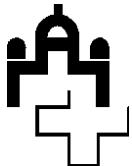


Ständerat

Conseil des États

Consiglio degli Stati

Cussegli dals stadis



11.312 s Kt. Iv. VD. Petition des Verbandes Schweizerischer Polizeibeamter

14.301 s Kt. Iv. TI. Artikel 285 und 286 des Strafgesetzbuches. Überprüfung der Angemessenheit der Strafrahmen

16.317 s Kt. Iv. BE. Änderung von Artikel 285 des Schweizerischen Strafgesetzbuches. Freiheitsstrafe bei Gewalt gegen Beamte

16.3707 n Mo. Nationalrat (Müller Leo). Kampf gegen den Autoritätsverlust von Staatsangestellten

Bericht der Kommission für Rechtsfragen vom 26. April 2022

Die Kommission hat an ihrer Sitzung 26. April 2022 das weitere Vorgehen zur Umsetzung der drei Standesinitiativen geprüft sowie die Motion beraten, welche am 27. Juni 2016 von Nationalrat Leo Müller eingereicht und am 18. September 2018 vom Nationalrat angenommen wurde.

Mit sämtlichen Standesinitiativen wird eine Anpassung der Bestimmungen des Strafgesetzbuches im Bereich der strafbaren Handlungen gegen die öffentliche Gewalt (Artikel 285 und Artikel 286) gefordert. Mit der Motion soll der Bundesrat damit beauftragt werden, den Räten eine Gesetzesänderung vorzulegen, wonach auch die vorgesetzte Behörde ein Antragsrecht auf Strafverfolgung erhält, wenn Beamte bei der Ausübung ihres Amtes Opfer von Ehrverletzungsdelikten werden.

Anträge der Kommission

Die Kommission beantragt einstimmig:

- der Standesinitiative 11.312 keine Folge zu leisten,
- die Standesinitiativen 14.301 und 16.317 abzuschreiben sowie
- die Motion 16.3707 abzulehnen.

Berichterstattung: Jositsch



Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Carlo Sommaruga

Inhalt des Berichtes

- 1 Text und Begründung
- 2 Stand der einzelnen Verfahren
- 3 Erwägungen der Kommission



1 Text und Begründung

1.1 Texte der einzelnen Geschäfte

[11.312]

Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung reicht der Kanton Waadt folgende Standesinitiative ein:

Die Bundesversammlung wird eingeladen, einen Rechtserlass im Sinne der Petition des Verbandes Schweizerischer Polizeibeamter (VSPB) auszuarbeiten; diese verlangt vor allem, dass die Gewalt gegen Beamte und Behörden insbesondere im Wiederholungsfall strenger bestraft wird.

[14.301]

Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung reicht der Kanton Tessin folgende Standesinitiative ein:

Die Bundesversammlung wird aufgefordert, die Angemessenheit der Strafrahmen zu überprüfen, die im Strafgesetzbuch (StGB) für strafbare Handlungen gemäss Artikel 285 (Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte) und 286 (Hinderung einer Amtshandlung) vorgesehen sind.

[16.317]

Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung reicht der Kanton Bern folgende Standesinitiative ein:

Der Bund wird aufgefordert, Artikel 285 des Schweizerischen Strafgesetzbuches wie folgt zu ändern: "Art. 285 Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte

1. Wer ... tätlich angreift, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren und Geldstrafe bestraft.

...

2. Wird die Tat von einem zusammengerotteten Haufen begangen, so ... mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren und Geldstrafe bestraft.

Der Teilnehmer, der Gewalt ... bis zu drei Jahren und Geldstrafe nicht unter ... bestraft."

Das heisst: überall "Freiheitsstrafe und Geldstrafe" statt "Freiheitsstrafe oder Geldstrafe".

[16.3707]

Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament eine Gesetzesänderung vorzuschlagen, wonach für die üble Nachrede, die Verleumdung oder die Beschimpfung gegen einen Beamten während der Ausübung dessen Amtes das Antragsrecht auf Strafverfolgung auch der vorgesetzten Behörde des Beamten zusteht.

1.2 Begründung der einzelnen Geschäfte

[14.301]

Seit geraumer Zeit kommt es in der Schweiz und auch im Tessin immer wieder zu sinn- und grundlosen Tätigkeiten von Einzelpersonen und Gruppen gegenüber Ordnungskräften (Polizeibeamten, Grenzwächtern, Gefängniswärtern usw.) oder gegenüber anderen Beamten öffentlicher Einrichtungen. Zu den jüngsten Vorfällen gehört auch jener am Rande eines Eishockey-Derbys zwischen Lugano und Ambri-Piotta am 24. September 2013, als zwei Polizeibeamte von ein paar Hooligans, die danach gefasst werden konnten, spitalreif geschlagen wurden, oder jener vom 28. September 2013, als eine Polizistin nach einem Fussballspiel am Hals verletzt wurde.

Für all jene, die für die öffentliche Ruhe und Ordnung zu sorgen haben, und in Bezug auf die Sicherheit der Bevölkerung im Allgemeinen kann diese Entwicklung nur Besorgnis erregen.



Auch das Hooligan-Konkordat, dem das Tessin beigetreten ist, und die nationale Kampagne gegen Gewalt an Ordnungskräften scheinen nicht die erhoffte abschreckende bzw. präventive Wirkung zu haben.

Gemäss den Statistiken des Bundes (vgl. Jahresbericht 2012 des Bundesamtes für Polizei) nimmt die Gewalt an Sport- und Freizeitveranstaltungen zu. Diese Gewalt wird vor allem von Männern zwischen 15 und 35 Jahren ausgeübt, wobei die Hälfte zwischen 19 und 24 Jahre alt ist.

Während es noch vor zehn Jahren nur etwas mehr als 700 Fälle von Gewalt und Drohung gegen Beamte gab, waren es 2012 bereits deren 2957 (davon über 90 Prozent gegen Polizeibeamte).

Auf Bundesebene schlug der Verband Schweizerischer Polizeibeamter (VSPB) Alarm und hielt fest, dass diese Entwicklung negative Auswirkungen auf die Motivation der Polizeibeamten und das Vertrauen in die politischen Behörden hat. Letztere wurden deshalb vom VSPB aufgefordert, wieder kurze Freiheitsstrafen einzuführen und die Angemessenheit der Strafrahmen zu überprüfen, die im Strafgesetzbuch (StGB) für strafbare Handlungen gemäss Artikel 285 (Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte) und 286 (Hinderung einer Amtshandlung) vorgesehen sind.

Der Kanton Tessin unterstützt dieses Anliegen der Polizei und des öffentlichen Personals im Allgemeinen und fordert deshalb die Bundesversammlung mit dieser Standesinitiative auf, die Angemessenheit des im Strafgesetzbuch für die beiden oben genannten Straftaten vorgesehenen Strafrahmens zu überprüfen.

[16.317]

Die Fälle von Gewalt und Drohung gegen Beamte haben massiv zugenommen. Zu Beginn der 1980er-Jahre waren es gut dreihundert Fälle, heute über zweitausend pro Jahr; Tendenz steigend. Betroffen sind insbesondere Angehörige des Polizeikorps, aber auch Beamte in Sozialdiensten, Betreibungsämtern usw.

Es gibt auf eidgenössischer Ebene Bemühungen zur Erhöhung des Strafrahmens. Das Problem ist aber nicht primär, dass es Strafen über drei Jahre bräuchte, sondern dass Gewalttäter oft mit einem "Bedingten" oder mit einer Geldstrafe davonkommen. Mit der vorgeschlagenen Regelung wird die Toleranz reduziert: Es gibt zwingend eine Freiheitsstrafe, in der ersten Runde vielleicht noch bedingt, dann aber zwingend.

Gewalt darf kein Berufsrisiko sein. Mit der vorgeschlagenen einfachen Regelung kann dem entgegengewirkt werden.

[16.3707]

Es ist allgemein bekannt, dass die Polizei und weitere Beamte wie beispielsweise Mitarbeitende bei den Sozialämtern, bei Betreibungs- und Konkursämtern mit einem Autoritätsverlust zu kämpfen haben. Gefährdet sind Personen, die für die öffentliche Hand heikle Frontgeschäfte zu erledigen haben. Gewalt und Drohung gegen diese Personen sind ebenso an der Tagesordnung wie Beamtenbeleidigung.

Während Gewalt und Drohung nach Artikel 285 StGB in der Öffentlichkeit ein Thema ist, wird über die Beamtenbeleidigung kaum diskutiert. Hier ist anzusetzen und eine gesetzgeberische Verbesserung vorzunehmen. Deshalb ist die schweizerische Gesetzgebung so anzupassen, dass für die üble Nachrede, die Verleumdung oder die Beschimpfung gegen einen Beamten, die bei der Ausübung seiner beruflichen Tätigkeit erfolgt ist, das Antragsrecht zur Strafverfolgung nicht nur diesem Beamten zusteht, sondern auch der vorgesetzten Stelle. Es geht darum, ein System zu gestalten, wie es in Deutschland bereits in Kraft ist und sich bewährt hat. Es geht nicht darum, einen speziellen Tatbestand zu kreieren. Vielmehr soll die Lösung darin bestehen, dass bei Beamtenbeleidigung das Antragsrecht auch dem Arbeitgeber zusteht. Im Alltag werden die Delikte oft nicht verfolgt, weil die Mitarbeitenden sich nicht als Privatperson in die Verfahren eingeben wollen, was verständlich ist.



Eine mögliche Lösung ist, einen neuen Artikel 175bis StGB zu schaffen, der wie folgt lauten könnte: "Richtet sich die üble Nachrede, die Verleumdung oder die Beschimpfung gegen einen Beamten und wurde die Ehrverletzung während der Ausübung dessen Amtes oder in Beziehung auf dessen Amt begangen, so steht das Antragsrecht auch der vorgesetzten Behörde des Beamten zu." Der Begriff des Beamten ist in Artikel 110 Absatz 3 StGB definiert, sodass die vorstehend vorgeschlagene Formulierung für alle diese Personen gelten würde.

Stellungnahme und Antrag des Bundesrates zur Motion 16.3707 vom 16. November 2016:

Der Bundesrat verurteilt die vom Motionär angesprochenen Verhaltensweisen gegenüber Staatsangestellten in aller Deutlichkeit. Aus den nachfolgenden Gründen ist er dennoch der Ansicht, dass die Motion abzulehnen ist. Sinn und Zweck des Antragsrechts nach schweizerischem Recht ist es, bei weniger gravierenden Rechtsgutsverletzungen die betroffene Person selber darüber entscheiden zu lassen, ob sie eine Strafverfolgung wünscht oder vielmehr ihre Privatsphäre schützen will. Würde das Antragsrecht auch der vorgesetzten Behörde der betroffenen Person zustehen, könnte die betroffene Person nicht mehr frei zwischen Strafverfolgung und Schutz der Privatsphäre entscheiden. Würde nur der Arbeitgeber Strafantrag stellen, müsste sich die betroffene Person teilweise sogar gegen ihren ausdrücklichen Willen und ihre Interessen an einem Strafverfahren als Zeugin oder Zeuge beteiligen.

Der Motionär führt die Lösung in Deutschland als Vorbild an. Zwischen dem schweizerischen und dem deutschen Recht gibt es jedoch grundlegende Unterschiede, weshalb hier nur beschränkt auf das deutsche Strafrecht als Vorbild zurückgegriffen werden kann.

In Deutschland hat die Behörde ein Strafantragsrecht, wenn sie als Behörde ebenfalls beleidigt worden ist oder wenn die Beleidigung einen engen dienstlichen Bezug hat. Anders als im deutschen Strafrecht ist eine Behörde in der Schweiz jedoch nicht beleidigungsfähig. Es würde deshalb nicht dem schweizerischen System entsprechen, dem Arbeitgeber die Befugnis darüber einzuräumen, ob die mutmassliche Verletzung der Ehre seiner Mitarbeitenden strafrechtlich verfolgt werden soll oder nicht.

Das Strafantragsrecht der Behörde in Deutschland ist auch vor dem Hintergrund des dort immer noch geltenden Privatstrafklageverfahrens zu betrachten. Beim Privatstrafklageverfahren wird der Strafanpruch vor Gericht nicht vom Staat (d. h. von der Staatsanwaltschaft) vertreten, sondern von der angeblich geschädigten und den Strafantragstellenden Person. Diese trägt das volle Prozess- und Kostenrisiko. In Deutschland trägt deshalb die Behörde das Prozess- und Kostenrisiko, wenn sie den Strafantrag stellt. Das Privatstrafklageverfahren gibt es in der Schweiz seit der Einführung der eidgenössischen Strafprozessordnung nicht mehr. Wer in der Schweiz einen Strafantrag wegen eines Ehrverletzungsdeliktes einreicht, trägt deshalb in der Regel auch keine Verfahrenskosten. Dem schweizerischen Arbeitgeber - sei dies der Staat oder ein Privater - ist es selbstverständlich unbenommen, seine Mitarbeitenden bei Strafverfahren zu unterstützen, wenn diese in Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit stehen.

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.



2 Stand der einzelnen Verfahren

[11.312]

Die Kommission hat die Vorprüfung der Standesinitiative 11.312 des Kantons Waadt am 16. April 2012 begonnen. Auf Antrag der Kommission hat der Ständerat die Behandlung der Initiative am 20. März 2014 gemäss Artikel 87 Abs. 3 Parlamentsgesetz für voraussichtlich mehr als ein Jahr ausgesetzt, was vom Nationalrat auf Antrag seiner vorberatenden Kommission mit Beschluss vom 20. Juni 2014 bestätigt wurde.

[14.301]

Der Standesinitiative 14.301 des Kantons Tessin hat die Kommission am 15. Januar 2015 ohne Gegenstimme Folge gegeben, die Schwesterkommission hat diesem Beschluss am 26. Juni 2016 mit 20 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung zugestimmt. Die Behandlungsfrist wurde vom Ständerat auf Antrag der Kommission am 12. Juni 2017, am 4. Juni 2019 und am 15. September 2021 um jeweils zwei Jahre verlängert.

[16.317]

Die Kommission hat der Standesinitiative 16.317 des Kantons Bern am 23. Januar 2017 mit 9 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen Folge gegeben, die Schwesterkommission hat am 23. Februar 2018 diesem Beschluss mit 20 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung zugestimmt. Der Ständerat hat die Behandlungsfrist am 10. März 2020 um zwei Jahre verlängert.

[16.3707]

Die von Nationalrat Leo Müller eingereichte Motion 16.3707 wurde vom Nationalrat am 18. September 2018 mit 121 zu 56 Stimmen bei 1 Enthaltung angenommen.

3 Erwägungen der Kommission

Die Kommission hat bereits anlässlich der ersten Sitzung zur Vorprüfung der Standesinitiative des Kantons Waadt 11.312 am 16. April 2012 einen Zusammenhang zwischen dem Begehrn der Initiative und der Vorlage zur Harmonisierung der Strafrahmen, zu der im Jahr 2010 eine Vernehmlassung durchgeführt wurde, hergestellt. Mit Einverständnis der beiden Räte wurde die Vorprüfung dieser Initiative im Jahr 2014 mit Blick auf die erwartete Vorlage gemäss Artikel 87 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes ausgesetzt. Nachdem die Sistierung der Vorprüfung mit der Einführung der einjährigen Behandlungsfrist gemäss Art. 109 Abs. 3^{bis} des Parlamentsgesetzes nicht mehr möglich war, wurde den Standesinitiativen der Kantone Tessin und Bern von den zuständigen Kommissionen Folge gegeben, doch wurde auch hier bereits anlässlich der Vorprüfung entschieden, die Umsetzung der Standesinitiativen im Rahmen der Vorlage zur Harmonisierung der Strafrahmen zu prüfen. Nachdem der Bundesrat den Räten die Botschaft dazu am 25. April 2018 unterbreitet hatte (Vorlage 18.043), beauftragte die Kommission am 17. Januar 2019 eine dreiköpfige Subkommission damit, der Kommission Anträge zu dieser Vorlage sowie zu diversen parlamentarischen Initiativen, Standesinitiativen und Motionen zu unterbreiten, die thematisch mit dem Besonderen Teil des Strafgesetzbuches verbunden und in der Kommission hängig waren. Nachdem die Subkommission ihre Anträge der Kommission unterbreitet hatte, wurde die Vorlage zur Strafrahmenharmonisierung am 9. Juni 2020 zum ersten Mal vom Ständerat beraten. Die Frage der strafbaren Handlungen gegen die öffentliche Gewalt wurde von den Räten im Rahmen der Beratungen zum Entwurf 1 dieser Vorlage bei der Frage der Ausgestaltung der Bestimmung von Artikel 285 Strafgesetzbuch intensiv diskutiert. Schliesslich folgten beide Räte dem Antrag der Einigungskonferenz, wonach eine Geldstrafe bei solchen Delikten künftig nur noch bei «leichten Fällen» möglich sein soll.



Ausgeschlossen wurde die Geldstrafe bei der qualifizierten Form der Teilnahme, sofern Gewalt an Personen verübt wird. Zudem wurde die Mindeststrafe bei der qualifizierten Form der Teilnahme von bisher 30 auf 90 Tagessätze Geldstrafe resp. von 1 Monat Freiheitsstrafe auf neu 3 Monate Freiheitsstrafe verdreifacht. Dem Antrag ihrer Subkommission folgend, verzichtete die Kommission jedoch darauf, das Anliegen der Motion 16.3707 ebenfalls aufzunehmen und für die vorgesetzte Behörde ein Antragsrecht zur Strafverfolgung zu beantragen, wenn Beamte bei der Ausübung ihres Amtes Opfer von Ehrverletzungsdelikten werden.

Nachdem die Räte das Bundesgesetz über die Harmonisierung der Strafrahmen (Entwurf 1 der Vorlage 18.043) in den Schlussabstimmungen vom 17. Dezember 2021 angenommen haben, erachtet die Kommission nun die Grundanliegen des Vorstosses und der Initiativen als erfüllt, die allesamt einen besseren strafrechtlichen Schutz der Staatsangestellten vor Drohung und Gewalt forderten. Entsprechend sieht sie momentan keinen weiteren Handlungsbedarf und hält die Zeit für gegeben, die Standesinitiativen und die Motion gemäss den gestellten Anträgen zu erledigen.