene Person wegen einer Sexualstraftat an einer „minderjährigen, schutzbedürftigen, zum Widerstand unfähigen oder urteilsunfähigen Person, die sich aufgrund einer körperlichen oder psychischen Abhängigkeit nicht zur Wehr setzen konnte“, verurteilt – und zwar unabhängig von den Umständen des Einzelfalls und dem im konkreten Fall ausgesprochenen Strafmass. Um der Verhältnismässigkeit dennoch Rechnung zu tragen, soll in „besonders leichten Fällen“ ausnahmsweise von einem lebenslangen Tätigkeitsverbot abgesehen werden können. Keine Möglichkeit für Ausnahmen vorgesehen sind jedoch bei bestimmten, schweren Anlasstaten sowie bei pädophilen Tätern im Sinne der Psychiatrie. Zudem soll bei nicht pädophilen Tätern nach frühestens 10 Jahren eine Lockerung oder Aufhebung des Tätigkeitsverbotes geprüft werden können.

Beim Initiativkomitee der Pädophilen-Initiative sorgte der Umsetzungsvorschlag des Bundesrates für Unmut. Es warf dem Bundesrat vor, die Täter anstatt die Kinder zu schützen. Die Ausnahmeregelung sei zu weit gefasst, wurden im Abstimmungskampf doch nur Ausnahmen in Fällen der einvernehmlichen Jugendliebe diskutiert. Ein ganzer Ausnahmenkatalog, wie ihn der Bundesrat präsentierte, gehe definitiv zu weit. Co-Präsidentin und SVP-Nationalrätin Natalie Rickli (ZH) äusserte die Befürchtung, dass auf diese Weise viele Täter kein lebenslängliches Berufsverbot erhalten würden. Auch die Überprüfungsmöglichkeit stiess den Verfechtern einer wortgetreuen Umsetzung sauer auf: „Endgültig ist endgültig“, zitierte das St. Galler Tagblatt den Ausserrhoder FDP-Ständerat Andrea Caroni in dieser Hinsicht. Die mögliche Überprüfung nach 10 Jahren widerspreche der vom Volk gewollten Endgültigkeit des Tätigkeitsverbotes.

Kurz nach der Veröffentlichung der bundesrätlichen Botschaft brachte SP-Nationalrätin Chantal Galladé (ZH) einen ganz anderen Vorschlag aufs Tapet: Statt im Strafrecht, wo der Schwerpunkt auf der Bestrafung der Täter liege, könne das Anliegen im Zivilrecht mit Schwerpunkt auf den Kindes- und Jugendschutz umgesetzt werden. Es könnten dort Voraussetzungen festgelegt werden, unter denen die Arbeit mit Kindern und Jugendlichen erlaubt ist. Dadurch erhoffte sie sich, den Konflikt mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip zu umschiffen. Die Idee stiess jedoch sowohl beim Initiativkomitee als auch bei Initiativgegner Caroni auf Skepsis.<sup>1</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 18.09.2017  
KARIN FRICK

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

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

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

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

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

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

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

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

#### BUNDESRATSGESCHÄFT

DATUM: 18.01.2019  
KARIN FRICK

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

#### BUNDESRATSGESCHÄFT

DATUM: 06.03.2020  
KARIN FRICK

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.<sup>4</sup>

**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 Strafraumen** ist. Wie der Kommissionsberichtersteller 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.<sup>5</sup>

## Privatrecht

Im Anschluss an die Vernehmlassung hatte der Bundesrat entschieden, einerseits die Fragen der Unternehmensnachfolge sowie andererseits die weniger politischen, sondern in erster Linie technischen Anpassungen des Erbrechts in zwei eigenständige Vorlagen auszulagern. Damit umfasste die erste von drei Etappen der **Erbrechts-Revision** noch zwei Ziele: erstens die **Verfügungsfreiheit** der erblassenden Person zu vergrössern und zweitens die faktische Lebenspartnerin oder den faktischen Lebenspartner der verstorbenen Person vor Armut zu schützen. Als **Erstrat** befasste sich in der Herbstsession 2019 der Ständerat mit dem entsprechenden Entwurf. Als dessen Kernpunkte hob Kommissionssprecher Andrea Caroni (fdp, AR) die Aufhebung des Pflichtteils der Eltern, die Verkleinerung desjenigen der Nachkommen und die Begrenzung desjenigen der Ehegatten im Scheidungsverfahren, die Erhöhung der verfügbaren Quote bei Nutzniessungen, Detailabklärungen zur dritten Säule und zur Herabsetzung sowie die Einführung eines gesetzlichen Unterstützungsanspruchs für überlebende Konkubinatspartner hervor. Dieser letzte war der einzige Punkt, in dem die Mehrheit der RK-SR ihrem Rat eine Abweichung vom bundesrätlichen Entwurf beantragte, indem sie auf einen solchen gesetzlichen Unterstützungsanspruch verzichten wollte.

In der Ratsdebatte stellte sich denn auch die erbrechtliche Situation der Konkubinatspartner als die Achillesferse der Vorlage heraus. Für einige Abgeordnete ging der vom Bundesrat vorgesehene Unterstützungsanspruch zu wenig weit, um die Lebenssituation von im Konkubinat lebenden Personen tatsächlich abzubilden; dazu wäre laut Fabio Abate (fdp, TI) die Gleichbehandlung von Ehegatten und faktischen Lebenspartnern nötig. Die vorliegende «Mini-Bonsai-Revision» vermöge es nicht, das Erbrecht an die Entwicklung der Gesellschaft anzupassen, kritisierte er. Anderen ging die Einführung eines solchen Unterstützungsanspruchs dagegen zu weit. Andrea Caroni wandte etwa ein, man könne Konkubinatspaare nicht «ungefragt ins System der Ehe [...] zwingen, sonst würden sie ja faktisch zwangsverheiratet». Wer sich im Konkubinat erbrechtlich absichern wolle, habe die Möglichkeit dazu – entweder durch Heirat oder mit einem Testament – und wenn jemand darauf verzichten wolle, müsse dies respektiert werden, forderte er. Um einerseits Zuwendungen für den Lebenspartner oder die Lebenspartnerin sowie andererseits die Übertragung eines Unternehmens einfacher zu gestalten, wollte Raphaël Comte (fdp, NE) mit einem Minderheitsantrag die Verfügungsfreiheit der erblassenden Person noch weiter erhöhen als der Bundesrat. Für die zwei genannten Zwecke sollte der Pflichtteil der Ehepartner und der Kinder im Vergleich zum bundesrätlichen Vorschlag noch einmal bis um die Hälfte verringert werden können. Dies ging der Ratsmehrheit jedoch zu weit und sie lehnte den Antrag Comte mit 29 zu 14 Stimmen ab. Mehrere Redner sprachen sich unterdessen nicht grundsätzlich gegen die Idee einer gesetzlichen Absicherung für Konkubinatspartner aus, lehnten jedoch den Unterstützungsanspruch in der vorgeschlagenen Konzeption ab. Da die Unterstützung an die Lebenspartnerin oder den Lebenspartner der verstorbenen Person von den Erben in Form einer Rente geleistet werden müsste, deren anfänglich vom Gericht festgelegte Höhe nur bei einer Änderung der Lebensverhältnisse der berechtigten Person, nicht aber jener der Erben angepasst werden könnte und diese Rente auch gegen den Willen der Erblasserin oder des Erblassers eingefordert werden könnte, berge sie grosses Potenzial, familiären Unfrieden zu stiften. Im vorgeschlagenen Unterstützungsanspruch sah Beat Rieder (cvp, VS) daher «eine wahre Goldgrube für uns Anwälte». Mit 28 zu 12 Stimmen folgte die Kantonskammer dem Antrag ihrer Kommissionmehrheit und strich diesen Anspruch aus dem Gesetz. Eine Minderheit Janiak (sp, BL) hatte am bundesrätlichen Vorschlag festhalten wollen, um gewissermassen einen Notnagel für Härtefälle zu haben.

In der Gesamtabstimmung spiegelte sich denn auch keine grundsätzliche Ablehnung, aber doch eine gewisse Unzufriedenheit mit der Vorlage wider: Einstimmig, aber mit neun Enthaltungen überwies der Ständerat das Geschäft an den Nationalrat. Stillschweigend genehmigte er zudem die Abschreibung der Motion Gutzwiller (fdp, ZH; Mo. 10.3524), die die Revision des Erbrechts angestossen hatte, sowie des Postulats Nantermod (fdp, VS; Po. 16.3416), das sich mit der Erbfolge in Patchworkfamilien befasst hatte.<sup>6</sup>

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>7</sup>

Die **Differenzbereinigung beim ersten Teil der Erbrechtsrevision zur Erweiterung der Verfügungsfreiheit** drehte sich um die Grundsatzfrage, wie bei einem vorliegenden Ehevertrag, der dem überlebenden Ehepartner mehr als die Hälfte des während der Ehe errungenen Vermögens zuspricht, die Pflichtteile für das Erbe der gemeinsamen Kinder berechnet werden. Konkret ging es darum, ob diese sogenannte überhälftige Vorschlagszuweisung zur Berechnung der Pflichtteile der gemeinsamen Kinder mitberücksichtigt wird oder nicht. Durch den Einbezug der überhälftigen Vorschlagszuweisung in die Berechnung fallen die Pflichtteile der Kinder höher aus, als wenn nur der Teil des Vermögens, der nicht durch den Ehevertrag dem überlebenden Ehepartner zugewiesen wird – im Falle der Maximalbegünstigung des Ehepartners also nur noch das Eigengut der verstorbenen Person – als Berechnungsgrundlage für die Pflichtteile dient.

Der bestehende Gesetzestext regelte diese Frage nicht eindeutig. Infolgedessen zeigte sich die juristische Lehre zwischen den zwei Auslegungen gespalten und es gab bislang auch keine wegweisenden Urteile, die den Streitpunkt geklärt hätten. Der Bundesrat hatte im Entwurf deshalb eine neue Regelung vorgeschlagen, um die Frage eindeutig zu klären und die Rechtsunsicherheit zu beenden. Der Nationalrat war als Zweitrat mit der Lösung des Bundesrates jedoch nicht einverstanden gewesen und hatte die einschlägigen Bestimmungen aus der Vorlage gestrichen.

Alles beim Alten zu belassen war für die RK-SR aber keine sinnvolle Lösung. Sie betrachtete es als Aufgabe des Gesetzgebers, eine Entscheidung für eine der beiden denkbaren Auslegungen zu fällen und nicht einfach zu warten, «bis eines Tages das Bundesgericht entscheidet», so Kommissionssprecher Andrea Caroni (fdp, AR) im Ratsplenum. Der Ständerat, der in der Wintersession 2020 die Differenzbereinigung begann, folgte stillschweigend seiner Kommission und beschloss, inhaltlich beim Bundesrat zu bleiben und die Streitfrage zugunsten der gemeinsamen Kinder zu entscheiden. Dies sei «inhaltlich naheliegender», erklärte Caroni, weil der überlebende Ehepartner im Falle einer zusätzlichen Begünstigung durch einen Ehevertrag ohnehin den «Löwenanteil» am Erbe erhalte, womit der Zusatzgewinn für ihn relativ gesehen kleiner wäre als für die Kinder.

So einig wie die ständerätliche, so zerstritten zeigte sich die nationalrätliche Rechtskommission in dieser Frage. Während die Kommissionmehrheit beantragte, das Konzept des Bundesrates und des Ständerates zu übernehmen, wollte eine starke bürgerliche Minderheit an der Streichung der Bestimmungen festhalten und somit beim geltenden Recht bleiben. Ihrer Ansicht nach widerspreche die vorgeschlagene Lösung dem weit verbreiteten Rechtsempfinden und der überwiegenden Rechtspraxis in der Deutschschweiz; nur in der lateinischen Schweiz werde eher der Auslegung von Bundesrat und Ständerat gefolgt, die den Kindern höhere Anteile zurechnet, erklärte Minderheitsvertreterin Christa Markwalder (fdp, BE) im Nationalrat. Primäres Ziel müsse

es gemäss der Minderheit sein, den Lebensstandard des überlebenden Ehepartners zu sichern, und nicht, die Pflichtteile der gemeinsamen Kinder zu schützen. Zudem wäre die Korrektur zum jetzigen Zeitpunkt übereilt, weil die Frage noch nicht in aller Tiefe diskutiert worden und auch nicht Teil des Vernehmlassungsentwurfs gewesen sei, führte Markwalder weiter aus. Im Unterschied zu ihrer Schwesterkommission war die RK-NR überdies mehrheitlich zum Schluss gekommen, dass es für die neue Regelung einer Übergangsbestimmung bedürfe, damit bestehende Erbverträge und Testamente, die in einem falschen Verständnis aufgesetzt worden waren, nicht nachträglich geändert werden müssten, um ihre Wirkung wie beabsichtigt zu entfalten. Sie schlug also vor, dass die neue Auslegung erst für Verträge gelten soll, die nach Inkrafttreten der Revision abgeschlossen werden. Gegen diese Lösung sprach sich jedoch neben einer Minderheit Flach (glp, AG) auch Justizministerin Karin Keller-Sutter aus, weil mit den klärenden Bestimmungen kein neues Recht geschaffen, sondern nur eine Rechtsunsicherheit beseitigt werde. Mit 106 zu 80 bzw. 109 zu 77 Stimmen folgte der Nationalrat in beiden Punkten seiner Kommissionsmehrheit, womit er sowohl die Klärung der Auslegungsdifferenz gemäss Bundesrat und Ständerat als auch die neu hervorgebrachten Übergangsbestimmungen ins Gesetz schrieb.

Die RK-SR war von der Übergangslösung so wenig begeistert, dass sie daraufhin inhaltlich in der Auslegungsfrage eine komplette Kehrtwende vollzog: Sie schlug ihrem Rat neu vor, die überhäufige Vorschlagszuweisung bei der Berechnung der Pflichtteile für die gemeinsamen Kinder nicht zu berücksichtigen. Das Wichtigste sei es, die Frage im Gesetz zu klären, und zwar mit einer einzigen Regel, die für alle Testamente gelte, erläuterte Kommissionssprecher Andrea Caroni. Unterschiedliche Regelungen für bestehende und zukünftige Verträge führten zu noch mehr Unklarheit als jetzt schon bestehe, weil ein Testament unter Umständen erst siebenzig Jahre nach dem Aufsetzen – und damit vielleicht nach einigen weiteren Erbrechtsrevisionen – seine Wirkung entfalte. Um diese «siebzehnjährigen Übergangsproblematiken» zu vermeiden, habe sich die Kommission inhaltlich also der vom Nationalrat favorisierten Auslegung angeschlossen, so Caroni. Obwohl der Bundesrat ursprünglich die andere Lösung vorgeschlagen hatte, sicherte auch Bundesrätin Keller-Sutter dem Kommissionsantrag ihre Unterstützung zu. Wichtig sei, dass Rechtssicherheit geschaffen werde; in welche inhaltliche Richtung der Meinungsstreit aufgehoben werde, erachtete sie als sekundär. Die Kantonskammer stimmte dem Antrag folglich stillschweigend zu.

Daraufhin zeigte sich RK-Sprecher Hans-Ueli Vogt (svp, ZH) im Nationalrat erfreut, stolz und etwas belustigt über die «Volte» des Ständerats: Der Beschluss des Nationalrats zur Einführung der Übergangsbestimmung habe sich insofern gelohnt, als es nur unter diesem Druck gelungen sei, «den Ständerat dazu zu bringen, dass er das 180-grädige Gegenteil von dem beschliesst, woran er zuvor während Monaten festgehalten hatte». Auf Antrag seiner einstimmigen Kommission schloss sich der Nationalrat stillschweigend dem nun vorliegenden Konzept an und bereinigte die Differenz.

In den **Schlussabstimmungen** lehnte schliesslich nur ein Grossteil der SVP-Fraktion, die anfänglich gar nicht auf die Vorlage hatte eintreten wollen, den Entwurf ab. So wurde er im Nationalrat mit 146 zu 46 Stimmen bei 3 Enthaltungen und im Ständerat mit 36 zu 5 Stimmen bei einer Enthaltung angenommen.<sup>8</sup>

## Datenschutz und Statistik

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 14.06.2017  
KARIN FRICK

Der Bundesbeschluss über die **Erneuerung der Systemplattform Biometriedatenerfassung** mit dem darin enthaltenen Verpflichtungskredit von CHF 33 Mio. stand im Frühling 2017 auf der Agenda des Nationalrats. Als einzigen Änderungsantrag brachte seine Staatspolitische Kommission einen zusätzlichen Absatz ein, demnach Offerten im Rahmen des Möglichen vor allem von Schweizer Unternehmen einzuholen sind und die Vergabekriterien so ausgestaltet werden müssen, dass insbesondere Schweizer Unternehmen berücksichtigt werden können. Kommissionssprecher Balthasar Glättli (gp, ZH) betonte, die Ergänzung werde „nicht aus irgendwelchen Gründen des Heimatschutzes wirtschaftlicher Art, sondern aus Gründen der Sicherheit“ gewünscht, da es sich bei biometrischen Daten um besonders schützenswerte Daten handle. Die so abgeänderte Vorlage wurde mit 180 Ja- zu 5 Nein-Stimmen aus der SVP-Fraktion gutgeheissen.

In der Sommersession 2017 behandelte der Ständerat das Geschäft und strich den vom Nationalrat eingefügten Artikel wieder aus dem Entwurf, wie es ihm seine Kommission beantragt hatte. Kommissionssprecher Peter Föhn (svp, SZ) erklärte, das Vorhaben müsse sowieso WTO-konform ausgeschrieben und vergeben werden, weshalb diese Bestimmung nichts bringe. Einstimmig nahm der Ständerat den Bundesbeschluss, der jetzt wieder dem bundesrätlichen Entwurf entsprach, an.

Die Mehrheit der SPK-NR stellte sich weiterhin hinter den Passus, der Schweizer Unternehmen bevorzugen will, und beantragte ihrem Rat Festhalten. Eine Minderheit sah die Datensicherheit jedoch auch bei Berücksichtigung eines fremden Anbieters gewährleistet und wollte sich dem Beschluss des Ständerates anschliessen. Bundesrätin Sommaruga führte aus, dass gemäss einer zwischenzeitlich durchgeführten Risikoanalyse kein Risiko einer nachrichtendienstlichen Ausspähung dieser Daten bestehe, und wies darauf hin, dass eine Bevorzugung schweizerischer Unternehmen vor den WTO-Regeln nur gerechtfertigt werden könnte, wenn diese der Verhinderung oder Minimierung eines solchen Risikos diene. Mit 98 zu 66 Stimmen bei 4 Enthaltungen hielt der Nationalrat an seinem Beschluss fest.

Es war schliesslich der Ständerat, der einlenkte und dem Beschluss des Nationalrates stillschweigend zustimmte. Dies jedoch nicht, weil er von der nationalrätlichen Lösung überzeugt war, sondern weil der Zeitplan keinen weiteren Aufschub dieses Geschäfts duldete. Kommissionssprecher Föhn erläuterte, dass im Falle einer weiteren Behandlung dieses Geschäftes in der nächsten Session die fließende Ablösung des Systems gefährdet werden könnte, was Kosten in Millionenhöhe verursachen würde. Ausserdem sei es „Hans was Heiri“, ob man diese Bestimmung aufnehme oder nicht, da die Beschaffung ohnehin WTO-konform erfolgen müsse. Andrea Caroni (fdp, AR) gab abschliessend noch zu Protokoll, dass man bei der künftigen Ratsplanung solche Eventualitäten vorsehen möge, damit auf politisch bessere Lösungen nicht verzichtet werden müsse, nur weil der Zeitplan nicht passe. Damit ist der Gesamtkredit von CHF 33 Mio. bewilligt und die erste Etappe von CHF 14,3 Mio. zur Konzeption und Realisierung der Systemplattform freigegeben. Die zweite Etappe von CHF 18,7 Mio. für den Kauf von Geräten, den Rollout und die Einführung wird der Bundesrat zu gegebener Zeit freigegeben.<sup>9</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 10.06.2020  
KARIN FRICK

Die Änderung des AHVG mit dem Ziel, den Behörden die **systematische Verwendung der AHV-Nummer als Personenidentifikator** zu ermöglichen und dadurch die Verwaltungsarbeit effizienter zu machen, wurde in der Sommersession 2020 vom Ständerat als **Erstrat** behandelt. Als Sprecher der SPK-SR, die die Vorlage mit 7 zu 4 Stimmen gutgeheissen hatte, wies Andrea Caroni (fdp, AR) zu Beginn der Debatte noch einmal darauf hin, dass der Datenschutz jederzeit gewährleistet sei und dass sich hinter den Neuerungen eben nicht «ein massiver Schritt in Richtung behördlicher Überwachung», sondern eine «sanfte technische Optimierung ohne nennenswerte Schwierigkeiten» verberge. Eine Minderheit um Daniel Fässler (cvp, AI) befand die Vorlage dagegen für unnötig und beantragte Nichteintreten. Es gehe gar nicht darum, ob die Verwaltungsbehörden die AHV-Nummer als Personenidentifikator verwenden dürfen oder nicht, sondern lediglich darum, ob es dafür in jedem Bereich einer spezialgesetzlichen Grundlage bedarf oder ob eine generelle Ermächtigung im AHVG geschaffen wird, führte Fässler aus. Falls in Zukunft ein neuer Anwendungsbereich dazukommen sollte, könne dafür eine spezialgesetzliche Grundlage geschaffen werden, weshalb man auf die vorliegende Revision «getrost verzichten» könne, schloss der Minderheitsvertreter. Bundesrat Alain Berset gestand der Kommissionminderheit zu, dass die Vorlage keine grosse Veränderung gegenüber der heutigen Praxis mit sich bringe, vielmehr stelle sie aber für die Behörden aller drei Staatsebenen zweifelsfrei klar, wer wozu die AHV-Nummer verwenden dürfe – im Moment gleichen die verschiedenen gesetzlichen Grundlagen einem «Dschungel». Man könne das Problem schon immer wieder unter den Teppich kehren, aber dadurch werde es nicht gelöst. Er appellierte deshalb an den Rat, «den Teppich ein letztes Mal anzuheben» und eine «vernünftige Lösung» zu finden, auch wenn kein grosser Enthusiasmus dafür vorhanden sei. Die kleine Kammer trat schliesslich mit 37 zu 6 Stimmen auf das Geschäft ein. Inhaltlich hatte die Kommission eine einzige Änderung am bundesrätlichen Entwurf vorgenommen. Sie wollte, dass im Sinne einer Ausnahme auch tripartite Kommissionen, die die Einhaltung der allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsverträge überwachen, die AHV-Nummer verwenden dürfen, obwohl dies für private Zwecke generell untersagt ist. Bundesrat Berset sprach sich deutlich gegen eine solche Ausnahme aus, da die AHV-Nummer im Kampf gegen Schwarzarbeit nichts nütze, solange sie nicht mit anderen Daten ausser Name und Geburtsdatum verknüpft werden könne; so eine Möglichkeit für tripartite Kommissionen sei jedoch nicht vorgesehen und verlangte gegebenenfalls nach einer Aufsicht zur Sicherstellung des Datenschutzes, da es sich um private Akteure handle. Angesichts des einstimmigen Kommissionsantrags verzichtete der Innenminister jedoch auf einen Gegenantrag, womit die Änderung stillschweigend angenommen wurde. In der Gesamtabstimmung stimmte die kleine Kammer dem Gesetz mit 37 zu 5 Stimmen bei einer Enthaltung zu.<sup>10</sup>

## Grundrechte

Ende Juni 2018 eröffnete der Bundesrat die **Vernehmlassung zum Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot**, das er als indirekter Gegenvorschlag der Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» gegenüberzustellen plante. Im neuen Gesetz sah der Bundesrat erstens eine Pflicht zur Enthüllung des eigenen Gesichts im Kontakt mit Behörden vor. Diese Pflicht soll greifen, sofern die Behörde aus Bundesrecht verpflichtet ist, eine Person zu identifizieren oder wenn die Behörde ihre im Bundesrecht begründete Aufgabe sonst nicht ohne unverhältnismässigen Aufwand erfüllen kann. Betroffen wären in erster Linie die Bereiche Sicherheit, Migration, Sozialversicherungen sowie Personenbeförderung. Wiederholte Weigerung soll mit Busse bestraft werden, ausser die visuelle Identifizierung liegt ausschliesslich im Interesse der sich weigernden Person – in diesem Fall soll ihr die Behörde die gewünschte Leistung verweigern können. Zweitens schlug der Bundesrat vor, den Nötigungstatbestand in Art. 181 StGB durch einen Absatz 2 zu ergänzen, sodass es unter Androhung von Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe explizit verboten ist, jemanden zur Verhüllung des Gesichts zu zwingen. Ein solcher Zwang sei inakzeptabel, weshalb er dieses Verbot ausdrücklich festhalten und somit signalisieren wolle, dass ein solches Verhalten nicht hingenommen werde, gab der Bundesrat per Medienmitteilung bekannt. Von den Regelungen zur Enthüllung im Behördenkontakt versprach er sich indes die Vermeidung von Spannungen sowie eine präventive Wirkung und die Etablierung einer einheitlichen Praxis. Der Gegenvorschlag sei somit eine «gezieltere Antwort auf die Probleme, die das Tragen von gesichtsverhüllenden Kleidungsstücken mit sich bringen kann», als die Initiative, wie dem erläuternden Bericht zu entnehmen ist. Insbesondere könnten die Kantone weiterhin selbst entscheiden, ob sie die Gesichtsverhüllung im öffentlichen Raum verbieten wollten oder nicht.

Der punktuelle Ansatz des Bundesrates kam bei den Initianten nicht gut an, die daher auch nach Bekanntwerden des Gegenvorschlags nicht daran dachten, die Initiative zurückzuziehen. Gar als «Ohrfeige» für jene, die die Volksinitiative unterzeichneten, bezeichnete der Co-Präsident des Initiativkomitees Walter Wobmann (svp, SO) den bundesrätlichen Entwurf in der NZZ. Dieser blende das «Problem der Hooligans und randalierenden Chaoten», auf das die Initiative ebenfalls abziele, vollständig aus, so Wobmann weiter. Das föderalistische Argument, das der Bundesrat gegen die Initiative vorbrachte, quittierte Mit-Initiant Jean-Luc Addor (svp, VS) gegenüber der «Tribune de Genève» mit der Bemerkung, es handle sich hierbei um «eine Frage der Zivilisation», bei der die Kantone keine unterschiedliche Betroffenheit geltend machen könnten. Nicht glücklich über den bundesrätlichen Vorschlag waren unterdessen auch die Grünen: Präsidentin Regula Rytz (gp, BE) erachtete den Gegenvorschlag als genauso unnütz wie die Initiative, weil beide nichts zur besseren Integration und zur Gleichstellung der Frauen beitragen; stattdessen befeuerten sie Vorurteile gegenüber der muslimischen Bevölkerung. Initiativgegner Andrea Caroni (fdp, AR) begrüsst die Enthüllungspflicht vor Behörden, bemängelte aber das seiner Ansicht nach überflüssige Verbot des Verhüllungszwangs, da ein solcher ohnehin unter Nötigung fiele. Die Waadtländer SP-Nationalrätin Ada Marra hielt dem bundesrätlichen Vorschlag indes zugute, den Sicherheitsaspekt ernst zu nehmen und gleichzeitig den Volkswillen – die unterschiedlichen Entscheide in den Kantonen – zu respektieren.<sup>11</sup>

## Institutionen und Volksrechte

### Regierungspolitik

Am ersten Tag der ausserordentlichen Session im Mai 2020, die der Bewältigung der Corona-Krise gewidmet war, gab Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga eine **Erklärung des Bundesrates zur Corona-Pandemie** ab. Die Schweiz sei nicht unverwundbar; ein kleines Virus habe die grossen Grundrechte in Gefahr gebracht, die der Bundesrat zur Bewältigung der Krise habe beschneiden müssen, indem er Persönlichkeits- und Wirtschaftsrechte und die kantonale Hoheit eingeschränkt habe – sich dabei stets an der von der Bundesverfassung vorgesehenen Verhältnismässigkeit orientierend. Die ergriffenen Massnahmen hätten zu vielen Härtefällen geführt und die wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie seien schmerzhaft. Jetzt gelte es, die Schweiz aus der Krise zu führen, wobei das Parlament wieder in der Verantwortung sei. «Unsere starke Demokratie» habe das Virus nicht beschädigen können. Es sei wichtig, dass das Parlament die Entscheide des Bundesrats hinterfrage, damit man in einem fruchtbaren Dialog gemeinsame Lösungen finde. Sie denke aber auch an die Menschen, die in der Krise Angehörige verloren haben und danke allen, die das Land stützten. Bei der Fraktionsdebatte (Kategorie IIIa), die auf die Erklärung folgte, nahmen die Fraktionssprecherinnen und -sprecher der Fraktionsgrösse nach Stellung zur Krise.

Albert Rösti (svp, BE) und Céline Amaudruz (svp, GE) dankten der Polizei, der Armee und dem Zivilschutz und kritisierten zuerst die mangelnde Vorbereitung auf die Krise. Medizinische Mittel, Medikamente und Geräte hätten nur in ungenügender Menge zur Verfügung gestanden. Mit Besorgnis nehme die SVP zudem die wirtschaftlichen Schäden wahr. Man müsse die Menschen vor Covid-19, aber auch «vor dem wirtschaftlichen Untergang» schützen. Das Notrecht sei aufzuheben und auch im Falle einer zweiten Welle nicht wieder einzusetzen. Ein zweiter Lockdown müsse vermieden werden, der Bundesrat müsse die Krisenvorsorge verbessern und die Grenzkontrollen aufrechterhalten. Die Wirtschaft müsse zudem mit tiefen Steuern, Gebühren und Abgaben in Fahrt gebracht werden.

Roger Nordmann (sp, VD) bedankte sich im Namen der SP-Fraktion beim Gesundheits- und Pflegepersonal, dem Verkaufspersonal, den Erziehungs- und Lehrpersonen, den Chauffeuren und Chauffeusen und der Polizei, die sich der Gefahr einer Covid-Erkrankung ausgesetzt hätten. Es seien die Menschen mit den häufig am schlechtesten bezahlten Berufen, die in phänomenaler Geschwindigkeit Hilfspläne ausgedacht und umgesetzt hätten. Dank ihnen sei eine Katastrophe vermieden worden. Aber auch dem Bundesrat müsse Dank ausgesprochen werden. Die SP wehre sich gegen den Versuch, einen Gegensatz zwischen Gesundheit und Wirtschaft herzustellen. Letzterer könne es nur gut gehen, wenn die Pandemie in den Griff gebracht werden könne. Der wirtschaftliche Aufschwung müsse zudem mit dem Schutz der natürlichen Ressourcen und dem Ziel einer Korrektur von Ungleichheiten verbunden werden. Weil die Pandemie global sei, könne die Schweiz die Krise nur im Verbund mit Europa angehen und müsse sich als reiches Land solidarisch mit ärmeren Staaten zeigen.

Im Namen der Mitte-Fraktion sprach Marco Romano (cvp, TI) den Menschen seinen Dank aus, die geholfen hätten, die Gesellschaft am Laufen zu halten. Auch der Bevölkerung, die sich an die Empfehlungen und die Regeln gehalten habe, gebühre Dank. Der Bundesrat müsse klarer und transparenter informieren und auf die politische und soziale Reife des Schweizer Volkes bauen. In unsicheren Zeiten brauche es eine starke Politik der Mitte und konstruktive Lösungen; es brauche nun ein Projekt für das ganze Land, um der grössten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderung der letzten Jahrzehnte zu begegnen. Marianne Streiff-Feller (evp, BE) und Martin Landolt (bdp, GL) – ebenfalls Angehörige der Mitte-Fraktion – dankten dem Bundesrat für das umsichtige Krisenmanagement. Streiff-Feller bat die Regierung, ihre Besonnenheit beizubehalten, und Landolt betonte, dass es gut sei, dass die Führung in der Situation der Krisenbewältigung beim Bundesrat liege. Es sei wesentlich einfacher, zu kommentieren, kritisieren oder zu loben, als die konkreten Entscheide treffen und Verantwortung übernehmen zu müssen. Das Parlament müsse der Versuchung widerstehen, «sich als Schattenregierung aufzuspielen».

Für die Fraktion der Grünen ergriffen Balthasar Glättli (gp, ZH) und Léonore Porchet (gp, VD) das Wort. Sie betonten die Chancen, die aus einer Krise erwachsen können. Glättli schlug etwa vor, mit den Milliarden an Wirtschaftshilfe nicht «die graue Wirtschaft von gestern» zu unterstützen, sondern in einen Umbau hin zu einer grünen Wirtschaft zu investieren. So könnten etwa die Erfahrungen mit Telearbeit zu einer Reduktion der Mobilität genutzt oder die Quartiersolidarität bewahrt werden. Ausserdem dürfe die Klimakrise, die andere grosse Krise neben der Pandemie, die im Gegensatz zu Covid vorhersehbar sei, nicht in Vergessenheit geraten. Glättli sprach sich zudem für Massnahmen aus, die das Parlament krisenresistenter und die Verhältnismässigkeit von Notverordnungen rasch überprüfbar machen. Porchet hob die Leistungen des Gesundheitspersonals hervor und erklärte, die Grünen forderten mehr Unterstützung – etwa ganz konkret in Form eines vierzehnten Monatslohnes.

Beat Walti (fdp, ZH) und Olivier Feller (fdp, VD) sprachen für die FDP-Fraktion. Walti hob hervor, dass das Gesundheits- sowie das Wirtschaftssystem auch in dieser ausserordentlichen Lage gut funktioniert hätten. Es verdiene Anerkennung, dass viele Menschen innert kürzester Zeit ihr Leben umorganisiert hätten. Bedenklich sei allerdings, wie wenig Reserven in vielen Bereichen vorhanden seien. Viele Unternehmen stünden am wirtschaftlichen Abgrund. Deshalb müsse man jetzt die Rahmenbedingungen so ausgestalten, dass die Innovationskraft der Schweiz gestärkt und ihre globale Vernetzung verbessert würden. Man müsse den Menschen zudem Eigenverantwortung zugestehen. Feller betonte, dass es hierfür eine schnelle Rückkehr zur Normalität brauche.

Für die GLP, die kleinste Fraktion im Parlament, ergriffen Tiana Angelina Moser (glp, ZH), Jürg Grossen (glp, BE) und François Pointet (glp, VD) das Wort. Moser betonte die einmalige Solidarität, die sich in der Krise gezeigt habe. Diesem Zusammenhalt sei – zusammen mit der nicht selbstverständlichen finanziellen Stabilität und tiefen Staatsverschuldung – Sorge zu tragen. Die geplanten Eingriffe zur Bewältigung der Krise dürften nicht zu einem «Providurium» werden. Die Krise sei auch eine Chance, um Digitalisierung zu realisieren und klimaschädliche Mobilität neu auszurichten. Grossen

und Pointet dankten dem Gesamtbundesrat, der konsequent aber mit Augenmass agiert habe. Freilich müssten die Entscheide aber auch kritisch diskutiert werden, damit man aus der Krise lernen könne.

Nachdem Simonetta Sommaruga auf die verschiedenen Beiträge kurz einging – sie sprach von der selbstverständlich notwendigen Aufarbeitung der Krise und dem Stresstest, dem der Föderalismus ausgesetzt gewesen sei, aber auch von den funktionierenden Wirtschaftsmassnahmen und der Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten –, wurde sie mit einem bunten Strauss an Fragen von Vertreterinnen und Vertretern der bürgerlichen Parteien, vor allem aber seitens der SVP-Fraktion torpediert. Nicht so sehr die beschwichtigenden Antworten der Bundespräsidentin, sondern vielmehr die Fragen selber warfen dabei ein Licht auf die unterschiedlichen Interessen und Pläne der Fraktionen, wie die Krise bewertet und mit welchen Massnahmen sie überwunden werden sollte. So kritisierte etwa Roger Köppel (svp, ZH), dass die Politik des Bundesrates «zerstörerische Auswirkungen auf Wohlstand und Gesundheit» hätten; Yvette Estermann (svp, LU) fürchtete sich vor einem Impfwang; Thomas Aeschi (svp, ZG) befürchtete die Verlängerung des Notstands bis September; Erich von Siebenthal (svp, BE) forderte Massnahmen, damit Gottesdienste wieder möglich sind; Mike Egger (svp, SG), Erich Hess (svp, BE) und Thomas Hurter (svp, SH) wollten eine Zusicherung, dass das CO<sub>2</sub>-Gesetz nicht prioritär behandelt werde; Hans-Ueli Vogt (svp, ZH) fragte, wann der Bundesrat die ausserordentliche Lage beenden werde; und Piero Marchesi (svp, TI) verlangte eine generelle Maskenpflicht. Fragen kamen auch aus der Mitte-Fraktion – Marco Romano sorgte sich um den Grenzschutz mit Italien; Benjamin Roduit (cvp, VS) um den «Corona-Graben», also den Umstand, dass die Romandie und das Tessin stärker unter Covid-19 gelitten hätten als die Deutschschweiz; und Fabio Regazzi (cvp, TI) um die Situation der Restaurants. Für die FDP-Fraktion wollte Hans-Peter Portmann (fdp, ZH) wissen, ob für einen neuerlichen Lockdown andere Massnahmen ergriffen würden; Christian Wasserfallen (fdp, BE) interessierte sich für die Grenzmodalitäten für die Exportwirtschaft; Rocco Cattaneo (fdp, TI) fragte nach konkreten Massnahmen für die Tourismusbranche; und Frédéric Borloz (fdp, VD) wollte eine Zusicherung, dass der Inländervorrang nach wie vor Geltung habe.

Am Nachmittag hielt die Bundespräsidentin ihre Erklärung dann auch im Ständerat ab. Nicht weniger als 20 Rednerinnen und Redner meldeten sich in der kleinen Kammer im Rahmen einer «Diskussion über die Erklärung» zu Wort. Pirmin Bischof (cvp, SO) äusserte seine Dankbarkeit, dass das Parlament nun gemeinsam mit dem Bundesrat, der «sehr gut, schnell und effizient gehandelt» habe, die politische Verantwortung wieder übernehmen könne. Ruedi Noser (fdp, ZH) stellte die These auf, dass die Politik in einen «Selbstschutzmodus» verfallen sei und die Illusion schaffe, dass der Staat für jeden Schaden aufkomme. Die Aufgabe der Politik sei es aber, «den Menschen ein gutes, möglichst selbstbestimmtes Leben in Freiheit, Wohlstand und Würde zu ermöglichen». Das bedeute aber auch, dass die Gesundheit nicht einziges Ziel staatlichen Handelns sein dürfe und dafür Freiheit, Wohlstand und Selbstbestimmung nicht geopfert werden dürfen. Das Prinzip «Politik senkt Todesraten, indem sie das Leben anhält» dürfe nicht weiter gelten. Marina Carobbio Guscetti (sp, TI) erinnerte daran, dass die ärmsten der Gesellschaft nicht vernachlässigt werden dürften. Zudem habe die Krise gezeigt, dass ganz viel Solidarität herrsche, aber auch, dass das Gesundheitssystem gestärkt werden müsse. Insbesondere die Pflegeberufe müssten mehr Anerkennung erhalten. Hannes Germann (svp, SH) hob das Erfolgsmodell Schweiz hervor. Der Staat habe sich in der Krise als handlungsfähig erwiesen. Es gelte nun aber, den Ausstieg aus der Krise zu finden und dabei dieses Erfolgsmodell nicht zu gefährden. Das «gigantische Hilfspaket» schaffe Vertrauen und mache Mut. Es gelte aber, in dieser «Ausgabeneuphorie» Mass zu halten. Lisa Mazzone (gp, GE) sah im Umstand, dass man über die Begrenzung individueller Freiheiten schockiert gewesen sei, ein Zeichen dafür, wie wichtig diese fundamentalen Rechte für die Gesellschaft seien. Die Begrenzung sei aber gerechtfertigt gewesen, weil ein Gleichgewicht zwischen Freiheit und Sicherheit habe gefunden werden müssen. Dass der Bundesrat dieses gefunden habe, zeige etwa auch der Umstand, dass er nicht wie in anderen Ländern den totalen Lockdown, sondern nur ein «semi-confinement» gewählt habe. Die Genfer Neo-Ständerätin wollte in den kommenden Beratungen vor allem auch an die kranken Personen denken – sie selber kenne etwa 20 Personen, die an Covid-19 erkrankt seien – und an jene Menschen, denen auch aufgrund der Krise extreme Armut drohe. Die Folgerednerinnen und -redner reihten sich in den Dank an den Bundesrat ein und gaben ihrer Freude Ausdruck, wieder tagen zu dürfen. Auch Alex Kuprecht (svp, SZ) attestierte der Regierung «Leadership». Hätte das Parlament in der Krise Entscheidungen treffen müssen, so wären, «da bin ich mir fast sicher, heute noch kein Darlehen durch Banken, kein Erwerbsersatz und keine Kurzarbeitsentschädigung geflossen». In den meisten

Ausführungen wurde daran erinnert, dass jetzt grosse Aufgaben auf das Parlament zukämen, sowohl was die Fragen der Hilfsmassnahmen für die Wirtschaft, aber auch was institutionelle Fragen betreffe. So wies etwa Andrea Caroni (fdp, AR) darauf hin, dass die Bundesversammlung auf die Gesundheitskrise unzureichend vorbereitet gewesen sei. Das müsse sich ändern. «Der Hals-über-Kopf-Abbruch der Frühjahrsession» sei «ein Tiefpunkt in der Parlamentsgeschichte des Landes» gewesen, befand gar Paul Rechsteiner (sp, SG). Immerhin hätten 32 Mitglieder des Ständerats diese ausserordentliche Session verlangt, um den verfassungsmässigen Zustand wiederherzustellen. Nicht wenige Rednerinnen und Redner aus dem bürgerlichen Lager forderten den Bundesrat auch auf, die Massnahmen zu lockern und eine Rückkehr zur Normalität anzustreben.

Am Schluss nahm Bundespräsidentin Sommaruga noch einmal Stellung. Sie sei froh, dass die Kommissionen davon abgesehen hätten, selber Notrechtsverordnungen zu erlassen. Der Bundesrat habe von Beginn an einen Mittelweg gewählt, was nun in der Tat erste Lockerungen erlaube. Aber auch hier wolle man nichts überstürzen, um eine zweite Welle zu verhindern. Mit den Öffnungsschritten sollten vor allem auch Perspektiven geschaffen werden. Zudem gehe es darum, die Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Kantonen zu klären. Auch eine Neudefinition davon, was kritische Infrastruktur sei und wie diese aufrecht erhalten werden solle, sei nötig. Sommaruga sprach zudem von ihren Erfahrungen, die sie während der Krise «im internationalen Bereich» gemacht habe. In einer Krise schaue jeder für sich selber und auch mit Geld könne man daran nichts ändern. Wichtig seien deshalb gute Beziehungen und gute Kontakte vor allem zu den Nachbarstaaten. Zum Schluss wies die Bundespräsidentin darauf hin, dass alle Departemente und die Bundeskanzlei in der Krise viel Arbeit geleistet und sich dauernd mit grossen und komplexen Fragen beschäftigt hätten. Es sei für den Bundesrat eine enorme Belastung gewesen, die dank der Hilfe der Verwaltung habe getragen werden können. Der Bundesrat begrüsse schliesslich die anstehende und von vielen Rednerinnen und Rednern geforderte baldige Aufarbeitung der Situation.<sup>12</sup>

## Volksrechte

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 15.01.2020  
MARC BÜHLMANN

Anfang 2020 legte der Bundesrat die Botschaft zum **obligatorischen Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter** vor. Die Idee ging auf eine Motion Caroni (fdp, AR; Mo. 15.3557) zurück, die von den Räten fast oppositionslos durchgewunken worden war. Im Ständerat gab es freilich eine kleine Minderheit, die auf das hohe Konfliktpotenzial der Idee verwiesen hatte, völkerrechtliche Verträge mit Verfassungsrang oder Verträge, deren Umsetzung eine Verfassungsänderung nach sich ziehen, dem obligatorischen Referendum zu unterstellen.

Der Bundesrat begründete in seiner Botschaft, dass wichtige völkerrechtliche Verträge heute schon als obligatorische Referenden der Stimmbevölkerung und den Kantonen vorgelegt würden, dass dies also Teil ungeschriebenen Rechts sei («Referendum sui generis»). Die ausdrückliche Verankerung in der Bundesverfassung, wie sie von der Botschaft vorgesehen sei, werde also vor allem Rechtssicherheit schaffen. Dem verfassten obligatorischen Staatsvertragsreferendum unterstehe bisher der Beitritt zu internationalen Organisationen und supranationalen Gemeinschaften. Mit dem vorgelegten Entwurf sollen nun auch völkerrechtliche Verträge, die Bestimmungen mit Verfassungsrang aufweisen – also etwa Grundrechte oder die föderalistische Aufgabenteilung tangieren oder institutionelle Änderungen nach sich ziehen – oder deren Umsetzung eine Änderung der Bundesverfassung erforderlich macht, dem obligatorischen Referendum unterstehen. In ihrer Botschaft verwies die Regierung auf drei Fälle, die in der Vergangenheit einem (ungeschriebenen) obligatorischen Staatsvertragsreferendum unterstellt wurden: Ein Referendum «sui generis» lag beim Beitritt der Schweiz zum Völkerbund 1920 vor. Auch der Abschluss des Freihandelsabkommens mit der EWG von 1972 wurde vom Parlament dem obligatorischen Referendum unterstellt. Bundesrat und Parlament beurteilten zudem, dass der Vertrag über einen Beitritt zum EWR Verfassungscharakter hatte. Auch dieser wurde dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum sui generis unterstellt – nicht aber die Abstimmung über die Bilateralen II, welche «keine tiefgreifenden Änderungen unseres Staatswesens herbeiführen», so die damalige Begründung, nur das fakultative Staatsvertragsreferendum zuzulassen. Auch in Zukunft werde das obligatorische Staatsvertragsreferendum wohl nur selten zur Anwendung kommen. Die Botschaft basierte zum Teil auf dem vom Bundesrat damals vorgeschlagenen direkten Gegenentwurf zur Initiative «Staatsverträge vors Volk!», den das Parlament allerdings abgelehnt hatte.

In der Vernehmlassung war der bundesrätliche Entwurf mehrheitlich auf Zustimmung

gestossen. Von den Parteien verlangte die SVP Anpassungen und die SP lehnte den Entwurf ab. Der Grossteil der Kantone unterstützte den Vorentwurf und von den teilnehmenden Interessengruppen und Privatpersonen hielten sich Gegner und Befürworter die Waage – so die Botschaft. Die Kritiker hoben einerseits hervor, dass kein Handlungsdruck bestehe. Es wurde davor gewarnt, dass es bei ungenügender Konkretisierung zahlreiche Verträge geben könnte, bei denen ein Grundrechtsbezug hergestellt werden könnte und deren Abschluss dann mit dem erforderlichen Volks- und Ständemehr erheblich erschwert würde. Auf der anderen Seite wurde ein Ausbau gefordert. Auch Instrumente, die zum Zeitpunkt der Unterzeichnung zwar nicht bindend, später aber eine Bindungswirkung entfalteten (Soft Law), sollten dem obligatorischen Referendum unterstellt werden. Damit spiegelten sich die aktuellen Diskussionen über die Einbindung des Parlaments beim Abschluss von Soft Law – etwa beim UNO-Migrationspakt – und vor allem über den Rahmenvertrag mit der EU in den Vernehmlassungsantworten. Dies wird sich wohl auch bei den parlamentarischen Beratungen zeigen, die wohl noch im Jahr 2020 stattfinden werden.<sup>13</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 08.09.2020  
MARC BÜHLMANN

In der Herbstsession 2020 beugte sich der **Ständerat als Erstrat** über die Vorlage des Bundesrats, mit der durch eine Verfassungsänderung ein **obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter** eingeführt werden soll. Eintreten war umstritten. Für die Kommission nahm Andrea Caroni (fdp, AR) Stellung, der mit einer Motion am Ursprung der Vorlage gestanden hatte. Er pries diese als optimale Ergänzung zum bereits bestehenden obligatorischen Staatsvertragsreferendum an. Dieses sei unvollständig, weil es lediglich den Beitritt zu supranationalen Organisationen regle. Es gebe aber Staatsverträge, welche die Verfassung ebenfalls beeinflussten, ohne einen Beitritt zu verlangen. Das neu geschaffene Instrument könne diese Lücke schliessen und der Bundesrat habe es geschafft, klare Kriterien für die Anwendung zu definieren. Betroffen seien Verträge, die zwingend eine Verfassungsänderung mit sich bringen, und solche, die materiell Verfassungsrang haben – also wenn Grundrechte, der Föderalismus oder die Organisation der Bundesbehörden tangiert werden. Dieses neue Referendum würde die Legitimität eines Vertrags stärken, wobei die Zahl solcher Abstimmungen gemäss Caroni gering bleiben werde.

Eine Minderheit Jositsch (sp, ZH) beantragte Nichteintreten. Der Zürcher SP-Ständerat begründete seinen Antrag damit, dass eine neue Regelung nicht notwendig sei. Es gebe gar kein Problem, das einen neuen Verfassungsartikel rechtfertigen würde. Dem widersprach Daniel Fässler (cvp, AI): Weil die internationale Vernetzung zunehme, werde auch der Konflikt zwischen Landesrecht und Völkerrecht zunehmen, betonte er. Deshalb sei es wichtig, hier frühzeitig eine gute Regelung zu finden. Eine 28 zu 14-Mehrheit beschloss in der Folge Eintreten.

In der Detailberatung scheiterte ein Einzelantrag Rechsteiner (sp, SG), der bei der Präzisierung der Kriterien die «Grundrechte» nicht erwähnt haben wollte. Der St. Galler Ständerat argumentierte vergeblich, dass zahlreiche Verträge unter dieses Kriterium fallen würden, die dann nicht mehr einfach ratifiziert werden könnten, sondern von Volk und Ständen absegnet werden müssten. Als Beispiel nannte er die Kinderrechtskonvention oder die Behindertenkonvention. Die anwesende Bundesrätin Karin Keller-Sutter verneinte jedoch, dass diese Beispiele unter die neue Bestimmung fallen würden. Abgelehnt wurde auch ein Minderheitsantrag Chiesa (svp, TI), der gefordert hätte, dass das Referendum nicht nur die allfällige Verfassungsänderung, sondern auch den Vertrag umfassen müsse. Dadurch sollte vermieden werden, dass eine Verfassungsänderung faktisch nicht mehr abgelehnt werden könnte, weil man den Vertrag ja schon eingegangen wäre. Die Mehrheit wandte sich gegen dieses Ansinnen, weil es auch die Möglichkeit geben müsse, die Umsetzung eines Vertrags auf Gesetzesstufe zu regeln, wie die Justizministerin ausführte.

Somit nahm der Rat im Vergleich zur bundesrätlichen Vorlage lediglich eine sprachliche Präzisierung vor und schickte das Geschäft nach der Gesamtabstimmung, in der sich 27 Rätinnen und Räte für und 12 gegen den Entwurf aussprachen, an den Nationalrat.<sup>14</sup>

## Aussenpolitik

### Beziehungen zur EU

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 02.06.2020  
AMANDO AMMANN

Im März 2020 veröffentlichte der Bundesrat die Botschaft zur Genehmigung und Umsetzung des **Europäischen Reiseinformati- und -genehmigungssystems (ETIAS)** und zur **Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG)**. Im Herbst 2018 hatte die EU die Schweiz über die Einführung eines neuen Informationssystems im Schengen-Raum in Kenntnis gesetzt. Zukünftig benötigen nicht visumpflichtige Drittstaatenangehörige als zusätzliche Einreisevoraussetzung eine Reisegenehmigung, um die Schengen-Aussengrenzen für kurzfristige Aufenthalte zu überschreiten. Die eingereichten Daten würden mit anderen Systemen wie dem SIS, dem VIS und dem EES abgeglichen, um potenzielle Sicherheits-, Migrations- oder Gesundheitsrisiken frühzeitig erkennen zu können. Wird ein Treffer gemeldet, so müssen die nationalen ETIAS-Stellen den Fall individuell prüfen und über eine Reisegenehmigung entscheiden. Damit ETIAS auf die nationalen Daten des Zentralen Migrationsinformationssystems der Schweiz zugreifen könne, müsse das Bundesgesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und Asylbereich ergänzt werden. Zudem sei eine Anpassung der Einreisevoraussetzungen des AIG nötig, da alle Drittstaatenangehörigen eine Reisegenehmigung besitzen müssten.

Des Weiteren schlug der Bundesrat eine vorübergehende Änderung des AIG vor, wodurch das neue Schengen-Datenschutzgesetz teilweise auf den NDB angewendet werden könne. Dies würde in denjenigen Fällen geschehen, in welchen der NDB Daten aus dem Visa-Informationssystem, dem EES und dem SIS verarbeitet. Sobald das revidierte Schweizer Datenschutzgesetz in Kraft tritt, würden diese Änderungen wieder aufgehoben, da die notwendigen Datenschutzbestimmungen dort enthalten sein werden.

In der Sommersession 2020 nahm Andrea Caroni (fdp, AR) während der Beratung in der kleinen Kammer im Namen der SPK-S Stellung zur Vorlage. Man sei innerhalb der Kommission zum Schluss gekommen, dass das neue System zwar etwas mehr Bürokratie mit sich bringe, die Prävention unerwünschter Einreisen bei gleichzeitiger «grundsätzlicher Visumsfreiheit» jedoch möglichst effizient gewährleiste. Kritischer äusserte sich Ständerätin Lisa Mazzone (gp, GE), welche den Nutzen des Systems als Solches in Frage stellte. Wie gewisse Kantone bereits in der Vernehmlassung angemerkt hätten, könnten Terroristen und Kriminelle weiterhin auch auf illegale Art und Weise einreisen. Mazzone bemängelte zudem die Gefahr eines Generalverdachts gegenüber Einreisenden, die Unklarheiten hinsichtlich des Datenschutzes und die grössere Arbeitsbelastung des Bundesverwaltungsgerichts. Der Ständerat nahm dann den Bundesbeschluss über die Genehmigung des ETIAS und die Anpassung der Einreisevoraussetzungen allerdings mit 40 Stimmen (bei 5 Enthaltungen) einstimmig an. Auch die temporäre Änderung des AIG wurde mit 41 Stimmen (bei 4 Enthaltungen) einstimmig angenommen.<sup>15</sup>

## Wirtschaft

### Wirtschaftspolitik

#### Gesellschaftsrecht

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 11.12.2018  
GUILLAUME ZUMOFEN

Le **Conseil des États** a décidé de **renvoyer en commission** le projet de **révision du droit de la société anonyme**. Dans un premier temps, Ruedi Noser (plr, ZH) a estimé que l'objectif initial de modernisation du droit de la société anonyme n'était plus respecté par le projet soumis à la chambre. Il a notamment souligné le scepticisme des groupes d'intérêts des milieux économiques comme EconomieSuisse, Swissmem, Swissholdings ou encore Sciencesindustries. Sa proposition de non-entrée en matière a été adoptée par 23 voix contre 20. Puis, dans un deuxième temps, la chambre des cantons a validé la proposition d'Andrea Caroni (plr, AR) de renvoyer le projet à la commission des affaires juridiques du Conseil des États (CAJ-CE). Le sénateur Caroni souhaite qu'une révision par la commission permette d'alléger le fardeau administratif initialement prévu par le projet, et prenne en compte l'ordonnance sur les rémunérations abusives (ORAb) sans obliger les sociétés à modifier leurs statuts. L'objet retourne donc à la CAJ-CE par 29 voix contre 15.<sup>16</sup>

Le projet 2 de la **révision du droit de la société anonyme** s'est profilé comme un contre-projet indirect à l'initiative populaire fédérale 17.060 «Entreprises responsables – pour protéger l'être humain et l'environnement». Après de longs débats, la Commission des affaires juridiques du Conseil des États (CAJ-CE) a proposé à sa chambre, par 7 voix contre 4 et 1 abstention, d'entrer en matière sur le projet.

Néanmoins, lors de la session d'automne 2019, les parlementaires ont adopté une motion d'ordre Noser (plr, ZH) qui **renvoie l'objet en commission pour une nouvelle analyse**. Par 24 voix contre 20 et 1 abstention, les sénateurs et sénatrices souhaitent donc que la recommandation de la CAJ-CE prenne en compte les dernières propositions du Conseil fédéral. En effet, le gouvernement est intervenu en amont du débat parlementaire pour critiquer une initiative et un contre-projet qui nuiraient à la place économique suisse selon lui. Le contre-projet indirect ne sera donc pas examiné avant la fin de la 50ème législature.

Le camp rose-vert, par l'intermédiaire de Christian Levrat (ps, FR) et Robert Cramer (verts, GE) ont fustigé cette décision, en mettant en avant la crainte des partis bourgeois à l'aube des élections fédérales. A l'opposé, Andrea Caroni (plr, AG) et Stefan Engler (pdc, GR) ont rappelé que la volonté de repousser le débat n'était pas nouvelle, et qu'il était impératif de prendre toutes les variables en compte, et de ne pas agir dans la précipitation. Le contre-projet indirect devra donc attendre la 51ème législature pour connaître son rôle dans le débat sur l'initiative populaire.<sup>17</sup>

## Öffentliche Finanzen

### Direkte Steuern

Im August 2019 setzte sich die WAK-SR mit dem **Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer bezüglich einer ausgewogenen Paar- und Familienbesteuerung** auseinander und zeigte sich mit der bundesrätlichen Botschaft mehrheitlich einverstanden: Eintreten war unbestritten und die Kommission nahm die Vorlage mit nur einer Änderung – die Kommission will den Elterntarif nicht abschaffen – mit 8 zu 4 Stimmen (bei 1 Enthaltung) an. Dennoch war die Behandlung der Vorlage keinesfalls so einhellig, wie diese Resultate vermuten lassen: Die Kommission lehnte äusserst knapp, mit 6:6 Stimmen und Stichentscheid des Präsidenten, zwei Rückweisanträge an den Bundesrat zur Schaffung von alternativen Besteuerungsmodellen respektive einer zivilstandsneutralen Ausgestaltung des Gesetzes ab. Ähnlich knapp sprach sie sich auch gegen Minderheitsanträge auf die Streichung des Zweiverdienerabzugs, des Einverdienerabzugs sowie des Verheiratetenabzugs aus.

Die entsprechenden Minderheitsanträge versprachen Spannung in die Behandlung durch den Ständerat in der Herbstsession 2019 zu bringen. Eine Minderheit Hefti (fdp, GL) wollte den Bundesrat beauftragen, auf die Individualbesteuerung oder andere alternative Steuermodelle zu setzen, während eine Minderheit Caroni (fdp, AR) auch Paaren im qualifizierten Konkubinats die Möglichkeit geben wollte, die Steuern alternativ berechnen zu lassen. Kommissionssprecher Bischof (cvp, SO) fasste die neuere Vorgeschichte dieses Geschäfts zusammen und verwies darauf, dass diese Vorlage allenfalls als faktischer Gegenvorschlag zur Volksinitiative zur CVP, nicht aber als tatsächlicher, indirekter Gegenvorschlag verstanden werden könne. Die Frist für eine allfällige erneute Abstimmung, die der Bundesrat auf den 27. September 2020 gesetzt habe, könne bei einer Verbindung der Initiative mit dieser aktuellen Vorlage und im Falle der Rückweisung Letzterer an den Bundesrat nicht eingehalten werden.

In der Folge legte Thomas Hefti seinen Minderheitsantrag dar. Er erklärte, dass der administrative Mehraufwand durch den sogenannten «Mehrfachtarif mit alternativer Steuerberechnung» vermutlich deutlich grösser sei, als der Bundesrat jetzt anerkenne, und dass die Zuordnung der Einkommen, zum Beispiel bei Ehepartnern mit einem gemeinsamen Geschäft, vermutlich nicht immer so einfach sei. Zudem habe dieser Vorschlag zahlreiche Probleme zur Folge, die ihrerseits neue Lösungen und Probleme nach sich zögen. Dies alles könne umgangen werden, wenn man stattdessen auf die im Kanton Waadt bereits bewährte Individualbesteuerung setze. Andrea Caroni verwies in der Folge und in Bezug zu seinem Minderheitsantrag darauf, dass es eben nicht nur die Heiratsstrafe gebe, sondern diese auf Kantonsebene durch verschiedene Boni aufgehoben würde und es auch einen Heiratsbonus sowie eine Konkubinatsstrafe gebe. Die aktuelle Vorlage wolle nun wieder eine Bevorzugung eines Zivilstandes schaffen – Ehepaare würden neu im schlimmsten Fall gleich behandelt wie Konkubinatspaare, aber allenfalls besser gestellt. Zudem würden diejenigen Instrumente, die zur Milderung der Heiratsstrafe geschaffen worden seien, konkret also der Verheiratetenarif, der Zweiverdienerabzug, und neu auch der Einverdienerabzug, beibehalten und die

Verheirateten so sogar noch stärker bevorzugt. «Das wären dann also ein Fünfer, ein Weggli und ungefähr drei Bäckerfrauen dazu», kritisierte er. Man solle es daher den Konkubinatspaaren ermöglichen, dieselben Vorteile zu geniessen wie die Verheirateten.

Die folgenden Wortmeldungen verdeutlichten den Graben im Rat: Unterstützung erhielt der Antrag Hefti von linker Seite; Anita Fetz (sp, BS), Christian Levrat (sp, FR) und Paul Rechsteiner (sp, SG) meldeten sich unterstützend zu Wort. Konrad Graber (cvp, LU) hingegen nannte den Minderheitsantrag Hefti aufgrund seiner Wirkung «ein Spielen auf Zeit», da es im Rat zwei ungefähr gleich starke Lager für die Individualbesteuerung und für ein Splitting gebe, wie es Hans-Rudolf Merz in seiner Zeit als Finanzminister einmal formuliert habe. Eine Rückweisung an den Bundesrat habe folglich eine Verzögerung um zwei bis drei Jahre zur Folge, anschliessend sei man aber noch immer nicht klüger. Deshalb solle man diese mit der Verfassung konforme Vorlage, wie sie heute auf dem Tisch liege, beraten und ihr zustimmen. Mit diesem Fazit zeigten sich Mitglieder der CVP, der SVP und teilweise der FDP sowie Finanzminister Maurer einverstanden.

Nach zahlreichen Hinweisen verschiedener Sprecher darauf, dass dieses Problem seit 35 Jahren auf eine Lösung warte, sprach sich der Rat ohne Gegenantrag für Eintreten aus. Mit 25 zu 18 Stimmen stimmte der Ständerat in der Folge jedoch für den Minderheitsantrag Hefti und somit für eine Rückweisung an den Bundesrat sowie für eine umfassende Neubehandlung durch Letzteren, worauf Andrea Caroni seinen Minderheitsantrag zurückzog.<sup>18</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 26.09.2020  
ANJA HEIDELBERGER

Noch bevor der **Abstimmungskampf zur Änderung der direkten Bundessteuer zur steuerlichen Berücksichtigung der Kinderdrittbetreuungskosten**, über die im Mai 2020 hätte abgestimmt werden sollen, richtig begonnen hatte, gab der Bundesrat im März 2020 bekannt, die Abstimmung aufgrund des Corona-bedingten Lockdowns auf September 2020 zu verschieben.

Die Abstimmungsvorlage umfasste zwei Aspekte: einerseits die im Titel aufgeführte Erhöhung des Drittbetreuungsabzugs von CH 10'000 auf CHF 25'000, andererseits die der Vorlage von der bürgerlichen Parlamentsmehrheit hinzugefügte **Erhöhung des Kinderabzugs** von CHF 6'500 auf CHF 10'000. Im Zentrum der Abstimmungskampagne stand der zweite Aspekt, die Erhöhung des Kinderabzugs, wobei dieselbe Frage die Diskussion dominierte, die schon im Rahmen der Parlamentsdebatte im Mittelpunkt gestanden hatte: Wer profitiert von den Kinderabzügen? Zur Beantwortung dieser Frage stützten sich beide Seiten auf die Daten der ESTV, welche Finanzminister Maurer in der Parlamentsdebatte präsentiert hatte.

Die Befürworterinnen und Befürworter stellten den Nutzen der Vorlage für den Mittelstand in den Mittelpunkt ihrer Kampagne. «Der Mittelstand profitiert», warb etwa die CVP auf ihrer Internetseite. Stütze man sich auf die Definition des BFS für «Mittelstand», erhalte der Mittelstand 49 Prozent der Ermässigungen, argumentierte Marianne Binder-Keller gegenüber dem Sonntagsblick. Gegen diese Darstellung wehrten sich die Gegnerinnen und Gegner der Vorlage: Der (obere) Mittelstand profitiere zwar auch, in erster Linie nütze die Vorlage aber vor allem den Gutverdienenden, kritisierten sie: Je höher das Einkommen, desto grösser sei der Spareffekt. 70 Prozent der Gesamtentlastung kämen so den 15 Prozent der Familien mit den höchsten Löhnen zu, während 45 Prozent der Familien keine Entlastung erfahren würden, da sie keine Bundessteuern bezahlten. Gar als «Klientelpolitik» bezeichnete etwa das liberale Komitee, vor allem bestehend aus Mitgliedern der GLP, die Vorlage. Noch einseitiger sei die Verteilung schliesslich, wenn nicht nur die Familien, sondern alle Haushalte, also auch die Alleinstehenden und die kinderlosen Paare, die ja ebenfalls von den Steuerausfällen betroffen wären, berücksichtigt würden, betonte überdies Jacqueline Badran (sp, ZH). Berücksichtige man diese ebenfalls, profitierten lediglich sechs Prozent aller Haushalte von 70 Prozent der Steuerausfälle. Man lasse jedoch den Mittelstand im Glauben, dass er von der Vorlage profitiere, indem in der Debatte sowie im Abstimmungsbüchlein jeweils das steuerbare Einkommen aufgeführt werde. Dies sei «total irreführend» (Badran gemäss Blick), da niemand die Höhe seines persönlichen steuerbaren Einkommens kenne. Die ESTV begründete die Verwendung des steuerbaren Einkommens jedoch damit, dass sich der tatsächliche Steuerbetrag beim Bruttoeinkommen zwischen verschiedenen Personen stark unterscheiden könne.

Obwohl die Befürworterinnen und Befürworter immer betonten, dass die Mehrheit der Familien profitiere, gab zum Beispiel Philipp Kutter (cvp, ZH), der die Erhöhung der Kinderabzüge im Nationalrat eingebracht hatte, in einem Interview gegenüber der NZZ unumwunden zu, dass die Vorlage auch eine Steuersenkung für Gutverdienende beinhalte: Über den Steuertarif seien allgemeine Steuersenkung für Gutverdienende «chancenlos», mehrheitsfähig sei einzig der «Weg über die Kinderabzüge».

Nicht nur der Mittelstand, sondern auch die Familien standen im Zentrum der Vorlage. Diese müssten endlich unterstützt werden, betonte Philipp Kutter, was mithilfe der aktuellen Vorlage möglich sei: 60 Prozent aller Familien könnten von einer Erhöhung des Kinderabzugs profitieren. Dem entgegnete etwa die NZZ, dass die Familien in den letzten Jahren stark entlastet worden seien (v.a. durch die Reduktion der Bundessteuer für Haushalte mit Kindern), deutlich stärker zumindest als Kinderlose. Brigitte Häberli-Koller (cvp, TG) befürwortete indes insbesondere, dass durch die aktuelle Vorlage alle Familienmodelle unabhängig der Betreuungsform entlastet würden. Die Gesellschaft habe als Ganzes ein Interesse daran, dass die Leute Kinder bekommen, ergänzte Kutter. Familiäre Strukturen seien für die Gesellschaft wichtig, überdies sei man dadurch weniger auf Zuwanderung angewiesen, die ja ebenfalls teilweise auf Ablehnung stosse. Demgegenüber wurde in der NZZ die Frage diskutiert, ob Kinderabzüge überhaupt gerechtfertigt seien. So könne man es als private Konsumententscheidung ansehen, Kinder zu haben; in diesem Falle würden Kinderabzüge der Besteuerung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit widersprechen. Es gäbe aber einen politischen Konsens, dass das Steuerrecht Kinderkosten berücksichtigen solle. Die Entscheidung, wie diese Unterstützung erfolgen solle (durch degressiv wirkende Kinderabzüge, neutral wirkende Abzüge vom Steuerbetrag oder durch progressiv wirkende Kinderzulagen zum Erwerbseinkommen), sei dann eine weitere, umverteilungspolitische Entscheidung.

Ein weiteres Argument der Gegnerinnen und Gegner der Erhöhung des Kinderabzugs lag in den daraus folgenden hohen Kosten: Die Vorlage verursache voraussichtlich fast 40mal höhere Kosten, als für die Erhöhung des Drittbetreuungsabzugs geplant worden war, und übertreffe damit auch die Kosten der medial deutlich umstritteneren Verlängerung des Vaterschaftsurlaubs. Dadurch sei zukünftig weniger Geld für andere, sinnvollere Projekte vorhanden, argumentierten sie. SP, Grüne und die Kritikerinnen und Kritiker der Vorlage aus der FDP stellten dabei insbesondere die Individualbesteuerung in den Mittelpunkt. Dieser sprachen sie eine deutlich grössere Wirkung auf die Erwerbstätigkeit von Frauen zu als den Drittbetreuungsabzügen. Da sie aber ebenfalls zu hohen Steuerausfällen führen würde, befürchteten sie, dass die Abschaffung der Heiratsstrafe bei Annahme der aktuellen Vorlage auf die lange Bank geschoben würde, weil kein Geld mehr vorhanden wäre. Verstärkt wurde dieses Argument durch die hohen Kosten zur Bewältigung der Corona-Pandemie: Hatte der Bundesrat während der Budgetdebatte fürs Jahr 2020 noch mit einem Überschuss von CHF 344 Mio. gerechnet, wurde jetzt ein Defizit über CHF 20 Mrd. erwartet. Die Medien vermuteten von diesem Defizit nicht nur Auswirkungen auf die Vorlage zum Drittbetreuungs- und zum Kinderabzug, sondern auch auf die gleichzeitig stattfindenden Abstimmungen zu den Kampfflugzeugen und über den Vaterschaftsurlaub. «Angesichts enormer Zusatzlasten kann sich unsere Gesellschaft erst recht keine Steuergeschenke mehr leisten, die nichts bringen», argumentierte etwa GLP-Nationalrat Thomas Brunner (glp, SG). Das sahen die Befürwortenden anders, Philipp Kutter etwa betonte: «Das wird den Bund nicht umbringen».

Schliesslich waren sich Befürwortende und Gegnerschaft nicht einig, inwiefern das ursprüngliche Ziel der Vorlage, die Förderung der Beschäftigung hochgebildeter Personen, insbesondere von Frauen, durch die Ergänzung der Kinderabzüge gefördert wird. Raphaela Birrer argumentierte im Tages-Anzeiger, dass die Erhöhung der Kinderabzüge die Anreize zur Erhöhung der Erwerbstätigkeit verstärke. In einer Studie zur Wirkung der beiden Abzüge (Kinderabzug und Drittbetreuungsabzug) auf die Erwerbstätigkeit bestätigte Avenir Suisse diesen Effekt nur bedingt: Zwar senkten beide Abzüge den Grenzsteuersatz (also die Besteuerung von zusätzlichem Einkommen) und förderten damit die Erwerbstätigkeit, jedoch sei der entsprechende Effekt des Kinderabzugs gering. Zudem senke er auch den Grenzsteuersatz von Einverdienerhaushalten, wodurch die Erwerbstätigkeit von Frauen nicht gesteigert werde. Von der Erhöhung des Betreuungskostenabzugs sei hingegen ein deutlich stärkerer Effekt auf die Erwerbstätigkeit zu erwarten, damit könne der Anreiz des aktuellen Steuersystems für Zweitverdienende, nicht oder nur wenig zu arbeiten, gemildert werden. Die GLP stellte entsprechend insbesondere diesen Aspekt in den Mittelpunkt und sprach von einer Mogelpackung, weil die Vereinbarkeit von Beruf und Familie durch die Erhöhung des Kinderabzugs nicht verbessert werde. Nationalrätin Christa Markwalder (fdp, BE), die sich ebenfalls im liberalen Komitee engagierte, reichte im Juni 2020 eine parlamentarische Initiative (Pa.lv. 20.455) ein, mit der sie das Originalanliegen der Vorlage, also den Drittbetreuungsabzug, erneut aufnahm. Damit sollte dieser bei einer Ablehnung der Vorlage möglichst schnell verwirklicht werden können.

Die Frage, ob die Vorlage Anreize zur Erhöhung der Erwerbstätigkeit beinhalte oder nicht, hatte aber noch eine zweite Komponente. So störte sich die Weltwoche

überhaupt daran, dass das Steuerrecht «für alle möglichen Zwecke instrumentalisiert» werde. Es sei nicht dafür da, «bestimmte Lebensmodelle zu fördern», argumentierte Katharina Fontana. Zudem sei es unmöglich, Steuergerechtigkeit herzustellen, zumal sich niemand jemals gerecht besteuert fühle.

Bezüglich der **Komitees** gibt es weniger zu sagen. Auf der Befürworterseite der Vorlage standen insbesondere die CVP und die SVP. Ja-Parolen gaben auch die BDP, EVP und die FDP.Liberalen aus, unterstützt wurden sie vom Gewerbeverband. Die Medien interessierten sich indes insbesondere für die Position der Freisinnigen, zumal sie die Vorlage im Parlament anfangs bekämpft, ihr mit ihrem Meinungswandel dann aber zum Durchbruch verholfen hatten. Nun wolle sich die Partei nicht an der Kampagne beteiligen, so die WOZ, zumal sie intern gespalten war: Einzelne Personen, darunter Ständerat Andrea Caroni (fdp, AR) und Nationalrätin Christa Markwalder, sprachen sich gegen die Vorlage aus und beteiligten sich gar am liberalen Nein-Komitee. Dieses setzte sich insbesondere aus Mitgliedern der GLP zusammen und kämpfte vor allem dagegen, dass die «Mogelpackung» viel koste, aber keine oder gar negative Auswirkungen hätte. Damit würden «keine Anreize für arbeitstätige Elternteile geschaffen», betonte Kathrin Bertschy (glp, BE). Auf linker Seite kämpften vor allem die SP und die Grünen, welche die Unterschriften für das Referendum gesammelt hatten, für ein Nein. Unterstützt wurden sie von den Gewerkschaften, aber auch Avenir Suisse sprach sich gegen die Kinderabzüge aus. Stimmfreigabe erteilten hingegen unter anderem die FDP Frauen. Sie befürworteten zwar den Drittbetreuungsabzug, störten sich aber an den hohen Kosten des Kinderabzugs, durch den das wichtigere Projekt der Individualbesteuerung weiter hinausgeschoben werde. Auch der Arbeitgeberverband entschied sich für Stimmfreigabe, nachdem er das Projekt im Parlament noch bekämpft hatte, da es «kaum zu einer stärkeren Arbeitstätigkeit der Eltern beitrage», wie der Blick berichtete. Dasselbe geschah mit Economiesuisse, der das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Vorlage anfangs zu wenig ausgewogen gewesen sei. Der Sonntags-Blick vermutete, dass sich die Verbände nicht zu einer Nein-Parole hätten durchringen können, da das Referendum «aus dem falschen politischen Lager» stammte. Interessant war für die Medien schliesslich auch die Position des Bundesrates, insbesondere von Finanzminister Maurer. Dieser hatte die Vorlage im Parlament mit deutlichen Worten bekämpft, vertrat nun aber – wie im Gesetz für politische Rechte geregelt – die Position des Parlaments. Ersteres hatte er so gut getan, dass sich auch die NZZ nicht sicher war, ob er denn nun die Vorlage persönlich befürworte, wie seine Partei, oder sie ablehne.

Der Abstimmungskampf zur Vorlage verlief ungemein schwach. So stand sie deutlich im Schatten der Corona-Pandemie sowie der anderen vier Vorlagen. Sie wurde gemäss Analysen vom Fög und von Année Politique Suisse einerseits nur sehr schwach in Zeitungsinseraten beworben und andererseits auch in den Medien vergleichsweise selten thematisiert. Die briefliche Stimmabgabe deutete anfänglich auf mässiges Interesse am Super-Sonntag hin, wie der Abstimmungstag mit fünf Vorlagen in den Medien genannt wurde. Die SP schaltete sieben kurze Animationsfilme und gab ein Comic-Heftchen zu den Filmen aus, um zu verhindern, dass die Vorlage untergeht. Die ersten Vorumfragen Mitte August 2020 zeigten dann auch, dass die Meinungsbildung zur Vorlage noch nicht weit fortgeschritten war. Auf diese Tatsache wurde in den entsprechenden Berichten das Zwischenergebnis, wonach die Sympathisierenden von SP und Grünen die Vorlage mehrheitlich befürworteten, zurückgeführt. Besserverdienende gaben zu diesem Zeitpunkt an, der Vorlage eher zuzustimmen. Christian Levrat (sp, FR) hoffte, diese Personen durch die Kampagne noch umstimmen zu können. Die erste Tamedia-Umfrage ergab insgesamt eine Zustimmung («dafür» oder «eher dafür») von 55 Prozent und eine Ablehnung von 37 Prozent, während die SRG-Vorumfrage mit 51 Prozent zu 43 Prozent zu ähnlichen Ergebnissen kam. Diese Zahlen kehrten sich bis zum Termin der letzten Welle Mitte September um: Die Tamedia-Umfrage ergab eine Zustimmung von 46 Prozent und eine Ablehnung von 51 Prozent, die SRG-Umfrage eine von 43 Prozent zu 52 Prozent. Bei den Sympathisierenden von SP und Grünen war die Zustimmung vom ersten zum zweiten Termin gemäss SRG-Umfragen um 19 respektive 14 Prozentpunkte gesunken, bei den Sympathisierenden der GLP ebenfalls um 12 Prozentpunkte. Bei den übrigen Parteien nahm sie ebenfalls leicht ab.

Das Resultat der Abstimmung zur Änderung der direkten Bundessteuer über die steuerliche Berücksichtigung der Kinderdrittbetreuungskosten war schliesslich deutlicher, als die Vorumfragen und die Ausgangslage viele Kommentatorinnen und Kommentatoren hatten vermuten lassen: Mit 63.2 Prozent Nein-Stimmen lehnte das Stimmvolk die Vorlage mit einer vergleichsweise hohen Stimmbeteiligung von 59.2 Prozent deutlich ab. Dieses Nein lasse jedoch einigen Interpretationsspielraum,

betonten die Medien. So gab es zwischen den Kantonen doch beträchtliche Unterschiede: Am kritischsten zeigte sich die Stimmbevölkerung im Kanton Appenzell-Ausserrhoden (28.1%), gefolgt von denjenigen in Appenzell-Innerrhoden (29.3%) und Bern (29.5%), am höchsten lag die Zustimmung im Tessin (52.0%) und in Genf (50.1%), beide Kantonsbevölkerungen hätten die Vorlage angenommen. Allgemein wurde gemäss BFS ersichtlich, dass die italienischsprachige (52.0%) und die französischsprachige Schweiz (48.5%) der Vorlage deutlich mehr abgewinnen konnten als die Deutschschweiz. Kaum Unterschiede waren zwischen Stadt und Land erkennbar: Die ländlichen Regionen (35.3%) lehnten die Vorlage ähnlich stark ab wie die Kernstädte (35.8%). Das Resultat könne nicht mit dem Links-Rechts-Schema erklärt werden, betonte die NZZ. Stattdessen seien vor allem die persönliche Einstellung zur Familienpolitik und zur Rolle des Staates relevant gewesen. Die externe Kinderbetreuung würde in der Romandie stärker akzeptiert und durch den Staat stärker unterstützt als in der Deutschschweiz, betonte denn auch CVP-Ständerätin Marianne Maret (cvp, VS) gegenüber der NZZ. Entsprechend habe in der Westschweiz vor allem der Drittbetreuungsabzug im Mittelpunkt gestanden, während in der Deutschschweiz hauptsächlich über den Kinderabzug diskutiert worden sei, stellte SP-Nationalrätin Franziska Roth (sp, SO) fest. Eine zu späte Kampagne in der Romandie machte schliesslich SP-Nationalrat Roger Nordmann für den hohen Anteil Ja-Stimmen in der französischsprachigen Schweiz verantwortlich. Christian Levrat erachtete das Ergebnis insgesamt als Absage des Volkes an die bürgerliche Steuerpolitik und als Ausblick auf andere bürgerliche Projekte zur Abschaffung der Stempelabgabe, der Industriezölle, des Eigenmietwerts oder der Heiratsstrafe. Stattdessen müssten nun Familien mit tiefen und mittleren Einkommen entlastet werden, insbesondere durch die Senkung der Krankenkassenprämien und die kostenlose Bereitstellung von Kita-Plätzen. Philipp Kutter wollte die Entlastung von Familien weiterverfolgen und plante anstelle des Kinderabzugs einen Abzug vom Steuerbetrag. Dass neben der Erhöhung des Kinderabzugs auch die Erhöhung des Drittbetreuungsabzugs gescheitert war, erachtete Christa Markwalder nicht als entmutigend und setzte auf ihre eingereichte parlamentarische Initiative. Anders als bei der ersten Behandlung des Themas im Nationalrat, als sich die SP- und die Grüne-Fraktion gegen Eintreten ausgesprochen hatten, kündigte Christian Levrat an, die parlamentarische Initiative zu unterstützen. Dies sei aber nur ein erster Schritt, zusätzlich brauche es auch Lösungen, die sich für die Mehrheit der Bevölkerung auszahlten.

### Abstimmung vom 27. September 2020

Beteiligung: 59.2%

Ja: 1'164'415 (36.8%)

Nein: 2'003'179 (63.2%)

Parolen:

- Ja: BDP (1\*), CVP, EVP (1\*), FDP (1\*), SVP; SGV

- Nein: EDU, GLP (1\*), GPS, PdA, SD, SP; SGB, SSV, Travail.Suisse, VPOD

- Stimmfreigabe: Economiesuisse, SAV

\* Anzahl abweichender Kantonssektionen <sup>19</sup>

## Sozialpolitik

### Gesundheit, Sozialhilfe, Sport

#### Gesundheitspolitik

Der **Ständerat behandelte das Covid-19-Gesetz** gleich am Folgetag der entsprechenden nationalrätlichen Debatte, was dazu führte, dass der Kommission und den einzelnen Ratsmitgliedern nur sehr wenig Zeit für die Vorbereitung blieb. Probleme bereiteten der Kommission insbesondere die vom Nationalrat gutgeheissenen Einzelanträge, da sie diese erst am Morgen vor der Ratsdebatte behandeln konnten. Kommissionssprecher Rechsteiner (sp, SG) nannte die Situation entsprechend «herausfordernd, aber auch nicht völlig ungewöhnlich», zumal die Themen «überblickbar» seien. Anders sah dies Thomas Minder (parteilos, SH), der das Geschäft zu einem «Fauxpas der gröberen Sorte» erklärte, was er unter anderem auf die gedrängte Behandlung bezog. Eintreten war jedoch unbestritten.

Zuerst setzte sich der Ständerat in der Detailberatung mit einem Ordnungsantrag

Minder auseinander, der auf dem zweiten Teil seiner Kritik beruhte: Der Schaffhauser Ständerat befürchtete, dass die Breite des Gesetzes die Einheit der Materie verletze. Er zeigte sich besorgt, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bei einer so breiten Vorlage in einem drohenden Referendum ihrer freien Willensäusserung nicht nachkommen könnten. Entsprechend reichte er einen Splittingantrag ein, bei dem er die Primärmassnahmen, also die Massnahmen zur Bekämpfung der Epidemie, von den Sekundärmassnahmen, also den Massnahmen zur Bewältigung der Folgeprobleme, trennen wollte. Mit der Ansicht, dass die Zusammenfassung solch unterschiedlicher Aspekte in einem Gesetz problematisch sei, war Minder nicht alleine. Zahlreiche Sprechende pflichteten ihm diesbezüglich bei, selbst Kommissionssprecher Rechsteiner sprach von einem «gesetzgeberischen Birchermüesli». Dennoch fand die vorgeschlagene Lösung des Splittings bei der Ratsmehrheit wenig Anklang: Damit vereinfache man die Wahrnehmung der politischen Rechte nicht, sondern erschwere sie zusätzlich, argumentierte etwa Carlo Sommaruga (sp, GE). Zudem gebe man der Stimmbevölkerung erst recht das Gefühl, dass man sie an ihrer Mitsprache hindern wolle, weil sie dadurch zwei Referenden ergreifen müsste, ergänzte Paul Rechsteiner für die Kommission. Bundeskanzler Thurnherr erklärte, dass sich der Bundesrat durchaus überlegt habe, die Vorlage in viele einzelne dringliche Bundesbeschlüsse aufzuspalten, sich aber dagegen entschieden habe, weil das zu wenig übersichtlich gewesen wäre. Mit 30 zu 7 Stimmen lehnte der Ständerat in der Folge den Antrag Minder ab.

Bei der Detailberatung lag auch dem Ständerat eine Vielzahl an Anträgen vor (20 Mehrheits-, 13 Minderheits- und 10 Einzelanträge) und wiederum war bereits der Artikel zum **Gegenstand des Gesetzes** umstritten. Hier behandelte der Ständerat einen neuen Einzelantrag Caroni (fdp, AR), der explizit festhalten wollte, dass der Bundesrat die entsprechenden Befugnisse nur soweit wahrnehmen dürfe, wie eine Problematik wirklich dringlich sei. Wann immer möglich, solle er jedoch den ordentlichen oder dringlichen Gesetzgebungsprozess einhalten. Kommissionssprecher Rechsteiner erachtete die Bestimmung als überflüssig und befürchtete überdies, dass sie zu Missverständnissen führen könnte. So gebe es durchaus Massnahmen, von denen man wolle, dass sie der Bundesrat selbständig umsetze, zum Beispiel die Beschaffung von Gesundheitsmaterial. Bundeskanzler Walter Thurnherr erachtete den Zusatz zwar ebenfalls als unnötig, er sei aber auch nicht schädlich, «weil wir nichts anderes vorhaben als das». Mit 24 zu 15 Stimmen nahm die kleine Kammer den Antrag Caroni an und schuf damit eine erste Differenz zum Nationalrat.

Darüber hinaus diskutierte nach dem Nationalrat auch der Ständerat über die Frage, ob die Dachverbände der Sozialpartner und die Verbände der Gemeinden und Städte ausdrücklich ins Gesetz aufgenommen werden sollten. Die Kommissionsmehrheit lehnte diese Änderung durch den Nationalrat ab, eine Minderheit Germann (svp, SH) befürwortete sie. So betonte Germann unter Nennung seiner Interessenbindung als Präsident des Gemeindeverbandes, dass die Massnahmen gerade in den Bereichen der Kinderkrippen, der Unterstützung des öffentlichen Verkehrs oder der Kulturhilfen die Gemeinden durchaus betreffe und dass diese entsprechend auch angehört werden sollten. Mit 23 zu 16 Stimmen folgte der Ständerat jedoch der Kommissionsmehrheit und schuf damit eine weitere Differenz zum Erstrat. Die übrigen Änderungen des Nationalrats, wie die Information der Parlamentsorgane und die Orientierung der Entscheidungen an den vorhandenen Daten, hiess der Ständerat stillschweigend gut. Umstritten war hingegen die Frage, ob temporär die Bundeskanzlei einen Teil der Stimmrechtsbescheinigungen bei den Gemeinden einholen solle, wie der Nationalrat entschieden hatte. Die Kommissionsmehrheit lehnte dies ab. Der Bundeskanzler betonte, dass Initiativen und Referenden nicht nur aufgrund erschwelter Bedingungen nicht zustandekämen, in den letzten zehn Jahren seien 40 Prozent der Initiativen an der Unterschriftensammlung gescheitert. Ziel des bestehenden Gesetzes sei, dass die Referendumskomitees «selber die Verantwortung dafür übernehmen, wie viele Unterschriften sie haben». Ein Einzelantrag Vara (gp, NE) wollte diesbezüglich hingegen dem Nationalrat folgen: Damit könne man der Zivilgesellschaft zeigen, dass man ihre Anliegen anerkenne, zudem sei es die Pflicht der Politikerinnen und Politiker, die demokratischen Rechte auch unter schwierigen Bedingungen zu gewährleisten, betonte die Minderheitensprecherin. Mit 18 zu 17 Stimmen (bei 2 Enthaltungen) teilte der Rat diese Meinung mehrheitlich und folgte diesbezüglich dem Nationalrat.

Besonders umstritten waren im Ständerat, wie bereits im Nationalrat, die **Massnahmen im Kulturbereich**. Hier entschied sich der Ständerat mit 26 zu 14 Stimmen für den Vorschlag der Kommission, insgesamt nur CHF 80 Mio. anstelle der vom Nationalrat festgesetzten und von einer Minderheit Graf (gp, BL) vorgeschlagenen CHF 100 Mio. für Leistungsvereinbarungen der Kantone bereitzustellen.

Bei den **Sportvereinen** schlug die Kommission vor, die vom Nationalrat angenommenen Darlehen ebenfalls zu ermöglichen, jedoch von den Vereinen Sicherheiten im Umfang von 35 Prozent statt 25 Prozent zu verlangen und keine Möglichkeit für Rangrücktritte durch den Bund – also für eine Einwilligung des Bundes, dass seine Forderungen im Falle einer Insolvenz letzte Priorität hätten – vorzusehen. Eine Minderheit Germann wollte in beiden Punkten dem Nationalrat folgen. Für die Klubs seien diese Fragen entscheidend, da eigentlich bereits Sicherheiten von 25 Prozent über ihrer Schmerzgrenze lägen. Wenn der Betrag zudem ohne Rangrücktritte gewährt würde, müsste er als Fremdkapital angerechnet werden, wodurch sich die Klubs womöglich bereits zur Überschuldung anmelden müssten. Stattdessen solle eine Kann-Formulierung geschaffen werden, so dass der Bund immer noch entscheiden könne, ob ein Verein bereits hoffnungslos verloren sei oder nicht. Mit letzterem Kommentar nahm er eine Kritik des Bundeskanzlers auf, der mit Bezug auf die Position des VBS und des BASPO erklärt hatte, dass ein Verein, der keine Sicherheiten im Umfang von 35 Prozent aufbringen könne, auch kein Darlehen erhalten solle. Mit 25 zu 13 Stimmen sprach sich der Ständerat für die tieferen, vom Nationalrat vorgeschlagenen Sicherheiten von 25 Prozent aus, lehnte hingegen die Rangrücktritte mit 19 zu 19 Stimmen bei Stichentscheid durch Präsident Stöckli ab.

Besonders umstritten waren die **Härtefallmassnahmen für Unternehmen**. Kommissionssprecher Rechsteiner betonte, dass der Bundesrat dabei sei, mit dem SECO, der EFV und den Kantonen abzuklären, wie dieser Härtefallfonds aussehen soll. Anstatt jedoch die Ergebnisse dieses Prozesses und den entsprechenden Gesetzesvorschlag in der Wintersession 2020 abzuwarten, habe der Nationalrat die Rechtsgrundlage geschaffen, «bevor das Projekt reif ist». Nun wisse man daher nicht, was die vorgeschlagenen Regelungen kosten würden. Da die Regelung nun aber bereits auf dem Tisch lag, versuchte der Ständerat das Beste daraus zu machen und ergänzte weitere Bestimmungen. So verlangte die Kommissionsmehrheit eine «entsprechende» finanzielle Beteiligung der Kantone, während eine Minderheit I Bischof (cvp, SO) diese Beteiligung auf den Wohnsitzkanton beschränken wollte. Eine Minderheit II Germann wollte eine ähnliche Bestimmung schaffen, wie sie der Nationalrat am Vortrag aufgrund des Einzelantrags Paganini (cvp, SG) angenommen hatte. Entsprechend sei der jetzige Antrag eher eine Ergänzung der nationalrätlichen Bestimmung, quasi ein Absatz 1bis, betonte Carlo Sommaruga, worauf Germann seine Minderheit auf die Streichung der Kann-Bestimmung für die Unterstützung verkürzte. Zusätzlich wollte die Minderheit II Germann ausdrücklich auch A-fonds-perdu-Beiträge ermöglichen. Ein Einzelantrag Ettlín (cvp, OW) wollte schliesslich sicherstellen, dass nur Unternehmen unterstützt würden, die vor Ausbruch der Krise wirtschaftlich gesund waren, und dass es keine doppelte Unterstützung für die Unternehmen durch verschiedene Massnahmen geben würde. Der Ständerat entschied sich hier für eine ausführlichere Regelung zu den Härtefallmassnahmen, nahm alle drei Minderheits- und Einzelanträge an (Antrag Bischof: 31 zu 8 Stimmen bei 1 Enthaltung; Antrag Germann: 23 zu 17 Stimmen; Antrag Ettlín: 38 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung) und löste die dafür nötige Ausgabenbremse ohne Gegenstimmen. Damit war er auch einem Vorschlag von Ratspräsident Stöckli (sp, BE) gefolgt, dem Antrag Ettlín zuzustimmen, damit man diese Frage im Differenzbereinigungsverfahren noch genauer diskutieren könne.

Ähnlich umstritten waren die **Regelungen zum Erwerbserersatz**. Bezüglich der Möglichkeiten auf EO wollte der Ständerat noch einen Schritt weitergehen als der Nationalrat, der diese bereits auf massgebliche Einschränkung der Erwerbstätigkeit ausgedehnt hatte. Der Ständerat wollte aber zusätzlich auch die Kann-Formulierung der entsprechenden Regelung streichen, während eine Minderheit Hegglin (cvp, ZG) den engeren bundesrätlichen Vorschlag befürwortete. Es sei bereits mit der jetzigen Lösung für die Vollzugsstellen schwierig, die Erfüllung der Anspruchsvoraussetzung zu prüfen, betonte er. Bundeskanzler Thurnherr kritisierte einerseits die unklare, aber vermutlich sehr hohen Ausgaben, die für die EO durch die Ausdehnung auf «Hunderttausende mehr» entstünden, und andererseits die unklare Formulierung der Regelung. Äusserst knapp folgte der Ständerat diesbezüglich der Minderheit Hegglin und dem Bundeskanzler und übernahm die Formulierung des Bundesrates mit 20 zu 19 Stimmen. Sehr kritisch zeigte sich der Bundeskanzler auch gegenüber der Idee, die EO auch für Selbständigerwerbende zu öffnen, da es «einfach nicht möglich [sei] zu überprüfen, ob eine selbständigerwerbende Person einen teilweisen Erwerbserersatz erleidet oder nicht». Damit öffne man Missbrauch «Tür und Tor». Die Kommissionsmehrheit wollte den entsprechenden, vom Nationalrat ergänzten Passus streichen, während eine Minderheit Graf diesbezüglich dem Nationalrat folgen wollte. Mit 21 zu 18 Stimmen sprach sich der Rat gegen den Einbezug der Selbständigerwerbenden aus. Stillschweigend lehnte er überdies eine Obergrenze des anzurechnenden Betrags von

CHF 90'000, die Möglichkeit für den Bundesrat, Bestimmungen zu den anspruchsberechtigten Personen erlassen zu können, die Pflicht, den Erwerbsausfall nachzuweisen, und die Festlegung der Auszahlung durch Selbstdeklaration ab. Stattdessen nahm er einen Verweis auf die Regelung zur Erlöschung der Ansprüche und zur Verfügung im ATSG vor. Äusserst knapp lehnte die kleine Kammer mit 19 zu 19 Stimmen und Stichentscheid des Präsidenten auch die Verlängerung der Nutzung der Arbeitgeberreserven durch die Arbeitgeber ab, nachdem ein Einzelantrag Gmür-Schönenberger (cvp, LU) diese entgegen dem Antrag der Kommissionmehrheit aufrechterhalten wollte. Andrea Gmür-Schönenberger hatte argumentiert, dass dadurch den Arbeitgebenden geholfen werden könne, ohne dass jemand belastet würde.

In Zusammenhang mit der Regelung zur EO standen gemäss dem Kommissionssprecher die **Entschädigungen für Lohnzahlungen von Unternehmen an ihre Mitarbeitenden** im Zuge von Covid-19-Massnahmen des Bundes. Der Nationalrat hatte sich für eine solche Entschädigung entschieden und eine Minderheit Carobbio Guscetti (sp, TI) wollte diesem Beispiel folgen, die SGK-SR-Mehrheit empfahl hingegen deren Ablehnung. Da es sich bei einer vom Bund verhängten Quarantäne in der Praxis um ein Arbeitsverbot handle, müsse der Bund die Unternehmen für die anfallenden Lohnkosten entschädigen, betonte Marina Carobbio Guscetti. Kommissionssprecher Rechsteiner entgegnete, dass für gefährdete Personen nicht in erster Linie eine Quarantäne, sondern Massnahmen, welche eine Weiterarbeit der Betroffenen erlaube (wie zum Beispiel Homeoffice), angeordnet würden. Durch die vorgeschlagene Regelung hätten die Arbeitgebenden jedoch einen Anreiz, die Mitarbeitenden an der Arbeit zu hindern, anstatt sie dabei zu schützen. Mit 24 zu 13 Stimmen lehnte der Rat den Minderheitsantrag ab.

Bei den **Massnahmen zur ALV** lehnte die Kommission die Ausdehnung der EO auf Personen auf Abruf, in Arbeitsverhältnissen auf Dauer, in Lehrverhältnissen sowie im Dienste von Temporärfirmen ab, wie sie der Nationalrat zuvor hinzugefügt hatte. In einem Einzelantrag machte sich Marina Carobbio Guscetti dafür stark, diese Ausdehnung beizubehalten, um diese Personen, in «prekären Arbeitsverhältnissen» zu unterstützen. Bundeskanzler Thurnherr argumentierte einerseits, dass Temporärarbeit sehr missbrauchsanfällig sei, und befürchtete andererseits, dass diese Arbeitsverhältnisse durch eine solche Besserstellung noch gefördert würden. Mit 26 zu 13 Stimmen folgte der Rat den Ausführungen des Bundeskanzlers und dem Antrag der Kommission. Auch zwei Minderheitsanträge Graf, die Vorschläge aus dem Erstrat aufnahmen, waren nicht erfolgreich: Mit 25 zu 14 Stimmen lehnte der Ständerat einen höheren Lohnersatz bei tiefen Löhnen (entsprechend dem Minderheitsantrag Maillard (sp, VD) im Nationalrat) ab, mit 25 zu 14 Stimmen (bei 1 Enthaltung) sprach er sich gegen die finanzielle Unterstützung von familienergänzenden Institutionen (gemäss den Anträgen Feri (sp, AG) und Weichelt-Picard (al, ZG) im Nationalrat) aus.

Die übrigen Massnahmen waren deutlich weniger umstritten. Bei den Massnahmen im Bereich der **Gesundheitsversorgung** schlug Jakob Stark (svp, TG) in einem Einzelantrag vor, den Personen, die sich vor einem durch diesen Artikel ausgelösten Impfpflicht und der Zulassung von ausserordentlich zugelassenen Impfungen fürchteten, entgegenzukommen und ihren Bedenken Rechnung zu tragen, indem man ausdrücklich festhalten sollte, dass im Ausnahmeverfahren zugelassene Impfstoffe nicht dem Impfpflicht gemäss Epidemiengesetz (Art. 6, Absatz 2 Buchstabe d) unterliegen sollen. Damit könnte die Akzeptanz des Gesetzes erhöht werden, betonte er. Von diesem Vorschlag zeigte sich Kommissionssprecher Rechsteiner gar nicht überzeugt. Die Annahme dieses Antrags wäre ein «Eigengoal erster Güte», betonte er. Das Covid-19-Gesetz habe «null und nichts» mit Impfen zu tun, es gehe lediglich um die vereinfachte Zulassung von Arzneimitteln, nicht von Impfstoffen. Bundeskanzler Thurnherr betonte zudem, dass es beim Impfpflicht gemäss Epidemiengesetz ausschliesslich um Personen mit Betreuungsfunktionen gehe. Zudem sei eine vereinfachte Zulassung von Impfstoffen aufgrund der Konzeption des Heilmittelgesetzes nicht möglich, wie ihm das BAG versichert habe. Mit 33 zu 6 Stimmen lehnte der Ständerat den Antrag Stark in der Folge ab. Ständerat Minder beantragte überdies, die Möglichkeit des Bundesrates zur Direktvermarktung von wichtigen medizinischen Gütern aus dem Gesetz zu streichen. Dass während der Corona-Krise zu wenig medizinische Güter wie Desinfektionsmittel vorhanden gewesen seien, heisse nicht, dass der Staat für deren Vermarktung zuständig sein und damit die freie Privatwirtschaft konkurrenzieren solle, kritisierte er. Der Bundeskanzler betonte jedoch, dass es hier lediglich darum gehe, dass der Bund, wenn er wie im Frühling Güter beschaffen müsse, diese bei der Rückkehr zur normalen Lage

auch dann an die Verbraucher im Gesundheitswesen oder die Kantone abgeben könne, wenn er dafür Marktpreise gezahlt hatte. Es würden aber keine medizinischen Güter direkt an die Endkunden verkauft. Mit 33 zu 6 Stimmen lehnte der Ständerat den Antrag Minder ab.

Dann wollte die SGK-SR die Möglichkeit des Bundesrates, medizinische Tätigkeiten einzuschränken oder zu verbieten, nur auf Fälle beschränken, die nicht dringend sind und deren Aufschub keine Konsequenzen für die Gesundheit der Patientinnen und Patienten mit sich bringen. Diesen Punkt wolle man einfach explizit im Gesetz ausführen, betonte Kommissionssprecher Rechsteiner. Der Bundeskanzler zeigte sich von der Formulierung nicht begeistert: Entweder gebe es «keine nicht dringlichen Eingriffe, deren Nichtausführung schädliche Konsequenzen beim Patienten nach sich» zögen, weil sie sonst ja dringlich wären, oder alle möglichen Konsequenzen einer Nichtbehandlung würden einen sofortigen Eingriff nötig machen. Mit 31 zu 1 Stimme (bei 1 Enthaltung) sprach sich der Ständerat dennoch für die Präzisierung aus. Alle übrigen Änderungen des Nationalrats hiess der Ständerat stillschweigend gut.

In der **Ausländer- und Asylpolitik** wurden einige im Nationalrat abgelehnte Forderungen wieder aufs Tapet gebracht. So schlug die Kommission entsprechend dem Minderheitsantrag Crottaz (sp, VD) im Nationalrat vor, die Fristerstreckung auf weitere Bereiche auszudehnen, was der Rat stillschweigend annahm. Ohne Diskussion sprach sich der Rat auch für die vom Nationalrat geschaffene Ausnahme für Familiennachzug und Konkubinate aus. Eine Minderheit Sommaruga wollte zudem mit einer sehr offenen Formulierung festhalten, dass der Bundesrat bei Grenzschiessung die Reisefreiheit der Grenzgängerinnen und Grenzgänger sowie der Einwohnerinnen und Einwohner des Grenzgebiets «bestmöglich» gewährleistet. Damit wolle er der im Frühjahr aufgetretenen Problematik Rechnung tragen, als viele Personen Probleme bekamen, zum Beispiel weil sie auf der anderen Seite der Grenze arbeiteten, zur Schule gingen oder Familienmitglieder besuchen wollten. Dem pflichteten Maya Graf und Charles Juillard (csp, JU) als weitere Vertretende von Grenzregionen bei, während Marco Chiesa aus gegenteiliger Perspektive des Tessins vertrat: Im Tessin sei man vielmehr hilflos gewesen, weil die Grenzen nicht hatten geschlossen werden können. Mit 28 zu 10 Stimmen (bei 1 Enthaltung) stimmte der Rat dem Antrag Sommaruga zu.

Bei den **insolvenzrechtlichen Massnahmen** schlug die Kommission vor, dass der Bundesrat neben dem Nachlassvertrag und der Stundung auch bei der Anzeigepflicht bei Kapitalverlust und Überschuldung vom Gesetz abweichende Regeln erlassen können soll. Der Bundeskanzler sprach sich im Namen des Bundesrates aufgrund des Gläubigerschutzes gegen diesen Antrag, der mit einer Motion Ettlín (Mo. 20.3418) übereinstimme, aus. Der Gläubigerschutz sei mit der entsprechenden Sofortmassnahme eingeschränkt worden, nun könne man diese Massnahme aber nicht beliebig lange fortsetzen. Auch in der Vernehmlassung seien entsprechende Bedenken geäussert worden. Mit 31 zu 5 Stimmen nahm der Ständerat den Vorschlag dennoch an. Stattdessen strich der Ständerat auf Antrag der Kommission stillschweigend die vom Nationalrat geschaffene Möglichkeit, die Haftung von Transporteuren für die Zoltschuld bei Konkursen der Empfänger oder Importeure wegen Covid-19 zu streichen.

Zum Abschluss der Debatte behandelte der Rat noch einen Einzelantrag Stark, der das Covid-19-Gesetz nur bis Ende September 2021, statt wie vom Bundesrat vorgeschlagen bis Ende Dezember 2021 laufen lassen wollte. Da die Covid-19-Krise im Sommer 2021 mit grosser Wahrscheinlichkeit vorbei sein werde, solle das Gesetz nicht noch bis Ende Jahr gültig bleiben, argumentierte Jakob Stark. Durch die verkürzte Gültigkeit sende man der Schweizer Bevölkerung ein positives Signal, dass man das Notrecht zeitlich möglichst begrenzt halten wolle. Mit 30 zu 8 Stimmen folgte der Ständerat jedoch der Kommissionsmehrheit und beliess die Frist bei Ende 2021.

Mit 33 zu 1 Stimme (bei 4 Enthaltungen) sprach sich schliesslich die überwiegende Mehrheit des Ständerats für das Covid-19-Gesetz aus. Die ablehnende Stimme stammte von Thomas Minder (parteilos, SH) und die Enthaltungen von Mitgliedern SVP und einem Mitglied der CVP.<sup>20</sup>

## Soziale Gruppen

### Migrationspolitik

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 26.04.2017  
SOPHIE GUIGNARD

Un comité hétéroclite, chapeauté par le constitutionnaliste Andreas Auer, financé entre autres par le milliardaire Hansjörg Wyss et l'avocat d'affaires et professeur Peter Nobel, comptant parmi ses membres l'ancienne présidente de la Confédération Micheline Calmy-Rey, l'auteur marxiste Beat Ringger, l'ancien président du Tribunal fédéral Giuseppe Nays, l'artiste Pipilotti Rist, le clown Dimitri, des chefs et cheffes d'entreprises, médecins, étudiantes et étudiants, la Fédération des entreprises romandes et le syndicat des services publics, a réuni en octobre 2015 plus de 100'000 signatures. Une organisation de récolte qualifiée par beaucoup comme professionnelle, qui a pour but de proposer une issue au vote sur l'initiative "contre l'immigration de masse". Cette nouvelle initiative a été baptisée RASA, pour Raus Aus der Sackgasse, Sortons de l'impasse ou Fuori dal vicolo cieco.

L'initiative exige d'abroger les art. 121a et 197, ch. 11 de la Constitution, pour revenir à la situation telle qu'elle était avant la votation du 9 février 2014. Selon le comité de **RASA**, l'initiative permettrait de sauvegarder les accords bilatéraux avec l'UE, qui pourraient être menacés par la mise en œuvre du vote du 9 février. Le Conseil fédéral a édité le 26 avril 2017 un message recommandant le rejet de l'initiative, sans formuler de contre-projet. Selon le gouvernement, l'initiative RASA aurait pour conséquence d'annuler le mandat de gestion de l'immigration et d'instauration d'une préférence nationale, que visait l'initiative "contre l'immigration de masse". De plus, la mise en œuvre comme décidée par le Parlement en décembre 2016 permet déjà de préserver les bilatérales et tout particulièrement l'ALCP. La procédure de consultation de deux contre-projets alternatifs a montré qu'aucun ne remportait de succès; pour cette raison, le CF y a renoncé.

Premier conseil à se prononcer, le National a été le théâtre d'un débat de plus de cinq heures. La question de la démocratie y a été centrale, pour l'UDC comme pour les socialistes, il n'est pas acceptable de revenir sur une décision populaire, respectivement sur le travail du Parlement. C'était l'argument principal du groupe agrarien, qui a profité du débat pour redire son mécontentement quant à la loi d'application de l'initiative de 2014. Le parti socialiste s'est lui retrouvé face à un dilemme, dire non à l'initiative, c'est refuser de refuser un article de loi que ses membres dénoncent fondamentalement. Dès lors, l'abstention est le seul recours. Pour le PLR et le PDC, suite à la loi d'application, il n'y a plus d'impasse, et donc pas de raison de voter pour l'initiative. C'est ainsi que RASA a été refusée par 125 voix contre 17, avec 50 abstentions. Les 17 voix pour proviennent du groupe Vert'libéral, d'une partie du PBD et de quelques rose-verts. Trois contre-projets ont été proposés: l'UDC souhaitait une annulation des accords de libre-circulation sous un an et l'interdiction de conclure ou de modifier un traité international allant à l'encontre de l'article sur la gestion de l'immigration. Au contraire, le groupe rose-vert souhaitait un article de loi spécifiant que la Suisse doit gérer son immigration dans le cadre de ses obligations internationales. Le PBD et le PVL, eux, voulaient avant tout que la Confédération prenne en compte les intérêts globaux du pays, sans préciser de quelconques mesures d'accompagnement ou outils pour privilégier la main-d'œuvre indigène. Ces trois contre-projets ont été balayés.

Aux Etats, l'avis majoritaire était que l'initiative RASA était irréaliste et ajoutait de la confusion à un débat déjà complexe. L'un des seuls à la défendre, le Vert Robert Cramer (pes, GE) a tenu à attirer l'attention de ses collègues sur les dangers de s'habituer au non-respect de la Charte fondamentale en ne s'opposant pas aux décisions qui la mettent en danger. Sans succès, puisque 34 voix contre 6 ont rejeté l'initiative. Une minorité Caroni (plr, AG) a proposé un contre-projet, qui annulait la renégociation des traités contraires à la gestion de l'immigration, lui préférant la consigne de garder cette gestion en tête lors de la négociation de traités futurs. De nouveau, la chambre des cantons a exprimé un refus, par 29 voix contre 14.

Moins d'une semaine après ce débat, le 13 décembre 2017, le comité d'initiative a annoncé par communiqué son retrait.<sup>21</sup>

1) BBl, 2016, S. 6115 ff.; AZ, Blick, CdT, Lib, NZZ, SGT, TA, TG, 4.6.16; Blick, TA, 8.6.16; LZ, SGT, 11.6.16

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

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

4) Bericht BJ vom 6.3.20; Medienmitteilung BR vom 6.3.20; AZ, CdT, TA, 7.3.20

5) AB SR, 2020, S. 420 ff.; CdT, TA, 10.6.20

6) AB SR, 2019, S. 676 ff.; Blick, 13.9.19

7) 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

8) AB NR, 2020, S. 2313 ff.; AB NR, 2020, S. 2583 f.; AB NR, 2020, S. 2727; AB SR, 2020, S. 1116 f.; AB SR, 2020, S. 1300 f.; AB SR, 2020, S. 1437; BBl, 2020, S. 9923 ff.

- 9) AB NR, 2017, S. 1027 ff.; AB NR, 2017, S. 438 ff.; AB SR, 2017, S. 329 f.; AB SR, 2017, S. 498 f.; BBl, 2017, S. 4425 ff.
- 10) AB SR, 2020, S. 456 ff.
- 11) Erläuternder Bericht zum Bundesgesetz über das Gesichtshüllungsverbot; Medienmitteilung BR vom 27.6.18; Blick, CdT, LT, Lib, NZZ, TG, 28.6.18
- 12) AB NR, 2020, S. 377 ff.; AB SR, 2020, S. 176 ff.; AZ, 4.5.20; AZ, CdT, TG, 5.5.20
- 13) BBl, 2020, S. 1243 ff.; SoZ, 5.5.19; NZZ, 16.1.20
- 14) AB SR, 2020, S. 676 ff.
- 15) AB SR, 2020, S. 296 ff.; BBl, 2020, S. 2885ff.
- 16) BO CE, 2018, pp.995; Communiqué de presse CAJ-CE du 07.11.2018; LT, 12.11.18; NZZ, 15.11.18; AZ, SGT, 11.12.18; NZZ, 12.12.18
- 17) BO CE, 2019, pp.964 s.; Communiqué de presse CAJ-CE du 14.08.2019; Rapport CAJ-CE du 03.09.2019; LT, Lib, NZZ, TA, 27.9.19
- 18) AB SR, 2019, S. 704 ff.; Medienmitteilung WAK-SR vom 30.8.19
- 19) Abstimmungsmonitor FÖG vom 23.9.20; Bericht zur Abstimmungsumfrage vom 16.9.20; Blick Online, 4.8.20; Medienmitteilung BR vom 18.3.20; Medienmitteilung Tamedia vom 13.8.20; Medienmitteilung Tamedia vom 2.9.20; SRG-Umfrage vom 14.9.20; SRG-Umfrage vom 27.9.20; NZZ, 16.6.20; So-Bli, 28.6.20; NZZ, TG, 4.7.20; SGT, 9.7.20; AZ, 16.7.20; NZZ, 12.8.20; TA, 14.8.20; NZZ, ZGZ, 19.8.20; Lib, TA, 21.8.20; NZZ, 22.8., 24.8.20; TA, 25.8.20; WOZ, 27.8.20; TG, 29.8.20; AZ, LT, Lib, NF, 31.8.20; NZZ, 3.9.20; AZ, CdT, LT, 4.9.20; LT, TA, 9.9.20; CdT, TZ, 10.9.20; CdT, 11.9.20; QJ, 12.9.20; TA, 15.9.20; AZ, Blick, 18.9.20; So-Bli, 20.9.20; Blick, 21.9., 22.9.20; WOZ, WW, 24.9.20; Blick, CdT, LT, NF, NZZ, SZ, TA, TZ, 28.9.20; NZZ, 29.9.20; WOZ, 1.10.20
- 20) AB SR, 2020, S. 755 ff.; AB SR, 2020, S. 761 ff.
- 21) AZ, LT, Lib, NZZ, 28.10.15; LMD, 2.1.17; Blick, 6.1.17; Lib, 7.1.17; BaZ, 14.1.17; SoZ, 15.1.17; Lib, 16.1.17; ZGZ, 19.1.17; NZZ, 25.1.17; BaZ, NZZ, 2.2.17; LT, 7.2.17; NZZ, 8.2.17; LT, 9.2.17