

Sélection d'article sur la politique suisse

Requête	20.04.2024
Thème	Ordre juridique
Mot-clés	Exécution des peines et mesures
Acteurs	Gapany, Johanna (plr/fdp, FR) SR/CE, Vara, Céline (gp/verts, NE) SR/CE, Keller-Sutter, Karin (fdp, plr) BR EJPD / CF DFJP, Jositsch, Daniel (sp/ps, ZH) SR/CE
Type de processus	Sans restriction
Date	01.01.1965 – 01.01.2022

Imprimer

Éditeur

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

Contributions de

Frick, Karin
Heer, Elia
Schmid, Catalina

Citations préféré

Frick, Karin; Heer, Elia; Schmid, Catalina 2024. *Sélection d'article sur la politique suisse: Ordre juridique, Exécution des peines et mesures, 2016 - 2021*. Bern: Année Politique Suisse, Institut de science politique, Université de Berne.
www.anneepolitique.swiss, téléchargé le 20.04.2024.

Sommaire

Chronique générale	1
Eléments du système politique	1
Ordre juridique	1
Sécurité extérieure	2
Droit pénal	5

Abréviations

EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
SiK-SR	Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates
RK-SR	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
SiK-NR	Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates
RK-NR	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
SVG	Strassenverkehrsgesetz
DNA	Desoxyribonukleinsäure (engl.: deoxyribonucleic acid)
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz

DFJP	Département fédéral de justice et police
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
ONU	Organisation des Nations unies
CPS-CE	Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats
CAJ-CE	Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats
CPS-CN	Commission de la politique de sécurité du Conseil national
CAJ-CN	Commission des affaires juridiques du Conseil national
CrEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CP	Code pénal suisse
LCR	Loi fédérale sur la circulation routière
ADN	Acide désoxyribonucléique
CICR	Comité international de la Croix-Rouge

Chronique générale

Eléments du système politique

Ordre juridique

Ordre juridique

Jahresrückblick 2021: Rechtsordnung

Das erste Halbjahr 2021 stand im Zeichen von **drei Volksabstimmungen**, die die öffentliche Debatte im Bereich der Rechtsordnung prägten. Am 7. März 2021 kamen die Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» und das E-ID-Gesetz zur Abstimmung. Am 13. Juni 2021 folgte das Referendum zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Terrorismusbekämpfung (PMT). Die damit einhergehenden Abstimmungskampagnen waren in der Medienkonjunktur deutlich zu erkennen, wie die APS-Zeitungsanalyse zeigt: Das Thema Bürgerrechte, worunter das Verhüllungsverbot fällt, verzeichnete über das ganze Jahr gesehen den höchsten Anteil an Zeitungsartikeln zur Rechtsordnung (vgl. Abbildung 2 im Anhang) und dominierte die Medienberichterstattung im Bereich Rechtsordnung von Januar bis März (vgl. Abbildung 1). An zweiter Stelle lag im ersten Quartal das Thema Öffentlicher Dienst, dem die E-ID zuzuordnen ist. Von April bis Juni galt die meiste Beachtung dem Thema Innere Sicherheit, wo das PMT-Referendum angesiedelt ist.

Nach einem intensiven und vielschichtigen Abstimmungskampf, in dem viele Argumente gleichzeitig von der Pro- und der Contra-Seite verwendet wurden, nahm die Schweizer Stimmbevölkerung die vom Egerkinger Komitee lancierte Initiative «**Ja zum Verhüllungsverbot**» am 7. März 2021 mit 51.2 Prozent Ja-Stimmen an. Während das befürwortende Lager den Volksentscheid als klares Zeichen gegen den Islamismus in der Schweiz wertete, beklagte das unterlegene Lager einen unnötigen Eingriff in die Grundrechte von Musliminnen. Die für das Geschäft zuständige Bundesrätin Karin Keller-Sutter, die den Erfolg der Initiative trotz indirekten Gegenvorschlags nicht hatte abwenden können, legte viel Wert darauf zu betonen, das Resultat sei nicht als Votum gegen die Musliminnen und Muslime in der Schweiz zu verstehen. Die Vox-Analyse bestätigte denn auch, dass das Ja nicht nur von kulturellen, sondern ebenso von sicherheitspolitischen und feministischen Argumenten getragen wurde.

Am selben Tag erlitt Justizministerin Karin Keller-Sutter mit dem **Nein zur E-ID** auch beim zweiten Geschäft aus ihrem Zuständigkeitsbereich eine Niederlage. Die Schweizer Stimmbevölkerung versenkte das Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste in der Referendumsabstimmung mit 64.4 Prozent Nein-Stimmen deutlich. Gemäss der Vox-Nachbefragung war es den Behörden nicht gelungen, das Misstrauen gegenüber den privaten Anbieterinnen und Anbietern der E-ID abzubauen, das die Abstimmungskampagne dominiert hatte. Die E-ID ist damit nicht grundsätzlich gescheitert, allerdings würde von der Stimmbevölkerung eine staatliche Lösung gewünscht.

In der dritten Volksabstimmung des Jahres im Bereich Rechtsordnung konnte die Justizministerin schliesslich einen Erfolg verbuchen. Eine klare Mehrheit von 56.6 Prozent der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger hiess am 13. Juni 2021 das Bundesgesetz über **polizeiliche Massnahmen zur Terrorismusbekämpfung (PMT)** an der Urne gut. Angesichts der wahrgenommenen Terrorgefahr überwog das Vertrauen in den Bundesrat und die Polizei letztlich die Bedenken bezüglich polizeilicher Willkür und Verlust der Rechtsstaatlichkeit, wovor das Referendumskomitee gewarnt hatte, so die Schlussfolgerung der Vox-Analyse. Der Staat erhält damit verschiedene präventiv-polizeiliche Mittel – von der Meldepflicht bis zum Hausarrest –, um terroristische Gefährderinnen und Gefährder zu kontrollieren.

In der zweiten Jahreshälfte zog das Thema Innere Konflikte und Krisen zunehmende Aufmerksamkeit auf sich, sodass es im September und Oktober im Bereich der Rechtsordnung das von den Medien meistbeachtete Thema war (vgl. Abbildung 1). Dafür verantwortlich waren hauptsächlich die **Demonstrationen gegen die Corona-Massnahmen**. Insbesondere im Herbst, als der Bundesrat die Zertifikatspflicht beschloss, intensivierten sich die Proteste. So fanden in der Bundesstadt wöchentliche Kundgebungen der Massnahmenkritikerszene statt. Nachdem es mehrmals zu Ausschreitungen gekommen war und die Stadt Bern die Kundgebungen nicht mehr bewilligte – was die Massnahmegegnerinnen und -gegner aber nicht davon abhielt,

weiter zu demonstrieren –, wurde auch die Radikalisierung der Szene in den Medien debattiert. Im Vorfeld der Referendumsabstimmung über die zweite Revision des Covid-19-Gesetzes Ende November erhitzen sich die Gemüter weiter. Die aufgeladene Stimmung gipfelte darin, dass aufgrund befürchteter Ausschreitungen am Abstimmungssonntag das Bundeshaus von der Polizei grossräumig abgeriegelt wurde. Eine weitere Eskalation blieb dann aber glücklicherweise aus.

Etwas abseits der Medienaufmerksamkeit widmete sich das Parlament 2021 mehreren umfangreichen Gesetzesrevisionen im **Strafrecht**. In der Frühjahrsession nahm der Nationalrat die **Revision der Strafprozessordnung** in Angriff, die der Ständerat in der Wintersession fortsetzte. Das Revisionsprojekt geht auf eine 2015 überwiesene Motion der RK-SR zurück, die den Bundesrat beauftragt hatte, die Strafprozessordnung auf ihre Praxistauglichkeit zu prüfen und allfällige Anpassungen vorzuschlagen. Nachdem die Räte die Bestimmungen zur Sicherheitshaft aufgrund ihrer Dringlichkeit ausgekoppelt und 2020 bereits verabschiedet hatten, begannen 2021 die Beratungen zum Hauptentwurf. Das zweite zentrale Gesetzgebungsprojekt im Strafrecht, die **Harmonisierung der Strafrahmen**, durchlief 2021 die Differenzbereinigung. Einer der Hauptstreitpunkte dieser Vorlage war, inwieweit die Strafen für Gewalt gegen Behörden und Beamte verschärft werden sollen. Zusammen mit der Revision des Sexualstrafrechts bildet die Strafrahmenharmonisierung die zweite Etappe einer umfassenden StGB-Revision, in der nach dem Allgemeinen Teil (abgeschlossen 2016) nun auch der Besondere Teil erneuert wird. Aufgrund des festgestellten Diskussionsbedarfs hatte das Parlament die Revision des Sexualstrafrechts in einen eigenen Entwurf ausgelagert, der Anfang 2021 in die Vernehmlassung gegeben wurde. Des Weiteren brachten die eidgenössischen Räte in der Wintersession 2021 die Änderung des DNA-Profil-Gesetzes zum Abschluss. Nach Inkrafttreten dürfen die Ermittlungsbehörden neu mittels sogenannter **Phänotypisierung** äusserliche Merkmale wie Haar-, Haut- und Augenfarbe oder das Alter der gesuchten Person aus DNA-Spuren bestimmen.¹

Sécurité extérieure

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 09.03.2020
KARIN FRICK

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

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

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

Drittens bestätigte die Ständekammer den neuen Tatbestand des Anwerbens, Ausbildens und Reisens im Hinblick auf eine terroristische Straftat und lehnte eine Minderheit Zopfi (gp, GL) ab, für die die neue Bestimmung zu nah am

Gesinnungsstrafrecht lag. Die Justizministerin hatte dieses Argument nicht gelten lassen, da nur das Anwerben, nicht aber das Sich-anwerben-lassen unter Strafe gestellt werde, und damit eine breite Ratsmehrheit überzeugt.

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

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

In der Gesamtabstimmung nahm die kleine Kammer die gegenüber dem Bundesratsentwurf in zwei Punkten veränderte Vorlage einstimmig (bei acht Enthaltungen) an. Stillschweigend stimmte sie auch der Abschreibung der beiden Motionen 14.4187 zur Ratifizierung des Europaratseinkommens zur Verhütung von Terrorismus und 15.3008 für wirksamere Strafbestimmungen zur Verfolgung der organisierten Kriminalität zu.²

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 16.06.2020
KARIN FRICK

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

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

Im zweiten Block widmete sich der Nationalrat den Anpassungen im Strafrecht. Der mit sechs Minderheitsanträgen meistdiskutierte Artikel 260ter StGB definiert den Tatbestand der Beteiligung an und Unterstützung einer kriminellen bzw. terroristischen Organisation und legt das einschlägige Strafmass fest. Die Kommissionsmehrheit wich mit ihrem Vorschlag insofern von der ständerätlichen Fassung ab, als sie humanitäre Dienste einer unparteiischen humanitären Organisation wie dem IKRK explizit von der

Strafbarkeit ausschliessen wollte. Dieser Vorschlag setzte sich deutlich gegen alle Minderheitsanträge durch, sowohl jene, die diese Ausnahmebestimmung für humanitäre Organisationen einerseits als überflüssig oder andererseits mit der Nennung des IKRK als zu eng gefasst in Frage stellten, als auch jene, die den Strafrahmen insgesamt verkleinern, den Kampf für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit nicht als Terrorismus klassifizieren, die zusätzliche Bestrafung für weitere im Rahmen einer Organisation begangene Straftaten explizit machen oder die Definition terroristischer Organisationen ganz streichen wollten. Der zweite grosse Streitpunkt der Vorlage lag im neuen Art. 260sexies StGB, der die Anwerbung und Ausbildung sowie das Reisen im Hinblick auf eine terroristische Straftat unter Strafe stellt. Eine Minderheit Seiler Graf (sp, ZH) wollte den ganzen Artikel streichen, weil sie diese Vorverlagerung der Strafbarkeit als rechtsstaatlich problematisch ansah. Man befände sich hier «definitiv im Gesinnungsstrafrecht», urteilte die Antragstellerin. Terroristen liessen sich kaum durch eine Strafandrohung abschrecken; Prävention und Ursachenbekämpfung – etwa gestützt auf den Nationalen Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus – wären an dieser Stelle zielführender als repressive Massnahmen, schloss sie. Im Gegensatz dazu bezeichnete Justizministerin Keller-Sutter den umstrittenen Artikel als «de[n] zentrale[n] Pfeiler des Europaratsübereinkommens» und dessen Streichung als «empfindlich[e] Schwächung des Strafrechts». Gegen die bis auf eine Ausnahme (Philipp-Matthias Bregy, cvp/V/S) geschlossen stimmenden Fraktionen der bürgerlichen Parteien sowie der Grünliberalen blieb das links-grüne Lager schliesslich chancenlos. Der dritte und letzte Block betraf die Änderungen im Rechtshilfegesetz. Auch hier folgte der Nationalrat in allen Punkten seiner Kommissionsmehrheit und lehnte drei Minderheitsanträge Roth (sp, SO) hochkant ab, die internationale Rechtshilfe bei Steuerhinterziehung zulassen, die Voraussetzungen für die vorzeitige Übermittlung von Informationen und Beweismitteln an ausländische Ermittlungsbehörden (sog. dynamische Rechtshilfe) erhöhen und grenzüberschreitende Ermittlungsgruppen der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft unterstellen wollten. Bei den Bedingungen für die dynamische Rechtshilfe kehrte der Nationalrat diskussionslos zu den lockereren Voraussetzungen des Bundesrats zurück, anstatt sich der vom Ständerat beschlossenen Verschärfung anzuschliessen. In der Gesamtabstimmung nahm die grosse Kammer die gegenüber dem Ständerat in zwei Punkten veränderte Vorlage mit 127 zu 54 Stimmen bei 13 Enthaltungen an. Die Fraktionen der SP und der Grünen machten damit ihre bereits in der Eintretensdebatte geäusserte Drohung wahr, dem Entwurf ihre Zustimmung zu verweigern, sollten die Tatbestände des Anwerbens, Ausbildens und Reisens im Hinblick auf einen Terrorakt im Strafgesetzbuch festgeschrieben werden. Stillschweigend schrieb der Nationalrat zudem die beiden Motionen 14.4187 für die Ratifizierung des Europaratseinkommens zur Terrorismusverhütung und 15.3008 für wirksamere Strafbestimmungen zur Verfolgung der organisierten Kriminalität ab.³

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 25.09.2020
KARIN FRICK

Nachdem beide Räte den Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung des Europarats-Übereinkommens zur Terrorismusverhütung und des dazugehörigen Zusatzprotokolls sowie über die **Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität** einmal beraten hatten, wies die Vorlage noch zwei inhaltliche **Differenzen** auf. Die erste betraf die explizite Ausnahme der Tätigkeit humanitärer Organisationen aus dem Straftatbestand der organisierten Kriminalität, die zweite die Voraussetzungen für die dynamische Rechtshilfe. Der Ständerat behielt in der Herbstsession 2020 zunächst beide Differenzen bei, wobei er dem Nationalrat in der Frage der Ausnahme für humanitäre Organisationen ein Stück weit entgegenkam. Die Ratsmehrheit gewichtete die Gefahr der Kriminalisierung von humanitären Aktionen höher als jene, dass die Unterstützung einer kriminellen oder terroristischen Organisation als humanitäre Hilfe getarnt werden könnte und folgte mit 23 zu 17 Stimmen bei einer Enthaltung einer Minderheit Juillard (cvp, JU), die das Anliegen des Nationalrats aufnahm, aber neu formulierte und das IKRK nicht mehr explizit nannte. Die vorzeitige Übermittlung von Informationen und Beweismitteln an ausländische Ermittlungsbehörden (sogenannte dynamische Rechtshilfe) wollte die Ständekammer im Gegensatz zum Nationalrat aber nicht generell, wenn die ausländischen Ermittlungen sonst unverhältnismässig erschwert würden, sondern nur zur Abwendung schwerer und unmittelbarer Gefahr für Leib und Leben sowie nur nach schriftlicher Verpflichtung der ausländischen Behörden, sich an die Einschränkungen zur Verwendung der übermittelten Informationen zu halten, erlauben. Damit liess der Ständerat seine Kommissionsmehrheit mit 23 zu 19 Stimmen und einer Enthaltung auch hier im Regen stehen und hielt an seinem letzten Beschluss fest, wie es eine Minderheit Zopfi (gp, GL) beantragt hatte.

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

Da sich die beiden Räte nun in beiden Streitpunkten einen Schritt näher gekommen waren, unterstützte die SiK-SR die vorliegende «Einigungsversion», wie Kommissionssprecher Daniel Jositsch (sp, ZH) erklärte. Sie beantragte ihrem Rat, beide Differenzen auszuräumen, was dieser dann auch stillschweigend tat. In den **Schlussabstimmungen** wurde der Bundesbeschluss vom Nationalrat mit 128 zu 34 Stimmen bei 34 Enthaltungen und vom Ständerat mit 37 zu 5 Stimmen bei 2 Enthaltungen angenommen. Die Fraktionen der SP und der Grünen vertraten damit auch hier konsequent ihren bereits in der Eintretensdebatte geäusserten Standpunkt, für die Einführung des Gesinnungsstrafrechts, die ihrer Ansicht nach mit dem Verbot des Anwerbens, Ausbildens und Reisens im Hinblick auf eine terroristische Straftat erfolge, nicht Hand zu bieten.⁴

Droit pénal

MOTION
DATE: 29.09.2016
KARIN FRICK

Nach dem Nationalrat nahm im Herbst 2016 auch der Ständerat eine Motion der RK-NR für **einheitliche Bestimmungen zum Strafvollzug bei gefährlichen Tätern** an. Die Minderheit der vorberatenden RK-SR, bestehend aus Daniel Jositsch (sp, ZH), Robert Cramer (gp, GE) und Thomas Minder (parteilos, SH) konnte – mit Hilfe eines flammenden Plädoyers von Karin Keller-Sutter (fdp, SG) – eine Ratsmehrheit von 28 zu 14 Stimmen davon überzeugen, dass mit der Überweisung dieses Vorstosses ein Beitrag an die öffentliche Sicherheit geleistet werden kann. Damit ist der Bund beauftragt, Kriterien und Mindeststandards für den Umgang mit gefährlichen Tätern festzulegen.⁵

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 06.04.2017
KARIN FRICK

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

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 16.06.2017
ELIA HEER

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

aber ebenso erfolglos (abgelehnt mit 29 zu 15 Stimmen) wie der Versuch vonseiten SVP und FDP, die Vorlage in der Gesamtabstimmung noch zu kippen (angenommen mit 32 zu 11 Stimmen bei 1 Enthaltung).

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

MOTION

DATE: 19.09.2018
KARIN FRICK

Indem eine Landesverweisung in jedem Fall von einem Strafgericht ausgesprochen werden müsse, bei der Anwendung der Härtefallklausel jedoch teilweise das Strafbefehlsverfahren angewandt werde, böten die Bestimmungen über die strafrechtliche Landesverweisung einen verfahrensökonomischen Anreiz, die Härtefallklausel anzuwenden und auf einen Landesverweis zu verzichten. So begründete Ständerat Philipp Müller (fdp, AG) seine Motion, mit der er den Bundesrat beauftragen wollte, die entsprechenden Bestimmungen anzupassen, um den **konsequenten Vollzug von Landesverweisungen** sicherzustellen. Der Bundesrat begrüßte die offene Formulierung des Vorstosses und erklärte sich bereit, künftig als sich notwendig erweisende Anpassungen vorzunehmen, sollte sich abzeichnen, dass der Wille des Gesetzgebers in der Praxis nicht umgesetzt werde. Der Ständerat lehnte in der Herbstsession 2018 zuerst einen Ordnungsantrag Jositsch (sp, ZH) ab, der die Motion der Kommission zur Vorberatung zuweisen wollte, damit diese die Forderung im Zusammenhang mit der Revision der Strafprozessordnung beraten könnte. Die Ratsmehrheit sah eine solche Vorgehensweise nicht als zweckmässig an und wollte sich direkt zum Anliegen der Motion äussern, die schliesslich oppositionslos angenommen wurde.⁸

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL

DATE: 18.01.2019
KARIN FRICK

Nachdem die RK-SR Vertretungen der Kantone, der Strafverfolgungsbehörden, der Richterinnen und Richter, der Anwältinnen und Anwälte, der Polizeibeamtenschaft sowie Strafrechtsexpertinnen und -experten zum StGB-Revisionsprojekt «**Harmonisierung der Strafrahmen**» angehört hatte, befürwortete sie grundsätzlich den Handlungsbedarf. Aufgrund der in den Anhörungen verbreitet geäusserten Kritik entschied sich die Kommission jedoch dafür, die Vorberatung der Vorlage zunächst einer **Subkommission** anzuvertrauen. Diese soll sich insbesondere auch mit den zahlreichen hängigen parlamentarischen Initiativen und Vorstössen zum Umgang mit Delikten gegen die sexuelle Integrität sowie zur Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte beschäftigen, deren Umsetzung die Kommission in die Harmonisierung der Strafrahmen integrieren möchte. Wie die NZZ berichtete, gehörten dieser Subkommission die drei Juristen Daniel Jositsch (sp, ZH), Andrea Caroni (fdp, AR) und Beat Rieder (cvp, VS) an. Sie müssten die Vorlage neu aufgleisen, denn in den Anhörungen der Kommission habe sich gezeigt, dass der vorliegende Entwurf ein «Rohrkrepierer» sei. Die Hauptkritikpunkte waren gemäss der NZZ, dass die Erhöhung der Mindeststrafen erstens nicht die besonders brutalen oder rücksichtslosen Täterinnen und Täter treffe, die in der Öffentlichkeit für Empörung sorgten, sondern jene, deren Verschulden am geringsten sei. Zweitens führe die Erhöhung der Mindeststrafen zu ungerechten Ergebnissen, da der richterliche Handlungsspielraum bei besonders leichten Fällen eingeschränkt werde. Drittens hänge die Glaubwürdigkeit der Justiz weniger von der Höhe der Mindeststrafen als vielmehr vom Prozessrecht ab, das festlege, wie schnell auf eine Tat reagiert und die Täterschaft zur Rechenschaft gezogen werden könne. Schliesslich sei die Revision nicht kohärent, da die Kriterien, nach denen die Mindeststrafen der einzelnen Delikte neu definiert würden, nicht ersichtlich seien.⁹

INITIATIVE PARLEMENTAIRE

DATE: 04.06.2019
KARIN FRICK

Gleichzeitig mit den Standesinitiativen 14.301 und 14.311 verlängerte der Ständerat in der Sommersession 2019 stillschweigend die Behandlungsfrist für die parlamentarische Initiative Jositsch (sp, ZH) für **Mindeststrafen bei sexuellen Handlungen gegenüber Kindern unter 16 Jahren**. Die geforderten Anpassungen am Besonderen Teil des Strafgesetzbuches sollen im Rahmen der hängigen Vorlage zur Strafrahmenharmonisierung geprüft werden.¹⁰

POSTULAT
DATE: 13.06.2019
KARIN FRICK

Der Bundesrat soll in einem Bericht darlegen, wie die **lebenslange Freiheitsstrafe reformiert** werden könnte, um besonders schweren Straftaten besser gerecht zu werden. Mittels Postulat wurde diese Forderung im Juni 2018 von Andrea Caroni (fdp, AR) an den Ständerat (Po. 18.3530) und von Natalie Rickli (svp, ZH) an den Nationalrat (Po. 18.3531) herangetragen. Als problematisch erachteten die Postulanten an der lebenslangen Freiheitsstrafe unter anderem, dass die Dauer der tatsächlich verbüssten Strafe vielmehr von der Rückfallgefahr des Täters abhängt und weniger von der Schwere der begangenen Tat. Drei im Postulat genannte Reformvorschläge umfassen erstens die Möglichkeit für die Gerichte, die bedingte Entlassung bei besonders schwerem Verschulden für länger als die heute gebräuchlichen 10 oder 15 Jahre auszuschliessen; zweitens die Möglichkeit, eine bedingte Entlassung bei besonders schwerem Verschulden ganz auszuschliessen; und drittens die Möglichkeit für deutlich längere Freiheitsstrafen als Alternative zur lebenslangen Freiheitsstrafe. Der Bundesrat stand einer Diskussion der verschiedenen komplexen Fragen, die die lebenslange Freiheitsstrafe und deren Anwendung – sowohl unter Juristinnen und Juristen als auch in der Gesellschaft – aufwirft, offen gegenüber und beantragte die Postulate zur Annahme. Der Ständerat begrüsst in der Herbstsession 2018 einen ergebnisoffenen Bericht zum Thema und überwies das Postulat Caroni einstimmig an den Bundesrat. Das Postulat Rickli wurde von der Grünen Nationalrätin Sibel Arslan (basta, BS) bekämpft, weshalb dessen Diskussion erst in der Sommersession 2019 stattfand. Arslan sah keine Notwendigkeit oder Dringlichkeit für ein solches Vorgehen, vermutete populistische Hintergedanken seitens der Postulantin und wies auf die Schwierigkeit hin, besonders schwere Straftaten zu definieren. Nachdem Justizministerin Karin Keller-Sutter ausgeführt hatte, der Bundesrat erachte es als wichtig, die lebenslange Freiheitsstrafe besser zu verstehen, und das EJPD habe zudem in Erfüllung des überwiesenen Postulats Caroni bereits mit der Ausarbeitung des geforderten Berichts begonnen, stimmte die grosse Kammer dem Schwesterpostulat Rickli mit 112 zu 62 Stimmen zu.¹¹

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 12.02.2020
KARIN FRICK

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

Im Februar 2020 nahm die RK-SR die Kernvorlage der Strafraumenharmonisierung einstimmig an und reichte zudem ein Kommissionspostulat (20.3009) zur Überprüfung der Regeln für die Gesamtstrafenbildung ein.¹²

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 09.06.2020
KARIN FRICK

In der Sommersession 2020 befasste sich der Ständerat als **Erstrat** mit der Revision des Besonderen Teils des Strafgesetzbuches, deren Ziel die **Harmonisierung der Strafraumen** ist. Wie der Kommissionsberichterstatler Daniel Jositsch (sp, ZH) dem Ratsplenum erläuterte, habe sich die vorberatende RK-SR bei der Diskussion der Strafraumen an zwei Leitfragen orientiert: Erstens, absolut betrachtet, entspricht ein Strafraumen nach heutigem Empfinden wertmässig dem Verschulden? Und zweitens, relativ betrachtet, passt ein Strafraumen wertmässig in das System vergleichbarer Strafen hinein? Die thematischen Schwerpunkte verortete Jositsch zum einen im Bereich Gewalt und Drohung gegenüber Beamten und Behörden, zu dem in der jüngeren Vergangenheit sehr viele Vorstösse eingegangen waren, sowie zum anderen bei den Delikten gegen Leib und Leben, wo generell «eine moderate Anhebung der Strafen» vorgesehen sei. Damit werde korrigiert, dass der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Strafgesetzbuchs in den 1940er-Jahren den Schutz des Vermögens im Vergleich zum Schutz von Leib und Leben «relativ stark gewichtet» habe. Diese Werthaltung, die neu ausgelotet werden müsse, veranschaulichte er mit dem Beispiel, dass auf einfachen Diebstahl heute eine Maximalstrafe von fünf Jahren stehe, während eine fahrlässige Tötung mit maximal drei Jahren bestraft werde. Bundesrätin Karin Keller-Sutter betonte, es sei wichtig, dass sich die Bevölkerung mit einem Urteil

identifizieren könne: «Nur unter dieser Voraussetzung kann der Rechtsstaat auch seine Glaubwürdigkeit und seine Akzeptanz behalten.» Die öffentliche Debatte sei aber oft vom Eindruck einzelner Vorkommnisse geprägt, die die Forderung nach Mindeststrafen befeuerten. Solche habe der Bundesrat allerdings nur «sehr selektiv» vorgesehen, weil der Strafrahmen nicht nur den denkbar schwersten, sondern immer auch den denkbar leichtesten Fall abdecken müsse.

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

Die erste der drei umstrittenen Änderungen betraf mit Art. 42 StGB eine Bestimmung aus dem Allgemeinen Teil, der eigentlich gar nicht Gegenstand des Geschäfts war. Die Kommissionsmehrheit habe diese Anpassung dennoch vorgenommen, um den Forderungen nach schärferen Strafen entgegenzukommen, ohne die Mindeststrafen zu erhöhen, wie Jositsch erklärte. Sie schlug vor, den Artikel dahingehend abzuändern, dass das Gericht bei einem Ersttäter oder einer Ersttäterin nicht mehr «in der Regel» eine bedingte Strafe aussprechen muss, sondern dass es dies «kann». Durch die etwas offenere Formulierung wollte sie mehr Möglichkeiten für unbedingte Strafen schaffen. Eine Minderheit Vará (gp, NE) und der Bundesrat beantragten hingegen, beim geltenden Recht zu bleiben. Die Änderung gefährde die Rechtssicherheit, weil die vielen Gerichte in der Schweiz die Kann-Bestimmung vielleicht unterschiedlich anwendeten, so deren Argumentation. «Es kann nicht angehen, dass irgendwelche Gründe dazu führen können, dass der bedingte Strafvollzug, selbst bei einer günstigen Prognose, verweigert werden kann», warnte Justizministerin Keller-Sutter vor unzulässiger Willkür. Kommissionssprecher Jositsch wandte ein, dass es für Täterinnen und Täter eben gerade keine Sicherheit geben solle, dass man beim ersten Mal eine bedingte Strafe erhalte. Die Ratsmehrheit liess sich davon überzeugen und folgte mit 26 zu 15 Stimmen der Kommissionsmehrheit.

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

Der dritte Streitpunkt betraf die Verschärfung der Strafnorm für Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte (Art. 285 StGB). Die Kommissionsmehrheit unterstützte hier das Konzept des Bundesrates, der den Strafrahmen für den Grundtatbestand unverändert liess – d.h. keine Mindeststrafe, maximal drei Jahre Freiheitsstrafe –, während er Gewalttaten, die aus einem zusammengerotteten Haufen heraus begangen werden, neu mit einer Geldstrafe von mindestens 120 Tagessätzen (bisher 30) oder Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren (wie bisher) bestrafen wollte. Nach dem vorangegangenen Beschluss des Ständerates über die wertmässige Gleichstellung von Geld- und Freiheitsstrafen bedeutete dies, dass Gewalttaten im Kontext einer Zusammenrottung mit einer Geldstrafe von mindestens 120 Tagessätzen oder einer Freiheitsstrafe im Umfang von 120 Tagen belegt würden. Eine Minderheit Engler (cvp, GR) wollte die Strafen indes dergestalt verschärfen, dass sie zwar keine Mindeststrafe vorsah, Geldstrafe aber nur in leichten Fällen ausgesprochen werden dürfte. Bei

Gewalttaten im Kontext einer Zusammenrottung wäre eine Freiheitsstrafe zwingend. Uneinigkeit herrschte in erster Linie darüber, welche Variante die schärfere war, jene mit der hohen Mindeststrafe oder jene mit der grundsätzlichen Freiheitsstrafe. Wie Beat Rieder (cvp, VS) berichtete, war dies auch der einzige Punkt, in dem sich die Subkommission, die das Geschäft für die RK-SR vorberaten hatte, nicht einig geworden war. Rieder setzte sich für die Minderheit ein, weil es hier um Straftäterinnen und -täter gehe, die «relativ renitent» seien und bei denen Geldstrafen «schlichtweg keine Wirkung» erzielten. Wichtig sei die Signalwirkung der Freiheitsstrafe, sprich, dass Hooligans «am Montag nach dem Samstagssmatch im Büro fehlen». Bundesrätin Keller-Sutter zeigte Verständnis für die Streichung der Geldstrafe in schweren Fällen, gab aber in Bezug auf die Signalwirkung zu bedenken, dass Freiheitsstrafen auch bedingt ausgesprochen werden können. Mit 23 zu 18 Stimmen betreffend den Grundtatbestand und 25 zu 17 Stimmen bezüglich der Zusammenrottungen nahm der Ständerat den Minderheitsantrag Engler an.

In der Gesamtabstimmung opponierte die Grüne Fraktion geschlossen, womit die Kantonskammer das revidierte StGB mit 35 zu 5 Stimmen guthiess. Der zweite Entwurf zur Anpassung des Nebenstrafrechts an das neue Sanktionenrecht, mit dem vor allem formelle Änderungen vorgenommen wurden, passierte die Gesamtabstimmung unverändert mit 36 zu 6 Stimmen, wobei sich hier auch SP-Ständerat Paul Rechsteiner (sp, SG) zur Grünen Opposition gesellte. Stillschweigend schrieb die kleine Kammer zudem die Vorstösse 06.3554, 09.3366, 08.3131, 10.3634 und 17.3265 ab.¹³

INITIATIVE PARLEMENTAIRE

DATE: 11.06.2020

ELIA HEER

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

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

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL

DATE: 02.06.2021

KARIN FRICK

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

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

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

Zuletzt nahm sich die Volkskammer der **Anpassung des Nebenstrafrechts** an, wo sie unter anderem die Gelegenheit nutzte, auf Antrag ihrer Kommissionsmehrheit die ihrer Ansicht nach unverhältnismässige Mindeststrafe von einem Jahr Freiheitsstrafe aus dem sogenannten Raserartikel im Strassenverkehrsgesetz zu streichen. Eine unterlegene Minderheit Nidegger hatte beantragt, den Raserartikel ganz zu streichen. In der Gesamtabstimmung stimmte der Nationalrat dem Bundesgesetz über die Harmonisierung der Strafrahmen mit 134 zu 48 Stimmen und dem Bundesgesetz über die Anpassung des Nebenstrafrechts an das geänderte Sanktionenrecht mit 133 zu 48 Stimmen zu. Dagegen stimmten jeweils die geschlossene SVP-Fraktion sowie SP-Vertreterin Tamara Funciello (sp, BE). Die Ablehnung der SVP-Fraktion kam angesichts der vielen gescheiterten Minderheitsanträge für diverse Strafrechtsverschärfungen aus ihren Reihen wenig überraschend. Barbara Steinemann (svp, ZH) hatte die Vorschläge des Bundesrates schon in der Eintretensdebatte als blosse «Basteleien am Strafrahmen [...] ohne konkrete Auswirkungen auf die Strafrechtspraxis» bezeichnet. Im Anschluss an die Debatte schrieb der Nationalrat die Vorstösse 06.3554, 09.3366, 08.3131, 10.3634 und 17.3265 stillschweigend ab.¹⁵

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 15.09.2021
KARIN FRICK

In der Herbstsession 2021 begann der Ständerat mit der **Differenzbereinigung bei der Harmonisierung der Strafrahmen**. Dabei schloss er sich in zwei umstrittenen Punkten dem Nationalrat an. Einerseits verzichtete die Ständekammer nun darauf, den Wortlaut von Art. 42 StGB anzupassen, sodass bei Ersttäterinnen und Ersttätern mit günstiger Prognose weiterhin «in der Regel» eine **bedingte Strafe** verhängt wird und nicht nur verhängt werden «kann». Die Kommissionsminderheit hätte mit der Änderung den Entscheidungsspielraum für das Gericht vergrössern wollen, wie deren Vertreter Stefan Engler (mitte, GR) erklärte. Die Mehrheit beantragte, dem Nationalrat zu folgen und beim geltenden Recht zu bleiben, weil damit eine Anpassung von 2007 rückgängig

gemacht würde, «obwohl die damalige Praxis betreffend Ersttäter mit der gleichen Begründung wie heute kritisiert wurde», wie Bundesrätin Karin Keller-Sutter anmerkte. Mit der Kann-Bestimmung schriebe man nur wieder etwas ins Gesetz, «was schon damals nicht so funktioniert hat, wie Sie es sich wünschen», kritisierte auch Mathias Zopfi (gp, GL). Der Entscheid, die Änderung fallen zu lassen, fiel bei 20 zu 20 Stimmen mit Stichentscheid des Ratspräsidenten Alex Kuprecht (svp, SZ).

Andererseits stimmte der Ständerat mit 33 zu 7 Stimmen bei einer Enthaltung dem Beschluss seiner Schwesterkammer zu, im sogenannten **Raserartikel** (Art. 90 Abs. SVG) die Mindeststrafe zu streichen. Dass bei Raserdelikten immer eine Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr, wenngleich möglicherweise bedingt, ausgesprochen werden müsse, sei im Vergleich zu anderen Strafrahmen unverhältnismässig. Selbst bei Vergewaltigungen seien kürzere Strafen möglich, und beim Raserdelikt werde allein die Gefährdung anderer geahndet, ohne dass es zu einem Unfall mit Verletzten oder Toten gekommen sei, so die Argumente für die Abschaffung der Mindeststrafe. EJPD-Vorsteherin Karin Keller-Sutter zeigte sich mit der Begründung einverstanden und erklärte, der Bundesrat schlage mit der Revision des SVG ebendiese Änderung vor. Sie hatte den Ständerat allerdings vergebens gebeten, jener vom UVEK erarbeiteten Vorlage nicht vorzugreifen und die Änderung dort vorzunehmen anstatt bei der Strafrahmenharmonisierung.

Ebenfalls übernahm die Kantonskammer das Konzept des Nationalrates, das bei **Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte** aus einem zusammengerotteten Haufen heraus zwischen Gewalt an Personen und Gewalt an Sachen unterscheidet. Wer aus einer Zusammenrottung heraus Gewalt an Personen verübt, wird künftig mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu drei Jahren bestraft. Geldstrafen sind nur noch bei Gewalt an Sachen möglich, wobei auch hier die Mindeststrafe auf 90 Tagessätze angehoben wurde (bisher 30). Fest hielt der Ständerat indessen an seinem Beschluss, dass bei Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte – unabhängig von einer Zusammenrottung – grundsätzlich eine Freiheitsstrafe auszusprechen sei und Geldstrafen nur noch in Bagatelldfällen möglich sein sollen. Der Nationalrat hatte dies abgelehnt.

Für erstaunlich umfangreiche Diskussionen sorgte die **Parallelität von Geld- und Freiheitsstrafen**, also dass eine Mindestgeldstrafe von beispielsweise 30 Tagessätzen auch immer eine Mindestfreiheitsstrafe von 30 Tagen bedeutet. Erstaunlich deshalb, weil sich der Rat bezüglich der Parallelität einig war und nur noch darüber diskutierte, ob dieser Aspekt ausdrücklich ins Gesetz geschrieben werden muss. Der Nationalrat hatte nicht gutgeheissen, dass der Ständerat dies im Gesetz explizit festhalten wollte. Auch Bundesrätin Karin Keller-Sutter sprach sich gegen die entsprechende Ergänzung aus; dies sei «nicht nötig, da solche Zweifel weder in der Praxis noch in der Lehre bestehen». Mit 27 zu 11 Stimmen entschied sich der Ständerat dennoch dafür, diese Parallelität ausdrücklich niederzuschreiben. Der mit der Mehrheit stimmende Andrea Caroni (fdp, AR) wunderte sich denn auch etwas schalkhaft über die intensive Diskussion darüber, «ob man das, worüber man sich ja eigentlich einig ist, jetzt auch ins Gesetz schreiben soll oder nicht». Mit einigen weiteren kleineren Differenzen übergab die Ständekammer das Geschäft wieder an den Nationalrat.¹⁶

INITIATIVE PARLEMENTAIRE

DATE: 15.09.2021
KARIN FRICK

In der Herbstsession 2021 verlängerte der Ständerat die Behandlungsfrist der parlamentarischen Initiative Jositsch (sp, ZH) für **Mindeststrafen bei sexuellen Handlungen gegenüber Kindern unter 16 Jahren** erneut um zwei Jahre. Das Anliegen sei Gegenstand der laufenden Revision des Sexualstrafrechts; deren Abschluss soll abgewartet werden, bevor mit der parlamentarischen Initiative weiter verfahren wird, erklärte Beat Rieder (mitte, VS) als Sprecher der zuständigen RK-SR.¹⁷

MOTION

DATE: 27.09.2021
CATALINA SCHMID

In der Herbstsession 2021 überwies der Nationalrat gemäss Mehrheitsantrag der RK-NR die Motion Caroni (fdp, AR) für eine **Reform der lebenslangen Freiheitsstrafe**. Ihre Empfehlung begründete die zuständige Kommission damit, dass der Bundesrat in seinem Bericht zur Reform der lebenslangen Haftstrafe zwar keinen grundlegenden Handlungsbedarf erkannt hatte, jedoch punktuelle Revisionsmöglichkeiten einräumte. Sowohl aus dem Kommissionsbericht als auch aus den Erläuterungen der beiden Kommissionsprechenden Andrea Martina Geissbühler (svp, BE) und Sidney Kamerzin (mitte, VS) im Ratsplenum ging hervor, dass eine Mehrheit der Kommissionsmitglieder diese Verbesserungen am bestehenden System unterstützten und als notwendig erachteten. Im Namen der starken Minderheit widersprach SP-Nationalrätin Min Li Marti (ZH): Da erstens in der Praxis weder Handlungs- noch Sicherheitsprobleme bestünden und zweitens der Bundesrat in seinem Bericht keinen akuten Reformbedarf

sehe, lohne sich der Anstoss eines Gesetzgebungsprozesses nicht. Besonders schwere Straftaten könnten bereits heute angemessen bestraft und so dem Schutzbedürfnis der Gesellschaft Rechnung getragen werden. Darüber hinaus sei die generalpräventive Wirkung von langen Haftstrafen umstrittener als deren erschwerender Effekt auf die Resozialisierung. Justizministerin Karin Keller Sutter stimmte dem insofern zu, als dass die Verbesserungsmöglichkeiten von eher untergeordneter Bedeutung seien. Der Bundesrat wolle einer Gesetzesrevision jedoch nicht im Wege stehen und habe deshalb die Annahme beantragt. Der Nationalrat stimmte der Motion mit 110 zu 60 Stimmen zu.¹⁸

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 17.12.2021
KARIN FRICK

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

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

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

Der Antrag der Einigungskonferenz wurde im Ständerat mit 35 zu 1 Stimme bei 4 Enthaltungen gutgeheissen, im Nationalrat mit 122 zu 65 Stimmen. Dagegen stellten sich die Fraktionen der SP und der Grünen. In den Schlussabstimmungen stimmte der Ständerat dem Entwurf zur Harmonisierung der Straffrahmen sowie jenem zur Anpassung des Nebenstrafrechts an das geänderte Sanktionenrecht einstimmig (bei 4 bzw. 5 Enthaltungen aus der SVP-Fraktion) zu. Der Nationalrat nahm die Straffrahmenharmonisierung mit 96 zu 67 Stimmen bei 30 Enthaltungen an, wobei sich die Ratslinke gegen die ihrer Ansicht nach zu weitgehenden Verschärfungen aussprach und sich die SVP-Fraktion mehrheitlich der Stimme enthielt, weil sie die Vorlage als «verwässert» (Andrea Geissbühler/svp, ZH), d.h. zu wenig scharf, ansah. Der zweite Entwurf zur Anpassung des Nebenstrafrechts passierte die Schlussabstimmung in der grossen Kammer mit 123 zu 67 Stimmen bei 3 Enthaltungen.¹⁹

1) APS-Zeitungsanalyse 2021 – Rechtsordnung

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

- 3) AB NR, 2020, S. 986 ff.; CdT, LT, TA, TG, 17.6.20
- 4) AB NR, 2020, S. 1727 ff.; AB NR, 2020, S. 1955; AB SR, 2020, S. 1069 f.; AB SR, 2020, S. 669 ff.; AB SR, 2020, S. 991 f.; BBI, 2020, S. 7891 ff.; NZZ, 23.9., 30.10.20
- 5) AB SR, 2016, S. 863 ff.; Kommissionsbericht RK-SR vom 30.08.2016 (16.3002); NZZ, 30.9.16
- 6) Medienmitteilung RK-NR vom 7.4.17; Medienmitteilung RK-SR vom 31.8.16
- 7) AB NR, 2017, S. 1222; AB NR, 2017, S. 434 ff.; AB SR, 2017, S. 313 ff.; AB SR, 2017, S. 540; BBI, 2016, S. 7575 ff.
- 8) AB SR, 2018, S. 701 ff.; SGT, 20.9.18
- 9) Medienmitteilung RK-SR vom 18.1.19; NZZ, 19.1.19
- 10) AB SR, 2019, S. 288 f.; Kommissionsbericht RK-SR vom 15.4.19
- 11) AB NR, 2019, S. 1066 f.; AB SR, 2018, S. 713 f.
- 12) Medienmitteilung RK-SR vom 12.2.20; Medienmitteilung RK-SR vom 17.1.20
- 13) AB SR, 2020, S. 420 ff.; CdT, TA, 10.6.20
- 14) AB NR, 2020, S. 917 f.; Bericht RK-NR vom 20.2.20
- 15) AB NR, 2021, S. 968 ff.
- 16) AB SR, 2021, S. 809 ff.
- 17) AB SR, 2021, S. 831; Kommissionsbericht RK-SR vom 9.8.21
- 18) AB NR, 2021, S. 1929 f.; Bericht der RK-NR vom 25.6.21
- 19) AB NR, 2021, S. 2161 ff.; AB NR, 2021, S. 2532 ff.; AB NR, 2021, S. 2587 ff.; AB NR, 2021, S. 2754; AB SR, 2021, S. 1268 ff.; AB SR, 2021, S. 1573 ff.; AB SR, 2021, S. 1441; BBI, 2021 2996; BBI, 2021 2997; Lib. 30.11.21