

## Achte Sitzung – Huitième séance

Mittwoch, 18. September 2013

Mercredi, 18 septembre 2013

08.00 h

12.076

### **Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen. Volksinitiative.**

### **Änderung des StGB, des MStG und des JStG**

### **Pour que les pédophiles ne travaillent plus avec des enfants. Initiative populaire. Modification du CP, du CPM et du DPMIn**

#### *Differenzen – Divergences*

Botschaft des Bundesrates 10.10.12 (BBl 2012 8819)  
Message du Conseil fédéral 10.10.12 (FF 2012 8151)

Nationalrat/Conseil national 21.03.13 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 10.06.13 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 11.06.13 (Fortsetzung – Suite)

Ständerat/Conseil des Etats 18.06.13 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 11.09.13 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 18.09.13 (Differenzen – Divergences)

Ständerat/Conseil des Etats 19.09.13 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 27.09.13 (Schlussabstimmung – Vote final)

Ständerat/Conseil des Etats 27.09.13 (Schlussabstimmung – Vote final)

**Präsidentin** (Graf Maya, Präsidentin): Ich gebe Ihnen einen Überblick darüber, wo wir in dieser Debatte stehen. Nachdem sich der Nationalrat in der Frühjahrssession 2013 mit diesem Geschäft befasst hat, kommt es nun zu uns zurück. Inzwischen hat der Ständerat einem direkten Gegenentwurf, nämlich der Vorlage 5, zugestimmt, welcher nun von der Minderheit Caroni aufgenommen wird. Die Kommissionen mehrheitlich möchte wie beim Beschluss in der vergangenen Frühjahrssession auf einen direkten Gegenentwurf verzichten.

In Bezug auf die Vorlage 2, also den Bundesbeschluss zur Volksinitiative, beantragt Ihnen die Kommissionen mehrheitlich im Einklang mit dem Bundesrat neu, die Volksinitiative zur Ablehnung zu empfehlen. Die Minderheit I (Guhl) beantragt, am Beschluss des Nationalrates festzuhalten und die Volksinitiative ohne Gegenentwurf zur Annahme zu empfehlen.

Bevor wir die Vorlage 2 bereinigen können, beraten wir Vorlage 5, den direkten Gegenentwurf, und führen eine Eintretensdebatte.

**Sommaruga** Carlo (S, GE), pour la commission: Notre présidente a rappelé à quel stade du débat nous nous trouvons: nous avons aujourd'hui à nous déterminer à nouveau sur un contre-projet direct et sur le mot d'ordre concernant l'initiative elle-même.

Lors du dernier débat, en mars 2013, notre conseil avait refusé tout contre-projet direct, que ce soit celui de la majorité qui voulait l'individualisation des mesures et le pouvoir d'appréciation du juge, ou celui de la minorité Caroni qui voulait fixer une durée minimum de dix ans d'interdiction de travail avec les enfants pour les pédophiles condamnés, l'interdiction pouvant être prononcée à vie si nécessaire.

L'objet a passé au Conseil des Etats, et lors de la session d'été, il y a eu un va-et-vient entre le Conseil des Etats et sa commission. La semaine dernière finalement, le 11 septembre 2013, le Conseil des Etats a traité à nouveau cet objet, c'est-à-dire l'initiative et le contre-projet direct, mais également, il faut le préciser, la modification du Code pénal, afin d'introduire dans celui-ci toute une série de modifications. Ces modifications concernent l'interdiction de travailler, que ce soit dans le cadre d'une activité professionnelle ou non professionnelle, que le fait reproché au délinquant soit survenu dans le cadre professionnel ou non professionnel. Il y a en outre l'introduction de l'interdiction de rayon et de l'interdiction de contact, et finalement aussi la question de l'extrait spécial du casier judiciaire.

Le Conseil des Etats a adopté un contre-projet direct. Que contient-il? Selon ce contre-projet, il y a lieu d'introduire une interdiction de travailler avec des enfants d'au moins dix ans, voire à vie si nécessaire dans les cas suivants: si l'auteur est majeur, si la victime est mineure ou particulièrement vulnérable, si l'infraction commise est une infraction contre l'intégrité sexuelle – les infractions contre l'intégrité sexuelle comprenant les comportements visés aux articles 182 et 187 à 200 du Code pénal –, si l'infraction est d'une certaine gravité. Le contre-projet du Conseil des Etats exclut donc les cas «bagatelles». Il prévoit aussi l'interdiction géographique et l'interdiction de contact dans la perspective de renforcer la prévention contre la récidive, allant en la matière au-delà des exigences de l'initiative.

Ce projet a été examiné dans notre commission, mais la majorité de la commission n'a pas retenu l'idée d'un contre-projet direct. Cela a été justifié par des arguments de deux ordres et relevant de deux oppositions au contre-projet direct. Certains membres estiment qu'il faut favoriser un vote populaire exclusif sur l'initiative, sans pâle copie et sans proposition, même opportune, contre la récidive, mais allant au-delà du champ d'intervention prévu par l'initiative. D'autres membres de la commission estiment que le contre-projet du Conseil des Etats persiste à écarter le pouvoir d'appréciation du juge au cas par cas et qu'en imposant une durée minimale d'interdiction de dix ans, il viole le principe de la proportionnalité. La révision du Code pénal en cours, actuellement pendante devant la Commission des affaires juridiques de notre conseil et qui sera certainement adoptée par le Parlement en décembre 2013, permettra, selon eux, de répondre plus rapidement et de manière plus complète que l'initiative à la préoccupation de lutter contre la récidive en matière d'actes contre l'intégrité sexuelle des mineurs. C'est une voie nettement plus rapide et efficace.

Une minorité Caroni reprend le contre-projet direct du Conseil des Etats, estimant qu'il faut proposer au peuple et aux cantons une solution de remplacement crédible et concrète à opposer à une initiative populaire qui comporte divers défauts qui ont déjà été évoqués lors du premier débat.

La commission a décidé, par 16 voix contre 9, de ne pas entrer en matière sur un contre-projet direct à l'initiative de l'association Marche Blanche.

J'ajoute que, suite au débat sur le contre-projet direct, la commission s'est à nouveau penchée sur le mot d'ordre concernant l'initiative. Elle vous propose, comme la dernière fois, de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire «pour que les pédophiles ne travaillent plus avec des enfants» dès lors qu'elle contient un certain nombre de défauts.

**Markwalder** Christa (RL, BE), für die Kommission: Auch wenn wir nun mit Vorlage 5 beginnen, muss diese doch in den Kontext zur Initiative, nämlich zur Vorlage 2, gestellt werden: In der vergangenen Frühjahrssession hat unser Rat die Volksinitiative «Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen» von Marche Blanche beraten. Die Kommission empfahl Ihnen damals mit 17 zu 7 Stimmen bei 1 Enthaltung, die Initiative abzulehnen, und unterbreitete Ihnen einen Gegenentwurf auf Verfassungsstufe. Dieser fand in der Gesamtabstimmung jedoch keine Mehrheit, worauf die Initiative mit einer knappen Mehrheit von 82 zu 79 Stimmen

zur Annahme empfohlen wurde. Obwohl die Beratungen auf Gesetzesstufe über das Tätigkeitsverbot und das Kontakt- und Rayonverbot inzwischen weit vorangeschritten sind, hat der Ständerat nochmals einen Versuch unternommen, einen Gegenentwurf zur Volksinitiative auf Verfassungsstufe auszuarbeiten. Dieser – das ist nun Vorlage 5 – wurde im Plenum des Ständerates am 11. September mit 27 zu 14 Stimmen bei 1 Enthaltung angenommen. Zudem wurde die Volksinitiative zur Ablehnung empfohlen.

Die Mehrheit Ihrer Kommission empfiehlt Ihnen gemäss Bundesrat, auf den Gegenentwurf des Ständerates nicht einzutreten und die Initiative abzulehnen. Lassen Sie mich die Gründe für eine negative Abstimmungsempfehlung zu dieser Volksinitiative in Erinnerung rufen. Zuvor möchte ich aber noch einmal betonen, dass der Schutz von Kindern in ihrer körperlichen, geistigen und sexuellen Integrität uns allen ein zentrales Anliegen ist. Es wäre unfair, diejenigen, die diese Initiative wegen des Verstosses gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip ablehnen, zu unterstützen, sie würden die Rechte der Täter höher gewichten als diejenigen der Opfer. Die Mehrheit unserer Kommission lehnt die Volksinitiative aus folgenden Gründen ab:

Die Volksinitiative mit ihrem obligatorischen, das heisst automatischen und zeitlich unbefristeten Tätigkeitsverbot steht im Widerspruch nicht nur zur schweizerischen, sondern auch zur internationalen Rechtsordnung. Insbesondere Artikel 8 der EMRK, der die persönliche Freiheit und die Achtung des Privat- und Familienlebens statuiert, kann betroffen sein. Zudem sind wir als Gesetzgeber immer dazu angehalten, das verfassungsmässige Prinzip der Verhältnismässigkeit zu wahren.

Dieses gebietet, bei jedem Eingriff in ein Grundrecht eine sorgfältige Interessenabwägung vorzunehmen. Ein schematischer Automatismus, wie ihn die Volksinitiative fordert, wonach weder der Eignung noch der Erforderlichkeit, noch der Angemessenheit einer Massnahme Rechnung getragen wird, steht in krassstem Widerspruch zu unserer Grundrechtsordnung. Kommt dazu, dass die Initiative unvollständig ist, indem sie Straftaten gegen Leib und Leben von ihrem Anwendungsbereich ausnimmt.

Ich möchte Sie zudem an Folgendes erinnern: dass die meisten Fälle von Kindesmissbrauch im Familienkreis oder im familiennahen Bereich vorkommen und nicht bei der Ausübung einer beruflichen Tätigkeit; dass ein endgültiges, lebenslängliches Berufsausübungsverbot nicht mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip unserer Bundesverfassung vereinbar ist und der Europäischen Menschenrechtskonvention widersprechen kann; dass gemäss der Volksinitiative den Richtern jegliche Ermessensfreiheit genommen werden soll, wann ein Berufsverbot ausgesprochen wird, und sie nicht zwischen Bagatelldelikten und schweren Übergriffen unterscheiden können; dass wir ein Schuldstrafrecht kennen, wonach das Ausmass der Schuld des Täters die Grundlage für die Zumessung der Strafe zu bilden hat; und dass wir als Gesetzgeber daran gehalten sind, uns an rechtsstaatliche Prinzipien wie die Verhältnismässigkeit zu halten.

Der Mehrheit der Kommission geht es also darum, praxistaugliche und wirksame Massnahmen zum Schutz von Kindern vor sexuellem Missbrauch auf Gesetzesstufe zu verankern. Deshalb bitte ich Sie, der Mehrheit Ihrer Kommission zu folgen, auf den direkten Gegenentwurf, die Vorlage 5, nicht einzutreten und bei der Vorlage 2 die Volksinitiative zur Ablehnung zu empfehlen.

Nicht vorenthalten möchte ich Ihnen zum Schluss die Information, dass die Ablehnung des direkten Gegenentwurfs auf Verfassungsstufe gemäss Ständerat in unserer Kommission auf sehr unterschiedlichen Motiven beruhte. Die Unterstützer der Volksinitiative sind an einem griffigen Gegenentwurf aus abstimmungstaktischen Gründen nicht interessiert. Andere Kommissionsmitglieder bezweifeln grundsätzlich den Mehrwert eines verfassungs- und völkerrechtskonformen Gegenentwurfes auf Verfassungsstufe, nach den Erfahrungen mit der Ausschaffungs-Initiative. Weiteren Kommissionsmitgliedern ging der ständerätliche Gegenentwurf schlicht zu weit; er sieht für Delikte mit einer gewissen

Schwere ein automatisches Berufs- und Tätigkeitsverbot von mindestens zehn Jahren vor.

Moniert wurde zudem, dass der ständerätliche Gegenentwurf ein Kontakt- und Rayonverbot enthält, das in der Volksinitiative so nicht vorgesehen ist; ein Verbot auf Gesetzesstufe war jedoch sowohl in der nationalrätlichen wie auch in der ständerätlichen Kommission für Rechtsfragen unbestritten.

Ich bitte Sie, den Beschlüssen der Mehrheit unserer Kommission zu folgen.

**Caroni Andrea (RL, AR):** Wir alle wollen Kinder besser vor Pädophilen schützen. Offen ist die Frage nach dem Weg dahin. Es gibt deren drei: die zwei extremen und einen in der Mitte. Das eine Extrem ist diese Initiative. Wie wir wissen, schiesst sie über das Ziel hinaus, weil sie unverhältnismässig ist. Sie zielt nämlich auf jegliche sexuelle Handlungen mit Minderjährigen und geht damit weit über das Phänomen der eigentlichen Pädophilie hinaus. Pädophilie ist ja eine krankhafte sexuelle Vorliebe für Kinder vor der Geschlechtsreife. Der Initiativtext verlangt aber auch für geringfügige Sexualstraftaten an reiferen Minderjährigen zwingend ein lebenslanges Berufsverbot. Wollen Sie wirklich einen 23-jährigen Lehrer seines Berufs berauben, weil er einmal eine 17-jährige Schülerin unsittlich berührt hat? Wollen Sie dasselbe unerbittliche Schicksal einen 19-Jährigen ereilen lassen, der mit seiner 15-jährigen Freundin einvernehmlich intim wurde? Die Initianten, die sich gegen jeglichen Gegenvorschlag wehren, sagen jeweils, der Gesetzestext würde dann für die nötigen Ausnahmen sorgen. Allein, mir fehlt der Glaube, denn der Initiativtext ist klar: Man hat bewusst nicht von Kindern bis zu einem gewissen Alter gesprochen. Bislang bestand beim Initiativkomitee keine Bereitschaft, für irgendeine verbindliche Präzisierung zu sorgen.

Weiter ist die Initiative auch zu starr formuliert, denn sie schliesst jegliche Neubeurteilung aus. Denken Sie an den 50-Jährigen, der nach Jahrzehnten aufgrund der Unverjährbarkeit bestraft wird, sich in den seit dieser Tat vergangenen Jahrzehnten aber nichts mehr hat zuschulden kommen lassen. Die Initiative würde auch diesen aus dem Verkehr ziehen, obwohl bewiesen wäre, dass er keine Gefahr mehr darstellt. Dies in aller Kürze zur übertriebenen Initiative.

Das andere Extrem ist die Option, heute nichts zu tun und nur auf den indirekten Gegenvorschlag zu setzen. Das ist ein Vorgehen von Hasardeuren und birgt drei Gefahren:

1. Dieser Gegenvorschlag liegt noch gar nicht vor, es gibt zudem immer wieder Verzögerungsmanöver, und wir wissen nicht, ob er rechtzeitig vorliegen wird.
2. Wir wissen auch nicht, was im indirekten Gegenvorschlag stehen wird. Kommt er dann mit den Elementen daher, die wir heute schon beschlossen haben? Da steht zwar einiges drin, aber dann ist er mangels Automatismus und starker Sanktion zu schwach. Oder würgen und schärfen wir ihn dann noch in der Kommission? Dann können wir dasselbe heute schon in den direkten Gegenvorschlag giessen.
3. Das ist die grösste Gefahr des Nichtstuns: Wir können unseren Stimmbürgerinnen und -bürgern nichts vorlegen. Wir haben bei der Minder-Initiative gesehen, wie schwierig es ist, mit einem abstrakten indirekten Gegenvorschlag zu argumentieren. Wenn die Leute zu Hause sitzen und sich Gedanken machen oder wenn sie im «Leuen» vor dem Podium sitzen und das Abstimmungsbüchlein in der Hand haben, wollen sie sehen, welches ihre Optionen sind; dann wollen sie einen Gegenvorschlag, den sie anfassen können, den sie «riechen» können und bei dem sie wissen, dass sie Ja sagen können und dass sie dann Ja zu einer starken Lösung sagen. Und das können wir nur mit einem direkten Gegenvorschlag erreichen.

Sie sehen also, warum ich die beiden extremen Wege nicht tauglich finde, weder die Initiative noch die Lösung, heute nichts zu tun.

Meine Minderheit schlägt Ihnen nun den Mittelweg vor, den ausgewogenen, aber scharfen direkten Gegenvorschlag. Er garantiert einerseits ein Machtwort: Wenn jemand eine rote Linie überschreitet, dann folgt zwingend ein hartes, zehn

Jahre langes Berufsverbot; wenn nötig, ist es sogar lebenslänglich. Andererseits wahrt der Gegenvorschlag auch die Verhältnismässigkeit, denn er nimmt die ganz leichten Fälle, die ich Ihnen vorher beschrieben habe, verbindlich aus. Er erlaubt es, lebenslängliche Berufsverbote dort zu verhängen, wo sie nötig sind. Für die Fälle, die dazwischen liegen, erlaubt er nach zehn Jahren eine Neu Beurteilung.

Ich weiss, es ist nicht gerade à la mode, Neu Beurteilungen in Erwägung zu ziehen. Aber es gibt Täter, die erwiesenermassen geheilt sind. Im Extremfall wurde jemand chemisch kastriert, und wir wissen, dass er nach einer so langen Zeit wirklich keine Gefahr mehr darstellen kann. Für solche Fälle müssen wir die Möglichkeit eines Notventils haben, um jemandem dann wieder seine Chance zu geben. Diese zehnjährige Mindestfrist habe ich nicht erfunden. Die kommt ja vom Mitinitianten Christophe Darbellay, der diese selber in einer parlamentarischen Initiative gefordert hat. Und wir geben sogar noch einen drauf: In der Frühlingssession hatten wir einen sehr ähnlichen Gegenvorschlag, und in der Zwischenzeit hat der Ständerat diesen noch angereichert mit einem verfassungsverbindlichen Kontakt- und Rayonverbot. Das müsste nun beiden Ratsseiten gefallen. Denn erstens ist es – ich sage das zur Rechten – eine Verschärfung, und zweitens ist es eine Idee, die Kollege Carlo Sommaruga, der gleich neben mir sitzt, aufgebracht hat und die wir nun hier in die Verfassung schreiben wollen. Das ist eine wertvolle Ergänzung, denn wie Frau Markwalder ausgeführt hat, spielen sich ja viele Delikte im Verwandtschafts-, Bekanntschafts- und Familienkreise ab, und da ist ein solches Verbot auch ein taugliches Mittel.

Ich bedaure nun sehr, dass es unmöglich war, mit den Initianten über einen Rückzug zu reden, denn es hätte sehr wohl Spielraum für taugliche Formulierungen gegeben. Nehmen wir also diesen Abstimmungskampf auf! Aber geben wir uns dazu auch das nötige Werkzeug in die Hand, nämlich diesen harten, aber fairen direkten Gegenvorschlag. Ich bitte Sie, der Minderheit zu folgen und den direkten Gegenvorschlag des Ständerates anzunehmen.

**Rickli Natalie Simone (V, ZH):** Herr Caroni, Sie erwähnen ja immer und immer wieder das Beispiel des 19-Jährigen mit der 15-Jährigen und sagen, dass Sie deshalb die Initiative nicht, hingegen aber den Gegenvorschlag unterstützen wollten. Können Sie mir mit Blick auf die Vorlage 5, den Entwurf der ständerätlichen Kommission für Rechtsfragen, sagen, wo dort das aus Ihrer Sicht grosse Problem behoben wird? Dort ist nämlich von volljährigen Personen, die gegenüber minderjährigen Personen eine solche Straftat begehen, die Rede. Geben Sie mir also Recht, dass dieses Problem aus Ihrer Sicht weiterhin besteht? Die Initianten selber haben ja gesagt, dass man es bei der Ausführungsgesetzgebung selbstverständlich auch explizit regeln könne.

**Caroni Andrea (RL, AR):** Vielen Dank für Ihre Frage, Frau Kollegin Rickli. Wir haben ja im Unterschied zu Ihrer Initiative den Ausdruck der «gewissen Schwere» drin. Wir könnten uns dann alle einig sein, und alle Stimmbürger wüssten, weil es transparent wäre, dass bei einer «gewissen Schwere» die Jugendliebe nicht mitgemeint sein kann; der Ausdruck kann sich nicht auf die Berührung zwischen einem 23-jährigen Lehrer und einer 17-jährigen Schülerin beziehen. Ihre Initiative gibt uns leider diesen Spielraum nicht. Es steht verbindlich drin, wer irgendeine solche Tat an Kindern verübe, der sei lebenslänglich auszuschliessen. Und Kinder sind nach der Botschaft und der Uno-Kinderrechtskonvention alle Menschen bis zum 18. Altersjahr. Wenn wir bei der Umsetzung noch einen Kompromiss finden, dann à la bonne heure, aber es ist nicht ehrlich, mit dieser absoluten Formulierung in den Abstimmungskampf zu ziehen.

**Jositsch Daniel (S, ZH):** Der Sprecher der Minderheit, Herr Caroni, hat Recht – er hat Recht, wenn er ausführt, dass und warum die Initiative ein Problem aufgreift, das aufgegriffen werden muss, und zwar dringend. Die Minderheit schlägt aber eine Lösung vor, die nicht zweckmässig ist.

Es geht vor allem um zwei Punkte. Einerseits geht es um den vorgesehenen Automatismus: Das würde bedeuten, dass wir dem Richter jegliche Einzelabwägung im konkreten Fall aus der Hand nehmen, dass er automatisch in jedem Fall ein entsprechendes Berufsverbot zu verhängen hätte. Andererseits geht es darum, dass der Richter zwingend in jedem Fall, ohne Ausnahme, ein lebenslängliches Berufsverbot verhängen würde. Damit würden wir das Verhältnismässigkeitsprinzip verletzen, und wir würden vor allem Leute, von denen keine Gefahr ausgeht, mit einer Massnahme von einer beruflichen Tätigkeit fernhalten.

Wir wollen ein Berufsverbot, das sich auf diejenigen Personen konzentriert, die für Kinder und Jugendliche tatsächlich gefährlich sind. Deshalb lehnen wir die Initiative ab, und deshalb waren wir grundsätzlich auch einverstanden damit, dass man einen direkten Gegenvorschlag macht. Wir haben nämlich gesagt: Gut, es wäre vielleicht zweckmässig, in einer Abstimmung einen direkten Gegenvorschlag zu haben. Ein Gegenvorschlag ist aber ein Gegenprojekt; es ist nicht die Idee eines Gegenvorschlages, eine «Initiative light» herzustellen, die möglichst nahe am Original ist. Wenn wir so etwas machen, dann sagen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu Recht: Wir wählen das Original.

Wir haben in der letzten Debatte einen direkten Gegenvorschlag präsentiert, der die beiden Fehler der Initiative verhindert: Er sieht keinen Automatismus und nicht zwingend ein lebenslängliches Berufsverbot. Sie haben zu diesem direkten Gegenvorschlag Nein gesagt.

Der direkte Gegenvorschlag des Ständerates, der jetzt vorliegt, vertreten durch die Minderheit Caroni, beinhaltet weiterhin einen Automatismus. Das heisst, er lässt uns eigentlich am gleichen Ort wie die Initiative, ausser dass er eine Beschränkung bis auf zehn Jahre hinab zulässt. Ansonsten unterscheidet er sich aber grundsätzlich nicht von der Initiative.

Einen solchen Gegenvorschlag können wir nicht unterstützen; deshalb werden wir nicht auf die Vorlage 5 eintreten.

**Guhl Bernhard (BD, AG):** Aus Sicht der BDP ist es völlig klar: Wer ein Kind oder eine abhängige Person sexuell missbraucht hat und dafür verurteilt wurde, soll nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen. An dieser Grundhaltung der BDP hat sich seit der letzten Beratung in diesem Rat nichts geändert.

Der Ständerat legt nun einen Gegenvorschlag vor. Dieser ist nicht so konsequent wie die Initiative. Wenn die Richter es wollen, könnte ein verurteilter Täter bereits nach zehn Jahren wieder eine Gruppe Kinder betreuen und sich so ein neues Opfer aussuchen. Das will die BDP verhindern. Der Schutz der Kinder und abhängigen Personen ist höher zu gewichten als das Recht der Täter auf einen gewünschten Job mit Kindern. Der Täter könnte im Falle einer Annahme der Initiative zum Beispiel weiterhin Fussball spielen, aber das Training mit den Junioren würde man ihm verbieten. Natürlich haben wir damit keine Garantien, dass die Täter nicht rückfällig werden, aber wir schützen so viele gefährdete Kinder.

Bezüglich der Rechte des Täters mache ich mir keine Sorgen. Es gibt genügend andere Jobs, genügend andere Hobbys, die der Täter nach einer Verurteilung nach wie vor ausüben könnte.

Ich fasse zusammen: Die BDP-Fraktion lehnt den direkten Gegenvorschlag ab und wird auf die Vorlage 5 nicht eintreten, dies zur Verhinderung weiterer möglicher Opfer.

**von Graffenried Alec (G, BE):** Wir haben bereits viel Erfahrung im Umgang mit Initiativen, bei denen wir möglicherweise teilweise die Stossrichtung unterstützen oder deren Stossrichtung in der Stimmbevölkerung Sympathien geniesst. Da war zum Beispiel die Verwahrungs-Initiative, die ohne Gegenvorschlag geblieben ist; sie wurde angenommen. Dann gab es die Ausschaffungs-Initiative. Dort haben wir das gemacht, was jetzt Herr Kollege Caroni macht, d. h. einen direkten Gegenvorschlag vorgelegt; die Initiative wurde auch angenommen. Wir hatten ebenfalls die Unver-



jährbarkeits-Initiative von Marche Blanche. Dort wurde ein indirekter Gegenvorschlag erarbeitet; auch diese Initiative wurde angenommen. Das gleiche Muster hatten wir zuletzt auch bei der Abzocker-Initiative.

Jetzt haben wir wieder eine Initiative von Marche Blanche. Es geht um das Berufsverbot für pädosexuelle Straftäter. Die Initiative geht zu weit, sie sieht in ihrer Radikalität keine Verhältnismässigkeitsprüfung vor. Wir lehnen deswegen diese Initiative ab. Wir sind jedoch mehrheitlich bereit, etwas in diese Richtung zu tun, in diese Richtung zu legiferieren. Wir wollen den berechtigten Bedenken der Initianten nachkommen, denn fast alle sind im Grunde genommen überzeugt, dass da irgendetwas dran ist.

Was ist der Zweck eines direkten oder indirekten Gegenvorschlages? Wir wollen damit erstens eine bessere Lösung vorschlagen, in diesem Fall eine Lösung, welche das Verhältnismässigkeitsprinzip in der Anwendung zulässt und respektiert. Wir wollen zweitens erreichen, dass die Initianten ihre Initiative zugunsten eines besseren Gegenprojekts zurückziehen. Dieses zweite Anliegen können Sie gleich vergessen. Die Initianten werden ihre Initiative nicht zurückziehen, sowenig sie die Unverjährbarkeits-Initiative trotz eines sehr guten indirekten Gegenvorschlages zurückgezogen haben.

Wie die Erfahrung zeigt, die ich geschildert habe, können wir eigentlich machen, was wir wollen: Wenn wir einen Gegenvorschlag machen, der einigermaßen eine Chance hat, dann muss er ebenso streng sein wie die Initiative. Aber auch dann würden die Initianten ihre Initiative nicht zurückziehen, weil das Wort «Rückzug» nicht in ihrem Wortschatz ist. Doch einen solchen Gegenvorschlag wollen wir ja auch gar nicht. Oder wir machen einen moderaten direkten Gegenvorschlag unter Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit – das will Herr Caroni –, der aus unserer Sicht aber in der Abstimmung dann chancenlos wäre; auch das zeigt die Erfahrung.

In dieser Situation schlagen wir Ihnen vor, bei der Vernunft zu bleiben. Wir schreiben nicht in die Verfassung, was nicht in die Verfassung gehört, sondern wir erarbeiten dafür einen indirekten Gegenvorschlag – der liegt ja bereits vor, es ist die Vorlage 1. In diesen indirekten Gegenvorschlag, in diese Vorlage 1, schreiben wir die Verschärfungen hinein, die vernünftig sind.

Ich bitte Sie daher namens der Mehrheit der grünen Fraktion, dem Antrag der Mehrheit der Kommission zuzustimmen, auf die Vorlage 5, den direkten Gegenvorschlag, nicht einzutreten und die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen.

**Rickli Natalie Simone (V, ZH):** Namens der SVP-Fraktion bitte ich Sie, nicht auf den Gegenvorschlag des Ständerates einzutreten und die Volksinitiative «Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen» anzunehmen.

Der Ständerat hat seinem Gegenvorschlag noch ein Kontakt- und Rayonverbot hinzugefügt. Damit will er den Stimmbürgern weismachen, er wolle ebenfalls härter gegen Pädophile vorgehen. Die Medien haben dies auch so aufgenommen und bereits geschrieben, der Gegenvorschlag gehe weiter als die Initiative. Das stimmt so nicht, denn das Bundesgesetz über das zwingende Tätigkeitsverbot und das Kontakt- und Rayonverbot wurde im Nationalrat bereits beraten und ist von links bis rechts unbestritten; wir haben am 21. März darüber debattiert. Ich finde es unstatthaft, dass der Ständerat diesen Punkt in den Gegenvorschlag aufnimmt, obwohl parallel dazu das Gesetz beraten wird.

Wichtig ist, dass wir Kinder effektiv schützen. Darum braucht es ein lebenslangliches Tätigkeitsverbot in Beruf und Freizeit für Täter, die Sexualdelikte an Kindern begehen. Nur so können wir verhindern, dass Pädophile wieder an Schulen arbeiten und in Vereinen und Institutionen mit Kindern tätig sind. Dazu sollen auch Kontakt- und Rayonverbote ausgesprochen werden können. Allerdings möchte ich darauf hinweisen, dass diese oftmals nur eine Scheinsicherheit bieten, wie z. B. der versuchte Mord in der Tiefgarage eines Einkaufszentrums in Dietikon/ZH am 20. August 2013 zeigt: Der

Mann hatte ein Kontaktverbot und hat trotzdem seine Ehefrau abgepasst und fast erschossen.

Es braucht noch viel mehr, um Kinder vor Pädophilen zu schützen. Ein wichtiges Element ist, dass verurteilte Täter nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen. Deshalb bitte ich Sie, die Volksinitiative anzunehmen.

Der Gegenvorschlag des Ständerates entspricht praktisch jenem, den wir im Nationalrat am 21. März behandelt haben:

1. Er ist zu schwammig formuliert. Die Initiative definiert die Täter so: «Personen, die verurteilt werden, weil sie die sexuelle Unversehrtheit eines Kindes oder einer abhängigen Person beeinträchtigt haben». Der Ständerat spricht von Handlungen «einer gewissen Schwere». Der Gesetzgeber, also Sie, müsste dann definieren, was eine «gewisse Schwere» bedeutet. Die Definition der «gewissen Schwere» würde viel zu reden geben. Es bestünde die Gefahr, dass viele Pädophile wegen des Verständnisses des Parlamentes von weniger schweren Delikten weiterhin mit Kindern arbeiten dürften. In den Kommissionssitzungen wurde eine «gewisse Schwere» oftmals mit einer Mindeststrafe von sechs Monaten gleichgesetzt. Leider ist es so, dass viele Täter für solche Delikte Strafen unter sechs Monaten oder Geldstrafen erhalten. Diese Täter wären dann von einem Tätigkeitsverbot ausgenommen.

2. Die Initiative besagt, ein Täter verliere endgültig das Recht, eine berufliche oder ehrenamtliche Tätigkeit mit Minderjährigen oder abhängigen Personen auszuüben. Der Ständerat möchte aber lediglich «mindestens zehn Jahre», obgleich er erwähnt: «wenn nötig auch lebenslanglich». Nur: Wer definiert dies? Es liegt dann wieder im richterlichen Ermessen. Und leider zeigt uns der Alltag oft, dass viele Richter Urteile zugunsten der Täter und nicht der Opfer fällen. Deshalb dürfen wir kein Risiko eingehen: Nur die Initiative stellt sicher, dass ein Pädophiler nicht mehr mit Kindern oder abhängigen Personen arbeiten darf.

3. Während die Initiative will, dass verurteilte Täter nie mehr mit Minderjährigen arbeiten dürfen, will der Ständerat den Passus «mit regelmässigem Kontakt» einführen. Was ist regelmässig? Das wöchentliche Training im Fussballclub, das monatliche Üben in einem Theaterverein? Es ist unklar, was mit dem Begriff «regelmässig» gemeint ist. Auch das bedeutet: Es könnte Schlupflöcher für verurteilte Pädophile geben. Sie sehen also: Während die Initiative klar formuliert ist, schafft der Gegenvorschlag Unklarheiten. Es ist für mich unvorstellbar, dass man überhaupt daran denkt, Pädophile wieder mit Kindern arbeiten zu lassen. Christa Markwalder hat in ihrem Votum gesagt, es gehe hier um eine Einschränkung der persönlichen Freiheitsrechte der Täter gemäss EMRK. Hier muss man sagen: Der Täter wird nicht in seiner persönlichen Freiheit eingeschränkt, wir reden hier nicht über Strafen, sondern über ein Berufsverbot. Es gibt genügend andere Berufe, die solche Täter ausüben können. Es muss nicht zwingend ein Beruf mit Kindern sein. Man zwingt ja auch keinen Alkoholiker, der gesunden will, in einem Spirituosenladen zu arbeiten.

**Flach Beat (GL, AG):** Es liegt an uns hier in diesem Haus, den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern eine Vorlage zu präsentieren, auf die sie sich letztlich dann verlassen können. Es liegt an uns, dafür zu sorgen, dass das, was wir dem Volk zur Abstimmung unterbreiten, sich in unser Rechtssystem einfügt. Ich sage Ihnen: Diese Initiative, so, wie sie jetzt hier steht, fügt sich nicht in unser Rechtssystem ein. Unser Rechtssystem baut darauf, dass wir nach abendländischer Manier die Einzelfallgerechtigkeit beachten. Unsere Verfassung ist nicht so genau wie das Gesetz, Frau Rickli, das muss sie aber auch nicht sein. Unsere Verfassung gibt die Richtung vor und sagt den Richtern, dass sie gerecht sein sollen.

Ich bitte Sie darum, aus Interesse an unserem Rechtssystem dem Beschluss des Ständerates zu folgen, der neben einem Berufsverbot eben auch die Verhältnismässigkeit dadurch wahr, dass er sagt, ab einer gewissen Schwere der Tat sei dieses Berufsverbot zwingend auszusprechen. Nicht einen direkten Gegenvorschlag zu machen würde bedeuten,

die Initiative quasi aufs Tablett zu heben, und wir werden grosse Mühe haben, sie nachher umzusetzen.

**Chevalley** Isabelle (GL, VD): Oui, cette initiative est mal rédigée; oui, elle va poser des problèmes insolubles à de nombreuses associations. En effet, elle n'a pas sa place dans la Constitution fédérale, mais devant le peuple elle passera et certains électoralistes de ce Parlement l'ont bien compris, et c'est pour cela qu'ils ne veulent pas de contre-projet direct. Mais la responsabilité d'élus est d'entendre les inquiétudes du peuple tout en ayant un texte qui soit applicable. Ne pas présenter un contre-projet direct serait faire preuve d'une irresponsabilité totale.

Ce dossier donne une image du Parlement où chacun reste dans son dogme, que ce soient les électoralistes qui veulent aller se faire plaisir devant le peuple ou les puristes du Code pénal qui n'entendent pas l'appel du peuple.

Je vous en conjure, nous devons donner le choix au peuple entre l'initiative et le contre-projet direct. Ne pas le faire serait une prise d'otages des citoyens qui veulent faire quelque chose contre des pédophiles qui n'auraient jamais dû travailler avec des enfants, mais qui sont conscients que l'initiative rendra la vie impossible à tout le milieu associatif.

Au nom du groupe vert/libéral, je vous demande de soutenir la proposition du Conseil des Etats et de soutenir la minorité de votre commission.

**Amherd** Viola (CE, VS): Wir behandeln heute Vorlage 2, den Bundesbeschluss über die Volksinitiative, sowie Vorlage 5, den vom Ständerat erarbeiteten direkten Gegenentwurf. Die Geschichte von Vorlage 5 wurde von unserer Ratspräsidentin und von den Kommissionsprechern zusammengefasst, da braucht es keine Ergänzungen. Betreffend Vorlage 2 besteht eine Differenz zum Ständerat. Der Nationalrat hat die Volksinitiative in der Sondersession zur Annahme empfohlen, währenddem der Ständerat diese zur Ablehnung und dafür den Gegenentwurf zur Annahme empfiehlt.

Wir behandeln jetzt aber Vorlage 5, dazu Folgendes: Für die CVP/EVP-Fraktion nimmt der Kinder- und Jugendschutz einen hohen Stellenwert ein. Pädokriminelle haben in der Nähe von Kindern nichts zu suchen. Dafür setzen wir uns ein. Deshalb sind wir mit dem Ziel der Initiative, Kinder vor Pädophilen zu schützen, zu hundert Prozent einverstanden. Entsprechend setzen wir uns für praxistaugliche, rechtsstaatlich saubere Lösungen ein. Die Volksinitiative enthält in ihrer Formulierung jedoch Unklarheiten und Unsicherheiten, welche problematisch sind – die Beispiele wurden genannt. Da für uns die rechtsstaatlichen Prinzipien auch bei berechtigten Anliegen nicht über Bord geworfen werden dürfen, plädieren wir für eine Lösung, welche den Schutz der Kinder, Jugendlichen und Abhängigen ermöglicht, gleichzeitig aber den Rechtsstaat nicht infrage stellt.

Bei dieser Sachlage unterstützt unsere Fraktion mehrheitlich den Gegenentwurf gemäss Ständerat. Dieser enthält alle wichtigen Elemente, welche die Umsetzung eines wirkungsvollen Kinderschutzes unter Respektierung des Rechtsstaates, insbesondere des Verhältnismässigkeitsprinzips, wie auch der Anliegen der Initianten ermöglichen.

Das heisst, es wird gemäss Entwurf der Kommission des Ständerates bei Delikten von einer gewissen Schwere – hier ist die Verhältnismässigkeit gegeben – ein automatisches Tätigkeitsverbot von mindestens zehn Jahren ausgesprochen. Dieses kann, wenn nötig, ausdrücklich auch lebenslanglich ausgesprochen werden. Zusätzlich sieht der Entwurf ein Kontakt- und Rayonverbot vor, was über die Volksinitiative hinausgeht. Diese Massnahme ist für Opfer sehr wichtig, was zusätzlich für den Gegenentwurf spricht.

Der direkte Gegenentwurf enthält somit alle Elemente, die es erlauben, pädokriminelle Täter aus dem Verkehr zu ziehen und die Gesellschaft vor ihnen zu schützen. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben mit dem direkten Gegenentwurf eine echte Alternative zur Verfügung.

Die CVP/EVP-Fraktion wird mehrheitlich auf den direkten Gegenentwurf eintreten und dem Beschluss des Ständerates zustimmen.

**Präsidentin** (Graf Maya, Präsidentin): Die FDP-Liberale Fraktion unterstützt den Antrag der Minderheit Caroni.

**Sommaruga** Simonetta, Bundesrätin: Es gab in diesen letzten Wochen und Monaten intensive Bemühungen, einen direkten Gegenentwurf zu finden, den man dieser Volksinitiative gegenüberstellen könnte. Ihre Kommission hat sich intensiv bemüht, der Ständerat hat intensiv gesucht, und der Bundesrat anerkennt diese Bemühungen. Denn all diejenigen, die das Anliegen der Initiative unterstützen, nämlich Kinder besser vor sexuellen Übergriffen, vor sexueller Gewalt zu schützen, und die aber gleichzeitig der Meinung sind, dass die Initiative überschiesst, dass die Initiative das Verhältnismässigkeitsprinzip nicht berücksichtigt, haben eben einen Gegenvorschlag, eine Alternative gesucht.

Ich möchte doch explizit noch einmal sagen, dass das Verhältnismässigkeitsprinzip, das mit der Initiative nicht beachtet wird, nicht irgendetwas Abstraktes ist. Es ist die Grundlage eines Rechtsstaates. Es ist die Grundlage jeglichen staatlichen Handelns, dass staatliches Handeln immer verhältnismässig sein muss. Ich bitte Sie, das auch hier zu berücksichtigen.

Das Resultat in Bezug auf diesen direkten Gegenentwurf – das muss man nüchtern feststellen – ist folgendes: Man hat das Ziel nicht erreicht, man konnte sich nicht auf einen solchen direkten Gegenvorschlag einigen. Das liegt vielleicht auch daran, dass es, um das Ziel zu erreichen, gar keine Änderung der Bundesverfassung braucht. Das hat der Bundesrat bereits festgestellt. Nun ist es aber so, dass diejenigen, die heute diesen direkten Gegenentwurf ablehnen, nicht nichts tun wollen. Vielmehr liegt die Alternative – die echte Alternative – bereits mit der Vorlage 1 vor, mit dem indirekten Gegenvorschlag. Der Bundesrat hat Ihnen Gesetzesänderungen vorgeschlagen, die sämtliche Anliegen der Initiative aufnehmen, indem man damit Kinder besser vor sexueller Gewalt im beruflichen respektive im Freizeitumfeld schützt.

Ich muss es aber noch einmal sagen, und es ist wichtig, dass wir das zur Kenntnis nehmen: Die grosse Mehrheit der sexuellen Übergriffe, die grosse Mehrheit der Fälle sexueller Gewalt gegenüber Kindern findet in der Familie und im verwandtschaftlichen Umfeld und nicht im beruflichen Umfeld, nicht in der Schule und nicht im Verein statt. Deshalb ist der indirekte Gegenvorschlag, wie ihn der Bundesrat Ihnen vorlegt, hier auch die bessere Alternative. Denn er schützt Kinder auch im privaten, im familiären Umfeld besser, und er schützt Kinder eben auch allgemein vor Gewalt und gewalttätigen Übergriffen – und nicht nur bei sexueller Gewalt.

Dieses konkrete Projekt liegt nun auf dem Tisch. Der Ständerat hat es einstimmig verabschiedet – einstimmig! Ich bitte Sie, diese Vorlage 1 dann zügig an die Hand zu nehmen und zügig zu verabschieden, damit der Bundesrat diese Gesetzesvorlage, diese umfassende Vorlage, die Kinder besser vor Übergriffen schützt, rasch in Kraft setzen kann.

Ich bitte Sie, hier die Mehrheit Ihrer Kommission zu unterstützen – nicht weil sie nichts tun will, sondern weil sie Kinder besser vor sexueller Gewalt schützen kann. Das Projekt liegt auf dem Tisch, Sie können es verabschieden. Damit haben wir echt etwas für die Kinder in unserem Land getan.

**Präsidentin** (Graf Maya, Präsidentin): Die Kommissionsberichterstatte verzichten auf ein weiteres Votum.

**5. Bundesbeschluss über das Tätigkeits- und Kontaktverbot nach einer Straftat gegen die sexuelle Integrität (Gegenentwurf zur Volksinitiative «Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen»)**

**5. Arrêté fédéral concernant l'interdiction d'exercer une activité et l'interdiction de contact après une infraction contre l'intégrité sexuelle (contre-projet à l'initiative populaire «pour que les pédophiles ne travaillent plus avec des enfants»)**

*Antrag der Mehrheit  
Nichteintreten*

*Antrag der Minderheit*

(Caroni, Chevalley, Eichenberger, Flach, Gmür, Markwalder, Meier-Schatz, Perrinjaquet, Vogler)  
Eintreten

*Proposition de la majorité*

Ne pas entrer en matière

*Proposition de la minorité*

(Caroni, Chevalley, Eichenberger, Flach, Gmür, Markwalder, Meier-Schatz, Perrinjaquet, Vogler)  
Entrer en matière

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 12.076/9351)

Für Eintreten ... 62 Stimmen

Dagegen ... 119 Stimmen

(3 Enthaltungen)

**Präsidentin** (Graf Maya, Präsidentin): Dieses Abstimmungsergebnis bedeutet, dass es nun definitiv keinen Gegenentwurf gibt.

## 2. Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen»

### 2. Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «pour que les pédophiles ne travaillent plus avec des enfants»

**Art. 2***Antrag der Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag der Minderheit I*

(Guhl, Brand, Egloff, Nidegger, Reimann Lukas, Rickli Natalie, Schwander, Stamm)  
Festhalten

*Antrag der Minderheit II*

(Caroni, Chevalley, Eichenberger, Flach, Gmür, Markwalder, Meier-Schatz, Perrinjaquet, Vogler)  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 2***Proposition de la majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition de la minorité I*

(Guhl, Brand, Egloff, Nidegger, Reimann Lukas, Rickli Natalie, Schwander, Stamm)  
Maintenir

*Proposition de la minorité II*

(Caroni, Chevalley, Eichenberger, Flach, Gmür, Markwalder, Meier-Schatz, Perrinjaquet, Vogler)  
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Präsidentin** (Graf Maya, Präsidentin): Durch das Nichteintreten auf Vorlage 5 ist der Antrag der Minderheit II (Caroni) hinfällig geworden. Es verbleiben somit der Antrag der Mehrheit und der Antrag der Minderheit I (Guhl).

**Guhl** Bernhard (BD, AG): Nachdem dieser Rat den direkten Gegenvorschlag abgelehnt hat, stellt sich die Frage, ob wir diese Initiative dem Volk zur Annahme oder zur Ablehnung empfehlen. Die Minderheit I (Guhl) möchte, dass der Nationalrat an seinem Entscheid der vergangenen Frühjahrssession festhält, die Initiative zur Annahme zu empfehlen. Die Volksinitiative nimmt ein völlig berechtigtes Anliegen auf. Damit das darin enthaltene Tätigkeitsverbot vom Gesetzgeber nicht zu sehr verwässert wird, ist es notwendig, diese Bestimmung auf Verfassungsebene festzuhalten. Um nun allfällige Entgegnungen vorwegzunehmen: Beim Verbot der Tätigkeit mit Kindern handelt es sich nicht um

eine eigentliche Bestrafung für das Vergehen an Kindern. Bei der Festlegung der Strafe haben die Richter die Möglichkeit, die Schwere der Tat zu berücksichtigen; sie haben die Möglichkeit, das Verhältnismässigkeitsprinzip walten zu lassen. Beim Tätigkeitsverbot geht es um eine präventive Massnahme, die ergriffen wird, um künftige Opfer zu verhindern, um verurteilte Täter, die die Strafe abgesessen haben, nicht so leicht wieder an Kinder herankommen zu lassen. Die Minderheit I möchte also nicht, dass unverhältnismässige Strafen ausgesprochen werden; sie möchte künftige Opfer verhindern, indem z. B. ein Kindergartenabwart, der sich an einem Kind verging – es z. B. auszog –, nicht nach zehn Jahren wieder an Kinder herankommt. Ich bitte Sie also, dem Antrag der Minderheit I zuzustimmen, denn nur die Initiative und nicht ein allfälliger indirekter Gegenvorschlag ist hart genug.

**Landolt** Martin (BD, GL): Die BDP-Fraktion wird die Minderheit I (Guhl) unterstützen und diese Volksinitiative zur Annahme empfehlen.

Wir sind uns dabei bewusst, dass die Initiative nicht frei von Mängeln und sehr restriktiv und absolut formuliert ist. Aber mit dem Blick auf den heutigen, vor Kurzem versenkten, aber auch mit dem Blick auf frühere Gegenvorschläge kommen wir zum Schluss, dass die Initiative selbst das beste unter den vorgeschlagenen Konzepten ist.

Wir wären möglicherweise bereit gewesen, auf Gegenvorschläge einzutreten, welche die Initiative präzisiert hätten; aber wir sind auf keinen Fall dazu bereit, auf Gegenvorschläge einzutreten, welche die Absicht haben, die Initiative aufzuweichen. Wir wollen, dass Pädophile ein Leben lang von Minderjährigen ferngehalten werden. Und wir helfen auf keinen Fall dabei mit, dass angeblich Therapierte nach zehn Jahren wieder dorthin zurückkehren, wo sie ihren Opfern schwerstes Leid zugefügt haben.

Auch wenn wir uns durchaus bewusst sind, dass die absolute Sicherheit nie bestehen wird, so wollen wir uns nicht vorwerfen müssen, wir hätten das Mögliche nicht versucht. Und wenn wir die Wahl haben zwischen dem Risiko, einen Täter allenfalls zu hart zu bestrafen, und dem Risiko, die Opfer zu wenig zu schützen, dann fällt uns diese Wahl sehr leicht. Für uns steht der Opferschutz absolut und unverhandelbar im Zentrum, auch wenn der Preis dafür eine allenfalls über den Verhältnissen liegende Strafe für den Täter sein könnte.

All jenen, die jetzt vor der Initiative warnen, muss entgegengehalten werden, dass wir hier über ein spezifisches Berufsverbot diskutieren und nicht etwa über die Einführung der Todesstrafe oder dergleichen. Verurteilte werden also nur von einem Teilbereich des gesellschaftlichen und beruflichen Lebens ausgeschlossen. Und im Rahmen der Bestrafung von verurteilten Pädophilen wird dieses Berufsverbot ja letztlich nur eine komplementäre Sanktion sein können.

Nein, es ist nicht unverhältnismässig, wenn verurteilte Pädophile nie mehr mit Kindern arbeiten dürfen. Und es interessiert mich ganz ehrlich gesagt dann nicht mehr im Geringsten, ob ein verurteilter Pädophiler allenfalls irgendwann therapierbar wäre. Das entschuldigt weder seine Tat, noch hilft es irgendeinem Opfer über sein Schicksal hinweg.

Empfehlen wir deshalb dem Stimmvolk die Initiative zur Annahme, und stimmen wir dem Antrag der Minderheit I (Guhl) zu.

**Jositsch** Daniel (S, ZH): Herr Landolt, ich möchte jetzt nicht so weit gehen und Sie fragen, wer die Kinder eigentlich vor der BDP schützt. Allerdings müssen Sie mir schon die Frage gestatten, ob Ihnen klar ist, dass wir einen indirekten Gegenvorschlag machen wollen, der genau diese Punkte aufnimmt. Ich teile Ihre Ausführungen an sich, allerdings verstehe ich nicht, was Sie dagegen haben, dass wir einen indirekten Gegenvorschlag machen.

**Landolt** Martin (BD, GL): Herr Kollege Jositsch, der indirekte Gegenvorschlag liegt im Moment noch nicht abschliessend vor. Der Gegenvorschlag vom letzten Mal enthielt für uns



eben nicht nur eine Präzisierung, sondern war auch eine Aufweichung der Initiative, und das wollen wir um keinen Preis!

**Vischer Daniel (G, ZH):** Die Grünen sind eine Partei, die immer vorrangig für Opferschutz war. Auch das Opferhilfegesetz geht ja auf eine Initiative in den Neunzigerjahren zurück, die aus dem links-grünen Lager kam. Darum haben wir heute überhaupt schweizweit ein Opferhilfegesetz.

Die Volksinitiative nimmt ein Anliegen auf, das der Bundesrat bereits parallel dazu ebenfalls aufgenommen hat: Es geht darum, Opfer besser vor pädophilen Tätern zu schützen, vor allem zu verhindern, dass in sensiblen Bereichen Kontakte stattfinden, die verheerende Folgen haben. Wir haben einen indirekten Gegenvorschlag in Ausarbeitung. Wir haben einen indirekten Gegenvorschlag, der weit mehr umfasst als die Initiative, nämlich zum Beispiel auch ein Rayonverbot, der also tatsächlich alle Bereiche aufnimmt, die es zu regeln gilt. Demgegenüber haben wir eine Volksinitiative, die in der Formulierung, wie sie jetzt vorliegt – und nur das ist massgebend –, gar nicht durchsetzbar ist, weil sie unverhältnismässig ist und weil sie einen absoluten Anspruch stellt, der nicht gerechtfertigt ist. Der indirekte Gegenvorschlag ist geeignet, die Opfer zu schützen.

Es wäre ein verheerendes Signal, wenn der Nationalrat nun die Volksinitiative zur Annahme empfehlen würde. Das wäre Stimmungspolitik. Denn jeder, der diese Initiative nach den Kriterien beurteilt, die bei der Auslegung eines Textes normalerweise massgebend sind – die Verhältnismässigkeit ist eines der zentralen Verfassungskriterien unseres Staates –, muss zur Auffassung kommen, dass sie in ihrer Absolutheit nicht haltbar ist, weil sie keine Unterschiede zwischen einzelnen Tatbeständen macht.

Es kann ja nicht sein, dass in diesem Rat ein differenziertes Denken nicht mehr möglich ist – bloss aus der Angst heraus, wir könnten Dritten nicht erklären, was wir tun. Manchmal habe ich in diesem Saal den Eindruck, gewisse Parlamentarierinnen und Parlamentarier würden sich selbst für bankrott erklären. Sie haben nämlich Angst davor, ihren eigenen Wählern und Wählerinnen sachlich auseinanderzusetzen, warum sie etwas falsch finden, und ihnen gleichzeitig zu sagen, dass wir es sind, die in diesem Fall real etwas für den Opferschutz tun.

**Präsidentin (Graf Maya, Präsidentin):** Die SP-Fraktion und die grünliberale Fraktion unterstützen den Antrag der Mehrheit.

**Caroni Andrea (RL, AR):** Ich möchte Ihnen nur kundtun, dass die FDP-Fraktion gestern einstimmig, ohne Gegenstimme, beschlossen hat, diese Initiative zur Ablehnung zu empfehlen. Wie Sie vorhin gehört haben, setzen wir uns für eine starke Lösung zum besseren Schutz von Kindern gegen Pädophilie ein. Nun haben wir leider keinen direkten Gegenvorschlag. Wir setzen nun aber voll auf den indirekten Gegenvorschlag. Eine Vorlage 1 mit einem verschärften Berufs- und Tätigkeitsverbot liegt bereits vor. Es hat darin auch ein Kontakt- und Rayonverbot. Wir werden uns nun in der letzten Runde zur Vorlage 4 noch mit aller Vehemenz dafür einsetzen, dass auch hier noch die nötige Zusatzschärfe hinzukommt, damit wir einen starken indirekten Gegenvorschlag haben. Im Idealfall ist er so stark, wie wir schon den direkten Gegenvorschlag wollten.

Ich bitte Sie also namens meiner Fraktion, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen und sich dann mit dem indirekten Gegenvorschlag mutig in den Abstimmungskampf zu begeben.

**Sommaruga Simonetta, Bundesrätin:** Die Volksinitiative, über die Sie jetzt befinden werden, ist nicht verhältnismässig, weil sie auch bei einer Jugendliebe zu einem zwingenden, endgültigen Tätigkeitsverbot führt. Das ist nicht verhältnismässig.

Ich bitte Sie, den Initiativtext noch einmal zu lesen: Er ist klar, er ist unmissverständlich. Auch wenn jetzt die Initianten

bzw. die Befürworter der Initiative sagen, das könne man dann schon noch zurechtbiegen, muss ich Ihnen sagen: Es geht hier um einen Verfassungstext. Die Initianten haben nicht die Interpretationshoheit darüber und können ihn auch nicht zurechtbiegen, sondern es geht darum, diesen Text in die Bundesverfassung zu schreiben. Sie müssen sich fragen, ob Sie wirklich einen Text in die Bundesverfassung schreiben wollen, der nicht verhältnismässig ist. Die Tatsache, dass die Initiantinnen und Initianten selber sagen, man müsse dann schauen, in gewissen Situationen sei es vielleicht etwas schwierig, zeigt, dass sie letztlich selber anerkennen, dass ihre Initiative Schwachstellen hat, dass sie nicht verhältnismässig umsetzbar ist, dass man nachher etwas zurechtbiegen muss. Aber noch einmal: Nicht die Initianten entscheiden über die Umsetzung, sondern es geht um einen Text für die Bundesverfassung.

Ich möchte Ihnen noch etwas zu bedenken geben: Was bedeutet es für die direkte Demokratie, wenn man eine Volksinitiative zur Annahme empfiehlt, von der man von vornherein bereits weiss, dass sie nicht umsetzbar bzw. nicht mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip zu vereinbaren ist? Das ist schlecht für die direkte Demokratie. Da sagen Sie den Leuten: Ihr könnt abstimmen, ihr könnt Artikel für die Bundesverfassung annehmen, aber wir werden es sicher nicht so umsetzen, wie ihr euch das gedacht habt. Das ist schlecht!

Die Bundesverfassung eignet sich auch nicht für Signale, dafür, Zeichen zu setzen. Die Bundesverfassung soll die Grundlage unseres staatlichen Handelns bleiben, sie soll verbindlich sein. Deshalb ist es unsere Aufgabe und auch unsere Verantwortung gegenüber der Bevölkerung, ehrlich und offen zu sagen, dass unsere Bundesverfassung verbindlich ist, dass wir uns daran halten wollen, dass Sie sich als Gesetzgeber daran halten wollen. Aber dann können Sie der Bevölkerung nicht Texte zur Annahme empfehlen, von denen Sie von vornherein wissen, dass Sie sie nicht so umsetzen werden.

Eine Bitte an all diejenigen, die jetzt vielleicht aus Enttäuschung, aus Frustration darüber, dass kein direkter Gegenvorschlag zustande gekommen ist, sagen: «Dann nehmen wir halt die Initiative an!» Ich glaube, diese Haltung wäre ein schlechter Ratgeber. Kämpfen Sie, kämpfen Sie, alle diejenigen, die Verbesserungen wollen, einen besseren Schutz für Kinder vor sexueller Gewalt, die aber gleichzeitig auch der Verhältnismässigkeit, der Grundlage unseres rechtsstaatlichen Handelns, zustimmen! Kämpfen Sie gemeinsam für einen starken indirekten Gegenvorschlag, aber kämpfen Sie auch gemeinsam dafür, dass diese Initiative nicht angenommen wird, weil sie nicht umsetzbar ist!

Ich möchte Ihnen zum Schluss noch etwas zu bedenken geben: Der Ständerat hat diese Initiative letztlich sehr deutlich zur Ablehnung empfohlen. Wenn Ihr Rat diese Initiative zur Annahme empfiehlt, wie Sie das letztes Mal mit knappem Abstimmungsergebnis getan haben, dann gibt es keine Abstimmungsempfehlung aus dem Parlament. Ist das ein Zeichen, das Sie setzen wollen? Dass das Parlament keine Abstimmungsempfehlung gibt? Ich bitte Sie, auch das zu berücksichtigen.

Ich bitte Sie, Ihrer Kommissionsmehrheit zu folgen und diese Volksinitiative zur Ablehnung zu empfehlen.

**Rickli Natalie Simone (V, ZH):** Frau Bundesrätin, Sie haben gesagt, dass ein Initiativtext, ein Verfassungstext, verbindlich, endgültig sei und nicht geändert werden könne. Dürfen wir davon ausgehen, dass die vor drei Jahren angenommene Ausschaffungs-Initiative von Ihnen nun ebenso eins zu eins umgesetzt wird?

**Sommaruga Simonetta, Bundesrätin:** Frau Rickli, vielen Dank für diese Frage. Genau diese Initiative zeigt das Problem auf, wenn man der Bevölkerung sagt: «Ihr könnt Verfassungstexte annehmen, auch wenn diese nachher mit Grundprinzipien unserer Bundesverfassung» – die ja ebenfalls von der Bevölkerung angenommen wurde – «in direktem Widerspruch stehen.» Das ist eben schlecht für die direkte Demokratie, und das möchten wir in Zukunft verhindern. Deshalb

sollten wir der Bevölkerung nur Verfassungstexte zur Annahme empfehlen, die nachher auch umgesetzt werden können.

**Lüscher** Christian (RL, GE): Madame la conseillère fédérale, n'avez-vous pas l'impression que si ce Parlement donne un mot d'ordre de rejet de l'initiative, il donnera l'impression au peuple, une fois de plus, que ce Parlement se range plutôt du côté des personnes qui ont commis des infractions que du côté des victimes? On a vu les désastres que ce genre de politique avait amenés ces dernières décennies.

**Sommaruga** Simonetta, conseillère fédérale: Je vous remercie de votre question, Monsieur Lüscher. Tous ceux qui rejettent cette initiative le font par respect – j'insiste sur ce point: «par respect» – de la démocratie directe. Ce n'est pas parce qu'ils veulent que rien ne soit fait, mais parce qu'ils savent qu'il y a un projet très concret, prêt pour passer en votation, qui va plus loin que l'initiative et que l'on peut faire entrer en vigueur plus vite que tout ce qui est possible dans le cadre de l'initiative. C'est pourquoi tous ceux qui disent non à l'initiative le font parce qu'ils veulent faire une bonne chose pour les enfants. (*Applaudissements partiels*)

**Sommaruga** Carlo (S, GE), pour la commission: Au nom de la majorité de la commission, je vous invite à recommander de rejeter l'initiative populaire. En commission, la décision de proposer le rejet de l'initiative a été prise par 17 voix contre 8.

Les arguments ont déjà été développés dans ma première intervention, et je les répète brièvement ici. Ils touchent exactement le sujet abordé par la question de Monsieur Lüscher, à savoir que le rejet de cette initiative se fonde sur le fait qu'elle est imprécise, qu'en plus elle viole le principe de la proportionnalité et que par conséquent elle ne pourra pas être correctement mise en oeuvre.

Au surplus, la majorité de la commission estime qu'il faut opposer un contre-projet indirect à l'initiative populaire. Ce contre-projet indirect a déjà été examiné une première fois par notre conseil au mois de juin dernier. Il a été accepté, à l'unanimité, par le Conseil des Etats et il est actuellement en train d'être examiné par la Commission des affaires juridiques de notre conseil. Ce contre-projet indirect prévoit des modifications du Code pénal en y inscrivant des dispositions dont le champ d'application est beaucoup plus étendu sur le plan de la protection des enfants et au niveau de la prévention.

Nous aurons l'occasion d'examiner une nouvelle fois le contre-projet indirect qui pourrait être mis en vigueur certainement, comme l'a dit Madame la conseillère fédérale Sommaruga, beaucoup plus vite qu'une éventuelle concrétisation de l'initiative.

Dès lors, je vous invite à suivre la majorité de la commission et à recommander le rejet de l'initiative populaire.

**Markwalder** Christa (RL, BE), für die Kommission: Die Mehrheit Ihrer Kommission beantragt Ihnen mit 17 zu 8 Stimmen, die Ablehnung dieser Initiative zu empfehlen. Wie bereits in der Eintretensdebatte zu Vorlage 5 ausgeführt wurde, enthält diese Volksinitiative einen schematischen Automatismus zum Berufs- und Tätigkeitsverbot und verstösst damit gegen das verfassungsmässige Prinzip der Verhältnismässigkeit. Sie nimmt zudem den Richterinnen und Richtern die Freiheit, jeden Einzelfall entsprechend der Schwere des Übergriffs zu beurteilen. Sie verstösst damit auch gegen das Schuldstrafrecht, wonach das Ausmass der Schuld des Täters die Grundlage für die Zumessung einer Strafe zu bilden hat.

Ich möchte noch einmal betonen, dass niemand, der diese Initiative zur Ablehnung empfiehlt und gleichzeitig das Gesetzesprojekt, das im Ständerat einstimmig verabschiedet wurde und nun von unserer Kommission weiterberaten wird, unterstützt, Pädophile oder Pädokriminelle in ihren Rechten besser schützen will als deren Opfer. Vielmehr geht es darum, Augenmass zu wahren, die Richter in ihrer Urteilsfin-

dung nicht erheblich einzuschränken und damit den Rechtsstaat zu schwächen sowie darum, die Gesellschaft nicht der Illusion zu überlassen, dass mit der Annahme dieser Initiative Kinder automatisch besser vor sexuellen Übergriffen geschützt seien.

Ich bitte Sie deshalb im Namen der Kommissionsmehrheit, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen.

#### *Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 12.076/9352)

Für den Antrag der Mehrheit ... 88 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit I ... 88 Stimmen

(14 Enthaltungen)

*Mit Stichentscheid der Präsidentin*

*wird der Antrag der Mehrheit angenommen*

*Avec la voix prépondérante de la présidente*

*la proposition de la majorité est adoptée*

10.511

### **Parlamentarische Initiative**

**Binder Max.**

**Karenzfrist**

**bei Mandaten und Funktionen  
für ehemalige Bundesräte**

**Initiative parlementaire**

**Binder Max.**

**Anciens conseillers fédéraux.**

**Pas de pantouflage**

**avant un certain délai**

*Erstrat – Premier Conseil*

Bericht SPK-NR 03.05.13 (BBl 2013 5215)

Rapport CIP-CN 03.05.13 (FF 2013 4653)

Stellungnahme des Bundesrates 03.07.13 (BBl 2013 6559)

Avis du Conseil fédéral 03.07.13 (FF 2013 5895)

Nationalrat/Conseil national 18.09.13 (Erstrat – Premier Conseil)

10.517

### **Parlamentarische Initiative**

**Leutenegger Oberholzer Susanne.**

**Einschränkung von Mandaten**

**von ehemaligen**

**Bundesräten und Bundesrätinnen**

**Initiative parlementaire**

**Leutenegger Oberholzer Susanne.**

**Anciens conseillers fédéraux.**

**Délai d'attente**

**avant de pantoufler**

*Erstrat – Premier Conseil*

Bericht SPK-NR 03.05.13 (BBl 2013 5215)

Rapport CIP-CN 03.05.13 (FF 2013 4653)

Stellungnahme des Bundesrates 03.07.13 (BBl 2013 6559)

Avis du Conseil fédéral 03.07.13 (FF 2013 5895)

Nationalrat/Conseil national 18.09.13 (Erstrat – Premier Conseil)

*Antrag der Mehrheit*

Eintreten

*Antrag der Minderheit*

(Romano, Bäumlé, Gössi, Hiltbold, Humbel, Moret, Pfister Gerhard)

Nichteintreten