

3. Rechtsordnung

Übersicht

Allgemeines

- 94.434 Parlamentarische Initiative (Sandoz Suzette). Familienname der Ehegatten
- 97.457 Parlamentarische Initiative (Suter Marc). Klärung des Erbrechtes des überlebenden Ehegatten
- 98.067 Gerichtsstandsgesetz
- 99.027 Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte. Bundesgesetz
- 99.034 OR. Revision des Zweiunddreissigsten Titels
- 99.067 Bearbeitung von Personendaten. Gesetzliche Grundlagen
- 99.464 Parlamentarische Initiative (RK-NR). Rehabilitierung der Flüchtlingsretter und der Kämpfer gegen Nationalsozialismus und Faschismus
- 99.467 Parlamentarische Initiative (Marty Dick). Die Tiere in der schweizerischen Rechtsordnung
- 00.018 Haager Musterschutz-Abkommen und Schutz von Design. Bundesgesetz
- 00.055 Ausweise für Schweizer Staatsangehörige. Bundesgesetz
- 00.057 Bundesgesetz über das Reisendengewerbe
- 01.014 ZGB. Änderung (Elektronische Führung der Personenstandsregister)
- 01.028 „Für eine bessere Rechtsstellung der Tiere (Tier-Initiative)" und „Tiere sind keine Sachen!". Volksinitiativen
- 01.044 Elektronische Signatur. Bundesgesetz
- 02.015 Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte. Bundesgesetz

Bundesrechtspflege

- 99.440 Parlamentarische Initiative (GPK-NR / GPK-SR). Entlastung des Bundesgerichtes.
- 99.441 Teilrevision des Bundesrechtspflegegesetzes
- 01.023 Bundesrechtspflege. Totalrevision

Strafrecht

- 94.441 Parlamentarische Initiative (Goll Christine). Sexuelle Ausbeutung von Kindern. Verbesserter Schutz
- 96.464 Parlamentarische Initiative (von Felten Margrith). Gewalt gegen Frauen als Offizialdelikt. Revision von Artikel 123 StGB
- 96.465 Parlamentarische Initiative (von Felten Margrith). Sexuelle Gewalt in der Ehe als Offizialdelikt. Revision der Artikel 189 und 190 StGB
- 97.462 Parlamentarische Initiative (Frick Bruno). StGB. Revision von Artikel 179quinquies zum Schutze des Geschäftsverkehrs
- 98.009 Massnahmen zur Verbesserung der Effizienz und der Rechtsstaatlichkeit in der Strafverfolgung. Gesetzesänderungen
- 98.038 StGB, MStG und Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht. Änderung (RK)
- 99.026 StGB und MStG. Revision des Korruptionsstrafrechts.
- 99.031 Überstellung von Straftätern. Vertrag zwischen der Schweiz und Thailand (RK)

- 00.041 StGB und MStG. Strafbare Handlungen gegen die sexuelle Integrität
- 00.090 Internationaler Strafgerichtshof. Beitritt
- 00.092 Rechtshilfe in Strafsachen. Abkommen mit der Besonderen Verwaltungsregion Hongkong der Volksrepublik China
- 01.025 „Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter“. Volksinitiative
- 01.038 Rechtshilfe in Strafsachen. Abkommen mit Marokko
- 01.042 Rechtshilfe in Strafsachen. Abkommen mit Ägypten
- 01.457 Parlamentarische Initiative (RK-SR). Verjährung der Strafverfolgung
- 02.035 Überstellung verurteilter Personen. Änderung des Rechtshilfegesetzes

Bürgerrecht

- 01.076 Bürgerrechtsregelung. Revision
- 01.455 Parlamentarische Initiative (SPK-NR). Beschwerderecht gegen diskriminierende Einbürgerungsentscheide

Gleichstellungspolitik

- 00.094 "Gleiche Rechte für Behinderte". Volksinitiative und Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen

Innere Sicherheit, Staatsschutz

- 98.037 Post- und Fernmeldeverkehr. Überwachung
- 99.091 Zusammenarbeit mit Deutschland, Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein. Vereinbarungen
- 00.069 Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Kriminalität. Abkommen mit Ungarn
- 00.088 Verwendung von DNA-Profilen. Bundesgesetz
- 01.064 Teilung eingezogener Vermögenswerte. Bundesgesetz

Allgemeines

94.434 Parlamentarische Initiative (Sandoz Suzette). Familienname der Ehegatten

Bericht der Rechtskommission des Nationalrates (RK-NR): 31.08.98 (BBI 1999 4940)

Stellungnahme des Bundesrates: 19.04.99 (BBI 1999 5306)

Zusatzbericht der Rechtskommission des Nationalrates: (RK-NR): 26.04.99 (BBI 1999 7623)

Ausgangslage

Ziel dieser Vorlage ist es, das Namensrecht im Sinne einer möglichst weitgehenden Gleichstellung der Geschlechter zu ändern. Die Brautleute sollen in Zukunft entscheiden dürfen, ob sie einen gemeinsamen Familiennamen wählen oder ob sie ihre eigenen Namen weitertragen wollen. Falls sie sich für einen gemeinsamen Namen entscheiden, haben sie die Wahl, den Namen der Braut oder den Namen des Bräutigams zu tragen.

Die Neuregelung des Familiennamens der Eheleute macht auch Änderungen beim Namensrecht der Kinder nötig. Wenn verheiratete Eltern keinen gemeinsamen Familiennamen tragen, sollen sie den Familiennamen für ihre Kinder selber wählen.

Nach heutiger Regelung erhält die Frau das Kantons- und Gemeindebürgerrechts des Ehemannes, ohne das eigene zu verlieren. Es scheint konsequent, auch hier einer neue Regelung zu treffen, die dem Gleichstellungsprinzip genügt. Demnach soll die Heirat keine Auswirkung mehr auf das Bürgerrecht einer Person haben. Die Kinder erhalten das Bürgerrecht jenes Elternteils, dessen Namen sie tragen.

Der Bundesrat unterstützte in seiner Stellungnahme grundsätzlich die Stossrichtung der Vorschläge. Er lehnte jedoch den Verzicht auf den amtlichen Doppelnamen, der mit der Revision des Eherechts 1988 eingeführt worden war, ab. (Beim Doppelnamen wird der Mädchenname vor den Familiennamen gesetzt und durch einen Leerschlag abgetrennt.)

Die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates hielt in ihrem Zusatzbericht an der Abschaffung des Doppelnamens fest. Sie war der Meinung, dass die damals gewählte Lösung ein Kompromiss war, der sich nur teilweise bewährt habe und noch nicht in der schweizerischen Tradition verwurzelt sei.

Verhandlungen

06.10.1995 NR Der Initiative wird Folge gegeben.

15.12.1997 NR Fristverlängerung bis zur Wintersession 1998.

Vorlage 1

Schweizerisches Zivilgesetzbuch (Familiename und Bürgerrecht der Ehegatten und der Kinder)

01.09.1999 NR Beschluss nach Entwurf der Kommission

25.09.2000 SR Abweichend

20.03.2001 NR Abweichend.

11.06.2001 SR Zustimmung.

22.06.2001 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung abgelehnt. (77:97)

22.06.2001 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung abgelehnt. (16:25)

Vorlage 2

Bundesbeschluss über den teilweisen Rückzug des Vorbehalts zu Artikel 5 des 7. Zusatzprotokolls vom 22. November 1984 über eine Ergänzung der Europäischen Menschenrechtskonvention (Entwurf der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates, vom 12. September 2000)

25.09.2000 SR Beschluss gemäss Entwurf der Kommission.

20.03.2001 NR Zustimmung.

Der **Nationalrat** folgte den Anträgen seiner Rechtskommission. Der Antrag des Bundesrates, den Doppelnamen beizubehalten, wurde mit 85 zu 44 Stimmen abgelehnt. Gemäss dem Vorschlag der Kommissionsmehrheit sieht das Gesetz für den Fall, dass sich die Eltern nicht auf den Familiennamen eines Kindes einigen können, keine Regelung vor. Falls ein solcher Fall eintreten würde, müsste die Vormundschaftsbehörde entscheiden.

Der **Ständerat** folgte den Anträgen seiner Kommission und veränderte die Vorlage nochmals in verschiedenen Punkten. In der Frage des Doppelnamens teilte er die Auffassung des Bundesrates. Er beschloss, diese Möglichkeit weiter beizubehalten. Weiter sollten angestammte Namen nur auf einen Ehepartner und auf die gemeinsamen Kinder eines Ehepaares übertragen werden können. Damit wird vermieden, dass ein in einer früheren Ehe erworbener Familienname auf eine Person übertragen wird, die zur betreffenden Familie keinen Bezug hat.

Die Änderungen im ZGB ermöglichen einen teilweisen Rückzug eines Vorbehaltes, den die Schweiz 1987 zu Artikel 5 des 7. Zusatzprotokolls zur Menschenrechtskonvention angebracht hatte. Der Rat stimmte einem Beschlussentwurf seiner Kommission zu.

Der **Nationalrat** stimmte dem Konzept der kleinen Kammer zu, wobei es allerdings nochmals zu einer grundsätzlichen Debatte kam. Ein Antrag von Thérèse Meyer (C, FR), der von konservativer Seite unterstützt wurde, wollte das Namensrecht weniger offen gestalten und verlangte, dass Kinder von verheirateten Eltern den gemeinsamen Familiennamen tragen. Er wurde mit 79 zu 65 Stimmen verworfen. In der noch ungelösten Frage, welchen Namen die Kinder bei Uneinigkeit der Eltern tragen sollen, beschloss der Rat, dass die Vormundschaftsbehörde entscheiden soll.

Der **Ständerat** stimmte diesen Beschlüssen zu. Nach der tagelangen intensiven Arbeit hinter den Kulissen, die gemäss den Medienberichten zur Hauptsache von Mitgliedern der CVP-Fraktion geleistet wurde, kam die Vorlage in den Schlussabstimmungen nicht mehr ganz unerwartet zu Fall.

Im **Nationalrat** lehnten die Fraktionen C, L und E die Vorlage geschlossen ab, die SVP-Fraktion stimmte grossmehrheitlich dagegen, und auch 15 Freisinnige entschieden sich für ein Nein. Somit ergaben sich 97 Nein gegenüber 77 Ja.

Auch im **Ständerat** wurde die Vorlage mit 16 zu 25 Stimmen abgelehnt. Dass eine Vorlage in beiden Kammern in der Schlussabstimmung scheitert, kommt einer historischen Rarität gleich.

97.457 Parlamentarische Initiative (Suter Marc). Klärung des Erbrechtes des überlebenden Ehegatten

Bericht der Rechtskommission des Nationalrates (RK-NR): 22.01.01 (BBI 2001 1121)

Stellungnahme des Bundesrates: 09.03.01 (BBI 2001 2011)

Zusatzbericht der Rechtskommission des Nationalrates (RK-NR): 10.05.01 (BBI 2001 2111)

Ausgangslage

Die Parlamentarische Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung hat den folgenden Wortlaut: Artikel 473 ZGB sei in der Weise zu präzisieren, dass inskünftig geklärt ist, in welchem Ausmass dem überlebenden Ehegatten neben der Nutzniessung eine Eigentumsquote zugewendet werden darf, ohne den Pflichtteil der Nachkommen zu verletzen.

Kommission und Bundesrat setzten sich in ihren Stellungnahmen eingehend mit dieser komplexen und bisher ungelösten Rechtsfrage auseinander.

Die Kommission legte einen Zusatzbericht vor, der den folgenden neuen Artikel 473 beantragte:

Art. 473

Abs. 1

Der Erblasser kann dem überlebenden Ehegatten durch Verfügung von Todes wegen gegenüber den gemeinsamen Nachkommen die Nutzniessung an dem ganzen ihnen zufallenden Teil der Erbschaft zuwenden.

Abs. 2

Diese Nutzniessung tritt an die Stelle des dem Ehegatten neben diesen Nachkommen zustehenden gesetzlichen Erbrechts. Neben dieser Nutzniessung beträgt der verfügbare Teil einen Viertel des Nachlasses.

Die Kommission folgte in Absatz 1 einem Vorschlag des Bundesrates, in Absatz 2 dem Antrag der Kommissionsminderheit (gemäss Entwurf vom 22. Januar 2001).

Verhandlungen

08.03.1999 NR Der Initiative wird Folge gegeben.

07.06.2001 NR Beschluss gemäss Antrag der Kommission.

19.09.2001 SR Zustimmung.

05.10.2001 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (179:0)

05.10.2001 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)

Beide Räte stimmten diesem Antrag nach kurzer Diskussion einstimmig zu.

98.067 Gerichtsstandsgesetz

Botschaft vom 18. November 1998 zum Bundesgesetz über den Gerichtsstand in Zivilsachen (Gerichtsstandsgesetz-GestG) (BBI 1999 2829)

Ausgangslage

Der Bundesrat schlägt vor, das Recht der örtlichen Zuständigkeit in Zivilsachen bundesrechtlich zu vereinheitlichen. Anlass dafür ist die notwendige Harmonisierung unserer landesinternen Zuständigkeitsordnung mit jener des Lugano-Übereinkommens über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen, das im eurointernationalen Bereich einheitliches Zuständigkeitsrecht gebracht hat und für unser Land am 1. Januar 1992 in Kraft getreten ist. Die Schweiz hat diesem Übereinkommen nicht vorbehaltlos beitreten können; vielmehr hat sie mit Blick auf Artikel 59 BV (Garantie des Wohnsitzrichters) den bis

am 31. Dezember 1999 befristeten Vorbehalt angebracht, gewisse ausländische Entscheide, die im Widerspruch zur genannten Verfassungsgarantie stehen, weder zu anerkennen noch zu vollstrecken. Die Schweiz hat die Geltungsdauer dieses Vorbehalts in der Folge genutzt: das vorgeschlagene Gerichtsstandsgesetz und die damit verbundene Revision der Bundesverfassung (vgl. Art. 26 Abs. 2 des Entwurfs der Totalrevision BV) bringen unser internes Recht mit dem Europarecht in Einklang, wodurch nicht nur Diskriminierungen der eigenen Bürgerinnen und Bürger, sondern auch Verfassungsverletzungen, die mit dem Wegfall des Vorbehaltes drohen, vermieden werden.

Das Gerichtsstandsgesetz beseitigt die grosse Rechtszersplitterung auf dem Gebiet des Zuständigkeitsrechts. Die Rechtssuchenden werden die Frage, an welchem Ort in einer Zivilsache zu klagen ist, künftig in einem einzigen Erlass – dem Gerichtsstandsgesetz – beantwortet finden. Heute sind die Zuständigkeitsvorschriften im ganzen materiellen Bundesrecht sowie in den kantonalen Prozessordnungen verstreut, was das Auffinden des richtigen Forums erschwert. Inhaltlich ist der Entwurf einem konservativen Konzept verpflichtet: Grundsätzlich werden die Gerichtsstände des geltenden Rechts übernommen, soweit sich mit Blick auf die jüngere Entwicklung des schweizerischen Prozessrechts und des internationalen Rechts keine Neuerungen aufdrängen (wie z.B. im Konsumentenrecht).

Der Bundesrat legt Wert auf die Feststellung, dass mit der Regelung der örtlichen Zuständigkeit der Frage einer weiter gehenden Vereinheitlichung des Zivilprozessrechts keineswegs vorgegriffen wird. Mit dem Gerichtsstandsgesetz soll für unser landesinternes Recht lediglich nachgeholt werden, was für grenzüberschreitende Streitigkeiten längst verwirklicht ist: die Schaffung einer einheitlichen Zuständigkeitsordnung.

Verhandlungen

10.06.1999 NR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

05.10.1999 SR Abweichend.

07.12.1999 NR Abweichend.

08.03.2000 SR Abweichend.

22.03.2000 NR Zustimmung.

24.03.2000 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen (183:0).

24.03.2000 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen (42:0).

Im **Nationalrat** stimmten sämtliche Fraktionssprecher der Vorlage zu. In der Detailberatung wurde auf Antrag der Kommission die Streichung des Grundsatzes, wonach bei Klagen aus Verträgen auch der Richter am Erfüllungsort angerufen werden kann, gutgeheissen. Ebenfalls Zustimmung fand der Antrag, den Erfolgsort nicht als Gerichtsort zuzulassen, sondern neben dem Wohnsitz der beklagenden Partei oder dem Handlungsort den Wohnsitz der geschädigten Person aufzunehmen. Der **Ständerat** folgte im Prinzip den Beschlüssen des Nationalrates. Ein von Hans Hess (R, OW) gestellter Antrag zu Artikel 41, wonach sich die Gültigkeit einer Gerichtsstandsvereinbarung nach altem Recht bestimmt, wenn sie vor dem Inkrafttreten des angepassten Gesetzes getroffen worden ist, wurde vom Rat oppositionslos gutgeheissen.

Der **Nationalrat** beschloss bei Artikel 22 (Klagen aus Verträgen) nochmals kleine Änderungen am Konzept des Ständerates. Er präziserte im Absatz 1, dass nicht durch Einlassung auf den Gerichtsstand verzichtet werden kann. In Absatz 2 brachte er als Gegengewicht zum Ausdruck, dass Gerichtsstandsvereinbarungen auch nach Anhebung des Prozesses noch möglich sein sollen. Bei Artikel 41 stimmte der Rat gegen den Willen der Kommissionmehrheit mit 66 zu 47 Stimmen dem Beschluss des Ständerates zu.

Der **Ständerat** wählte bei Artikel 22 eine offenere Formulierung als der Nationalrat, indem er beschloss, dass nachträgliche Gerichtsstandsvereinbarungen bereits nach Entstehung der Streitigkeit und nicht erst nach Anhebung des Prozesses abgeschlossen werden können. Diese Vereinbarung darf allerdings nicht stillschweigend erfolgen, sondern bedarf einer ausdrücklichen Erklärung. Ein Beispiel solcher Streitigkeiten sind Konsumentenbeschwerden. Auch bei Artikel 27 (Klagen aus Verkehrsunfällen) hielt der Ständerat an seinem Beschluss fest, auf eine Verstreuerung der Prozesse zu verzichten und lehnte es ab, neben dem Gerichtsstand am Wohnsitz oder Sitz der beklagten Partei oder des Handlungsortes auch den Gerichtsstand am Wohnsitz oder Sitz der geschädigten Person einzuführen. Im Übrigen stimmte er den Beschlüssen des Nationalrates zu.

Der **Nationalrat** schloss sich in Bezug auf die beiden verbliebenen Differenzen dem Ständerat an.

99.027 Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte. Bundesgesetz

Botschaft vom 28. April 1999 zum Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (Anwaltsgesetz; BGFA) (BBl 1999 6013)

Ausgangslage

Anfang dieses Jahrhunderts gab es in der Schweiz kaum mehr als 200 Anwälte, 1998 waren es mehr als 6000 Anwältinnen und Anwälte. Deren Mobilität nimmt immer mehr zu und die Notwendigkeit einer Harmonisierung der Voraussetzungen für die Ausübung des Anwaltsberufs wird immer mehr spürbar. Nach Artikel 33 Absatz 2 BV (Art. 95 Abs. 2 nBV) hat der Bund dafür zu sorgen, dass die in einem Kanton erlangten Fähigkeitsausweise in der ganzen Schweiz gültig sind. Der vorliegende Gesetzesentwurf hat deshalb zum Ziel, die Modalitäten der Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte in der Schweiz festzulegen. Der Entwurf umfasst zwei Hauptteile: Einerseits verwirklicht er die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte mit Hilfe von kantonalen Registern; andererseits vereinheitlicht er als Folge dieser Freizügigkeit gewisse Aspekte der Ausübung des Anwaltsberufs, insbesondere im Bereich der Berufsregeln und der Disziplinaraufsicht.

Der Gesetzesentwurf verwirklicht die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte, indem er die Einrichtung kantonalen Anwaltsregister vorschreibt, welche das heutige Kontrollsystem mit kantonalen Berufsausübungsbewilligungen ersetzen sollen. Die Anwältinnen und Anwälte, die Parteien vor Gerichtsbehörden vertreten wollen, haben sich im Anwaltsregister desjenigen Kantons, in welchem sie über eine Geschäftsadresse verfügen, eintragen zu lassen. Für den Registereintrag haben sie ein Anwaltspatent vorzuweisen, das auf Grund bestimmter fachlicher Voraussetzungen erteilt wurde (Lizenziat, einjähriges Praktikum, das mit einem Examen abgeschlossen worden ist). Zudem müssen sie gewisse persönliche Voraussetzungen erfüllen. Einmal im Register ihres Kantons eingetragen, können diese Anwältinnen und Anwälte ihren Beruf in der ganzen Schweiz ohne weitere Bewilligung ausüben. Der Gesetzesentwurf enthält Bestimmungen über die Führung und ständige Aktualisierung der kantonalen Anwaltsregister sowie über die Zusammenarbeit unter den Aufsichtsbehörden.

Der Gesetzesentwurf regelt zudem die wesentlichen Grundsätze für die Ausübung des Anwaltsberufs. Es handelt sich um eine Vereinheitlichung auf Bundesebene der heute bereits in den kantonalen Gesetzgebungen enthaltenen Berufsregeln. Die Vereinheitlichung der Disziplinar massnahmen stellt eine weitere Begleitmassnahme zur Freizügigkeit dar.

Schliesslich regelt der Gesetzesentwurf gestützt auf das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft (EG) sowie ihren Mitgliedstaaten über die Freizügigkeit die grundlegenden Modalitäten für die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte, die Angehörige von Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) sind.

Verhandlungen

01.09.1999 NR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

20.12.1999 SR Abweichend.

07.03.2000 NR Abweichend.

16.03.2000 SR Rückweisung an die Kommission.

05.06.2000 SR Abweichend.

14.06.2000 NR Abweichend.

20.06.2000 SR Zustimmung.

23.06.2000 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (103:60)

23.06.2000 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (31:5)

Der **Nationalrat** beschloss einstimmig Eintreten auf die Vorlage. Der umstrittenste Punkt der Vorlage war die Unabhängigkeit der Anwälte. Hier folgte der Rat dem Antrag von Peter Baumberger (C, ZH), welche zum Schutz der Klienten die strengsten Anforderungen an die Unabhängigkeit der Advokaten stellte. Demnach können angestellte Anwälte (etwa bei Versicherungen) nicht ins Anwaltsregister aufgenommen werden und mithin auch nicht Klienten ihres Arbeitgebers vor Gericht vertreten. Dies ist ein grosser Erfolg für die freiberuflichen Anwälte. Unterlegen sind sowohl die Mehrheit der Rechtskommission, die angestellte Anwälte von nicht gewinnorientierten Organisationen ins Register aufgenommen hätte, als auch ein Antrag von Lili Nabholz (R, ZH), der angestellten Anwälten die Unabhängigkeit und das Berufsgeheimnis im Arbeitsvertrag zusichern wollte.

Wichtigster Streitpunkt im **Ständerat** bildete die Frage, wie die Unabhängigkeit von angestellten Anwälten umschrieben werden soll. Anhänger einer mehr liberalen Lösung wollten festschreiben, dass Anwälte Interessenkonflikte zu vermeiden hätten. Es gehe nicht an, ein Monopol zugunsten

registrierter und freiberuflicher Anwälte zu installieren, da es nicht der vom Gesetz angestrebten Liberalisierung entspreche. Die Ratsmehrheit machte jedoch geltend, angestellte Anwälte seien im Verhältnis zu ihren Arbeitgebern weisungsgebunden und deshalb nicht als unabhängig im Sinne des Gesetzes zu betrachten. Sie sollten daher nicht Parteien vor Gericht vertreten dürfen. Diese restriktive Formulierung, wie sie von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagen wurde, obsiegte mit 32:11 Stimmen, nachdem zuvor Bundesrätin Ruth Metzler ebenfalls auf die Linie der Kommissionsmehrheit eingeschwenkt war. Danach gelten Anwältinnen und Anwälte nur dann als unabhängig, wenn keine Bindungen bestehen, die sie bei der Berufsausübung irgendwelchem Einfluss von Dritten, die nicht in einem kantonalen Register eingetragen sind, aussetzen. Einem Antrag Schiesser (R, GL) folgend, erklärte sich der Ständerat damit einverstanden, Anwälte von nicht gewinnorientierten Organisationen für die Rechtsvertretung zuzulassen (30 zu 2 Stimmen). In der Gesamtabstimmung passierte die Vorlage mit 36 zu 3 Stimmen.

In einer zweiten Lesung stand im **Nationalrat** erneut die komplexe Frage der Unabhängigkeit der Anwältinnen und Anwälte im Zentrum. Der Rat beschloss, dass angestellte Anwälte Angestellte von Personen sein müssen, die ihrerseits in einem kantonalen Register eingetragen sind. Die Formulierung des Ständerates, wonach Anwälte von „nicht gewinnorientierten Organisationen“ zugelassen sein sollen, wurde gemäss Antrag der Mehrheit, der diese Variante zu weit ging, abgeändert in „anerkannt gemeinnützige Organisationen“. Die Ratsmehrheit betonte, dass bei der Vertretung vor Miet- und Arbeitsgerichten das Anwaltsmonopol ohnehin nicht gelte. Ebenfalls nichts wissen wollte der Rat vom Beschluss des Ständerates, wonach die rechtliche Organisation der Kanzleien frei gewählt werden kann. Der Rat hielt ferner gegen den Willen von Bundesrätin Ruth Metzler an dem von ihm eingefügten absoluten Berufsgeheimnis fest (Artikel 11bis).

Der **Ständerat** beschloss angesichts der noch immer offenen Fragen auf Antrag von Anton Cottier (C, FR), das Geschäft an die Kommission zurückzuweisen. In der Debatte vom 5. Juni 2000 schuf er dann nochmals drei Differenzen. Bei Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe d hielt der Rat an der Streichung der Bestimmung fest, wonach die die Anwältinnen und Anwälte für den Registereintrag die Voraussetzung erfüllen müssen, dass sie in den vergangenen zehn Jahren keinen Konkurs gemacht haben. In der Frage der Unabhängigkeit der Anwältinnen und Anwälte folgte der Rat mit dem Stichentscheid des Präsidenten dem Nationalrat, ebenso bei der Formulierung, dass sich Anwältinnen und Anwälte, die „bei anerkannten gemeinnützigen Organisationen angestellt sind“, ins Register eintragen lassen können. Bei den Bestimmungen über das Berufsgeheimnis (Art. 11 Bst. c) hielt der Rat an seiner Auffassung fest (kein absolutes Zeugnisverweigerungsrecht).

Der **Nationalrat** folgte der kleinen Kammer bei Artikel 7, hielt aber mit 102 zu 13 Stimmen an seiner Auffassung vom Anwaltsgeheimnis fest.

Der **Ständerat** schloss sich dieser Entscheidung an.

In der Schlussabstimmung lehnten die Sozialdemokraten, die Grünen und einzelne Freisinnige das Gesetz ab, und zwar wegen den beschlossenen Einschränkungen beim Registereintrag für angestellte Anwältinnen und Anwälte.

99.034 OR. Revision des Zweiunddreissigsten Titels

Botschaft vom 31. März 1999 zur Revision des Zweiunddreissigsten Titels des Obligationenrechts (Die kaufmännische Buchführung) (BBl 1999 5149)

Ausgangslage

Der Zweiunddreissigste Titel des Obligationenrechts (OR) enthält die Bestimmungen über die kaufmännische Buchführung und legt insbesondere die Voraussetzungen fest, die erfüllt werden müssen, wenn Geschäftsbücher, Korrespondenz und Belege auf Bild- oder Datenträgern aufbewahrt werden. Die diesbezügliche Regelung (Art. 962 und 963 OR), die seit dem 1. Juli 1976 in Kraft ist, unterscheidet insbesondere zwischen „Bildträgern“ und „Datenträgern“.

Hauptziel der Revision ist der Verzicht auf diese rechtliche Unterscheidung. Gleichzeitig wird die elektronische Führung der Bücher ausdrücklich anerkannt und gleich geregelt wie deren Aufbewahrung. So sollen inskünftig die Bücher elektronisch oder in vergleichbarer Weise geführt und aufbewahrt werden dürfen, sofern die Grundsätze der Ordnungsmässigkeit von Buchführung und Aufbewahrung eingehalten werden.

Mit der rechtlichen Anerkennung der neuen Technologien werden die rechtlichen Rahmenbedingungen verbessert. Dies wird der schweizerischen Wirtschaft und insbesondere ihren Chancen

im internationalen Verhältnis dienen, was in Zeiten wachsenden grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehrs und verschärfter internationaler Konkurrenz von besonderer Bedeutung ist.

Verhandlungen

07.10.1999 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.

08.12.1999 SR Zustimmung.

22.12.1999 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (175:0)

22.12.1999 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (41:0)

Die beiden Kammern stimmten der Vorlage ohne Diskussion zu.

99.067 Bearbeitung von Personendaten. Gesetzliche Grundlagen

Botschaft vom 25. August 1999 über die Schaffung und die Anpassung gesetzlicher Grundlagen für die Bearbeitung von Personendaten (BBI 1999 9005)

Ausgangslage

Das Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG; SR 235.1) verlangt, dass jegliche Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten oder von Persönlichkeitsprofilen durch Bundesstellen ausdrücklich in einem formellen Gesetz festgelegt ist. Dasselbe gilt für den Fall, in dem Daten über ein Abrufverfahren zugänglich gemacht werden. Dieses Erfordernis muss erfüllt sein, sobald Daten tatsächlich bearbeitet werden. Allerdings sehen die Übergangsbestimmungen nach Artikel 38 Absatz 3 DSG vor, dass bestehende Datensammlungen mit besonders schützenswerten Personendaten oder mit Persönlichkeitsprofilen noch während fünf Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes, das heisst bis zum 1. Juli 1998, benützt werden dürfen. Wegen grosser Verzögerungen bei der Anpassung der gesetzlichen Grundlagen wurde diese Frist mit dem Bundesbeschluss vom 26. Juni 1998 bis zum 31. Dezember 2000 verlängert.

Die Botschaft umfasst die Gesetzesänderungen, mit welchen die Rechtsgrundlagen für den Betrieb von Datensammlungen in der Bundesverwaltung den Erfordernissen des Datenschutzgesetzes angepasst werden. Nicht erfasst werden von der Botschaft jene Gesetzesänderungen, welche im Rahmen von bereits eingeleiteten spezialgesetzlichen Revisionsvorhaben vorgenommen werden können. Eine wichtige Ausnahme bildet weiter die Anpassung der gesetzlichen Grundlagen im Bereich des Sozialversicherungswesens; die entsprechende Botschaft ist in Vorbereitung, womit auch in dieser wichtigen Materie die Gesetzesanpassung bis Ende 2000 möglich wäre.

Verhandlungen

Vorlage 1

Bundesgesetz über die Schaffung und die Anpassung gesetzlicher Grundlagen für die Bearbeitung von Personendaten

21.12.1999 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.

07.03.2000 SR Zustimmung.

24.03.2000 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (179:0)

24.03.2000 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)

Vorlage 2

Bundesgesetz über die Bearbeitung von Personendaten im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten

21.12.1999 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.

07.03.2000 SR Zustimmung.

24.03.2000 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (184:0)

24.03.2000 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)

Die Vorlagen wurden von **beiden Räten** einstimmig angenommen.

99.464 Parlamentarische Initiative (RK-NR). Rehabilitierung der Flüchtlingsretter und der Kämpfer gegen Nationalsozialismus und Faschismus

Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates (RK-NR): 29.10.02 (BBI 2002 7781)
Stellungnahme des Bundesrates: 09.12.02 (BBI 2003 490)

Ausgangslage

Die Machtergreifung durch nationalsozialistische und faschistische Regime im Europa der Dreissiger Jahre gipfelte im Weltkrieg von 1939–1945 sowie den in diesem Zuge verübten Völkermorden des Dritten Reiches. Den Personen, welche damals gegen den Faschismus und den Nationalsozialismus gekämpft haben, wird heute innerhalb der internationalen Gemeinschaft in Ehren gedacht. Die Schweiz befindet sich diesbezüglich in einer besonderen Situation: Sie verfolgte in jener Zeit ihre – sogar noch verschärfte – Neutralitätspolitik und konnte so vom Krieg verschont bleiben. Auf Grund dieser Neutralitätspolitik wurden Personen in der Schweiz strafrechtlich verfolgt, weil sie sich an Aktionen und Kämpfen gegen den Nationalsozialismus und Faschismus beteiligt hatten.

Mit seiner parlamentarischen Initiative vom Dezember 1999 verlangt Nationalrat Paul Rechsteiner (S, SG), ein Gesetz auszuarbeiten, das sämtliche Strafurteile gegen Personen aufhebt, welche den Opfern des Nationalsozialismus und Faschismus zur Flucht verholfen haben. Im gleichen Zug seien auch die Urteile gegen jene Schweizer und Schweizerinnen aufzuheben, die in der französischen Résistance und im Spanischen Bürgerkrieg in den internationalen Brigaden gegen Nationalsozialismus und Faschismus gekämpft haben. Am 14. Dezember 2000 hat der Nationalrat dieser Initiative gemäss Antrag seiner Kommission für Rechtsfragen Folge gegeben.

Davon ausgehend arbeitete die Kommission einen Entwurf zu einem neuen Bundesgesetz aus, das die Personen rehabilitieren soll, die strafverurteilt wurden, weil sie vom Naziregime Verfolgten geholfen haben. Eine Kommissionsminderheit will die Rehabilitierung auch für diejenigen Personen, die strafverurteilt wurden, weil sie gegen den Nationalsozialismus oder den Faschismus gekämpft haben, indem sie entweder direkt an Kampfhandlungen teilnahmen (im spanischen Bürgerkrieg, in der französischen Résistance-Bewegung) oder sich an zivilen Aktionen beteiligten.

Das Gesetz sieht einen doppelten Mechanismus vor: Einerseits hebt es die Strafurteile generell abstrakt auf, andererseits soll eine „Rehabilitierungskommission“ auf Gesuch hin oder von Amtes wegen im Einzelfall feststellen, ob der generelle Aufhebungsbeschluss Anwendung findet. Feststellungsgesuche können innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes von den verurteilten Personen selbst, ihren Angehörigen oder von schweizerischen Organisationen, die sich dem Schutz der Menschenrechte widmen, eingereicht werden. Das Gesetz hält zudem fest, dass mit der Aufhebung eines Strafurteils keinerlei Anspruch auf Schadenersatz oder Genugtuung entsteht.

Der Bundesrat konnte sich – im Rahmen der ihm angesichts der kurzen Frist möglichen summarischen Stellungnahme – dem Bericht und Antrag der Kommission anschliessen.

Verhandlungen

14.12.2000	NR	Der Initiative wird Folge gegeben.
13.12.2002	NR	Beschluss gemäss Entwurf der Kommission.
13.06.2003	SR	Abweichend.
18.06.2003	NR	Zustimmung.
20.06.2003	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (166:0)
20.06.2003	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (38:1)

Im **Nationalrat** wurde die Vorlage von den Sozialdemokraten, den Grünen und der CVP unterstützt. Ein Minderheitsantrag von Catherine Ménétrey (G, VD) forderte, Urteile gegen Widerstandskämpfer ebenfalls aufzuheben. Dies hätte schätzungsweise 300 Résistance-Helfer und 420-Spanienkämpfer betroffen. Bundesrätin Ruth Metzler empfahl, den Minderheitsantrag abzulehnen, da diese Personen wegen eines Verstosses gegen den immer noch geltenden Artikel 94 des Militärstrafgesetzes verurteilt wurden. Der Bundesrat habe allerdings die Spanienkämpfer und die Kämpfer der Résistance politisch und moralisch bereits rehabilitiert. Der Antrag der Minderheit wurde mit 110 zu 58 abgelehnt. Der Nationalrat nahm die Vorlage mit 131 zu 27 an. Ablehnung kam hauptsächlich von Seiten der SVP-Fraktion.

Der **Ständerat** lehnte den nochmals eingebrachten Minderheitsantrag zur Rehabilitation der Widerstandskämpfer mit 22 zu 5 Stimmen ab. Franz Wicki (C, LU) sprach sich aus Kostengründen

gegen eine neu einzuberufende dreiköpfige Rehabilitationskommission aus und empfahl, die bestehende neunköpfige Begnadigungskommission mit der Rehabilitierung zu beauftragen. Dieser Antrag wurde mit 18 zu 9 Stimmen angenommen. Der Ständerat beschloss neben kleineren Änderungen explizit nur schweizerisch beherrschte Organisationen als Gesuchsteller zu akzeptieren. Der Ständerat nahm den überarbeiteten Entwurf einstimmig an. Der **Nationalrat** schloss sich dem Ständerat an.

99.467 Parlamentarische Initiative (Marty Dick). Die Tiere in der schweizerischen Rechtsordnung

Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates (RK-SR): 25.01.2002 (BBI 2002 4164)
Stellungnahme des Bundesrates: 27.02.2002 (BBI 2002 5806)

Ausgangslage

Ständerat Dick Marty reichte im Dezember 1999 eine Parlamentarische Initiative mit dem Titel „Die Tiere in der schweizerischen Rechtsordnung“ in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs ein. Mit der Initiative soll das Landesrecht so geändert werden, dass Tiere durch die Gesetzgebung des Bundes nicht mehr als Sachen im Rechtssinn behandelt werden, sondern eine eigene Kategorie bilden. Damit soll der veränderten Beziehung der Bevölkerung zu Tieren Rechnung getragen werden und der rechtliche Status des Tieres verbessert werden. Es kann davon ausgegangen werden, dass ein Grossteil der Bevölkerung die aus dem römischen Recht stammende Auffassung, wonach das Tier als Sache gilt, nicht mehr teilt. So stösst zum Beispiel die geltende Regelung, nach der das Verletzen eines Tieres einer Sachbeschädigung gleichgesetzt wird, auf immer weniger Verständnis. Die veränderte Haltung gegenüber dem Tier findet Ausdruck im neuen Artikel 641a des Zivilgesetzbuches (ZGB), der vorsieht, dass Tiere nurmehr als Sachen behandelt werden können, wenn keine gegenteilige Regelung besteht.

Die Parlamentarische Initiative verlangt eine Reihe von Änderungen des Zivilgesetzbuches im Bereich des Erbrechts (Art. 482 ZGB), bei Fund (Art. 720a ZGB), im Zusammenhang mit Erwerb von Eigentum an einem Tier und dessen Besitz (Art. 722, 728 und 934 ZGB) sowie mit der richterlichen Zusprechung von Eigentum oder Besitz von Tieren (Art. 651a ZGB). Daneben sollen zwei Bestimmungen des Obligationenrechts geändert werden: Die Heilungskosten für ein verletztes Tier sollen als Schaden geltend gemacht werden können (Art. 42 OR) und dem gefühlsmässigen Wert des Tieres soll bei der Festlegung des Schadens Rechnung getragen werden (Art. 43 OR). Zudem soll die Liste der Legaldefinitionen im Strafgesetzbuch dahingehend geändert werden, dass die rechtliche Unterscheidung zwischen Tier und Sache sichtbar wird (Art. 110 StGB). Schliesslich sollen Tiere in bestimmten Fällen unpfändbar sein (Art. 92 SchKG).

Der Bundesrat stimmte in seiner Stellungnahme dem Entwurf zu.

Verwandtes Geschäft: 01.028 „Für eine bessere Rechtsstellung der Tiere (Tier-Initiative)“ und „Tiere sind keine Sachen!“. Volksinitiativen

Verhandlungen

20.09.2000	SR	Der Initiative wird Folge gegeben.
06.03.2002	SR	Beschluss abweichend vom Entwurf der Kommission.
18.09.2002	NR	Zustimmung.
04.10.2002	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen (43:0).
04.10.2002	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen (154:13)

Mit 30 gegen 3 Stimmen beschloss der **Ständerat**, der Parlamentarischen Initiative Marty Dick Folge zu geben. In der Frühjahrssession 2002 erläuterte Dick Marty (R, TI) in der kleinen Kammer, weshalb heute eine Abkehr vom römischen Recht, das Tiere einfach als Sachen behandelt, notwendig sei. Man müsse zur Kenntnis nehmen, dass die Beziehung zwischen einem Menschen und einem Haustier weit über die Beziehung hinausgehe, die ein Mensch zu einem leblosen Gegenstand haben könne. Im Gegensatz zu den beiden Volksinitiativen „Für eine bessere Rechtsstellung der Tiere (Tier-Initiative)“ und „Tiere sind keine Sachen!“ (01.028), sollen die entsprechenden Normen nicht in der Verfassung, sondern auf Gesetzesstufe verankert werden. Der Ständerat stimmte der (sehr leicht

veränderten) Initiative Marty, die auch von Bundesrätin Ruth Metzler unterstützt wurde, einstimmig (27 Ja-Stimmen) zu. Gleichzeitig wurden die beiden Volksinitiativen einstimmig (26 Stimmen) abgelehnt. Im **Nationalrat** wiesen die Berichterstatter Ulrich Siegrist (V, AG) und Hubert Lauper (C, FR) darauf hin, dass Tiere zwar rechtlich einen anderen Status haben müssen als die anderen dem Sachenrecht unterstellten Gegenstände; sie können aber nicht gleiche Rechtssubjekte werden wie Menschen. Gleichzeitig würde eine Verankerung des Grundsatzes, wonach Tiere keine Sachen im Rechtssinn sind, in der Verfassung einem Aspekt des Sachenrechts im Verhältnis zu den anderen Aspekten dieses Gebietes ein unverhältnismässiges Gewicht verleihen. Grösstenteils überzeugt von der vorgeschlagenen Lösung folgte die grosse Kammer dem Entscheid des Ständerates mit 96 gegen 11 Stimmen ohne Änderungen. Sie hat ebenfalls die beiden Volksinitiativen (01.028) verworfen; die Initiative „Für eine bessere Rechtsstellung der Tiere (Tier-Initiative)“ mit 112 gegen 1 Stimme, die Initiative „Tiere sind keine Sachen!“ mit 107 gegen 3 Stimmen. Die Initiativen wurden in der Folge von den Initianten zurückgezogen.

00.018 Haager Musterschutz-Abkommen und Schutz von Design. Bundesgesetz

Botschaft vom 16. Februar 2000 zu einem Bundesbeschluss zur Genfer Akte des Haager Musterschutz-Abkommens und einem Bundesgesetz über den Schutz von Design (BBl 2000 2729)

Ausgangslage

Das geltende Muster- und Modellgesetz (MMG; SR 232.12) datiert vom 30. März 1900 und wurde in den hundert Jahren seines Bestehens nur unwesentlich revidiert. Die Schweiz ist Mitglied verschiedener internationaler Abkommen auf dem Gebiet des Immaterialgüterrechts, insbesondere im Bereich des Muster- und Modellrechts. Obwohl deren Überarbeitung jeweils zu vereinzelt Anpassungen des schweizerischen Muster- und Modellrechts führte, genügt dieses den Anforderungen einer modernen Wirtschaft nicht mehr vollauf. Ziel der Totalrevision ist es, einen zeitgemässen Designschutz zu ermöglichen, der den veränderten wirtschaftlichen Gegebenheiten Rechnung trägt und die über Jahre von Lehre und Rechtsprechung entwickelten Grundsätze auf Gesetzesstufe verankert. Gleichzeitig sollen die unumstrittenen Vorteile des geltenden Gesetzes – beispielsweise das einfache und rasche Eintragungsverfahren – beibehalten werden. Der Gesetzesentwurf (E/DesG) erfüllt ferner eine Reihe von Wünschen, die von Seiten der interessierten Kreise eingebracht wurden. Um eine einheitliche immaterialgüterrechtliche Gesetzgebung in der Schweiz sicherzustellen, wird entsprechend auf Übereinstimmung mit dem Bundesgesetz vom 25. Juni 1954 über die Erfindungspatente (PatG; SR 232.14), dem Bundesgesetz vom 28. August 1992 über den Schutz von Marken und Herkunftsangaben (MSchG; SR 232.11) sowie dem Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992 über das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (URG; SR 231.1) geachtet. Da sich der Schutz von Design nicht auf eine rein nationale Sichtweise beschränken kann, werden zudem die wichtigsten internationalen Entwicklungen im Designrecht berücksichtigt. Der Entwurf eines Designgesetzes weist gegenüber dem geltenden MMG eine völlig neue Struktur auf. Ausserdem werden die herkömmlichen Begriffe „Muster“ und „Modell“ durch den zeitgemässeren Begriff „Design“ ersetzt. Ferner wird – entsprechend der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichts – neu neben dem bereits bestehenden Erfordernis der Neuheit, die Schutzvoraussetzung der Eigenart ins Gesetz aufgenommen. Neu wird im E/DesG der Schutzbereich eines Designrechts ausdrücklich geregelt: Der Schutz wird sich nicht mehr nur auf sklavische Nachahmungen erstrecken. Die maximale Schutzdauer eines Designs wird von 15 auf 25 Jahre erhöht. In Anlehnung an die Regelung im Patent- und Markenrecht wird ein Weiter- und Mitbenützungsrecht eingeführt. Die Gebühr für die erste Schutzperiode wird innert der vom Eidgenössischen Institut für Geistiges Eigentum (Institut) gesetzten Frist zu bezahlen sein. Neu werden unter Vorbehalt des Aufschiebs der Veröffentlichung sämtliche eingetragenen Designs bildlich veröffentlicht. Anstelle der versiegelten Hinterlegung sieht der Entwurf die Möglichkeit vor, einen Aufschieb der Veröffentlichung von bis zu 30 Monaten vom Hinterlegungs- oder Prioritätsdatum an zu beantragen. Die Wiederherstellung wird durch den Rechtsbehelf der Weiterbehandlung bei Fristversäumnis ersetzt. Einen weiteren wesentlichen Revisionspunkt bildet die Regelung betreffend die Klagelegitimation des Lizenznehmers.

Die Bestimmungen über den Rechtsschutz werden in dem Sinn revidiert, als eine Aufteilung in einen zivil- und einen strafrechtlichen Teil vorgenommen wird. Die Bestimmungen über die Hilfeleistungen der Zollverwaltung stimmen im Wesentlichen mit dem geltenden Recht überein. Eine grundlegende

Überarbeitung erübrigt sich, da diese Bestimmungen durch Ziffer IV der Änderung vom 16. Dezember 1994 (AS 1995 1787; BBI 1994 IV 950) infolge des Inkrafttretens des TRIPS-Abkommens (SR 0.632.20) aufgenommen worden sind und dem neusten Stand der internationalen Rechtsentwicklung entsprechen.

Gleichzeitig mit dem Gesetzesentwurf beantragt der Bundesrat dem Parlament, die Genfer Akte vom 2. Juli 1999 des Haager Abkommens über die internationale Eintragung gewerblicher Muster und Modelle (Haager Musterschutz-Abkommen), von der Schweiz am 6. Juli 1999 unterzeichnet, zu genehmigen und den Bundesrat zu ermächtigen, dieses Abkommen zu ratifizieren. Dieser Beschluss untersteht nicht dem Staatsvertragsreferendum.

Verhandlungen

Vorlage 1

Bundesgesetz über den Schutz von Design (Designgesetz, DesG)

14.03.2001 NR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

11.06.2001 SR Abweichend.

20.09.2001 NR Zustimmung.

05.10.2001 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (186:0)

05.10.2001 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)

Vorlage 2

Bundesbeschluss über die Genfer Akte vom 22. Juli 1999 des Haager Abkommens über die internationale Eintragung gewerblicher Muster und Modelle

14.03.2001 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.

11.06.2001 SR Zustimmung.

Am Bundesgesetz über den Schutz von Design (Vorlage A) nahmen der **Nationalrat** und vor allem auch der **Ständerat** einige Präzisierungen vor. Beide Kammern stimmten dem Designgesetz und dem Bundesbeschluss einstimmig zu.

00.055 Ausweise für Schweizer Staatsangehörige. Bundesgesetz

Botschaft vom 19. Juni 2000 zum Bundesgesetz über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige (BBI 2000 4751)

Ausgangslage

Das Bundesgesetz über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige basiert auf Artikel 38 Absatz 1 der Bundesverfassung. Es regelt die Ausstellung der Pässe und Identitätskarten/IDK. Weiter soll es Missbräuche von diesen Ausweisen verhindern oder zumindest stark erschweren. Es löst die Verordnung vom 17. Juli 1959 über den Schweizerpass und die Verordnung vom 18. Mai 1994 über die Schweizerische Identitätskarte (IDK-Verordnung) ab. Diese Ablösung ist notwendig, da die IDK-Verordnung den Anforderungen des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG) nicht gerecht wird und die Passverordnung keinerlei Regelung über den Umgang mit Daten enthält und somit die Einführung einer zentralen Datenbank des Bundes für Ausweise (Pässe und IDK) nicht erlauben würde.

Das vorliegende Ausweisgesetz bildet künftig die Rechtsgrundlage für die Führung des Informationssystems Ausweisschriften (ISA). Es erlaubt auch die Einführung eines einheitlichen Ausstellungsverfahrens für Pässe und IDK, womit ein zeitgemässes Ausweissystem geschaffen werden kann. Dazu gehört die Einführung eines modernen und möglichst fälschungssicheren Passes auf den 1. Januar 2003. Dieser hat den Standards der International Civil Aviation Organization zu entsprechen. Dazu gehört die Maschinenlesbarkeit. Diese wird von den USA künftig als Bedingung für die visafreie Einreise von Schweizer Staatsangehörigen verlangt. Gegenüber den bestehenden Rechtsgrundlagen führt das Ausweisgesetz diverse Neuerungen ein. So werden für die ordentlichen Ausweise einheitliche Gebühren geschaffen. Weiter erhält jede Person einen eigenen Pass, der Kindereintrag im Pass eines Elternteils wird abgeschafft. Die Ausweise werden für eine einheitliche Gültigkeitsdauer ausgestellt, Verlängerungen sind nicht mehr möglich. Weiter sollen die Aufgaben zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden neu verteilt werden. Die Einführung des ISA soll die heute möglichen Mehrfachausstellungen von Pässen auf die gleiche Person vermeiden. Rasch und einfach

durchführbare Kontrollen sollen Missbräuche der Ausweise effizient verhindern helfen, da die Kontrollorgane Zugriff auf die Daten erhalten.

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wurde die Ersetzung der Pass- und der IDK-Verordnung durch eine einheitliche formalgesetzliche Grundlage in der Form eines Grundsatzgesetzes begrüsst. Zustimmung erhielt auch die Schaffung eines modernen, viel fälschungssichereren und den internationalen Standards entsprechenden Schweizer Passes sowie die Einrichtung einer neuen Ausweisdatenbank. Kritisiert wurde teilweise der Datenbearbeitungszweck zur Verhinderung von Missbräuchen sowie das vorgeschlagene neue, einheitliche Ausstellungsverfahren für Pass und Identitätskarte.

Verhandlungen

28.11.2000 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.

14.03.2001 NR Abweichend

11.06.2001 SR Abweichend.

18.06.2001 NR Zustimmung.

22.06.2001 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)

22.06.2001 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (192:0)

Der **Ständerat** stimmte dem Entwurf einstimmig zu, währendem der **Nationalrat** in Artikel 5 eine kleine Differenz schuf. Nach dem Beschluss des Nationalrates sollen nicht nur ausschliesslich die Wohnsitzgemeinden Anlaufstellen für Personen sein, die einen Ausweis erhalten wollen, sondern auch Stellen, die vom Kanton bezeichnet werden können.

Der **Ständerat** präziserte diesen Beschluss. Die von ihm gewählte Formulierung stellt das Primat der Wohnsitzgemeinde als Anlaufstelle nicht in Frage, erlaubt den Kantonen aber die vom Nationalrat gewünschte Erweiterung auf zusätzliche Amtsstellen. Der **Nationalrat** stimmte dieser Lösung zu.

00.057 Bundesgesetz über das Reisendengewerbe

Botschaft vom 28. Juni 2000 zu einem Bundesgesetz über das Reisendengewerbe (BBl 2000 4186)

Ausgangslage

Der Bundesrat schlägt vor, das bisher kantonale geregelte Wandergewerberecht zu vereinheitlichen, die bestehende Rechtszersplitterung in diesem Bereich zu beseitigen und die teilweise hohen Abgaben zu eliminieren. Der Gesetzesentwurf strebt dieses Ziel für sämtliche Formen des Wandergewerbes an. Damit wird für die Wandergewerbetreibenden eine für die ganze Schweiz geltende Freizügigkeit in der Berufsausübung realisiert. Das Bundesgesetz aus dem Jahre 1930 über die Handelsreisenden wird aufgehoben. Alle Berufe, die im Umherziehen ausgeübt werden, sind erfasst. Das betrifft die Kleinreisenden genau so wie die Markthändler, die Wanderlagerbetreiber, die Schausteller, die Zirkusse, die fliegenden Händler, die Hausierer, die Wanderhandwerker usw.

Wie im benachbarten Ausland bleibt die Ausübung des Reisendengewerbes bewilligungspflichtig. Im Vordergrund stehen sicherheits- und gewerbepolizeiliche Überlegungen. Der Entwurf enthält aber auch verschiedene Erleichterungen. Der Verkauf auf Märkten, an Messen und an Ausstellungen ist bewilligungsfrei; die Regeln des lokalen Gemeinwesens über den gesteigerten Gemeingebrauch von öffentlichem Grund sind jedoch zu beachten. Weiter können die kantonalen Bewilligungsbehörden Unternehmen zur Ausweiskartenabgabe an ihre Mitarbeitenden ermächtigen, sofern die Unternehmen Gewähr dafür bieten, dass ihre Mitarbeitenden die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen. In beschränktem Mass können auch Branchenverbände in den Genuss einer Pauschalbewilligung kommen. Die Bewilligungspflicht für das Schausteller- und Zirkusgewerbe knüpft am Gefahrenpotential der betriebenen Anlagen an. Die Bewilligung wird erteilt, wenn die Sicherheit der Anlagen gewährleistet und eine ausreichende Haftpflichtversicherung nachgewiesen werden. Die Gesetzesvorlage ist kompatibel mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz.

Ausländische Reisendengewerbetreibende mit Wohnsitz oder Domizil im Ausland erhalten die gewerbepolizeiliche Bewilligung unter den gleichen Bedingungen wie in der Schweiz ansässige Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller. Der freie Waren- und Dienstleistungsverkehr ist damit gewährleistet. Der freie Personenverkehr dagegen fällt unter die Vorbehalte des Ausländerrechts.

Verhandlungen

14.12.2000 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates

07.03.2001 NR Abweichend.

14.03.2001 SR Zustimmung.

23.03.2001 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)

23.03.2001 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (180:0)

Der **Ständerat** nahm kleine Änderungen vor. Uneinig war man sich vor allem, ob Bewilligungen ein Jahr (Antrag des Bundesrates) oder fünf Jahre (Antrag der Mehrheit der Kommission) gültig sein sollen. Schliesslich entschied sich der Ständerat für fünf Jahre, beim Schausteller- und Zirkusgewerbe aber für ein Jahr.

Der **Nationalrat** schloss sich diesem Entscheid der kleinen Kammer an, und fügte hinzu, dass die Erneuerung der Bewilligung nach einem vereinfachten Verfahren erfolgen soll.

Der **Ständerat** stimmte den Beschlüssen des Nationalrates zu.

01.014 ZGB. Änderung (Elektronische Führung der Personenstandsregister)

Botschaft vom 14. Februar 2001 über die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Elektronische Führung der Personenstandsregister) (BBI 2001 1639)

Ausgangslage

Die Beurkundung des Personenstandes in der Schweiz, die zurzeit in rund 1750 Zivilstandskreisen nach konventionellen Methoden erfolgt, soll vom Bund im Auftrag der Kantone informatisiert werden. Geplant ist eine gemeinsame Datenbank mit Anschluss aller Zivilstandsbehörden. Betroffen sind die Ereignisregister (Geburts-, Ehe-, Kindesamerkennungs- und Todesregister) sowie das Familienregister, das durch ein personenbezogenes Standesregister abgelöst wird. Die Funktionen der bisherigen Register bleiben grundsätzlich erhalten. Nach dem heutigen Stand der Abklärungen ergeben sich jährliche Vollkosten von rund 2 Millionen Franken. Diese sind von den wie bisher für den Vollzug zuständigen Kantonen zu tragen, welche indessen längerfristig mit Einsparungen in der Grössenordnung von 10 Millionen Franken pro Jahr rechnen können.

Dieses umfassende Informatikprojekt mit dem Namen „Infostar“ erfordert eine formelle Gesetzesgrundlage im Zivilgesetzbuch. Der Bund ist für den Betrieb der zentralen Datenbank zuständig. Die Kantone, welche die Kosten zu tragen haben, sind vor dem Erlass wichtiger Ausführungsbestimmungen anzuhören und sollen den Betrieb und die Weiterentwicklung des Informatiksystems mitgestalten können. Zudem werden im Zivilgesetzbuch die Grundsätze des Datenschutzes und die Bekanntgabe der Daten, namentlich die Zugriffe im Abrufverfahren, geregelt. Nach der aktuellen Planung soll das Informatikprojekt „Infostar“ im Verlaufe des Jahres 2003 im Vollbetrieb stehen.

Verhandlungen

12.06.2001 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

20.09.2001 NR Zustimmung.

05.10.2001 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (40:0)

05.10.2001 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (185:0)

Der **Ständerat** nahm kleine Korrekturen bei der Kostenverteilung vor.

01.028 „Für eine bessere Rechtsstellung der Tiere (Tier-Initiative)“ und „Tiere sind keine Sachen!“. Volksinitiativen

Botschaft vom 25. April 2001 zu den Volksinitiativen „für eine bessere Rechtsstellung der Tiere (Tier-Initiative)“ und „Tiere sind keine Sachen!“ (BBI 2001 2521)

Ausgangslage

Ende 1999 beschloss der Nationalrat, auf eine Gesetzesrevision nicht einzutreten, welche darauf abzielte, Tiere dem Grundsatz nach künftig nicht mehr als Sachen im Rechtssinn zu behandeln. Die

Gesetzesrevision basierte auf zwei Parlamentarischen Initiativen: 92.437, «Tier keine Sache» (Loeb) und 93.459, «Wirbeltiere. Gesetzliche Bestimmungen» (Sandoz). In der Folge sind zwei Volksinitiativen zu Stande gekommen, welche das vom Nationalrat abgelehnte Anliegen auf Verfassungsebene aufgreifen: Am 17. August 2000 wurde die Volksinitiative «für eine bessere Rechtsstellung der Tiere (Tier-Initiative)», am 16. November 2000 die Volksinitiative «Tiere sind keine Sachen!» eingereicht. Mit dem gleichen Ziel befasst sich ausserdem die Parlamentarische Initiative 99.467 «Die Tiere in der schweizerischen Rechtsordnung» (Marty Dick), welcher der Ständerat Folge gegeben hat und die derzeit in der ständerätlichen Kommission für Rechtsfragen in Behandlung steht. Beide Volksinitiativen legen auf der Ebene der Verfassung fest, dass Tiere keine Sachen im Rechtssinn sind, und beauftragen den Gesetzgeber, die notwendigen Anpassungen vorzunehmen. Die Volksinitiative «Tiere sind keine Sachen!» beauftragt den Gesetzgeber überdies, dafür zu sorgen, dass geeignete Anwälte von Amtes wegen die Interessen der Tiere wahrnehmen. Die Initiativen verfolgen damit im Wesentlichen zwei Anliegen:

- mit der Umgestaltung derjenigen Gesetzesbestimmungen, welche auf der Unterstellung der Tiere unter den Begriff der Sache im Sinne des Zivilrechts beruhen, soll der Eigenart der Tiere als Lebewesen besser Rechnung getragen werden;
- bei der Anwendung von Schutzbestimmungen sollen Tiere verfahrensrechtlich besser gestellt werden.

Der Bundesrat beantragt den Räten, die beiden Volksinitiativen zur Ablehnung zu empfehlen. Wohl hat sich der Bundesrat bereits klar dafür ausgesprochen, dass die rechtliche Stellung der Tiere derart neu zu fassen ist, dass sie durch die Gesetzgebung nicht mehr als Sache im Rechtssinn zu behandeln sind, sondern dass ihrer Eigenart als Lebewesen insbesondere im Bereich des Zivil- und Strafrechts vermehrt Rechnung getragen wird. Insofern unterstützt er das Grundanliegen beider Initiativen. Er ist aber auch der Auffassung, dass dieses Ziel nicht in punktueller Weise auf der Ebene der Verfassung zu verwirklichen ist, sondern stufengerecht auf der Ebene des Gesetzes umzusetzen ist. Dies gilt in besonderem Masse auch für allfällige Regelungen im Bereich des Verfahrensrechts. Sofern die Eidgenössischen Räte in der Folge der Behandlung der Parlamentarischen Initiative Marty den beiden Volksinitiativen einen indirekten Gegenentwurf auf der Ebene des Gesetzes gegenüberstellen, der dem Hauptanliegen der beiden Volksinitiativen Rechnung trägt, wird der Bundesrat ein solches Vorgehen unterstützen.

Verhandlungen

Vorlage 1

Bundesbeschluss zur Volksinitiative "für eine bessere Rechtsstellung der Tiere (Tier-Initiative)

- | | | |
|------------|----|---|
| 06.03.2002 | SR | Beschluss nach Entwurf des Bundesrates. |
| 18.09.2002 | NR | Zustimmung |
| 04.10.2002 | SR | Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen (44:0). |
| 04.10.2002 | NR | Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen (153:4). |

Vorlage 2

Bundesbeschluss zur Volksinitiative "Tiere sind keine Sachen!"

- | | | |
|------------|----|---|
| 06.03.2002 | SR | Beschluss nach Entwurf des Bundesrates. |
| 18.09.2002 | NR | Zustimmung. |
| 04.10.2002 | SR | Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen (45:0). |
| 04.10.2002 | NR | Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen (176:2). |

Für eine Zusammenfassung der Verhandlungen, siehe Geschäft 99.467 (Parlamentarische Initiative Marty Dick. Die Tiere in der schweizerischen Rechtsordnung)

Die beiden Initiativen wurden zurückgezogen.

01.044 Elektronische Signatur. Bundesgesetz

Botschaft vom 3. Juli 2001 zum Bundesgesetz über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur (ZertES) (BBI 2001 5679)

Ausgangslage

Am 1. Mai 2000 ist die Verordnung vom 12. April 2000 über Dienste der elektronischen Zertifizierung (Zertifizierungsdiensteverordnung, ZertDV; SR 784.103) in Kraft getreten. Bei ihrer Verabschiedung hat der Bundesrat eine baldige Vorlage in Aussicht gestellt, die für die Anerkennung der elektronischen (digitalen) Signatur insbesondere im Privatrechtsverkehr sorgt. Mit dem Bundesgesetz über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur, das an die Stelle der (als Versuchsverordnung konzipierten und zeitlich befristeten) Zertifizierungsdiensteverordnung tritt (Art. 21 Abs. 2 ZertDV), löst der Bundesrat sein Versprechen ein.

Das schweizerische Vertragsrecht ist vom Grundsatz der Vertragsfreiheit geprägt. Ihren Ausdruck findet diese unter anderem in der Formfreiheit (Art. 11 Abs. 1 OR). Verträge können so in der Regel auch mündlich oder auf elektronischem Weg, beispielsweise per E-Mail oder durch das Eingehen auf ein Online-Angebot auf Datennetzen wie dem Internet, geschlossen werden. Nur ausnahmsweise stellt das schweizerische Recht Formerfordernisse auf. Heute besteht keine Möglichkeit, solche Verträge elektronisch zu schliessen, da diese eigenhändig unterzeichnet werden müssen (Art. 14 Abs. 1 OR). Mit der Einfügung einer neuen Bestimmung ins Obligationenrecht wird dieser Rechtszustand überwunden (Art. 14 Abs. 2^{bis} E-OR). So können künftig alle Verträge, für die das Gesetz die Schriftform verlangt, auch elektronisch geschlossen werden. Dafür muss der Vertrag von der Person, die sich verpflichtet, mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen werden. Mit der vorgeschlagenen Gleichstellung der qualifizierten elektronischen Signatur mit der eigenhändigen Unterschrift kommt der Bundesrat den als Postulate überwiesenen Motionen Spoerry (94.3115), Rechtsverbindlichkeit elektronischer Unterschriften, Änderung von Artikel 14 OR (AB 1994 N 1883), und Leumann (99.3288), Digitale Unterschrift (AB 1999 S 819 f.), nach.

Das Bundesgesetz über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur entspricht inhaltlich im Wesentlichen der Zertifizierungsdiensteverordnung. Davon ausgenommen bleibt die Haftung. Die Zertifizierungsdiensteverordnung konnte keine vom Obligationenrecht abweichende Haftungsordnung vorsehen. Der Erlass eines Gesetzes macht dies nun möglich. Entsprechend sieht das Bundesgesetz über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur vor, dass der Inhaber eines Signaturschlüssels in gewissen Fällen für dessen Missbrauch haftet (Art. 59a E-OR). Gleichzeitig hat der Zertifizierungsdiensteanbieter für die vom Gesetz verlangte Qualität seiner Dienstleistung einzustehen (Art. 16). Damit schafft das Bundesgesetz über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur optimale Voraussetzungen für einen sicheren Rechtsgeschäftsverkehr auf elektronischer Grundlage.

Der vorliegende Entwurf beschränkt sich grundsätzlich auf die Verwendung der elektronischen Signatur im Privatrechtsverkehr. Der elektronische Behördenverkehr (E-Government) wird davon nur am Rande berührt, so wenn es um eine elektronische Kommunikation, beispielsweise mit dem Handelsregister (Art. 929a EOR), geht. Anderen Vorlagen bleibt es überlassen, die Frage zu beantworten, ob bzw. unter welchen Voraussetzungen beispielsweise Rechtsschriften elektronisch eingereicht oder Verfügungen elektronisch eröffnet werden können.

Verhandlungen

04.06.2003 NR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

22.09.2003 SR Abweichend.

Im **Nationalrat** stellte eine linksgrüne Minderheit den Antrag, das Geschäft an den Bundesrat zurück zu weisen mit dem Auftrag, die elektronische Unterschrift in das Gesetz über den elektronischen Geschäftsverkehr einzubeziehen sowie unter anderem die Haftungsfragen bei Missbrauch zu klären. Bundesrätin Ruth Metzler erwiderte, der Bundesrat hätte die Vorlage nicht mit Konsumentenschutzanliegen belasten wollen. Der Rückweisungsantrag der Minderheit wurde mit 51 gegen 99 Stimmen abgelehnt.

In der Detailberatung lehnte der Rat drei Minderheitsanträge von linker und grüner Seite ab. Ein erster Antrag verlangte die Anerkennungspflicht für die Anbieter von Zertifizierungsdiensten sowie tiefe Zugangskosten. Ein zweiter Antrag forderte mehr Transparenz bei der Einsicht ins Grundbuch. Ebenso abgelehnt wurde der dritte Antrag: Eine von Jost Gross (S, TG) angeführte Minderheit wollte keine Gleichstellung der elektronischen Signatur mit der eigenhändigen Unterschrift im Obligationenrecht, solange der Schutz der schwächeren Vertragspartei oder der Übereilungsschutz, insbesondere im Arbeitsvertragsrecht, im Mietrecht sowie im Konsumkredit- und im Leasingrecht fehlt. Paul Günter (S, BE) beantragte für die Inhaber einer elektronischen Signatur eine Beweislastermittlung im Falle eines Unterschriftenmissbrauchs. Diese Änderung lehnte der

Nationalrat mit 89 gegen 46 Stimmen ab. In der Gesamtabstimmung wurde die in der Detailberatung erweiterte Vorlage des Bundesrates mit 89 zu 50 Stimmen angenommen.

Der **Ständerat** hat die vom Nationalrat in Artikel 19a eingeführten Strafen gestrichen, da seiner Meinung nach die allgemeinen Bestimmungen des Strafgesetzbuches bei einem Verstoß gegen die im Gesetz vorgesehenen Verpflichtungen bei weitem ausreichen.

Betreffend die Änderungen im Zivilgesetzbuch gestaltete der Ständerat eine parlamentarische Initiative (01.439) von Toni Dettling (R, SZ) aus, der er im Juni 2002 Folge gegeben hatte. Die Initiative verlangte eine Aufhebung von Artikel 970a ZGB, der vorschreibt, dass der Erwerb von Eigentum zu veröffentlichen ist. Der Ständerat gestaltete die Initiative allerdings leicht um, indem er den Kantonen, die eine lange Tradition auf diesem Gebiet haben, ermöglicht, in ihrer Gesetzgebung weiterhin solche Veröffentlichungen vorzusehen.

Bei der Diskussion um Artikel 14 Abs. 2bis OR beantragte eine von Christiane Brunner (S, GE) vertretene Minderheit eine Bestimmung zum Schutz der schwächeren Vertragspartei oder gegen Übereilungen, insbesondere im Arbeitsvertrags-, Miet- und Leasingrecht. Der Rat lehnte diesen Antrag mit 32 zu 6 Stimmen ab. Ruth Metzler versicherte, dass der Bundesrat im kommenden Jahr eine Vorlage zu einer generellen Verbesserung des Konsumentenschutzes bei Vertragsabschlüssen unterbreiten werde.

Was die Änderungen des Artikels 59a OR betrifft, folgte der Ständerat dem Nationalrat, brachte allerdings eine kleine Änderung an. Er zog es vor, den Inhaber des Signaturschlüssels bei der Haftung von der absoluten Beweislast zu entbinden: Er muss lediglich glaubhaft darlegen können, dass er die erforderlichen Sicherheitsvorkehrungen getroffen hat. Dies lässt dem Richter einen grösseren Ermessensspielraum.

Der Ständerat hat das Gesetz über die elektronische Signatur in der Gesamtabstimmung mit 34 zu 5 Stimmen angenommen.

02.015 Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte. Bundesgesetz

Botschaft vom 30. Januar 2002 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (BBI 2002 2637)

Ausgangslage

Bereits während der sektoriellen Verhandlungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft (EG) hat der Bundesrat seiner Bereitschaft Ausdruck verliehen, nach abgeschlossenen Verhandlungen die ausgehandelten Ergebnisse im Sinne der Gleichbehandlung auch den EFTA-Staaten zukommen zu lassen. Diese Absicht wurde vom Bundesrat in seiner Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG bekräftigt.

Im Juni 1999 wurde von der EFTA entschieden, das Übereinkommen zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) zu revidieren, um so die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen den EFTA-Staaten intensivieren zu können.

Die sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG bildeten bei der Überarbeitung des EFTA-Übereinkommens den Referenzpunkt. Das Abkommen zur Änderung des EFTA-Übereinkommens wurde in Vaduz am 21. Juni 2001 unterzeichnet. Der Bundesrat unterbreitete dem Parlament am 12. September 2001 seine Botschaft zur Genehmigung der Änderung des EFTA-Übereinkommens. Gleichzeitig unterbreitete er Erlasse zur Umsetzung des Abkommens.

Das Parlament verabschiedete das Paket am 14. Dezember 2001.

Das Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (Anwaltsgesetz, BGFA), das vom Parlament am 23. Juni 2000 verabschiedet worden ist und zusammen mit den sektoriellen Verträgen zwischen der Schweiz und der EG im Frühjahr 2002 in Kraft treten soll, bedarf ebenfalls der Anpassung an das EFTA-Übereinkommen. Die Gleichbehandlung der Angehörigen der EFTA-Mitgliedstaaten und derjenigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) bedingt eine Erweiterung des persönlichen Geltungsbereichs des Anwaltsgesetzes. Anwältinnen und Anwälte, die Angehörige von EFTA-Mitgliedstaaten sind, sollen nach denselben Modalitäten ihren Beruf in der Schweiz ausüben können wie Anwältinnen und Anwälte, die Angehörige von Mitgliedstaaten der EU sind. Mit der vorliegenden Botschaft unterbreitet der Bundesrat dem Parlament diese Änderung des Anwaltsgesetzes.

Verhandlungen

18.03.2002	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
20.03.2002	NR	Zustimmung.
22.03.2002	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (41:0)
22.03.2002	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (183:0)

Beide Räte stimmten der Vorlage zu.

Bundesrechtspflege

99.440 Parlamentarische Initiative (GPK-NR / GPK-SR). Entlastung des 99.441 Bundesgerichtes. Teilrevision des Bundesrechtspflegegesetzes

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates und des Nationalrates (GPK-SR/NR):
04.09.99/08.09.99 (BBI 1999 9518)
Stellungnahme des Bundesrates: 04.10.99 (BBI 1999 9606)

Ausgangslage

Die Überlastung des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts hat sich in den letzten Jahren weiter verschärft und birgt die Gefahr in sich, dass das oberste Gericht in der Erfüllung seiner Aufgaben beeinträchtigt wird. Nach Ansicht der Geschäftsprüfungskommissionen und der Eidgenössischen Gerichte kann nicht bis zur Realisierung der Totalrevision der Bundesrechtspflege zugewartet werden. Die Totalrevision, die eine nachhaltige Entlastung der Gerichte zur Folge haben wird, kann kaum vor dem Jahr 2004 in Kraft treten. Es besteht deshalb dringender Handlungsbedarf.

Die vorliegende Teilrevision der Bundesrechtspflege soll mit punktuellen Änderungen, die politisch unbestritten sind und rasch realisiert werden können, eine gewisse Entlastung herbeiführen, um bis zur Totalrevision die Funktionsfähigkeit des obersten Gerichts sicherzustellen. Als Entlastungsmassnahmen schlägt die Vorlage die weitgehende Aufhebung der Direktprozesse in der Zivilrechtspflege, eine massvolle Einschränkung der Legitimation zur Nichtigkeitsbeschwerde in Strafsachen, die Schaffung einer richterlichen Vorinstanz (Rekurskommission) bei Staatshaftungsstreitigkeiten des Bundes, die Schaffung der Voraussetzungen für die Erhöhung der Richterzahl am Versicherungsgericht, die Einschränkung der Prüfungsbefugnis des Versicherungsgerichts auf die Prüfung von Rechtsfragen, die Vereinfachung des Zirkulationsverfahrens sowie weitere administrative und verfahrensmässige Erleichterungen vor. Die Totalrevision der Bundesrechtspflege wird durch die Änderungen weder präjudiziert noch konkurrenziert oder verzögert. Die Notwendigkeit einer umfassenden Reform bleibt unbestritten. Die Arbeiten an der Totalrevision können unabhängig von der vorliegenden Teilrevision weitergeführt werden.

Der Bundesrat kann den Vorschlägen der Geschäftsprüfungskommissionen für eine Teilrevision des OG grundsätzlich zustimmen.

Was die Abschaffung von Direktprozessen im Zivilrecht und die Einsetzung einer richterlichen Vorinstanz des Bundesgerichts im Staatshaftungsrecht angeht, würde der Bundesrat eine Realisierung im Rahmen der Gesamtrevision bevorzugen. Nicht zustimmen kann der Bundesrat zurzeit dem Verzicht auf das Erfordernis der Einstimmigkeit im Zirkulationsverfahren (Änderung von Art. 36b OG).

Verhandlungen

09.12.1999	SR	Beschluss abweichend von Antrag der Kommission.
07.03.2000	NR	Abweichend.
16.03.2000	SR	Festhalten.
14.06.2000	NR	Abweichend.
20.06.2000	SR	Zustimmung.
23.06.2000	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)
23.06.2000	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (184:0)

Im **Ständerat** ergab sich Opposition von linker Seite. Christiane Brunner (S, GE) sprach von einer Konfusion im Bereich Justizreform und Bundesrechtspflege und beantragte Nichteintreten. Ihr Antrag

wurde mit 34 zu 4 Stimmen abgelehnt. In der Detailberatung schloss sich der Rat bei Artikel 36b OG der Auffassung des Bundesrates an (siehe oben). Zu reden gab einzig die Neuregelung der Verfahrensvorschriften bei der Verwaltungsgerichtsbeschwerde in Artikel 132. Nach Auffassung der GPK sollte hier die Prüfungsbefugnis und die Prüfungspflicht des EVG an jene des Bundesgerichtes angeglichen werden. Ein Antrag von Christiane Brunner (S, GE) auf Streichung wurde mit 32 zu 5 Stimmen abgelehnt.

Der **Nationalrat** stimmte der Vorlage ebenfalls zu, allerdings mit Ausnahme von Artikel 132. Dieser stiess auf vehementen Widerstand. Marc Suter (R, BE) und Jost Gross (S, TG) bezeichneten es als inakzeptabel, dass ausgerechnet die sozial Schwachen – Behinderte, Unfallopfer, Arbeitslose – diskriminiert würden, indem der Rechtsschutz am Versicherungsgericht eingeschränkt werde. Guido Zäch (C, AG) ortete eklatante Unterschiede bei der kantonalen Rechtsprechung im Sozialversicherungswesen; deshalb sei es unabdingbar, dass das Eidgenössische Versicherungsgericht (EVG) weiterhin auch Sachverhalte überprüfen könne.

Rückendeckung erhielten die von gewerkschaftlicher Seite flankierten Opponenten von der nationalrätlichen Rechtskommission. Diese hatte sich in einem Mitbericht zur Vorlage der Geschäftsprüfungskommissionen praktisch unisono dagegen ausgesprochen, dass die Kognition des EVG auf reine Rechtsfragen beschränkt wird. Im letzten Jahr seien fast ein Siebtel aller beurteilten Fälle wegen unzureichend abgeklärter Sachverhalte an die Vorinstanzen zurückgewiesen worden. Ein Schnellschuss in dieser Sache sei nicht opportun, führte J. Alexander Baumann (V, TG) als Präsident der Rechtskommission aus. Denn in der Debatte zur Justizreform habe das Parlament die Zusicherung abgegeben, dass vorderhand kein Abbau des individuellen Rechtsschutzes vorgesehen sei.

Im Seilziehen zwischen den beiden Kommissionen unterstützte Justizministerin Ruth Metzler die GPK. Seit 15 Jahren erwäge der Bundesrat, die Prüfungsbefugnis des Versicherungsgerichts an jene des Bundesgerichtes anzugleichen. Sie sehe keinen stichhaltigen Grund, weshalb das Sozialversicherungswesen in der obersten Gerichtsstanz zu privilegieren sei. Die Lobby der Sozialschwachen war indessen zu stark; der umkämpfte Punkt wurde mit 117 zu 47 Stimmen aus der Vorlage gekippt. Bundesrätin Ruth Metzler erklärte, dass sie den strittigen Punkt im Rahmen der OG-Totalrevision wieder auf den Tisch legen werde.

Der **Ständerat** hielt bei der einzigen Differenz mit 29 zu 9 Stimmen an seinem Entscheid fest.

Der **Nationalrat** hielt ebenfalls an seinem Beschluss fest, worauf sich der **Ständerat** diesem Entscheid fügte.

01.023 Bundesrechtspflege. Totalrevision

Botschaft vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege (BBI 2001 4202)
Zusatzbotschaft vom 28. September 2001 zur Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege (BBI 2001 6049)

Stellungnahme des Bundesgerichtes vom 23. Februar 2001 und Stellungnahme des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes vom 22. Dezember 2000 (BBI 2001 5890)

Zusatzbericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 16. November 2001 zum Entwurf für ein Bundesgesetz über die Justizkommission (JKG) (BBI 2002 1181)

Zusatzbericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 23. Mai 2002 zum Entwurf für eine Verordnung der Bundesversammlung über das Arbeitsverhältnis und die Besoldung der Richter und Richterinnen des Bundesstrafgerichtes (Richterverordnung) (BBI 2002 5903)

Ausgangslage

Mit der Totalrevision der Bundesrechtspflege werden Organisation und Verfahren des Bundesgerichtes, seine Vorinstanzen sowie die Rechtsmittel, die an das oberste Gericht führen, umfassend neu geregelt. Ziel der Vorlage ist eine wirksame und nachhaltige Entlastung des heute stark überlasteten Bundesgerichtes und damit die Erhaltung seiner Funktionsfähigkeit, aber auch die Verbesserung des Rechtsschutzes in gewissen Bereichen sowie die Vereinfachung der Verfahren und Rechtswege. Verfassungsgrundlage für die Revision bildet die Justizreform, die am 12. März 2000 von Volk und Ständen angenommen wurde und die mit dieser Vorlage auf Gesetzesstufe umgesetzt wird.

Zur Entlastung des Bundesgerichtes werden die richterlichen Vorinstanzen ausgebaut. Mit der Schaffung eines Bundesstrafgerichtes wird das Bundesgericht von aufwändigen Direktprozessen entlastet. Das Bundesstrafgericht soll als erste Instanz Straffälle beurteilen, die der Gerichtsbarkeit des Bundes unterliegen, und die Aufgaben der heutigen Anklagekammer des Bundesgerichtes

übernehmen. Im Bereich der unteren Verwaltungsgerichtsbarkeit des Bundes wird ein zentrales Bundesverwaltungsgericht geschaffen, das die über 30 bestehenden Rekurskommissionen des Bundes, einschliesslich die Asylrekurskommission, ersetzt. Es löst gleichzeitig die Beschwerdedienste der Departemente ab und schliesst damit eine wichtige Lücke im System der richterlichen Vorinstanzen des Bundesgerichts. Künftig unterliegen Verfügungen von Bundesbehörden im Normalfall direkt der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht. Dessen Entscheide können grundsätzlich an das Bundesgericht weitergezogen werden.

Das Bundesstrafgericht wird 40 bis 70 volle Stellen umfassen, das Bundesverwaltungsgericht ca. 260. Der Sitz der beiden Gerichte bildet zurzeit Gegenstand von Verhandlungen mit mehreren Kantonen. Der Bundesrat wird dem Parlament zur Sitzfrage eine Zusatzbotschaft unterbreiten.

Auf kantonaler Ebene ist eine Stärkung der kantonalen richterlichen Vorinstanzen des Bundesgerichts vorgesehen. Künftig sollen die Kantone die Zuständigkeit ihrer verwaltungsgerichtlichen Instanzen auf das kantonale Verwaltungsrecht ausdehnen. Eine weitere Massnahme zur Entlastung des Bundesgerichts ist die Erhöhung der Streitwertgrenze in Zivilsachen von 8000 Franken auf 40 000 Franken. Eine Streitwertgrenze soll auch für Staatshaftungsfälle und Geldstrafen eingeführt werden.

Neu können jedoch Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung in jedem Fall – unabhängig vom Streitwert – dem Bundesgericht unterbreitet werden. Entlastet wird das oberste Gericht zudem durch den Ausschluss bestimmter Sachgebiete von der Beschwerde an das Bundesgericht und durch die Weiterentwicklung der Möglichkeit des Gerichts, im vereinfachten Verfahren zu entscheiden.

Die heute zu komplizierten Beschwerdewege an das Bundesgericht werden wesentlich vereinfacht. Anstelle einer Vielzahl von Rechtsmitteln, die für die Rechtssuchenden und für das Bundesgericht zu erheblichen Abgrenzungsproblemen führen und häufig zeitraubende Abklärungen erfordern, soll es nur noch eine Einheitsbeschwerde in jedem Rechtsbereich geben: eine Beschwerde in Zivilsachen, eine Beschwerde in Strafsachen und eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten. Mit der Einführung der Einheitsbeschwerde wird das Sozialversicherungsrecht verfahrensrechtlich dem übrigen Bundesverwaltungsrecht gleichgestellt. Die heutigen Sonderregeln in Streitigkeiten über Versicherungsleistungen (umfassende Prüfungsbefugnis des Eidgenössischen Versicherungsgerichts und Kostenfreiheit) werden aufgehoben. Künftig soll auch in Streitigkeiten über Sozialversicherungsleistungen eine generelle Kostenpflicht gelten. Allerdings ist ein Kostenrahmen mit einer markant tieferen Obergrenze als bei den übrigen Streitigkeiten mit Vermögensinteresse vorgesehen.

Zur Entlastung des Bundesrates und im Sinne einer Aufgabenentflechtung wird die Beschwerde an den Bundesrat weitestgehend aufgehoben. Die mit der Justizreform in die Bundesverfassung aufgenommene Rechtsweggarantie erlaubt die abschliessende Streitentscheidung durch eine Verwaltungsbehörde nur noch in Ausnahmefällen. Die umfassende Revision des Verfahrensrechts wird auch dazu genutzt, die gesetzlichen Grundlagen für den elektronischen Verkehr in Verwaltungs- und Gerichtsverfahren des Bundes zu schaffen.

Als bedeutendste Neuerung in der Organisation der obersten Gerichte ist die Teilintegration des Eidgenössischen Versicherungsgerichts (EVG) in Luzern in das Bundesgericht in Lausanne vorgesehen. Es soll neu ein einziges Bundesgericht mit Sitz in Lausanne und einem zweiten Standort in Luzern geben. Es wird davon ausgegangen, dass primär die Sozialversicherungsrechtspflege in Luzern bleibt. Grundsätzlich besteht Freizügigkeit zwischen den Abteilungen des Bundesgerichts. Eine Richterin oder ein Richter kann ohne Neuwahl von Luzern nach Lausanne wechseln und umgekehrt. Doch muss bei der Neubesetzung einer Vakanz auf die fachlichen Kenntnisse der Richterinnen und Richter Rücksicht genommen werden. Damit wird die Wahl von spezialisierten Richterinnen und Richtern für alle Rechtsbereiche gewährleistet. Für die Grösse des Gesamtgerichts gibt das Bundesgerichtsgesetz einen Rahmen von 35 bis 45 Richterinnen und Richtern vor. Die Bundesversammlung legt die genaue Zahl in einer Verordnung fest. Das Bundesgericht soll in Bezug auf die Gerichtsorganisation mehr Autonomie erhalten als bisher. Es legt selbst Art und Anzahl seiner Abteilungen fest.

Die Totalrevision der Bundesrechtspflege hat wegen der Schaffung des Bundesstrafgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts Mehrausgaben zur Folge, die sich laut einer betriebswirtschaftlichen Studie auf 10,2 bis 16,6 Millionen Franken pro Jahr belaufen. Der grösste Teil dieser Kosten ist auf die zusätzlichen Rechtspflegeaufgaben zurückzuführen, die das Bundesstrafgericht auf Grund der vom Parlament bereits verabschiedeten „Effizienzvorlage“ übernehmen muss. Hinzu kommen einmalige Kosten für die Errichtung der beiden neuen Gerichte, die noch nicht beziffert werden können.

In formeller Hinsicht umfasst die vorliegende Totalrevision drei neue Gesetze, das Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG), das Bundesgesetz über das Bundesstrafgericht (Strafgerichtsgesetz, SGG) und das Bundesgesetz über das

Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG). Das Bundesgerichtsgesetz ersetzt das bisherige Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege (Bundesrechtspflegegesetz, OG). Es regelt die Organisation und das Verfahren des Bundesgerichts und vereinigt in sich sämtliche Rechtsmittel, mit denen an das oberste Gericht gelangt werden kann. Das Strafgerichtsgesetz und das Verwaltungsgerichtsgesetz sind zwei neue Erlasse, die die Organisation und die Zuständigkeiten der zu schaffenden unterinstanzlichen Gerichte des Bundes regeln.

Weiter enthält die Vorlage einen Bundesbeschluss, der vorsieht, dass die Justizreform der Bundesverfassung gleichzeitig mit dem Bundesgerichtsgesetz in Kraft treten soll.

Zusatzbotschaft von 28. September 2001

Mit der am 28. Februar 2001 verabschiedeten Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege hat der Bundesrat die gesetzlichen Grundlagen für die Schaffung eines Bundesstrafgerichts und eines Bundesverwaltungsgerichts unterbreitet. Das Bundesstrafgericht wird als erste Instanz Straftaten beurteilen, die das Gesetz der Strafgerichtsbarkeit des Bundes unterstellt. Das Bundesverwaltungsgericht ersetzt als erstinstanzliches Gericht die Rekurskommissionen und Beschwerdedienste des Bundes. Der Sitz der beiden Gerichte soll im Strafgerichtsgesetz und im Verwaltungsgerichtsgesetz festgelegt werden. Wegen zeitlichen Verzögerungen bei der Standortevaluation sah sich der Bundesrat jedoch gezwungen, die Sitzfrage bei der Verabschiedung der Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege offen zu lassen. Diese Lücke soll mit der vorliegenden Zusatzbotschaft geschlossen werden. Der Bundesrat hat sich bei der Standortwahl von der Überlegung leiten lassen, dass die Gerichte im Interesse einer für das Ansehen von unabhängigen Justizbehörden wünschbaren Distanz zu Bundesanwaltschaft und Zentralverwaltung ausserhalb von Bern anzusiedeln seien. Er hat daher jene Kantone in die Standortevaluation einbezogen, die mit Blick auf ihre geografische Lage sowie auf Grund von weiteren Voraussetzungen für die Unterbringung der neuen Gerichte in Frage kommen. Die Festlegung der Gerichtssitze hat der Bundesrat anhand von verschiedenen Kriterien vorgenommen. Beim Bundesstrafgericht standen operationelle Gesichtspunkte im Vordergrund: Wegen der häufigen und wiederholten Kontakte des Gerichts zu den in Bern stationierten Staatsanwälten des Bundes sowie den weiteren Verfahrensbeteiligten entschied sich der Bundesrat, das Gericht im zentral gelegenen Aarau anzusiedeln. Beim Entscheid über den Standort des Bundesverwaltungsgerichts war für den Bundesrat entscheidend, dass ein erfolgreicher Start des Gerichts die Übernahme eines Teils des Personals der in den Grossräumen Bern und Lausanne stationierten Rekurskommissionen und Beschwerdedienste bedingt. Ferner trug der Bundesrat dem Umstand Rechnung, dass die Rekrutierung der rund 50 bis 60 französischsprachigen sowie der rund 10 bis 15 italienischsprachigen Juristinnen und Juristen des Bundesverwaltungsgerichts auch längerfristig am besten gewährleistet ist, wenn sich das Gericht in der Nähe der Sprachgrenze befindet. Der Bundesrat entschied daher, das Bundesverwaltungsgericht in Freiburg zu realisieren.

Zusatzbericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 16. November 2001

Im Rahmen der Beratung des Bundesgesetzes über das Bundesstrafgericht hat sich die Kommission für Rechtsfragen eingehend mit der Frage der Aufsicht über die Gerichte und der Wahl der Richter und Richterinnen befasst.

Das Bundesstrafgericht soll 15–35, das Bundesverwaltungsgericht 50–70 Richterstellen umfassen. Da Teilzeitstellen möglich sind, ist mit über 100 Amtsträgern zu rechnen. Deren Wahl (Wiederwahl) und Beaufsichtigung stellt schon rein quantitativ eine erhebliche Aufgabe dar.

Die Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001 schlägt als Wahlorgan den Bundesrat vor. Die beiden Gerichte sollen einzig der Oberaufsicht der Bundesversammlung unterstehen.

Die RK-S hat demgegenüber beschlossen, dass die Richterinnen und Richter des Bundesstrafgerichts (und des Bundesverwaltungsgerichts) durch die Bundesversammlung gewählt werden. Letztere übt zudem die Oberaufsicht aus. Bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben soll die Bundesversammlung durch eine neu zu schaffende Justizkommission unterstützt werden.

Die RK-S hat den beiliegenden Gesetzesentwurf einstimmig verabschiedet.

Zusatzbericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 23. Mai 2002

Nach der Botschaft vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege gilt für die Rechtsstellung der Richter und Richterinnen des Bundesstrafgerichts (und des Bundesverwaltungsgerichts) sinngemäss die Personalgesetzgebung des Bundes. Vorbehalten bleibt die richterliche Unabhängigkeit (d.h. insbesondere Wahl auf Amtsdauer und kein Leistungslohn).

Der Ständerat hat demgegenüber am 6. Dezember 2001 entschieden, dass die Richter und Richterinnen des Bundesstrafgerichts – als von der Bundesversammlung gewählte Amtsträger – nicht der Personalgesetzgebung unterstehen sollen, sondern einem eigenen Statut. Demnach hat die Bundesversammlung eine entsprechende Verordnung zu erlassen.

Verhandlungen

Vorlage 1

Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG)
23.09.2003 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

Vorlage 2

Bundesgesetz über das Bundesstrafgericht (Strafgerichtsgesetz, SGG)
06.12.2001 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
17.09.2002 NR Abweichend.
24.09.2002 SR Abweichend.
30.09.2002 NR Zustimmung.
04.10.2002 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen (45:0).
04.10.2002 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen (181:1).

Vorlage 3

Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG)
22.09.2003 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

Vorlage 4

Bundesbeschluss über das Inkrafttreten der Justizreform vom 12. März 2000
06.12.2001 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates
17.09.2002 NR Abweichend.
24.09.2002 SR Zustimmung.

Vorlage 5

Bundesgesetz über die Justizkommission
06.12.2001 SR Rückweisung an die Kommission
19.03.2002 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
17.09.2002 NR Abweichend.
02.12.2002 SR Abweichend.
10.12.2002 NR Abweichend.
11.12.2002 SR Zustimmung
13.12.2002 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (41:0)
13.12.2002 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (161:0)

Vorlage 6

Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation und die Aufgaben des Beirats der Gerichtskommission (VBGK)
19.03.2002 SR Beschluss gemäss Antrag der Kommission.
17.09.2002 NR Nichteintreten.
02.12.2002 SR Nichteintreten.

Vorlage 7

Bundesgesetz über den Sitz des Bundesstrafgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts
19.03.2002 SR Beschluss abweichend vom Antrag der Kommission.
13.06.2002 NR Abweichend.
19.06.2002 SR Abweichend.
20.06.2002 NR Zustimmung.
21.06.2002 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen (38:1).
21.06.2002 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen (143:8).

Vorlage 8

Verordnung der Bundesversammlung über das Arbeitsverhältnis und die Besoldung der Richter und Richterinnen des Bundesstrafgerichts (Richterverordnung)

05.06.2002	SR	Beschluss nach Entwurf der Kommission.
17.09.2002	NR	Abweichend.
02.12.2002	SR	Abweichend.
10.12.2002	NR	Zustimmung.
13.12.2002	SR	Die Verordnung wird in der Schlussabstimmung angenommen. (44:0)
13.12.2002	NR	Die Verordnung wird in der Schlussabstimmung angenommen. (164:0)

Vorlage 9

Bundesbeschluss über das vollständige Inkrafttreten der Justizreform vom 12. März 2000
(Entwurf der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 2. September 2003)

23.09.2003 SR Beschluss gemäss Entwurf der Kommission.

Die Rechtskommission des Ständerates teilte die Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege auf: Zuerst behandelte sie das Bundesgesetz über das Bundesstrafgericht (SGG); und anschliessend die Bundesgesetze über das Bundesgericht und das Bundesverwaltungsgericht. Bei der Behandlung des SGG hat sich die Rechtskommission einstimmig für die Schaffung einer Justizkommission entschieden und einen separaten Gesetzesentwurf ausgearbeitet.

Vorlage 1 (Bundesgerichtsgesetz)

Der **Ständerat** befasste sich in der Herbstsession 2003 mit dem neuen Bundesgerichtsgesetz, das im Wesentlichen eine Entlastung des höchsten Gerichts bringen soll, namentlich durch den Ausbau der gerichtlichen Vorinstanzen und durch eine Beschränkung des Zugangs zum Bundesgericht.

Der Berichterstatter Rolf Schweizer (R, ZG) erläuterte die Grundzüge der vorgeschlagenen Reform. Seit 1970 hat das Bundesgericht 30 hauptamtliche Richter. In dieser Zeit hat die Zahl der Fälle von rund 2000 auf rund 5000 zugenommen. Aufgefangen wurde die steigende Zahl der Fälle durch die Wahl von 30 Ersatzrichtern und immer mehr Gerichtsschreibern; heute sind es deren 92. Beim Eidgenössischen Versicherungsgericht nahmen die Fälle - ebenfalls seit 1970 - von rund 800 auf über 2000 zu, bei neun bis elf hauptamtlichen Richtern. Die Grundproblematik des bundesgerichtlichen Rechtsschutzes besteht somit heute darin, dass gegenüber 1970 gleich viele Richter rund das Zweieinhalbfache an Fällen zu beurteilen haben. Da eine Erhöhung der Zahl der Richter die Einheitlichkeit der Rechtsprechung gefährden könnte, soll wie in anderen föderalen Rechtsstaaten das Schwergewicht der obersten gerichtlichen Tätigkeit auf die Einheitlichkeit der Rechtsprechung gelegt werden. Dieses Ziel kann durch die Bearbeitung von relativ wenigen, dafür aber repräsentativen Fällen erreicht werden. Es sollen demnach Schranken vorgesehen werden, und zwar insbesondere folgende: In zivilrechtlichen Angelegenheiten wird die Streitwertgrenze von 8000 Franken auf 40 000 Franken erhöht. In öffentlich-rechtlichen Belangen wird ein Ausnahmenkatalog geschaffen, welcher grundsätzlich ausschliesst. Um auch in diesen grundsätzlich ausgeschlossenen Fällen eine Beurteilung durch das Bundesgericht nicht radikal auszuschliessen, ist eine Auffanglösung vorgesehen. Immer dann nämlich, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt, kann das Bundesgericht angerufen werden, welches diesfalls pflichtig ist, über eine allenfalls ganz kleine Angelegenheit zu entscheiden. Die Lösung, mit welcher die Mehrheit Ihrer Kommission eine starke Beschränkung der vom Bundesgericht zu beurteilenden Fälle erreichen will, ist allerdings sehr kontrovers. Strittig ist die Streitwerthöhe auf der einen Seite. Vor allem ist aber strittig, dass dann nicht mehr in allen Fällen ein Weiterzug ans Bundesgericht möglich sein wird, wenn die Verletzung eines verfassungsmässigen Rechtes gerügt wird. Die zentrale Idee des Konzeptes der Rechtskommission beruht auf dem Entlastungsgedanken. Wir glauben, sagte Rolf Schweizer (R, ZG), dass die gut ausgebaute und fachlich kompetente Gerichtsbarkeit in heute allen Kantonen sowie die Neuregelung der Gerichtsbarkeit in Verwaltungssachen auf Bundesebene zukünftig die tragenden Pfeiler des Rechtsschutzes sein werden.

In der Eintretensdebatte stiessen die vorgeschlagenen Gegenmassnahmen auf wenig Begeisterung, wobei Jean Studer (S, NE) und Carlo Schmid (C, AI) übereinstimmend vor einer zu starken Beschränkung des Zugangs zum höchsten Gericht warnten und an den Schiffbruch früherer Vorlagen erinnerten. Bundesrätin Ruth Metzler rief den Rat dazu auf, die Debatte auf die beiden wesentlichsten Punkte - Einheitsbeschwerde und massvolle Beschränkung des Zugangs zum Bundesgericht - zu konzentrieren.

In der Detailberatung wurden im Wesentlichen die folgenden Entscheide gefällt:

Artikel 1, Zahl der Richter: Mit 23 zu 10 Stimmen entschied sich der Rat für eine Erhöhung der Zahl der Richter auf „40 bis 50“.

Artikel 4, Sitz: Mit 20 zu 10 Stimmen befürwortete der Rat für eine Teilintegration von Bundesgericht (Lausanne) und Versicherungsgericht (Luzern).

Artikel 25, Informationspflicht: Der Rat folgte mit 19 zu 5 Stimmen einer Mehrheit, die vorschlug, dass die Entscheide „grundsätzlich in anonymisierter Form“ der Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind.

Artikel 37, Parteivertreter: Der Rat lehnte mit 16 zu 14 Stimmen den Antrag der Mehrheit der Kommission ab, wonach in steuerrechtlichen Angelegenheiten und in beitragsrechtlichen Streitigkeiten im Sozialversicherungsrecht nicht nur Anwälte, sondern auch Parteivertreter (zum Beispiel Steuerexperten) vor Gericht hätten auftreten können.

Artikel 70, Streitwertgrenze: Die Erhöhung der Streitwertgrenze auf 40 000 Franken blieb unbestritten, wurde aber auf Antrag einer Minderheit relativiert: Unabhängig vom Streitwert soll eine Beschwerde vor Bundesgericht nicht nur zulässig sein, wenn sie eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung betrifft, sondern auch, wenn offensichtliche Anhaltspunkte für eine Verletzung eines verfassungsmässigen Rechts bestehen. Ein Antrag einer von Jean Studer (S, NE) angeführten Minderheit, die Streitwertgrenze in arbeits- und mietrechtlichen Fällen auf 20 000 Franken festzusetzen, wurde mit 24 zu 9 Stimmen abgelehnt.

Artikel 78, Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten: Der Rat entscheidet sich zunächst mit 22 zu 16 Stimmen und gegen den Willen von Bundesrätin Ruth Metzler für den Antrag der Mehrheit, Entscheide über die ordentliche Einbürgerung von der Beschwerde an das Bundesgericht auszunehmen. Demnach sollen grundsätzlich kantonale Gerichte für Beschwerden gegen abgelehnte Einbürgerungen zuständig sein. So hatte der Rat vor kurzem auch bei der Revision der Bürgerrechtsregelung entschieden. Bei den Ausnahmeregelungen folgte der Rat aber sodann einer Minderheit Dettling (R, SZ). Bei offensichtlichen Anhaltspunkten auf eine Verfassungsverletzung (Diskriminierungsverbot) kann das Bundesgericht angerufen werden. Carlo Schmid (C, AI) wollte alle Entscheide im Bereich der ordentlichen Einbürgerungen generell dem Bundesgericht entziehen. Er erklärte, uralte Gemeinderechte seien zu achten und dürften nicht kaltschnäuzig durch einen Richterspruch erledigt werden.

In der Gesamtabstimmung nahm der Rat das Gesetz mit 23 zu 8 Stimmen an.

Vorlage 3 (Verwaltungsgerichtsgesetz)

Im **Ständerat** erläuterte Rolf Schweizer (R, ZG) die Grundzüge des Gesetzes. Das Verwaltungsgerichtsgesetz verbessert den Rechtsschutz, indem die Rechtssuchenden im ganzen Zuständigkeitsbereich der Bundesverwaltung an ein unabhängiges Gericht gelangen können. Die Hauptaufgabe des Bundesverwaltungsgerichtes wird die Beurteilung von öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten aus der Zuständigkeit der Bundesverwaltung sein. Es entscheidet also Beschwerden gegen Verfügungen eidgenössischer Instanzen und urteilt über gewisse Klagen aus dem Bundesverwaltungsgebiet. Mit dieser Aufgabe löst das Bundesverwaltungsgericht einerseits die eidgenössischen Rekurs- und Schiedskommissionen, andererseits die Beschwerdedienste der Departemente ab. Das Bundesverwaltungsgericht wird seinen Sitz in St. Gallen haben und ungefähr 50 Richter und gegen 200 Angestellte haben. Es wird ungefähr 14 000 Fälle pro Jahr zu entscheiden zu haben.

Der Rat beschloss zunächst, die Bezeichnung „Bundesverwaltungsgericht“ in der ganzen Vorlage durch „Verwaltungsgericht“ zu ersetzen. Mit Artikel 9a fügte der Rat eine Bestimmung ein, wonach die Bundesversammlung bei bestimmten Umständen einen Richter oder eine Richterin des Amtes entheben kann. Bei Artikel 26 Absatz 2 beantragte eine Minderheit, dass die Entscheide des Gerichtes grundsätzlich der Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind. Der Rat folgte aber mit 23 zu 9 Stimmen der Mehrheit, wonach die Entscheide „grundsätzlich in anonymisierter Form“ zu publizieren sind. Dies bedeutet, dass Namen unter Umständen genannt werden können. Bei Artikel 36 (Beratung) verlangte Hans Hess (R, OW) grundsätzlich mündliche Beratung. Der Rat verwarf diesen Antrag mit 22 zu 11 Stimmen und folgte damit der Kommission, die nur in Ausnahmefällen vom Entscheid auf dem Weg der Aktenzirkulation abweichen wollte. - In der Gesamtabstimmung verabschiedete der Rat das Gesetz und die damit zusammenhängenden 132 Änderungen anderer Erlasse mit 33 zu 0 Stimmen.

Vorlagen 2, 4 und 5

Der **Ständerat** behandelte die Vorlagen 2, 4 und 5 in der Wintersession 2001. Da die vorberatende Kommission mit dem Antrag, dass der Bundesrat die neuen Richter wählen soll, überhaupt nicht einverstanden war, hatte sie einen Alternativvorschlag in Form eines eigenständigen Gesetzes ausgearbeitet. Wahlbehörde für die neuen Gerichte sollte gleich wie beim Bundesgericht die Vereinigte Bundesversammlung sein. Um ihr die Arbeit zu erleichtern, sollte jedoch eine von der Bundesversammlung gewählte Justizkommission, welche sich aus hoch qualifizierten Fachleuten zusammensetzt, geschaffen werden. Diese hätte zuhanden der parlamentarischen Richterwahlkommission die Ausschreibungen für vakante Stellen zu durchzuführen, die Bewerbungsdossiers zu studieren und Wahlvorschläge zu machen. Zudem würde sie das Parlament bei der Oberaufsicht über die Bundesgerichte unterstützen. Der Bundesrat war mit diesem Vorschlag einverstanden, da eine Wahlvorbereitung durch eine ausserparlamentarische Expertenkommission Gewähr für eine sorgfältige Kandidatenauswahl bietet. Bekämpft wurde der Antrag jedoch von Carlo Schmid (C, AI), der in seinem Rückweisungsantrag vorschlug, auf diese Justizkommission zu verzichten. Unbestritten sei zwar, dass die Bundesversammlung Wahl- und Aufsichtsorgan auch für die neuen Gerichte sein soll. Um eine sorgfältige Auswahl der Richter durch die Bundesversammlung zu gewährleisten, sollte aber gemäss Schmid nicht eine Fachkommission gebildet, sondern die parlamentarische Richterwahlkommission mit einem ständigen Sekretariat versehen werden. Seine Kritik an der Schaffung einer Justizkommission begründete Schmid vor allem damit, dass dieses Gremium, wegen seiner fachlich prominenten Zusammensetzung und seiner hohen Legitimation infolge seiner Wahl durch die Bundesversammlung, in der Praxis nicht Hilfsorgan, sondern eine mächtige eigenständige Institution sein würde. Schmid's Kritik konnte sich mit 22:18 Stimmen durchsetzen, und die vorberatende Kommission wurde beauftragt, eine Vorlage zur Stärkung der Richterwahlkommission auszuarbeiten. Bei der Beratung der Schaffung des Bundesstrafgerichts hielt sich der Ständerat weitgehend an die Regierungsanträge (mit Ausnahme der oben dargestellten Frage des Wahl- und Oberaufsichtsorgans). In der Gesamtabstimmung wurden die Vorlagen 2 und 4 einstimmig angenommen.

Vorlage 2

Der **Nationalrat** stimmte dem Bundesgesetz über das Bundesstrafgericht ebenfalls zu. Einige kleinere Differenzen wurden noch in der Herbstsession 2002 beseitigt, so dass noch in der gleichen Session die Schlussabstimmungen erfolgen konnten.

Vorlage 4

Beide Räte stimmten dem Bundesbeschluss über das Inkrafttreten der Justizreform zu.

Vorlagen 5 und 6

Der **Ständerat** befasst sich am 19. März 2002 erneut mit der an die Kommission zurückgewiesenen Vorlage 5. Die Kommission beantragte nun die Einführung einer Gerichtskommission im Geschäftsverkehrsgesetz. Diese Kommission soll eine Kommission der Vereinigten Bundesversammlung sein und aus 12 Mitgliedern des Nationalrats und 5 Mitgliedern des Ständerats bestehen. Ihre Aufgabe wäre es, die Richterstellen auszuschreiben und der Bundesversammlung Vorschläge zur Wahl und Anträge zur Amtsenthebung von Richterinnen und Richtern zu unterbreiten. Diese neue Kommission würde in ihrer Arbeit von einem Beirat unterstützt, der mittels einer Verordnung der Bundesversammlung geschaffen werden soll. Dieser Beirat soll die Kandidaturen für das Bundesstrafgericht (und später auch für das Bundesverwaltungsgericht) prüfen und der Gerichtskommission Bericht erstatten. Kommission und Beirat sollen über ein gemeinsames Sekretariat verfügen. - Der Rat stimmte den Vorschlägen der Kommission zu.

Der **Nationalrat** stimmte der Schaffung einer parlamentarischen Kommission zu, wollte aber vorläufig nicht auf die Schaffung eines ausserparlamentarischen Beirates eintreten. Zuerst sollte die Frage der Oberaufsicht über die Bundesgerichte geregelt werden, zu welcher die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates am 28. Juni 2002 einen Bericht vorgelegt hatte. Als Folge seiner Entscheidung in der Frage des Beirates beschloss der Rat auch Nichteintreten bei der zugehörigen Verordnung (Vorlage 6).

Im **Ständerat** stand nun die Frage der Oberaufsicht über die Bundesgerichte zur Diskussion. Die Mehrheit der Kommission beantragte, die neu geschaffene Gerichtskommission mit der Oberaufsicht zu betrauen. Eine von Hansruedi Stadler (C, UR) vertretene Minderheit wollte diese Aufgabe bei der Geschäftsprüfungskommission (GPK) belassen, dies aus grundsätzlichen Überlegungen. Die Vorbereitung der Richterwahlen und die Oberaufsicht über die Gerichte seien zu trennen, personelle

und institutionelle Fragen auseinanderzuhalten. Der Rat entschied sich mit 19 zu 18 Stimmen, der Minderheit zu folgen. In der Frage des Beirates gab der Ständerat nach; er hielt jedoch in einem Artikel 54ter in einer Kann-Vorschrift fest, dass die Bundesversammlung durch Verordnung einen Beirat schaffen könne. – Bei der Vorlage 6 beschloss der Rat in Übereinstimmung mit der grossen Kammer Nichteintreten.

Der **Nationalrat** kam nicht mehr auf die Frage der Oberaufsicht zurück. Die von der kleinen Kammer eingefügte Bestimmung über den Beirat lehnte er ab.

Der **Ständerat** schloss sich diesem Entscheid an.

Vorlage 7

Grosse Beachtung fanden die Auseinandersetzungen um die Standorte der beiden neuen Gerichte. Der Bundesrat hatte in seiner Zusatzbotschaft vom 28. September 2001 (siehe oben) für das Bundesverwaltungsgericht Freiburg und für das Bundesstrafgericht Aarau vorgeschlagen. Die Kommission des Ständerates schloss sich diesem Entscheid an. Der **Ständerat** widersetzte sich jedoch überraschenderweise diesen Vorschlägen und entschied sich nach einer längeren Debatte, in der weniger der zu erwartende Mehraufwand als die Regionalpolitik und der Föderalismus im Vordergrund standen, für St. Gallen und Bellinzona. Beim Bundesstrafgericht setzte sich eine von Dick Marty (R, TI) angeführte Minderheit, die Bellinzona als Sitz vorschlug, mit 26 zu 15 Stimmen durch. Auch beim Sitz des Bundesverwaltungsgerichts fanden die Argumente der von Hermann Bürgi (V, TG) angeführten Minderheit mehr Gehör. Der Rat entschied sich mit 26 zu 15 Stimmen für den Standort St. Gallen.

Im **Nationalrat** setzten sich die intensiven Diskussionen fort. Der Rat vergab zunächst das Bundesstrafgericht auf Antrag einer von Fabio Abate (R, TI) angeführten Minderheit mit 123 zu 61 klar an das Tessin. Beim Sitz des Bundesverwaltungsgerichtes konnte sich jedoch die Minderheit, die für St.Gallen plädierte, nicht durchsetzen. Bei Stimmgleichheit (92 zu 92) entschied Präsidentin Liliane Maury Pasquier (S, GE) mit ihrem Stichentscheid für Freiburg.

Der **Ständerat** hielt jedoch mit 27 zu 16 Stimmen am Standort St.Gallen fest, worauf auch der **Nationalrat**, gegen den Willen einer starken Minderheit, diesen Standort mit 95 zu 84 Stimmen guthiess.

Vorlage 8

Der **Ständerat** stimmte dem von der Kommission für Rechtsfragen vorgelegten Entwurf zu (siehe Zusatzbericht vom 23. Mai 2002). Der **Nationalrat** war ebenfalls einverstanden, strich jedoch die Artikel 10 bis 13 mit den Bestimmungen über Arbeitszeit, Ferien und Urlaub. Die Kommission habe sich an diesen minutiösen Regelungen, insbesondere an der Verankerung der 42-Stunden-Woche, gestört, erklärte Anita Thanei (S, ZH) als Berichterstatterin. Man wolle eine Differenz schaffen, damit der Ständerat noch eine andere Lösung finden könne.

Der **Ständerat** legte nochmals neue Lösungen vor, und der **Nationalrat** stimmte diesen zu.

Strafrecht

94.441 Parlamentarische Initiative (Goll Christine). Sexuelle Ausbeutung von Kindern. Verbesserter Schutz

Bericht der Rechtskommission des Nationalrates (RK-NR): 23.08.99 (BBI 2000 3744)

Stellungnahme des Bundesrates: 20.03.00 (BBI 2000 3766)

Ausgangslage

Die Problematik des sexuellen Missbrauchs von Kindern wird seit einigen Jahren vermehrt in der Öffentlichkeit diskutiert. Immer häufiger kommt es in solchen Fällen zu Gerichtsverfahren. In diesem Zusammenhang stellt die Einvernahme von Kindern, die Opfer von strafbaren Handlungen gegen ihre sexuelle Integrität geworden sind, ein besonderes Problem dar. Untersuchungen haben gezeigt, dass eine lange Prozessdauer, wiederholte Einvernahmen, Zweifel an den Aussagen des Kindes und eine unsachgemässe Befragung für das Kind eine erneute Traumatisierung zur Folge haben können (Sekundärviktimsierung). Am 16. Dezember 1994 reichte Nationalrätin Christine Goll eine parlamentarische Initiative ein, welche darauf abzielte, durch geeignete Verfahrensbestimmungen die traumatisierenden Folgen des Strafverfahrens für Kinder, die Opfer von sexuellem Missbrauch geworden sind, möglichst gering zu halten. Am 3. Oktober 1996 gab der Nationalrat der Initiative in

den meisten Punkten Folge. Obwohl das Strafprozessrecht (noch) in der Gesetzgebungskompetenz der Kantone liegt, hat der Bund die Möglichkeit, im Bereich der Opferhilfe Verfahrensbestimmungen aufzustellen, die für die Kantone als Minimalstandard gelten. Im Opferhilfegesetz sind bereits besondere Verfahrensbestimmungen für die Opfer von strafbaren Handlungen gegen die sexuelle Integrität enthalten. Diese Bestimmungen wurden im vorliegenden Bundesbeschluss ergänzt um Sonderbestimmungen für Kinder, die Opfer von strafbaren Handlungen gegen die sexuelle Integrität geworden sind. Damit soll sichergestellt werden, dass in allen Kantonen in Strafverfahren, bei denen solche Kinder als Zeugen oder Privatkläger einvernommen werden, gewisse Minimalregeln eingehalten werden, welche die psychische Belastung des Verfahrens für das Opfer möglichst gering halten.

Der Bundesrat stimmte in seiner Stellungnahme dem Entwurf der Kommission insgesamt zu. Er hält es für wichtig, die traumatisierende Wirkung, die ein Strafprozess beim Kind zeitigen kann, das Opfer von Gewalt oder von Sexualdelikten geworden ist, soweit als möglich zu verringern. Diese so genannte «Sekundärviktimsierung» ist denn auch häufig kaum geringer als der durch das Delikt zugefügte seelische Nachteil. Das Anliegen, die Interessen des kindlichen Opfers zu wahren, darf freilich nicht dazu führen, dass die Grundrechte des Beschuldigten in einem Ausmass vermindert werden, das mit dem Anspruch auf rechtliches Gehör unvereinbar wäre. Nach Auffassung des Bundesrates stellt der Entwurf der Kommission ein vernünftiges Gleichgewicht her zwischen den Interessen des Kindes und denen des Beschuldigten; dieser behält nach dem Entwurf das Recht, dem Kind Fragen zu stellen, und sogar in gewissen Fällen den Anspruch auf eine direkte Begegnung.

Verhandlungen

13.06.1996 NR Die Beratung wird auf die Herbstsession 1996 verschoben.

03.10.1996 NR Ziffer 1 der Initiative wird nicht Folge gegeben; Ziffern 2 - 9 wird Folge gegeben.

18.12.1998 NR Die Frist zur Behandlung der Initiative wird um weitere zwei Jahre verlängert.

05.10.2000 NR Beschluss gemäss neuen Anträgen der Kommission.

06.12.2000 SR Abweichend

20.03.2001 NR Zustimmung.

23.03.2001 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (176:0)

23.03.2001 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)

Im **Nationalrat** fand der nach einem langen Vorbereitungsprozess vorgelegte Entwurf zu einer Änderung des Opferhilfegesetzes eine breite Zustimmung. Die Vorlage wurde mit 142 zu 0 Stimmen verabschiedet.

Der **Ständerat** stimmte einstimmig und ohne Diskussion zu, schuf aber noch eine kleine Differenz. In Artikel 10quater Absatz 2 hielt er fest, dass nicht nur gegen den letztinstanzlichen Einstellungsentscheid, sondern auch gegen einen Nichteinstellungs-Entscheid Nichtigkeitsbeschwerde beim Bundesgericht geführt werden kann. Zur Nichtigkeitsbeschwerde legitimiert sind der Beschuldigte, das Kind oder dessen gesetzlicher Vertreter und die Staatsanwaltschaft.

Der **Nationalrat** stimmte diesem Beschluss zu.

96.464 Parlamentarische Initiative (von Felten Margrith). Gewalt gegen Frauen als Offizialdelikt. Revision von Artikel 123 StGB

96.465 Parlamentarische Initiative (von Felten Margrith). Sexuelle Gewalt in der Ehe als Offizialdelikt. Revision der Artikel 189 und 190 StGB

Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates (RK-NR): 28.10.02 (BBI 2003 1909)

Stellungnahme des Bundesrates: 19.02.03 (BBI 2003 1937)

Ausgangslage

Der soziale Nahraum ist grundsätzlich ein Bereich des Vertrauens, der Verständigung und der Fürsorge. In der Realität kann die Situation jedoch missbraucht werden.

Nach heutiger Regelung gelten die meisten in häuslicher Gemeinschaft begangenen Gewalthandlungen als Antragsdelikte. Demnach werden, falls der Täter mit dem Opfer verheiratet ist und mit diesem im gemeinsamen Haushalt lebt, sowohl die sexuelle Nötigung als auch die Vergewaltigung nur auf Antrag verfolgt. Das Gleiche gilt für die einfache Körperverletzung, wiederholte Tätlichkeiten und Drohungen.

Am 13. Dezember 1996 reichte Nationalrätin Margrith von Felten zwei parlamentarische Initiativen zur Revision des Schweizerischen Strafgesetzbuches ein. Darin wird verlangt, dass die einfache Körperverletzung (Art.123 StGB) von Amtes wegen verfolgt wird, wenn der Täter der Ehegatte des Opfers ist oder mit diesem in einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft lebt. Sodann sollen auch sexuelle Nötigung und Vergewaltigung in der Ehe (Art. 189 Abs. 2 und Abs. 2 StGB) von Amtes wegen verfolgt werden.

Am 15. Dezember 1997 beauftragte der Nationalrat seine Kommission für Rechtsfragen (nachstehend Kommission) mit der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs.

Dabei werden die in der Ehe begangene sexuelle Nötigung und die Vergewaltigung, die bisher nur auf Antrag verfolgt wurden, zu Officialdelikten erhoben. Die zwischen Ehegatten und Lebenspartnern begangenen einfachen Körperverletzungen, wiederholten Tötlichkeiten und Drohungen werden ebenfalls zu Officialdelikten. Allerdings besteht die Befürchtung, dass damit auch Verfahren eingeleitet oder zu Ende geführt werden, obwohl sie aus einer Gesamtbeurteilung und aus der Sicht beider Ehepartner in Einzelfällen unerwünscht sein könnten. Deshalb sieht die Kommission für die weniger schweren Delikte eine Bestimmung vor, wonach das Verfahren mit Einverständnis des Opfers eingestellt werden kann (Art. 66ter, Abs. 1).

Da die im Zusammenhang mit der häuslichen Gewalt stehenden Delikte im Militärstrafrecht bereits heute von Amtes wegen verfolgt werden, betrifft die Revision des Militärstrafgesetzes hauptsächlich die Möglichkeit der Verfahrenseinstellung.

Der Bundesrat befürwortete den Antrag der Kommission in seiner Gesamtheit. Er erachtet dass die Qualifikation als Officialdelikt den kriminellen Unrechtsgehalt der häuslichen Gewalt verdeutlicht und eine Entprivatisierung solcher Konflikte bedeutet. Der Entscheid, ob das Verfahren eingestellt oder weitergeführt wird, liegt bei der zuständigen Behörde und nicht allein beim Opfer. Die Behörde hat im Einzelfall eine Interessenabwägung vorzunehmen, insbesondere zwischen dem Strafverfolgungsinteresse und dem Interesse des Opfers. Dies stellt auch für den Bundesrat eine entscheidende Verbesserung gegenüber dem geltenden Recht dar.

Verhandlungen

15.12.1997	NR	Der Initiative wird Folge gegeben.
24.03.2000	NR	Die Frist zur Ausarbeitung einer Vorlage wird bis zur Herbstsession 2001 verlängert.
05.10.2001	NR	Die Frist wird bis zur Herbstsession 2003 verlängert.
03.06.2003	NR	Beschluss nach Entwurf der Kommission.
22.09.2003	SR	Zustimmung.
03.10.2003	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (135:48)
03.10.2003	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (41:0)

Im **Nationalrat** kamen drei Minderheitsanträge zu Artikel 66ter zur Sprache. Die von J. Alexander Baumann (V, TG) angeführte Minderheit I beantragte, auch die sexuelle Nötigung und die Vergewaltigung in die Liste der Delikte aufzunehmen, bei denen eine provisorische Einstellung des Officialverfahrens möglich ist. Dieser Antrag wurde mit 114 zu 31 Stimmen abgelehnt.

Die Minderheit II um Anne-Catherine Ménétrety-Savary (G, VD) wollte die provisorische Verfahrenseinstellung an die zusätzliche Bedingung knüpfen, dass der Täter Schritte zur Änderung seines Verhaltens unternommen hat. Gegen diesen Antrag sprach sich der Rat mit 93 zu 57 Stimmen aus.

Die von Jacques-Simon Eggly (L, GE) vertretene Minderheit III verlangte, dass zur Vermeidung unnötiger Verfahrensverzögerungen die dem Opfer eingeräumte Überlegungsfrist auf drei und nicht wie im Entwurf (Art. 66ter Abs. 2) vorgesehen auf sechs Monate festgesetzt wird. Dieser Antrag wurde mit 104 zu 52 Stimmen ebenfalls abgelehnt.

Gegen die vorgeschlagenen Änderungen des Strafgesetzbuches wurden keine weiteren Einwände vorgebracht und die Vorlage wurde in der Gesamtabstimmung mit 135 zu 48 Stimmen angenommen.

Im **Ständerat** setzte sich eine von Jean Studer (S, NE) angeführte Minderheit dafür ein, in Artikel 66ter Abs. 3 vorzusehen, dass die zuständige Behörde die Strafverfolgung einstellen kann, wenn der Täter bereit ist, sich einer Behandlung zu unterziehen mit dem Ziel, keine häusliche Gewalt mehr anzuwenden. Der Ständerat lehnte diesen Antrag mit 21 zu 9 Stimmen ab.

Die Vorlage gab keinen Anlass zu weiteren Einwänden und wurde in der Gesamtabstimmung angenommen.

97.462 Parlamentarische Initiative (Frick Bruno). StGB. Revision von Artikel 179quinquies zum Schutze des Geschäftsverkehrs

Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates (RK-SR): 11.09.00

Bericht der Kommission für Rechtsfragen Ständerates (RK-SR): 02.05.01 (BBI 2001 2632)

Stellungnahme des Bundesrates: 22.08.01 (BBI 2001 5816)

Ausgangslage

Ständerat Bruno Frick (C, SZ) verlangte in seiner Parlamentarischen Initiative vom 19. Dezember 1998, Artikel 179^{quinquies} des Strafgesetzbuches so zu ändern, dass straflos bleibt, wer ein eigenes Gespräch für den nicht öffentlichen Gebrauch lediglich zum Zwecke aufzeichnet, um damit Unklarheiten und Missverständnisse zu vermeiden. Der Ständerat hat dieser Initiative am 10. Juni 1998 Folge gegeben. Gemäss der seit dem 1. Januar 1998 in Kraft stehenden Revision dieses Artikels sind nur Aufzeichnungen von Notrufen für Hilfs-, Rettungs- und Sicherheitsdienste straffrei. Jede andere ohne Zustimmung der Beteiligten vorgenommene Aufzeichnung eines Telefongesprächs ist demzufolge auf Klage hin strafbar. Diese Regelung wird den heutigen Gepflogenheiten in Wirtschaft und Gesellschaft nicht gerecht. So werden heute beispielsweise im Tourismusbereich Reservationen, Bestellungen oder andere in der Regel telefonisch abgewickelte Geschäfte sowie im Versandwesen, im Devisenhandel und von Banken zahlreiche Telefongespräche aufgezeichnet, um Beweise sicherzustellen oder Missverständnisse zu verhindern.

Die Kommission für Rechtsfragen hat im vorliegenden Entwurf die Liste der nicht strafbaren Handlungen erweitert und dabei dem Schutz der Privatsphäre, den Persönlichkeitsrechten und den einschlägigen Datenschutzbestimmungen Rechnung getragen. Gemäss diesem neuen Artikel 179^{quinquies} StGB können Fernmeldegespräche durch einen Gesprächsteilnehmer oder einen Abonnenten des beteiligten Anschluss dann straflos aufgezeichnet werden:

- a. wenn es sich um ein Fernmeldegespräch mit Hilfs-, Rettungs- und Sicherheitsdiensten handelt,
- b. wenn alle Gesprächsteilnehmer vorgängig über die Aufzeichnung informiert worden sind, und
- c. wenn es sich um ein Fernmeldegespräch unter Beteiligung einer Geschäftsperson handelt und dessen Aufzeichnung einzig dazu dient, über den geschäftlichen Inhalt Beweis zu führen.

Der **Bundesrat** stimmte dem Bericht und dem Antrag der Kommission zu. Er bezeichnete die Lösung als einen vernünftigen Mittelweg zwischen völligem Verbot von telephonischen Aufzeichnungen und deren schrankenloser Zulässigkeit.

Verhandlungen

10.06.1998	SR	Der Initiative wird Folge gegeben.
03.10.2000	SR	Die Frist für die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs wird bis zur Herbstsession 2001 verlängert.
17.09.2001	SR	Beschluss gemäss Antrag der Kommission.
11.03.2002	NR	Abweichend.
23.09.2002	SR	Abweichend.
12.03.2003	NR	Abweichend.
05.06.2003	SR	Abweichend.
24.09.2003	NR	Zustimmung.
03.10.2003	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43:0)
03.10.2003	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (129:48)

Der **Ständerat** stimmte den Anträgen der Kommission ohne Diskussion und einstimmig zu.

Auch der **Nationalrat** anerkannte die Notwendigkeit einer Gesetzesänderung. Er veränderte aber die Vorlage in zwei wichtigen Punkten. Die Kommission erachtete es erstens als ungenügend, dass in Art. 179^{quinquies} Bst. b ein Gesprächsteilnehmer vorgängig „hinreichend“ über die Aufzeichnung informiert wird. „Hinreichend“ würde bedeuten, dass der Gesprächsteilnehmer nur implizit informiert werden muss. Die Kommission schlug nun vor, das Wort „hinreichend“ durch „ausdrücklich“ zu ersetzen. Zweitens schlug die Kommission vor, den Buchstaben c zu streichen, weil die Begriffe „Geschäftsperson“ und „Geschäftsverkehr“ unklar seien und zuviel Spielraum für Interpretationen lassen würden. Der Rat lehnte zunächst einen Antrag einer von der sozialdemokratischen Fraktion

unterstützten Minderheit Garbani (S, NE) ab, die Buchstaben b und c zu streichen, wonach nur noch Aufzeichnungen mit Hilfs-, Rettungs- und Sicherheitsdiensten hätten straffrei bleiben können. Sodann stimmte er den Vorschlägen der Kommission mit 98 zu 47 Stimmen zu.

Im **Ständerat** legte die Kommission nochmals neue Formulierungen vor, die den Bedenken des Nationalrates Rechnung zu tragen versuchten. Sie fügte den vom Nationalrat gestrichenen Buchstaben c über die Aufzeichnungen im Geschäftsverkehr wieder ein, nun mit der Ergänzung, dass die Aufzeichnung für die anderen Gesprächspartner „erkennbar“ sein muss. Das bedeutet, dass auch ein Hinweis in den allgemeinen Geschäftsbedingungen genügen kann.

Der **Nationalrat** stimmte dem Beschluss des Ständerates bei Buchstabe b zu; demnach müssen alle Gesprächsteilnehmer zu Beginn des Gesprächs „klar erkennbar“ über die Aufzeichnung informiert werden. Bei Buchstabe c hielt der Rat an der Streichung fest.

Der **Ständerat** beschloss diskussionslos nochmals eine neue Fassung. Der neue Wortlaut benennt konkret die Geschäftsvorfälle, die im Geschäftsverkehr auch ohne ausdrückliche oder konkludente Einwilligung rechtmässig aufgezeichnet werden können, nämlich Bestellungen, Aufträge, Reservationen und ähnliche Geschäftsvorfälle. Alle am Gespräch beteiligten Personen, also auch Private, dürfen Aufzeichnungen vornehmen.

Der Mehrheit der Kommission des **Nationalrates** ging dieser Beschluss zu weit. Sie beantragte, an der vom Nationalrat beschlossenen Fassung festzuhalten. Der Rat folgte aber mit 62 zu 46 Stimmen einer auch von Bundesrätin Ruth Metzler unterstützten Minderheit, die dem Ständerat zustimmen wollte.

98.009 Massnahmen zur Verbesserung der Effizienz und der Rechtsstaatlichkeit in der Strafverfolgung. Gesetzesänderungen

Botschaft vom 28. Januar 1998 über die Änderung des Strafgesetzbuches, der Bundesstrafrechtspflege und des Verwaltungsstrafrechtsgesetzes (Massnahmen zur Verbesserung der Effizienz und der Rechtsstaatlichkeit in der Strafverfolgung) (BBl 1998 1529)

Ausgangslage

Diese Vorlage besteht aus mehreren Teilen, die aber alle das gleiche Ziel verfolgen: die Verbesserung der Effizienz und der Rechtsstaatlichkeit in der Strafverfolgung. Hauptsächlichster Auslöser für diese Massnahmen sind neue Formen der Kriminalität, namentlich das organisierte Verbrechen, die Geldwäscherei sowie bestimmte Arten von Wirtschaftskriminalität. Diesen Deliktsformen gemein sind eine hohe Komplexität und ihr Kantons- und Landesgrenzen überschreitender Charakter. Vorab diese Eigenschaften rufen nach stärkerer Koordination, ja nach einer zentralen Leitung des Verfahrens. Dieses Bedürfnis ist um so grösser, als besonders kleinere Kantone bei derartigen umfangreichen Straftaten bald an ihre Kapazitätsgrenzen stossen können.

Um die Strafverfolgung bei komplexen und grossräumig angelegten Verbrechen zu verbessern, sollen dem Bund auf diesem Gebiet zusätzliche Kompetenzen eingeräumt werden. So soll die Bundesanwaltschaft unter bestimmten Voraussetzungen auf dem Gebiet der organisierten Kriminalität und der Wirtschaftskriminalität, anstelle der Kantone, ein gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren eröffnen und so für die betreffende Tat die Bundesgerichtsbarkeit begründen können. Nach Abschluss der Ermittlungen und nach durchgeführter eidgenössischer Voruntersuchung soll der Fall an das nach den üblichen Gerichtsstandsbestimmungen zuständige kantonale Gericht zur Beurteilung delegiert werden können. Diesfalls vertritt aber der Bundesanwalt die Anklage vor dem kantonalen Gericht.

Durch diese neuen Verfahrenskompetenzen erhält das polizeiliche Ermittlungsverfahren auf Bundesebene zusätzliche Bedeutung. Dies lässt es geboten erscheinen, die heute noch erheblich eingeschränkten Rechte der Beschuldigten und ihrer Verteidiger in dieser Verfahrensphase den rechtsstaatlichen Standards anzugleichen, wie sie bereits für das Stadium der Voruntersuchung in der Bundesstrafrechtspflege verwirklicht sind. Konkret betreffen die Verbesserungen insbesondere das Haftrecht und die Beteiligung der Beschuldigten bzw. ihrer Verteidiger an der Beweiserhebung.

Im gleichen Zuge soll die Bundesstrafrechtspflege diverse Verbesserungen erfahren, die ursprünglich im Rahmen der Vorlage über die Entflechtung der Bundesanwaltschaft vorgesehen waren. Da die entsprechende Botschaft von 1993 im Parlament und bei zugezogenen Experten auf starke Kritik stiess, wurde deren materielle Weiterbehandlung eingestellt. Die unbestrittenen Teile jener Vorlage (93.062) sollen nun aber im Rahmen des vorliegenden Gesetzgebungspakets verwirklicht werden. Dies betrifft namentlich die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft, die gegenüber heute einen

verstärkten justiziellen Charakter aufweisen soll. Hinzu kommen Anpassungen im Hinblick auf die beabsichtigte Trennung zwischen der Bundesanwaltschaft und der präventiven Polizei. Schliesslich soll im Verwaltungsstrafrecht eine bewährte Praxis verankert werden, für die aber, wie das Bundesgericht bemängelte, die gesetzliche Grundlage fehlt. Dabei handelt es sich um die Möglichkeit der Bundesbehörden, Verwaltungsstrafsachen des Bundes an die ordentlichen Strafverfolgungsbehörden zu delegieren, wenn diese bereits gegen dieselben Täter Ermittlungen wegen Delikten des gemeinen Strafrechts führen.

Verhandlungen

Vorlage 1

Schweizerisches Strafgesetzbuch (Schaffung neuer Verkehrskompetenzen des Bundes in den Bereichen organisiertes Verbrechen und Wirtschaftskriminalität)

01.12.1998 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

10.06.1999 NR Abweichend.

28.09.1999 SR Abweichend.

07.12.1999 NR Zustimmung.

22.12.1999 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (41:0)

22.12.1999 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (172:1)

Vorlage 2

Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege

01.12.1998 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

10.06.1999 NR Zustimmung.

22.12.1999 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (41:0)

22.12.1999 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (173:0)

Vorlage C

Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht

01.12.1998 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.

10.06.1999 NR Zustimmung.

22.12.1999 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (39:0)

22.12.1999 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (176:0)

Im **Ständerat** gab vor allem Artikel 340^{bis} des StGB zu reden. Demnach soll die Bundesanwaltschaft ein Ermittlungsverfahren eröffnen können, wenn die strafbaren Handlungen ganz oder teilweise im Ausland oder in mehreren Kantonen begangen wurden. Eine Minderheit der Rechtskommission, angeführt von Dick Marty (R, TI), plädierte dafür, dass der Bund bei solch komplexen Fällen zwingend tätig werden müsse. Es brauche eine klare Regelung, um der vom organisierten Verbrechen ausgehenden Bedrohung wirksam zu begegnen. Mit föderalistischen Kompromisslösungen komme man nicht weiter. Der Rat entschied sich mit 25 zu 11 Stimmen für ein fakultatives Eingreifen der Bundesanwaltschaft.

Der **Nationalrat** beschloss gemäss Antrag der Kommission, dass das organisierte Verbrechen obligatorisch der Bundesgerichtsbarkeit untersteht, falls gewisse Voraussetzungen erfüllt sind. Damit soll eine Rosinenpickerei der Bundesanwaltschaft verhindert werden, die bei einer Kann-Vorschrift versucht sein könnte, nur die interessanten Fälle an sich zu reissen. Hingegen soll bei Wirtschaftskriminalität die Bundesanwaltschaft ein Ermittlungsverfahren nur auf Antrag der kantonalen Strafverfolgungsbehörden einleiten können.

Der **Ständerat** folgte seiner Kommission und hielt somit eine Differenz betreffend die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen in der Strafverfolgung der Wirtschaftskriminalität und beim organisierten Verbrechen aufrecht. Die Kommission folgte im Grundsatz dem Nationalrat, schlug jedoch im Detail präzisere Abgrenzungskriterien vor.

Der **Nationalrat** stimmte der Fassung der Kleinen Kammer zu. Demnach befasst sich die Bundesanwaltschaft obligatorisch mit den Verbrechen in den Bereichen organisiertes Verbrechen und Wirtschaftskriminalität.

98.038 StGB, MStG und Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht. Änderung (RK)

Botschaft vom 21. September 1998 zur Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Allgemeine Bestimmungen, Einführung und Anwendung des Gesetzes) und des Militärstrafgesetzes sowie zu einem Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht (BBI 1999 1979)

Ausgangslage

Mit den vorliegenden Gesetzesentwürfen werden eine Gesamterneuerung der Allgemeinen Bestimmungen (Erstes Buch) und der Vorschriften über die Einführung und Anwendung (Drittes Buch) des Strafgesetzbuches sowie eine parallele Anpassung des Militärstrafgesetzes und ein neues Gesetz über das Jugendstrafrecht vorgeschlagen. Die wichtigsten Anliegen der Revision sind die Neuordnung und Differenzierung des Sanktionensystems, die Festlegung von Strafvollzugsgrundsätzen, die Anpassung der Bestimmungen über den Geltungsbereich und die Voraussetzungen der Strafbarkeit an Lehre und Rechtsprechung sowie die Trennung von Jugendstrafrecht und Erwachsenenstrafrecht.

Was die Neuordnung des Sanktionensystems im Besonderen angeht, so sollen kurze Freiheitsstrafen nur noch ausnahmsweise zur Anwendung gelangen, tragen diese doch kaum zur Sozialisierung des Täters bei. Sie sind zudem angesichts des Wertewandels und der Entwicklung in unserer Gesellschaft als überholt anzusehen. An deren Stelle treten die Geldstrafe im Tagessatzsystem und die Gemeinnützige Arbeit, welche durch das Institut des «Aussetzens der Strafe» ergänzt werden. Ferner wird das System flexibler und durchlässiger gestaltet. In leichteren Fällen kann von einer Strafe abgesehen oder diese in breiterem Ausmass als bisher bedingt ausgesprochen werden. Damit soll einerseits dem Täter Gelegenheit gegeben werden, sich zu bewähren, und sollen andererseits die Strafverfolgungsbehörden entlastet werden. Als weitere Neuerung wird die teilbedingte Freiheitsstrafe (sog. «sursis partiel») eingeführt.

Ein wichtiges Anliegen des Entwurfs ist die Verstärkung des Schutzes vor gefährlichen Gewalttätern. Zu diesem Zweck wird namentlich eine neue Sicherungsverwahrung vorgesehen, die umfassender als im bisherigen Recht ausgestaltet ist. Psychisch kranke Täter sollen zudem, wenn sie gefährlich sind, in besonderen Sicherheitseinrichtungen eine geeignete Behandlung erhalten. Für die Entlassung gefährlicher Täter aus dem Straf- und Massnahmenvollzug werden die Bedingungen verschärft.

Der Entwurf enthält auch neu formulierte Ziele für den Strafvollzug. Damit der Gefangene auf ein straffreies Leben in Freiheit vorbereitet werden kann, müssen die Verhältnisse im Vollzug so weit als möglich jenen in der Aussenwelt angepasst werden.

Der Geltungsbereich des Strafgesetzbuches wird ausgedehnt, damit bestimmte im Ausland begangene Sexualstraftaten in der Schweiz verfolgt werden können. Die Verjährungsregeln werden vereinfacht, und neu wird die Einführung einer Bestimmung über die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Unternehmens vorgeschlagen. Mit der Revision werden schliesslich verschiedene Klarstellungen zum Aufbau der Verbrechenlehre vorgenommen und offene Fragen durch einen Entscheid des Gesetzgebers bereinigt.

Der Allgemeine Teil des MStG entspricht im Wesentlichen dem Allgemeinen Teil des StGB; er weicht lediglich dort ab, wo die spezifischen Bedürfnisse des MStG es erfordern.

Das neue Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht setzt die Altersgrenze für die Strafmündigkeit von sieben auf zehn Jahre hinauf. Es geht davon aus, dass bei Jugendlichen Erziehung und soziale Integration vor Strafe kommen. Andererseits können Jugendliche über sechzehn Jahre, die schwere Straftaten begangen haben, mit Freiheitsentzug bis zu vier Jahren bestraft werden.

Verhandlungen

Vorlage 1

Schweizerisches Strafgesetzbuch

14.12.1999 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

07.06.2001 NR Abweichend.

19.09.2001 SR Abweichend.

17.09.2002 NR Abweichend.

02.12.2002 SR Zustimmung.

13.12.2002 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (39:1)

13.12.2002 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (136:29)

Vorlage 2

Militärstrafgesetz (MStG)

08.03.2000 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

17.09.2002 NR Abweichend.

04.03.2003 SR Abweichend.

12.03.2003 NR Zustimmung.

21.03.2003 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (41:0)

21.03.2003 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (155:15)

Vorlage 3

Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht (Jugendstrafgesetz, JStG)

28.11.2000 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

07.03.2002 NR Abweichend

04.06.2002 SR Abweichend.

03.06.2003 NR Abweichend.

05.06.2003 SR Zustimmung.

20.06.2003 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (45:0)

20.06.2003 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (175:0)

Vorlage 1 (Strafgesetzbuch)

Grundsätzlich umstrittene Punkte gab es im **Ständerat** keine, jedoch wurden eine grosse Anzahl von Detailveränderungen am Regierungsentwurf und zudem einige Verschärfungen beschlossen. Die wichtige Neuerung, die vorsieht, dass anstelle von kurzen Freiheitsstrafen bis zu sechs Monaten eine neue Geldstrafe (oder eine gemeinnützige Arbeit) eingeführt wird, blieb unbestritten. Auf Antrag seiner Rechtskommission setzte der Rat aber den Höchsttagessatz von 2000 auf 3000 Fr. hinauf. Als neue Strafe im Sinne einer Zusatzmassnahme fügte er auch noch ein Fahrverbot für Delikte ein, die nicht in Zusammenhang mit dem Strassenverkehrsgesetz stehen. Es kann bei Tätern angeordnet werden, die ein Fahrzeug zur Tatbegehung verwendet haben. Die vom Bundesrat beantragte Heraufsetzung der Maximaldauer der bedingt ausgesprochenen Strafen von 18 Monaten auf drei Jahre wurde etwas modifiziert, indem dem Richter die Kompetenz eingeräumt wird, abhängig vom Verhalten des Verurteilten, auch bei kürzeren Haftstrafen den bedingten Strafvollzug nicht zu gewähren. Die vom Bundesrat beantragte Verwahrung von gemeingefährlichen und nicht resozialisierbaren Gewalttätern wurde in dem Sinne verschärft, dass der Richter sie nicht bloss anordnen kann, sondern, wenn die Gefahr weiterer Taten besteht, bereits bei Ersttätern aussprechen muss. Bei der Bestrafung von sexuellen Delikten mit Kindern beschloss der Rat auf Antrag seiner Kommission ebenfalls eine Verschärfung gegenüber dem Bundesratsentwurf. Diesbezügliche Straftaten, die in einem Land begangen werden, wo sie nicht als Delikt gelten, sollen nicht nur bei Einheimischen, sondern auch bei Personen, die ihren Wohnsitz nicht in der Schweiz haben, sich aber vorübergehend hier aufhalten, verfolgt werden.

Die Einführung eines Unternehmensstrafrechtes (Artikel 102) blieb unbestritten.

Im **Nationalrat**, der sich in einer rund zwölfstündigen Debatte mit der Vorlage befasste, standen drei Themen im Vordergrund: die Geldstrafe im Tagesansatz, die Verwahrung von gefährlichen Straftätern und die strafrechtliche Verantwortung der juristischen Personen. Die neue, einkommensabhängige Geldstrafe stiess auf den Widerstand der SVP- und von Teilen der FDP-Fraktion. Es wurde eingewendet, dass die neuen Tagessätze (maximal 360, bei Ansätzen von bis zu 3000 Franken) zu "unermesslich hohen" Geldstrafen führen könnten, während umgekehrt beispielsweise ein Student mit kleinen Beträgen bestraft würde. Man wollte ganz auf die Neuerung verzichten oder dann zumindest die Strassenverkehrsdelikte von diesen Strafen ausnehmen. Bundesrätin Ruth Metzler hielt den Kritikern entgegen, dass sich das System der Tagessätze in Deutschland und Frankreich längst bewährt habe. Die Sprecherin der Kommission, Doris Leuthard (C, AG) erklärte, die neue Strafe sei gerechter, weil sie Arme und Reiche gleichermassen treffe. Der Rat hielt mit deutlichen Mehrheiten am System der Geldstrafen fest. Er übernahm den Höchstsatz des Ständerates von 3000 Franken, sprach sich aber gegen einen Mindestsatz aus.

Beim bedingten Strafvollzug entschied die grosse Kammer, dass nur Freiheitsstrafen von weniger als 24 Monaten bedingt ausgesprochen werden dürfen. Die Befürworter wiesen vergeblich darauf hin, dass andere europäische Länder hier bereits weiter gegangen seien, ohne negative Folgen für die Sicherheit.

Bei der Frage der Verwahrung von gemeingefährlichen Straftätern wandte sich eine Mehrheit der Rechtskommission gegen den Beschluss des Ständerates, wonach auch Schwerstkriminelle auf

unbestimmte Zeit verwahrt werden können, die nicht psychisch abnorm sind. Gegen diese Lösung wurden rechtsstaatliche Bedenken erhoben. Bundesrätin Ruth Metzler und die Kommissionsminderheit bekämpften diesen Antrag erfolgreich. Für das bürgerliche Lager, das mit 101 zu 61 Stimmen dem Antrag der Minderheit zustimmte, stand das Sicherheitsbedürfnis der Öffentlichkeit im Vordergrund. Ein Antrag von Ulrich Schlüer (V, ZH), der eine Formulierung vorschlug, die sich an die hängige Volksinitiative "Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter" anlehnte, wurde mit 127 zu 32 Stimmen verworfen.

Zu einer grösseren Debatte führte auch die Einführung einer strafrechtlichen Verantwortung von Unternehmen. Sofern in einem Betrieb delinquent wird, ohne dass die Tat einer bestimmten Person zugeordnet werden kann, so soll das betreffende Unternehmen gebüsst werden können (mit Bussen bis zu 5 Millionen Franken). Dieses Prinzip einer subsidiären Unternehmenshaftung erwies sich am Ende als mehrheitsfähig. Gänzlich gegen ein Unternehmensstrafrecht war eine von Jacques-Simon Eggly (L, GE) angeführte Minderheit. Dieser Streichungsantrag wurde mit 87 zu 68 Stimmen abgelehnt. Bundesrätin Ruth Metzler hatte den Rat zuvor daran erinnert, dass sich eine strafrechtliche Haftung der Unternehmen im Ausland seit Beginn des Jahrhunderts durchgesetzt habe. Abgelehnt wurden auch zwei Minderheitsanträge von linker Seite: Ein Antrag einer Minderheit Jost Gross (S, TG), die Unternehmenshaftung auf sämtliche Delikte auszudehnen, unterlag mit 100 zu 56 Stimmen, und ein Antrag einer Minderheit Erwin Jutzet (S, FR), dass im Einklang mit dem Ständerat auch der StGB-Artikel 305bis (Geldwäscherei) in die nicht subsidiäre Verantwortung einbezogen wird, wurde trotz bundesrätlicher Unterstützung mit 96 zu 60 Stimmen abgelehnt.

In der Gesamtabstimmung (67 zu 27 Stimmen) gab es 37 Enthaltungen; sowohl auf linker wie auf rechtsbürgerlicher Seite war man mit dem Ergebnis der Beratungen nicht zufrieden.

Der **Ständerat** hielt bei den Geldstrafen (Artikel 34) an einem Mindestsatz von 10 Franken pro Tag fest. Festhalten beschloss er auch bei der Maximaldauer einer bedingt ausgesprochenen Freiheitsstrafe (Artikel 43); wie der Bundesrat will der Ständerat eine obere Grenze von drei Jahren festlegen. Zu einer längeren Debatte führten die Änderungen, die der Nationalrat beim Unternehmensstrafrecht vorgenommen hatte. Im Namen einer Kommissionsminderheit beantragte Toni Dettling (R, SZ) Zustimmung zum Nationalrat. Das bestehende Selbstkontroll- und Sanktionensystem der Banken funktioniere gut, erklärte er, und sei besser als eine nachträgliche Sanktion durch einen Strafrichter, die zu einer Doppelbestrafung führen würde. Kommissionspräsident Dick Marty (R, TI) und Bundesrätin Ruth Metzler verwiesen auf den Image-Schaden, der für den Finanzplatz und die Schweiz bei dieser Regelung entstehen könnte und versuchten ohne Erfolg, die Argumente der Minderheit zu entkräften. Mit dem knappen Resultat von 18 zu 17 Stimmen folgte der Rat der Kommissionsminderheit.

Der **Nationalrat** hielt bei den Geldstrafen (Artikel 34) mit 96 zu 45 Stimmen an seiner Lösung fest. Auch bei der Maximaldauer einer bedingt ausgesprochenen Freiheitsstrafe (Artikel 43) beschloss er, mit 91 zu 51 Stimmen, an seinem Beschluss (obere Grenze von zwei Jahren) festzuhalten. Bei der Frage der Verwahrung von gemeingefährlichen Straftätern kam es erneut zu längeren Diskussionen über den Umgang mit so genannt psychisch gesunden Straftätern. Einig sind sich die beiden Kammern, dass besonders gefährliche Täter nach dem Verbüssen ihrer Zeitstrafe auf unbestimmte Zeit verwahrt werden. Die Mehrheit der Kommission wollte jedoch differenzieren und in bestimmten Fällen die Verwahrung durch eine Behandlung in einer geschlossenen Klinik ersetzen. Es setzte sich mit 66 zu 63 Stimmen eine bürgerliche Minderheit durch, für die das Sicherheitsbedürfnis der Öffentlichkeit im Vordergrund stand. Bundesrätin Ruth Metzler setzte sich für das Instrumentarium der Mehrheit ein, welches sie als differenzierter und als unter dem Aspekt der Sicherheit wirkungsvoller bezeichnete.

Der **Ständerat** schloss sich allen verbliebenen Differenzen dem Nationalrat an.

Vorlage 2 (Militärstrafgesetz)

Der **Ständerat** behandelte die Revision des Militärstrafgesetzes im März 2000. Es galt nun noch, die Bestimmungen des Militärstrafgesetzes an die im Dezember 1999 beschlossene Reform anzupassen. Bundesrätin Ruth Metzler stimmte den Änderungsanträgen der Kommission im Interesse der Parallelität von Militärstrafgesetz und StBG zu; mögliche Änderungen könnten bei den Beratungen im Zweirat nochmals diskutiert werden. - Eine Zusammenlegung von Militärstrafgesetz und Strafgesetzbuch, die 1995 von einer Motion Schoch gefordert worden war, stand nicht mehr zur Diskussion.

Im **Nationalrat** forderte eine Minderheit die Rückweisung an den Bundesrat zwecks Einfügung in das Strafgesetzbuch. Der Antrag wurde mit 100 zu 52 Stimmen verworfen. Zu Diskussionen Anlass gab weiter die Frage der Bestrafung von Militär- und Zivildienstverweigerern. Eine Kommissionsmehrheit

beantragte, dass diese Personen nur mit Freiheitsstrafen von bis zu 18 Monaten bestraft werden können, Geldstrafen und die gemeinnützige Arbeit sollen ausgeschlossen werden. Eine Minderheit bekämpfte diese Lösung und unterlag dabei mit 79 zu 55 Stimmen. Bundesrätin Ruth Metzler erklärte, diese Frage müsse im Ständerat nochmals geprüft werden. In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage mit 80 zu 35 Stimmen gutgeheissen.

In der Frühjahrssession 2003 schloss sich der **Ständerat** bei fast allen Differenzen dem Nationalrat an. Er stimmte insbesondere den Beschlüssen bei der Bestrafung von Militär- und Zivildienstverweigerern zu, dies gegen den Willen einer von Bundesrätin Ruth Metzler unterstützten Minderheit. Nach der Bereinigung der letzten Differenzen stimmten die beiden Kammern dem Gesetz zu, der Ständerat einstimmig, der Nationalrat mit 155 zu 15 Stimmen.

Vorlage 3 (Jugendstrafgesetz)

Der **Ständerat** hielt sich beim Jugendstrafrecht weitgehend an die Vorgaben des Bundesrates und nahm einige Präzisierungen vor. Gegen den Willen des Bundesrates und einer starken Minderheit führte er als Neuerung die Mediation ein: Gemäss Artikel 7bis kann bei geringfügigen Vergehen ein Verfahren definitiv eingestellt werden, wenn auf dem Wege der Mediation eine Vereinbarung zwischen dem Geschädigten und dem Jugendlichen zustande gekommen ist.

Auch der **Nationalrat** genehmigte das neue Jugendstrafrecht ohne substanzielle Änderungen. Trotzdem wurde die Vorlage in der Eintretensdebatte verschiedentlich kritisiert. Die Vertreter der Bürgerlichen fanden, das Gesetz lege zuviel Gewicht auf Hilfe und Begleitung, während Linke und Grüne die neue Härte gegenüber jugendlichen Straftätern kritisierten. Bundesrätin Ruth Metzler erklärte, das Jugendstrafrecht habe für die Verbrechensbekämpfung einen hohen Stellenwert. Wenn es nämlich gelinge, die Straftaten Jugendlicher richtig einzuschätzen und ihnen mit geeigneten und angemessenen Mitteln zu begegnen, seien die Chancen für eine nachhaltige Verhütung späterer Straftaten gross.

In der Detailberatung wurden mehrere Anträge von linker und grüner Seite, die Härten des Gesetzes etwas zu mildern, abgelehnt. Umstritten war besonders das Vorhaben, die Höchstdauer der Freiheitsstrafe von einem auf vier Jahre zu erhöhen (für Täter, die älter als 16 Jahre alt sind und besonders schwere Verbrechen begangen haben). Ein Minderheitsantrag, der diese Bestimmung in Artikel 24 Absatz 2 streichen wollte, wurde mit 60 zu 41 Stimmen abgelehnt. Angenommen wurde, mit einer kleinen Änderung, der vom Ständerat eingefügte neue Artikel über die Mediation.

Der **Ständerat** schuf nochmals drei kleinere Differenzen.

Der **Nationalrat** hielt an zwei Differenzen fest, worauf der **Ständerat** diesem Beschluss zustimmte.

99.026 StGB und MStG. Revision des Korruptionsstrafrechts.

Botschaft vom 19. April 1999 über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes (Revision des Korruptionsstrafrechts) sowie über den Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr (BBl 1999 5497)

Ausgangslage

Wie viele andere Staaten ist auch die Schweiz in jüngerer Zeit verstärkt mit dem Problem der Korruption konfrontiert worden. Grössere Bestechungsfälle im Inland haben den Reformbedarf des geltenden Bestechungsstrafrechts deutlich gemacht. Auf internationaler Ebene hat sich die Auffassung durchgesetzt, dass auch der grenzüberschreitenden Korruption mit den Mitteln des Strafrechts entgegengetreten werden muss. Diese Überzeugung hat ihren Niederschlag namentlich in dem im Rahmen der OECD abgeschlossenen Übereinkommen vom 17. Dezember 1997 über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr gefunden. Bereits am 15. Februar 1999 ist das Übereinkommen in Kraft getreten; 12 der 34 Unterzeichnerstaaten hatten es zu diesem Zeitpunkt ratifiziert.

Mit dieser Vorlage sollen die Schwächen des geltenden Rechts bei der Bekämpfung der inländischen und grenzüberschreitenden Bestechung behoben und die Voraussetzungen für den Beitritt der Schweiz zur OECD-Konvention geschaffen werden. Zu diesem Zweck werden im Einzelnen folgende wesentliche Neuerungen vorgeschlagen: Die Bestechungstatbestände des Schweizerischen Strafgesetzbuches (bisherige Art. 288, 315 und 316) werden neu in einem eigenen Titel zusammengefasst und einer grundlegenden Revision unterzogen. Aktive Bestechung (Art. 322^{ter} E-StGB) wird neu zu einem mit Zuchthaus bedrohten Verbrechen aufgewertet. Dadurch verlängert sich

die heute zu kurze Verjährungsfrist bei dieser Straftat. Zudem wird das Waschen von Bestechungsgeldern durchgehend strafbar. Anders als im geltenden Recht werden sodann nicht nur vorgängige Zuwendungen, sondern auch nachträgliche Belohnungen bestraft. Schliesslich decken die neuen Auffangtatbestände der Vorteils gewährung und der Vorteilsannahme (Art. 322^{quinquies} und 322^{sexies}) Zuwendungen ab, die im Hinblick auf die Amtsführung als solche erfolgen. Dadurch können namentlich auch als „Anfüttern“ bzw. „Klimapflege“ bezeichnete Verhaltensweisen bestraft werden, die für den Aufbau der besonders gefährlichen systematischen Korruption typisch sind.

Der neue Tatbestand der aktiven Bestechung fremder Amtsträger (Art. 322^{septies}) ist der entsprechenden Strafnorm für inländische Amtsträger nachgebildet; er unterscheidet sich von Artikel 322^{ter} des Entwurfs lediglich in der Umschreibung des Tatobjektes (Amtsträger eines fremden Staates oder einer internationalen Organisation). Diese neue Strafnorm bildet zugleich die Hauptvoraussetzung zur Umsetzung der Konvention über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr.

Dem Erfordernis, nicht strafwürdige Sachverhalte hinreichend vom Anwendungsbereich der Bestechungsstrafnormen auszunehmen, trägt Artikel 322^{octies} des Entwurfs Rechnung, indem er namentlich sicherstellt, dass in denjenigen Ausnahmefällen, die trotz völlig fehlendem Strafbedürfnis unter die Bestechungstatbestände fallen, ein Verzicht auf Bestrafung möglich wird.

Verhandlungen

Vorlage 1

Revision des Korruptionsstrafrechts (Änderung des Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes)

07.10.1999 NR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

09.12.1999 SR Zustimmung.

22.12.1999 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (174:0)

22.12.1999 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (40:0)

Vorlage 2

Bundesbeschluss betreffend das Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr

07.10.1999 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.

09.12.1999 SR Zustimmung.

Im **Nationalrat** sprachen sich sämtliche Fraktionen für das Eintreten auf die Vorlage aus. In der Detailberatung stellte Margrith von Felten (G, BS) drei Minderheitsanträge, die auf liberalere Lösungen abzielten. Die Strafbarkeit sollte nur dann bejaht werden, wenn eine konkrete Zuwendung auch zu einer konkreten Pflichtwidrigkeit führt. Ferner sollte die aktive Bestechung nur als Vergehen mit Gefängnis bestraft werden, und der Tatbestand der Vorteils gewährung sollte gestrichen werden, da es willkürlich sei, wann eine Gefälligkeit als Klimapflege oder "Anfütterung" betrachtet werde. Alle Anträge wurden deutlich verworfen. Ohne weitere Diskussionen wurden die bundesrätlichen Vorschläge in der Gesamtabstimmung mit 121 zu 0 Stimmen gutgeheissen.

Der **Ständerat** stimmte der Vorlage ohne Diskussion und einstimmig zu.

99.031 Überstellung von Straftätern. Vertrag zwischen der Schweiz und Thailand (RK)

Botschaft vom 24. März 1999 betreffend Vertrag zwischen der Schweiz und Thailand über die Überstellung von Straftätern (BBI 1999 4379)

Ausgangslage

Der am 17. November 1997 unterzeichnete Vertrag mit Thailand über die Überstellung von Straftätern gibt schweizerischen und thailändischen Strafgefangenen die Möglichkeit, die ausländische Strafe künftig im Heimatstaat zu verbüssen. Der Strafgefangene soll seine Strafe in einer vertrauten Umwelt und unter Bedingungen verbüssen, die seine soziale Wiedereingliederung begünstigen. Der Vertrag legt den Rahmen für die Überstellung fest, ohne indessen eine Überstellungspflicht zu begründen. Eine Überstellung bedarf der Zustimmung der Vertragsparteien und des Strafgefangenen.

Vorlage für den Vertrag war das Europarat-Übereinkommen (Nr. 112) vom 21. März 1983 über die Überstellung verurteilter Personen, dem die Schweiz seit 1988 angehört (SR 0.343). Die Unterschiede zwischen dem schweizerischen und dem thailändischen Rechtssystem erforderten in gewissen

Punkten abweichende Regelungen. Zu den schwierigsten Hürden gehörten die strengen thailändischen Strafbestimmungen. Diese sehen bei Drogendelikten zum Teil Strafen vor, die weit über den schweizerischen Strafrahmen hinausgehen.

Die Überstellungsvertrag trägt der unterschiedlichen Interessenlage beider Staaten so weit als möglich Rechnung.

Verhandlungen

08.03.2000 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.

14.06.2000 NR Zustimmung.

Die beiden Kammern hiessen den Vertrag einstimmig gut.

00.041 StGB und MStG. Strafbare Handlungen gegen die sexuelle Integrität

Botschaft vom 10. Mai 2000 über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes (Strafbare Handlungen gegen die sexuelle Integrität, Verjährung bei Sexualdelikten an Kindern und Verbot des Besitzes harter Pornografie) (BBI 2000 2943)

Ausgangslage

Die Revision bildet eine Massnahme zur Verbesserung des Schutzes von Kindern vor sexueller Ausbeutung. Um eine differenzierte politische Willensbildung zu gewährleisten, unterbreitet der Bundesrat eine Botschaft mit zwei Gesetzesentwürfen.

Nach dem Entwurf A soll die Verjährungsfrist bei schweren Sexualdelikten an Kindern unter 16 Jahren erst mit der Mündigkeit des Opfers zu laufen beginnen; heute verjährt die Tat zehn Jahre nach der Begehung. Seit dem Inkrafttreten des revidierten Sexualstrafrechts im Jahre 1992 ist immer mehr ins öffentliche Bewusstsein gelangt, dass viele Opfer sexueller Ausbeutung erst Jahre nach den Übergriffen in der Lage sind, eine Strafanzeige zu erstatten. Diesem Umstand soll mit der Änderung der Verjährung bei Sexualdelikten an Kindern Rechnung getragen werden.

Eine entsprechende Änderung wird auch für den Inzest (Art. 213 StGB) vorgeschlagen. Hinter der für den Inzest geltenden kurzen zweijährigen Verjährungsfrist steht der Gedanke, dass Vorgänge des engsten Familienlebens nicht durch ein Strafverfahren an die Öffentlichkeit gebracht werden sollen, wenn sie einige Zeit zurückliegen. Der Bundesrat schlägt die Streichung der besonderen zweijährigen Verjährungsfrist vor, damit für den Inzest die ordentliche fünfjährige Verjährung zur Anwendung gelangt. Damit soll dem kindlichen Opfer die Möglichkeit eröffnet werden, sein Schweigen auch später noch zu brechen.

Der Entwurf B stellt sicher, dass auch strafbar ist, wer sich harte Pornografie beschafft beziehungsweise über solche verfügt. Auf Grund entsprechender internationaler Empfehlungen haben die meisten westlichen Industriestaaten den Besitz von Kinderpornografie bereits unter Strafe gestellt und so der Mitverantwortung der Konsumenten Rechnung getragen. Indessen soll der blosse Besitz nicht für alle Formen der harten Pornografie, sondern nur für deren schwerste Formen, die Kinderpornografie und die sexuellen Gewaltdarstellungen, unter Strafe gestellt werden. Eine entsprechende Änderung wird auch für Artikel 135 StGB (Gewaltdarstellungen) vorgeschlagen.

Schliesslich beantragt der Bundesrat – wie bei früheren Revisionen des Strafgesetzbuches – eine dem Strafgesetzbuch entsprechende Änderung des Militärstrafgesetzes.

Verhandlungen

Vorlage 1

Schweizerisches Strafgesetzbuch; Militärstrafgesetz (Strafbare Handlungen gegen die sexuelle Integrität; Verjährung bei Sexualdelikten an Kindern)

13.12.2000 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

06.06.2001 NR Abweichend.

17.09.2001 SR Zustimmung.

05.10.2001 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)

05.10.2001 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (185:0)

Vorlage 2

Schweizerisches Strafgesetzbuch (Strafbare Handlungen gegen die sexuelle Integrität; Verbot des Besitzes harter Pornografie)

13.12.2000 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

06.06.2001 NR Abweichend.

17.09.2001 SR Zustimmung.

05.10.2001 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (40:1)

05.10.2001 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (185:0)

Der **Ständerat** folgte den Anträgen der Kommission für Rechtsfragen (RK). Diese betreffen Bestimmungen zur Verfolgungsverjährung: Die Strafverfolgung verjährt in a) 30 Jahren, wenn die Tat mit lebenslänglichem Zuchthaus bedroht ist; b) 15 Jahren, wenn die Tat mit Gefängnis von mehr als drei Jahren oder mit Zuchthaus bedroht ist; c) 7 Jahren, wenn die Tat mit einer anderen Strafe bedroht ist. In Ergänzung zur bundesrätlichen Vorlage hat der Ständerat vorgesehen, dass nicht nur Sexualdelikte einer verlängerten Verjährung unterworfen sein sollen, sondern auch Gewaltdelikte – vorsätzliche Tötung, Totschlag, schwere Körperverletzung – an Kindern unter 16 Jahren (mindestens bis zum vollendeten 25. Lebensjahr des Opfers). In der Gesamtabstimmung wurde der Entwurf einstimmig angenommen.

Die Rechtskommission des **Nationalrats** beantragte, zusätzlich zu den vom Ständerat erfassten Tatbeständen auch sexuelle Handlungen mit Abhängigen zwischen 16 und 18 Jahren gemäss Artikel 188 StGB der besonderen Verjährungsfrist zu unterstellen. Der Nationalrat übernahm diesen Vorschlag, und der Entwurf wurde in der Gesamtabstimmung einstimmig angenommen.

Der **Ständerat** stimmte diesen Beschlüssen zu.

00.090 Internationaler Strafgerichtshof. Beitritt

Botschaft vom 15. November 2000 über das Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof und eine Revision des Strafrechts (BBl 2001 391)

Ausgangslage

Das Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs («Statut») wurde am 17. Juli 1998 von der Diplomatischen Bevollmächtigtenkonferenz der Vereinten Nationen zur Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs in Rom mit überwältigender Mehrheit verabschiedet (120 gegen 7 Stimmen bei 21 Enthaltungen). Das Statut bildet die rechtliche Grundlage eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofs mit Sitz in Den Haag (in der Folge auch «Gerichtshof» genannt). Der künftige Gerichtshof ist zuständig für die Beurteilung von besonders schweren Verbrechen, welche die internationale Gemeinschaft als Ganzes betreffen: Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und die noch genauer zu definierende Aggression. Der Gerichtshof beruht auf dem Grundsatz der Komplementarität: Er wird nur dann tätig, wenn die für die Strafverfolgung in erster Linie zuständigen innerstaatlichen Behörden nicht willens oder nicht in der Lage sind, eines dieser Verbrechen, das auf ihrem Hoheitsgebiet oder von einem ihrer Staatsangehörigen begangen wird, ernsthaft zu verfolgen. Dieser Fall kann etwa dann eintreten, wenn das staatliche Strafverfolgungssystem als Folge kriegerischer Ereignisse zusammengebrochen ist. Denkbar ist auch, dass die zuständigen innerstaatlichen Behörden von Personen kontrolliert werden, welche die fraglichen Verbrechen selbst mitzuverantworten haben, sodass keine ernsthafte Strafverfolgung stattfindet. Durch die komplementäre Ausgestaltung des Statuts soll sichergestellt werden, dass die in der Wirklichkeit immer wieder auftretenden Lücken bei der strafrechtlichen Verfolgung dieser besonders verabscheuungswürdigen Verbrechen geschlossen werden können. Der Gerichtshof will die innerstaatliche Strafgerichtsbarkeit keinesfalls ersetzen. Ebenso wenig ist er eine Rechtsmittelinstanz, mit welcher letztinstanzliche innerstaatliche Strafurteile einer internationalen Überprüfung unterzogen würden. Das Statut anerkennt den völkerrechtlichen Grundsatz der individuellen strafrechtlichen Verantwortlichkeit für schwerste Völkerrechtsverletzungen, ohne sich zur Frage einer allfälligen Staatenverantwortlichkeit zu äussern. Die bedeutende Errungenschaft des Römer Statuts besteht darin, dass sich Einzelpersonen, welche die minimalsten Verhaltensregeln der Mitmenschlichkeit verletzt haben, unter Umständen vor einem internationalen Gericht verantworten müssen. Der Internationale Strafgerichtshof ist damit Ausdruck einer im Namen der Staatengemeinschaft ausgeübten Justiz. Das Statut tritt am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf

den 60. Tag nach Hinterlegung der 60. Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen folgt. Bis zum heutigen Tag (Stand: 15. Nov. 2000) haben 115 Staaten das Statut unterzeichnet – darunter am 18. Juli 1998 die Schweiz. Zwar haben im gleichen Zeitraum erst 22 Staaten das Statut ratifiziert; zahlreiche weitere haben jedoch eine baldige Ratifikation angekündigt. Angesichts der weltweit grossen politischen Anstrengungen zur raschen Schaffung des Gerichtshofs ist davon auszugehen, dass das Statut in naher Zukunft in Kraft treten wird. Vor dem Hintergrund der humanitären Tradition unseres Landes, der Rolle der Schweiz als Depositarstaat der Genfer Konventionen und ihrer nicht unmassgeblichen Rolle beim Zustandekommen dieses Statuts ist es wichtig, dass die Schweiz zu den 60 erstratifizierenden Staaten gehört. Mit diesem Schritt stellt unser Land sein Engagement für das humanitäre Völkerrecht und den Schutz der Menschenrechte unter Beweis. Zu diesen Gründen gesellt sich ein weiteres, praktisches Motiv: Nach Inkrafttreten des Statuts wird eine Versammlung der Vertragsstaaten einberufen, an der bedeutende Entscheide gefällt werden: Wahlen der Richter und des Anklägers, Genehmigung der Verfahrensordnung des Gerichtshofs, Genehmigung der «Verbrechenselemente» (eines Hilfsinstruments zur Auslegung der im Statut umschriebenen Verbrechenstatbestände), Festlegung der Finanzierungsordnung und des Budgets, Behandlung der Beziehungen des Gerichtshofs zu den Vereinten Nationen und Regelung der Privilegien und Immunitäten des beim Gerichtshof beschäftigten Personals. Bei diesen wichtigen, zum Teil wegweisenden Entscheiden sollte die Schweiz mitwirken können; Voraussetzung ist aber, dass sie das Statut vor diesem Zeitpunkt ratifiziert hat. Aus den genannten Gründen steht die Ratifikationsvorlage unter einem gewissen Zeitdruck. Der Bundesrat unterbreitet deshalb den eidgenössischen Räten zusammen mit der vorliegenden Botschaft über die Genehmigung des Römer Statuts nur die dringend erforderlichen gesetzgeberischen Umsetzungsarbeiten. Es handelt sich dabei um Bestimmungen, die vom Statut unmittelbar verlangt werden. Dazu gehören insbesondere die gesetzlichen Grundlagen für eine wirksame Zusammenarbeit der schweizerischen Behörden mit dem Gerichtshof. Von seiner Zielsetzung und seiner komplementären Ausgestaltung her lässt das Statut auch weiter gehende Anpassungen des innerstaatlichen Rechts wünschbar erscheinen. So enthält das Römer Statut beispielsweise erstmals eine auf internationaler Ebene ausgehandelte Definition der Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Daraus ergibt sich die Frage, ob nicht der Zeitpunkt gekommen sei, auch im innerstaatlichen Recht die Aufnahme eines Straftatbestandes der «Verbrechen gegen die Menschlichkeit» anzustreben. Da sich gesetzgeberische Massnahmen solcher Art jedoch nicht aus den im Statut enthaltenen unmittelbaren Verpflichtungen ergeben, sollen diese Fragen nicht zusammen mit der Genehmigung des Statuts, sondern erst in einer zweiten Phase behandelt werden. Die Zerteilung der Umsetzungsarbeiten in einen Bereich des vom Statut «Geforderten» und einen Bereich des «Erwünschten» erlaubt eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem letzteren Gebiet, ohne dass dadurch die Ratifikation des Statuts verzögert würde. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Ratifikation des Römer Statuts keinen Aufschub duldet. Er unterbreitet den eidgenössischen Räten deshalb heute die Ratifikationsvorlage zusammen mit den vom Statut unmittelbar verlangten Umsetzungsarbeiten. Er ist sich jedoch bewusst, dass weiter gehende Anpassungen des schweizerischen Rechts angezeigt sind. Er hat die diesbezüglichen Arbeiten bereits in die Wege geleitet. Die Ergebnisse werden den Räten in einer späteren Vorlage unterbreitet, die dann zumal ohne äusseren Zeitdruck beraten werden kann.

Verhandlungen

Vorlage A

Bundesgesetz über die Änderung des Strafgesetzbuchs und des Militärstrafgesetzes (Rechtspflegedelikte vor internationalen Gerichten)

13.03.2001 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.

21.06.2001 SR Zustimmung.

22.06.2001 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (189 : 3)

22.06.2001 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42 : 0)

Vorlage B

Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof (ZISG)

13.03.2001 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.

21.06.2001 SR Zustimmung.

22.06.2001 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (182 : 8)

22.06.2001 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42 : 0)

Vorlage C

Bundesbeschluss betreffend die Genehmigung des Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs

13.03.2001 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.

21.06.2001 SR Zustimmung.

22.06.2001 NR Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (181 : 8)

22.06.2001 SR Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (43 : 0)

Im **Nationalrat** betonten die Kommissionssprecher, dass es der Schweiz als Hüterin von Völkerrecht und Menschenrecht gut anstehe von Anfang an dabei zu sein. Einzig der Sprecher der SVP-Fraktion Ulrich Schlüer (V, ZH) behauptete, mit dem Beitritt der Schweiz würden wesentliche Teile der schweizerischen Rechtsordnung aufgehoben. Insbesondere werde die Verfassungsbestimmung verletzt, welche die Auslieferung von Schweizer Staatsangehörigen an ausländischen Behörden verbietet. Wenn die Bundesverfassung nicht angepasst werde, müssten Volk und Stände wenigstens automatisch über den Beitritt abstimmen können. Mit dieser Forderung und dem Vorwurf, der Bundesrat stelle internationale Imagepflege, Selbstdarstellung und Dienstfertigkeit über die Volksrechte und die Verfassung provozierte Schlüer heftige Reaktionen seitens der Vertreter der anderen Fraktionen. Bundesrat Joseph Deiss betonte, dass selbst wenn die Schweiz einmal Angeschuldigte ans neue Haager Gericht überstellen wollte, könnten sich diese vor Bundesgericht dagegen wehren. Eine Überstellung an ein Gericht, das von der Schweiz mitgetragen wird, sei zudem nicht dasselbe wie eine Auslieferung an einen fremden Staat. Eine Änderung der Verfassung, die überdies gesetzliche Ausnahmen vom Auslieferungsverbot zuliesse, sei deshalb gar nicht nötig. Mit 135 zu 26 Stimmen stimmte der Nationalrat dem Beitritt zum Strafgerichtshof zu.

Der **Ständerat** stimmte dem Beitritt zum Strafgerichtshof ohne Gegenstimmen zu. Kommissionssprecher Dick Marty (R, TI) bezeichnete den Beitritt als sehr wichtigen Schritt. Befinde sich die Schweiz beim Beitritt zu UNO unter den letzten Kandidaten, wolle sie hier von Anfang an dabei sein. Er vertrat ebenfalls die Meinung, dass eine Verfassungsänderung für den Beitritt ebenso wenig nötig sei wie ein obligatorisches Referendum.

00.092 Rechtshilfe in Strafsachen. Abkommen mit der Besonderen Verwaltungsregion Hongkong der Volksrepublik China

Botschaft vom 22. November 2000 betreffend das Abkommen zwischen der Schweiz und der Besonderen Verwaltungsregion Hongkong der Volksrepublik China über Rechtshilfe in Strafsachen (BBl 2001 147)

Ausgangslage

Am 1. Juli 1997 erfolgte die Rückgabe der ehemaligen britischen Kronkolonie Hongkong an die Volksrepublik China. Hongkong wurde damit für die nächsten fünfzig Jahre eine selbständige Besondere Verwaltungsregion der Volksrepublik China («Special Administrative Region», SAR Hongkong) mit eigenem Grundgesetz («Basic Law»). Die SAR Hongkong geniesst in dieser Zeit unabhängige exekutive, legislative und richterliche Befugnisse. Was die internationalen Beziehungen anbetrifft, so kann die SAR Hongkong unter anderem im Bereich der Rechtshilfe selbständig Vereinbarungen mit ausländischen Staaten treffen. Solche Vereinbarungen stehen jedoch immer unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch die Volksrepublik China. Da sowohl die SAR Hongkong als auch die Schweiz bedeutende Finanzplätze sind, ist das Abkommen für beide Seiten von grosser Wichtigkeit. Insbesondere im Kampf gegen die organisierte Kriminalität und die Geldwäscherei sind effiziente Instrumente der internationalen Strafrechtsszusammenarbeit dringend notwendig. Die Volksrepublik China unterstützte die Verhandlungen, weil sie ebenfalls Interesse an einer weiterhin florierenden Wirtschaft der SAR Hongkong hat und die Verhinderung der Zunahme der Kriminalität, insbesondere der Ausbreitung der Korruption, dabei unabdingbar ist. Für die SAR Hongkong hat das Abkommen überdies eine grosse politische Bedeutung. Jedes bilaterale Abkommen der SAR Hongkong fördert deren Autonomie und verleiht ihr einen internationalen Schutz gegen chinesische Einmischungen und Verletzungen der im Grundgesetz garantierten Rechte.

Verhandlungen

20.03.2001 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.

07.06.2001 NR Zustimmung.

Die Vorlage wurde von **beiden Räten** diskussionslos und klar angenommen.

01.025 "Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter". Volksinitiative

Botschaft vom 4. April 2001 zur Volksinitiative "Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter" (BBI 2001 3433)

Ausgangslage

Die Initiative «Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter» will für eine Gruppe von Tätern eine Verwahrung mit restriktiven Entlassungsbedingungen einführen. Eine Entlassung soll nur geprüft werden, wenn durch neue wissenschaftliche Erkenntnisse nachgewiesen ist, dass der Täter geheilt werden kann und künftig für die Allgemeinheit keine Gefahr mehr darstellt. Die Initiative sieht ferner vor, dass Gutachten zur Beurteilung von Sexual- und Gewaltstraftätern immer von zwei voneinander unabhängigen Experten zu erstellen sind und die Behörden für Rückfälle entlassener Täter verantwortlich gemacht werden können. Die Initiative ist Ausdruck einer berechtigten Sorge. Die vorgeschlagenen Neuerungen gehen indessen nur unwesentlich über das hinaus, was bereits im geltenden Recht angelegt ist, obwohl der vorgeschlagene neue Verfassungsartikel in einzelnen Bereichen sehr offen formuliert ist und der Auslegung viel Raum lässt.

Die lebenslängliche Verwahrung ist bereits heute im geltenden Recht vorgesehen. Die Initiative schränkt jedoch die Kategorien von Straftätern, die davon betroffen sein können, ein. Sie zielt zudem in erster Linie auf Delinquenten ab, die eine psychische Störung aufweisen, womit sie auf einen guten Teil der gefährlichen Delinquenten nicht anwendbar ist. Diese Lücke könnte allenfalls durch eine sehr extensive Auslegung geschlossen werden. Ferner sind die Sicherheitsschranken, welche die Initiative für die Entlassung gefährlicher Straftäter vorsieht, zu kompliziert, unzweckmässig und im Ergebnis nicht strenger als diejenigen, welche bereits heute in der Praxis beachtet werden. Zudem kann einzelnen Grundsätzen der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und dem Verhältnismässigkeitsprinzip nur durch eine Auslegung Rechnung getragen werden, die zwar mit dem Initiativtext gerade noch vereinbar ist, jedoch zum Teil dem Willen der Initiantinnen und Initianten widerspricht. Die Initiative wirkt im Weiteren widersprüchlich, indem sie jede vorzeitige Entlassung ausschliesst, gleichzeitig aber die Entlassung von Tätern zulässt, die noch extrem gefährlich sind. Der Ausschluss des Urlaubs, der bei extrem gefährlichen Delinquenten gerechtfertigt ist, erscheint in jenen Fällen fragwürdig, wo beim Täter eine Rückfall- oder Fluchtgefahr ausgeschlossen werden kann. Die geforderte Verantwortlichkeit der Behörden wird namentlich durch das Strafgesetzbuch und die Verantwortlichkeitsgesetze gewährleistet.

Am 21. September 1998 hat der Bundesrat dem Parlament einen Entwurf zur Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches vorgelegt. Ein zentrales Anliegen dieser Revision ist der Schutz der Allgemeinheit vor gefährlichen Straftätern. Der Bundesrat hat zu diesem Zweck eine neue Form der lebenslangen Sicherungsverwahrung vorgesehen, die auf alle Täter anwendbar ist, die schwere Straftaten begangen haben und bei denen eine Rückfallgefahr besteht. Im Gegensatz zur Verwahrung der Initiative beschränkt sie sich weder auf Sexual- oder Gewaltdelinquenten noch auf extrem gefährliche Delinquenten noch auf solche, die an einer psychischen Störung leiden. Die Verwahrung gemäss Vorlage des Bundesrates ist ferner in ein Gesamtkonzept von neuen Schutzmassnahmen eingebettet:

Vorgesehen sind unter anderem gesicherte Einrichtungen für die Behandlung psychisch gestörter gefährlicher Straftäter, strengere Entlassungsvoraussetzungen und eine breitere Abstützung der Prognosen bei allen Tätern, die schwere Straftaten begangen haben. Es besteht daher kein Anlass, einen Gegenvorschlag zur Initiative vorzulegen.

Aus all diesen Gründen beantragt der Bundesrat, die Volksinitiative Volk und Ständen ohne Gegenvorschlag mit dem Antrag auf Ablehnung zu unterbreiten.

Verhandlungen

22.03.2002	NR	Die Frist für die Behandlung der Volksinitiative wird um ein Jahr verlängert.
04.06.2002	SR	Die Frist für die Behandlung der Volksinitiative wird um ein Jahr verlängert.
13.03.2003	NR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
13.06.2003	SR	Zustimmung

- 20.06.2003 NR Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen.
(134:38)
- 20.06.2003 SR Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (45:0)

Die Rechtskommission des **Nationalrats** empfahl die Initiative zur Ablehnung. Gestossen hatte man sich vor allem daran, dass ausser im Falle neuer wissenschaftlicher Kenntnisse, jede Nachbeurteilung eines Sexualstraftäters im Laufe der Verwahrung ausgeschlossen würde. Kommissionssprecherin Regine Aeppli (S, ZH) erklärte, dass der Initiativtext viel zu starr sei, und Paul Rechsteiner (S, SG) warf gar die Frage auf, ob die Initiative auf Grund eines Verstosses gegen die Europäische Menschenrechtskonvention nicht für ungültig erklärt werden müsse. Vorbehalte gegen die radikale Form des Strafvollzugs äusserten aber auch bürgerliche Parlamentsangehörige. Als unmenschlich und für ein menschenwürdiges Strafrecht nicht genügend, wurde die Initiative von den Freisinnigen und den Liberalen abgelehnt. Sie gaben der letztes Jahr verabschiedeten Revision des Strafgesetzes den Vorzug, das ebenfalls eine verschärfte Sicherungsverwahrung einführen wird. Dieses soll dem Schutzbedürfnis der Gesellschaft stärker als bisher Rechnung tragen. Demgegenüber erklärte Ulrich Schlüer (V, ZH), dass die Mehrheit seiner Partei hinter der Initiative stehe, weil es um den Schutz der Gesellschaft gehe.

Justizministerin Ruth Metzler warnte klar davor, dass man den Schutz der Menschen nicht gegen den Schutz der Menschenrechte ausspielen dürfe, bevor sie sich nochmals vehement gegen die Initiative aussprach. Sie billigte der Initiative aber auch zu, bereits viel bewirkt zu haben; ihre Anliegen hätten die Revision des Strafgesetzes mitgeprägt, sagte Bundesrätin Metzler. Sie sei deshalb überzeugt, dass die Öffentlichkeit mit dem revidierten Strafgesetz differenzierter und umfassender geschützt werden könne. Dem Antrag von Paul Rechsteiner (S, SG) auf Rückweisung an die Kommission mit dem Auftrag, ein staats- und völkerrechtliches Gutachten zur Frage der Gültigkeit der Volksinitiative einzuholen, erteilte die Bundesrätin ebenso eine Absage. Die Initiative verstosse nicht gegen zwingendes Völkerrecht, sei nicht verfassungswidrig und könne deshalb nicht ungültig erklärt werden. Der Rat folgte dieser Ansicht. Er lehnte den Antrag mit 108 gegen 48 Stimmen bei 11 Enthaltungen ab. Der Antrag Ulrich Schlüers (V, ZH), der im Namen einer grossen Mehrheit der SVP-Fraktion - unterstützt von Bernhard Hess (-, BE) im Namen der Schweizer Demokraten - um Annahme der Volksinitiative bat, wurde mit 123 zu 36 abgelehnt. In der Gesamtabstimmung wurde die Initiative schliesslich mit 128 zu 35 Stimmen bei 3 Enthaltungen verworfen.

Die Rechtskommission des **Ständerats** empfahl die Initiative ebenfalls zur Ablehnung. Der Kommissionssprecher Jean Studer (S, NE) eröffnete, die Ziele der Initiative würden durch die voraussichtlich 2005 in Kraft gesetzte Revision des Strafgesetzes besser erreicht, da auch psychisch gesunde Ersttäter verwahrt werden können. Zudem würde die konkrete Umsetzung der Initiative Schwierigkeiten bereiten, insbesondere für die Kantone.

Justizministerin Ruth Metzler betonte nochmals, die von der Initiative vorgeschlagenen Mittel seien teilweise unzweckmässig oder würden über das Ziel hinaus schiessen. Der Bundesrat wolle gefährliche Straftäter streng kontrollieren und bewachen, nicht aber für alle Ewigkeit wegsperren und vergessen. Die lebenslange Verwahrung müsse jährlich überprüft werden. Der Ständerat stimmte dem Beschluss des Nationalrates, die Initiative zu verwerfen, mit 23 Stimmen und einer Gegenstimme zu. Die Initianten wollen die Initiative trotz Revision des Strafgesetzbuches zur Abstimmung bringen.

01.038 Rechtshilfe in Strafsachen. Abkommen mit Marokko

Botschaft vom 15. Juni 2001 zum Abkommen zwischen der Schweiz und Marokko über die Überstellung verurteilter Personen und zu einer Änderung des Rechtshilfegesetzes (BBI 2001 4687)

Ausgangslage

Das am 14. Juli 2000 unterzeichnete Abkommen mit Marokko über die Überstellung verurteilter Personen gibt schweizerischen und marokkanischen Strafgefangenen die Möglichkeit, die ausländische Strafe künftig im Heimatstaat zu verbüssen. Das Abkommen hat vor allem einen humanitären Zweck. Die verurteilte Person soll ihre Strafe in einer vertrauten Umgebung und unter Bedingungen verbüssen, die ihre soziale Wiedereingliederung begünstigen.

Das Abkommen begründet keine Überstellungspflicht. Es liegt im freien Ermessen der Vertragsparteien, ob sie einem Ersuchen um Überstellung Folge geben. Die verurteilte Person kann aus dem Abkommen kein Recht auf eine Strafverbüsung im Heimatstaat ableiten. Eine Überstellung bedarf der Zustimmung der Vertragsparteien und der verurteilten Person.

Das Abkommen verfolgt das gleiche Ziel wie das Europarat-Übereinkommen (Nr. 112) vom 21. März 1983 über die Überstellung verurteilter Personen, dem die Schweiz seit 1988 angehört (SR 0.343). Alle wichtigen Grundsätze, die im Übereinkommen verankert sind, wurden übernommen. Ergänzend enthält das Abkommen eine Bestimmung mit Ablehnungsgründen und sieht eine vorläufige Anwendung bis zum Inkrafttreten vor.

Die Umsetzung des Abkommens bestimmt sich nach den einschlägigen Bestimmungen des Rechtshilfegesetzes (IRSG; SR 351.1).

Im Hinblick auf neue Überstellungsabkommen soll mit einer Änderung des IRSG eine Kompetenznorm geschaffen werden, die es dem Bundesrat künftig erlaubt, Abkommen dieser Art in eigener Kompetenz abzuschliessen.

Verhandlungen

Vorlage 1

Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Rechtshilfegesetz, IRSG)

07.03.2002 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.

04.06.2002 SR Zustimmung.

21.06.2002 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen (183:0)

21.06.2002 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (40:0)

Vorlage 2

Bundesbeschluss zum Abkommen zwischen der Schweiz und Marokko über die Überstellung verurteilter Personen

07.03.2002 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates. (183:0)

04.06.2002 SR Zustimmung. (31:0)

Beide Räte stimmten der Vorlage zu.

01.042 Rechtshilfe in Strafsachen. Abkommen mit Ägypten

Botschaft vom 3. Juli 2001 zum Vertrag zwischen der Schweiz und Ägypten über Rechtshilfe in Strafsachen (BBI 2001 4901)

Ausgangslage

Der Rechtshilfevertrag mit Ägypten ist ein wichtiger Meilenstein der schweizerischen Vertragspolitik. Es handelt sich um die erste Rechtshilfevereinbarung, welche die Schweiz mit einem arabischen Land abschliesst. Damit erstreckt sich das Vertragsnetz der Schweiz im Bereich der internationalen Zusammenarbeit in Strafsachen künftig auch auf den arabischen Raum.

Der Vertrag schafft eine internationale Rechtsgrundlage für die Zusammenarbeit der beiden Staaten bei der Aufdeckung und Verfolgung strafbarer Handlungen. Er verpflichtet die Vertragsparteien zur Rechtshilfeleistung in Verfahren wegen strafbarer Handlungen. Bisher konnte die Schweiz Ägypten nur auf der Grundlage des Rechtshilfegesetzes (IRSG; SR 351.1) Rechtshilfe gewähren.

Der Vertrag gibt der Schweiz und Ägypten die Möglichkeit, die Justizbehörden bei der Verbrechensbekämpfung gegenseitig aktiv zu unterstützen. Er umschreibt die Zusammenarbeit und stellt klar, in welchem Umfang die beiden Staaten bei Strafverfahren Rechtshilfe leisten. Der Vertrag liegt auch im Interesse der Schweiz: Er stellt im Verhältnis zu Ägypten einerseits das Gegenrecht sicher und berücksichtigt andererseits die schweizerische Rechtshilfepraxis im Bereich der Menschenrechte. Die Zusammenarbeit kann verweigert werden, wenn in einem Strafverfahren, in dem um Rechtshilfe ersucht wird, konkrete Anhaltspunkte für eine Verletzung der Menschenrechte bestehen.

Für die Schweiz stellt der Rechtshilfevertrag mit Ägypten einen Präzedenzfall dar. Ob und in welchem Umfang die Schweiz mit Ägypten weitere vertragliche Verpflichtungen im Bereich der internationalen Zusammenarbeit in Strafsachen eingehen kann, wird im Wesentlichen davon abhängen, wie sich der Rechtshilfevertrag in der Praxis bewährt und wie sich die Menschenrechtssituation in Ägypten entwickelt.

Verhandlungen

07.03.2002 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
04.06.2002 SR Zustimmung.

Beide Räte stimmten der Vorlage zu.

01.457 Parlamentarische Initiative (RK-SR). Verjährung der Strafverfolgung

Bericht der Kommission Rechtsfragen des Ständerates (RK-SR): 16.11.2001 (BBI 2002 2673)
Stellungnahme des Bundesrates: 30.11.2001 (BBI 2002 1649)

Ausgangslage

Mit Botschaft an die Bundesversammlung vom 10. Mai 2000 hat der Bundesrat eine Änderung des StGB beantragt, wonach die Strafverfolgung bei sexuellen Handlungen mit Kindern unter 16 Jahren bis zum 18. Altersjahr des Opfers ruhen sollte. Anstelle dieses Vorschlages des Bundesrates haben sich die Eidgenössischen Räte für ein anderes Verjährungsmodell entschieden, nämlich für die allgemeine, das heisst für alle Straftaten geltende Regelung der Verjährung der Strafverfolgung gemäss Revision des Allgemeinen Teils des StGB (s. Botschaft v. 21.9.1998, BBI 1999 1979 ff.). Das neue Verjährungsrecht kennt kein Ruhen und keine Unterbrechung der Verjährung und damit auch keine absoluten Verjährungsfristen mehr; die entsprechende Bestimmung, Artikel 72 StGB (bzw. Art. 53 MStG) wurde gestrichen. Dafür sieht das neue Recht bei der Strafverfolgung entsprechend längere Verjährungsfristen vor.

Die ersatzlose Aufhebung der Artikel 72 StGB und Artikel 53 MStG, das heisst des Instituts des Ruhens und des Unterbrechens, würde nun in verschiedenen Bereichen zu einer nicht sachgerechten Verkürzung der Verjährungsfristen führen, insbesondere bei den Übertretungen nach StGB (Art. 109) und im Nebenstrafrecht. Eine solche Verkürzung soll mit der vorliegenden Vorlage verhindert werden. Ansonsten würde den Strafverfolgungsbehörden faktisch weniger Zeit als heute zur Verfolgung eines Deliktes zur Verfügung stehen.

Der Bundesrat stimmte den Anträgen vorbehaltlos zu.

Verhandlungen

06.12.2001 SR Gemäss Entwurf der Kommission
07.03.2002 NR Zustimmung.
22.03.2002 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)
22.03.2002 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (174:7)

Beide Räte stimmten der Vorlage zu.

02.035 Überstellung verurteilter Personen. Änderung des Rechtshilfegesetzes

Botschaft vom 1. Mai 2002 betreffend das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen des Europarates über die Überstellung verurteilter Personen sowie eine Änderung des Rechtshilfegesetzes (BBI 2002 4340)

Ausgangslage

Das Übereinkommen vom 21. März 1983 des Europarats über die Überstellung verurteilter Personen (ETS Nr. 112, SR 0.343, nachfolgend «Überstellungsübereinkommen» genannt) ist seit dem 1. Juli 1985 in Kraft (anwendbar für die Schweiz seit dem 1. Mai 1988). Es hat die Überstellung von verurteilten ausländischen Personen in ihren jeweiligen Heimatstaat zwecks Verbüsung einer Strafe oder freiheitsentziehenden Massnahme zum Gegenstand. Das Überstellungsübereinkommen dient primär einem humanitären Zweck und will insbesondere die Wiedereingliederung verurteilter Personen in die Gesellschaft fördern.

Die langjährige Erfahrung mit dem Überstellungsübereinkommen zeigte, dass es in der Praxis Situationen gibt, die nicht unter seinen Geltungsbereich fallen, wo aber eine Regelung wünschenswert wäre. Um diese Lücken zu schliessen, wurde das vorliegende Zusatzprotokoll zum

Überstellungsübereinkommen (ETS Nr. 167, nachfolgend «Zusatzprotokoll» genannt) ausgearbeitet. Das Zusatzprotokoll gibt den Vertragsstaaten in Abweichung vom Überstellungsübereinkommen in folgenden zwei Fällen die Möglichkeit, sich auf die Vollstreckung der Sanktion einer verurteilten ausländischen Person in deren Heimatstaat zu einigen, ohne dass diese ihre Zustimmung dazu erteilen muss:

- die verurteilte Person flieht in ihren Heimatstaat und entzieht sich so im Urteilsstaat der Vollstreckung der Sanktion (Art. 2);
- die verurteilte Person müsste nach Verbüsung der Sanktion den Urteilsstaat ohnehin verlassen (z. B. auf Grund einer fremdenpolizeilichen Wegoder Ausweisung; Art. 3).

Einerseits soll das Zusatzprotokoll seinen Mitgliedstaaten eine effiziente Zusammenarbeit ermöglichen, um dem Recht zum Durchbruch zu verhelfen. Andererseits sollte die Anwendung des Zusatzprotokolls langfristig zu einem Rückgang des hohen Anteils ausländischer Strafgefangener führen. Als Nebeneffekt dürfte es Ausländer ohne gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz davon abschrecken, in der Schweiz zu delinquieren (im Volksmund «Kriminaltouristen» genannt), wenn sie neu zu gewärtigen haben, auch gegen ihren Willen zur Strafverbüsung in ihren Heimatstaat überstellt zu werden beziehungsweise die Strafe auch dann verbüssen zu müssen, wenn sie sich durch Flucht in ihren Heimatstaat der Strafvollstreckung zu entziehen versuchen.

Das Zusatzprotokoll trat am 1. Juni 2000 in Kraft. Die Schweiz hat es am 9. Juli 2001 unterzeichnet. Die Umsetzung des Zusatzprotokolls bestimmt sich nach den einschlägigen Bestimmungen des Rechtshilfegesetzes vom 20. März 1981 (IRSG; SR 351.1), welches in Anbetracht der neuen Möglichkeiten anzupassen ist, und nach kantonalen Erlassen. Artikel 101 IRSG wird mit einem zweiten Absatz ergänzt, um die nach Artikel 3 des Zusatzprotokolls neu mögliche Überstellung ohne Zustimmung der verurteilten Person im nationalen Recht umzusetzen, was der Rechtssicherheit und der Transparenz dient. Artikel 25 IRSG wird ebenfalls mit einem neuen Absatz ergänzt, um jeder verurteilten Person die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen ein Überstellungsersuchen nach dem neuen Artikel 101 Absatz 2 IRSG zu ermöglichen. Damit wird der im neuen Artikel 29a der Bundesverfassung (BV; SR 101) verankerten allgemeinen Rechtsweggarantie entsprochen. Artikel 29a BV ist Teil des Revisionspakets «Reform der Justiz», welches vom Parlament am 8. Oktober 1999 genehmigt und von Volk und Ständen am 12. März 2000 angenommen worden ist und zusammen mit dem Bundesgerichtsgesetz in Kraft treten wird (BBI 1999 8633, 2000 2990 und 2001 4615).

Verhandlungen

Vorlage 1

Bundesbeschluss betreffend das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen des Europarates über die Überstellung verurteilter Personen

02.10.2003 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

Vorlage 2

Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Rechtshilfegesetz, IRSG)

02.10.2003 SR Nichteintreten.

Der **Ständerat** stimmte der Vorlage einstimmig und ohne Diskussion zu.

Bürgerrecht

01.076 Bürgerrechtsregelung. Revision

Botschaft vom 21. November 2001 zum Bürgerrecht für junge Ausländerinnen und Ausländer und zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes (BBI 2002 1911)

Ausgangslage

In den Jahren 1983 und 1994 wurde in Volksabstimmungen eine Verfassungsänderung betreffend die erleichterte Einbürgerung junger, in der Schweiz aufgewachsener Ausländerinnen und Ausländer abgelehnt. Die Vorlage von 1994 scheiterte bloss am Ständemehr. Seither haben viele Kantone ihre Gesetzgebung im Sinne der damaligen Vorschläge des Bundes ausgestaltet. Die Situation hat sich somit geändert, und die Zeit ist heute reif für die Einführung von gesamtschweizerischen Einbürgerungs erleichterungen für ausländische Jugendliche.

Das Thema «Einbürgerung» ist seit jeher mit Emotionen verbunden. Dies hat sich auch in den letzten Jahren gezeigt, als eine ausgiebige Diskussion über die schweizerische Einbürgerungsregelung stattfand. Der Bundesrat hat diverse parlamentarische Vorstösse entgegengenommen und eine Arbeitsgruppe eingesetzt, welche verschiedene Revisionsvorschläge geprüft hat. Nach Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens sieht er in folgenden Bereichen eine Änderung der Bürgerrechtsregelung vor:

Erleichterte Einbürgerung für Personen der zweiten Generation

Durch eine Revision der Bundesverfassung ist dem Bund die Kompetenz zu erteilen, eine erleichterte Einbürgerung für junge, in der Schweiz aufgewachsene Ausländerinnen und Ausländer vorzusehen. In der darauf beruhenden Gesetzesrevision, welche ebenfalls Gegenstand dieser Botschaft ist, werden die Voraussetzungen dazu festgelegt. Ausländische Jugendliche sollen in der ganzen Schweiz unter einheitlichen Bedingungen erleichtert eingebürgert werden können. Falls sie mindestens fünf Jahre ihrer obligatorischen Schulbildung in der Schweiz erhalten haben und seither hier wohnen, sollen sie zwischen der Vollendung des 15. und des 24. Altersjahres die erleichterte Einbürgerung beantragen können. Bedingung ist grundsätzlich ein Wohnsitz in der Einbürgerungsgemeinde von mindestens zwei Jahren.

Etliche Kantone kennen bereits heute eine ähnliche Regelung.

Bürgerrecht für Personen der dritten Generation

Personen der dritten Ausländergeneration sind noch intensiver mit der Schweiz verbunden als ihre in der Schweiz aufgewachsenen Eltern. In der Schweiz geborene Kinder ausländischer Eltern sollen deshalb das Schweizer Bürgerrecht von Gesetzes wegen mit der Geburt in der Schweiz erwerben. Um eine solche Regelung einführen zu können, braucht es eine Änderung der Bundesverfassung. In der darauf beruhenden Gesetzesrevision, welche ebenfalls Gegenstand dieser Botschaft ist, wird die Verfassungsbestimmung konkretisiert. Bedingung für den Bürgerrechtserwerb durch Geburt in der Schweiz ist, dass zumindest ein Elternteil mindestens fünf Jahre der obligatorischen Schulbildung in der Schweiz erhalten hat und im Zeitpunkt der Geburt des Kindes seit fünf Jahren über eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung verfügt.

Beschwerdemöglichkeit gegen Ablehnungen von Einbürgerungen durch die Gemeinde

Nach der geltenden Einbürgerungsregelung können Gemeinden und Kantone Einbürgerungen jederzeit ohne Angabe von Gründen ablehnen. Gegen Entscheide, welche gegen das in der Bundesverfassung verankerte Verbot der Diskriminierung und der Willkür verstossen, sehen die Bestimmungen des Bundesrechts keine Rechtsmittelmöglichkeit vor. Dieser Zustand ist rechtsstaatlich bedenklich und stellt den gravierendsten Mangel im schweizerischen Einbürgerungsrecht dar. Der Bundesrat schlägt daher eine Revision des Bürgerrechtsgesetzes in dem Sinne vor, dass gegen willkürliche Entscheide ein Rechtsmittel wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte vorgesehen wird. Den Kantonen bleibt dabei wie bereits heute freigestellt, ob sie weiter gehen und einen allgemeinen Rechtsschutz im Bereich der Einbürgerung vorsehen wollen.

Harmonisierung der Einbürgerungsgebühren

In der Praxis werden heute für Einbürgerungen zum Teil «Einkaufssummen» verlangt, welche in einzelnen Fällen Beträge in der Höhe von mehreren Monatseinkommen ausmachen können. Dies kann dazu führen, dass Personen, welche die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllen, lediglich aus finanziellen Gründen von einer Einbürgerung absehen. Das ist stossend. Durch eine Revision des Bürgerrechtsgesetzes soll erreicht werden, dass Kantone und Gemeinden für kantonale und kommunale Einbürgerungen nur noch Gebühren erheben dürfen, welche die Kosten des Verfahrens decken.

Verfahrensvereinfachungen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden

Im Bereich des Einbürgerungsrechts gibt es zu viele Doppelspurigkeiten. So hat es keinen Sinn mehr, dass der Bund bei der ordentlichen Einbürgerung dieselben Voraussetzungen im Detail überprüft, welche ebenfalls durch den Kanton und die Gemeinde überprüft werden. Es reicht aus, wenn im Gesetz die bundesrechtlichen Mindestvorschriften umschrieben werden und festgelegt wird, in welchen Fällen der Bund die Zustimmung zu einer Einbürgerung verweigern kann. Die Überprüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen soll dabei weitgehend den Kantonen überlassen werden. Das nicht mehr zeitgemässe umständliche Verfahren, wonach vor einer Einbürgerung in der Gemeinde und im Kanton der Bund eine eidgenössische Einbürgerungsbewilligung erteilen muss, kann somit

durch das flexiblere und einfachere Instrument des Zustimmungsrechts des Bundes ersetzt werden. Der Bund wird die Zustimmung zu einer Einbürgerung insbesondere dann verweigern, wenn die gesuchstellende Person die schweizerische Rechtsordnung nicht beachtet oder die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet. Diese Neuregelung bedarf einer Verfassungsänderung sowie der Revision des Bürgerrechtsgesetzes. Beides ist in dieser Botschaft enthalten.

Weitere Gesetzesänderungen

Die eidgenössische Wohnsitzfrist für die ordentliche Einbürgerung ist mit zwölf Jahren im internationalen Vergleich sehr lang. Der Bundesrat schlägt daher eine Herabsetzung auf acht Jahre vor. Gleichzeitig rechtfertigt sich auch die Herabsetzung der kantonalen und kommunalen Wohnsitzfristen auf höchstens drei Jahre, da die Mobilität der Bevölkerung in den letzten Jahren gegenüber früher stark zugenommen hat.

Der Bundesrat schlägt im Weiteren u.a. folgende Änderungen des Bürgerrechtsgesetzes vor: Das ausserhalb der Ehe geborene Kind eines schweizerischen Vaters soll inskünftig das Schweizer Bürgerrecht automatisch mit der Geburt erwerben. Staatenlose Kinder sollen nach einem Wohnsitz von fünf Jahren in der Schweiz erleichtert eingebürgert werden können. Die im Gesetz noch vorhandene unterschiedliche Behandlung von Schweizerinnen, die ihr Bürgerrecht vor 1991 automatisch durch Heirat mit einem Schweizer erworben haben, gegenüber denjenigen Schweizerinnen, welche ihr Bürgerrecht durch Einbürgerung, Abstammung oder Adoption erworben haben, macht heute keinen Sinn mehr und ist daher aufzuheben.

Europäische Staatsangehörigkeitskonvention

Sollten alle oder die meisten der in dieser Botschaft erwähnten Verfassungs- und Gesetzesänderungen von den eidgenössischen Räten und in den nachfolgenden Abstimmungen angenommen werden, so könnte die Schweiz der Europäischen Staatsangehörigkeitskonvention beitreten. Dabei bestünde die Möglichkeit, zu einzelnen Punkten Vorbehalte anzubringen. Der Beitritt der Schweiz zu dieser Konvention ist allerdings nicht Gegenstand dieser Botschaft.

Verhandlungen

Vorlage 1

Bundesbeschluss über die ordentliche Einbürgerung sowie über die erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation

- | | | |
|------------|----|--|
| 16.09.2002 | NR | Beschluss nach Entwurf des Bundesrates. |
| 17.06.2003 | SR | Zustimmung. |
| 03.10.2003 | NR | Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (140:41) |
| 03.10.2003 | SR | Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (40:0) |

Vorlage 2

Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz, BüG) (Erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation/Verfahrensvereinfachungen im Bereich der ordentlichen Einbürgerung).

- | | | |
|------------|----|--|
| 16.09.2002 | NR | Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates. |
| 17.06.2003 | SR | Abweichend. |
| 24.09.2003 | NR | Zustimmung. |
| 03.10.2003 | NR | Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.(144:42) |
| 03.10.2003 | SR | Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (40:0) |

Vorlage 3

Bundesbeschluss über den Bürgerrechtserwerb von Ausländerinnen und Ausländern der dritten Generation

- | | | |
|------------|----|---|
| 16.09.2002 | NR | Beschluss nach Entwurf des Bundesrates. |
| 17.06.2003 | SR | Zustimmung. |
| 03.10.2003 | NR | Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen.(149:40) |
| 03.10.2003 | SR | Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (38:0) |

Vorlage 4

Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz, BÜG)
(Bürgerrechtserwerb von Ausländerinnen und Ausländern der dritten Generation)

16.09.2002	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
17.06.2003	SR	Abweichend.
24.09.2003	NR	Zustimmung.
03.10.2003	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (147:40)
03.10.2003	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (38:0)

Vorlage 5

Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz, BÜG)
(Bürgerrechtserwerb von Personen schweizerischer Herkunft, Gebühren und Beschwerderecht)

16.09.2002	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
17.06.2003	SR	Abweichend.
24.09.2003	NR	Zustimmung.
03.10.2003	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (125:55)
03.10.2003	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (22:16)

In der Eintretensdebatte im **Nationalrat** betonte die Berichterstatterin der Kommission, Vreni Hubmann (S, ZH), wie wichtig eine tiefgreifende Reform der Regelung sei. Die Einbürgerungsziffer sei in der Schweiz tiefer als anderswo, weil die Einbürgerungskriterien streng, die Verfahren langwierig und die Kosten hoch seien. Die restriktive Einbürgerungspolitik lasse bei den Ausländerinnen und Ausländern oft das Gefühl aufkommen, ihre Arbeitskraft sei zwar gefragt, ihre soziale Integration hingegen interessiere weniger. Einzig die SVP-Fraktion sowie die fraktionslosen Nationalräte der Lega die Ticinesi und der Schweizer Demokraten waren gegen die Revision des Bürgerrechts. Bernhard Hess (-, BE) wies darauf hin, dass ein massiver Rückgang des Ausländeranteils für Immigrationswillige die Attraktivität unseres Landes steigern. Hans Fehr (V, ZH) stellte alle vorgeschlagenen Änderungen in Frage und erklärte, die SVP ergreife das Referendum so oft wie nötig. Die verschiedenen Anträge auf Nichteintreten und Rückweisung an den Bundesrat wurden verworfen.

Im **Ständerat** war das Eintreten nicht bestritten. Die Meinung von Jean-Claude Cornu (R, FR), wonach das Bürgerrecht zu den besten Integrationsmöglichkeiten gehöre, stiess auf Zustimmung. Christiane Brunner (S, GE) betonte zudem, die eingebürgerten Personen hätten mehr Verantwortungsgefühl gegenüber der Gesellschaft, weil sie von den Entscheidungsverfahren nicht mehr ausgeschlossen seien. Andere Ratsmitglieder hoben die demografischen Vorteile einer definitiven Integration dieser Menschen hervor.

Vorlage 1

Bundesbeschluss über die ordentliche Einbürgerung sowie über die erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation

Der **Nationalrat** hat die Vorlage des Bundesrates diskussionslos mit 109 zu 35 Stimmen angenommen.

Auch der **Ständerat** hat ihr zugestimmt, und zwar mit 34 zu 1 Stimme.

Vorlage 2

Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz, BÜG)
(Erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation /
Verfahrensvereinfachungen im Bereich der ordentlichen Einbürgerung)

Die **grosse Kammer** veränderte die Vorlage leicht. So soll das Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES), dem der Einbürgerungsentscheid des Wohnsitzkantons der gesuchstellenden Person zur Genehmigung unterbreitet werden muss, seinen Entscheid dem Kanton mitteilen müssen (Art. 13 Abs. 3). Die Nationalrätinnen und Nationalräte stimmten einem Minderheitsantrag Wasserfallen (R, BE) in diesem Sinn mit 73 zu 67 Stimmen zu. Zudem folgten sie dem Kommissionsantrag und fügten als weiteres Einbürgerungskriterium die Kenntnis einer Landessprache ein. Das Gesuch muss zudem zwischen dem 14. (statt dem 15.) und dem vollendeten 24. Lebensjahr eingereicht werden. Verschiedene Anträge, mit denen für Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation die Voraussetzungen für den Erwerb des Bürgerrechts verschärft werden sollten, wurden verworfen. Der Nationalrat hingegen stimmte dem Antrag des Bundesrates zu, die Aufenthaltsmindestdauer für gesuchstellende Personen von 12 auf acht Jahre zu senken. In der Gesamtabstimmung wurde die zweite Vorlage mit 122 zu 39 Stimmen angenommen.

Der **Ständerat** stimmte den neuen Vorschlägen des Nationalrats zu, brachte aber noch einige kleinere Änderungen an. Er verabschiedete die Vorlage in der Gesamtabstimmung mit 27 zu 1 Stimme. Der **Nationalrat** folgte der Kommissionsmehrheit und schloss sich dem Ständerat diskussionslos an.

Vorlage 3

Bundesbeschluss über den Bürgerrechtserwerb von Ausländerinnen und Ausländern der dritten Generation

Der **Nationalrat** lehnte die Nichteintretensanträge von Bernhard Hess (-, BE) und der Minderheit Rudolf Joder (V, BE) ab. Die Vorlage, wie sie der Bundesrat vorgelegt hat, wurde mit 111 zu 31 Stimmen gutgeheissen. Das Schweizer Bürgerrecht wird also mit der Geburt erworben, wenn mindestens ein Elternteil in der Schweiz aufgewachsen ist (Entwurf für einen neuen Artikel 38 Absatz 1 der Bundesverfassung).

Der **Ständerat** nahm die Vorlage diskussionslos an, und zwar mit 23 zu 2 Stimmen.

Vorlage 4

Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz, BÜG) (Bürgerrechtserwerb von Ausländerinnen und Ausländern der dritten Generation)

In der Schweiz geborene Kinder, deren Eltern auch schon in der Schweiz aufgewachsen sind, erhalten das Schweizer Bürgerrecht bei der Geburt. Die Eltern können jedoch, nach dem Antrag der Mehrheit der Kommission des **Nationalrates**, der mit Stichentscheid der Präsidentin mit 81 zu 80 Stimmen angenommen worden war, zum Zeitpunkt der Geburt erklären, dass sie auf den Erwerb des Bürgerrechtes verzichten. Das Kind kann zum Zeitpunkt der Mündigkeit die Verzichtserklärung der Eltern widerrufen. Abgelehnt wurden ein Antrag einer Minderheit I auf Zustimmung zum Bundesrat und einer Minderheit II, wonach die Eltern der "zweiten Generation" für ihr Kind ein Einbürgerungsgesuch hätten stellen müssen. Die neue Fassung des Entwurfs wurde mit 117 zu 37 Stimmen verabschiedet.

Die **Ständerätinnen und Ständeräte** waren mit dem Grundsatz der Einbürgerung bei der Geburt ebenfalls einverstanden. Eine Kommissionsmehrheit wollte die Einbürgerung von einer ausdrücklichen Erklärung der Eltern im Jahr nach der Geburt des Kindes abhängig machen. Der Ständerat stimmte aber mit 24 zu 13 Stimmen einer Minderheit zu, welche in leicht modifizierter Form die Lösung des Nationalrates vorschlug. Der Entwurf wurde mit 29 zu 4 Stimmen angenommen.

Der **Nationalrat** folgte seiner Kommission und nahm das Gesetz ohne weitere Diskussion an.

Vorlage 5

Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz, BÜG) (Bürgerrechtserwerb von Ausländerinnen und Ausländern der dritten Generation; Gebühren und Beschwerderecht)

Die **Nationalrätinnen und Nationalräte** haben die Vorlage unverändert mit 103 zu 52 Stimmen angenommen und sind damit ihrer Kommission gefolgt. Die Einbürgerungskosten und das Beschwerderecht, wie sie der Bundesrat vorsah, gaben allerdings Anlass zu Diskussionen. Kurt Wasserfallen (R, BE) befürchtete beispielsweise, dass von Kanton zu Kanton unterschiedliche Gebühren zu einem „Einbürgerungstourismus“ führen könnten, weil die gesuchstellenden Personen ihre Gesuche da einreichen, wo die Gebühren am tiefsten sind. Beim Beschwerderecht (Art. 51a und 58d BÜG) haben die Abgeordneten die beiden Anträge zur Streichung der neuen Bestimmungen mit 93 zu 61 Stimmen abgelehnt.

Die **Kleine Kammer** ist dem Nationalrat nur in einem zentralen Punkt der Revision nicht gefolgt, nämlich bei der Einführung eines Beschwerderechts. Die Ständerätinnen und Ständeräte lehnten einen Minderheitsantrag auf Zustimmung zum Nationalrat, für den sich Christiane Brunner (S, GE), Michel Béguelin (S, VD), Jean-Claude Cornu (R, FR) und Philipp Stähelin (C, TG) im Interesse eines korrekten und nichtdiskriminierenden Einbürgerungsverfahrens einsetzten, mit 26 zu 15 Stimmen ab. Die Vorlage wurde schliesslich mit 36 Stimmen einstimmig gutgeheissen.

Das Beschwerderecht löste im **Nationalrat** in der Differenzvereinbarung eine rege Debatte aus, bei der die Einbürgerungsentscheide des Bundesgerichts vom Juli 2003 und die Beratungen des Ständerats über die Totalrevision der Bundesrechtspflege (vgl. 01.023) im Mittelpunkt standen. So wurde diese Vorlage in Kategorie III behandelt. Der französischsprachige Berichterstatter der Kommission, Charles-Albert Antille (R, VS), wies darauf hin, dass der Ständerat das Beschwerderecht gegen den Antrag des Bundesrats und gegen den Erstbeschluss des Nationalrats gestrichen hatte. Nach den Bundesgerichtsentscheiden beantragte die Mehrheit der nationalrätlichen Kommission schliesslich ebenfalls, dieses Recht zu streichen, aber nicht aus denselben Gründen. Sie war der Meinung, dass

es nicht sinnvoll sei, ein Beschwerderecht in einem Gesetz zu verankern, da dieses Recht ja bereits in der Verfassung festgeschrieben sei, wie das Bundesgericht festgestellt habe. Eine Minderheit um Claude Janiak (S, BL) beantragte erfolglos, an diesem Beschwerderecht festzuhalten. Ebenfalls abgelehnt wurde der Antrag von Ueli Maurer (V, ZH), die Beschwerde vor dem Bundesgericht nur bei Verfahrensmängeln zuzulassen. Mit 92 zu 82 Stimmen ebenfalls abgelehnt wurde der Antrag von Ulrich Fischer (R, AG), die Überprüfungsbefugnis des Bundesgerichts auf verfahrenstechnische Fragen zu beschränken.

01.455 Parlamentarische Initiative (SPK-NR). Beschwerderecht gegen diskriminierende Einbürgerungsentscheide

Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (SPK-NR): 25.10.01 (BBI 2002 1166)
Stellungnahme des Bundesrates: 21.11.01 (BBI 2002 1179)

Ausgangslage

Verschiedene letztthin auf Gemeindeebene durch Urnenabstimmungen gefällte negative Einbürgerungsentscheide und deren politische Vorgeschichte haben die Frage nach einer Beschwerdemöglichkeit gegen willkürliche und diskriminierende Einbürgerungsentscheide aufgeworfen.

Die Kommission schlägt eine Regelung vor, die bei willkürlichen und diskriminierenden Einbürgerungsentscheiden den Zugang zu den Gerichten auf Kantons- und Bundesebene sicherstellt. Ziel der Regelung ist es, die Einhaltung der verfassungsmässigen Rechte zu garantieren.

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat am 21. November 2001 die Botschaft zum Bürgerrecht für junge Ausländerinnen und Ausländer sowie zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes verabschiedet (01.076). Im Rahmen der vorgeschlagenen Revision des Bürgerrechtsgesetzes ist ebenfalls die Einführung eines Beschwerderechts wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte gegen willkürliche und diskriminierende Einbürgerungsentscheide vorgesehen. Die von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats erarbeitete Vorlage stimmt mit der in der Botschaft vorgesehenen Einführung eines Beschwerderechts vollumfänglich überein.

Der Bundesrat ist der Auffassung, es sei an den eidgenössischen Räten zu bestimmen, ob sie das mit der Parlamentarischen Initiative der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats verfolgte Anliegen als einzelne Vorlage oder zusammen mit den übrigen Revisionspunkten im Rahmen der oben erwähnten Botschaft als Gesamtpaket verabschieden wollen.

Verhandlungen

20.03.2002	NR	Beschluss gemäss Entwurf der Kommission.
17.06.2003	SR	Nichteintreten.
24.09.2003	NR	Nichteintreten

Der **Nationalrat** lehnte einen Antrag auf Nichteintreten der Kommissionsminderheit mit 96 zu 53 Stimmen ab. Dem Entwurf der Kommission stimmte er mit 96 zu 52 Stimmen zu.

Der **Ständerat** beschloss ohne Diskussion Nichteintreten. Er hatte kurz zuvor das Beschwerderecht im Rahmen der Vorlage 01.076 behandelt.

Der **Nationalrat** schloss sich dem Ständerat ohne Diskussion an.

Gleichstellungspolitik

00.094 „Gleiche Rechte für Behinderte“. Volksinitiative und Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen

Botschaft vom 11. Dezember 2000 zur Volksinitiative „Gleiche Rechte für Behinderte“ und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen (BBI 2001 1715)

Ausgangslage

Die Frage der Gleichstellung der behinderten mit den nicht behinderten Personen ist eines der besonders wichtigen politischen Anliegen der letzten Jahre. Eng verknüpft mit der Politik der Menschenrechte, fügt es sich nahtlos in die Perspektive einer Politik der gegenseitigen Toleranz und Solidarität zwischen allen Mitgliedern der Gesellschaft ein. In diesem Sinne verdient das eigentliche Anliegen der Volksinitiative „Gleiche Rechte für Behinderte“ unsere Unterstützung. Überdies hat bereits die neue Bundesverfassung vom 18. April 1999 sich diese Idee zu eigen gemacht und die Gesetzgeber von Bund und Kantonen beauftragt, die Benachteiligungen zu beseitigen, welche behinderte Personen beeinträchtigen (geltender Art. 8 Abs. 4). Da das Ziel nicht in Frage gestellt wird, muss das zur Umsetzung einer Politik zu Gunsten der Gleichstellung der Behinderten am besten geeignete Instrument gefunden werden.

Die Volksinitiative ist am 14. Juni 1999 bei der Bundeskanzlei in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht worden. Sie verlangt die Ergänzung der Bundesverfassung mit einer neuen Bestimmung, die einen Gesetzgebungsauftrag erteilt, für die Gleichstellung zu sorgen, und die Massnahmen im Hinblick auf die Beseitigung und den Ausgleich bestehender Benachteiligungen verlangt. Ferner gewährleistet sie direkt, soweit wirtschaftlich zumutbar, den Zugang zu Bauten und Anlagen oder die Inanspruchnahme von Einrichtungen und Leistungen, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind. Die Formulierung des von der Initiative vorgesehenen Gesetzgebungsauftrags ist offen gehalten. Von daher unterscheidet er sich nicht wesentlich von demjenigen, wie er bereits in Artikel 8 Absatz 4 der neuen Bundesverfassung niedergelegt ist. Anders verhält es sich hingegen bezüglich der Gewährleistung des Zugangs zu Bauten oder der Inanspruchnahme von Leistungen. Diese Gewährleistung bringt auf Verfassungsebene ein subjektives Recht, das sowohl an die Privatpersonen als auch an die Gemeinwesen gerichtet ist. Sie beschlägt alle öffentlich zugänglichen Bauten und Anlagen, seien sie neu oder bereits bestehend. Sie umfasst Leistungen jeglicher Art, seien sie vom Staat oder von Privatpersonen erbracht. Sie bringt eine identische Regelung für die Bauten und die Leistungen. Die Regelung umfasst somit eine Verpflichtung zur Anpassung, die mit dem Inkrafttreten der Verfassungsbestimmung vollzogen werden muss. Die einzige Schranke, die anerkannt wird, ist das Verhältnismässigkeitsprinzip, namentlich in Bezug auf seinen wirtschaftlichen Aspekt.

Da das Recht auf Zugang oder Inanspruchnahme direkt anwendbar ist, obläge seine Umsetzung den Gerichten, zumindest insoweit, als die Gesetzgeber nicht legiferiert hätten. Diese Umsetzung impliziert nun aber politische Entscheidungen, die in demokratischen Gesetzgebungsverfahren getroffen werden sollten. Ferner hätte ein derart offen formuliertes Recht auf Zugang erhebliche finanzielle Auswirkungen für den Einzelnen und die betroffenen Privatunternehmen sowie für das Gemeinwesen. Aus diesen Gründen beantragen wir, die Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» Volk und Ständen mit der Empfehlung auf Ablehnung zur Abstimmung zu unterbreiten.

Der geltende Artikel 8 Absatz 4 der Bundesverfassung erteilt den verschiedenen Gesetzgebern den verbindlichen Auftrag, die Benachteiligungen der Behinderten zu beseitigen. Um diesen Auftrag der neuen Verfassung umzusetzen, sowie als Antwort auf eine in den Räten im Juni 2000 überwiesene parlamentarische Motion (99.3192), haben wir uns an die Erarbeitung eines Gesetzesentwurfs gemacht. Der Erlass eines Gesetzes scheint uns der beste Weg zu sein, um das Hauptanliegen der Volksinitiative, das heisst die Förderung der Gleichstellung zu Gunsten der Behinderten, erfüllen zu können. Was das subjektive Recht anbelangt, hat ein Bundesgesetz gegenüber einer verfassungsmässigen Gewährleistung den Vorteil, dass die Bereiche, in denen Massnahmen erforderlich sind, genau bezeichnet, das Ausmass dieser Massnahmen definiert, der Grundsatz der Verhältnismässigkeit konkretisiert und der Rhythmus der Anpassungen festgelegt werden können.

Der Gesetzesentwurf ist auf den öffentlichen Verkehr, die für die Öffentlichkeit bestimmten Bauten, die Wohngebäude mit mehr als acht Wohneinheiten sowie die Gebäude mit vielen Arbeitsplätzen gerichtet, unabhängig davon, ob sie Privatpersonen oder dem Gemeinwesen gehören. Was andere Bauten als diejenigen des öffentlichen Verkehrs angeht, betrifft die Regelung nur die neuen oder erneuerten Objekte und sieht somit keine generelle Verpflichtung zur Anpassung vor; hingegen werden die Bauten für den Betrieb des öffentlichen Verkehrs (soweit wirtschaftlich vertretbar) einer Sonderregelung unterworfen, die eine solche Verpflichtung vorsieht. Dieser Unterschied rechtfertigt es, dass der Bund an den durch den Gesetzesentwurf verursachten zusätzlichen Kosten nur bezüglich des öffentlichen Verkehrs und nicht bezüglich der Bauten im Allgemeinen partizipiert. Der Entwurf soll sich auch auf die der Öffentlichkeit angebotenen Dienstleistungen des Staates, konzessionierter Unternehmen oder Privater erstrecken. Auch hier unterscheidet die Regelung je nach der Eigenschaft des Leistungserbringers; für die Privatpersonen sieht das Gesetz nur ein Diskriminierungsverbot im Sinne von Artikel 8 Absatz 2 der Bundesverfassung vor, währenddem sie

den Gemeinwesen oder den konzessionierten Unternehmen die Verpflichtung auferlegt, ihre Leistungen behindertengerecht zu erbringen.

Ausserdem sieht der Gesetzesentwurf beim Zugang zu Bauten und Leistungen subjektive Rechte vor. In Übereinstimmung mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit werden diese subjektiven Rechte indessen nur dann anerkannt, wenn das konkrete Interesse der behinderten Person hinsichtlich des Zugangs zu Bauten oder Leistungen höher zu gewichten ist als die entgegenstehenden Interessen einer anderen Privatperson oder andere öffentliche Interessen. Für die Anpassung der Infrastrukturen im Bereich des öffentlichen Verkehrs bestimmt der Entwurf eine Frist von 20 Jahren. Er ermächtigt ferner den Bund, den Unternehmen des öffentlichen Verkehrs Beiträge zu gewähren, um die durch den Entwurf verursachten zusätzlichen Kosten teilweise zu finanzieren.

Schliesslich sieht der Gesetzesentwurf Änderungen des geltenden Rechts bei den Steuern, dem Strassenverkehr sowie dem Fernmeldewesen vor. Die finanziellen Auswirkungen des Gesetzes sind sicher bedeutend, doch deutlich kleiner als diejenigen im Fall der Annahme der Initiative. Diese erhebliche Differenz ist vor allem auf den unterschiedlichen materiellen Geltungsbereich, die geforderten Anpassungs-Standards sowie den für die Umsetzung beschlossenen Rhythmus zurückzuführen. Der Gesetzesentwurf zeichnet sich durch folgende Grundzüge aus: Leistungen Privater sind nur erfasst, wenn eine Diskriminierung vorliegt; hinsichtlich der Bauten besteht, mit Ausnahme des öffentlichen Verkehrs, keine Verpflichtung zur Anpassung; die Anpassungsfristen für den öffentlichen Verkehr betragen 20 und 10 Jahre; erweisen sich die Kosten der Infrastrukturanpassung im Vergleich zum individuellen Nutzen für eine behinderte Person als unverhältnismässig, sind Ersatzmassnahmen erlaubt. Der Bereich des öffentlichen Verkehrs hat die Verpflichtung zur Anpassung, was ihn von den anderen Bereichen unterscheidet. Dort sind deshalb auch die höchsten Mehrkosten zu erwarten. Aus diesem Grund beantragen wir, dass der Bund sich an der Finanzierung dieser Kosten bis zu einem Betrag von 300 Millionen Franken beteiligt, und zwar während einer Periode von 20 Jahren. Die jährlichen Kosten, die dem Bund aus den im Gesetzesentwurf vorgesehenen Massnahmen erwachsen, weisen die Grössenordnung von 31 bis 47 Millionen Franken auf.

Der Gesetzesentwurf setzt den geltenden Artikel 8 Absatz 4 der Bundesverfassung um, soweit er gewisse unbestimmte Begriffe des Gesetzgebungsauftrags konkretisiert. Er stützt sich ferner auf verschiedene materielle Kompetenzzuweisungen an den Bund, vor allem im Bereich des öffentlichen Verkehrs und der Förderungsmassnahmen zur Integration der behinderten Personen.

Verhandlungen

Vorlage 1

Bundesbeschluss betreffend die Volksinitiative "Gleiche Rechte für Behinderte"

- | | | |
|------------|----|---|
| 02.10.2001 | SR | Die Frist zur Behandlung der Volksinitiative wird gemäss Artikel 27 Absatz 5bis GVG um ein Jahr verlängert. |
| 05.10.2001 | NR | Die Frist zur Behandlung der Volksinitiative wird um ein Jahr verlängert. |
| 23.09.2002 | SR | Beschluss nach Entwurf des Bundesrates. |
| 25.11.2002 | NR | Zustimmung. |
| 13.12.2002 | SR | Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen.(37:6) |
| 13.12.2002 | NR | Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen.
(107:70) |

Vorlage 2

Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz)

- | | | |
|------------|----|--|
| 02.10.2001 | SR | Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates. |
| 18.06.2002 | NR | Abweichend. |
| 23.09.2002 | SR | Abweichend. |
| 25.11.2002 | NR | Abweichend. |
| 02.12.2002 | SR | Abweichend. |
| 04.12.2002 | NR | Abweichend. |
| 10.12.2002 | SR | Beschluss gemäss Antrag der Einigungskonferenz. |
| 11.12.2002 | NR | Beschluss gemäss Antrag der Einigungskonferenz. |
| 13.12.2002 | SR | Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (39:6) |
| 13.12.2002 | NR | Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (175:1) |

Vorlage 3

Bundesbeschluss über die Finanzierung der Massnahmen im öffentlichen Verkehr zu Gunsten von Menschen mit Behinderungen

02.10.2001 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.

18.06.2002 NR Zustimmung.

Im **Ständerat** herrschte Einigkeit darüber, dass die Situation der körperlich, geistig und psychisch behinderten Menschen verbessert werden muss. In der Detailberatung folgte die kleine Kammer im wesentlichen dem Vorschlag des Bundesrates. In einzelnen Punkten kam sie jedoch den Vorschlägen der Dachorganisation der privaten Invalidenhilfe (DOK) entgegen. So soll das Beschwerderecht nicht nur gesamtschweizerischen, sondern auch Behindertenorganisationen von gesamtschweizerischer Bedeutung zugestanden werden (Artikel 11). Nicht durchsetzen – und zwar mit 32 resp. 31 zu 6 Stimmen – konnten sich Anträge einer Minderheit, die aus Jean Studer (S, NE) und Christiane Brunner (S, GE) bestand. Sie wollten den Geltungsbereich des Gesetzes auf das Erwerbsleben und die Aus- und Weiterbildung ausdehnen, wie dies auch die DOK in der Vernehmlassung gefordert hatte. Abgelehnt wurde bei Artikel 8 auch der Antrag der Kommission, die Beschränkung der Entschädigung bei Diskriminierung (maximal 5000 Fr. nach bundesrätlichem Vorschlag) zu streichen und diese Frage den Richtern zu überlassen. Mit Unterstützung von Bundesrätin Metzler machte Hans-Rudolf Merz (R, AR) demgegenüber geltend, diese Aufhebung wecke die Ängste des Gewerbes und wäre nicht konsensfähig. Das Gesetz, das einstimmig verabschiedet wurde, wird als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative „Gleiche Rechte für Behinderte“ zur Abstimmung kommen, sofern diese nicht zurückgezogen wird. Die Frist zur Behandlung der Volksinitiative wurde gemäss Artikel 27 Absatz 5bis GVG um ein Jahr verlängert. Ebenfalls einstimmig gutgeheissen wurde eine Anschubhilfe von 300 Millionen Franken für behindertengerechte Massnahmen im öffentlichen Verkehr sowie die dafür notwendige Überwindung der Ausgabenbremse.

Im **Nationalrat** legte die vorberatende Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) einen Entwurf vor, der gegenüber der Fassung von Bundesrat und Ständerat in vielen Teilen ausgebaut worden war. Bürgerlichen Votanten ging dieser Entwurf zu weit; sie kritisierten die damit verbundenen unbezifferbaren Folgekosten und verschiedene rechtliche Unklarheiten. Die Rückweisungsanträge von Arthur Loepfe (C, AI) und Peter Föhn (V, SZ) wurden mit 83 zu 77 Stimmen knapp abgelehnt. In der Detailberatung folgte der Rat grossmehrheitlich den Anträgen der Kommissionsminderheit, die bei vielen Punkten Zustimmung zum Ständerat oder Streichen der Anträge der Mehrheit beantragte. Mit 100 zu 70 Stimmen akzeptierte der Rat gemäss Kommissionsmehrheit eine ausführliche Umschreibung der Benachteiligung in der Aus- und Weiterbildung (Artikel 2 Absatz 4bis). Eine analoge Umschreibung der Benachteiligung im Bereich der Arbeitsverhältnisse lehnte er jedoch mit 92 zu 75 Stimmen ab. Diese Abstimmung hatte auch Geltung für Artikel 3 Buchstabe g, wo die Mehrheit beantragte, den Geltungsbereich des Gesetzes auf alle Arbeitsverhältnisse nach Obligationenrecht sowie alle öffentlichrechtlichen Arbeitsverhältnisse beim Bund, bei den Kantonen und Gemeinden auszudehnen.

Bei Artikel 3 Buchstabe a lehnte der Rat mit 91 zu 81 Stimmen den Antrag der Mehrheit ab, die eine Ausweitung des Geltungsbereiches des Gesetzes auf alle öffentlich zugänglichen Bauten und Anlagen vorgesehen hatte; gemäss dem Antrag der Minderheit wurde der Fassung des Bundesrates zugestimmt, wonach das Gesetz nur gelten soll für öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen, die nach Inkrafttreten des Gesetzes bewilligt und erneuert werden. Wohnhäuser sollen vom Gesetz mit „mehr als acht“ und nicht mit „mindestens sechs Wohneinheiten“ erfasst werden (98 zu 74 Stimmen). Auch bei Artikel 8 Absatz 2 folgte der Rat mit 87 zu 84 Stimmen einer Minderheit, die beantragte, dass bei einer Diskriminierung durch private Anbieter eine Entschädigung höchstens 5000 Franken betragen dürfe. Bei Artikel 13 lehnte der Rat eine Pflicht des Bundesrates zur Berichterstattung ab. Bei Artikel 13 folgte der Rat für einmal wieder der Mehrheit und hiess mit 93 zu 76 Stimmen die Schaffung eines Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen gut. Auch ein Antrag der Mehrheit, wonach die Kantone die Integration von behinderten Kindern und Jugendlichen in der Regelschule zu fördern haben, wurde angenommen (Artikel 14 Absatz 1bis).

In der Gesamtabstimmung hiess der Rat die Vorlage mit 74 zu 2 Stimmen (bei 92 Enthaltungen) gut. Der Bundesbeschluss über die Finanzierung der Massnahmen im öffentlichen Verkehr wurde mit 158 zu 2 Stimmen gutgeheissen.

Der **Ständerat** stimmte bei Artikel 2 Absatz 4bis dem Beschluss des Nationalrates zu, die Aus- und Weiterbildung in den Geltungsbereich des Gesetzes aufzunehmen, wobei er aber nicht in allen Teilen der Auffassung der Grossen Kammer folgte. Im Baubereich legte die Kommission neue Vorschläge für Massnahmen vor, die bei einem Neubau oder einer Erneuerung zumutbar sind. Der Begriff „zumutbar“

wurde in Artikel 8a definiert. Danach kann ein Richter die Anpassung nur verlangen, wenn der Aufwand für die Anpassung 5 Prozent des Gebäudeversicherungswertes beziehungsweise des Neuwertes der Anlage oder 20 Prozent der Erneuerungskosten nicht übersteigt. Die Beseitigung von Benachteiligungen kann bei bestehenden privaten Bauten nur bei einem Umbau verlangt werden, im Baubewilligungsverfahren. Der Rat stimmte ferner der Schaffung eines Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und der Integration behinderter Kinder in die Volksschule zu.

Bei der Beratung des Bundesbeschlusses betreffend die Volksinitiative setzte sich Jean Studer (S, NE) als Vertreter einer Kommissionsminderheit erfolglos für die Initiative ein. Christoffel Brändli (V, GR) als Berichterstatter der Kommission und Bundesrätin Ruth Metzler legten die Gründe für eine Ablehnung der Initiative dar. Die Anliegen der Behinderten seien in der politischen Diskussion in den letzten Jahren positiv aufgenommen worden. Im Rahmen der neuen Bundesverfassung hätten die Behinderten einen gewichtigen Platz erhalten, und mit diesem Gesetz sei nun ein wichtiger und grosser Schritt zur Wahrung der Interessen der Behinderten getan worden. Zentraler Punkt der Volksinitiative sei die Einräumung von Rechten, die direkt vor Gericht geltend gemacht werden könnten. Die Initiative führe daher zu Rechtsunsicherheit und würde sicher sehr hohe Kosten verursachen. Der vorliegende Gesetzentwurf, der in der parlamentarischen Beratung noch angereichert worden sei, erfülle den Verfassungsauftrag. Der Rat lehnte den Antrag der Minderheit mit 36 zu 4 Stimmen ab und nahm den Entwurf des Bundesbeschlusses mit 33 zu 4 Stimmen an.

Der **Nationalrat** behandelte zunächst die verbliebenen Differenzen beim Bundesgesetz. Bei Artikel 2 Absatz 4bis beantragte eine von Pierre Triponez (R, BE) vertretene Minderheit Zustimmung zum Beschluss des Ständerates. Die Mehrheit der Kommission wollte aber daran festhalten, dass eine Benachteiligung bei der Aus- und Weiterbildung auch dann vorliegt, wenn die Dauer und Ausgestaltung des Bildungsangebots sowie Prüfungen den spezifischen Bedürfnissen der Behinderten nicht angepasst sind. Der Rat folgte mit 89 zu 57 Stimmen der Mehrheit. Auch bei Artikel 7 (Rechtsansprüche bei Bauten) hielt der Rat mit 95 zu 57 Stimmen an seinem Beschluss fest. Der Ständerat hatte die Beschwerden gegen bauliche Benachteiligungen auf das Baubewilligungsverfahren beschränken wollen. Eine weitere Differenz verblieb bei Artikel 7d (Unentgeltlichkeit des Verfahrens), wo der Rat ohne Diskussion eine neue Formulierung beschloss: „Die Verfahren nach Artikel 7 und 7a sind in der Regel unentgeltlich. Einer Partei, die sich mutwillig oder leichtsinnig verhält, können jedoch Verfahrenskosten auferlegt werden.“ Auch bei Artikel 12a (Pilotversuche zur Integration ins Erwerbsleben) und bei Artikel 14 (Grundschulung) hielt der Rat mit deutlichen Mehrheiten an seinen Beschlüssen fest.

Bei der Beratung der Volksinitiative „Gleiche Rechte für Behinderte“ beantragte die Kommission die Annahme der Initiative. Der Rat votierte aber mit 82 zu 75 gegen eine Empfehlung auf Annahme. Die Initiative führe zu weit, sie habe finanziell unabsehbare Folgen und sie könne sich für die Behinderten sogar kontraproduktiv auswirken, argumentierten die Gegner, die sich aus den Fraktionen der SVP und der Liberalen und der Mehrheit der FDP- und Teilen der CVP-Fraktion zusammensetzten. Bundesrätin Ruth Metzler plädierte ebenfalls für die Ablehnung und betonte in ihrem Votum insbesondere die Rechtsunsicherheit, die durch die direkt einklagbaren Rechte entstehen würde. Die Fraktionen der Sozialdemokraten und der Grünen stimmten geschlossen für die Initiative. Der entsprechende Bundesbeschluss wurde schliesslich mit 93 zu 68 Stimmen gutgeheissen.

Der **Ständerat** schloss sich bei den meisten Differenzen dem Nationalrat an. Bei Artikel 7 legte er nochmals einen neuen Vorschlag vor. Ein Streitpunkt bildete weiterhin Artikel 7d. Der Ständerat wollte festhalten, dass nur das erstinstanzliche Verfahren unentgeltlich sein soll.

Da der **Nationalrat** weiterhin an seinem Vorschlag für Artikel 7d festhielt, der die Unentgeltlichkeit nicht auf das erstinstanzliche Verfahren beschränken wollte, wurde eine Einigungskonferenz nötig.

Beide Räte stimmten schliesslich dem Antrag der Einigungskonferenz zu. Dieser hielt fest, dass die Verfahren nach Artikel 7 und 7a unentgeltlich sind. Einer Partei, die sich mutwillig oder leichtsinnig verhält, können Verfahrenskosten auferlegt werden. Für das Verfahren vor dem Bundesgericht richten sich die Gerichtskosten nach einem Gebührenrahmen, der nicht nach dem Streitwert bemessen werden soll (200 bis 1000 Franken). Dieser Grundsatz wird von den Räten bei der zurzeit hängigen Revision des Bundesrechtspflegegesetzes noch weiter diskutiert werden müssen.

Die Volksinitiative wurde in der Volksabstimmung vom 9. Mai 2003 mit 62,3% Nein-Stimmen abgelehnt (vgl. Anhang G).

Innere Sicherheit, Staatsschutz

98.037 Post- und Fernmeldeverkehr. Überwachung

Botschaft vom 1. Juli 1998 zu den Bundesgesetzen betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs und über die verdeckte Ermittlung (BBI 1998 4241)

Ausgangslage

Die beiden mit dieser Botschaft vorgeschlagenen Gesetze sind von mehreren parlamentarischen Vorstössen gefordert worden, insbesondere im Gefolge des Berichts „Die Telefonüberwachung im Bund“ einer Arbeitsgruppe der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates im Jahre 1992. Sie schaffen zudem eine für Bund und Kantone vereinheitlichte Regelung, soweit diese verfassungsrechtlich dem Bund zusteht. Dies betrifft den ganzen Bereich der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (gestützt auf Art. 36 Abs. 1 BV) und die verdeckte Ermittlung zur Bekämpfung des Drogenhandels (gestützt auf Art. 69bis BV). Dagegen ist der Einsatz technischer Überwachungsgeräte sowie die verdeckte Ermittlung bei Straftaten, die von den Kantonen verfolgt werden, von den Gesetzen nicht erfasst. Die beiden Gesetzesentwürfe sind in einer Botschaft zusammengefasst, weil für die in ihrer Art ähnlich wirkenden geheimen Ermittlungsmassnahmen sinnvollerweise auch ähnliche Voraussetzungen und verfahrensrechtliche Sicherungen gelten sollen. Die verdeckte Ermittlung ist ein Instrument der Polizei, das den Strafuntersuchungsbehörden für schwierige Verfahren zur Verfügung steht. Sie dient insbesondere der Aufklärung von verbotenen zweiseitigen Geschäften, in denen die verdeckte Ermittlerin oder der verdeckte Ermittler den Straftätern als interessierte Kunden entgegentreten. Für den Einsatz kommen in der Regel nur ausgebildete Polizeibeamtinnen und –beamte in Frage, nur in Ausnahmefällen andere Personen. Der Entwurf unterscheidet zwischen einer ersten Phase der Einsetzung und Vorbereitung und der zweiten Phase des Einsatzes in einem konkreten Strafverfahren. Verdeckte Ermittlerinnen und Ermittler können mit richterlicher Genehmigung mit einer andern Identität ausgestattet werden und werden durch geeignete Massnahmen geschützt, wenn sie im Strafverfahren als Zeugen mit den beschuldigten Personen konfrontiert werden. Sie dürfen die Zielpersonen nur angehen, um deren vorhandenen Tatentschluss zu konkretisieren; sie dürfen sie jedoch nicht zu anderen oder schwereren Straftaten als den geplanten provozieren.

Die beiden Gesetze führen grundsätzlich zu keinem personellen und finanziellen Mehraufwand bei Bund und Kantonen, doch ist festzuhalten, dass beide Ermittlungshandlungen kostspielig sind.

Verhandlungen

Vorlage 1

Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF)

21.12.1999 NR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

20.06.2000 SR Abweichend.

18.09.2000 NR Abweichend.

25.09.2000 SR Abweichend.

27.09.2000 NR Abweichend.

03.10.2000 SR Abweichend.

05.10.2000 NR Beschluss gemäss Antrag der Einigungskonferenz.

05.10.2000 SR Beschluss gemäss Antrag der Einigungskonferenz.

06.10.2000 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (174:1)

06.10.2000 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (38:0)

Vorlage 2

Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung (BVE)

11.12.2001 NR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates

20.06.2002 SR Abweichend.

18.09.2002 NR Abweichend.

02.12.2002 SR Abweichend.

18.03.2003 NR Abweichend

05.06.2003 SR Zustimmung.

20.06.2003 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (136:15)

20.06.2003 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (44:0)

Vorlage 1

Der **Nationalrat** gewichtete im Vergleich zum Entwurf des Bundesrates den Persönlichkeits- und Datenschutz stärker. Er strich rund zwanzig Delikte aus dem Katalog der Vergehen, die Gegenstand einer Überwachung bilden können. Zudem soll eine richterliche Behörde eine Überwachung nur bei schweren Straftaten oder in jenen Fällen bewilligen dürfen, in denen der Post- oder der Fernmeldeverkehr eine zentrale Rolle spielt (beispielsweise die Mobiltelefonüberwachung im Zusammenhang mit dem Drogenhandel). Schliesslich soll die Telefonabhörung bei Direktanschlüssen nur erlaubt werden, wenn die überwiegenden Interessen privater Drittpersonen nicht beeinträchtigt werden oder wenn ein schwerer Verdacht vorliegt. Gemäss Nationalrat grundsätzlich zu verbieten ist die Überwachung von Personen, die als Berufsgeheimnisträger zur Zeugnisverweigerung berechtigt sind. Die Ausnahmen zu dieser Bestimmung – beispielsweise, wenn eine solche Person unter einem schweren Verdacht steht – sind im Gesetz explizit aufgeführt.

Der Nationalrat weitete ferner den Geltungsbereich des Gesetzes auf die Anbieter von Internetanschlüssen aus. Ebenfalls verstärkt hat der Nationalrat die Kontrolle über die Überwachung durch die Dienststellen des UVEK. Insbesondere dürfen die Informationen nur mit Erlaubnis der richterlichen Behörde, welche die Überwachung angeordnet hat, verwendet werden. Das Gesetz soll auch für kantonale Strafverfahren gelten oder bei Gesuchen um internationale Rechtshilfe.

Die eingeholten Informationen werden in der Regel nach dem Verfahren den überwachten Personen zugeleitet, sofern diese Daten nicht als Beweismaterial verwendet werden. Der Nationalrat folgte seiner Kommission, indem er mit 89 zu 55 Stimmen den Antrag von Valérie Garbani (S, NE) ablehnte, wonach diese Informationen in jedem Falle hätten weitergeleitet werden sollen.

Der Nationalrat stellte sich mit 128 zu 3 Stimmen klar hinter die Vorlage seiner Kommission. Für Justizministerin Ruth Metzler ist der wesentliche Teil des strafrechtlichen Instrumentariums zur Bekämpfung der neuen Verbrechensformen, insbesondere des Drogenhandels, erhalten geblieben. Sie behielt sich allerdings vor, auf ihre Position zurückzukommen, falls der Ständerat dem Nationalrat nicht folgen sollte.

Der **Ständerat** wollte präzisiert haben, dass die Anbieter von Fernmeldediensten Auskünfte über die Mobiltelefonbenutzer mit Prepaid-Karten erteilen müssen. Im Übrigen hielt er an den wichtigsten Einschränkungen des Nationalrates fest. So dürfen der Post- und der Telefonverkehr nicht vorbeugend überwacht werden, sondern nur im Falle von Vergehen und schweren Straftaten. Der Ständerat fügte zudem die Pornographie in den Tatenkatalog ein.

Die Überwachung von Personen, die dem Berufsgeheimnis unterstehen, will der Ständerat ebenfalls grundsätzlich verboten haben. Ebenso wenig will er das UVEK zur Führung eines Ad-hoc-Registers verpflichten. Seiner Meinung nach genügt es, wenn die mit einer Strafverfolgung beauftragten Richter die notwendigen Überprüfungen vornehmen. Der Ständerat fügte eine Bestimmung an, welche der Präsenz mehrerer Anbieter auf dem Fernmeldemarkt Rechnung trägt. Das Gesetz soll demnach auch für die Anbieter von Internetanschlüssen gelten. Diese sollen sämtliche Daten zur Identifizierung von Personen liefern, welche auf dem Internet Delikte begehen.

Der **Nationalrat** stimmte bei einer ersten Differenz dem Ständerat zu. Gemäss Artikel 7 Absatz 3 sind Aufzeichnungen, die von einem Zeugnisverweigerungsrecht erfasst werden, sofort zu vernichten. Der Rat fügte jedoch in einem Absatz 5 die Bestimmung hinzu, wonach nach Abschluss des Verfahrens auch die noch vorhandenen Tonträger zu vernichten sind. Bei Artikel 13 Absatz 4bis lehnte der Rat die vom Ständerat beschlossene Pflicht der Anbieter ab, Auskünfte über die Mobiltelefonbenutzer mit vorausbezahlten Karten erteilen zu müssen. Nach Auffassung einer grossen Mehrheit ist die Identifizierungspflicht mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden und wenig wirksam. Der **Ständerat** hielt an seinen Beschlüssen fest, worauf der **Nationalrat** bei Artikel 7 Absatz 5 die zuvor eingefügte Bestimmung wieder fallen liess. Festhalten beschloss er aber in der Frage der Prepaid-Karten, wiederum mit deutlichem Mehr (109 zu 44 Stimmen).

Nachdem die Kleine Kammer erneut an ihrer Auffassung festgehalten hatte, wurde eine Einigungskonferenz nötig. Diese entschied sich mit 18 zu 5 Stimmen für die Lösung des Nationalrates. Beide Kammern stimmten diesem Antrag zu.

Vorlage 2

Der **Nationalrat** veränderte auch die Vorlage 2 beträchtlich. Wie schon bei der Vorlage 1 gewichtete er die grundrechtlichen Gesichtspunkte stärker. Die Grundsätze für die verdeckte Ermittlung wurden erweitert und präzisiert, der Schutz der verdeckten Ermittlungspersonen und der getäuschten, verdächtigen Personen wurde verstärkt, die Verteidigungsrechte der Betroffenen wurden ausdrücklich anerkannt. Der Rat lehnte zunächst einen von den Grünen und Teilen der sozialdemokratischen Fraktion unterstützten Minderheitsantrag von Anne-Catherine Ménétrety (G, VD) mit 89 zu 18 Stimmen

ab. Die Minderheit kritisierte, dass der Aufwand für die verdeckte Ermittlung den Ertrag nicht rechtfertige, dass ein solches Verfahren rechtsstaatlich äusserst problematisch sei und leicht ausser Kontrolle gerate.

In der Detailberatung wies der Rat zwei Minderheitsanträge von Jost Gross (S, TG) zurück, die noch weiter gehende Bestimmungen forderten. Der erste Antrag verlangte, dass die Grundrechtskonformität des Eingriffes in die Rechte der Beteiligten in jedem Stadium des Verfahrens zu beachten seien. Der zweite Antrag sah vor, dass jede Person beim zuständigen Datenschutzbeauftragten Auskunft darüber verlangen kann, ob im Rahmen einer verdeckten Ermittlung unrechtmässig persönliche Daten über sie bearbeitet werden. Der Rat stimmte unter anderem einem neuen Artikel 6a zu, der das Mass der zulässigen Einwirkung der verdeckten Ermittlerinnen und Ermittler genau umschreibt. Diese haben sich zum Beispiel jeder Einflussnahme zu enthalten, die bei Betroffenen den Tatentschluss hervorruft oder diese zur Begehung von schwerwiegenderen Straftaten bestimmt, als ursprünglich geplant haben.

Der Rat stimmte dem Entwurf mit 86 zu 14 Stimmen zu.

Auch im **Ständerat** wurde die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung für die verdeckte Ermittlung unterstrichen. Im neuen Gesetz müsse klar erkennbar sein, dass es sich um bei der verdeckten Ermittlung um ausserordentliche Massnahmen handle, die nur in Ausnahmefällen angewendet werden dürfen, erklärte der Berichterstatter Simon Epiney (C, VS). Polizei und Justiz sollten in solchen Fällen aber auch adäquate Mittel zur Verfügung haben.

So beschloss der Rat bei Artikel 1quater, dass eine verdeckte Ermittlung nur dann angeordnet werden kann, wenn der Verdacht besteht, dass besonders schwere Straftaten begangen worden sind oder voraussichtlich begangen werden könnten. Besonders schwere Straftaten liegen „namentlich“ dann vor, wenn „die strafbare Handlung gewerbs-, bandenmässig, mehrfach oder von einer kriminellen Organisation begangen wird“. Ein Antrag einer Minderheit Studer Jean (S, NE) auf Zustimmung zur Version des Nationalrates, die einen abschliessenden Katalog von Straftaten aufführte, wurde mit 27 zu 8 Stimmen abgelehnt.

Bei Artikel 6 präzisierte der Rat den Schutz der verdeckten Ermittler und ihrer Führungspersonen; sie „sind in ihrer psychischen und physischen Integrität zu schützen“. Auf Antrag von Hans Lauri (V, BE) wurde beim Ersatz der Schäden auch der allfällige Versorgerschaden aufgeführt.

Bei der Frage des Masses der zulässigen Einwirkungen (Artikel 6) beschloss der Rat mit 28 zu 5 Stimmen, dass im Falle eines exzessiven Verhaltens des verdeckten Ermittlers dieses Verhalten bei der Strafzumessung berücksichtigt werden müsse. Jean Studer (S, NE) hatte erfolglos für Zustimmung zum Nationalrat plädiert, der beschlossen hatte, dass die durch exzessives Verhalten gewonnenen Erkenntnisse „nicht zum Nachteil der beeinflussten Personen verwendet werden dürfen“. In der Gesamtabstimmung wurde der Gesetzentwurf mit 30:0 Stimmen angenommen.

Der **Nationalrat** lehnte bei Artikel 1ter den Beschluss des Ständerates ab, der eine Ausweitung des Schutzes, den der verdeckte Ermittler geniesst, auch auf die Führungspersonen vorsah. Bei Artikel 1quater beharrte der Rat, wiederum gegen den Willen von Bundesrätin Ruth Metzler, mit 110 zu 19 Stimmen auf einem abschliessenden Deliktskatalog. Bei den Rechten und Pflichten der verdeckten Ermittler (Artikel 6) und in der Frage des Masses der zulässigen Einwirkung des V-Mannes (Artikel 6a) beschloss der Rat nochmals neue, ausführlichere Formulierungen.

Der **Ständerat** beschloss bei Artikel 1ter Festhalten. Bei Artikel 1quater sprach sich der Rat mit 23 gegen 15 Stimmen gegen den abschliessenden Deliktskatalog des Nationalrates aus. Eine Minderheit um Hansruedi Stadler (C, UR) hatte verlangt, dem in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Justiz noch ergänzten Deliktskatalog zuzustimmen. Auch bei den Artikeln 6 und 6a schuf der Rat nochmals Differenzen.

Der **Nationalrat** hielt an den Differenzen bei Artikel 1ter und 1quater fest. Bei Artikel 1quater beschloss er den im Ständerat von Hansruedi Stadler (C,UR) präsentierten erweiterten Deliktskatalog. Bei der letzten Differenz (Artikel 6a) schloss er sich dem Ständerat an.

Der **Ständerat** stimmte dem Beschluss des Nationalrates zu.

99.091 Zusammenarbeit mit Deutschland, Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein. Vereinbarungen

Botschaft vom 24. November 1999 über verschiedene Vereinbarungen mit Deutschland, Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein über polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit (BBl 2000 862)

Ausgangslage

Die mit Deutschland sowie mit Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein abgeschlossenen Abkommen ermöglichen eine Konsolidierung der Rechtsgrundlagen im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden. Sie schaffen insbesondere eine klare rechtliche Grundlage für besondere Formen der polizeilichen Zusammenarbeit einschliesslich der Rechtsverhältnisse bei Amtshandlungen in einem anderen Vertragsstaat sowie für den polizeilichen Informations- und Datenaustausch. Das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) diente dabei als Richtschnur. Es wurden aber entsprechend den gegenseitigen Bedürfnissen auch eigene, nicht in den Schengener Verträgen enthaltene Lösungen entwickelt. Damit wird eine weitere Vertiefung der Zusammenarbeit erreicht. Die Abkommen werden künftig eine wirksamere Bekämpfung grenzüberschreitender illegaler Tätigkeiten, der illegalen Migration sowie der internationalen Kriminalität und des Terrorismus erlauben. Sie leisten einen bedeutenden Beitrag zur Erreichung der Ziele, die sich der Bundesrat zur Stärkung der inneren Sicherheit gesetzt hat. Weil aber die Interessenlage von Nachbarstaat zu Nachbarstaat grosse Unterschiede aufweist sowie angesichts der fortschreitenden Vergemeinschaftung der Rechts- und Innenpolitik im Rahmen der EU kann das anvisierte und für die Gewährleistung der inneren Sicherheit wesentliche Ziel eines homogenen grenzüberschreitenden Sicherheitsraums auf dem Weg bilateraler Abkommen allein nicht erreicht werden.

Verhandlungen

22.03.2000 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates (bei Artikel 1 Absatz 1 wird der Buchstabe c an die Kommission zurückgewiesen).

14.06.2000 NR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.

26.09.2000 SR Zustimmung.

Die Vereinbarungen mit Deutschland, Österreich und Liechtenstein über die grenzüberschreitende Polizeiarbeit passierten den **Nationalrat** nicht ganz problemlos. Die Linke beantragte Nichteintreten, weil der Vertrag mit Deutschland unter gewissen Umständen (die zuwenig genau definiert seien) die grenzüberschreitende verdeckte Fahndung erlauben würde und auch der Informationsaustausch den beteiligten Polizeikräften zu viele Kompetenzen einräume. Dieser Nichteintretensantrag wurde zwar mit 104 zu 56 Stimmen abgelehnt; aber bereits bei Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe c kam es zu einer Rückweisung an die Kommission. Umstritten war die Bestimmung, dass in Abweichung vom sonst international mehrheitlich geltenden Recht, Deutschland eine Auslieferung verlangen kann, wenn die Tat in der Schweiz zwar auch strafbar, aber bereits verjährt ist. Im zweiten Anlauf stimmte der Nationalrat dieser Bestimmung zu, unter anderem auch mit dem Argument, dass die internationale Tendenz in die Richtung gehe, dass generell die Verjährungsfristen des um Auslieferung ersuchenden Staates massgebend sein sollen, um die Flucht von Straftätern in Staaten mit kürzeren Verjährungsfristen zu verhindern.

Der **Ständerat** hiess die Vorlage einstimmig und diskussionslos gut.

00.069 Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Kriminalität. Abkommen mit Ungarn

Botschaft vom 23. August 2000 betreffend das Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Republik Ungarn über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Kriminalität (BBI 2000 4927)

Ausgangslage

Seit 1992 bestehen zwischen der Schweiz und der Republik Ungarn enge Beziehungen im Rahmen der Zusammenarbeit mit den Staaten Mittel- und Osteuropas im Polizeibereich. Dabei zeigte sich das Bedürfnis der direkten Zusammenarbeit der jeweiligen Polizei- und Zollbehörden bei der Bekämpfung und Verhinderung der Kriminalität, insbesondere der organisierten Kriminalität. Im Vordergrund steht der Austausch personenbezogener Daten. Der Justizbereich wird nicht erfasst.

Die Verhandlungen in den Jahren 1996–1998 konnten am 5. Februar 1999 mit der Unterzeichnung eines Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Republik Ungarn über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Kriminalität abgeschlossen werden. Das Abkommen regelt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den nach dem jeweiligen Landesrecht zuständigen Polizei- und Zollbehörden und konsolidiert die gesetzlichen Grundlagen für

diesen Bereich. Es schafft insbesondere eine klare Rechtsgrundlage für den Informations- und Datenaustausch unter Berücksichtigung des Datenschutzes.

Das Abkommen greift nicht in die bestehende Kompetenzverteilung zwischen den Justiz- und Polizeibehörden ein. Die Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen werden nicht angetastet. Die polizeiliche Zusammenarbeit bei politischen und fiskalischen Delikten ist ausgeschlossen.

Verhandlungen

28.11.2000 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates. (30:0)

07.06.2001 NR Zustimmung. (117:1)

Das Abkommen wurde in **beiden Räten** diskussionslos und klar angenommen.

00.088 Verwendung von DNA-Profilen. Bundesgesetz

Botschaft vom 8. November 2000 zum Bundesgesetz über die Verwendung von DNA-Profilen im Strafverfahren und zur Identifizierung von unbekanntem und vermissten Personen (DNA-Profil Gesetz) (BBI 2001 29)

Ausgangslage

Die Technik der DNA-Analyse erlaubt seit mehreren Jahren die zuverlässige Identifikation von Personen mit dem so genannten DNA-Profil. Mittels Vergleich mit Tatortspuren kann die Anwesenheit von Personen am Tatort nachgewiesen und die Beweisführung unterstützt werden. In anderen Staaten hat die systematische Erfassung der DNA-Profile in einem Informationssystem die Aufklärung zahlreicher Straftaten ermöglicht.

Die Forderung nach einem DNA-Profil-Informationssystem für die Schweiz kommt von den Strafverfolgungsbehörden und der Polizei. Es ist sinnvoll, diese Aufgabe gesamtschweizerisch zu erfüllen, und zudem hat der Bund nach Artikel 119 BV den Auftrag, die genetischen Untersuchungen beim Menschen gesetzlich zu regeln.

Der Bundesrat hat auf den 1. Juli 2000 den Probebetrieb eines DNA-Profil-Informationssystems beschlossen, will aber dieses auf Artikel 351 septies des Strafgesetzbuches abgestützte Projekt rasch spezialgesetzlich regeln.

Der Gesetzes-Entwurf sieht vor, dass zur Aufklärung aller Verbrechen und Vergehen die DNA-Analyse eingesetzt werden darf, wenn diese Methode Erfolg versprechend angewendet werden kann. Das Gesetz gilt ferner für die Identifizierung von unbekanntem, vermissten oder toten Personen. Die Probenahme, bei lebenden Personen, in der Regel ein Wangenschleimhautabstrich, kann von der Polizei im Rahmen der erkennungsdienstlichen Behandlung angeordnet werden; weigert sich die betroffene Person, muss eine Strafuntersuchungsbehörde entscheiden. Nur für spezielle Fälle, insbesondere Massenuntersuchungen, ist die Anordnung ausschliesslich einer richterlichen Behörde vorbehalten. Die entnommenen Proben sollen aufgrund einer Bestätigung durch den Richter analysiert werden. Auf die kostspielige Analyse kann jedoch verzichtet werden, wenn mit einer hohen Wahrscheinlichkeit das DNA-Profil die Aufnahmebedingungen in das DNA-Profil-Informationssystem nicht oder nach kurzer Zeit nicht mehr erfüllt.

Das Informationssystem enthält die DNA-Profile von verdächtigen oder verurteilten Personen, von Spuren sowie von nicht identifizierten lebenden, toten oder vermissten Personen. Grundsätzlich werden die Profile bei Wegfall des Tatverdachts, bei Freispruch oder nach dem Tod der Person gelöscht, spätestens jedoch nach 30 Jahren. Wird die Person verurteilt, so kann sie nach einer gewissen Zeit die Löschung beantragen. Der Datenschutz richtet sich nach dem Datenschutzgesetz und nicht nach der Regelung für andere Polizeiinformationssysteme.

Die Kosten für die DNA-Analyse sind heute noch hoch. Sie fallen zumeist in den Kantonen und nur in Fällen der Bundesgerichtsbarkeit beim Bund an. Die Einrichtung des Informationssystems und dessen Betrieb verursacht dem Bund nur geringen personellen und finanziellen Aufwand, weil die Fälle gleichzeitig für das Fingerabdrucksystem AFIS bearbeitet werden.

Verhandlungen

18.09.2002 NR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

20.03.2003 SR Abweichend.

03.06.2003 NR Abweichend.

05.06.2003 SR Abweichend.
16.06.2003 NR Zustimmung.
20.06.2003 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (124:18)
20.06.2003 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)

Im **Nationalrat** wurde der Nutzen von DNA-Analysen bei der Strafverfolgung grundsätzlich anerkannt. Verschiedene Ratsmitglieder brachten aber in der Eintretensdebatte ihre Skepsis gegenüber der Speicherung von DNA-Profilen zum Ausdruck. Im Interesse des Persönlichkeitsschutzes müssten den Behörden klare Grenzen gesetzt werden. Eintreten blieb aber unbestritten.

In der Detailberatung schloss der Rat bei Artikel 2 im Gegensatz zum Bundesrat jegliche Analyse der für die Erbmerkmale verantwortlichen codierenden Abschnitte der DNA aus. Bei Artikel 3 kam es zu Debatten über die Probeentnahme. Eine erste Minderheit wollte die Probeentnahme auf das absolut Notwendige beschränken, eine zweite Minderheit beantragte die Streichung von Massenuntersuchungen. Die Anträge wurden mit 77 zu 59 beziehungsweise 83 zu 53 Stimmen abgelehnt. Angenommen wurde ein Antrag der Kommission bei Artikel 3 Absatz 1bis, wonach Massenuntersuchungen nur für die Aufklärung von Verbrechen angeordnet werden dürfen. Zur Anordnung ist ausschliesslich eine richterliche Behörde befugt.

Bei Artikel 11 (Aufnahme in das Informationssystem) hatte die Rechtskommission keinen Erfolg mit ihrem Vorschlag, wonach nur die DNA-Profile von Personen registriert werden sollten, die verdächtigt werden, ein in einem Deliktstatalog aufgeführtes Delikt begangen zu haben. Mit 80 zu 76 Stimmen folgte der Rat einer Minderheit Gutzwiller (R, ZH), die dem Bundesrat folgen wollte (kein Deliktstatalog, Registrierung aller Personen, die eines Verbrechen oder auch eines Vergehens verdächtigt werden). Angenommen wurden hingegen Vorschläge der Kommission bei Artikel 15 (Recht auf Auskunft). Jede Person hat gemäss Datenschutzgesetz das Recht auf die Auskunft, ob unter ihrem Namen ein DNA-Profil im Informationssystem enthalten ist. In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage mit 75 zu 54 Stimmen gutgeheissen.

Der **Ständerat** stimmte bei Artikel 2 dem Beschluss der grossen Kammer zu. Bei Artikel 3 strich der Rat den vom Nationalrat neu eingefügten Absatz 1bis. Er fügte bei Absatz 2 eine Bestimmung hinzu, wonach bei Massenuntersuchungen nur dann eine Probe genommen werden kann, wenn die Personen Merkmale aufweisen, die in Bezug auf die Tatbegehung festgestellt worden sind. Eine von Thomas Pfisterer (R, AG) angeführte Minderheit beantragte bei Absatz 3, dass Personen, die ein schutzwürdiges Interesse haben und sich von einem Verdacht entlasten wollen, in einem Strafverfahren beantragen können, dass über sie selber ein DNA-Profil erstellt wird. Justizministerin Ruth Metzler wehrte sich erfolgreich dagegen. Damit würde das Prinzip der Unschuldsvermutung relativiert, sagte sie. Auch nähme die Gefahr zu, dass zur eigenen Entlastung falsche Spuren gelegt würden. Der Antrag wurde mit 21 zu 8 Stimmen abgelehnt. Bei den Artikeln 11 und 15 folgte der Rat diskussionslos den Beschlüssen des Nationalrates. Der Rat stimmte der Vorlage mit 26 zu 0 Stimmen zu.

In der Differenzbereinigung lehnte der **Nationalrat** mit 95 zu 50 Stimmen den Mehrheitsantrag seiner Kommission zu Artikel 3 ab und hielt damit an den Massenuntersuchungen fest. Bei der Frage des Zugriffs auf die Datenbank im Artikel 10 beantragte die Minderheit der Kommission die Beschränkung auf Vergehen gegen Leib, Leben und die sexuelle Integrität sowie auf Verbrechen. Gegen den Widerstand der Linken und Grünen lehnte der Rat diesen Vorschlag mit 100 zu 57 Stimmen ab. Somit steht die Datenbank für jegliche Strafverfolgung zur Verfügung.

In der Differenzbereinigung brachte der **Ständerat** bei Artikel 3 nochmals Korrekturen an. Der **Nationalrat** stimmte den Beschlüssen des Ständerates zu.

01.064 Teilung eingezogener Vermögenswerte. Bundesgesetz

Botschaft vom 24. Oktober 2001 betreffend das Bundesgesetz über die Teilung eingezogener Vermögenswerte (BBl 2002 441)

Ausgangslage

Besonders wirksam bei der Bekämpfung der Kriminalität erweist sich seit den Neunzigerjahren die Abschöpfung deliktischer Vermögenswerte durch Einziehung von Vermögenswerten und durch die Strafverfolgung der Geldwäscherei. Um die hierzu unentbehrliche internationale Zusammenarbeit zu fördern, schlugen verschiedene internationale Gremien (Vereinte Nationen, Financial Action Task Force on Money Laundering, Europarat) vor, Regeln über die Teilung eingezogener Vermögenswerte

zu entwickeln. Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf, der ausdrücklich die Möglichkeit der Teilung und unter gewissen Voraussetzungen auch der Rückerstattung eingezogener Vermögenswerte unter Staaten vorsieht, soll eine Rechtsgrundlage für den Abschluss internationaler Teilungsvereinbarungen geschaffen werden. Damit wird der Wille der Schweiz zum Ausdruck gebracht, aktiv an der internationalen Bekämpfung der Kriminalität mitzuwirken. Auf Grund der föderalistischen Strukturen der Schweiz ist es zudem unumgänglich, die Teilung eingezogener Vermögenswerte auch im innerstaatlichen Bereich (unter Bund und Kantonen) zu regeln. Gemäss Artikel 381 StGB fallen Einziehungserlöse jenem Gemeinwesen zu, welches die Einziehung verfügt hat. Diese Bestimmung stammt aus dem Jahr 1942, mithin aus einer Zeit, in der die Kriminalität kaum kantonsübergreifenden, geschweige denn internationalen Charakter hatte. Die moderne Kriminalität ist demgegenüber vielfach grenzüberschreitend, und bei Einziehungen geht es oft um grosse Summen. Diese Merkmale rufen nach einem gemeinsamen Vorgehen in der Strafverfolgung, das heisst einer verstärkten Zusammenarbeit der Behörden von Bund und Kantonen. Die Zunahme solcher grossräumiger Strafverfahren und die Komplexität der Fälle verursachen dabei beträchtliche Kosten. Wenn aber die erfolgreiche Strafverfolgung vielfach das Mitwirken mehrerer Gemeinwesen voraussetzt, erscheint es als stossend, wenn nur ein einziges Gemeinwesen von den Einziehungen profitiert. Eine vom Parlament überwiesene Motion der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates verpflichtet den Bundesrat denn auch, die Teilung der Einziehungserträge für jene Fälle zu regeln, in denen verschiedene Gemeinwesen an der Strafverfolgung beteiligt sind. Der Gesetzesentwurf über die Teilung eingezogener Vermögenswerte greift diese Forderung auf und schafft mit einfachen Teilungsregeln einen Ausgleich unter den am Strafverfahren beteiligten Gemeinwesen. Damit sollen insbesondere Kompetenzkonflikte im Bereich des Einziehungsrechts vermieden oder entschärft werden. Das vorgeschlagene Teilungssystem sieht vor, dass fünf Zehntel der eingezogenen Vermögen jenem Gemeinwesen (den Kantonen oder in Bundesangelegenheiten dem Bund) zufallen, welches die Untersuchung geleitet und die Einziehung ausgesprochen, mithin den grössten Arbeitsaufwand zu tragen hatte. Die Kantone, in denen sich die eingezogenen Werte befanden, sollen zwei Zehntel dieser Vermögen erhalten, da sie am Strafverfahren mitgewirkt haben und oft verpflichtet waren, Untersuchungen gegen Finanzintermediäre durchzuführen. Drei Zehntel der eingezogenen Vermögen sollen in allen Fällen an den Bund gehen, einerseits, weil dieser die Kantone bei der Bekämpfung der Kriminalität unterstützt (internationale Rechtshilfe, Zentralstellen für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens, elektronische Datenbanken), andererseits, weil ihm auf Grund seiner neuen Zuständigkeit bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens und der Wirtschaftskriminalität zusätzliche Kosten anfallen.

Verschiedentlich wurde vorgeschlagen (namentlich in der Motion von Nationalrat Alex Heim (C, SO) und der parlamentarischen Initiative von Nationalrat Jost Gross (S, TG)), eingezogene Drogengelder für die Suchthilfe (Prävention und Therapie) sowie die Entwicklungshilfe für Drogen anbauende Länder zu verwenden. Bei den Drogenabhängigen handle es sich um die eigentlichen Opfer des Drogenhandels, und für die Bauern in der dritten Welt, die vom Anbau von Betäubungsmittelpflanzen leben, sollten andere Erwerbsmöglichkeiten geschaffen werden. Der Bundesrat zieht aber eine Lösung vor, welche den Kantonen die Möglichkeit offen lässt, Bestimmungen über die Zweckbindung von Einziehungserlösen zu erlassen.

Verhandlungen

17.06.2003 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.

Im **Ständerat** wollte eine sozialdemokratische Minderheit in Artikel 5 einen Teil des Geldes für die Bekämpfung des Drogenanbaus und der sexuellen Ausbeutung von Kindern in den Entwicklungsländern einsetzen. Der Ständerat lehnte den Antrag mit 29 zu 5 Stimmen ab.

In der Gesamt Abstimmung wurde der Entwurf des Bundesrates einstimmig angenommen und somit jegliche Zweckbindung der eingezogenen Vermögenswerte verworfen.