

den Kantonen die Erfüllung unserer Aufgaben wahrnehmen und die Zusammenarbeit pflegen muss. Das ist die innenpolitische Seite, die Kollege Bischofberger betont hat. Die aussenpolitische Seite ist in Artikel 54 der Bundesverfassung vorgesehen.

Aber jetzt kommt das Wichtige: Ich denke, auch die Bundesgesetzgebung würde es erlauben, dass diese Grundausstattung zusammen mit den Kantonen und interessierten Kreisen vorgenommen würde, denn das Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe sieht in Artikel 1 vor, dass der Bund Massnahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe trifft. Die Entwicklungszusammenarbeit kann nach Gesetz insbesondere die Form von technischer Zusammenarbeit oder von Finanzhilfen annehmen. Entsprechend wären auch die gesetzlichen Grundlagen gegeben.

Gleichzeitig ist noch zu betonen, dass zur internationalen Zusammenarbeit der Schweiz im weiten Sinn auch die Transitionszusammenarbeit mit den Ländern Osteuropas sowie Massnahmen zur Förderung von Frieden und menschlicher Sicherheit gehören. Dementsprechend wären neben der Deza auch das Seco und die Abteilung Menschliche Sicherheit angesprochen. Aus meiner Sicht ist es klar, dass die gesetzlichen Grundlagen vorhanden wären, um diese Grundausstattung vonseiten des Bundes zu leisten.

Ich denke, es wäre jetzt der richtige Moment, um mit der Annahme der Motion dieses Zeichen zu setzen. Also auch ich beantrage Ihnen, diese Motion anzunehmen.

**Eberle** Roland (V, TG): Diese Debatte ist Balsam auf meine in dieser Woche geschundene Seele. Es gibt einen Sonntagsföderalismus, und es gibt einen Werktagsföderalismus. Ich erlebe es so, dass wir vor allem am Sonntag den Föderalismus predigen und im Alltag dann all unsere hehren Grundsätze vergessen. Das ist unser Problem, auch in dieser Kammer. Ich will hier nicht moralisieren; ich musste das aber einfach sagen.

Föderalismus heisst nicht nur reden, sondern auch handeln und verantworten, heisst auch, Eigenständigkeit wirklich leben wollen, heisst auch Autonomie wirklich anstreben wollen, heisst Verantwortung übernehmen und tragen, auch wenn es für die Kantone mal negativ wirkt, heisst aber auch Subsidiarität leben, heisst Solidarität leben. Das ist meine Vorstellung. Ich darf Sie nur ermuntern, diese Grundsätze auch im Alltag zu leben und sich ab und zu zu überlegen, was wir da gesetzgeberisch alles "verbrechen".

Das war mein kleines Votum zum Föderalismus. Ich selber folge dem Bundesrat, der ja bereit ist, dieses Thema aufzunehmen. Ich denke, man kann das auch übers Knie brechen. Es spielt vermutlich nicht so eine Rolle, ob man zustimmt oder ablehnt. Wichtig ist, dass wir den Werktagsföderalismus leben.

**Sommaruga** Simonetta, Bundesrätin: Wenn Sie die Antwort des Bundesrates lesen, dann sehen Sie, dass der Bundesrat den Föderalismus ernst nimmt und lebt, und das, wie Herr Ständerat Eberle gesagt hat, eben nicht nur am Sonntag, sondern auch dann, wenn ihm ein eisiger Wind aus dem Ständerat entgegenbläst. Auch dann erhält der Bundesrat den Föderalismus aufrecht.

Ich will nicht wiederholen, was Sie gesagt haben über den Föderalismus, über seine internationale Bedeutung. Sie haben in mir einen Fan des Föderalismus vor sich. Ich versuche immer wieder, Föderalismus auch dann zu leben, wenn es schwierig ist. Ich habe übrigens 2015 vor dem äthiopischen Parlament eine Rede zum Föderalismus gehalten. Gerade für den Vielvölkerstaat Äthiopien wäre der Föderalismus eine wichtige und gute Möglichkeit, mit seiner Diversität gut und friedlich umzugehen.

Der Bundesrat bringt zum Ausdruck, dass er den Föderalismus ernst nimmt. Er sagt jetzt nicht einfach, nur weil Sie das gerne hätten – er versteht das natürlich, und er spürt den Druck -: Jetzt finanzieren wir dieses Institut für Föderalismus mit. Er will das zuerst mit den Kantonen besprechen: Was wollen wir, was machen wir zusammen, wer bezahlt wie viel? Wenn wir jetzt einfach einseitig sagen, ja, wir bezahlen,

dann bedeutet das: Wer bezahlt, befiehlt. Dann befehlen wir, und dann sind wir eben gerade ein bisschen im Konflikt. Wir möchten hier also so vorgehen, wie man das im Föderalismus immer tut: Man bespricht etwas zuerst zusammen mit den Kantonen.

Ich kann Ihnen wirklich garantieren, dass wir diese Frage mit den Kantonen diskutieren. Wir haben am 9. November den nächsten föderalistischen Dialog, den das Bundesamt für Justiz stets vorbereitet und in dem ich den Bundesrat dann zusammen auch mit anderen Kollegen und Kolleginnen aus dem Bundesrat vertreten darf. Wir werden diese Frage dort diskutieren und schauen, wie das die Kantone sehen, wie das der Bund sieht, wie wir vorgehen wollen.

Und wir werden, wie gesagt, auch prüfen, ob auf Bundesebene schon gesetzliche Grundlagen bestehen. Diese Arbeit hat uns Herr Ständerat Stöckli allerdings schon ein bisschen abgenommen. Herzlichen Dank! Sie machen das Leben für das Bundesamt für Justiz, für das Seco und für die Abteilung Menschliche Sicherheit im EDA um einiges einfacher. Aber Sie verstehen, dass wir vielleicht trotzdem noch ein Zweitgutachten bei den drei Direktionen einholen werden.

Sie werden Ihren Entscheid fällen, aber ich bin eigentlich schon der Meinung, dass man solche Sachen zuerst mit den Kantonen diskutiert und nicht einfach kommt und sagt: Ja, wir haben beschlossen, und wir bezahlen; macht, was ihr wollt, wir haben schon entschieden!

Ich bitte Sie, warten Sie doch diesen föderalistischen Dialog ab, wir können Ihnen gerne wieder Bericht erstatten – ganz in der Tradition und im Sinne des Föderalismus.

#### Abstimmung – Vote

Für Annahme der Motion ... 24 Stimmen

Dagegen ... 11 Stimmen

(1 Enthaltung)

16.3547

#### Motion Flückiger-Bäni Sylvia.

#### Schärfere Strafen bei Gewalt

#### gegen Polizei,

#### Behörden und Beamte

#### Motion Flückiger-Bäni Sylvia.

#### Durcissement des sanctions

#### en cas de violences contre la police, les autorités et les fonctionnaires

Nationalrat/Conseil national 15.03.18

Ständerat/Conseil des Etats 19.09.18

**Präsidentin** (Keller-Sutter Karin, Präsidentin): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten. Die Kommission und der Bundesrat beantragen die Ablehnung der Motion.

**Cramer** Robert (G, GE), pour la commission: La motion Flückiger Sylvia, "Durcissement des sanctions en cas de violences contre la police, les autorités et les fonctionnaires", a été déposée le 17 juin 2016. Cette motion charge le Conseil fédéral de proposer au Parlement un nouveau libellé de l'article 285 du Code pénal suisse afin d'instaurer des sanctions beaucoup plus sévères en cas de violences ou de menaces contre les autorités et les fonctionnaires. A cet égard, l'auteure de la motion précise qu'il est impératif d'introduire des "peines privatives de liberté sans sursis et l'ajout dans le Code pénal d'un article prévoyant que tout jugement passé en force sera notifié à l'employeur".



Le Conseil fédéral, dans un avis détaillé du 31 août 2016, qui est reproduit dans le rapport écrit de la commission, propose de rejeter la motion.

Le Conseil national, à une courte majorité de 96 voix contre 92 et 4 abstentions, a décidé d'adopter la motion.

Pour sa part, votre Commission des affaires juridiques l'a examinée la motion lors de sa séance du 29 juin dernier. Elle vous propose, à l'unanimité, de la rejeter et de suivre ainsi le Conseil fédéral.

Comment sommes-nous arrivés à cette proposition? Tout d'abord, évidemment, votre commission adhère totalement à l'objectif de la motion qui consiste à punir rigoureusement les actes de violence dirigés contre les forces de police et de sécurité.

Si on examine ce qu'il en est et l'état du droit, il s'avère cependant que cette motion, tout en partant d'un sentiment que nous respectons, risquerait d'aller à fin contraire. Pour cela, nous devons examiner de façon plus précise ce qu'il en est de l'article 285 du Code pénal. Cet article n'est pas une disposition qui protège l'intégrité corporelle des personnes. L'article 285 du Code pénal est une disposition qui protège l'autorité étatique en tant que telle. L'intégrité physique des collaborateurs de l'Etat est protégée par d'autres dispositions, à savoir celles relatives à la protection de la vie, celles relatives à la protection de l'intégrité corporelle et qui concernent chaque citoyen. En d'autres termes, si un collaborateur de l'Etat fait l'objet d'une agression, son auteur encourt une peine aggravée. Il sera puni d'une part pour l'agression physique qu'il a commise, et en ce sens il sera puni comme l'auteur d'une agression contre quiconque, d'autre part sa peine sera aggravée à teneur de l'article 285 du Code pénal vu que l'agression a été commise contre un détenteur de l'autorité publique. Il pourrait cependant se produire des cas où l'agression ne serait pas d'un degré de gravité telle qu'elle exigerait une sanction par rapport à une atteinte à l'intégrité physique. Dans ce cas, seul l'article 285 du Code pénal entre en considération.

Lors des travaux de la commission, un exemple fort simple a été donné. Imaginons le cas d'un contrôleur de billets dans un train qui se ferait bousculer par quelqu'un qui ne souhaite pas présenter un titre de transport. Dans ce cas, le comportement de l'auteur ne serait pas d'un degré de gravité telle que cela justifierait l'application des dispositions qui protègent l'intégrité corporelle. En revanche, sans aucun doute, l'auteur de ce comportement serait punissable en raison de l'article 285 du Code pénal puisqu'il aurait empêché un détenteur de l'autorité publique de faire un acte qui entre dans le cadre de ses fonctions.

Si l'on devait accepter la motion qui prévoit que, dans tous les cas, il faudrait que l'auteur soit puni d'une peine privative de liberté sans sursis, cela signifierait concrètement, à teneur de l'article 42 du Code pénal (CP), que l'auteur de cette bousculade devrait être condamné au minimum à deux ans de prison. On voit immédiatement qu'une telle sanction est totalement disproportionnée et excessive et on voit également que si l'on devait suivre l'auteure de la motion, ce qu'il se passerait, c'est que les tribunaux n'appliqueraient plus l'article 285 CP pour éviter d'avoir à infliger des sanctions incompréhensibles.

Ce sont les raisons pour lesquelles vous devez rejeter cette motion, et c'est ce que vous proposez à l'unanimité votre commission.

Mais, dans le même temps, votre commission – et elle le dit très clairement dans ses considérations – adhère au principe que l'on doit se montrer rigoureux s'agissant des actes de violence contre les forces de police et de sécurité. Nous vous proposons dès lors d'approfondir cette thématique dans le cadre de l'examen des deux projets présentés dans le message du 25 avril 2018 concernant la loi fédérale sur l'harmonisation des peines et la loi fédérale sur l'adaptation du droit pénal accessoire au droit des sanctions modifié. Dans ce cadre, nous allons nous efforcer de donner une réponse adéquate à ce que souhaite l'auteure de la motion.

Voilà les raisons pour lesquelles, à l'unanimité, nous vous proposons de rejeter la motion.

**Engler Stefan (C, GR):** Ich möchte einfach unterstreichen, dass die Ablehnung der Motion durch die Kommission nicht heisst, dass wir das Thema der zunehmenden Gewalt gegen Polizisten und Behördenvertreter nicht diskutieren wollen. Wir wollen die Diskussion aber nicht bei dieser Motion führen, sondern im Zusammenhang mit der Botschaft zur Harmonisierung der Strafrahmen. Diese Botschaft liegt vor, ich bin im Moment nicht genau im Bild darüber, ob sie diesen Herbst vom Ständerat oder vom Nationalrat als Erstrat beraten wird.

Dort bietet sich uns die Gelegenheit, die Frage zu stellen, ob das geltende Recht in Artikel 285 des Strafgesetzbuches das Phänomen zunehmender Respektlosigkeit und Gewalt gegenüber Polizistinnen und Polizisten bezüglich des Strafrahmens korrekt abbildet. Der Bundesrat legt uns den Antrag vor, die Geldstrafe auf 120 Tagessätze zu erhöhen. Ob das wirklich genügt oder nicht, möchte ich im Moment noch offenlassen. Ich bin der Meinung, dass es nicht genügt, wir aber neben der Rechtsetzung immer auch die Rechtsanwendung im Blick haben sollten, nämlich ob die Gerichte und Staatsanwälte den bestehenden gesetzlichen Rahmen heute schon ausschöpfen oder nicht.

Bezüglich der konkreten Motion hat es Kollege Cramer auf den Punkt gebracht. Er sagt nämlich, dass Artikel 285 des Strafgesetzbuches eine grosse Bandbreite strafbarer Handlungen abdecken muss. Er hat das Beispiel des Kontrolleurs genannt, der die Fahrausweise überprüft, wobei der Fahrgäst etwas unzimperlich reagiert. Es gäbe auch andere Beispiele, etwa jenes des kontrollierten Autofahrers, welcher aufgefordert wird, seinen Ausweis zu zeigen, und sich darauf unangemessen benimmt. Auch dieser Fall muss von Artikel 285 abgedeckt werden.

Wir sollten auch einen Blick ins Ausland werfen, um zu sehen, wie benachbarte Staaten mit dieser Frage umgehen. Es ist ja nicht so, dass nur in der Schweiz Polizisten, Rettungs-sanitäter und Konkursbeamte unflätig angegriffen werden. Es handelt sich um ein Verhalten, das man auch in Deutschland oder Österreich antrifft. Wir wissen, dass Deutschland die Mindeststrafen für solche Aggressionen gegen Polizistinnen und Polizisten massiv angehoben hat, und zwar nicht nur für Fälle, bei denen es zu einer Körperverletzung kommt. Es muss nicht erst zu einer Verletzung eines Polizisten kommen, bis schärfere Sanktionen zum Tragen kommen. An sich muss der Angriff auf einen Polizisten genügen, auch wenn er ins Leere geht.

Ich möchte also nicht, dass die Ablehnung der Motion falsch interpretiert oder falsch verstanden wird. Vielmehr ist es so, dass wir uns durchaus bewusst sind: Es handelt sich um ein Thema, bei dem politischer Handlungsbedarf besteht.

**Sommaruga Simonetta, Bundesrätin:** Ich bin sehr froh über diese differenzierte Diskussion. Es ist schon so, dass man, wenn man von Gewalt und Drohung gegen Polizei, Behörden und Beamte spricht, Bilder von Ausschreitungen, von Demonstrationen vor sich hat, von rücksichtslosen Chaoten, die nicht nur gegen Beamte, sondern auch gegen unbeteiligte Personen vorgehen. Solche Vorfälle gibt und gab es leider, das muss ich sagen.

Es ist aber auch so, dass das nicht die ganze Palette von Tätern abdeckt, die Beamte oder Polizisten bedrohen. Artikel 285 StGB – um diesen Artikel geht es ja hier – betrifft auch den Bauern, der die Kantonsärztin mit dem Traktor von seinem Hof vertreibt, oder den Unternehmer, der seinen Hund auf den anrückenden Betreibungsbeamten hetzt – das ist alles schon vorgekommen –, oder, wie gesagt, die Autofaherin, die der Verkehrspolizistin mit Schlägen droht, oder den Passagier im Zug. Es ist eben so, dass nicht nur das Täterprofil extrem breit ist, sondern auch die Tathandlungen. Das dürfen wir, wenn wir über eine Revision von Artikel 285 StGB sprechen, nicht aus den Augen verlieren.

Ihr Rat hat vor gut einem Jahr bereits eine Motion abgelehnt, die eine Mindeststrafe von einem Jahr Freiheitsstrafe forderte. Sie haben gesagt, das sei mit Rücksicht auf die möglichen Tathandlungen und auf die Breite der Palette unter Umständen unverhältnismässig. Ein Strafrahmen muss ja immer auch den denkbar leichtesten Fall umfassen.

Die Motion, die Sie heute beraten, stellt nochmals eine massive Steigerung gegenüber der letzten Motion dar. Sie verlangt eine unbedingte Freiheitsstrafe. Das würde nach den allgemeinen Regeln des StGB mindestens zwei Jahre Freiheitsstrafe bedeuten. Eine so hohe Mindeststrafe oder eine noch höhere kennen wir heute nur für wenige Tatbestände, zum Beispiel für vorsätzliche Tötung oder qualifizierte Geiselnahme. Damit wird klar, dass hier Tathandlungen darunterfallen würden, bei denen eine solche Mindeststrafe von zwei Jahren Freiheitsstrafe wirklich zu hoch und unverhältnismäßig wäre.

Der Kommissionssprecher und jetzt auch Herr Ständerat Engler haben darauf hingewiesen, dass wir im Rahmen der Strafrahmenharmonisierung die Erhöhung der Mindeststrafe bei schwerer Körperverletzung diskutieren werden. Der Bundesrat schlägt vor, bei schwerer Körperverletzung die Mindeststrafe von sechs Monaten auf ein Jahr Freiheitsstrafe zu erhöhen und bei schweren Fällen von Gewalt, insbesondere auch gegen Beamte, eine erhebliche Verschärfung vorzusehen. Herr Ständerat Engler hat es gesagt, und ich denke auch, das ist der richtige Ort, um diese Fragen zu diskutieren. Es gibt auch noch das Postulat 13.4011 der RK-NR, "Besserer strafrechtlicher Schutz der Staatsangestellten vor Gewalt". Ich glaube, es ist einfach wichtig, dass wir auch sehen: Strafrechtlicher Schutz ist das eine, aber es gibt eben auch ein Bedrohungsmanagement, es gibt arbeitsrechtliche Massnahmen. Wir wissen heute, dass z. B. die Praxis der Strafanzeigen innerhalb der verschiedenen Kantone und Polizeikorps sehr unterschiedlich ist. Sie können im StGB schreiben, was Sie wollen; wenn keine Anzeige gemacht wird, dann passiert zuerst mal gar nichts. Wir wissen, dass die Kantone jetzt intensiv daran arbeiten, dass z. B. Polizistinnen und Polizisten unterstützt werden, wenn sie eine Strafanzeige einreichen wollen, und dass es auch eine Kultur der Inakzeptanz gibt, dass eine Strafanzeige eben nicht ein Zeichen von Schwäche ist, sondern ein Zeichen von Stärke und dass man eben sagt, die Gesellschaft akzeptiert das nicht. Das können wir auch zum Ausdruck bringen, indem wir Strafanzeigen unterstützen, aber dazu braucht es eben, wie gesagt, zum Teil auch eine Kultur.

In diesem Sinne danke ich Ihrer Kommission für die, wie gesagt, differenzierte Diskussion und für das, was Sie damit zum Ausdruck bringen. Wenn Sie die Motion ablehnen, und das ist auch die Meinung des Bundesrates, dann sagen Sie nicht: Es ist uns egal, was da mit den Beamten und den Polizisten passiert. Sie sagen im Gegenteil: Wir tun etwas.

Wir haben bereits etwas aufgezeigt. Das werden Sie oder der Nationalrat in Kürze diskutieren können, und dann, glaube ich, können wir für die Behörden, Beamten und Polizisten tatsächlich etwas Gutes tun und ihre Situation verbessern.

*Abgelehnt – Rejeté*

## 17.4079

### **Motion Burkart Thierry.**

#### **Praxistaugliches**

#### **Bauhandwerker-Pfandrecht.**

#### **Recht des Eigentümers auf die Stellung einer Ersatzsicherheit konkretisieren**

### **Motion Burkart Thierry.**

#### **Application de l'hypothèque légale des artisans et entrepreneurs.**

#### **Concrétisation de la possibilité qu'a le propriétaire de fournir des sûretés suffisantes**

Nationalrat/Conseil national 16.03.18

Ständerat/Conseil des Etats 19.09.18

**Präsidentin** (Keller-Sutter Karin, Präsidentin): Es liegt ein schriftlicher Bericht der Kommission vor. Die Kommission und der Bundesrat beantragen die Annahme der Motion.

**Cramer** Robert (G, GE), pour la commission: Cette motion intitulée "Application de l'hypothèque légale des artisans et entrepreneurs. Concrétisation de la possibilité qu'a le propriétaire de fournir des sûretés suffisantes" n'est pas contestée. Elle a été déposée le 13 décembre 2017. Dans son avis du 14 février 2018, le Conseil fédéral propose d'accepter la motion. Le Conseil national l'a acceptée – sinon nous n'en aurions pas été saisis –, et cela sans débat. Votre Commission des affaires juridiques l'a examinée le 29 juin dernier. Après une très brève discussion, elle vous propose elle aussi, à l'unanimité, d'accepter la motion.

En deux mots, de quoi parlons-nous? La motion charge, dans le cadre de la révision en cours du droit du contrat de construction, le Conseil fédéral "de préciser les dispositions du Code civil sur l'hypothèque légale des artisans et des entrepreneurs de sorte que l'application du droit qu'a le propriétaire de fournir des sûretés suffisantes corresponde à nouveau à la volonté du législateur".

Ce qui justifie cette motion, c'est une récente jurisprudence du Tribunal fédéral qui rend beaucoup plus difficile au propriétaire de fournir des sûretés permettant d'éviter l'inscription d'une hypothèque légale. L'auteur de la motion souhaite dès lors que l'on en revienne à un système qui soit plus conforme à la volonté du législateur. Il ne remet nullement en cause l'institution de l'hypothèque légale, mais il souhaite que la loi soit plus précise s'agissant des sûretés que peut fournir le propriétaire pour éviter que son bien-fonds soit grecé d'une telle hypothèque.

Comme j'ai déjà eu l'occasion de l'indiquer, votre commission adhère totalement à la motion. C'est la raison pour laquelle elle vous propose de l'adopter et, par là même, de la transmettre au Conseil fédéral, qui est lui-même convaincu qu'il doit la mettre en oeuvre.

*Angenommen – Adopté*