

Sélection d'article sur la politique suisse

Requête	24.04.2024
Thème	Ordre juridique
Mot-clés	Sans restriction
Acteurs	Gapany, Johanna (plr/fdp, FR) SR/CE, Vara, Céline (gp/verts, NE) SR/CE, Rechsteiner, Paul (sp/ps, SG) SR/CE
Type de processus	Objet du conseil fédéral
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

Citations préféré

Frick, Karin 2024. *Sélection d'article sur la politique suisse: Ordre juridique, Objet du conseil fédéral, 2015 - 2020*. Bern: Année Politique Suisse, Institut de science politique, Université de Berne. www.anneepolitique.swiss, téléchargé le 24.04.2024.

Sommaire

Chronique générale	1
Eléments du système politique	1
Ordre juridique	1
Sécurité extérieure	1
Droit pénal	2
Protection des données et statistique	3

Abréviations

EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
SiK-SR	Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates
NDG	Nachrichtendienstgesetz
RK-SR	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
OR	Obligationenrecht
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
	(bis 2010: Strategischer Nachrichtendienst und Dienst für Analyse und Prävention)

DFJP	Département fédéral de justice et police
CPS-CE	Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats
LRens	Loi sur le renseignement
CAJ-CE	Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
CP	Code pénal suisse
CO	Code des obligations
SRC	Service de renseignement de la Confédération
	(à 2010: Service de renseignement stratégique et Service d'analyse et de prévention)

Chronique générale

Eléments du système politique

Ordre juridique

Sécurité extérieure

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 17.06.2015
KARIN FRICK

Im Ständerat, welcher sich in der Sommersession 2015 als Zweitrat mit dem **Nachrichtendienstgesetz** auseinanderzusetzen hatte, zeigten sich bereits in der Eintretensdebatte die gleichen Konflikt- und Argumentationslinien, welche schon die Debatte im Nationalrat geprägt hatten. Mit 37 gegen 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen sprach sich die kleine Kammer klar für Eintreten aus. Inhaltlich war analog zum Nationalrat auch im Ständerat die Kabelaufklärung besonders umstritten. Paul Rechsteiner (sp, SG) beantragte, «diese überschüssenden neuen Kompetenzen» des NDB aus dem Gesetz zu streichen. Mit 29 zu 6 Stimmen bei 3 Enthaltungen schloss sich der Ständerat jedoch seiner vorberatenden Kommission und dem Bundesrat an und unterstützte das Argument, dass die Massnahmen der Kabelaufklärung entscheidend zur Erhöhung der Sicherheit in der Schweiz beitragen würden. Eine weitere Debatte entzündete sich an Art. 66 NDG und damit an der Frage, ob der NDB grundsätzlich dem Öffentlichkeitsprinzip unterstellt sein soll oder nicht. Während die Kommissionsmehrheit dem Nationalrat und dem Bundesrat folgen und nur die Informationsbeschaffung durch den NDB vom Öffentlichkeitsprinzip ausnehmen wollte, forderte eine Kommissionsminderheit, die Unterstellung des NDB unter das Öffentlichkeitsgesetz vollumfänglich aufzuheben. Dazu soll im Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung ausdrücklich verankert werden, dass der NDB – wie bisher schon die Nationalbank und die Finma – von dessen Geltungsbereich ausgenommen ist. Bundesrat Maurer pries den Bundesratsvorschlag als Kompromiss zwischen Information und damit Vertrauen von der Bevölkerung einerseits und Vertraulichkeit und dadurch besserer Zusammenarbeit mit ausländischen Partnerdiensten andererseits an. Die Kantonskammer liess sich davon jedoch nicht überzeugen und entschied mit 22 zu 19 Stimmen ohne Enthaltungen zugunsten der Kommissionsminderheit.

Als verbleibende grosse Baustelle im neuen Gesetz hatte die vorberatende SiK-SR die Aufsicht und Kontrolle über den NDB identifiziert. Von keinem der vorhandenen Lösungsvorschläge überzeugt, hatte sie zu diesem Thema eine Kommissionsmotion eingereicht, damit der Bundesrat hierzu ein neues, ganzheitliches, ausgereiftes Konzept erarbeite. Der Ständerat schuf hier folglich eine Differenz zum Nationalrat, welche in erster Linie bewirken soll, dass dieser Abschnitt der Gesetzesvorlage in der Differenzbereinigung im Nationalrat mit einigen neuen Inputs erneut beraten wird. Das zentrale Anliegen des Ständerates war hier die Schaffung eines unabhängigen, ausserdepartementalen Kontrollorgans.

Die restlichen Bestimmungen der Vorlage waren in der kleinen Kammer kaum umstritten und wurden grösstenteils stillschweigend angenommen, auch wenn der Ständerat damit seiner Kommission folgend einige weitere Differenzen schuf. So darf der NDB selbst keine Personen anhalten und Streitigkeiten betreffend den Quellenschutz sollen vom Bundesstrafgericht und nicht vom Bundesverwaltungsgericht entschieden werden. Darüber hinaus darf der Bundesrat Entscheide über das Eindringen in Computernetzwerke nicht delegieren und muss das Bundesverwaltungsgericht auch das Eindringen in Computer, welche sich im Ausland befinden, genehmigen. Die maximale Aufbewahrungsdauer für Restdaten wurde auf 10 Jahre verkürzt und Beschwerden gegen das Organisationsverbot sollen entgegen der Absicht des Nationalrates vor dem Bundesverwaltungsgericht angefochten werden können. In der Gesamtabstimmung nahm der Ständerat den Entwurf mit grosser Mehrheit (32 zu 5 Stimmen bei 2 Enthaltungen) an.¹

Droit pénal

In der Sommersession 2020 befasste sich der Ständerat als **Erstrat** mit der Revision des Besonderen Teils des Strafgesetzbuches, deren Ziel die **Harmonisierung der Strafraahmen** ist. Wie der Kommissionsberichterstatler Daniel Jositsch (sp, ZH) dem Ratsplenum erläuterte, habe sich die vorberatende RK-SR bei der Diskussion der Strafraahmen an zwei Leitfragen orientiert: Erstens, absolut betrachtet, entspricht ein Strafraahmen nach heutigem Empfinden wertmässig dem Verschulden? Und zweitens, relativ betrachtet, passt ein Strafraahmen 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 Strafraahmen nicht nur den denkbar schwersten, sondern immer auch den denkbar leichtesten Fall abdecken müsse.

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

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

Als zweites erörterte der Ständerat die konzeptionelle Frage, ob eine Mindestgeldstrafe automatisch auch eine Mindestfreiheitsstrafe bedeute – an einer konkreten Frage: Wenn für ein Delikt eine Geldstrafe nicht unter 30 Tagessätzen oder eine Freiheitsstrafe vorgeschrieben ist, bedeutet dies dann, dass die Freiheitsstrafe auch mindestens 30 Tage betragen muss? Die Kommissionsmehrheit bejahte diese Frage, die in der juristischen Lehre bislang ungeklärt geblieben war, und wollte dies im StGB nun ausdrücklich festschreiben. Sie sah Geld- und Freiheitsstrafen als «weitestgehend gleichwertig» an, wie es Andrea Caroni (fdp, AR) ausdrückte; dies zeige sich nicht zuletzt auch darin, dass eine Geldstrafe von 30 Tagessätzen bei Nichtbezahlung eins zu eins in eine Freiheitsstrafe von 30 Tagen umgewandelt werde. Eine Minderheit Mazzone (gp, GE) argumentierte dagegen, eine Freiheitsstrafe stelle einen grösseren Eingriff dar als eine Geldstrafe, weshalb auf eine solche ausdrückliche Gleichsetzung im StGB verzichtet werden sollte. Auch EJPD-Vorsteherin Keller-Sutter plädierte gegen die

vorgeschlagenen Ergänzungen bei den betreffenden Artikeln, weil aus der Praxis hierzu keine Unklarheiten moniert worden seien und die Änderung aus Sicht des Bundesrates daher nicht notwendig sei. Etwas spitz bemerkte sie: «Es wurde gesagt, im Lehrbuch Jositsch stehe, dass hier Klärungsbedarf bestehe. Herr Jositsch ist in der Minderheit und sieht offensichtlich, entgegen seinem Lehrbuch, keinen so grossen Klärungsbedarf.» Die Ratsmehrheit folgte mit 24 zu 16 Stimmen dennoch der Kommissionsmehrheit.

Der dritte Streitpunkt betraf die Verschärfung der Strafnorm für Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte (Art. 285 StGB). Die Kommissionsmehrheit unterstützte hier das Konzept des Bundesrates, der den Strafrahmen für den Grundtatbestand unverändert liess – d.h. keine Mindeststrafe, maximal drei Jahre Freiheitsstrafe –, während er Gewalttaten, die aus einem zusammengerotteten Haufen heraus begangen werden, neu mit einer Geldstrafe von mindestens 120 Tagessätzen (bisher 30) oder Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren (wie bisher) bestrafen wollte. Nach dem vorangegangenen Beschluss des Ständerates über die wertmässige Gleichstellung von Geld- und Freiheitsstrafen bedeutete dies, dass Gewalttaten im Kontext einer Zusammenrottung mit einer Geldstrafe von mindestens 120 Tagessätzen oder einer Freiheitsstrafe im Umfang von 120 Tagen belegt würden. Eine Minderheit Engler (cvp, GR) wollte die Strafen indes dergestalt verschärfen, dass sie zwar keine Mindeststrafe vorsah, Geldstrafe aber nur in leichten Fällen ausgesprochen werden dürfte. Bei Gewalttaten im Kontext einer Zusammenrottung wäre eine Freiheitsstrafe zwingend. Uneinigkeit herrschte in erster Linie darüber, welche Variante die schärfere war, jene mit der hohen Mindeststrafe oder jene mit der grundsätzlichen Freiheitsstrafe. Wie Beat Rieder (cvp, VS) berichtete, war dies auch der einzige Punkt, in dem sich die Subkommission, die das Geschäft für die RK-SR vorberaten hatte, nicht einig geworden war. Rieder setzte sich für die Minderheit ein, weil es hier um Straftäterinnen und -täter gehe, die «relativ renitent» seien und bei denen Geldstrafen «schlichtweg keine Wirkung» erzielten. Wichtig sei die Signalwirkung der Freiheitsstrafe, sprich, dass Hooligans «am Montag nach dem Samstagmatch im Büro fehlen». Bundesrätin Keller-Sutter zeigte Verständnis für die Streichung der Geldstrafe in schweren Fällen, gab aber in Bezug auf die Signalwirkung zu bedenken, dass Freiheitsstrafen auch bedingt ausgesprochen werden können. Mit 23 zu 18 Stimmen betreffend den Grundtatbestand und 25 zu 17 Stimmen bezüglich der Zusammenrottungen nahm der Ständerat den Minderheitsantrag Engler an.

In der Gesamtabstimmung opponierte die Grüne Fraktion geschlossen, womit die Kantonskammer das revidierte StGB mit 35 zu 5 Stimmen guthiess. Der zweite Entwurf zur Anpassung des Nebenstrafrechts an das neue Sanktionenrecht, mit dem vor allem formelle Änderungen vorgenommen wurden, passierte die Gesamtabstimmung unverändert mit 36 zu 6 Stimmen, wobei sich hier auch SP-Ständerat Paul Rechsteiner (sp, SG) zur Grünen Opposition gesellte. Stillschweigend schrieb die kleine Kammer zudem die Vorstösse 06.3554, 09.3366, 08.3131, 10.3634 und 17.3265 ab.²

Protection des données et statistique

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 04.06.2019
KARIN FRICK

Dass die Schweiz eine E-ID schaffen soll, war im Ständerat genauso unbestritten wie im Nationalrat. Die Frage aber, ob die E-ID ein rein staatliches Produkt sein soll oder ob der Staat dafür mit privatwirtschaftlichen Anbietern zusammenarbeiten darf, war in der **ständerätlichen Debatte zum E-ID-Gesetz** in der Sommersession 2019 mindestens genauso umstritten. Ähnlich wie der Nationalrat befasste sich also auch der Ständerat zuerst mit einem Rückweisungsantrag, demzufolge der Bundesrat die Vorlage dahingehend anpassen müsste, dass die Ausstellung einer E-ID als öffentliche Aufgabe definiert und eine Verwaltungsstelle mit deren Ausstellung beauftragt wird. Für Antragstellerin Anita Fetz (sp, BS) war klar, dass die E-ID «genauso wie der rote Pass» allein vom Staat herausgegeben werden dürfe. Da mit der E-ID zentrale Staatsaufgaben wie Steuern, elektronische Patientendossiers oder vielleicht einmal E-Voting verknüpft sein werden, fielen bei deren Verwendung sensible Daten an, die «nicht in private Hände, auch nicht in datengeschützte private Hände» gelegt werden sollten. Umfragen hätten gezeigt, dass die Bevölkerung dem Staat diesbezüglich das grössere Vertrauen entgegenbringe als der Privatwirtschaft. Das vom Bundesrat vorgebrachte Argument, der Staat könne dem technologischen Wandel nicht genügend folgen, sei im 21. Jahrhundert gar fragwürdig, denn wenn das tatsächlich so wäre, «dann würde er [der Staat] sich abschaffen». Wäre der Staat tatsächlich technologisch inkompetent, fragte Fetz rhetorisch, wie sollte er dann Cybersicherheit schaffen oder ein sicheres E-Voting-System anbieten können? Überdies befürchtete sie, dass man bestimmte Dienstleistungen aus dem Kreise der E-ID-anbietenden Firmen nur noch mit einer E-ID nutzen werden könne, weil diese ein zu starkes Interesse daran hätten, die E-ID zu

promoten. Diese Fehler solle man besser jetzt mittels Rückweisung korrigieren, als das Scheitern in einer Referendumsabstimmung in Kauf zu nehmen, begründete Fetz ihr Begehren. Die anschliessende Diskussion um die Machtverteilung zwischen Staat und Markt bei der E-ID verlief überhaupt nicht entlang der klassischen, parteipolitischen Links-Rechts-Konfliktlinie. Während sich die SP-Fraktion selbst gespalten zeigte und Claude Janiak (sp, BL), der noch in der Kommission mit seinem Rückweisungsantrag gescheitert war, im Rat auf die Unterstützung des Antrags Fetz verzichtete, pflichtete SVP-Vertreter Hannes Germann (svp, SH) seinem SP-Ratskollegen Paul Rechsteiner (sp, SG) in dessen Votum für eine staatliche Lösung bei. «Es kommt ja nicht alle Tage vor [...], dass wir gleicher Meinung sind», kommentierte Germann dies.

Auf der anderen Seite plädierten Kommissionssprecher Beat Vonlanthen (cvp, FR), FDP-Ständerat Ruedi Noser (fdp, ZH) sowie Bundesrätin Karin Keller-Sutter für Eintreten. Es handle sich bei der E-ID eben – anders als in den Medien oft kommuniziert – nicht um einen Ausweis, sondern um ein «qualifiziertes Login», das besonders vertrauenswürdig sein soll, aber keinen digitalen Pass darstelle, so Keller-Sutter. Als weiteres Argument gegen die Rückweisung wurde angeführt, schnelles Handeln sei erforderlich, da die Schweiz im Bereich digitale Identität den Anschluss zu verlieren drohe und internationale Lösungen, beispielsweise von Google, Facebook oder Apple, diese Funktion übernehmen könnten, wenn die Schweiz nicht zeitnah eine E-ID anbiete. Beispiele aus anderen Ländern zeigten zudem, dass rein staatliche Lösungen wie in Deutschland oder Grossbritannien mit einer Marktdurchdringung von drei Prozent nicht sehr erfolgreich seien. Demgegenüber erreichten skandinavische Länder, die mit einer privatwirtschaftlichen Lösung arbeiteten, Marktdurchdringungsraten von bis zu 90 Prozent, was zeige, dass dies auch für die Schweiz der richtige Weg sei. Die Hoheit über die Personenidentifizierungsdaten bleibe auch bei diesem Modell vollumfänglich beim Staat, nur müsse der Staat nicht alle Kosten für die technologische Umsetzung selber tragen. Mit 32 zu 7 Stimmen bei 3 Enthaltungen lehnte der Ständerat den Rückweisungsantrag schliesslich deutlich ab.

Als Eintreten einmal beschlossen war, verlief die weitere Detailberatung des Gesetzesentwurfs ausgesprochen unspektakulär. Die grösste Änderung, die der Ständerat einbrachte, war die Einführung einer unabhängigen, vom Bundesrat zu wählenden E-ID-Kommission (Eidcom), die anstelle des ursprünglich dafür vorgesehenen Informatiksteuerungsorgans des Bundes die Anerkennung und Kontrolle der Identity Provider übernehmen wird. Diese Neuerung, die schon von der Kommission geschlossen unterstützt worden war, wurde vom Ständerat stillschweigend gutgeheissen. Zudem strich die kleine Kammer den Artikel über die Sorgfaltspflichten aus dem Entwurf – ein Anliegen, das im Nationalrat noch gescheitert war – mit der Begründung, es sei so klarer, dass ohnehin die Sorgfaltspflichten des OR gelten. Um der Kritik am privatwirtschaftlichen Modell etwas entgegenzukommen, wurde dem Bund überdies die Möglichkeit gegeben, jederzeit ein eigenes E-ID-System anzubieten, und nicht nur ausdrücklich subsidiär zum Markt, sowie sich an privaten Anbietern zu beteiligen – um diese beispielsweise aufzukaufen, wenn ansonsten die Übernahme durch ein ausländisches Unternehmen bevorstünde. Mit 33 zu 4 Stimmen bei 2 Enthaltungen stimmte der Ständerat dem Entwurf zu und übergab ihn mit den geschaffenen Differenzen zurück an den Nationalrat. Am Konzept der staatlich-privatwirtschaftlichen Aufgabenteilung bei der E-ID wird das Parlament wohl nichts mehr ändern. Medienberichten zufolge befindet sich die «Allianz gegen die private E-ID» schon in den Startlöchern für das Referendum.³

1) AB SR, 2015, S. 500 ff.; AB SR, 2015, S. 628 ff.; AZ, BZ, LZ, NZZ, SGT, TA, 18.6.15

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

3) AB SR, 2019, S. 268 ff.; AZ, BaZ, Blick, LT, NZZ, SGL, SGT, TA, 5.6.19