

zen hat. Ich meine, der formelle Miteinbezug der Kantone muss ja eine materielle Hinterlegung haben. Wir machen ja nicht einfach etwas, um den formellen Anforderungen gerecht zu werden, sondern es muss auch einen Inhalt haben. Jetzt muss man sich fragen, was denn auf der materiellen Seite ist. Machen wir etwas Neues? Mit Artikel 121a Absätze 1 bis 5 machen wir eigentlich nichts anderes, als bisherige Gesetzgebung – Ausländergesetz, Asylgesetz – auf Verfassungsstufe zu heben, um zu dokumentieren, dass wir es hier tatsächlich ernst meinen und dass wir etwas auf Verfassungsstufe regeln wollen. In Bezug auf Absatz 6 haben wir die Schwierigkeiten beseitigt, die sich dort tatsächlich ergeben haben. Denn es war unter föderalistischen Aspekten schwierig, das so stehenzulassen, wie es ursprünglich war, nämlich eine subsidiäre Kompetenz des Bundes einfach in der Harmonisierung anzunehmen, ohne die Kantone wirklich mit einzubeziehen. Das hat man nun beseitigt; das hat man geregelt.

Ich teile Ihre Auffassung nicht, Herr Ständerat Germann, dass da nichts anderes ist. Die Kantone haben gemäss Bundesverfassung das Recht auf Zusammenwirken, und das zu Recht; sie haben das Recht, angehört zu werden. Das geht viel weniger weit als das, was wir hier in Absatz 6 sagen: «in direkter Zusammenarbeit mit den Kantonen und Gemeinden»; das machen wir ja im ganzen TAK-Prozess. Wir haben es uns in unserem eigentlich umfassenden Bereich – der Bund ist umfassend zuständig für den Bereich Migration, Integration; die Kantone sind ausführend – zur Pflicht gemacht und es von Beginn weg gesagt, dass das eine gemeinsame Aufgabe ist. Das dokumentieren wir hier klar und deutlich, indem wir sagen, dass wir das zusammen machen. Herr Ständerat Germann, Sie wissen, dass die KdK sogar die Führung der TAK hat. Die KdK leitet diese TAK, an der wir als Bund mitbeteiligt sind und an welcher der Städteverband und der Gemeindeverband auch mitbeteiligt sind. Die KdK hat Regierungsmitglieder aus den Fachdirektorenkonferenzen in diese Konferenz delegiert, vor allem aus der SODK, der VDK und der KKJPD.

Wir haben nebst der Tripartiten Agglomerationskonferenz einmal eine intensive Sitzung mit der SODK, der eigentlich für Migration verantwortlichen Fachdirektorenkonferenz, gehabt und mit ihr diesen ganzen Integrationsbereich intensiv diskutiert und gesagt, welches die Ausrichtung des Bundes ist. Materiell sind die Kantone insofern durchaus einbezogen worden. Was diesbezüglich zum Formellen gesagt wurde, ist zu akzeptieren.

Schauen Sie einmal, was wir in anderen Bereichen haben: Mit Artikel 62 Absatz 4 der Bundesverfassung haben wir im Schulbereich, einem originären Bereich der Kantone, eine Regelung, die viel weiter geht als die Regelung hier, in einem abschliessenden Bundesbereich. In Artikel 62 Absatz 4 heisst es: Wenn die Koordinationsbemühungen nicht zum Ziel führen, «erlässt der Bund die notwendigen Vorschriften». Es heisst nicht: «in Zusammenarbeit mit den Kantonen», sondern es heisst einfach: «erlässt der Bund die notwendigen Vorschriften». Wir kommen hier bei dieser Vorlage den Kantonen also noch weiter entgegen als in einem Bereich, für den mehrheitlich sie zuständig sind.

Ich möchte noch ein Argument einbringen: Hier geht es um die Verfassungsbestimmung, um den Rahmen, den wir hier für die Integration geben. In die Ausführungsgesetzgebung sind die Kantone selbstverständlich mit einbezogen. Dort, wo wir regeln, wer mit wie viel an welchen Massnahmen beteiligt ist, gibt es selbstverständlich eine Auseinandersetzung – eine Auseinandersetzung im positiven Sinn – zwischen Kantonen und Bund und dann auch zwischen Kantonen und Gemeinden. Die Ausarbeitung der Ausführungsgesetzgebung haben wir noch vor uns. Je nachdem, wie Sie sich dann entscheiden, machen wir ein Integrationsgesetz – ich habe das ja in einer Antwort auf eine Motion erwähnt –, oder wir nehmen Integrationsartikel in vierzehn bestehende Gesetze auf. Sie entscheiden, was Sie wollen. Das wird die Ausführungsgesetzgebung sein; dort sind die Kantone selbstverständlich von Beginn weg mit einbezogen, nämlich über ihre Konferenzen und dann selbstverständlich auch

über die Vernehmlassung in den Regierungen. Materiell kommen wir, wenn man das Formelle einmal beiseitelässt, den Anliegen der Kantone wirklich entgegen.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit ... 31 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 6 Stimmen

08.034

## **Internationaler Strafgerichtshof. Umsetzung des Römer Statuts**

### **Cour pénale internationale. Mise en oeuvre du Statut de Rome**

#### *Differenzen – Divergences*

Botschaft des Bundesrates 23.04.08 (BBI 2008 3863)

Message du Conseil fédéral 23.04.08 (FF 2008 3461)

Nationalrat/Conseil national 04.03.09 (Erstrat – Premier Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 18.03.10 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Nationalrat/Conseil national 08.06.10 (Differenzen – Divergences)

Ständerat/Conseil des Etats 09.06.10 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 10.06.10 (Differenzen – Divergences)

Ständerat/Conseil des Etats 14.06.10 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 18.06.10 (Schlussabstimmung – Vote final)

Ständerat/Conseil des Etats 18.06.10 (Schlussabstimmung – Vote final)

Text des Erlasses (BBI 2010 4277)

Texte de l'acte législatif (FF 2010 3889)

## **Bundesgesetz über die Änderung von Bundesgesetzen zur Umsetzung des Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs**

### **Loi fédérale portant modification de lois fédérales en vue de la mise en oeuvre du Statut de Rome de la Cour pénale internationale**

#### **Ziff. 1 Art. 101 Abs. 3**

*Antrag der Kommission*

Festhalten

#### **Ch. 1 art. 101 al. 3**

*Proposition de la commission*

Maintenir

**Janiak** Claude (S, BL), für die Kommission: Wir haben von den fünf bestehenden Differenzen drei ausgemerzt. Es geht also noch um zwei Punkte, zu denen wir Ihnen Festhalten beantragen.

Zunächst tun wir dies bei Artikel 101, «Unverjährbarkeit». Wir haben bei Absatz 1 von Anfang an dem Beschluss des Nationalrates zugestimmt. Bei Absatz 3 beantragen wir nichts Aussergewöhnliches; das sehen Sie, wenn Sie es lesen. Wir wollen einfach «Gemäss geltendem Recht». Wir beantragen also, dass die neu einzuführenden Straftatbestände nicht erst ab Inkrafttreten unverjährbar sind, und das gilt namentlich für die Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Völkermord und Kriegsverbrechen. Wir wollen es einfach nicht, es kann nicht sein, dass Kriegsverbrecher frei herumlaufen können. Artikel 7 Absatz 2 EMRK besagt, dass es erlaubt ist, eine Tat rückwirkend als Straftat zu bezeichnen, wenn sie zur Zeit ihrer Begehung nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen strafbar war. Wir denken auch, dass Verbrechen gegen die Menschlichkeit, ob sie jetzt geschriebenes Recht verletzen oder nicht, den allgemeinen Rechtsgrundsätzen zuwiderlaufen. Deshalb möchten wir in diesem Punkt an unserem Standpunkt festhalten. Im Übrigen hat im Nationalrat zu diesem Punkt gar keine Diskussion stattgefunden. Man ist einfach diskussionslos der Kommission gefolgt.

**Widmer-Schlumpf** Eveline, Bundesrätin: Ich möchte Sie bitten, dem Bundesrat und dem Nationalrat zu folgen.

Sie haben vorgeschlagen, Absatz 3 der Bestimmung über die Unverjährbarkeit gegenüber dem geltenden Recht nicht zu verändern. Dies hätte zur Folge, dass die neu eingeführten Straftatbestände der Verbrechen gegen die Menschlichkeit nicht erst ab deren Inkrafttreten, sondern bereits seit 1983 unverjährbar sind.

Ich habe an der Sitzung des Ständerates vom 18. März dieses Jahres die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in Strassburg erwähnt und den Fall Kononow gegen Lettland erwähnt. Da hat die Grosse Kammer des Gerichtshofes nun vor wenigen Wochen einen endgültigen Entscheid gefällt. Sie hat entschieden, dass im Fall des Kriegsverbrechers Wassilij Kononow, der seine Taten 1944 während der deutschen Besatzung im Baltikum begangen hat, die Verjährung nicht eingetreten war und dass der Schuldspruch des lettischen Gerichtes aus dem Jahr 2004 daher rechtsgültig bleibt.

Die massgebliche Frage für uns ist nun, ob die Schweiz durch die Einführung der Unverjährbarkeit ab dem Jahr 1983 die EMRK verletzt. Die Antwort auf diese Frage hängt von folgender Einschätzung ab: Wird vorliegend unter Umständen die Möglichkeit geschaffen, dass ein Täter für eine gemäss Schweizer Recht bereits verjährte Straftat wieder verfolgt werden kann? Das ist die Frage, die sich stellt.

Ihr Vorschlag würde in gewissen Fällen zu einem solchen Widerruf führen. Wurde ein Verbrechen bisher in der Schweiz als Mord, Vergewaltigung oder als anderes gemeines Verbrechen betrachtet, so greifen die ordentlichen Verjährungsfristen, das sind 30 bzw. 15 Jahre. Trat beispielsweise bei einer Strafuntersuchung wegen Mordes aus dem Jahre 1960 die Verjährung im Jahre 1990 ein und würde das Delikt neu als Verbrechen gegen die Menschlichkeit qualifiziert und nun rückwirkend als unverjährbar bezeichnet, so würde dies zum völkerrechtlich unzulässigen Widerruf der eingetretenen Verjährung führen. Das ist ein Faktum.

Es gibt aber noch einen weiteren Grund, welcher gegen die Rückwirkung der Unverjährbarkeit spricht. Die Tatbestände der Verbrechen gegen die Menschlichkeit wurden erstmals in den Satzungen der Nürnberger Gerichte kodifiziert und befinden sich nach wie vor in der Entwicklung. Gerade die Statuten der Tribunale für Jugoslawien und Rwanda ab 1990 haben wesentlich zur Weiterentwicklung beigetragen. Eine Rückwirkung der Unverjährbarkeit vor dieses Datum erscheint zumindest nicht naheliegend. Unter diesem Gesichtspunkt haben beide Kammern des Parlamentes auch darauf verzichtet, eine Rückwirkung für die Strafbestimmungen und deren Geltung an sich vorzusehen. Das war ja auch einmal eine Diskussion.

In gesetzgeberischer Hinsicht – das ist jetzt noch ein drittes Argument – macht es keinen Sinn, eine Rückwirkung der Unverjährbarkeit auf das Jahr 1983 vorzusehen. Wir sehen nicht, in welchem Zusammenhang dieses Datum zur heutigen Einführung der Unverjährbarkeit für Verbrechen gegen die Menschlichkeit steht, und können nicht nachvollziehen, warum das richtig sein sollte.

Ich beantrage Ihnen, die Differenz nach der aufgrund des aktuellen Strassburger Urteils vorliegenden Rechtslage zu bereinigen, den Anträgen des Bundesrates und des Nationalrates zu folgen und die Geltung der Unverjährbarkeit mit dem Datum des Inkrafttretens der Strafbestimmungen zusammenzulegen.

**Marty** Dick (RL, TI): Je me permets d'intervenir parce que les propos de notre ministre de la justice sont évidemment très stimulants et m'incitent à poursuivre la réflexion. Pour ma part, je ne crois pas que le jugement cité de la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg soit directement applicable à ce cas. La doctrine reconnaît l'application rétroactive de la loi pénale lorsqu'il s'agit de crimes extrêmement graves qui, lorsqu'ils ont été commis, apparaissent à tout sens commun comme punissables. A l'article 101 alinéa 1 lettre b, les crimes graves contre l'humanité sont mentionnés, ceux-là même qui figurent dans les

Conventions de Genève de 1949. Il n'y a aucun doute que les auteurs qui ont commis après cette date des crimes contre l'humanité ne peuvent pas et ne doivent pas échapper à la justice. Je trouverais profondément choquant que nous nous retrouvions en face de quelqu'un qui est accusé en Suisse de crimes contre l'humanité et qu'on doive admettre qu'il ne peut pas être poursuivi parce que la prescription est intervenue. On aurait la situation choquante suivante: si le voisin de Monsieur Polanski à Gstaad était accusé aujourd'hui de crimes contre l'humanité commis à la même date à laquelle Monsieur Polanski est supposé avoir agi, il ne serait pas punissable, alors que Monsieur Polanski risque l'extradition et la condamnation pour un fait bien moins grave.

Je préfère assumer le risque que, demain, quelqu'un dise que cette personne n'est pas punissable, mais je renonce à le prévoir maintenant dans la loi, à savoir de lui assurer déjà l'impunité aujourd'hui.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission ... 17 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

**Ziff. 1 Art. 259 Abs. 1bis**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. 1 art. 259 al. 1bis**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. 1 Art. 260bis Abs. 1 Bst. i, j**

*Antrag der Kommission*

Festhalten

**Ch. 1 art. 260bis al. 1 let. i, j**

*Proposition de la commission*

Maintenir

**Janiak** Claude (S, BL), für die Kommission: Es geht ja hier um die Strafbarkeit von Vorbereitungshandlungen. Es geht um die Frage, ob es praktikabel ist, so, wie das der Nationalrat vorsieht, die weniger schweren Fälle von der Strafbarkeit auszunehmen.

Den Strafverfolgungsbehörden und Gerichten wird die Entscheidung darüber aufgebürdet, ob sich bestimmte Vorbereitungshandlungen auf ein schweres oder weniger schweres Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder auf Kriegsverbrechen richten. Es wird, wenn man eine Ermittlung einleitet, schwierig sein, im Voraus zu wissen, ob das dann der Fall ist oder nicht. Da muss man praktisch über die Frage entscheiden, bevor man die Ermittlungen richtig durchgeführt hat. Wir sind deshalb der Meinung, dass man hier keine Unterscheidung machen soll.

Wir bitten Sie deshalb, hier festzuhalten, denn die Unterscheidung lässt sich in der Praxis nach unserer Auffassung nicht machen. Unsere Lösung ist praktikabel.

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. 1 Art. 264; 264a Abs. 1, 2**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. 1 art. 264; 264a al. 1, 2**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. 2 Art. 59 Abs. 3**

Antrag der Kommission  
Festhalten

**Ch. 2 art. 59 al. 3**

Proposition de la commission  
Maintenir

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. 2 Art. 108; 109 Abs. 1, 2; 171a Abs. 1bis**

Antrag der Kommission  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. 2 art. 108; 109 al. 1, 2; 171a al. 1bis**

Proposition de la commission  
Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. 2 Art. 171b Abs. 1 Bst. b, c**

Antrag der Kommission  
Festhalten

**Ch. 2 art. 171b al. 1 Bst. b, c**

Proposition de la commission  
Maintenir

*Angenommen – Adopté*

10.002

## Geschäftsbericht des Bundesgerichtes 2009

### Rapport de gestion du Tribunal fédéral 2009

*Zweitrat – Deuxième Conseil*

Bericht des Bundesgerichtes 15.02.10  
Rapport du Tribunal fédéral 15.02.10

Bestellung: BBL, Vertrieb Publikationen, 3003 Bern  
Commande: OFCL, diffusion des publications, 3003 Berne

Nationalrat/Conseil national 07.06.10 (Erstrat – Premier Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 09.06.10 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

**Janiak** Claude (S, BL), für die Kommission: Die Subkommissionen der beiden Geschäftsprüfungskommissionen hat am 21. April 2010 in Lausanne mit dem Präsidium des Bundesgerichtes und den beiden Präsidenten des Bundesstraf- und des Bundesverwaltungsgerichtes eine intensive und detaillierte Aussprache geführt und die Plenarkommissionen auch bereits darüber informiert. Am 27. Mai 2010 fand eine weitere Aussprache der Plenarkommissionen mit dem Bundesgerichtspräsidenten und dem Generalsekretär des Bundesgerichtes statt. Ich kann berichten, dass wir alle gewünscht und, gestützt auf das mit dem Bundesgericht vereinbarte Controllingkonzept, alle erforderlichen Auskünfte erhalten haben.

Sie erinnern sich an die Probleme, die es nach der Arbeitsaufnahme der beiden erstinstanzlichen Gerichte im Zusammenhang mit der Aufsicht des Bundesgerichtes über diese Gerichte gegeben hat. Die Politik hat klar bestimmt, dass das Bundesgericht Aufsichtsorgan über diese Gerichte sein soll. Das Spannungsverhältnis zwischen der Autonomie der Gerichte und dem Bundesgericht als Aufsichtsorgan bleibt zwar bestehen, aber die Verhältnisse haben sich glücklicherweise stark normalisiert, wie uns allseits bestätigt worden ist. Das Bundesgericht nimmt die Aufsicht auch zurückhaltend wahr. Bei der Informatiklösung hat das – mit unserem

Segen, ich darf Sie daran erinnern – dazu geführt, dass es sich nicht durchsetzen konnte.

Es gibt jetzt ein aktuelles Problem im Zusammenhang mit der beim Bundesverwaltungsgericht praktizierten Heimarbeit. Das Bundesgericht hofft hier auf Unterstützung durch das Parlament. Wir haben sowohl in der Subkommission als auch in den Plenarkommissionen hierzu bereits eine ausführliche Aussprache geführt. Die Subkommissionen der beiden Räte – wir arbeiten in den Subkommissionen ratsübergreifend – ist beauftragt worden, sich dieser Angelegenheit anzunehmen, bevor hier weitere Präjudizien geschaffen werden.

Aufhorchen liessen uns die Ausführungen im Bericht des Bundesverwaltungsgerichtes auf Seite 70, den Sie auch erhalten haben. Ich zitiere: «Nach einer einjährigen Testphase haben die Richterinnen und Richter beschlossen, die Heimarbeit am Bundesverwaltungsgericht für alle definitiv einzuführen. Gegenwärtig können 20 Prozent des Pensums in Heimarbeit geleistet werden. Das Plenum wird im Hinblick auf den Umzug nach St. Gallen zu einem späteren Zeitpunkt über eine mögliche (zeitliche) Erweiterung der Heimarbeit befinden.» Ich kann Ihnen im Sinne eines vorläufigen Befunds an dieser Stelle berichten, dass diese Entscheidung bei der Subkommissionen der beiden Räte und bei den Plenarkommissionen auf wenig Verständnis stösst. Es stellen sich diesbezüglich ganz grundsätzliche Fragen.

Wir haben den Entscheid vor einigen Jahren gefällt, dass das Bundesverwaltungsgericht nach St. Gallen kommt. Dieser Entscheid hat nicht alle gefreut, aber er ist zu akzeptieren. Alle, die beim Bundesverwaltungsgericht arbeiten, wussten, dass irgendwann einmal der Zeitpunkt kommt, wo die Arbeit dort verrichtet werden muss. Es wird ein neues Gebäude bezogen. Die entsprechenden Kosten sind ansehnlich. Bis also das neue Gebäude bezogen werden kann, mit Arbeitsplätzen für alle Richter und Richterinnen, Gerichtsschreiber usw., die bei diesem Gericht arbeiten, soll nun während mehreren Tagen auch zu Hause gearbeitet werden können.

Wir sind der Meinung, dass der Entscheid des Parlamentes über den Standort nicht infrage gestellt werden darf, sozusagen indirekt, indem man beschliesst, dass man auch an einem anderen Ort arbeiten kann. Es hat ja noch einen heiklen Aspekt: Man könnte sich auf den Standpunkt stellen, Heimarbeit sei deshalb gut, weil sie ermöglicht, Berufstätigkeit und Familienaufgaben in Einklang zu bringen. Aber darum geht es justament nicht. Dafür ist ein anderes Instrumentarium vorgesehen, indem nämlich bei den Gerichten die Teilzeitarbeit in einem grossen Ausmass möglich ist. Man darf diese beiden Themen also auf keinen Fall verwechseln.

Wir sind auch der Meinung, dass die Eindrücke, die in der Öffentlichkeit entstehen, berücksichtigt werden müssen. Gehen wir von einem ganz zentralen Urteil aus, nämlich vom Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes in Sachen UBS, das im letzten Jahr eigentlich den Entscheid des Bundesrates umgekehrt oder festgestellt hat, dass das Vorgehen nicht rechtens war. Man muss sich vorstellen: Der eine Richter hat sich vielleicht im Garten darauf vorbereitet, der andere in seinem Büro zu Hause. Das kann nicht sein, und das wollen wir nicht.

Es stellen sich hier auch Fragen der Sicherheit und des Amtsgeheimnisses. Wenn Sie riesige Aktenberge haben: Sollen diese vom Gericht jeweils zu jedem Richter nach Hause verfrachtet werden? Auch da gibt es grosse Probleme. Es stellt sich auch die Frage der Kosten des Gerichtes. Wir haben uns sagen lassen, dass es offenbar bereits vorgekommen ist, dass sich das Gericht finanziell an den Heimarbeitsplätzen beteiligt hat, während wir gleichzeitig Arbeitsplätze im Gericht schaffen. Ich denke, dass wir hier doch klar zum Ausdruck bringen müssen, dass wir das nicht wollen. Am Schluss kann man dann wenn möglich den privaten Arbeitsplatz noch bei den Steuern abziehen; das wäre dann der Clou von allem.

Das hat dazu geführt, dass wir uns in der Aussprache mit dem Bundesgericht eigentlich nur über dieses Thema unter-