

# Sélection d'article sur la politique suisse

|                   |  |
|-------------------|--|
| Requête           | <b>23.04.2024</b>                            |
| Thème             | <b>Ordre juridique</b>                       |
| Mot-clés          | <b>Sans restriction</b>                      |
| Acteurs           | <b>Parti démocrate-chrétien (PDC; -2020)</b> |
| Type de processus | <b>Sans restriction</b>                      |
| Date              | <b>01.01.1990 - 01.01.2020</b>               |

# Imprimer

## Éditeur

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

## Contributions de

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

## Citations préféré

Ackermann, Nadja; Bühlmann, Marc; Frick, Karin; Hirter, Hans 2024. *Sélection d'article sur la politique suisse: Ordre juridique, Parti démocrate-chrétien (PDC; ~2020), 1990 - 2019*. Bern: Année Politique Suisse, Institut de science politique, Université de Berne. [www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), téléchargé le 23.04.2024.

# Sommaire

|                                       |    |
|---------------------------------------|----|
| <b>Chronique générale</b>             | 1  |
| <b>Eléments du système politique</b>  | 1  |
| Ordre juridique                       | 1  |
| Droit de cité                         | 1  |
| Sécurité extérieure                   | 4  |
| Droit pénal                           | 5  |
| Droit privé                           | 8  |
| Droit de vote et d'éligibilité        | 9  |
| Protection des données et statistique | 9  |
| Droits fondamentaux                   | 12 |
| Ordre public                          | 14 |
| Sécurité intérieure                   | 15 |
| Criminalité                           | 23 |

## Abréviations

|                      |   |
|----------------------|---|
| <b>EJPD</b>          | Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  |
| <b>VBS</b>           | Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport   |
| <b>UNO</b>           | Organisation der Vereinten Nationen   |
| <b>NDG</b>           | Nachrichtendienstgesetz   |
| <b>AUNS</b>          | Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz  |
| <b>ETH</b>           | Eidgenössische Technische Hochschule  |
| <b>SPK-NR</b>        | Staatspolitische Kommission des Nationalrats  |
| <b>RK-NR</b>         | Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats  |
| <b>EU</b>            | Europäische Union   |
| <b>EDÖB</b>          | Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter  |
| <b>GPDeI</b>         | Geschäftsprüfungsdelegation   |
| <b>SVSP</b>          | Schweizerische Vereinigung Städtischer Polizeikommandanten  |
| <b>RK MZF</b>        | Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr  |
| <b>KKPKS</b>         | Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten  |
| <b>EKF</b>           | Eidgenössische Kommission für Frauenfragen  |
| <b>KMU</b>           | Kleine und mittlere Unternehmen   |
| <b>FMH</b>           | Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte  |
| <b>SGB</b>           | Schweizerischer Gewerkschaftsbund   |
| <b>StGB</b>          | Schweizerisches Strafgesetzbuch   |
| <b>BV</b>            | Bundesverfassung  |
| <b>WAK-NR</b>        | Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats  |
| <b>SGV</b>           | Schweizerischer Gewerbeverband  |
| <b>KdK</b>           | Konferenz der Kantonsregierungen  |
| <b>SEK</b>           | Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund   |
| <b>GSoA</b>          | Gruppe für eine Schweiz ohne Armee  |
| <b>SHIV</b>          | Economiesuisse (ehem. Schweizerischer Handels- und Industrie-Verein)  |
| <b>SBV</b>           | Schweizerischer Bauernverband   |
| <b>SAV</b>           | Schweizerischer Arbeitgeberverband  |
| <b>DSG</b>           | Bundesgesetz über den Datenschutz   |
| <b>FRC</b>           | Fédération romande des consommateurs (Konsumentenschutz der Romandie)   |
| <b>EKR</b>           | Eidgenössische Kommission gegen Rassismus   |
| <b>SSV</b>           | Schweizerischer Städteverband   |
| <b>AGVS</b>          | Auto Gewerbe Verband Schweiz  |
| <b>VSV</b>           | Verband des Schweizerischen Versandhandels  |
| <b>FER</b>           | Fédération des Entreprises Romandes   |
| <b>KESB</b>          | Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde  |
| <b>NDB</b>           | Nachrichtendienst des Bundes<br><br>(bis 2010: Strategischer Nachrichtendienst und Dienst für Analyse und Prävention) |
| <b>SSV</b>           | Schweizer Schiesssportverband   |
| <b>SBV</b>           | Schweizerischer Büchsenmacher- und Waffenfachhändlerverband   |
| <b>WG</b>            | Waffengesetz  |
| <b>SOG</b>           | Schweizerische Offiziersgesellschaft  |
| <b>IGS</b>           | Interessengemeinschaft Schiessen Schweiz  |
| <b>Fedpol</b>        | Bundesamt für Polizei   |
| <b>SKG</b>           | Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten  |
| <b>SBLV</b>          | Schweizerischer Bäuerinnen- und Landfrauenverband   |
| <b>Interpol IKPO</b> | Internationale kriminalpolizeiliche Organisation  |
| <b>KSSD</b>          | Konferenz der Städtischen Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren  |
| <b>KKJPD</b>         | Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren   |
| <b>EuGH</b>          | Gerichtshof der Europäischen Union  |
| <hr/>                |   |
| <b>DFJP</b>          | Département fédéral de justice et police  |
| <b>DDPS</b>          | Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports                                    |

|                      |   |
|----------------------|---|
| <b>ONU</b>           | Organisation des Nations unies  |
| <b>LRens</b>         | Loi sur le renseignement  |
| <b>ASIN</b>          | Action pour une Suisse Indépendante et Neutre   |
| <b>EPF</b>           | École polytechnique fédérale  |
| <b>CIP-CN</b>        | Commission des institutions politiques du Conseil national  |
| <b>CAJ-CN</b>        | Commission des affaires juridiques du Conseil national  |
| <b>UE</b>            | Union européenne  |
| <b>PFPDT</b>         | Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence                                      |
| <b>DéICDG</b>        | Délégation des Commissions de gestion   |
| <b>SCPVS</b>         | Société des chefs de police des villes suisses  |
| <b>CG MPS</b>        | Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers   |
| <b>CCPCS</b>         | Conférence des commandants des polices cantonales   |
| <b>CFQF</b>          | Commission fédérale pour les questions féminines  |
| <b>PME</b>           | petites et moyennes entreprises   |
| <b>FMH</b>           | Fédération des médecins suisses   |
| <b>USS</b>           | Union syndicale suisse  |
| <b>CP</b>            | Code pénal suisse   |
| <b>Cst</b>           | Constitution fédérale   |
| <b>CER-CN</b>        | Commission de l'économie et des redevances du Conseil national  |
| <b>USAM</b>          | Union suisse des arts et métiers  |
| <b>CdC</b>           | Conférence des gouvernements cantonaux  |
| <b>FEPS</b>          | Fédération des Églises protestantes de Suisse   |
| <b>GSsA</b>          | Groupe pour une Suisse sans Armée   |
| <b>USCI</b>          | Economiesuisse (ancienne Union suisse du commerce et de l'industrie)                                  |
| <b>USP</b>           | Union Suisse des Paysans  |
| <b>UPS</b>           | Union Patronale Suisse  |
| <b>LPD</b>           | Loi fédérale sur la protection des données  |
| <b>FRC</b>           | Fédération romande des consommateurs  |
| <b>CFR</b>           | Commission fédérale contre le racisme   |
| <b>UVS</b>           | Union des Villes Suisses  |
| <b>UPSA</b>          | Union professionnelle suisse de l'automobile  |
| <b>ASVAD</b>         | Association Suisse de Vente à Distance  |
| <b>FER</b>           | Fédération des Entreprises Romandes   |
| <b>APEA</b>          | Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte   |
| <b>SRC</b>           | Service de renseignement de la Confédération  |
|                      | (à 2010: Service de renseignement stratégique et Service d'analyse et de prévention)                  |
| <b>FST</b>           | Fédération sportive suisse de tir   |
| <b>ASA</b>           | Association suisse des armuriers et négociants d'armes spécialisés                                    |
| <b>LArm</b>          | Loi sur les armes   |
| <b>SSO</b>           | Société Suisse des Officiers  |
| <b>CIT</b>           | Communauté d'intérêt du tir suisse  |
| <b>Fedpol</b>        | Office fédéral de la police   |
| <b>CSDE</b>          | Conférence suisse des délégué-e-s à l'égalité   |
| <b>USPF</b>          | Union suisse des paysannes et des femmes rurales  |
| <b>Interpol OIPC</b> | Organisation Internationale de Police Criminelle  |
| <b>CDSVS</b>         | Conférence des directrices et directeurs de la sécurité des villes suisses                            |
| <b>CCDJP</b>         | Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police              |
| <b>CJUE</b>          | Cour de justice de l'Union européenne (anciennement Cour de justice des Communautés européennes CJCE) |

# Chronique générale

## Eléments du système politique

### Ordre juridique

#### Droit de cité

#### INITIATIVE POPULAIRE

DATE: 05.10.2007  
HANS HIRTER

Als Erstrat befasste sich der Nationalrat mit der von der SVP eingereichten **Volksinitiative zur Einbürgerungspolitik** („für demokratische Einbürgerungen“). Seine Staatsrechtliche Kommission beantragte mit 13 zu 12 Stimmen im Gegensatz zum Bundesrat, die Initiative zur Annahme zu empfehlen. Hauptargument dieser aus der geschlossenen SVP und einigen FDP- und CVP-Kommissionsmitgliedern gebildeten Mehrheit war, dass man trotz des Bundesgerichtsurteils von 2003 die Einbürgerung weiterhin als rein politischen Akt ohne Rekursmöglichkeit betrachte. Da die Initiative unter anderem genau dies in die Verfassung schreiben will, sei sie zu unterstützen. Eine von den Grünen unterstützte Kommissionsminderheit beantragte, die Initiative für ungültig zu erklären, da sie nicht umsetzbar sei. Da sowohl die Bundesverfassung als auch das Völkerrecht eine Rechtsweggarantie und zudem auch ein Diskriminierungsverbot vorschreiben, könne sie – ähnlich wie die Initiative für eine lebenslange Verwahrung – nicht im Sinn der Initianten umgesetzt werden. Diesen Antrag auf Ungültigkeit lehnte der Nationalrat nach einer sehr langen Debatte mit 132 zu 49 Stimmen ab. Fast ebenso deutlich distanzierte sich der Rat aber auch vom Antrag seiner Kommissionsmehrheit: Er empfahl mit 117 zu 63 Stimmen die Initiative zur Ablehnung. Neben der fast geschlossenen SVP (Ausnahme Gadiant, GR) sprachen sich nur sechs Freisinnige und vier Christlichdemokraten für die Initiative aus. Im Ständerat betonte Escher (cvp, VS) den antiföderalistischen Charakter der Initiative, die sich in die Organisationsrechte der Kantone einmische, einen Bereich, in welchem der Bund bisher über keine verfassungsmässigen Kompetenzen verfüge. Die kleine Kammer lehnte die Initiative in der Schlussabstimmung mit 34 zu 7 Stimmen bei 2 Enthaltungen ab.

#### OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL

DATE: 22.03.2010  
MARC BÜHLMANN

Im Berichtsjahr liefen zwei Vernehmlassungen zu **Gesetzesrevisionen im Bereich der Einbürgerungsbestimmungen**. Der Vorschlag der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats sieht vor, Ausländern der dritten Generation auf eigenen Antrag oder auf Antrag ihrer Eltern das Bürgerrecht ohne weitere Hürden zu verleihen. Der umfassendere Reformvorschlag des Bundesrats zielt auf eine Angleichung der kantonalen Einbürgerungsverfahren ab. Er fordert unter anderem eine Verkürzung der Aufenthaltsdauer sowie das Vorhandensein einer Niederlassungsbewilligung (Kategorie C) als Bedingung für eine Einbürgerung. In der Vernehmlassung zeigten sich die klassischen Gräben der Einbürgerungsdiskussion. Die SVP wehrte sich gegen die „quasi automatische Einbürgerung“ der dritten Generation und, zusammen mit der FDP, gegen eine Verkürzung der Aufenthaltsdauer. Sie forderte im Gegenzug weitere Verschärfungen wie die Bereitschaft, Militärdienst zu leisten oder Kenntnisse der Schweizer Geschichte. Die CVP, die SP und die Grünen äusserten sich grösstenteils positiv zu den Vorschlägen. Allerdings kritisierte Links-Grün die C-Ausweis-Bedingung. Das UNO-Flüchtlingshochkommissariat liess sich ebenfalls vernehmen und kritisierte, dass der Aufenthalt im Asylstatus nicht an die Aufenthaltsdauer angerechnet wird.<sup>1</sup>

#### DÉBAT PUBLIC

DATE: 25.02.2011  
NADJA ACKERMANN

Eine aktive **Einbürgerungspolitik** wurde von Swiss-Re-Präsident Walter Kienholz gefordert. Während die Wirtschaft seine Vorschläge positiv aufnahm, forderten Vertreter von SVP, FDP und CVP eine Verschärfung der Regeln. So arbeitet etwa SVP-Nationalrat Walter Wobmann an einer Volksinitiative, die eine Einbürgerung auf Probe vorsieht, d.h. Eingebürgerten soll das Bürgerrecht wieder entzogen werden, wenn sie in der Probezeit straffällig werden. Für den Bundesrat wäre eine solche Regelung völkerrechtswidrig. Zudem gilt bereits seit dem 1.3.2011 eine schärfere Bestimmung, wonach aufgrund falscher Angaben bei der Einbürgerung neu nach acht statt fünf Jahren das Bürgerrecht wieder entzogen werden kann.<sup>2</sup>

**MOTION**  
DATE: 28.09.2011  
NADJA ACKERMANN

2010 hatte die Nationalratsfraktion von CVP, EVP und GLP die Einführung einer **Einbürgerungscharta** gefordert. Demnach sollen einbürgerungswillige Personen eine Charta unterzeichnen, in der sie bekunden, die Werte der Verfassung wie Rechtsstaat, Demokratie oder Grundrechte zu respektieren. Bei einer Nichteinhaltung der Charta kann die Einbürgerung nochmals überprüft werden. Diese Motion wurde vom Nationalrat in der Herbstsession 2011 mit 97 zu 89 Stimmen angenommen.<sup>3</sup>

**MOTION**  
DATE: 05.03.2012  
NADJA ACKERMANN

Im Jahr 2011 nahm der Nationalrat eine Motion der CVP/EVP/glp-Fraktion betreffend der Einführung einer **Einbürgerungscharta** entgegen dem Ablehnungsantrag des Bundesrates an. Der Ständerat hingegen lehnte die Motion im Frühjahr 2012 auf Antrag seiner Kommission aus zwei Gründen ab: Erstens bilde der Entwurf der Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes bereits eine gesetzliche Grundlage für eine solche Charta und zweitens verstiesse die Möglichkeit der Aberkennung des Bürgerrechts gegen die in der Verfassung geforderte Gleichbehandlung.<sup>4</sup>

**INITIATIVE PARLEMENTAIRE**  
DATE: 12.02.2017  
KARIN FRICK

Mit 60,4 Prozent Ja- gegenüber 39,6 Prozent Nein-Stimmen nahm das Schweizer Stimmvolk am 12. Februar 2017 die **erleichterte Einbürgerung von Personen der dritten Ausländergeneration** deutlich an. Die Stimmbeteiligung lag schweizweit bei 46,8 Prozent und schwankte zwischen 39 Prozent im Kanton Uri und rund 66 Prozent in Schaffhausen. Eher überraschend war das ebenfalls deutliche Ständemehr: 17 von 23 Ständen stimmten der Vorlage zu. Die auf frühere Abstimmungsergebnisse zur erleichterten Einbürgerung zurückgehenden Befürchtungen der Befürworter, am Ständemehr zu scheitern, wurden damit klar widerlegt. In den im Vorfeld des Urnengangs noch als „Swing States“ bezeichneten Kantonen resultierte überall ein Ja. Verglichen mit der Abstimmung von 1994, als das Anliegen am Ständemehr gescheitert war, wechselten somit die acht Kantone Luzern, Nidwalden, Solothurn, Aargau, Schaffhausen, Appenzell-Ausser rhoden, Tessin und Wallis auf die Befürworterseite, wobei es in Nidwalden, Appenzell-Ausser rhoden und Tessin ein enges Rennen war (NW 50,4%, AR 50,9%, TI 50,2% Ja-Stimmen). Die knappste Entscheidung überhaupt fiel im Kanton Thurgau, wo lediglich 24 Stimmen für die ablehnende Standesstimme ausschlaggebend waren. Ein ebenfalls hauchdünnes Nein resultierte in Glarus und St. Gallen mit Nein-Stimmenanteilen von 50,4 Prozent bzw. 50,2 Prozent. Demgegenüber stiess die Vorlage in sämtlichen Westschweizer Kantonen auf überdurchschnittlich hohe Zustimmung. Am deutlichsten stimmte der in Ausländerfragen ohnehin sehr offen eingestellte Kanton Neuenburg mit einem Ja-Stimmenanteil von 75,1 Prozent zu. Die höchste Ablehnung hingegen erfuhr die Vorlage in Appenzell-Innerrhoden, dessen Stimmbevölkerung zu 56,4 Prozent ein Nein einlegte. Augenfällig ist bei den Ergebnissen zudem das Gefälle zwischen Stadt und Land; so stimmte die Stadt Zürich zu 76 Prozent Ja (Kanton ZH: 63,2%) und die Stadt St. Gallen zu 65 Prozent (Kanton SG: 49,8%).

Bundesrätin Simonetta Sommaruga liess nach dem Urnengang verlauten, die Regierung nehme das Ergebnis „mit grosser Genugtuung“ zur Kenntnis und es stimme zuversichtlich „für weitere, ebenso umstrittene Vorlagen“. Darüber hinaus ermunterte sie junge Ausländerinnen und Ausländer der dritten Generation, nun „die Chance zu nutzen und ihre Heimat mitzugestalten“, und fügte an, die Erleichterung der Einbürgerung sollte voraussichtlich spätestens in einem Jahr in Kraft treten. Freude über den Entscheid herrschte auch beim SGB und bei der Operation Libero. Während Ersterer von einer überfälligen Reform sprach und ankündigte, nun auch die Anforderungen für andere einbürgerungswillige senken zu wollen, sah Letztere in dieser Abstimmung einen „ersten, wichtigen Schritt zu einem liberalen Bürgerrecht“. Daran müsse man jetzt anknüpfen und beispielsweise auch die erforderliche Aufenthaltsdauer senken oder die Mindestwohnsitzfristen in den Gemeinden abschaffen. Wenig erfreut zeigte sich die SVP, die nach der Durchsetzungsinitiative und dem Asylgesetz mit dieser Abstimmung die dritte Niederlage in der Ausländerpolitik innerhalb eines Jahres hinnehmen musste. Als Kopf des Gegenkomitees und Initiator der umstrittenen Plakate machte Andreas Glarner (svp, AG) besonders die bereits eingebürgerten für das Resultat verantwortlich und forderte die Abschaffung des Doppelbürgerrechts. Die SVP erklärte aber auch, das Verdikt von Volk und Ständen zu akzeptieren und die noch offenstehende Möglichkeit, das Referendum gegen die in dieser Sache beschlossene Gesetzesänderung zu ergreifen, nicht wahrnehmen zu wollen.

### Abstimmung vom 12. Februar 2017

Beteiligung: 46,84%  
Ja: 1'499'627 (60,4%) / Stände: 15 4/2  
Nein: 982'844 (39,6%) / Stände: 5 2/2

Parolen:

– Ja: SP, FDP (1\*), CVP (1\*), Grüne, GLP, BDP (1\*), EVP, Städteverband, Eidgenössische Migrationskommission, SGB, Travail.Suisse  
– Nein: SVP, EDU (1\*)

\* In Klammer Anzahl abweichender Kantonalsektionen <sup>5</sup>

ÉTUDES / STATISTIQUES  
DATE: 31.03.2017  
KARIN FRICK

Obschon sich die SVP als einzige grosse Partei gegen die **erleichterte Einbürgerung für Ausländerinnen und Ausländer der dritten Generation** stellte, konnte sie beim Urnengang vom 12. Februar 2017 nur 45 Prozent ihrer Anhängerschaft mobilisieren und wies damit die geringste Partizipationsrate aller Bundesratsparteien auf, wie die im März 2017 veröffentlichte **VOTO-Analyse** zeigte. Die geringe Mobilisierung der SVP-Anhängerschaft ging Hand in Hand mit dem Befund, dass der erleichterten Einbürgerung von den Stimmenden rechts der Mitte weniger Bedeutung zugemessen wurde als von jenen links der Mitte.

Demgegenüber waren bei der letzten Abstimmung über die Einbürgerung der dritten Generation im September 2004 noch 55 Prozent der SVP-Sympathisantinnen und -Sympathisanten an die Urne gegangen; davon hatten 92 Prozent ein Nein eingelegt. Zusammen mit der mehrheitlichen Ablehnung jener Stimmenden, die sich selbst in der politischen Mitte verorteten, hatte dies die Vorlage 2004 zum Absturz gebracht. Gemäss den Autoren der Studie von 2017 war es demnach vor allem der Meinungsumschwung in der Mitte, der dem Anliegen diesmal zum Durchbruch verhalf. Nur die Befragtengruppe, die sich selbst rechts aussen einordnet, lehnte die erleichterte Einbürgerung 2017 noch mit grosser Mehrheit ab, während die Vorlage sogar im gemässigt-rechten Lager eine hauchdünne Ja-Mehrheit erzielte. In der Mitte und links davon fiel die Zustimmung (über-)deutlich aus. Ein ähnliches Bild präsentierte die Analyse im Hinblick auf die Parteisymphathien. So war die Zustimmung bei den Anhängerinnen und Anhängern der Grünen (84%), der SP (88%) und auch der FDP (61%) etwa gleich hoch wie 2004. Unterdessen wechselten aber viele Sympathisantinnen und Sympathisanten der CVP (71% gegenüber 47% im Jahr 2004) sowie Parteiungebundene (67% gegenüber 39% im Jahr 2004) ins Ja-Lager. Somit war die SVP die einzige grosse Partei, deren Anhängerschaft die Vorlage mehrheitlich ablehnte, aber auch hier folgten nur noch 79 Prozent der Anhängerinnen und Anhänger der ablehnenden Parteiparole, was dem Anliegen schliesslich zu einer komfortablen Mehrheit von 60.4 Prozent gereichte.

Wenig überraschend legten Personen, die selbst ein Einbürgerungsverfahren durchlaufen haben, häufiger ein Ja in die Urne als gebürtige Schweizerinnen und Schweizer. Mit einer häufigeren Zustimmung korrelierten auch höhere Bildung und grösseres Vertrauen in die Regierung. Dass die Vorlage sogar bei den Befragten, die der Zuwanderung im Allgemeinen skeptisch gegenüberstehen, auf 40 Prozent Zustimmung traf, deuteten die Autoren dahingehend, dass das Geschäft kaum Überfremdungsängste auslöste und nur als geringfügige Änderung gegenüber dem Status quo wahrgenommen wurde.

Das wichtigste Motiv für die Zustimmung war, dass Personen, die in der dritten Generation in der Schweiz leben, als Schweizerinnen und Schweizer angesehen werden. Knapp 60 Prozent der Ja-Stimmenden begründeten ihren Stimmentscheid damit. Von den Nein-Stimmenden gab rund die Hälfte an, keine Notwendigkeit für eine Erleichterung der Einbürgerung zu sehen, und knapp 30 Prozent äusserten eine generelle Skepsis gegenüber Ausländerinnen und Ausländern. Für die allermeisten Stimmenden war die Abstimmung somit eine Identitätsfrage, wohingegen Argumente über Verwaltungskosten, Verfahrensregelungen und Föderalismus praktisch keine Rolle spielten.

Generell hatte der Abstimmungskampf wohl wenig verfangen. Nicht einmal die Hälfte der Nein-Stimmenden pflichtete dem Gegenargument von drohenden Masseneinbürgerungen bei und fast niemand befürchtete eine Islamisierung der Schweiz, wie sie das Kontra-Lager im Abstimmungskampf prophezeit hatte. Dies deckt sich letztlich damit, dass drei Viertel der Befragten angaben, ihr Stimmentscheid habe bereits von Anfang an festgestanden. <sup>6</sup>

## Sécurité extérieure

Bei einer Stimmbeteiligung von knapp 43 Prozent nahm die Schweizer Stimmbevölkerung am 25. September 2016 das **Bundesgesetz über den Nachrichtendienst (NDG)** mit 65.5 Prozent Ja-Stimmen an. Das Resultat fiel damit noch deutlicher aus, als es die im Vorfeld durchgeführten Umfragen erwarten liessen. In keinem einzigen Kanton resultierte eine Nein-Mehrheit. Die geringste Zustimmung erfuhr das NDG im Kanton Basel-Stadt mit 55 Prozent. Am höchsten fiel die Zustimmung mit gut 74 Prozent im Kanton Waadt aus, gefolgt von Nidwalden mit gut 70 Prozent. In allen anderen Kantonen bewegte sich der Ja-Anteil zwischen 60 und 70 Prozent, wobei sich keine nennenswerten Unterschiede zwischen den Landesteilen oder zwischen Stadt und Land zeigten.

Bundesrat Guy Parmelin, der hiermit seine Feuerprobe als neuer Verteidigungsminister vor dem Stimmvolk souverän bestanden hatte, zeigte sich sehr zufrieden mit dem Ausgang der Abstimmung. Die Schweiz erhalte damit moderne Mittel, um auf aktuelle Bedrohungen zu reagieren, sagte er gegenüber den Medien. Auch das Ja-Komitee zeigte sich erfreut, dass es gelungen sei, die Ängste vor der Massenüberwachung zu entkräften. Die Presse deutete das Resultat entsprechend als Vertrauensbeweis der Stimmbevölkerung in den Staat. Das unterlegene Nein-Lager kündigte unterdessen an, nun auf die transparente Kontrolle des NDB zu pochen und die vom Bundesrat kommunizierte Zahl von rund zehn Überwachungsfällen pro Jahr genau im Auge zu behalten.

In Kraft treten wird das neue NDG am 1. September 2017. Bis dahin gebe es noch viel zu tun, erklärte der Verteidigungsminister. So müsse der NDB organisatorisch und technisch auf seine neuen Befugnisse ausgerichtet werden, denn mit diesen Anpassungen habe man bis zur Abstimmung zugewartet. Die personelle Aufstockung des NDB um 20 Stellen solle bis 2019 schrittweise erfolgen. Möglichst zeitnah müsse zudem die neue unabhängige Aufsichtsbehörde eingerichtet werden, deren Leitung der VBS-Chef bis Ende Jahr ernennen werde. Die Aufsicht solle dann – wie auch die Sicherheitspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte und die GPDeI – bereits in die Ausarbeitung der Verordnungen zur Konkretisierung des NDG einbezogen werden, die der Bundesrat Anfang 2017 in die Vernehmlassung schicken wolle.

### Abstimmung vom 25. September 2016

Beteiligung: 42.94%  
Ja: 1'459'068 (65.5%)  
Nein: 768'065 (34.5%)

Parolen:

- Ja: BDP, CVP, EDU (1\*), EVP (1\*), FDP, FP, KVP, SVP (1\*); KKJPD, Economiesuisse
- Nein: GP, PdA, Piratenpartei, SD, SP (2\*); GSoA, Digitale Gesellschaft, Syndicom
- Stimmfreigabe: GLP (4\*)

\* In Klammern Anzahl abweichender Kantonalsektionen <sup>7</sup>

Die Stimmbeteiligung lag bei der Abstimmung zum **Nachrichtendienstgesetz** mit knapp 43 Prozent unter dem Durchschnitt der vergangenen 20 Jahre, wie die **VOTO-Studie** zum Urnengang vom 25. September 2016 aufzeigte. Im Gegensatz etwa zu den Abstimmungen vom 28. Februar 2016, als unter anderem die Entscheidung zur Durchsetzungsinitiative gefällt wurde, habe dem Abstimmungssonntag im Herbst ein «Mobilisierungsmotor» gefehlt, stellten die Autoren fest. Selbst von den nach eigenen Angaben fast immer Teilnehmenden waren im September 2016 nur rund drei Viertel an die Urne gegangen, obwohl drei von vier befragten Stimmenden sowohl dem NDG als auch der gleichzeitig dem Volk vorgelegten «AHVplus»-Initiative eine hohe persönliche Bedeutung beimassen.

Die Parteiparolen hatten eigentlich auf einen klassischen Links-Rechts-Konflikt hingedeutet; einen solchen konnte die Studie im Stimmverhalten jedoch nicht nachzeichnen. Während bei denjenigen Befragten, die sich selbst links aussen einstufen, nur rund ein Drittel dem NDG zustimmte, erreichte die Vorlage im gemässigt-linken Lager bereits 60 Prozent Zustimmung. Bei den grösseren Parteien stimmte nur die Anhängerschaft der Grünen mehrheitlich (61%) gegen das NDG. Von den SP-Sympathisantinnen und -Sympathisanten legten hingegen 57 Prozent ein Ja in die Urne, womit nur eine Minderheit der Basis der Parteiparole folgte. Bei der GLP, die sich schon im Vorfeld tief gespalten gezeigt und daher Stimmfreigabe beschlossen hatte, stimmten rund zwei Drittel der Anhängerschaft Ja. Die höchste Zustimmung

erreichte die Vorlage mit einem Ja-Anteil von 86 Prozent bei den Sympathisantinnen und Sympathisanten der CVP. Bei der FDP und der SVP sprachen sich je rund drei Viertel der Anhängerinnen und Anhänger für das NDG aus, womit das Gesetz mit 65.5 Prozent insgesamt fast eine Zweidrittelmehrheit in der Stimmbevölkerung erreichte.

Jüngere sprachen sich häufiger gegen das Gesetz aus als Ältere. Bei den Unter-40-Jährigen erzielte die Vorlage keine Ja-Mehrheit, wohingegen die Über-70-Jährigen zu fast 80 Prozent zustimmten. Unabhängig vom Alter stimmten auch internetaffine Personen eher Nein als solche, die das Internet weniger nutzen. In Zusammenhang mit dem Stimmentscheid standen ausserdem das Vertrauen in die Regierung und die Haltung zur Armee, wobei ein höheres Regierungsvertrauen und eine positivere Haltung zur Armee mit einer wahrscheinlicheren Zustimmung zum NDG einhergingen. Des Weiteren stimmten jene, denen der Entscheid leicht gefallen war, häufiger Ja als jene, die sich mit dem Stimmentscheid schwer taten. Dies deuteten die Autoren dahingehend, dass einerseits die Befürworterinnen und Befürworter von ihrer Sache überzeugter waren und weniger zweifelten als die Gegnerinnen und Gegner und/oder dass sich andererseits die Unentschlossenen im Zweifelsfall eher für den Status quo entschieden als für das neue Gesetz.

Das dominierende Motiv für die Zustimmung zum NDG war der Bezug auf die aktuelle Sicherheitslage, in der es das NDG brauche. 80 Prozent der Ja-Stimmenden begründeten ihren Stimmentscheid damit. Andere Motive, etwa dass man als unbescholtener Bürger oder unbescholtene Bürgerin vom NDG nichts zu befürchten habe, wurden demgegenüber nur selten genannt. Für die Nein-Stimmenden gab primär der starke Eingriff in die Grundrechte den Ausschlag, der von über der Hälfte der Nein-Stimmenden als Motiv angegeben wurde. Am zweitmeisten genannt wurde als Motiv für ein Nein die Wahrnehmung, dass das Gesetz ineffektiv oder unnötig sei, weil es keine Terroranschläge verhindere. Explizit Bezug auf einen neuen Fichenskandal oder einen Überwachungsstaat nahmen unterdessen nur wenige und 9 Prozent der Nein-Stimmenden konnten ihren Entscheid nicht begründen (gegenüber 4% der Ja-Stimmenden).

Sehr grossen Anklang in der Stimmbevölkerung fand das Argument, dass die Schweiz für den Kampf gegen den Terrorismus einen starken Nachrichtendienst brauche. Während die Ja-Stimmenden diesem Argument fast einhellig beipflichteten, zeigte sich auch eine Mehrheit der Nein-Stimmenden damit einverstanden. Die Ja-Stimmenden fanden indes grossmehrheitlich auch, dass man für die Sicherheit gewisse Einschränkungen der persönlichen Freiheit in Kauf nehmen müsse, was die Nein-Stimmenden mehrheitlich ablehnten. Eine knappe Mehrheit aller Stimmenden – damit auch fast die Hälfte der Ja-Stimmenden – hielt zudem nach einer Annahme des NDG Massenüberwachungen ohne klare Verdachtsmomente für möglich. Die noch grössere Resonanz erzeugte bei den Nein-Stimmenden aber das Argument, dass die Schweiz bereits über die nötigen rechtlichen Mittel zur Terrorismusbekämpfung verfüge.

Die Zustimmung zum NDG sei somit vor allem ein Entscheid für mehr Sicherheit gewesen, für die man nötigenfalls auch Einschränkungen der persönlichen Freiheit hinzunehmen bereit sei, bilanzierten die Autoren.<sup>8</sup>

## Droit pénal

Infolge des Referendums der EDU und des Vereins «Recht auf Leben» fand am 17. Mai 1992 eine Volksabstimmung über das neue Sexualstrafrecht statt. Die wesentlichsten Punkte der Revision waren die Entkriminalisierung sexueller Beziehungen zwischen nahezu gleichaltrigen Kindern (bei Beibehaltung des Schutzalters 16), die Bestrafung der Vergewaltigung in der Ehe, die vollständige Gleichbehandlung von hetero- und homosexuellem Verhalten sowie die Differenzierung zwischen weicher und harter Pornographie und analog zum Brutaloverbot die Bestrafung der letzteren (z.B. sexuelle Darstellungen mit Beteiligung von Kindern oder Tieren). Für die breite Front der Befürworter bedeutete die Revision primär eine fällige Anpassung der rund fünfzig Jahre alten Bestimmungen an die gewandelten Verhaltensweisen und Moralvorstellungen. Die Gegner, zu denen sich neben den beiden im Referendumskomitee vertretenen Gruppierungen noch die Schweizer Demokraten und die Auto-Partei gesellten, sahen in den neuen Bestimmungen einen Angriff auf die guten Sitten, den christlichen Glauben und die in der Bibel festgelegten Prinzipien.

Die Stimmberechtigten hiessen die Revision mit 73.1% Ja-Stimmen gut. Abgelehnt wurde die Vorlage einzig im Wallis, wo die CVP wie auch in Freiburg die Nein-Parole ausgegeben hatte (das deutschsprachige Oberwallis nahm das Sexualstrafrecht mit 58% Ja an). Die ebenfalls stark katholisch geprägten Kantone der Innerschweiz stimmten hingegen deutlich zu. Die nach der Abstimmung durchgeführte Vox-Befragung ergab,

dass es sich für die Ja-Stimmenden vor allem um die Anpassung eines veralteten Gesetzes an die heutigen Verhaltensweisen und Moralvorstellungen gehandelt hat, während bei den Gegnern gerade der Widerstand gegen diesen Wandel im Vordergrund stand. Die neuen Bestimmungen traten auf den 1.10.1992 in Kraft.

### Sexualstrafrecht: Abstimmung vom 17. Mai 1992

Beteiligung: 39,2%  
Ja: 1'255'604 (73,1%)  
Nein: 461'723 (26,9%)

Parolen:

- Ja: FDP (1\*), SP, CVP (2\*), SVP (1\*), GP, LP, LdU, EVP (1\*), PdA; SGB, CNG, SGV.
- Nein: AP, SD, EDU.

\* In Klammer Anzahl abweichender Kantonalsektionen <sup>9</sup>

INITIATIVE PARLEMENTAIRE  
DATE: 08.03.1999  
HANS HIRTER

Mit einer von Parteikollegen, aber auch vielen Vertretern der SVP und der LP sowie einigen Freisinnigen und Christlichdemokraten unterzeichneten parlamentarischen Initiative verlangte Nationalrat Scherrer (fp, BE) die Schaffung von gesetzlichen Grundlagen für die Einrichtung von **Schnellgerichten für die rasche Aburteilung von Kleindelinquenten** wie Ladendiebe, Schwarzfahrer, Sprayer etc. Er berief sich dabei auf Erfahrungen in den USA (namentlich New York), wo sich solche Einrichtungen als effizientes Mittel zur Bekämpfung derartiger Delikte erwiesen hätten. Auf Antrag seiner Kommission für Rechtsfragen, welche primär damit argumentiert hatte, dass die Prozessordnung vorläufig noch in den Kompetenzbereich der Kantone falle, **lehnte der Rat den Vorstoss mit deutlichem Mehr ab.** <sup>10</sup>

INITIATIVE PARLEMENTAIRE  
DATE: 02.09.2011  
NADJA ACKERMANN

In Umsetzung einer angenommenen parlamentarischen Initiative der christdemokratischen Fraktion erarbeitete die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats eine Revision des Betäubungsmittelgesetzes. Neu soll die Polizei den **Cannabiskonsum** mit einer Ordnungsbusse in der Höhe von CHF 100 ahnden können, wenn der Täter nicht mehr als 10 Gramm Cannabis bei sich trägt. Nach der Vernehmlassung beschloss die Kommission, das Ordnungsbussensystem nur für erwachsene Cannabiskonsumenten einzuführen. Die Vorlage kommt im kommenden Jahr ins Parlament. <sup>11</sup>

INITIATIVE PARLEMENTAIRE  
DATE: 28.09.2012  
NADJA ACKERMANN

Die Räte behandelten 2012 eine 2004 eingereichte parlamentarische Initiative der christlichdemokratischen Fraktion, welche den Konsum von Betäubungsmitteln des Wirkungstyps von **Cannabis** den Ordnungsbussenverfahren unterstellen sowie die Prävention und den Jugendschutz verstärken will. Die Debatte reduzierte sich jedoch auf die Frage nach der Bestrafung des Cannabiskonsums. Einig waren sich die Räte, dass erwachsene Cannabiskonsumenten, die nicht mehr als zehn Gramm Cannabis auf sich tragen, mit einer Ordnungsbusse bestraft werden und dadurch die Polizei und die Justiz entlastet werden sollen. Ein Streitpunkt ergab sich jedoch betreffend der Höhe der Busse. Während der Nationalrat 200 Franken verlangen wollte, beharrte der Ständerat auf 100 Franken. Erst in der dritten Beratung stimmte der Nationalrat dem Antrag der kleinen Kammer zu. So konnte die Gesetzesänderung in der Schlussabstimmung im Ständerat mit 31 zu 11 und im Nationalrat mit 128 zu 57 Stimmen angenommen werden. Im Nationalrat votierte die SVP-Fraktion geschlossen dagegen. <sup>12</sup>

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL  
DATE: 29.02.2016  
KARIN FRICK

Am 3. September 2015 war die Vernehmlassungsfrist zur **Umsetzung der Pädophilen-Initiative** abgelaufen. Im Februar 2016 veröffentlichte das Bundesamt für Justiz die Vernehmlassungsergebnisse. Neben allen 26 Kantonen hatten fünf Parteien (BDP, CVP, FDP, SP und SVP), drei gesamtschweizerische Dachverbände (SSV, SGV und SGB) sowie 41 weitere interessierte Organisationen und Institutionen eine Stellungnahme abgegeben. Auf eine Stellungnahme ausdrücklich verzichtet hatten der Schweizerische Gemeindeverband, der Arbeitgeberverband sowie die Bundesanwaltschaft. Der Vernehmlassungsbericht zeigte deutlich, dass eine grosse Mehrheit der Stellungnehmenden – darunter die FDP, 24 Kantone sowie zahlreiche Organisationen

aus den Bereichen Sport und Freizeit – dem ersten Entwurf des Bundesrates positiv gegenüberstanden und die darin vorgesehene Ausnahmebestimmung begrüßten. Der hiermit gewährte gerichtliche Ermessensspielraum sei wichtig, um Spannungen zwischen Art. 123c BV und rechtsstaatlichen Prinzipien, insbesondere der Verhältnismässigkeit, sowie den internationalen Menschenrechtsgarantien abzubauen. Für die SP barg auch diese Umsetzungsvariante noch zu viel Konfliktpotenzial; sie plädierte für eine „konsequent grund- und völkerrechtskonforme Umsetzung“ des Verfassungsartikels. Im Gegensatz dazu lehnten die BDP, die CVP und die SVP, die Kantone Schwyz und Wallis sowie das Komitee „Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen“ die Umsetzungsvariante mit Härtefallklausel ab. Die Ausnahmebestimmung erfülle in ihren Augen die Forderung des Verfassungsartikels und damit den Willen des Stimmvolkes nicht, indem sie dem Gericht die Möglichkeit gebe, vom zwingenden, lebenslangen Tätigkeitsverbot abzusehen. Die einzig zulässige Ausnahme müsse auf die einvernehmliche Jugendliebe beschränkt bleiben. Nur die zweite Variante ohne generelle Ausnahmebestimmung komme dieser Forderung nach. Mit dieser Position befanden sie sich unter den Vernehmlassungsteilnehmenden jedoch klar in der Minderheit.<sup>13</sup>

INITIATIVE PARLEMENTAIRE  
DATE: 21.06.2019  
KARIN FRICK

Zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative Rickli (svp, ZH) für die staatliche **Haftung bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugslockerungen** hatte die RK-NR vorgeschlagen, Art. 380a StGB dahingehend zu erweitern, dass der Staat für im geöffneten Straf- oder Massnahmenvollzug durch einen Rückfall verursachte Schäden haftet, und zwar unabhängig von einem unerlaubten Handeln oder Verschulden vonseiten des Staates (Kausalhaftung). In der Vernehmlassung fiel dieser Vorschlag jedoch durch: Bei 40 von 46 Vernehmlasserinnen und Vernehmlassern stiess der Vorentwurf auf uneingeschränkte Ablehnung; nur die BDP und der Schweizerische Gewerbeverband brachten ihre vorbehaltlose Unterstützung zum Ausdruck, während die CVP mit Vorbehalt zustimmte. Die Hauptkritik der Vernehmlassungsteilnehmenden bezog sich dabei nicht auf die Umsetzung, sondern auf das Anliegen an sich, da es das System der stufenweisen Wiedereingliederung von Gefangenen torpediere. Es wurde mithin befürchtet, die Regelung führe zu weniger gewährten Vollzugsöffnungen, zu mehr Gerichtsverfahren infolge Anfechtung der ablehnenden Entscheide sowie zu erhöhtem Platzbedarf und damit zu mehr Überbelegung in Strafanstalten. Einerseits würde so die Rückfallgefahr nicht gemindert und die öffentliche Sicherheit nicht erhöht. Andererseits wäre eine solche Regelung mit erheblichem Mehraufwand für die Kantone verbunden, in deren Zuständigkeit der Strafvollzug liegt. Nicht zuletzt darum lehnten alle 25 teilnehmenden Kantone den Entwurf einhellig ab. Für die Kommissionsmehrheit war dieses Ergebnis Grund genug, die parlamentarische Initiative nicht weiterzuverfolgen und dem Rat mit 15 zu 9 Stimmen deren Abschreibung zu beantragen. Eine Minderheit Rickli wollte die Umsetzung des Vorstosses dennoch weiterverfolgen und beantragte dementsprechend die Verlängerung der Behandlungsfrist. Es müsse endlich etwas dagegen getan werden, dass nie jemand die Verantwortung übernehme, wenn ein Täter während gelockerten Strafvollzugs oder bedingter Entlassung rückfällig werde, appellierte Andrea Martina Geissbühler (svp, BE) an das Nationalratsplenum; zur Sicherheit der Bevölkerung müssten Täter im Zweifel eingesperrt bleiben. Der Nationalrat gab diesem Minderheitsantrag in der Sommersession 2019 mit 101 zu 87 Stimmen bei einer Enthaltung statt, womit er die Behandlungsfrist bis zur Sommersession 2021 verlängerte. Neben der geschlossenen SVP-Fraktion stimmten auch grosse Teile der FDP-, CVP- und BDP-Fraktionen für die Fristverlängerung, während sich das links-grüne Lager abgesehen von der einen Enthaltung geschlossen dagegen stellte.<sup>14</sup>

## Droit privé

Zur **Vernehmlassung zum Bundesgesetz über den Schutz gewaltbetroffener Personen**, deren Frist Ende Januar 2016 abgelaufen war, wurde im Juli 2017 der Ergebnisbericht veröffentlicht. Die 58 eingegangenen Stellungnahmen verteilten sich auf 25 Kantone (der Kanton Glarus verzichtete ausdrücklich auf eine Stellungnahme), sechs politische Parteien (BDP, CVP, FDP, GP, SP, SVP) und 27 weitere Organisationen. Die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen wurde von allen Vernehmlassungsteilnehmenden als Notwendigkeit anerkannt, wenn auch die Meinungen darüber auseinandergingen, wie diese Verbesserung erzielt werden soll.

Bei den zivilrechtlichen Gewaltschutzmassnahmen war vor allem die Möglichkeit der elektronischen Überwachung («Electronic Monitoring») von Tatpersonen sehr umstritten. Während die grosse Mehrheit der Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser die Einführung einer solchen Möglichkeit grundsätzlich begrüsst, zweifelten andere die Wirksamkeit einer solchen Massnahme generell an, da das resultierende Sicherheitsgefühl trügerisch und die Massnahme gegen telefonisches oder Online-Stalking erfolglos sei. Doch auch von den Befürwortern des Electronic Monitoring äusserten Viele Bedenken im Hinblick auf dessen Umsetzung. So stosse die Überwachungstechnologie heutzutage noch an Grenzen, innerhalb derer nur eine passive, retrospektive Überwachung möglich sei und keine aktive Überwachung mit unmittelbarer polizeilicher Intervention, wie sie im Vorentwurf angedacht wäre. Auch die Ortungsgenauigkeit der verfügbaren GPS- und LBS-Systeme lasse – mit geografisch bzw. topografisch bedingten Abweichungen von bis zu 25 km im schlechtesten Fall – zu wünschen übrig und ermögliche kaum ein genügend schnelles Eingreifen, um eine Gewalttat zu verhindern. Geeignet sei eine solche Massnahme ohnehin nur, wenn das Risiko einer Gewaltausübung nicht zu gross sei, weshalb die Eignungsabklärung immer mit einer Risikoabschätzung verbunden werden müsste. Neben der Kritik am hohen finanziellen und personellen Aufwand wurde auch die Verhältnismässigkeit angezweifelt: Angesichts dessen, dass es sich bei den betroffenen Personen nicht um rechtskräftig Verurteilte handle, stehe die vorgesehene 12-monatige Tragepflicht der elektronischen Fussfessel in keinem Verhältnis zur Sanktion, welche im Falle eines strafrechtlichen Schuldspruchs zu erwarten wäre. Ganz allgemein wurde auch kritisiert, dass das Electronic Monitoring als eine eigentlich strafrechtliche Vollzugsmassnahme im Zivilrecht fehl am Platz sei. Solche Skepsis äusserten nebst 20 Kantonen, der Grünen Partei und der SP auch mehrere juristische Vereinigungen, das Centre Patronal, die KKJPD, der SGV, die Universität Lausanne, die KKPKS, der Kinderschutz Schweiz, die Schweizerische Konferenz gegen häusliche Gewalt, die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten, der Städteverband und Travail.Suisse.

Ebenfalls kontrovers aufgenommen wurde die Bestimmung, wonach die Kantone Weiterbildungsmöglichkeiten für Personen, die mit Gewaltschutzfällen zu tun haben – beispielsweise im Rahmen einer Tätigkeit bei der Kriseninterventionsstelle oder bei Gerichten –, bereitstellen müssen. Während sich knapp die Hälfte der Vernehmlassungsteilnehmenden positiv dazu äusserte, kam das Vorhaben bei rund einem Fünftel der Stellungnehmenden nicht gut an. Moniert wurde hauptsächlich der Verstoss gegen das föderalistische Prinzip, da es sich bei der Weiterbildung um eine kantonale Kompetenz handle. Von einer breiten Mehrheit begrüsst wurde hingegen die vorgesehene Mitteilungspflicht von Gewaltschutzentscheiden des Zivilgerichtes an andere Behörden wie die KESB und die kantonale Kriseninterventionsstelle, soweit dies notwendig erscheint, damit letztere ihre Aufgaben erfüllen können. Ebenso mehrheitlich positiv aufgenommen wurden die Anpassungen an der Zivilprozessordnung, darunter der Wegfall der Gerichtskosten und des Schlichtungsverfahrens.

Bei den strafrechtlichen Gewaltschutzmassnahmen wurde vor allem die Änderung begrüsst, dass die Sistierung, Wiederanhandnahme und Einstellung eines Verfahrens nicht mehr allein vom Willen des Opfers abhängig sein und der Behörde eine umfassende Interessenabwägung ermöglicht werden soll. Kritisiert wurde hierbei jedoch der umfangreiche Katalog der bei der Sistierung zu beachtenden Kriterien sowie im Detail die Vorschrift, dass die Behörde ein allfällig von der beschuldigten Person besuchtes Lernprogramm gegen Gewalt beim Sistierungsentscheid berücksichtigen soll. Mehrere Kantone bedauerten, der Anreiz zum Besuch solcher Lernprogramme sei zu lasch und Weitere forderten zusammen mit der SP, den Juristinnen Schweiz, der Schweizerischen Konferenz gegen häusliche Gewalt, der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten und dem Städteverband gar eine obligatorische Verknüpfung der Verfahrenssistierung mit dem Besuch eines Lernprogramms gegen Gewalt. Sehr umstritten war ausserdem die Frage, ob das Opfer vor der Einstellung des Verfahrens zwingend angehört werden muss.

Von sieben Kantonen, der CVP, der Grünen Partei und der SP sowie von der KKPKS, der

Interkantonalen Arbeitsgemeinschaft der Geschädigten- und Opfervertretung, dem Kinderschutz Schweiz, Pro Familia, der Schweizerischen Konferenz gegen häusliche Gewalt, der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten, dem Städteverband, Terre des Femmes und von mehreren juristischen Vereinigungen wurde die Vernehmlassungsantwort überdies dazu genutzt, für die Einführung einer spezifischen Stalking-Strafnorm zu plädieren, obwohl – oder gerade weil – eine solche nicht Gegenstand des Vorentwurfs war.<sup>15</sup>

### Droit de vote et d'éligibilité

**MOTION**  
DATE: 14.12.1990  
HANS HIRTER

Der negative Entscheid der Landsgemeinde führte auch zu parlamentarischen **Vorstössen auf Bundesebene**. Mit Motionen forderten die Fraktionen der CVP und der GP sowie die Freisinnige Nabolz (ZH) Verfassungsänderungen, welche die politische Gleichberechtigung auch für die Kantone zwingend vorschreiben. Der Bundesrat beantragte anfangs Oktober, die Motionen bloss in Postulatsform zu überweisen, da nach dem Bundesgerichtsurteil über die erwähnten staatsrechtlichen Beschwerden auf eine aufwendige Verfassungsänderung eventuell verzichtet werden könne. Falls das Urteil negativ ausfalle und auch die Landsgemeinde die Einführung des kantonalen **Frauenstimmrechts** 1991 nochmals ablehne, werde er unverzüglich die geforderte Verfassungsrevision einleiten.<sup>16</sup>

**POLITIQUE CANTONALE**  
DATE: 15.12.2010  
MARC BÜHLMANN

Die im Januar 2009 im Kanton **Neuenburg** eingereichte Volksmotion, welche die **Herabsetzung des Stimmrechters** von 18 auf 16 Jahre fordert, wurde vom Grossen Rat mit 55 zu 39 Stimmen überwiesen. Die Ratsrechte, allen voran die SVP und Teile der FDP, machte geltend, dass Junge im Alter von 16 Jahren von einer vorwiegend linksorientierten Lehrerschaft indoktriniert seien und dass Vertragsunterschriften in diesem Alter rechtlich nicht bindend seien. Die Linke hingegen argumentierte für eine altersmässige Anpassung des Stimmrechts an die Steuerpflicht und für die frühe politische Einbindung der Jugend als Zukunftsträgerin der Gesellschaft. Der Neuenburger Staatsrat unterstützte die Motion ebenfalls.

Im Kanton **Waadt** wurde eine parlamentarische Initiative der SVP, die ebenfalls die Einführung des Stimmrechters 16 vorgesehen hätte, vom Parlament Ende 2010 abgelehnt. Gegner und Befürworter fanden sich sowohl im linken wie auch im rechten Lager.

Die von der jungen **Luzerner** CVP lancierte Initiative für ein Stimmrecht ab Geburt (Familienstimmrecht) scheiterte an der Unterschriftenhürde und kam nicht zustande.<sup>17</sup>

### Protection des données et statistique

**OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL**  
DATE: 01.04.2009  
HANS HIRTER

Am 17. Mai fand die Volksabstimmung über die mit einem Referendum bekämpfte **Einführung der biometrischen Pässe** statt. Hauptkritikpunkt der Gegner war die Aufnahme der Daten in eine bereits existierende zentrale Datenbank über die ausgestellten Ausweise. Diese zentralisierte Datenbank ist für die Schengen-Mitgliedstaaten nicht vorgeschrieben und beispielsweise Deutschland verzichtet darauf. Insbesondere die Linke kritisierte diese Erfassung der Passinformationen und der biometrischen Kennzeichen wie Fingerabdrücke in einer zentralen Datenbank als „Zwangsfichierung“. Befürchtungen in Bezug auf ungenügenden Datenschutz bei dieser beim Bundesamt für Polizei angesiedelten Datenbank bewogen auch viele Printmedien (unter anderem Bund, NZZ und SGT), eine Ablehnung des Gesetzes zu empfehlen. Daneben wurde von den Gegnern auch bemängelt, dass der Bundesrat ermächtigt wird, später auch für die Identitätskarte die Aufnahme biometrischer Merkmale vorzuschreiben. Ein dritter Kritikpunkt betraf die Zentralisierung der kantonalen Passausgabestellen. Von Befürworterseite wurde die Sicherheit der neuen Pässe ins Feld geführt und auf die Erschwernisse im Reise- und Geschäftsverkehr hingewiesen, wenn bei der Nichteinführung der neuen Pässe Schweizer wieder ein Visum bräuchten, um in die USA einzureisen. Die SP und die GP hatten die Einführung der biometrischen Pässe im Parlament bekämpft und empfahlen ein Nein. Bei den Gegnern waren, wie schon bei der Unterschriftensammlung für das Referendum, die Jungparteien besonders aktiv. Mit Ausnahme der Jungen CVP beteiligten sich alle Jungparteien an einem gemeinsamen Auftritt gegen den Bundesbeschluss. Der Jungen SVP gelang es sogar, ihre Mutterpartei, die noch im Nationalrat die Vorlage knapp unterstützt hatte, von der Nein-Parole zu überzeugen. Nur gerade zwei SVP-Kantonalparteien wichen davon ab. Die Jungfreisinnigen gaben, im Gegensatz zur Mutterpartei, die Nein-Parole

aus.<sup>18</sup>

#### OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL

DATE: 17.05.2009  
HANS HIRTER

Am 17. Mai nahm das Volk den Bundesbeschluss mit 953'173 Ja zu 947'493 Nein äusserst knapp an. Am deutlichsten fiel die Zustimmung im Kanton Luzern mit 58% aus, am deutlichsten war die Ablehnung im Jura mit 56% Nein. Die in der Geschichte der nationalen Volksabstimmungen zweitkleinste Differenz zwischen der Anzahl Ja- und Nein-Stimmen (5780) löste Hunderte von Beschwerden mit der Forderung einer Neuauszählung aus. Da aber nirgendwo konkrete Unregelmässigkeiten moniert wurden, blieben sie erfolglos. Gemäss der Vox-Analyse waren die Zweifel an der Datensicherheit bei einer zentralen Speicherung der Passinformationen das wichtigste Motiv für die Nein-Stimmenden gewesen. Unterschiede im Stimmverhalten liessen sich kaum feststellen. So opponierten Junge, trotz des Einsatzes der Jungparteien nicht mehr gegen die neuen Pässe als ältere Personen, und auch die Bildung und die Sprachregion spielten keinen Einfluss.

#### Abstimmung vom 17. Mai 2009

Beteiligung: 45,2%  
Ja: 953'173 (50,1%)  
Nein: 947'493 (49,9%)

Parolen: Ja: FDP, CVP (2)\*, EVP (1)\*, BDP; economiesuisse, SGV, SBV.  
Nein: SVP (2)\*, SP (1)\*, GP, CSP, EDU, SD, Lega, FPS, PdA; Travail.Suisse.  
Stimmfreigabe: GLP.

\* In Klammer Anzahl abweichender Kantonalsektionen<sup>19</sup>

#### INITIATIVE PARLEMENTAIRE

DATE: 24.11.2009  
HANS HIRTER

Der Nationalrat gab in der Wintersession einer parlamentarischen Initiative seiner Staatspolitischen Kommission Folge. Diese verlangt, dass im Fall der Einführung einer **Identitätskarte** mit biometrischen Daten weiterhin auch eine solche ohne diese Informationen erhältlich sein muss, und dass geprüft wird, ob bei den Pässen auf eine zentrale **Datenbank** verzichtet werden kann. Anlass für diesen Vorstoss der SPK-NR waren insgesamt fünf parlamentarische Initiativen mit ähnlichen Forderungen gewesen, welche SVP, SP, CVP und GP nach der Volksabstimmung eingereicht hatten.<sup>20</sup>

#### OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL

DATE: 10.08.2017  
KARIN FRICK

Die **Vernehmlassung zur Totalrevision des Datenschutzgesetzes** (DSG) und zur Änderung weiterer Erlasse zum Datenschutz umfasste neben diesem Hauptentwurf auch einen Entwurf für einen Bundesbeschluss betreffend die Genehmigung und Umsetzung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der EU zur Übernahme der Richtlinie (EU) 2016/680 sowie einen Entwurf für die Revision des Übereinkommens SEV 108 des Europarates zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten. Im Zentrum des Gesetzgebungsprojektes stehen die Verbesserung der Transparenz von Datenbearbeitungen, die Förderung der Selbstregulierung bei den Verantwortlichen in Form von Empfehlungen der guten Praxis sowie die Stärkung der Position und Unabhängigkeit des EDÖB. Im Einklang mit den europäischen Datenschutzbestimmungen soll darüber hinaus der Schutz von Daten juristischer Personen aufgehoben werden, um insbesondere den Datenaustausch mit dem Ausland zu erleichtern. Einige Anforderungen der EU-Richtlinie 2016/680 erfordern ausserdem Anpassungen im Strafgesetzbuch, in der Strafprozessordnung, im Rechtshilfegesetz und im Schengen-Informationsaustauschgesetz.

Unter den insgesamt 222 Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmern befanden sich alle Kantone, acht politische Parteien (BDP, CVP, FDP, GLP, GP, SP, SVP, PP), drei eidgenössische Gerichte (Bundesgericht, Bundespatentgericht, Bundesverwaltungsgericht) sowie zahlreiche weitere Organisationen aus den betroffenen Kreisen. Während die Übernahme der EU-Richtlinie 2016/680 sowie der Anforderungen im SEV 108 unumstritten waren, wurde die Revision des DSG und weiterer Erlasse zum Datenschutz von der Mehrheit der Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser im Grundsatz ebenfalls begrüsst. Vielerseits gelobt wurde beispielsweise das Vorhaben, das schweizerische Datenschutzrecht so weit an die europäischen Vorgaben anzupassen, dass die Schweiz von der EU weiterhin als Drittstaat mit angemessenem Datenschutzniveau anerkannt wird. Vorbehalte bestanden jedoch gegenüber dem – insbesondere für KMU – grossen Verwaltungsaufwand sowie gegenüber dem «Swiss Finish»: Rund die Hälfte der Teilnehmenden bemängelte, dass

der Entwurf unnötigerweise über die europäischen Anforderungen hinaus gehe. Demgegenüber ging er rund einem Fünftel der Teilnehmenden – hauptsächlich aus Konsumentenschutzkreisen – zu wenig weit. Auf harsche Kritik von verschiedensten Seiten stiess das vorgesehene Sanktionensystem. Laut Bericht wünschten sich «sehr viele Teilnehmer» dessen «vollständige Überarbeitung», darunter BDP, CVP, FDP, GP und SP, 18 Kantone sowie Economiesuisse, der Verein Unternehmens-Datenschutz, die FRC, Privetim und die Stiftung für Konsumentenschutz. Hauptsächlich wurde kritisiert, dass keine direkte Strafbarkeit für Unternehmen vorgesehen ist, sondern strafrechtliche Sanktionen, die in erster Linie auf natürliche Personen ausgerichtet sind. In diesem Zusammenhang herrschte die Befürchtung, es könnten einfache Angestellte ohne Entscheidungs- und Vertretungsbefugnis verurteilt werden. Dies wiederum erschwere es den Unternehmen, qualifiziertes und motiviertes Personal – insbesondere Datenschutzverantwortliche – zu rekrutieren. Der häufigste Änderungsvorschlag zielte daher auf ein Modell mit Verwaltungsanktionen anstatt Strafverfahren, die direkt gegen die Unternehmen und nicht gegen Privatpersonen verhängt werden könnten. Verwaltungsanktionen, so die Hoffnung, hätten eine grössere Wirksamkeit als das bislang für die Strafbestimmungen im DSG nur selten angewandte Strafverfahren. Weitere umstrittene Punkte waren auch die Höhe der Bussen – welche einerseits als zu hoch und andererseits als zu niedrig kritisiert wurde – sowie der Katalog der strafbaren Verhaltensweisen, welcher ebenfalls wahlweise als unvollständig bzw. zu umfangreich bezeichnet wurde. Kritisiert wurden des Weiteren auch die mangelhafte Regulierungsfolgeabschätzung und die fehlenden Ausführungen zum Verhältnis zwischen dem Datenschutzrecht des Bundes und jenem auf kantonaler Ebene. Hierzu äusserten auch die Kantone Glarus, Solothurn und Zürich Bedenken, dass die Frist für die Anpassung des kantonalen Rechts zu kurz bemessen sei. Die SVP, die Kantone Schwyz und Waadt sowie einige betroffene Kreise – darunter der AGVS, Auto Schweiz, die FER, PharmaSuisse, SantéSuisse sowie der VSV – lehnten den Vorentwurf in der vorliegenden Form ausdrücklich ab, befanden sich damit jedoch klar in der Minderheit aller Vernehmlassungsteilnehmenden.<sup>21</sup>

#### OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL

DATE: 15.11.2017

KARIN FRICK

Die **Vernehmlassung zum E-ID-Gesetz** zeigte, dass das Vorhaben, klare Regeln für einen staatlich anerkannten, überprüfbaren und eindeutigen digitalen Identitätsnachweis festzulegen, grundsätzlich begrüsst wird. Einzig die SVP lehnte das Vorhaben des Bundesrates ab. Wenn die E-ID nicht – wie von der SVP gewünscht – vom Staat herausgegeben werde, solle der Bund auch von jeglicher Verantwortung in Bezug auf die E-ID absehen und es allein dem Markt überlassen, welches System zur digitalen Identifizierung sich durchsetzen werde. Die Rolle des Staates war denn auch bei den anderen Vernehmlassungsteilnehmern der umstrittenste Punkt des Vorentwurfs. Der Bundesrat hatte vorgesehen, dass der Staat lediglich die Kernaufgaben bei der Ausstellung der digitalen Identität – also die amtliche Prüfung und Bestätigung der Existenz einer Person und ihrer Identitätsmerkmale – übernimmt, nicht jedoch die Entwicklung und Ausstellung der konkreten technologischen Träger der digitalen Identität. Diese Aufgaben sollen nicht-staatliche Anbieter übernehmen, die ihrerseits jedoch einem staatlichen Anerkennungsverfahren und regelmässigen Kontrollen unterliegen. Die vorgeschlagene Aufgabenteilung zwischen Staat und Markt war in vielen Stellungnahmen Gegenstand von Kritik. So sahen die BDP, die CVP, die Grünen und die Piratenpartei sowie sieben Kantone die Herausgabe der E-ID grundsätzlich als Staatsaufgabe, welche nicht – oder zumindest nicht im geplanten Ausmass – an Private übertragen werden sollte. Während die SP für einen Kompromissvorschlag zwischen einer vollständigen Auslagerung an die Wirtschaft und einer rein staatlichen Lösung plädierte, unterstützten die FDP und die GLP sowie 21 Kantone das Konzept des Bundesrates. Unter Berücksichtigung der Vernehmlassungsantworten wird das EJPD bis im Sommer 2018 eine Botschaft für das E-ID-Gesetz ausarbeiten. Der Bundesrat hat bereits angekündigt, an der im Vorentwurf enthaltenen Kooperation von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren festzuhalten. Seiner Ansicht nach könnten so einerseits die besten Voraussetzungen für eine praxistaugliche und konsumentenfreundliche Anwendung geschaffen und andererseits die nötige Flexibilität für technologische Veränderungen erreicht werden.<sup>22</sup>

## Droits fondamentaux

Mitte Dezember 2017 gab der Bundesrat den Medien bekannt, dass er die **Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot»** ablehne, ihr aber mit einem indirekten **Gegenvorschlag** begegnen möchte. Die Initiative für ein nationales Verbot sei abzulehnen, weil die Kantone selber entscheiden können sollten, ob sie die Gesichtsverhüllung im öffentlichen Raum verbieten wollen oder nicht. So hätten die Kantone Tessin und St. Gallen ein solches Verbot befürwortet, während es in Zürich, Solothurn, Schwyz, Basel-Stadt und Glarus abgelehnt worden sei. Diesen unterschiedlichen Befindlichkeiten gelte es Rechnung zu tragen. Der Bundesrat anerkenne jedoch, dass die Gesichtsverhüllung problematisch sein könne, und zwar zum einen, wenn jemand zur Verhüllung gezwungen werde, und zum anderen im Kontakt mit den Behörden. Er wollte sich dieser Problematik daher mit einem indirekten Gegenvorschlag annehmen, der Regelungen auf Gesetzesebene vorsehe, ohne den Kompetenzbereich des Bundes zu überschreiten. Konkret solle es im Strafgesetzbuch ausdrücklich verboten werden, jemanden zur Verhüllung des Gesichts zu zwingen. Zudem solle der Kontakt mit Bundesbehörden und Bundesrecht vollziehenden Behörden unter Androhung von Strafe unverhüllt erfolgen müssen. Der Bundesrat beauftragte das EJPD mit der Ausarbeitung einer entsprechenden Vernehmlassungsvorlage bis Ende Juni 2018.

Bei den Initianten vermochte der Vorschlag des Bundesrats wenig Eindruck zu erwecken; er sei «schwammig» und entspreche nicht dem Anliegen der Initiative, so Walter Wobmann (svp, SO) gegenüber der Basler Zeitung. Das Komitee halte an der Initiative fest und blicke der Abstimmung nach wie vor zuversichtlich entgegen. Die SVP lehnte den bundesrätlichen Vorschlag ebenfalls als «wirkungslos» ab, wie in der Presse zu lesen war. Auf wenig Gegenliebe stiess der Vorschlag indes auch bei den Grünen. Nationalrat Balthasar Glättli (gp, ZH) bezeichnete ihn gegenüber der Basler Zeitung als «falsch und überflüssig», weil Nötigung ohnehin strafbar sei, und machte ihm in der Aargauer Zeitung den gleichen Vorwurf wie der Initiative selbst, nämlich zur «Stimmungsmache gegen Muslime in der Schweiz» beizutragen. Positiver äusserten sich die CVP und die SP zur Stossrichtung des Bundesrates, wenngleich sich die SP weiter auf ihren eigenen direkten Gegenentwurf zur Verbesserung der Gleichstellung der Frauen konzentrieren wollte. SP-Nationalrat Cédric Wermuth (sp, AG) bedauerte im Tages-Anzeiger, dass der Bundesrat sich nicht getraut habe, «die Debatte neu auszurichten», und dass der Gegenvorschlag «keine Antwort auf das Unbehagen» liefere, das hinter der Initiative stehe. Von verschiedenen Seiten wurde der bundesrätliche Vorschlag auch als nicht oder nur schwer umsetzbar kritisiert, da Frauen, die gezwungen werden, sich zu verschleiern, dies eher nicht bei der Polizei zur Anzeige bringen würden. Ständerat Andrea Caroni (fdp, AR), der bereits ein Gegenkomitee zur Initiative gegründet hatte, begrüßte dagegen den Vorschlag des Bundesrates. Er sei zwar nicht «das Ei des Kolumbus», eröffne aber die Möglichkeit für eine gezielte Debatte über die Probleme im Zusammenhang mit der Gesichtsverhüllung und über allfällige Lösungen, so Caroni gegenüber «Le Temps». <sup>23</sup>

Wäre sie Ende 2017 zur Abstimmung gestanden, hätten der **Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot»** drei Viertel der Schweizer Stimmbevölkerung zugestimmt, so die Resultate einer erneuten Umfrage im Auftrag von «Le Matin Dimanche» und der Sonntags-Zeitung, die im Januar 2018 veröffentlicht wurden. Demnach hätten 60 Prozent der Befragten die Initiative sicher annehmen wollen, während ihr 17 Prozent eher zugestimmt hätten. 20 Prozent hätten sicher oder eher nein gesagt und 3 Prozent hatten keine Meinung. Ebenfalls eine Mehrheit der Schweizer Stimmbevölkerung befürwortete zum gleichen Zeitpunkt ein Kopftuchverbot an Schulen, das von der CVP im Zuge der Burka-Diskussion zur Debatte gestellt worden war. 51 Prozent der Befragten sprachen sich klar und 18 Prozent eher für ein solches aus. Demgegenüber waren 29 Prozent (eher) dagegen. Der Vorschlag der SP, muslimische Gemeinden unter der Voraussetzung, dass sie sich zu einem gemässigten Islam bekennen und transparent organisieren, staatlich anzuerkennen, fand in derselben Umfrage keine klare Mehrheit. 48 Prozent äusserten sich dazu (eher) positiv, 42 Prozent (eher) negativ. Die Initianten des Verhüllungsverbots gaben sich in der Presse mit den Resultaten der Umfrage zufrieden; für die Leute sei klar, dass man in der Öffentlichkeit sein Gesicht zeige, wurde Walter Wobmann (svp, SO) vom «Corriere del Ticino» zitiert. Umgekehrt vermochten die Resultate die Initiativgegner jedoch nicht in Aufruhr zu versetzen. Viele Initiativen starteten mit einer hohen Zustimmung in der Bevölkerung, bevor sich die Debatte ausgleiche, mahnte auch der Genfer SVP-Nationalrat Yves Nidegger gegenüber der «Tribune de Genève» noch zur Vorsicht.

Ende Januar 2019 fassten schliesslich die SP-Frauen – «einstimmig, aber wenig enthusiastisch», wie die NZZ schrieb – die Nein-Parole zum Verhüllungsverbot. An ihrer

Jahrestagung rangen sie mit der Frage, ob man als Feministin eine Initiative des Egerkinger Komitees unterstützen dürfe. Mehrheitlich lehnten sie zwar die Burka als Ausdruck der Unterdrückung der Frau ab, sahen die Initiative aber nicht als den richtigen Weg, zumal Musliminnen damit in der Verfassung mit einem Stigma behaftet würden. Stattdessen wollten sie auf die von der SP gestartete «Offensive für Gleichstellung und Feminismus» setzen, um die Gleichstellung muslimischer Migrantinnen zu gewährleisten, berichtete die NZZ.<sup>24</sup>

DÉBAT PUBLIC  
DATE: 04.02.2019  
KARIN FRICK

Frischen Wind in die gesellschaftliche Debatte ums nationale Verhüllungsverbot brachte die grossmehrheitliche Zustimmung des St. Galler Stimmvolks zu einem Verhüllungsverbot auf kantonaler Ebene im September 2018. Damit war St. Gallen nach dem Tessin der zweite Kanton, in dem die Gesichtsverhüllung in der Öffentlichkeit verboten wurde. Der Präsident des Initiativkomitees der nationalen Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot», der Solothurner SVP-Nationalrat Walter Wobmann, deutete die St. Galler Entscheidung als ein positives Zeichen für die bevorstehende Abstimmung über das schweizweite Verhüllungsverbot. Bundespräsident Berset gab demgegenüber in der Presse zu Protokoll, man nehme das Resultat auf Kantonsebene zur Kenntnis, aber auf nationaler Ebene sei die Debatte eine andere – dies wohl, weil die St. Galler Bestimmung die Gesichtsverhüllung nur dann verbietet, wenn von ihr eine Gefährdung für die öffentliche Sicherheit ausgeht.

Im Zuge der gleichzeitig laufenden **Vernehmlassung zum Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot**, das vom Bundesrat als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative aus der Taufe gehoben worden war, taten im Herbst 2018 zahlreiche Akteure ihre Ansichten zur Burkafrage in den Medien kund. Unter den Parteien lehnten neben der SVP – ihres Erachtens nehme der bundesrätliche Gegenvorschlag das Anliegen der Initiative nicht ernst – auch die Grünen den indirekten Gegenvorschlag ab. Sie betrachteten den Gegenvorschlag als unverhältnismässig und unnützlich, da Nötigung ohnehin bereits verboten sei und der Gegenvorschlag genauso wenig zu den Rechten und zur Gleichberechtigung muslimischer Frauen beitrage wie die Initiative; letztlich schürten beide Vorurteile gegen die muslimische Bevölkerung. Auf der anderen Seite begrüßte die GLP den Vorschlag des Bundesrates vorbehaltlos. Die CVP und die FDP unterstützten beide die Stossrichtung des Bundesrates, brachten aber entgegengesetzte Vorbehalte zum Ausdruck. Während sich die CVP eine weitergehende Regelung im Sinne eines auf Gesetzesebene verankerten, allgemeinen Verhüllungsverbots wünschte, lehnte die FDP ein solches auf nationaler Ebene kategorisch ab – dies liege in der Kompetenz der Kantone – und zweifelte generell am Gesetzgebungsbedarf in dieser Frage, da es sich bei der Burka in der Schweiz um eine marginale Erscheinung handle. Für gut befand die FDP jedoch die klaren Regeln zum Behördenkontakt. Dieser Teil des bundesrätlichen Vorschlags war – neben der Feststellung, es sei richtig, der Initiative überhaupt mit einem indirekten Gegenvorschlag entgegenzutreten – auch der einzige Punkt, den die SP mehr oder weniger einhellig unterstützte. In allem, was darüber hinausging, zeigten sich die Sozialdemokraten gespalten. Der Waadtländer Nationalrat Pierre-Yves Maillard, der sich schon zuvor als Burka-Gegner zu erkennen gegeben hatte, fand in seiner Partei rund 40 Mitstreiterinnen und Mitstreiter, die ein Verbot der Burka in der Schweiz befürworteten, wenn auch nicht in der Bundesverfassung, sondern auf Gesetzesstufe. Sein Lausanner Parteikollege Benoît Gaillard bezeichnete die Burka als eine religiöse Praxis, die der Gleichstellung von Mann und Frau, den Menschenrechten und den Fundamenten der Demokratie zuwiderlaufe. Man dürfe nicht ein Jahrhundert des Kampfes für die Gleichstellung der Geschlechter der Toleranz gegenüber einer religiösen Minderheit opfern, denn der Gesichtsschleier beraube die Frauen ihrer öffentlichen Existenz, was nicht mit der Schweizer Bürgerschaft vereinbar sei. Der bundesrätliche Gegenvorschlag taue demnach gemäss Maillard nicht, um den Erfolg der Initiative zu verhindern. Ebenfalls für ein Burkaverbot auf Gesetzesstufe sprach sich die Waadtländer Ständerätin Géraldine Savary aus; sie sah den Vorschlag des Bundesrates als geeigneten Ausgangspunkt für die entsprechende parlamentarische Debatte. Mit einer rein parlamentarischen Lösung, hoffte sie, könnte die Abstimmung über die Volksinitiative verhindert und der Abstimmungskampf vermieden werden, der die muslimische Bevölkerung stigmatisieren und die Frauen «als Geiseln nehmen» werde, wie sie der «Tribune de Genève» erklärte. Eine andere Ansicht vertrat hingegen beispielsweise der Genfer Nationalrat Carlo Sommaruga, der den Gegenvorschlag genügend überzeugend fand, um den zögernden Teil der Wählerschaft zu gewinnen. Er erlaube die Bestrafung von Nötigung und lasse gleichzeitig den Frauen, die sich aus freien Stücken verschleiern wollten, die Wahl; allen unsere Vorstellung von Gleichheit aufzuzwingen wäre hingegen Ausdruck eines «kolonialen Feminismus», wie Sommaruga von «Le Temps» zitiert wurde.

Von den insgesamt 69 eingegangenen Stellungnahmen qualifizierte der **Ergebnisbericht** zur Vernehmlassung rund zwei Drittel, mehrheitlich mit Vorbehalten, als befürwortend und ein Drittel als ablehnend. Neben der SVP, den Grünen, der EVP, der EDU, dem Egerkinger Komitee, der EKR, dem SGB und vier weiteren Organisationen lehnten sowohl die KKJPD als auch sieben Kantone den bundesrätlichen Gegenvorschlag ab. Ihrer Ansicht nach sollten die Kantone selbst über die Frage des Verhüllungsverbots entscheiden können beziehungsweise bringe der Vorschlag des Bundesrates keinen Mehrwert gegenüber dem geltenden Recht. Demgegenüber unterstützten die übrigen Parteien der Bundesversammlung, 18 Kantone, verschiedene Frauen- und Menschenrechtsorganisationen sowie u.a. die EKF, die SKG, der schweizerische Tourismusverband und Hotelleriesuisse den Gegenvorschlag, wobei einige von ihnen erklärten, dass dieser sogar noch weiter gehen dürfte. Positiv hervorgehoben wurde von verschiedenen Teilnehmenden, dass der Gegenvorschlag die Autonomie der Kantone wahre und so auch Rücksicht auf die Tourismusdestinationen nehme, dass er Probleme gezielt dort löse, wo sie aufträten, und dass er klare und einfach anwendbare Regeln enthalte. Der Bezug zur Initiative wurde unterschiedlich beurteilt. Während einige die Ansicht vertraten, der Gegenvorschlag nehme das Anliegen der Initiative auf und beseitige deren unangemessene Punkte, sahen andere keine Vergleichbarkeit mit der Initiative. Passend zum Tenor der Vernehmlassungsergebnisse resümierte der Tages-Anzeiger, der Vorschlag des Bundesrates sei «umstritten, aber nicht chancenlos».<sup>25</sup>

### Ordre public

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL  
DATE: 28.02.2018  
KARIN FRICK

Das Europäische Übereinkommen über Gewalttätigkeiten und Ausschreitungen von Zuschauern bei Sportanlässen, insbesondere bei Fussballspielen, das für die Schweiz 1990 in Kraft getreten war, ist seit seinem Erlass 1985 nicht mehr überarbeitet worden. Um den Entwicklungen in der Sportwelt – im Fanverhalten, in der Infrastruktur und in der Polizeitaktik und -technik im Zusammenhang mit Gewalt an Sportveranstaltungen – der vergangenen Jahrzehnte Rechnung zu tragen, verabschiedete der Europarat 2016 ein totalrevidiertes Abkommen. Es war neben der Repression neu auch auf die Prävention ausgerichtet und beinhaltete Ansätze aus der internationalen Best Practice. So sollte der neue präventive Dienstleistungsansatz sicherstellen, dass sich Besucherinnen und Besucher von Sportveranstaltungen im und um das Stadion willkommen, geschätzt und wohlfühlten. Der zu schützende öffentliche Raum erstreckte sich neu auch auf Public-Viewing-Bereiche und die Reisewege. Ausserdem sah das neue Abkommen eine Ausreisebeschränkung für Personen vor, die sich bereits an Gewalttätigkeiten oder Ordnungsstörungen rund um Sportveranstaltungen beteiligt haben.

Das schweizerische Recht sei in diesem Bereich bereits auf dem neusten Stand und müsste deshalb bei einer Ratifizierung des totalrevidierten Abkommens nicht angepasst werden, hielt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur entsprechenden Vernehmlassungsvorlage fest. Dennoch würde die Schweiz mit ihrem Beitritt zum Übereinkommen «bezeugen, dass sie einen wichtigen Schritt auf dem Weg zu einer international einheitlichen Handhabung von risikobehafteten Sportveranstaltungen unterstützt». Der Bundesrat eröffnete das Vernehmlassungsverfahren zum neuen **Übereinkommen des Europarats über einen ganzheitlichen Ansatz für Sicherheit, Schutz und Dienstleistungen bei Fussballspielen und anderen Sportveranstaltungen** Ende Juni 2017.

Das Echo in der Vernehmlassung fiel fast ausschliesslich positiv aus, wie der Anfang 2018 veröffentlichte Ergebnisbericht resümierte. Von den insgesamt 36 Stellungnehmenden lehnte nur die SVP die Genehmigung des Übereinkommens ab. Sie sah darin keine Neuerungen, keine Vorteile und keinen Nutzen für die Schweiz. Die übrigen Bundesratsparteien, alle Kantone sowie der Städteverband, der Gemeindeverband, der Gewerbeverband, die KKJPD, die KSSD und die SVSP befürworteten den Beitritt der Schweiz zum neuen Abkommen.<sup>26</sup>

## Sécurité intérieure

ORDONNANCE / ARRÊTÉ FÉDÉRAL SIMPLE  
DATE: 25.10.1990  
HANS HIRTER

Ende Oktober 1990 gab Bundespräsident Koller eine **Verordnung über den Staatsschutz** welche als Übergangslösung bis zum Entscheid über ein Staatsschutzgesetz gedacht ist, in die Vernehmlassung. Sie sieht vor, dass sich die präventive Polizeitätigkeit auf die Bereiche Terrorismus, Spionage und organisiertes Verbrechen beschränken muss. Mit der politischen Aktivität von Personen darf sich der Staatsschutz nur noch befassen, wenn der konkrete Verdacht besteht, dass dabei strafbare Handlungen (wie zum Beispiel Gewalt gegen Personen oder Sachen) vorbereitet oder begangen werden. Die CVP lehnte die Verordnung ab, da sie unter anderem ohne gesetzliche Grundlage in die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen eingreife und zudem einige wichtige Fragen offen lasse. Sie empfahl als Übergangslösung den Erlass eines befristeten dringlichen Bundesbeschlusses. Auch die SP und die GP wiesen den Verordnungsentwurf mit dem Argument zurück, dass er sich auf keine gesetzlichen Grundlagen stützen könne. Während die FDP ebenfalls Einwände vorbrachte, konnte sich immerhin die SVP mit der Verordnung einverstanden erklären, falls der Bundesrat bereit sei, dem Parlament so rasch als möglich eine Regelung auf Gesetzesebene vorzulegen.<sup>27</sup>

DÉBAT PUBLIC  
DATE: 12.07.1991  
HANS HIRTER

Die **Reaktionen** fielen vor allem in bezug auf die beiden Kernpunkte, die **Einführung der strafrechtlichen Verantwortung von Unternehmen** bzw. des Begriffs der kriminellen Organisation zum Teil sehr negativ aus. Während die FDP beide Neuerungen befürwortete, sprachen sich der Vorort, die Bankiervereinigung, die SVP, die CVP und mit Einschränkungen auch die SP gegen die Bestrafung von Unternehmen aus. Namentlich die SP kritisierte den neuen Straftatbestand der Unterstützung von kriminellen Organisationen. Sie befürchtet, dass damit Personen bloss aufgrund ihrer Gesinnung belangt würden und die Bestimmungen auch gegen Sympathisanten bestimmter politischer Organisationen verwendet werden könnten.<sup>28</sup>

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL  
DATE: 02.07.1992  
HANS HIRTER

Der vom Bundesrat im Herbst 1991 in die **Vernehmlassung** gegebene **Vorentwurf für ein Staatsschutzgesetz** erzeugte kein besonders positives Echo. Nach Ansicht der FDP sollte sich dieses Gesetz auf die Regelung der Informationsbeschaffung und -verarbeitung zu präventiven Zwecken beschränken und die prozessualen Ermittlungstätigkeiten ausklammern. Die CVP und die SVP verlangten eine Überarbeitung im Sinne einer präziseren Definition der Aufgaben des Staatsschutzes und einer besseren Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen. Die SP – und mit ähnlichen Argumenten auch die GP – lehnten den Entwurf als rechtlich überflüssig und begrifflich unklar ab, da Tatbestände wie Terrorismus und organisiertes Verbrechen im Strafgesetz bereits ausreichend erfasst seien. Bundesrat Koller kündigte an, 1993 einen überarbeiteten Entwurf vorzulegen, worin namentlich die Aufgaben des Staatsschutzes präziser umschrieben werden sollen.<sup>29</sup>

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL  
DATE: 12.01.1994  
HANS HIRTER

In Erfüllung eines im Vorjahr vom Nationalrat überwiesenen Postulats der CVP-Fraktion (Po. 93.3347) legte der Bundesrat eine Zusatzbotschaft vor, in welcher er die Schaffung einer kriminalpolizeilichen **Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens** beantragte. Eigene Ermittlungen soll diese allerdings nicht anstellen dürfen, da dies – mit Ausnahme der Drogen- und Sprengstoffdelikte – Sache der Kantone ist. Sie soll die Arbeit der für die Strafverfolgung zuständigen kantonalen Behörden koordinieren und zudem – unter Einhaltung von präzisen Datenschutzregeln – auch Informationen beschaffen und verwalten sowie den Kontakt mit ausländischen Stellen pflegen. Zur Erfüllung dieser letzten Aufgabe ist u.a. vorgesehen, schweizerische Polizeibeamte als fixe Verbindungsleute nach Lyon (Interpol) und nach Washington zu entsenden. Beim Datenschutz orientierte sich der Bundesrat am deutschen Modell, das für die Gewährung von Einsichtsrechten ein besonderes Interesse und den Hinweis auf konkrete Sachverhalte, die zu einem unrechtmässigen Eintrag hätten führen können, verlangt.<sup>30</sup>

**OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL**  
DATE: 20.11.2003  
HANS HIRTER

Nach der sehr kontrovers ausgefallenen Vernehmlassung zum Vorentwurf für eine **Revision des Waffenrechts** beschloss das EJPD, zu einigen besonders umstrittenen und seiner Ansicht nach auch missverstandenen Punkten im Herbst eine zweite Vernehmlassung durchzuführen. Diese zweite Konsultation fiel aber nicht positiver aus als die erste. Namentlich die SVP und die FDP, aber mit Einschränkungen auch die CVP, lehnten das vorgesehene Waffenregister weiterhin als bürokratischen Leerlauf ab, der nichts zur Verbesserung der Sicherheit werde beitragen können.<sup>31</sup>

**OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL**  
DATE: 15.06.2007  
HANS HIRTER

Im Juni legte der Bundesrat dem Parlament seinen Entwurf für eine **Revision des Staatsschutzgesetzes** (Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit) vor. Die darin vorgesehenen zusätzlichen Mittel der Informationsbeschaffung begründete er auch mit der in den letzten Jahren erhöhten Wahrscheinlichkeit, dass auch die Schweiz Ziel von „islamistisch motivierten Terroranschlägen“ werden könnte. Die in der Vernehmlassung am meisten umstrittenen Änderungen, die präventive Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs, das Abhören und Beobachten von Privaträumen sowie das Durchsuchen von Computersystemen bei Verdacht auf Terrorismus, internationalen Waffenhandel oder Spionage, wurden beibehalten. Die Anordnung dieser aussergewöhnlichen Massnahmen erfordert eine doppelte, richterliche und politische Kontrolle, welche durch das Bundesverwaltungsgericht einerseits und die Vorsteher von EJPD und VBS andererseits ausgeübt wird. Der Justizminister soll zudem die Kompetenz erhalten, Tätigkeiten zu verbieten, die terroristische oder gewalttätige Aktivitäten fördern oder die innere oder äussere Sicherheit des Staates gefährden. Der Bundesrat möchte zudem die in den letzten Jahren mehr als einmal umstrittene Tätigkeit von Informanten des Inlandnachrichtendienstes beim Bundesamt für Polizei (DAP, Dienst für Analyse und Prävention) auf eine sicherere rechtliche Basis stellen. Dazu gehören einerseits Vorschriften über die Entschädigung dieser Agenten, andererseits aber auch Massnahmen zu ihrem Schutz vor Repressalien durch die Ausstattung mit einer Tarnidentität. In ersten Reaktionen sprachen sich die Linke und die SVP gegen, die CVP und die FDP für die vorgeschlagenen Massnahmen aus.<sup>32</sup>

**INITIATIVE POPULAIRE**  
DATE: 13.02.2011  
NADJA ACKERMANN

Im Februar kam die 2007 von verschiedenen linken Organisationen lancierte **Volksinitiative «Für den Schutz vor Waffengewalt»** zur Abstimmung. Die Initiative forderte ein Verbot der privaten Aufbewahrung von besonders gefährlichen Waffen, einen Bedarf- und Fähigkeitsnachweis sowie die Einführung eines nationalen Waffenregisters. Das Initiativkomitee, das das Sturmgewehr im Kleiderschrank als Relikt des Kalten Krieges ansah, erhoffte sich mit der Neuregelung eine verbesserte Suizid- und Gewaltprävention. Nachdem 2010 bereits beide Räte und der Bundesrat die Ablehnung der Initiative empfohlen hatten, bekämpfte eine breite bürgerliche Allianz aus SVP, FDP, CVP, BDP, EDU, Schweizer Demokraten, Gewerbeverband, Bauernverband und Schiessverband die Waffen-Initiative. Die Gegner der Initiative befürchteten vor allem die Opferung traditioneller Werte zugunsten einer Scheinsicherheit. Die Initiative würde Zeichen eines Misstrauens in die Verantwortlichkeit der Bürger darstellen. Getroffen würden zudem jene, die verantwortungsvoll mit Waffen umgingen – Verbrecher würden sich hingegen nicht an die Regelung halten. Der BDP-Präsident Hans Grunder sah in der Initiative sogar das versteckte Ziel der Abschaffung der Armee. Auch rechneten die Gegner mit erheblichen administrativen Mehrkosten.

Die Initiative wurde am 13. Februar 2011 an der Urne mit 56,3%-Nein-Stimmen bei einer Stimmbeteiligung von 49,2% verworfen. Dabei wurden die bereits im Abstimmungskampf sichtbaren Gräben bestätigt. Die grösste Zustimmung fand die Initiative in der Westschweiz: Genf (61%), Basel-Stadt (58,9%), Waadt (53,7%), Neuenburg (53,2%) und Jura (52%), aber auch Zürich (50,4%) nahmen die Initiative an. Die Gegner der Initiative konzentrierten sich in der Zentral- und Ostschweiz: Appenzell Innerrhoden (72,3%), Obwalden (71,9%), Schwyz (70,9%) und Uri (70,6%). Die Vox-Analyse zeigte, dass den Stimmbürgern die Entscheidung leicht fiel und viele sich früh positionierten. Dabei hing der Stimmenscheid stark von der politischen Ausrichtung und den politischen Wertevorstellungen ab: Personen, die für eine offene und moderne Schweiz sind, stimmten ebenso massiv Ja, wie jene, die eine verschlossene und traditionelle Schweiz vertreten, Nein sagten. Es gewann damit dieselbe Schweiz die Abstimmung, die sich bereits bei der Minarett- und der Ausschaffungsinitiative durchsetzte. Die drei Hauptargumente der Befürworter polarisierten laut der VOX-Analyse stark: Dass die Waffe zuhause gefährlich und unzeitgemäss sei und die Selbstmordrate erhöhe, wurde von den Gegnern strikt abgelehnt. Sie argumentierten

ihrerseits mit einer bereits genügenden Gesetzeslage und der Wahrung der persönlichen Freiheit und der Eigenverantwortung. Die Diskreditierung des Milizsystems der Armee war das Hauptargument des überparteilichen Komitees der Gegner, dessen vom Werber Alexander Segert illustrierten Kampagne mit kaputten 1.-August-Lampions an die Emotion der Stimmbürger appellierte.

### Abstimmung vom 13. Februar 2011

Beteiligung: 49,2%

Ja: 1'083'312 (43,7%) / 5 1/2 Stände

Nein: 1'395'812 (56,3%) / 15 5/2 Stände

Parolen:

– Ja: CVP-Frauen, CSP, EVP, Grüne, GLP, PdA, SP, SP-Frauen, GSoA, SEK, SGB, TravS, FMH.

– Nein: FDP-Liberale, FDP-Frauen, CVP (5)\*, BDP, EDU, SVP, SVP-Frauen, AVF, JCH, SBV.

\* In Klammer Anzahl abweichender Kantonalsektionen <sup>33</sup>

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL  
DATE: 16.10.2014  
KARIN FRICK

Um den komplexer und dynamischer werdenden Bedrohungen für die Informationsgesellschaft Rechnung zu tragen, beabsichtigte der Bundesrat, ein **Bundesgesetz über die Informationssicherheit (ISG)** zu schaffen. Angriffe auf Informationssysteme des Bundes hätten wiederholt gezeigt, dass der Schutz von Informationen Lücken aufweise, welche unter anderem auf unzeitgemässe und inkohärente Rechtsgrundlagen zurückzuführen seien. Mit dem neuen Gesetz sollen einheitliche gesetzliche Grundlagen für das Management der Informationssicherheit beim Bund geschaffen und somit Schwachstellen des geltenden Rechts behoben werden. Den Begriff der Informationssicherheit definierte der Bundesrat im erläuternden Bericht als «sämtliche Anforderungen und Massnahmen, die zum Schutz der Vertraulichkeit, Verfügbarkeit, Integrität und Nachvollziehbarkeit von Informationen dienen, und zwar unabhängig davon, ob die Informationen elektronisch, mündlich oder in Papierform bearbeitet werden.» Die im bestehenden System sektoriell angelegten Rechtsgrundlagen und organisatorischen Zuständigkeiten seien nicht effizient und sollten daher durch eine einheitliche Regelung ersetzt werden.

Bei der im Jahr 2014 durchgeführten Vernehmlassung waren überwiegend positive Rückmeldungen eingegangen. Von den insgesamt 55 Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmern standen unter anderen 17 Kantone, die CVP und die SP, Economiesuisse sowie die Bundesanwaltschaft und ihre Aufsichtsbehörde dem Entwurf grundsätzlich positiv gegenüber, brachten jedoch einige Änderungsvorschläge an. Diese bezogen sich vor allem auf die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, die Präzisierung von im Gesetzestext verwendeten Begriffen sowie auf die Schnittstellen zwischen Informationssicherheit, Datenschutz und Öffentlichkeitsprinzip. Sieben Kantone, die FDP sowie drei weitere Teilnehmende, darunter das Bundesgericht, sprachen ihre vorbehaltlose Zustimmung zur Vorlage aus. Vollumfänglich ablehnend äusserte sich einzig die SVP, die im neuen Gesetz keinen Mehrwert gegenüber gezielten Verbesserungen am heutigen System sah. Von den drei Teilnehmenden, die dem Entwurf grundsätzlich skeptisch gegenüberstanden, würde der Kanton Bern dem Entwurf nur unter der Voraussetzung zustimmen, dass die kantonalen und kommunalen Behörden bei der Anwendung des ISG auf die im Gesetz vorgesehenen Fachstellen des Bundes zurückgreifen können und sie diese nicht selber aufbauen müssen. Der SGV kritisierte indessen den «irreführenden Titel» sowie die mangelhafte Qualität der erläuternden Materialien. Nach seinem Vorschlag sollte das Gesetz besser «Bundesgesetz über die Informationssicherheit in Bundesbehörden und ähnlichen Organisationen» genannt werden, da es sich nicht um ein gesamtgesellschaftliches Regelwerk zu Information und Informationssicherheit handle. Im Ergebnisbericht des Vernehmlassungsverfahrens folgte das Generalsekretariat des VBS, dass die überwiegende Mehrheit der Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser die Schaffung eines Informationssicherheitsgesetzes begrüsst. <sup>34</sup>

Anfang Februar 2018 veröffentlichte das Fedpol den Ergebnisbericht der **Vernehmlassung zur Übernahme der geänderten EU-Waffenrichtlinie**. Nebst den zahlenmässig sehr gut vertretenen Schützen- und Waffenkreisen – darunter der schweizerische Schiesssportverband (SSV), der schweizerische Büchsenmacher- und Waffenfachhändlerverband (SBV), ProTell, Legalwaffen Schweiz (LEWAS) und Jagd Schweiz – befanden sich auch alle Kantone, sieben nationale und drei kantonale Parteien, die KKJPD und die RK MZF, Economiesuisse, der schweizerische Gewerbeverband (SGV), der schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) und der schweizerische Städteverband unter den insgesamt 2205 Vernehmlassungsteilnehmenden. Davon sprachen sich der SSV und jene 2055 Stellungnehmenden, die sich dessen Stellungnahme angeschlossen hatten – darunter insbesondere Jagd Schweiz und die Aktion «Finger weg vom Schweizer Waffenrecht!», aber auch eine Vielzahl von Schützenvereinen und Privatpersonen – sowie der SBV, ProTell, LEWAS, die AUNS, die Gruppe Giardino, das Centre Patronal, der SGV, Swiss Olympic und zahlreiche weitere Schützen-, Waffensammler- und militärnahe Organisationen dezidiert gegen die geplante Änderung des Waffengesetzes aus. Einen grundsätzlich ablehnenden Standpunkt vertraten zudem auch die SVP Schweiz, ihre Sektionen Neuenburg, Jura und Valais Romand sowie die Kantone Nidwalden und Schwyz. Neun Kantone gaben zu verstehen, dass sie zwar die Ziele der EU-Waffenrichtlinie unterstützten, die vorgesehenen Änderungen am Waffengesetz aber ablehnten, da sie keinen genügenden Beitrag zur Bekämpfung von Waffenmissbrauch leisteten. Demgegenüber erklärte sich die Mehrheit der Kantone mit den Neuerungen grundsätzlich einverstanden. Insgesamt positiv beurteilt wurde der Entwurf auch von der BDP, der GLP, der FDP, der SP und den Grünen – wobei die letzteren beiden ausdrücklich bedauerten, dass er keine weitergehenden Massnahmen umfasste. Ebenso überwiegend befürwortend äusserten sich u.a. die KKJPD, die RK MZF, Economiesuisse, der Städteverband, die FER, der SGB, die GSoA, Terre des Hommes Schweiz, der schweizerische Friedensrat, die Frauen für den Frieden Schweiz, die Evangelischen Frauen Schweiz, die Haus- und Kinderärzte Schweiz und die schweizerische Gesellschaft für Psychiatrie und Psychotherapie. Unter den zustimmenden Stellungnahmen ausdrücklich positiv hervorgehoben wurden das Ziel, den Waffenmissbrauch zu bekämpfen bzw. den Zugang zu halbautomatischen Waffen einzuschränken, sowie die Vorteile der Schengen-Assoziierung für die Schweiz. Ansonsten äusserte sich die Zustimmung zur Vorlage hauptsächlich durch die Abwesenheit von Kritik.

An Letzterer wurde jedoch nicht gespart. Anlass dazu boten neben den einzelnen Bestimmungen des Waffengesetzes und deren konkreter Ausgestaltung vor allem die Stossrichtung der Revision im Allgemeinen. In der Schweiz, wo das Recht auf Waffenbesitz ein Aspekt der Unabhängigkeit und Souveränität des Staates sei, manifestiere sich im liberalen Waffenrecht der gegenseitige Respekt zwischen Staat und Bürgern, weshalb Verschärfungen nicht angebracht seien, argumentierten etwa ProTell, der SSV die RK MZF, die SVP sowie fünf Kantone (AI, AR, GL, SG, OW). Des Weiteren wurden die Entwaffnung der Bürger und schwere (Ruf-)Schäden für das Schweizer Schiesswesen befürchtet. Problematisch am Vorhaben sei ausserdem, dass darin Regelungen vorgesehen seien, die in der jüngeren Vergangenheit vom Volk abgelehnt worden waren. So komme die Registrierungspflicht für rechtmässig erworbene, aber neu verbotene halbautomatische Feuerwaffen einer Nachregistrierung gleich und der für den Erwerb einer solchen Waffe künftig erforderliche Nachweis einer Mitgliedschaft in einem Schiessverein bzw. alternativ des regelmässigen Gebrauchs der Waffe für das sportliche Schiessen erinnere zu stark an eine Bedürfnisklausel. Beide Massnahmen waren 2011 bei der Volksabstimmung über die Initiative gegen Waffengewalt abgelehnt worden – ein Umstand, den ausser Schützen- und Waffenkreisen auch die SVP und vier Kantone (AR, GE, SZ, TI) betonten. Von verschiedenen Seiten wurde zudem die fehlende Verhältnismässigkeit der Vorlage bemängelt. Während Angehörige der Waffenlobby ausführten, dass mit dem Entwurf eher die legalen Waffenbesitzer bestraft als Terroranschläge verhindert würden, äusserten sich zahlreiche Kantone und die CVP dahingehend, dass trotz erheblichen bürokratischen Mehraufwandes kaum ein Sicherheitsgewinn resultiere. Entgegen der Ankündigung des Bundesrates befanden der SSV, der SBV und ProTell den Umsetzungsvorschlag nicht für «pragmatisch» und die CVP sowie die grosse Mehrheit der Kantone bezweifelten, dass der Bundesrat den Handlungsspielraum bei der Umsetzung vollständig ausgeschöpft habe. Schützenkreise wiesen überdies auf eine hängige Klage am EuGH hin, in der die Tschechische Republik die Rechtmässigkeit der neuen EU-Waffenrichtlinie angefochten hatte, weil die Terrorabwehr den Einzelstaaten obliege und gar nicht in die Zuständigkeit der EU falle. Die Schweiz solle diesem Urteil nicht vorgreifen und das Waffenrecht nicht vorschnell anpassen.

Inhaltlich sei der Entwurf hinsichtlich zentraler Begrifflichkeiten – beispielsweise der Definitionen von «Faustfeuerwaffe» und «Handfeuerwaffe» – zu wenig präzise und überlasse zu viele Klärungen dem Verordnungsgeber, was Rechtsunsicherheit mit sich bringe. In diesem Zusammenhang forderten der SSV, der SBV, ProTell, LEWAS, der Städteverband sowie neun Kantone den Bundesrat auf zu definieren, was «Regelmässigkeit des sportlichen Schiessens» bedeute. Die Notwendigkeit einer solchen Präzisierung zeigte sich bereits in den unterschiedlichen Vorstellungen des Begriffs, welche die Vernehmlassungsantworten offenbarten: Hielten der SBV und ProTell einmal in fünf Jahren für eine angemessene Regelmässigkeit, sahen die Kantone Neuenburg, Tessin, Waadt und Wallis eine ausreichende Regelmässigkeit ab einer zweimaligen Nutzung pro Jahr gegeben. Ganz konkrete Kritik betraf darüber hinaus die vorgesehene Unterscheidung von Waffenkategorien anhand der Magazinkapazität. Diese sei kein Indikator für die Gefährlichkeit einer Waffe und die Regelung daher nicht nachvollziehbar; stattdessen wäre eine Unterscheidung anhand des Kalibers, des Munitions-Typs und einer allfälligen Serienfeuer-Möglichkeit zu diesem Zweck dienlicher. Da Magazine zum Teil waffentypübergreifend eingesetzt und separate Magazine bewilligungsfrei erworben werden könnten, sei die Regelung leicht zu umgehen und Missbrauch schwer zu verhindern, stellten mehrere Kantone fest. Die Skepsis der Waffenlobby sowie des Kantons Schwyz weckte zudem die Pflicht für Waffensammler, den Zweck der Sammlung offenzulegen. Der Mensch sei seit jeher ein Sammler, wie es ProTell ausdrückte, und viele Sammlungen dienten keinem besonderen Zweck ausser der Freude am Objekt selbst, weshalb eine solche Bestimmung verfehlt sei. Die Kritik am Entwurf beschränkte sich jedoch nicht darauf, dass er zu viele Einschränkungen vorsehe; an einigen Stellen wurde auch bemängelt, dass die Regelungen zu wenig weit gingen. So schlugen beispielsweise die SP, die GLP und fünf Kantone (NE, TI, VD, VS, GE) vor, es sei auch von Eigentümern von Ordonnanzwaffen ein Nachweis zu verlangen, dass sie die Waffe regelmässig für den Schiesssport verwendeten.

Auch lehnten nicht alle Kritiker der Waffenrechtsanpassung ebenso die Genehmigung des Notenaustausches mit der EU ab. Der Notenaustausch ist im Grunde genommen das Verfahren zur Übernahme eines weiterentwickelten Rechtsakts, der dem Schengen-Besitzstand angehört. Nachdem die EU der Schweiz am 31. Mai 2017 die neue Waffenrichtlinie als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes notifiziert hatte, versicherte der Bundesrat in seiner Antwortnote vom 16. Juni 2017 der EU, dass die Schweiz die Richtlinie – vorbehaltlich der parlamentarischen Genehmigung – innerhalb einer Frist von zwei Jahren übernehmen und umsetzen werde. Die SVP, der SSV und LEWAS waren der Meinung, die Schweiz könne der EU mitteilen, die Waffenrichtlinie zu übernehmen – wozu sie als Vertragsstaat von Schengen/Dublin verpflichtet ist –, ohne dafür die Schweizer Rechtslage anpassen zu müssen. Sie hielten das Schweizer Waffenrecht für den Anforderungen der EU-Richtlinie dem Sinn nach entsprechend und sahen darum keinen Bedarf für eine Änderung des Schweizer Waffenrechts, auch wenn der Notenaustausch genehmigt würde. In die gleiche Richtung äusserte sich auch die CVP, welche die Frage stellte, ob das geltende Waffengesetz keine ausreichende Grundlage darstelle, um die Ziele der EU-Waffenrichtlinie weitgehend zu erfüllen. ProTell und der Kanton Schwyz lehnten indes auch die Genehmigung des Notenaustausches ab und forderten weitere Verhandlungen mit der EU.<sup>35</sup>

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL  
DATE: 02.03.2018  
KARIN FRICK

Als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes muss die Schweiz, ihres Zeichens assoziiertes Schengen-Mitglied, die Änderung der EU-Waffenrichtlinie (2017/853) übernehmen. Dazu muss die Bundesversammlung einerseits einen entsprechenden völkerrechtlichen Vertrag (in Form eines Notenaustausches) genehmigen und andererseits das Schweizer Waffengesetz anpassen, um die Änderungen im Landesrecht umzusetzen. Für die Übernahme und Umsetzung der EU-Richtlinie hat die Schweiz bis am 31. Mai 2019 Zeit, sonst droht der Ausschluss aus den Abkommen von Schengen und Dublin. Nachdem das diesbezügliche Vernehmlassungsverfahren kurz nach Jahresbeginn abgeschlossen worden war, verabschiedete der Bundesrat Anfang März 2018 seine **Botschaft zur Genehmigung und Umsetzung der geänderten EU-Waffenrichtlinie**. Da sich ein Grossteil der in der Vernehmlassung geäusserten Kritik eher auf die Vorgaben der Richtlinie als auf deren tatsächliche Umsetzung konzentriert hatte und auch der Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung praktisch ausgeschöpft worden war, weist der Entwurf zuhanden des Parlaments im Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage nur wenige Anpassungen auf. So sieht etwa Art. 33 Abs. 1 Bst. a WG vor, die Waffe von Sportschützinnen und -schützen zu beschlagnahmen und die Strafverfolgung wegen unberechtigten Waffenbesitzes zu eröffnen, falls diese die

Auflage missachten, entweder die Mitgliedschaft in einem Schiessverein oder auf andere Art den regelmässigen Gebrauch ihrer Feuerwaffe für das sportliche Schiessen zu belegen und diesen Nachweis nach fünf und nach zehn Jahren zu wiederholen. Sei der Erwerb der Waffe seinerzeit jedoch rechtmässig erfolgt, soll der betreffende Person mittels einer Ergänzung von Art. 31 Abs. 2 WG die Möglichkeit gegeben werden, ein neues Gesuch für eine Ausnahmegewilligung einzureichen oder die Waffe einer berechtigten Person zu übertragen, um den strafrechtlichen Konsequenzen zu entrinnen. Zu den wichtigsten Änderungen zählt des Weiteren die Verlängerung der Frist, innerhalb welcher der Besitz einer neu verbotenen Waffe vom kantonalen Waffenbüro bestätigt werden muss, von zwei auf drei Jahre, um die Arbeitslast für die Kantone besser zu verteilen. Ebenso wurde die Frist, innerhalb welcher die Waffenhändlerinnen und -händler den kantonalen Waffenbüros Meldung über erfolgte Transaktionen im Zusammenhang mit halbautomatischen Waffen erstatten müssen, von zehn auf zwanzig Tage ausgedehnt. Damit blieben die zentralen Punkte der Vorlage grösstenteils unangetastet. Halbautomatische Feuerwaffen werden von der Kategorie B der bewilligungspflichtigen Waffen in die Kategorie A der verbotenen Waffen überführt, wodurch sie zukünftig nur noch mit einer Ausnahmegewilligung erworben werden können. Verschiedene Ausnahmetatbestände für Sportschützen, Waffensammlungen und für aktuelle Besitzerinnen und Besitzer von neu verbotenen Waffen sowie bei der Übernahme der Armeewaffe ermöglichen jedoch weiterhin den Einsatz dieser Waffen im schweizerischen Schiesswesen. Es sind weder medizinische oder psychologische Tests noch die Einführung eines zentralen Waffenregisters vorgesehen. Hingegen werden zur besseren Rückverfolgbarkeit von Waffen die Markierungspflicht auf alle wesentlichen Bestandteile von Feuerwaffen ausgedehnt und der Informationsaustausch mit anderen Schengen-Staaten erweitert.

Schützen- und Waffenkreise konnten der Vorlage nach wie vor nichts abgewinnen. Der Bundesrat sei überhaupt nicht auf die ihrerseits in der Vernehmlassung geäusserten Einwände eingegangen; der Gesetzesentwurf sei ein «Affront gegenüber den Schützen» und ein «Kniefall vor der EU», liess SVP-Nationalrat Werner Salzmann, Präsident des Berner Schiesssportverbandes und Wortführer der Gegner einer Waffenrechtsverschärfung, in der Presse verlauten. Das Gesetz trage nichts dazu bei, die Sicherheit in der Schweiz zu verbessern, stattdessen würden unbescholtene Bürger plötzlich zu Besitzern von verbotenen Waffen gemacht. Das könne nicht akzeptiert werden und falls das Parlament hier keine Kehrtwende vollziehe, müsse das Referendum ergriffen werden. Dass damit die Schweizer Beteiligung an Schengen/Dublin aufs Spiel gesetzt werde, sei er sich bewusst, Schuld daran habe aber der Bundesrat, weil er es versäumt habe, den Schützen entgegenzukommen. Auch ProTell befand den Vorschlag des Bundesrates für inakzeptabel und kündigte das Referendum an, falls er so vom Parlament verabschiedet würde. Die Gesetzesänderung sei ein «Misstrauensvotum gegen all jene Bürger, die Waffen besitzen», drückte es ProTell-Generalsekretär Robin Udry gegenüber den Medien aus. Präsident ad interim und SVP-Nationalrat Jean-Luc Addor (VS) störte sich laut dem «Blick» daran, dass die neuen Regeln vor allem ehrliche Waffenbesitzer träfen anstatt «Terroristen [...], die sich über unsere Gesetze lustig machen.» Der Bundesrat zerstöre damit das traditionelle Vertrauen zwischen Bürger und Staat. Auch er drohte mit dem Referendum. Gemäss einem vom Tages-Anzeiger zitierten Communiqué wolle auch die SVP «alle unnötigen Verschärfungen in unserem Waffengesetz entschieden bekämpfen» und das Referendum unterstützen, würden die fraglichen Punkte vom Parlament nicht verbessert.

Zufrieden mit dem bundesrätlichen Entwurf zeigten sich unterdessen die Kantone, deren Anliegen der Bundesrat auch Rechnung getragen hatte. Hans-Jürg Käser, Präsident der KKJPD, glaubte erst gar nicht, dass es den mit dem Referendum drohenden Kritikern wirklich um die halbautomatischen Waffen gehe: «Diese Kritiker sind gegen die EU und gegen alles Europäische wie Schengen», argwöhnte er in der NZZ, das Schengen-Abkommen bringe der Schweiz jedoch viel Sicherheit und dürfe deshalb nicht «wegen einer pragmatischen Anpassung des Waffenrechts» gefährdet werden. Die Bedeutung von Schengen/Dublin betonten auch FDP und CVP, welche den Vorschlag des Bundesrates ebenfalls unterstützten. CVP-Nationalrätin Ida Glanzmann-Hunkeler (LU) sprach von einem «moderaten» Gesetz, das «wirklich nur ein Minimum» verlange, während FDP-Ständerat Joachim Eder (ZG) den Bundesrat lobte, er habe «gut verhandelt». <sup>36</sup>

Am 17. Januar 2019 reichte das Komitee für das **Referendum gegen die Übernahme der EU-Waffenrichtlinie** bei der Bundeskanzlei nach eigenen Angaben fristgerecht gut 125'000 beglaubigte Unterschriften ein. Der Bundesrat setzte die Volksabstimmung auf den 19. Mai 2019 an.

In der Presse wurde unterdessen über die Erfolgchancen des Referendums spekuliert. Einerseits seien in den letzten Jahren immer mehr Waffenerwerbsscheine beantragt worden, was auf eine Aufrüstung in der Bevölkerung hinweise, andererseits nähmen jedoch nur noch rund 10 Prozent der Armeeangehörigen nach Dienstende ihre Waffe mit nach Hause, was auf ein abnehmendes Interesse an Waffen hindeute. 2004 seien es noch über 40 Prozent der entlassenen Armeeangehörigen gewesen, welche die Dienstwaffe übernahmen, wie der «Blick» berichtete. Laut einer Studie des Kriminologen Martin Killias, die von der NZZ aufgegriffen wurde, habe auch der Anteil an Haushalten, die über eine Waffe verfügten, von 35 Prozent im Jahr 2000 auf 23 Prozent im Jahr 2015 abgenommen. Die Sicherheitsstudie 2018 der ETH zeigte indes beim Sicherheitsempfinden in der Bevölkerung keinen abnehmenden Trend, im Gegenteil: 2018 fühlten sich 95 Prozent der Schweizerinnen und Schweizer sicher, so viele wie nie seit den 1990er-Jahren. All dies deute darauf hin, dass tendenziell immer weniger Leute immer mehr Waffen kauften, resümierte die NZZ. Wie es um die Bedeutung der vom Referendumskomitee betonten Schweizer Waffentradition tatsächlich steht, wird sich am Abstimmungstermin zeigen.

Auf der Befürworterseite des angepassten Waffengesetzes äusserten sich die CVP und die FDP dahingehend, dass keine Partei den Lead im Abstimmungskampf übernehmen werde. Statt des für die bürgerlichen Parteien sonst typischen, orchestrierten Vorgehens wolle man je auf die eigenen Zielgruppen fokussieren. Das fixe Lead-System sei nicht mehr zeitgemäss, begründete FDP-Sprecher Martin Stucki dieses Vorgehen gegenüber dem Tages-Anzeiger.<sup>37</sup>

Nach einem langen und emotionalen Abstimmungskampf nahm die Schweizer Stimmbevölkerung am 19. Mai 2019 die **Übernahme der geänderten EU-Waffenrichtlinie** mit 63.7 Prozent Ja-Stimmen deutlich an. Die Stimmbeteiligung lag bei 43.9 Prozent. Ausser im Tessin (45.5% Ja) überwog die Zustimmung in allen Kantonen. Am höchsten fiel sie in Basel-Stadt mit 75 Prozent Ja-Stimmen aus, gefolgt von den drei Westschweizer Kantonen Genf, Neuenburg und Waadt sowie dem Kanton Zürich mit jeweils über 70 Prozent. Gesamtschweizerisch zeigte sich ein klarer Stadt-Land- oder Zentrum-Peripherie-Graben, wobei die Zustimmung in den städtischen Zentren am höchsten und – nebst dem Tessin – in den ländlichen Regionen wie dem Berner Oberland, der Innerschweiz und den Bündner Südtälern am niedrigsten ausfiel.

Vertreterinnen und Vertreter der Befürworterseite werteten das Ergebnis in der Presse als positives Signal für die Beziehungen der Schweiz zur EU und blickten zuversichtlich in Richtung der anstehenden europapolitischen Entscheidungen über die Begrenzungsinitiative sowie über das institutionelle Rahmenabkommen mit der EU. Demgegenüber sah das unterlegene Nein-Lager im Resultat kein Ja zu Europa, sondern schöpfte daraus neuen Elan für den Kampf gegen die Personenfreizügigkeit und das Rahmenabkommen. «Solche angstgetriebenen Abstimmungsergebnisse wären künftig die Regel, falls der Bundesrat das Rahmenabkommen mit der EU unterschreibt», zitierte beispielsweise die Aargauer Zeitung eine Mitteilung der SVP. Die Gesellschaft für ein freiheitliches Waffenrecht ProTell, die an vorderster Front gegen die Änderungen im Waffenrecht gekämpft hatte, liess derweil verlauten, man werde die Umsetzung der EU-Waffenrichtlinie nun sehr genau überwachen und den Bundesrat an seinen Versprechungen messen, die er im Abstimmungskampf gemacht habe.

Der Ausgang der Abstimmung wurde sowohl von der Befürworter- als auch von der Gegnerseite zu einem grossen Teil der neuen Justizministerin Karin Keller-Sutter zugeschrieben. Sie habe mit ihrer Glaubwürdigkeit als ehemalige Polizeidirektorin eines Grenzkantons die Unentschlossenen überzeugt, lobte sie etwa der Waadtländer FDP-Nationalrat Laurent Wehrli in der «Tribune de Genève». Auch der Walliser SVP-Nationalrat und Interimspräsident von ProTell Jean-Luc Addor bezeichnete die Übernahme des EJPD durch Karin Keller-Sutter gegenüber der gleichen Zeitung als «Schlüsselmoment» in der Kampagne, weil die St. Gallerin – im Gegensatz zu ihrer Vorgängerin und «historischen Waffengegnerin» Simonetta Sommaruga – im Dossier als glaubwürdig wahrgenommen worden sei. Die neue Bundesrätin bestand ihre Feuerprobe vor dem Stimmvolk offensichtlich mit Bravour.

### Abstimmung vom 19. Mai 2019

Beteiligung: 43.9%

Ja: 1'501'880 (63.7%)  
Nein: 854'274 (36.3%)

Parolen:

– Ja: BDP, CVP, EVP, FDP (Jungfreisinnige: 3\*), GLP, GP, KVP, SP; KdK, Economiesuisse, SAV, SGV, SGB, Travail.Suisse, Gastrosuisse, Hotelleriesuisse, SBLV  
– Nein: EDU, FP, SD, SVP; IGS, SOG, Schweizerischer Unteroffiziersverband, Jagd Schweiz, ProTell, SBV

\* Anzahl abweichender Kantonalsektionen <sup>38</sup>

ÉTUDES / STATISTIQUES  
DATE: 31.07.2019  
KARIN FRICK

Dafür, dass bei europapolitischen Vorlagen im Durchschnitt rund 51 Prozent der Stimmberechtigten an der Abstimmung teilnehmen, war die Beteiligung bei der Abstimmung über die **Übernahme der geänderten EU-Waffenrichtlinie** vom 19. Mai 2019 mit 43.9 Prozent ausserordentlich tief. Dieser Befund, der aus der im Juli 2019 veröffentlichten **VOTO-Studie** hervorging, ging Hand in Hand mit der für eine Europa-Abstimmung ungewöhnlich geringen Bedeutung, die die Befragten der Abstimmungsvorlage zumassen. Überdies auffallend für eine Europa-relevante Frage war, dass die SVP, die als einzige grosse Partei das Nein-Lager repräsentierte, nur 35 Prozent ihrer Wählerschaft mobilisieren konnte, während bei den anderen grösseren Parteien immerhin zwischen 42 (Grüne) und 60 Prozent (CVP) der Sympathisantinnen und Sympathisanten an der Abstimmung teilnahmen.

Wenig überraschend stimmten Schusswaffenbesitzerinnen und -besitzer der Vorlage seltener zu als Personen, die keine Schusswaffe besitzen, wobei der Schusswaffenbesitz aber nicht mit einer sicheren Ablehnung der Vorlage einherging. Ausserdem schien die Frage den klassischen Links-Rechts-Konflikt zu bedienen: Je weiter links sich eine Person selbst einstuft, desto eher stimmte sie Ja; je weiter rechts, desto eher Nein. Dies spiegelte sich auch teilweise in den Parteisymphathien: Während Anhängerinnen und Anhänger der Grünen, der SP und der GLP zu rund 90 Prozent der Vorlage zustimmten, hiessen sie bei der CVP-Anhängerschaft noch rund 70 Prozent und bei jener der FDP rund 60 Prozent gut. SVP-Sympathisantinnen und -Sympathisanten verwarfen den Entwurf hingegen zu 75 Prozent. Dass sich bei einer europapolitischen Fragestellung ein Viertel der Anhängerschaft der Volkspartei gegen die Parteilinie stellte, ist wiederum bemerkenswert.

Eher unerwartet gaben fast zwei Drittel der befragten Stimmenden an, sie hätten es für eher oder sehr unwahrscheinlich gehalten, dass die Schweiz bei einer Ablehnung der Waffenrichtlinie wirklich aus Schengen/Dublin ausgeschlossen worden wäre. Dies war im Abstimmungskampf das Hauptargument der Befürworterseite gewesen und stellte sich nun als nicht wirklich überzeugend heraus. Die Autoren der Studie vermuteten, dass die Vorlage trotzdem angenommen wurde, weil hier viele Stimmende im Sinne einer Risikovermeidungsstrategie lieber Ja stimmten, als einen, auch unwahrscheinlichen, Ausschluss in Kauf zu nehmen. So war die Nicht-Gefährdung von Schengen/Dublin denn auch für eine grosse Gruppe der Ja-Stimmenden das Hauptmotiv für ihren Stimmentscheid gewesen. Eine weitere grosse Gruppe der Ja-Stimmenden gab als Hauptmotiv den verbesserten Schutz vor Waffengewalt an, wobei für Frauen dieser Aspekt wichtiger war als für Männer. Das von den Nein-Stimmenden am häufigsten genannte Motiv war, dass die Schweiz sich nicht dem Druck der EU beugen solle; der Slogan der Gegenseite «Nein zum Entwaffnungsdiktat der EU» schien somit ins Schwarze getroffen zu haben. Das am zweitmeisten genannte Nein-Motiv war die Sorge um die Schweizer Schiesssporttradition, wobei Schusswaffenbesitzerinnen und -besitzer dieses häufiger nannten als andere Personen. Die Analyse der Argumente zeigte zudem, dass der Graben zwischen dem Ja- und dem Nein-Lager primär entlang der Konfliktlinie Pro-EU und Kontra-EU verlief, während die Waffenrechtsverschärfung selber eine untergeordnete Rolle spielte. Zur komfortablen Mehrheit verhalten der Vorlage somit jene, so die Schlussfolgerung der Studie, «die eine Verschärfung für nicht (dringend) notwendig hielten, aber die Schengen- und Dublin-Abkommen nicht aufs Spiel setzen wollten». <sup>39</sup>

## Criminalité

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL  
DATE: 08.12.1993  
HANS HIRTER

Als Erstrat befasste sich der **Nationalrat** mit den vom Bundesrat 1991 vorgeschlagenen **Änderungen des Strafrechts in bezug auf nicht erlaubte Handlungen gegen das Vermögen und auf das Fälschen von Urkunden**. In der Eintretensdebatte begrüßten sämtliche Fraktionen diese Rechtsanpassung an die neuen Formen der Wirtschaftskriminalität. In der Detailberatung stimmte der Rat der von der Kommission vorgeschlagenen weniger strengen Bestrafung von Personen, welche ohne Bereicherungsabsichten in ein Computersystem eindringen (sog. Hacking) zu. Einen von Vertretern der SP unterstützten Antrag auf vollständige Straffreiheit für derartige Aktivitäten lehnte er hingegen ab. Mit Stichentscheid des Präsidenten abgelehnt wurde auch ein von der SP, der GP, dem LdU und Teilen der CVP unterstützter Antrag, es dem Richter zu erlauben, bei Bagatelldelikten von einer Strafverfolgung abzusehen (sog. Opportunitätsprinzip). Im übrigen nahm der Rat eine Reihe von Korrekturen am Regierungsentwurf vor, ohne allerdings Wesentliches zu verändern. Im Anschluss an seine Debatte überwies der Nationalrat oppositionslos eine Motion (Mo. 93.3037), welche die Vorlage eines Bundesgesetzes über die wirtschaftliche Strafrechtspflege in Kriegszeiten verlangt. Der Ständerat stimmte den neuen Bestimmungen in der Wintersession zu, schuf aber doch einige Differenzen zum Nationalrat. Insbesondere nahm er als zusätzlichen strafbaren Tatbestand auch noch das Einschleusen von Viren in Computersysteme sowie die Herstellung und Verbreitung derartiger Programme in das Gesetz auf.<sup>40</sup>

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL  
DATE: 09.12.1993  
HANS HIRTER

**Der Ständerat stimmte** in der Dezembersession **den Anträgen des Bundesrats weitgehend zu**. Einen Antrag Mornioli (lega, TI) auf Schaffung einer «Kronzeugenregelung» lehnte er deutlich ab. Der Nationalrat überwies ferner ein Postulat der CVP-Fraktion (Po. 93.3347), worin namentlich Mittel und Personal für eine Verbesserung der Koordination zwischen den Organen des Bundes, der Kantone und des Auslands im Kampf gegen das organisierte Verbrechen sowie Rechtsgrundlagen für die verdeckte Fahndung gefordert werden.<sup>41</sup>

DÉBAT PUBLIC  
DATE: 28.12.1993  
HANS HIRTER

Erstmals seit 1988 ist 1992 die Gesamtheit der bei der Polizei angezeigten Verbrechen und Vergehen wieder zurückgegangen. Ausschlaggebend für diese Entwicklung war eine Abnahme bei den gemeldeten Diebstählen; die angezeigten **Gewaltdelikte** wie Raub oder Körperverletzung nahmen jedoch weiterhin zu. Die wachsende Angst eines Teils der Bevölkerung, Opfer eines Verbrechens zu werden, liess die öffentliche resp. die innere Sicherheit auch zu einem wichtigen politischen Thema werden. Nach einer recht **emotionalen Debatte** im Sommer präsentierten im Oktober sowohl die FDP als auch die CVP ihre Thesen und Vorschläge zu dieser Problematik. Bei der Ursachenforschung vermieden beide Parteien Schuldzuweisungen an politische Gegner oder bestimmte Bevölkerungsgruppen. Sie machten für die wachsende Kriminalität eher allgemeine gesellschaftliche Entwicklungen wie zunehmende Anonymität und Wertewandel verantwortlich. Als Gegenmittel schlugen sie einen Ausbau der Strafverfolgungs- und -vollzugsbehörden vor, was freilich nicht ohne zusätzliches Personal und neue Strafvollzugsanstalten zu bewerkstelligen wäre. Auch Exponenten der SVP äusserten sich in ähnlicher Weise. Bundesrat Koller beauftragte eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe mit der Abklärung der Frage, welche Beiträge das EJPD zur Verbesserung der Situation leisten kann. Wenig Resonanz fand dieses Thema bei der SP, die zwar ebenfalls Vollzugsprobleme konstatierte, sonst aber den Verdacht äusserte, dass dieses Thema von den bürgerlichen Parteien hochgespielt werde, um von den wirtschaftlichen Problemen abzulenken und um Wählerstimmen zu erobern. Zumindest im lokalen Rahmen wurde ihre Anschuldigung bestätigt, als die Zürcher SVP in Wahlkampfinseraten die «Linken und Netten» für die zunehmende Kriminalität verantwortlich machte.<sup>42</sup>

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL  
DATE: 12.10.1998  
HANS HIRTER

In der **Vernehmlassung** stiess insbesondere die Aufwertung der **Bestechung im Privatbereich zu einem Officialdelikt auf breite Kritik**. Alle vier Bundesratsparteien, aber auch der Vorort und die linke Vereinigung «Demokratische Juristinnen und Juristen» lehnten diese Gleichbehandlung von staatlicher und privater Sphäre ab. Wenig Zustimmung fanden auch die neuen Vorschriften über das sogenannte Anfüttern. Dieser Tatbestand sei derart unklar, dass die Gefahr von willkürlicher Strafverfolgung bestehe. Mit der Strafbarkeit der Bestechung ausländischer Beamter erklärte sich der Vorort einverstanden, auch wenn er zu bedenken gab, dass damit die Bewerbung um Staatsaufträge in Ländern, wo derartige Zahlungen landesüblich seien, gravierend

erschwert würde.<sup>45</sup>

#### INITIATIVE PARLEMENTAIRE

DATE: 22.12.1999  
HANS HIRTER

Im Berichtsjahr wurde auch die **steuerliche Abzugsfähigkeit von Bestechungszahlungen** als Geschäftsunkosten gestrichen. In Ausführung einer 1995 gutgeheissenen parlamentarischen Initiative Carobbio (sp, TI) hatte die WAK-NR 1997 entsprechende Anträge zur Revision des Bundessteuer- und des Steuerharmonisierungsgesetzes vorgelegt. Im Nationalrat gab es keine grundsätzliche Kritik. Einige Abgeordnete der FDP und der SVP nahmen allerdings den Vorschlag der Expertenkommission teilweise wieder auf, wonach nicht die Steuerbehörden über die steuerliche Abzugsfähigkeit entscheiden sollen, sondern eine rechtskräftige Verurteilung oder eine Einziehungsverfügung im In- oder Ausland vorliegen muss. Als Ergänzung soll in diesem Konzept eine Meldepflicht der Steuerbehörden an die Strafverfolgungsbehörden bei Kenntnis von rechtswidrigen Bestechungszahlungen eingeführt werden. Im Rat setzte sich jedoch das von der Ratslinken und der CVP unterstützte Konzept der WAK durch. Die kleine Kammer schloss sich diskussionslos und einstimmig diesen Entscheiden an, worauf die Vorlage in der Wintersession verabschiedet werden konnte. Da von dieser Vorlage nur Bestechungsgelder an Amtsträger betroffen sind, reichte der Sozialdemokrat Jans (ZG) eine Motion (99.3518) ein, welche auch Schmiergelder an Private nicht mehr als steuerrelevante Geschäftsunkosten gelten lassen will.<sup>44</sup>

#### INITIATIVE POPULAIRE

DATE: 30.11.2008  
HANS HIRTER

Die Volksabstimmung über die Volksinitiative fand am 30. November statt und endete mit einem knappen Sieg der Initiantinnen. Die Kampagne war praktisch inexistent gewesen. In den Medien erklärten zwar Politiker und Juristen die Unzulänglichkeiten des Volksbegehrens. Befürworter, die ihre Argumente vortrugen, liessen sich aber kaum finden. Inserate und Plakate waren fast keine auszumachen. Etwas intensiver verlief die Diskussion in der Westschweiz, wo die Initiantinnen und ihre 2001 nach belgischem Vorbild gegründete Organisation „Marche blanche“ und deren Präsidentin Christine Bussat zu Hause sind, und wo sie am Fernsehen auftraten. Von den Parteien stellten sich nur die SVP und die kleinen Rechtsparteien EDU, Lega und SD hinter das Volksbegehren, ohne aber dafür viel Werbung zu machen.

Ähnlich wie 2004 bei der Volksinitiative für die lebenslängliche Verwahrung von Sexual- und Gewalttättern gab es wieder eine Überraschung: Das Volk stimmte der Initiative mit 1'206'323 Ja gegen 1'119'119 Nein zu, und bei den Ständen waren die Befürworter mit 16 4/2 Ja gegen 4 2/2 Nein in der Mehrheit. Die Beteiligung lag mit 47,5% leicht über dem Mittel. Abgelehnt hatten einzig die Westschweizer Kantone Genf, Waadt, Neuenburg und Bern, sowie Obwalden und Appenzell Innerrhoden. Am deutlichsten Ja sagten die Westschweizer Kantone Freiburg und Wallis sowie Tessin, Schwyz, St. Gallen und Schaffhausen. In der Presse wurde dieses Ergebnis als ein Bekenntnis zugunsten der Opfer von Gewalttaten und für härtere Strafen interpretiert. Die Vox-Analyse zeigte, dass trotz der unterschiedlichen Parolen die Parteisymphathie keine Rolle für den Abstimmungsentscheid gespielt hatte. Eine gewisse Rolle kam hingegen der formalen Bildung zu, indem Personen mit einem Hochschulabschluss die Vorlage ablehnten, allerdings mit einem Neinanteil von 56% auch nicht überwältigend. Das Hauptargument der Befürwortenden war, dass der sexuelle Missbrauch von Kindern eine derart schwere Straftat sei, dass sie nie verjähren dürfe.

#### Abstimmung vom 30. November 2008

Beteiligung: 47,5%

Ja: 1'206'323 (51,9%) / 16 4/2 Stände

Nein: 1'119'119 (48,1%) / 4 2/2 Stände

Parolen: Ja: SVP (3)\*, EDU, SD, Lega.

Nein: FDP (2)\*, CVP (2)\*, SP, GP, BDP, GLP, EVP, LP, CSP, PdA, FFS.

\*In Klammer Anzahl abweichender Kantonalsektionen<sup>45</sup>

**MOTION**  
DATE: 28.09.2011  
NADJA ACKERMANN

Zur Bekämpfung der Ausländerkriminalität reichte die CVP/EVP/glp-Fraktion des Nationalrates eine Motion ein, welche eine **Anpassung des Asylgesetzes** fordert. Die Motion wurde im Nationalrat mit 97 zu 85 Stimmen nur knapp angenommen.<sup>46</sup>

**MOTION**  
DATE: 05.03.2012  
NADJA ACKERMANN

Nach dem Nationalrat überwies auch der Ständerat mit 20 zu 15 Stimmen eine Motion der CVP/EVP/glp-Fraktion, welche mit einer **Revision des Asylgesetzes** den Vollzug im Asylwesen verbessern will. Konkret soll der Bund den Kantonen die Haftgestehungskosten vollumfänglich erstatten. Im Gegenzug muss der Vollzug dringend stattfinden und wird vom Bund überprüft. Des Weiteren fordert die Motion, dass Rekursverfahren gegen abgelehnte Asylgesuche nicht länger als ein Jahr dauern dürfen, dass verstärkt Personenkontrollen im Inland und an den Grenzen durchgeführt werden sowie dass der Vollzug der Strafe im Herkunftsland des Delinquenten gefördert werden soll. Die Gegner der Motion waren zum einen der Meinung, dass die bestehenden Vollzugsfragen nicht auf gesetzlicher Ebene behoben werden können. Zum andern sahen sie in der Vorschreibung einer Behandlungsfrist von abgelehnten Gesuchen einen Verstoß gegen die verfassungsmässige vorgeschriebene gerichtliche Unabhängigkeit.<sup>47</sup>

- 
- 1) Zu den Gesetzesvorschlägen vgl. auch SPJ 2009, S.21 f.; zur Vernehmlassung des Vorschlages der SPK siehe Presse vom 3.2.10 und NZZ, 15.2.10; Zur Vernehmlassung der Revision des Bundesrates siehe NZZ, 23.3 und 24.3.10.
  - 2) TA, 26.2.11.
  - 3) AB NR, 2011, S. 1724
  - 4) AB SR, 2012, S. 76 f.
  - 5) BBI, 2017, S. 3387 ff.; SGT, 17.1.17; SN, 19.1.17; SGL, 1.2.17; NZZ, 4.2.17; TA, 11.2.17; AZ, BZ, BaZ, Blick, LMD, LT, LZ, Lib, NZZ, QJ, SGT, TA, TG, 13.2.17
  - 6) Thomas Milic, Thomas Reiss und Daniel Kübler (2017). VOTO-Studie zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 12. Februar 2017
  - 7) BBI, 2017, S. 371 ff.; TZ, 23.8.16; SGL, 29.8.16; BaZ, 1.9.16; APZ, 7.9.16; SN, 9.9.16; SGT, 14.9.16; SZ, 22.9.16; NZZ, TA, 24.9.16; AZ, BZ, BaZ, Blick, CdT, LMD, LT, Lib, NZZ, SGT, TA, TG, 26.9.16; LMD, 27.9.16
  - 8) Milic, Thomas und Daniel Kübler (2016). VOTO-Studie zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 25. September 2016
  - 9) BBI, V, 1992, S. 458; Plädoyer 10/2 (1992), S. 11 ff.; Presse vom 18.5.92; Presse von Mitte April bis 16.5.92; Vox-Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 17. Mai 1992, Zürich 1992
  - 10) AB NR, 1999, S. 187 ff.; Vgl. dazu auch Plädoyer, 1999, Nr. 4, S. 8-11
  - 11) BBI, 2011, S. 8195 ff.
  - 12) AB NR, 2012, S. 1373 ff.; AB NR, 2012, S. 1580 ff.; AB NR, 2012, S. 1815; AB NR, 2012, S. 267 ff.; AB SR, 2012, S. 408 ff.; AB SR, 2012, S. 776 ff.; AB SR, 2012, S. 932; BBI, 2012, S. 8153 ff.; NZZ, 8.7.12
  - 13) Bericht BJ; BaZ, 2.9.15
  - 14) AB NR, 2019, S. 1310 ff.; Ergebnisbericht Vernehmlassung Pa.Iv. 13.430; Kommissionsbericht RK-NR vom 14.2.19
  - 15) Vernehmlassungsbericht zum Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen; SO, 24.1.16; TZ, 25.1.16
  - 16) AB NR, 1990, S. 2424
  - 17) NE: Exp, 30.4.10; VD: LT, 15.12.10; LU: NLZ, 27.11.10.
  - 18) Jungparteien: BaZ, 14.2.09; NLZ, 24.3.09; Bund, 22.4.09. SVP: BZ, 27.3. und 28.3.09. Kampagne: Presse vom 1.4.-16.5.09.
  - 19) BBI, 2009, S. 7539 ff.; Presse vom 18.5.09; Lloren, Anduk / Nai, Alessandro, Vox – Analyse der eidgenössischen Volksabstimmung vom 17. Mai 2009, Bern und Genf 2009. Beschwerden: AZ, 20.5.09; BaZ, 27.5.09; TG, 29.5. und 30.5.09; LT, 5.5. und 18.7.09; BzZ, 2.10.09.
  - 20) AB NR, 2009, S. 1899 ff.; NZZ, 20.6.09
  - 21) Erläuternder Bericht zum Vorentwurf DSG; Vernehmlassungsbericht Totalrevision DSG
  - 22) Medienmitteilung BR vom 15.11.2017; Vernehmlassungsbericht E-ID-Gesetz; NZZ, TA, 16.11.17
  - 23) Medienmitteilung BR vom 20.12.2017; AZ, BU, BZ, BaZ, Blick, CdT, LT, Lib, NZZ, SGT, TA, TG, 21.12.17; Blick, 22.12.17
  - 24) NZZ, 29.12.17; SoZ, 7.1.18; APZ, BU, CdT, LT, Lib, SGT, TA, TG, 8.1.18; TA, 10.1.18; BU, 16.1.18; NZZ, TG, 29.1.18
  - 25) Vernehmlassungsbericht zum Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot; LT, 3.7.18; AZ, Blick, Lib, 24.9.18; AZ, SGT, TA, 25.9.18; BaZ, 26.9.18; LT, 27.9.18; TZ, 28.9.18; TG, 3.10.18; TZ, 6.10.18; AZ, 12.10., 13.10.18; CdT, TA, 19.10.18; SN, 23.10.18; OWZ, 25.10.18; CdT, TG, 13.12.18; AZ, 3.1.19
  - 26) Ergebnisbericht Vernehmlassung Sicherheit, Schutz und Dienstleistungen bei Sportveranstaltungen; Erläuternder Bericht Sicherheit, Schutz und Dienstleistungen bei Sportveranstaltungen
  - 27) Minelli (1990). Rechtswidrige politische Polizei.; Presse vom 25.10.90; NZZ, 19.12.90; Bund, 20.12.90.
  - 28) BZ, 10.7.91; TA, 12.7.91; WoZ, 22.3.91
  - 29) NZZ, 8.2.92; Bund, 12.2; 24.2.92; Presse vom 2.7.92.
  - 30) BBI, 1994, I, S. 1145 ff.; Presse vom 13.1.94.
  - 31) Presse vom 23.9.03; BZ, 20.11.03.; Siehe auch AB NR, 2003, S. 1402.
  - 32) BBI, 2007, S. 5037 ff.; NZZ, 5.4.07; Presse vom 16.6.07; NZZ, 18.7.07 (Kritik der Rechtsprofessoren Helen Keller und Wolfgang Wohlers)
  - 33) LN, 5.1.11; QJ, 5.1.11; 24H, 3.2.11; BZ, 14.2.11; Nai, Alessandro / Sciarini, Pascal, Vox – Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 13. Februar 2011, Genf 2011
  - 34) Erläuternder Bericht zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Informationssicherheit; Vernehmlassungsbericht Informationssicherheitsgesetz
  - 35) Vernehmlassungsbericht EU-Waffenrichtlinie; NZZ, 4.1.18; APZ, BU, BaZ, LZ, SGT, 5.1.18; Lib, TA, 6.1.18; SoZ, 28.1.18; NZZ, TA, 29.1.18
  - 36) BBI, 2018, S. 1881 ff.; BBI, 2018, S. 1923 ff.; BBI, 2018, S. 1933 f.; AZ, BaZ, Blick, LZ, Lib, NZZ, SGT, TA, 3.3.18
  - 37) Szvircev Tresch und Wenger (2018). Sicherheit 2018.; So-Bli, 6.1.19; TA, 7.1.19; Blick, SN, 8.1.19; BaZ, TA, 15.1.19; TA, 17.1.19; AZ, NZZ, SGL, TA, 18.1.19
  - 38) BBI, 2019, S. 4985 ff.; NZZ, 27.4., 11.5.19; BaZ, 18.5.19; AZ, BaZ, LT, NZZ, SGT, SZ, TG, 20.5.19
  - 39) Milic et al. (2019). VOTO-Studie zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 19. Mai 2019
  - 40) AB NR, 1993, S. 922 ff.; AB NR, 1993, S. 957; AB SR, 1993, S. 948 ff.; AB SR, 1993, S. 962 ff.; TA, 4.6.93.
  - 41) AB NR, 1993, S. 2533 f.; AB SR, 1993, S. 976 ff.
  - 42) NZZ, 15.4., 29.10. und 16.11.93; BZ, 13.10.93; BaZ, 29.10. und 28.12.93; Presse vom 1.11.93; TA, 10.11. und 12.11.93; Politische Rundschau 72/1993.
  - 43) TA, 12.10.98.
  - 44) AB NR, 1999, S. 2131 ff.; AB NR, 1999, S. 2676; AB SR, 1999, S. 1178 f.; AB SR, 1999, S. 1201; Amtl. Bull. NR, 1999, S. 2131 ff. und 2676; Amtl. Bull. SR, 1999, S. 1178 f. und 1201; BBI, 2000, S. 87 f.; BBI, 1999, I, S. 87 f.; Verhandl. B. vers., 1999, VI, Teil 1, S.

16

45) BBl, 2009, S. 605 ff.; Presse vom 1.12.08; Krömler, Oliver / Milic, Thomas / Rousset, Bianca, Vox – Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 30. November 2008, Zürich und Bern 2009.; Presse vom 1.10.–29.11.08; LT, 24.11.08 (zum Fehlen einer Kampagne).

46) AB NR, 2011, S. 1724

47) AB SR, 2012, S. 74 ff.