

10.3391

**Motion GPK-NR (10.054).
Die Behörden unter dem Druck
der Finanzkrise
und der Herausgabe
von UBS-Kundendaten
an die USA (1)**

**Motion CdG-CN (10.054).
Les autorités sous la pression
de la crise financière
et de la transmission
de données clients d'UBS
aux Etats-Unis (1)**

Einreichungsdatum 30.05.10

Date de dépôt 30.05.10

Nationalrat/Conseil national 09.12.10

10.3389

**Postulat GPK-NR (10.054).
Die Behörden unter dem Druck
der Finanzkrise
und der Herausgabe
von UBS-Kundendaten
an die USA (1)**

**Postulat CdG-CN (10.054).
Les autorités sous la pression
de la crise financière
et de la transmission
de données clients d'UBS
aux Etats-Unis (1)**

Einreichungsdatum 30.05.10

Date de dépôt 30.05.10

Nationalrat/Conseil national 09.12.10

10.3390

**Postulat GPK-NR (10.054).
Die Behörden unter dem Druck
der Finanzkrise
und der Herausgabe
von UBS-Kundendaten
an die USA (2)**

**Postulat CdG-CN (10.054).
Les autorités sous la pression
de la crise financière
et de la transmission
de données clients d'UBS
aux Etats-Unis (2)**

Einreichungsdatum 30.05.10

Date de dépôt 30.05.10

Nationalrat/Conseil national 09.12.10

La motion 10.3391 fait référence au défaut d'information du Conseil fédéral sur la crise UBS, en particulier le volet fiscal. Les Commissions de gestion estiment que si la Commission fédérale des banques avait informé en temps utile et de manière explicite le Conseil fédéral de son appréciation de la situation, cela aurait eu plus d'impact et aurait permis au dossier d'être inscrit plus tôt à l'ordre du jour du Conseil fédéral. Ainsi, et pour le futur, les Commissions de gestion sont convaincues que le président du conseil d'administration de la FINMA devrait être invité à informer régulièrement le Conseil fédéral, comme le fait déjà le président de la Banque nationale suisse, sur la situation et les principaux développements concernant le domaine d'activités de la FINMA.

Au vu de la rapide évolution des marchés financiers, ces rencontres devraient pouvoir avoir lieu également sur la demande du conseil d'administration de la FINMA au moins avec la délégation du Conseil fédéral aux affaires économiques.

Voilà le thème de cette motion. La Commission de gestion vous propose à l'unanimité de l'adopter.

Le postulat 10.3389 fait référence à la position des entreprises de révision à la lumière de l'enquête de la Commission fédérale des banques sur les activités transfrontalières d'UBS. La Commission fédérale des banques s'est penchée sur l'activité de surveillance de l'entreprise de révision concernée. Elle est parvenue à la conclusion que dans aucun des contrôles réalisés en vue de l'introduction et la mise en oeuvre du «Qualified Intermediary Agreement», qu'on appelle QIA, la révision interne de la société chargée de l'audit n'avait révélé les problèmes concrets qui étaient alors l'objet de l'enquête de la Commission fédérale des banques et de la procédure des autorités américaines. Bien plus, l'activité de surveillance interne de la banque et celle de l'entreprise chargée de la révision du QIA n'étaient pas par ailleurs axées sur le dépistage de faits de ce genre.

Sur cette base, le postulat demande au Conseil fédéral d'analyser le rôle des entreprises de révision tel qu'il est défini par la législation suisse lorsque ces entreprises contrôlent les grandes banques. Le but est bien de renforcer le rôle de ces sociétés en faveur de la surveillance des banques, en proposant le cas échéant des mesures légales ou d'autres mesures. Ici aussi, la Commission de gestion vous propose à l'unanimité d'adopter ce postulat.

Enfin, le postulat 10.3390 fait référence aux obligations des banques concernées par le QIA au regard de l'article 271 du Code pénal qui traite des actes exécutés sans droit pour un Etat étranger. Dans le but de pouvoir satisfaire aux obligations légales découlant du QIA, l'Association suisse des banquiers avait adressé en 2000 une requête au Département fédéral des finances pour que les personnes chargées dans les banques de mettre en oeuvre le QIA soient mises au bénéfice d'une autorisation au sens de l'article 271 du Code pénal. Le chef du DFF de l'époque avait alors répondu positivement à cette requête. La réponse du DFF précisait cependant explicitement que cette autorisation ne dispensait nullement les personnes chargées d'appliquer le QIA de respecter les dispositions du droit suisse, notamment celle de l'obligation de garder le secret.

Pour les Commissions de gestion, plusieurs questions demeurent. Première question: est-il licite d'accorder une telle autorisation à un cercle très large de personnes sur la base de critères très généraux et pour une durée indéterminée? Deuxième question: cette autorisation n'est-elle pas de la compétence du Conseil fédéral, alors que l'ordonnance de la LOGA précise qu'en matière d'autorisation «les cas d'importance majeure sur le plan politique ou autre doivent être soumis au Conseil fédéral»? Troisième question: le rappel dans le cadre de l'autorisation de l'obligation, pour les personnes concernées, de respecter les dispositions du droit suisse laisse beaucoup d'interrogations compte tenu des exigences du QIA en matière de déclaration et en matière d'information.

Le postulat charge le Conseil fédéral d'examiner de manière approfondie ces questions. Là aussi, la Commission de gestion vous propose d'adopter ce postulat.

Veillon Pierre-François (V, VD), pour la commission: Ces trois interventions parlementaires, que je vais traiter ensemble, font partie du paquet déposé par les Commissions de gestion dans le cadre de leur rapport «Les autorités sous la pression de la crise financière et de la transmission de données clients d'UBS aux Etats-Unis», appelé souvent «Rapport UBS».

Simoneschi-Cortesi Chiara (CEg, TI): Monsieur Veillon, au sujet du postulat 10.3389: vous dites justement que le Conseil fédéral est chargé d'analyser le rôle des entreprises de révision, tel qu'il est défini par la législation, lorsque celles-ci contrôlent les grandes banques. C'est clair: c'est le cas UBS! Mais ne pensez-vous pas qu'il est bon également de contrôler les banques en général? En effet, il y a eu des cas chez nous, dans le canton du Tessin, où on a constaté qu'il n'y avait pas un tel contrôle.

Veillon Pierre-François (V, VD), pour la commission: La Commission de gestion, Madame Simoneschi, en est restée aux grandes banques, en particulier parce qu'elles ont des relations d'affaires avec les Etats-Unis, donc parce qu'elles sont actives sur le plan international. Mais rien n'empêche que le Conseil fédéral – Madame la conseillère fédérale Widmer-Schlumpf vous dira que le Conseil fédéral propose d'accepter le postulat – prenne en compte votre réflexion dans sa réponse au postulat 10.3389.

Lustenberger Ruedi (CEg, LU), für die Kommission: Die drei auf der Traktandenliste stehenden Vorstösse der GPK sind ein Teil des Berichtes, den Sie im Zusammenhang mit den Untersuchungen der GPK erhalten haben; diese hat die Finanzmarktkrise und die Cross-Border-Geschäfte der UBS und dort vor allem das Behördenverhalten untersucht. Ich schicke voraus, dass der Bundesrat bereit ist, alle drei hier zur Diskussion stehenden Vorstösse anzunehmen; alle drei betreffen den Kompetenz- und Verantwortungsbereich des Eidgenössischen Finanzdepartementes.

Zur Motion 10.3391 über die Zusammenarbeit mit der Finma: Hier fordern wir den Bundesrat auf, den Präsidenten des Finma-Verwaltungsrates in Zukunft regelmässig zu einer Aussprache einzuladen. Auf Anfrage des Finma-Verwaltungsrates hin sollten zudem auch ausserhalb dieser Treffen Aussprachen des Finma-Verwaltungsratspräsidenten mit dem Wirtschaftsausschuss des Bundesrates stattfinden können. Aufgrund der Recherchen, die wir im Zusammenhang mit diesem Bericht gemacht haben, haben wir festgestellt, dass der Austausch zwischen Finma und Bundesrat noch verbesserungswürdig ist. Der Bundesrat hat diese Meinung geteilt, und wir gehen davon aus, dass die Finma als Gremium mit der Annahme der Motion ebenfalls einverstanden ist.

Zum Postulat 10.3389: Hier geht es um die Rolle der Revisionsfirmen. Im Zusammenhang mit unseren Abklärungen haben wir festgestellt, dass die Revisionsfirmen in Zukunft bei der Prüfung von Grossbanken noch vermehrt mit der staatlichen Aufsicht zusammenarbeiten sollten, weil diese Zusammenarbeit verbesserungswürdig ist. Es macht wenig Sinn, wenn dieselbe Arbeit von zwei Stellen parallel geleistet wird. Auch hier ist der Bundesrat bereit, das Postulat anzunehmen.

Zum Postulat 10.3390: Hier geht es um eine allfällige Änderung von Artikel 271 des Strafgesetzbuches im Zusammenhang mit der Kompatibilität des Qualified Intermediary Agreement (QIA) mit dem schweizerischen Bankgeheimnis. Das ist eine etwas interessantere, aber vielleicht auch eine etwas schwierigere Sache. Die UBS war, wie viele andere Banken weltweit, im Rahmen eines QIA verpflichtet, zugunsten der amerikanischen Steuerbehörde, des IRS, eine Melde- und Rückbehaltspflicht einzugehen. Die Grundidee dieses QIA ist es, dass Finanzinstitute, wie beispielsweise die UBS, dazu verpflichtet werden, erstens die Identität ihrer Kunden, welche amerikanische Kapitalerträge erhalten, zu kennen und zweitens die Kunden gemäss den Weisungen des IRS auf der Basis des Doppelbesteuerungsabkommens nach Wohnsitz und Status zu kategorisieren; dementsprechend müssen sie auch der Meldepflicht nachkommen. Der Bundesrat ist bereit, zusammen mit der Finma auch diese Angelegenheit einmal näher zu prüfen und uns einen Bericht dazu abzuliefern.

Ich bitte Sie daher im Namen der GPK, diesen drei Vorstössen zuzustimmen.

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Der Bundesrat beantragt die Annahme dieser drei Vorstösse. Ich möchte Ihnen kurz ein paar Begründungen dazu geben.

Mit dem Postulat 10.3389 der GPK soll der Bundesrat beauftragt werden, die vom Gesetz definierte Rolle der Revisionsfirmen bei Prüfungen von Grossbanken zu überprüfen und über mögliche Massnahmen zur Stärkung der Rolle der Revisionsfirmen Bericht zu erstatten. Das ist ein Postulat, das natürlich vor allem auf die Geschichte UBS zurückgeht. Es haben damals Prüfungen stattgefunden, und es wurde festgestellt, dass in verschiedenen Bereichen unbestrittenermassen erhebliche Mängel bestanden haben. Trotzdem wurde der Bank von ihrer bankenrechtlichen Prüfgesellschaft im Zeitraum zwischen 2005 und 2007 ein angemessenes Kontrollumfeld bestätigt. Wir sind daher wie die GPK der Auffassung, dass es richtig ist, die Rolle der Prüfgesellschaften bei der Aufsicht – primär über Grossbanken, aber auch über Banken ganz grundsätzlich, also im Sinne von Frau Nationalrätin Simoneschi-Cortesi – zu überprüfen. Wir beantragen die Annahme dieses Postulates.

Gemäss dem Postulat 10.3390 der GPK soll der Bundesrat beauftragt werden, die im Bericht der GPK aufgeworfenen Fragen zur Anwendung von Artikel 271 StGB sowie zur Kompatibilität des Qualified Intermediary Agreement (QIA) mit dem schweizerischen Bankgeheimnis in einem vertieften Bericht umfassend abzuklären. Auch das werden wir machen. Das Bundesamt für Justiz wird sich mit den Fragen zu Artikel 271 StGB auseinandersetzen und einen entsprechenden Bericht verfassen, und das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen wird zu Fragen, die sich im Zusammenhang mit dem QIA stellen, einen Bericht verfassen. Daher beantragen wir die Annahme des Postulates.

Mit der Motion 10.3391 wird der Bundesrat aufgefordert, den Präsidenten des Finma-Verwaltungsrates regelmässig zu Aussprachen und auch zu Sitzungen des Wirtschaftsausschusses des Bundesrates einzuladen. Das Finanzmarktaufsichtsgesetz sieht solche Treffen einmal im Jahr vor. Bis jetzt ist das auch so geschehen: Einmal im Jahr wurde der Präsident des Finma-Verwaltungsrates eingeladen. Nun haben wir aber eine Vereinbarung vorbereitet, die jetzt unterschriftsreif ist. Diese Vereinbarung geht dahin, dass man sich bei Bedarf auch öfters treffen wird, und zwar zum Ersten die Spitzen von Finma, Nationalbank und EFD, zum Zweiten die operativen Bereiche dieser drei Institutionen, wenn Sie so wollen, und zum Dritten der Wirtschaftsausschuss des Bundesrates mit den Spitzen von Finma und Nationalbank. Wir haben jetzt also – so hoffe ich – eine Organisation, die im strategischen und operativen Bereich dann auch effizienter eingesetzt werden kann.

10.3391, 10.3389, 10.3390

Angenommen – Adopté

09.500

**Parlamentarische Initiative
Geissbühler Andrea Martina.
StGB. Streichung
der Artikel 19 und 20
Initiative parlementaire
Geissbühler Andrea Martina.
Code pénal.
Abrogation des articles 19 et 20**

Vorprüfung – Examen préalable

Einreichungsdatum 02.12.09

Date de dépôt 02.12.09

Bericht RK-NR 03.09.10

Rapport CAJ-CN 03.09.10

Nationalrat/Conseil national 09.12.10 (Vorprüfung – Examen préalable)

Antrag der Mehrheit

Der Initiative keine Folge geben

Antrag der Minderheit

(Heer, Freysinger, Geissbühler, Kaufmann, Reimann Lukas, Schwander)

Der Initiative Folge geben

Proposition de la majorité

Ne pas donner suite à l'initiative

Proposition de la minorité

(Heer, Freysinger, Geissbühler, Kaufmann, Reimann Lukas, Schwander)

Donner suite à l'initiative

Geissbühler Andrea Martina (V, BE): Mit meiner parlamentarischen Initiative möchte ich die Artikel 19 und 20 des Strafgesetzbuches streichen. Bei Artikel 19 geht es um die Strafmilderung bei verminderter Schuldfähigkeit des Täters. War der Täter zur Zeit der Tat nicht fähig, das Unrecht seiner Tat einzusehen oder gemäss dieser Einsicht zu handeln, so ist er nicht strafbar. Bei Artikel 20 geht es um die Gutachten. Er lautet: «Besteht ernsthafter Anlass, an der Schuldfähigkeit des Täters zu zweifeln, so ordnet die Untersuchungsbehörde oder das Gericht die sachverständige Begutachtung durch einen Sachverständigen an.»

Diese zwei Artikel dienen nur dem Schutz des Täters; damit muss nun Schluss sein. Es gibt unzählige Urteile, bei welchen Straftäter straffrei davonkommen. Nur drei Beispiele:

Ein erstes Beispiel: In den letzten Monaten konnte man in den Zeitungen lesen: «Amokläufer bleibt straffrei». Ein Mann schoss im Jahr 2007 in Baden in einem Restaurant fünf Menschen an; ein Mann starb. Nun wurde das Verfahren eingestellt, weil der Täter zur Tatzeit anscheinend schizophran und daher schuldunfähig war.

Ein zweites Beispiel: Ein Messerstecher wird freigesprochen. Ein Mann hatte ohne Grund mit einem Messer siebenmal auf einen anderen Mann eingestochen. Da der Messerstecher psychisch angeschlagen war, wird er freigesprochen.

Ein drittes Beispiel: Eine Frau erstach ihren Ex-Freund. Sie bekam nur vier Jahre Gefängnis, weil sie bei der Tat unter Kokaineinfluss gestanden sei.

Dies darf doch einfach nicht sein: Die gefährlichsten Verbrecher kommen mit nur kleinen Strafen oder sogar straffrei davon! Die Gutachten kosten sehr viel Geld und verzögern den Prozess. Sie sind nur für den Täter gut, denn Gutachten bedeuten fast immer eine Strafmilderung. Ich bin der Meinung, dass wir gar keine solchen Gutachten brauchen, denn auch für eine gewöhnliche Bürgerin oder einen gewöhnlichen Bürger ist es klar, dass ein Mörder und Vergewaltiger psychisch krank ist. Ebenfalls katastrophal ist die Strafmilderung, denn

die Straftäter, welche psychisch krank sind oder unter Drogen- oder Alkoholeinfluss andere Menschen umbringen oder schwer verletzen, sind für die Allgemeinheit gefährlich und gehören weggesperrt. Eine Strafmilderung in solchen Fällen ist höchst fahrlässig und gefährdet die Sicherheit der Bevölkerung. Man weiss z. B. ganz genau, dass Triebtäter nicht therapierbar sind. Trotzdem lässt man sie immer wieder frei. Oft verüben sie dann wieder die gleichen Verbrechen. Denkt eigentlich auch je jemand an die Opfer?

Die Richter haben auch ohne diese zwei Artikel genug Handlungsspielraum, da es für jedes Delikt ein Minimalstrafmass ohne eine obere Limite gibt. Es muss auch festgestellt werden, dass heute ungefähr 70 Prozent aller Straftaten mit der Minimalstrafe belegt werden. Dies muss sich ändern. Die Initiative für die Wiedereinführung der Todesstrafe muss hellhörig machen. Auf das Leben der Opfer haben solche schweren Delikte erhebliche Auswirkungen. Die Lebensqualität der Betroffenen wird massiv beeinträchtigt. Solche Untaten dürfen nicht als Bagatellen behandelt werden. Die Gesellschaft erwartet, dass Unrecht aufgearbeitet, bewältigt und gesühnt wird. Die Strafe ist psychologisch ein ganz wichtiger Teil dieser Bewältigung und damit der Wiederherstellung der Gerechtigkeit, denn nebst dem Bedürfnis nach Sicherheit haben wir auch ein Bedürfnis nach Gerechtigkeit. Der Gerechtigkeitssinn liegt unserem Rechtsstaat zugrunde. Gehen Täter straffrei aus, so geht letztlich das Vertrauen in den Rechtsstaat verloren. Deshalb ist es nicht richtig, Täter mit den Artikeln 19 und 20 des Strafgesetzbuchs zu schützen. Wir müssen die Opfer schützen, dann würde die extreme Forderung nach der Todesstrafe kaum entstehen. Das Gesetz muss korrigiert werden. Der Täterschutz muss zugunsten des Opferschutzes abgebaut werden. Ich bitte Sie, meine parlamentarische Initiative zu unterstützen.

Schmid-Federer Barbara (CEg, ZH): Frau Geissbühler, denken Sie z. B. an Eltern, die unter Schock stehen, weil sie gerade ihr Kind verloren haben, oder einen Mann, der mit Schlafmitteln eingeschlafen ist und von einem Einbrecher überrascht wurde, oder einen debilen Menschen, der nicht einmal weiss, dass es für eine Zugfahrt ein Ticket braucht. Sind Sie wirklich der Meinung, dass diese Leute, wenn sie eine Tat begehen, gleich schuldig sind wie ein kaltblütiger Mörder?

Geissbühler Andrea Martina (V, BE): Grundsätzlich ist ein Delikt ein Delikt und bleibt ein Delikt. Wenn der Richter das Gefühl hat, es gebe einen Grund, ein Delikt als weniger schlimm zu beurteilen, ob es ein Mord ist oder nicht, dann kann er ja die Minimalstrafe aussprechen; das ist kein Problem. Er hat diesen Handlungsspielraum, und es wird ja auch sehr oft davon Gebrauch gemacht.

Lumengo Ricardo (–, BE): Liebe Kollegin, Sie wissen doch, dass die Schuldfähigkeit ein zentraler Grundsatz unseres Systems ist. Schuldfähig sind nur erwachsene Personen, wobei Kinder und vermindert schuldfähige Personen im Gesetz gesondert behandelt werden. Mit Ihrer Initiative wollen Sie einfach diese Unterscheidung abschaffen: Kinder und nicht oder vermindert schuldfähige Personen sollen gleich behandelt werden wie schuldfähige Personen. Wollen Sie das?

Geissbühler Andrea Martina (V, BE): Grundsätzlich sind natürlich Kinder im Jugendstrafrecht gar nicht straffähig, das ist überhaupt kein Problem. Es geht ja hier um die Strafmilderung bei psychisch kranken Menschen und bei Menschen unter Drogen- oder Alkoholeinfluss. Von daher gesehen ist zu sagen: Wenn sie fähig sind, überhaupt ein so grausames Delikt auszuüben, dann sollten sie auch fähig sein, eine Strafe zu empfangen. Wenn sie nämlich so schwer behindert sind oder so schwer psychisch gestört sind, sind sie wahrscheinlich nicht in der Lage, ein so schweres Delikt zu verüben. Sonst sollen sie eben auch für das hinstehen, was sie gemacht haben.

Heer Alfred (V, ZH): Im Namen der Minderheit möchte ich Ihnen beantragen, dieser parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

Frau Geissbühler hat ausgeführt, worum es geht. Es gibt in der Praxis konkrete Beispiele, in denen es zu schlimmen Taten gekommen ist. Ein Beispiel aus dem Kanton Zürich möchte ich erwähnen, den Taximord in Wetzikon: Der Täter hatte bereits einmal einen Polizisten mit einem Messer schwer verletzt und wurde freigesprochen; es wurde eine Massnahme angeordnet, da er nicht schuldfähig war. Er war nicht schuldfähig, weil er als drogensüchtiger Mensch galt. Diese Massnahme hat dazu geführt, dass keine Strafe ausgesprochen worden ist. Der Täter wurde von der Polizei danach oftmals wieder verhaftet, weil er auffällig geworden war; die Polizei konnte allerdings keine Vorstrafe feststellen, da ja eine Massnahme nicht zu einer solchen führt. Das Endresultat war dann, dass der Mann unter starkem Drogeneinfluss einen Taxifahrer brutal hinrichtete. Die damalige Massnahme wurde auch nicht zu Ende geführt. Es konnte auch nicht auf eine nachträgliche Verwahrung zurückgegriffen werden, respektive es dauerte zu lange, bis diese hätte ausgesprochen werden können, da selbstverständlich der ganze Rechtsmittelzug zur Anwendung kam. Mit anderen Worten: Es ist eben so, dass die Schuldfähigkeit anders beurteilt werden muss, als dies heute der Fall ist. Die Mehrheit sagt ja selber, dass die Beurteilung des Täters von sogenannten Fachpersonen vorgenommen wird. Dabei handelt es sich in der Mehrzahl um Psychiater, welche ein täterfreundliches Bild erstellen, was dazu führt, dass keine Strafen, sondern Massnahmen angeordnet werden, was die Sicherheit der Bevölkerung nicht erhöht.

Es geht sicherlich auch darum, Frau Schmid-Federer, dass die Sühne respektive die Interessen der Opfer besser berücksichtigt werden, aber vor allem geht es darum, dass diese potenziell hochgefährlichen Täter weggesperrt werden. Das ist eigentlich das zentrale Anliegen, das ist der Kern dieser Sache. Wenn Täter eine Massnahme bekommen, wenn sie also schuldunfähig sind, dann laufen sie bald wieder frei herum. Eine Massnahme kann beispielsweise eine stationäre Therapie von einem oder zwei Jahren sein; danach werden sie wieder freigelassen.

Es geht tatsächlich um den Schutz der Bevölkerung vor Straftätern, welche irrational handeln und teilweise schuldunfähig sind, weil sie die Schuldunfähigkeit selber verursacht haben. Das ist ein wesentlicher Punkt. Niemand muss Alkohol bis zum Umfallen trinken oder Drogen konsumieren, bis er nicht mehr weiss, was er tut; wenn er dann als schuldunfähig gilt, ist das eine Verdrehung der Tatsachen.

Deshalb bitte ich Sie im Namen der Minderheit, dieser parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

Sommaruga Carlo (S, GE), pour la commission: La Commission des affaires juridiques s'est réunie le 3 septembre dernier. Elle a pris connaissance et débattu en détail de l'initiative parlementaire Geissbühler 09.500, «Code pénal. Abrogation des articles 19 et 20». Par 13 voix contre 6 et 1 abstention, elle propose de ne pas y donner suite.

Comme cela vous a été exposé par l'auteure de l'initiative, celle-ci se fonde sur le fait suivant: il est fréquent que les juges, en se basant sur l'article 19 du Code pénal, ne punissent pas les personnes qui ont commis des actes de violence sous l'emprise de la drogue ou de l'alcool, ou qu'ils atténuent leur peine. L'auteure de l'initiative estime que les personnes toxicodépendantes qui commettent des actes de violence échappent régulièrement aux peines prévues, ce qui est difficile à supporter pour leurs victimes. C'est pourquoi, à ses yeux, il faut abroger un article fondamental de notre Code pénal: l'article 19. Dans la mesure où l'abrogation de l'article 19 rend inutile l'article 20, il convient également de supprimer l'article 20. C'est ainsi que Madame Geissbühler a organisé le texte de son initiative.

La commission, comme je vous l'ai dit, vous propose de ne pas donner suite à l'initiative. En effet, le système suisse en matière de sanctions prévoit des peines et des mesures. Une peine est prononcée s'il existe des éléments constitutifs

de l'infraction, si le comportement de l'accusé est illicite et s'il agit de manière coupable. Si l'accusé a commis un acte sans qu'il y ait eu faute de sa part, cet acte ne lui est pas reproché. Sont toutefois réservées des mesures telles que l'internement des personnes dangereuses.

J'aimerais simplement contredire clairement ce qui a été dit par le porte-parole de la minorité: ce n'est pas parce qu'une personne n'est pas condamnée parce qu'elle est en situation d'irresponsabilité – qui peut résulter d'un facteur génétique ou d'une maladie, mais qui peut aussi résulter de circonstances occasionnelles – qu'elle se retrouvera en liberté. Il est faux de le prétendre. En effet, le juge peut prononcer des mesures, comme par exemple – je vous l'ai dit – les différents types d'internement.

L'article 19 du Code pénal vise un principe propre à l'Etat de droit: le principe de la responsabilité pour faute. Ainsi, une personne n'est punissable que si l'on peut lui reprocher personnellement un acte parce qu'elle était en mesure d'apprécier le caractère illicite de son acte et d'agir autrement. La peine sert à sanctionner une personne qui a commis un acte en sachant que la société ne tolérerait pas cet acte. Par contre, ce sont les mesures – celles que je viens d'évoquer – visées aux articles 59 et suivants du Code pénal qui servent à protéger la population contre un auteur dangereux, et non la peine. Ces mesures sont prononcées indépendamment de la culpabilité de l'auteur.

A l'examen de cette situation, abroger l'article 19 du Code pénal reviendrait à abandonner le principe de la responsabilité pour faute. Il serait extrêmement délicat de ne modifier le Code pénal que sur ce point, car de nombreuses autres dispositions sont concernées et devraient par conséquent être abrogées. L'initiative ne vise rien de moins que de bouleverser complètement le système de notre Code pénal.

La majorité de la commission estime qu'il n'y a pas lieu d'agir dans ce domaine. Selon elle, l'actuel droit pénal est bien conçu et prévoit des sanctions adaptées à chaque forme de comportement illicite. La majorité renvoie notamment à l'«*actio libera in causa*», qui exclut l'irresponsabilité si l'auteur pouvait éviter cette dernière et prévoir l'acte qu'il a commis, et aux actes commis en état d'irresponsabilité fugitive.

Abroger les articles 19 et 20 du Code pénal créerait une grande confusion dans le système de sanctions, sans pour autant améliorer la sécurité publique. La majorité considère qu'une peine n'a pas à être prononcée pour que les victimes obtiennent satisfaction, mais pour prévenir d'éventuels délits ultérieurs. Ce ne sont pas les peines qui permettent de renforcer la sécurité publique face aux récidives en cas d'irresponsabilité, mais des mesures appropriées et indépendantes de la notion de faute telles que l'internement.

La minorité, vous l'avez entendu, pense au contraire que les personnes jugées irresponsables au sens de l'article 19 du Code pénal portent quand même une part de responsabilité vis-à-vis de leur état et qu'il y a donc lieu de considérer celles-ci comme pénalement responsables.

La proposition défendue par la minorité n'a pas passé la rampe puisque, par 13 voix contre 6 et 1 abstention, la commission vous demande de ne pas donner suite à cette initiative parlementaire.

Ingold Maja (CEg, ZH), für die Kommission: Frau Geissbühler will die Artikel 19 und 20 des Strafgesetzbuches streichen. Es geht um die Strafmilderung bei verminderter Schuldfähigkeit des Täters, das heisst um die Anerkennung beim Strafmass, wenn ein Täter zur Zeit seiner Tat nicht fähig ist, das Unrecht seiner Tat einzusehen und gemäss dieser Einsicht zu handeln. Um diesen Umstand abzuklären, um die Schuldfähigkeit bzw. die Schuldunfähigkeit zu ermitteln, ordnet die Untersuchungsbehörde oder das Gericht eine Begutachtung durch einen Sachverständigen an.

Diese beiden Artikel bestünden nur zum Schutz der Täter, schliesst die Initiantin aus ihrer Praxiserfahrung. Wir würden in einer Gerichtspraxis leben, die viel zu viele Strafen erlasse. Ob das der Statistik entspricht, konnte in der Kommis-

sionssitzung nicht ganz transparent gemacht werden. Es sind auch keine Statistiken bekanntgegeben worden, wie oft eine solche Strafmilderung oder, gemäss Frau Geissbühler, ein solcher Straferlass aufgrund der Artikel 19 und 20 gewährt wird.

Von der Kommission wird anerkannt, dass in der Gesellschaft ein gewisses Unbehagen herrscht, wenn Medien berichten, dass Straftäter straffrei davongekommen, weil sie zur Tatzeit schuldunfähig waren. Diese verbreitete Wahrnehmung ist nicht zu bestreiten. Sie kann aber kaum gewichtet werden, weil sie auf der Selektion der Medien beruht, die schliesslich der Empörungsgesellschaft Nahrung verschaffen und das Gerechtigkeitsgefühl der Konsumenten ansprechen wollen. Die Gesellschaft erwartet, dass Unrecht aufgearbeitet und bewältigt und dass Schuld gesühnt wird. Die Strafe ist psychologisch ein ganz wichtiger Teil dieser Bewältigung und damit der Wiederherstellung der Gerechtigkeit. Diese Gefühle sind verbreitet, und der Ruf nach gerechter Strafe erfolgt häufig. Oft gründen die Wünsche nach Sühne sogar in einem Rachebedürfnis.

In diesem Schwarz-Weiss-Denken geht völlig unter, dass es Menschen gibt, die aufgrund ihrer psychischen Verfassung, einer Krankheit oder irgendeines Schwächezustandes keine oder keine volle Verantwortung für ihr unrechtes Tun übernehmen können. Auch die Initiantin will das mitnichten ignorieren. Sie scheint letztlich sogar davon auszugehen, dass schwere Delikte immer mit psychischer Krankheit zusammenhängen. Doch das Strafmass soll nicht oder nicht immer davon abhängen, sondern dem Gerechtigkeits- und Sühnebedürfnis der Gesellschaft entsprechen. Zwar würde sie den Gerichten gestatten, innerhalb ihrer Spielräume einer verminderten Zurechnungsfähigkeit Rechnung zu tragen und dann beim Strafmass im unteren Bereich zu bleiben – so ihre Schilderung einer Lösung ohne die zwei Strafgesetzsartikel –, aber ohne professionelles Gutachten; dieser Artikel soll ja auch gestrichen werden.

Für Frau Geissbühler hat erste Priorität, dass die Öffentlichkeit das Strafmass mit dem Delikt in Zusammenhang bringen kann. Das ist die Kurzform ihrer Forderung. Aber dieser Wunsch kann nicht das Motiv sein, ein Prinzip im Strafrecht, das Schuldprinzip, das in den beiden Artikeln eine tragende Säule ist, umzustossen. Dem Schuldprinzip kommt sogar Verfassungsrang zu. Urteile, die gegen die Artikel 19 und 20 verstossen, verstossen gegen das Willkürverbot der Bundesverfassung. Dies wäre der Fall, wenn man die beiden Artikel streichen und damit letztlich riskieren würde, dass psychisch vollständig unzurechnungsfähige Leute zu einer Strafe verurteilt würden. Das kann niemand wollen. Der Schuldbegriff, der stets verwendet wird, bezieht sich nämlich auf die Vorwerfbarkeit der Tat. Es geht also darum, dass der Täter für die Tat überhaupt verantwortlich ist, darum, dass ihm das begangene Unrecht zur Last gelegt werden kann. Wenn wir Artikel 19 streichen, so verurteilen wir Personen, denen unter Umständen kein Vorwurf gemacht werden kann. Das Schuldprinzip besagt, dass ein Täter nur im Ausmass seiner Schuld bestraft werden kann. Wenn die Schuld durch mangelnde Schuldfähigkeit vermindert ist, so muss das beim Strafmass berücksichtigt werden.

Die parlamentarische Initiative will das System der sorgfältigen Erhebung der Schuldfähigkeit aufheben. Die Initiantin argumentiert mit der Gefährlichkeit von Straftätern und dem berechtigten Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung. Aber mehr Sicherheit würde mit der Initiative nicht erreicht.

Die Kommission kommt mehrheitlich zum Schluss, dass kein Handlungsbedarf besteht, dass die Abschaffung der Artikel 19 und 20 keine geeignete Massnahme ist. Die Wahrnehmung, dass milde Strafen verhängt werden, basiert auf der Unkenntnis des Systems des heutigen Strafrechts und respektiert das Schuldprinzip überhaupt nicht. Die Kommissionsminderheit will das Anliegen prüfen, weil in ihren Augen das Strafmass dem Delikt entsprechen muss und dem Gerechtigkeits- und Sühnebedürfnis der Gesellschaft Rechnung getragen werden soll.

Die Kommission beantragt Ihnen mit 13 zu 6 Stimmen bei 1 Enthaltung, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben.

Schmid-Federer Barbara (CEg, ZH): Frau Ingold, die Initiantin behauptet, es brauche die geforderten Massnahmen, um schuldunfähige Täter aus dem Verkehr ziehen zu können. Ist es denn so, dass all diese Leute frei in der Gesellschaft herumlaufen, oder gibt es nicht auch Möglichkeiten, diese aus dem Verkehr zu ziehen?

Ingold Maja (CEg, ZH), für die Kommission: Wir haben ja gehört, dass dann meistens eine Massnahme ausgesprochen wird. Das heisst nicht, dass diese Personen frei herumlaufen und der Gesellschaft wieder im gleichen Mass zur Last fallen. Es ist ja eben gerade das Ziel, dass sie der Gesellschaft nicht zur Last fallen und nicht wieder Delikte begehen. In einem solchen Prozess hat das Gericht den Fall im Griff; es entscheidet sich dafür, eine Massnahme auszusprechen, statt ein Strafmass festzulegen.

Ich bin der Meinung, dass im Hinblick auf eine Verbesserung der Situation, im Hinblick darauf, dass diese Menschen nicht mehr straffällig werden, eine Strafmassnahme besser ist, als wenn diese Menschen eine Strafe absitzen müssen.

Schwander Pirmin (V, SZ): Frau Ingold, kann ein Gericht nicht auch ohne die Artikel 19 und 20 jederzeit eine Fachperson beiziehen, um die Schuldfähigkeit abzuklären?

Ingold Maja (CEg, ZH), für die Kommission: Natürlich hat das Gericht diese Kompetenz. Aber es ist doch unbestritten, dass die Begutachtung durch Fachpersonen eigentlich zwingend ist. Das Gericht würde das auch ohne diese Artikel machen, das traue ich dem Gericht zu. Aber auch wenn das Gericht, wie Frau Geissbühler sagt, beim unteren Strafmass bleiben kann, ist das allenfalls immer noch überhaupt nicht gerecht, weil ein völlig unzurechnungsfähiger Mensch vielleicht nicht einmal das untere Strafmass verdient, sondern überhaupt nicht schuldfähig ist. Diese Abklärung kann doch erst das Fachgutachten vornehmen.

Schenk Simon (V, BE): Meine Frage bezieht sich auf ein Gerichtsurteil, über das kürzlich in einer Zeitung berichtet wurde: Ein Sexualtäter wurde wegen «psychosexueller Entwicklungsdisharmonie» freigesprochen. Wie beurteilen Sie ein Urteil, bei dem ein Sexualtäter wegen «psychosexueller Entwicklungsdisharmonie» freigesprochen wird?

Ingold Maja (CEg, ZH), für die Kommission: Die «psychosexuelle Disharmonie» ist natürlich einer der Fachbegriffe, die die Medien mit Lust aufgreifen, da niemand sie versteht. Ein Fachgutachten ist aber nicht dazu da, die Bevölkerung darüber zu informieren, aus welchem Grund ein Täter teilschuldunfähig ist. Es ist nicht anzunehmen, dass die Schuldunfähigkeit bestätigt wird, wenn eine Straftat mit einer Schuldfähigkeit zusammenhängt. Das haben wir ja gehört und bestätigt bekommen: Kein Gericht spricht keine Strafe aus, wenn eine Schuldfähigkeit gegeben ist. Wenn keine Schuldfähigkeit gegeben ist, dann wird das im Fachgutachten so festgehalten worden sein. Aber das kann man sicher nicht aufgrund von Medienberichten beurteilen.

Heer Alfred (V, ZH): Frau Ingold, Sie haben auf die Frage von Frau Schmid-Federer geantwortet, dass die Täter mit einer Massnahme nicht mehr frei herumlaufen würden. Wir haben den Taximord in Wetzikon erlebt: Der Täter lief frei herum. Meine Frage ist folgende: Wenn man eine ambulante Massnahme beantragt, läuft dann jemand frei herum oder nicht?

Ingold Maja (CEg, ZH), für die Kommission: Ich bin nicht Richter, und ich bin auch nicht Juristin, ich kann das nicht beurteilen. Aber ich traue unserer Strafgesetzgebung und unserer richterlichen Praxis zu, dass die Massnahmen so bemessen werden, dass die Gesellschaft im Verhältnis zur Gefähr-

lichkeit des Täters oder der Täterin geschützt wird. Irgendwo müssen wir doch die Verhältnismässigkeit wahren.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 09.500/4849)

Für Folgegeben ... 57 Stimmen

Dagegen ... 102 Stimmen

09.504

Parlamentarische Initiative sozialdemokratische Fraktion. Schaffung einer nationalen öffentlichen Krankenkasse

**Initiative parlementaire
groupe socialiste.**

**Caisse nationale publique
d'assurance-maladie**

Vorprüfung – Examen préalable

Einreichungsdatum 10.12.09

Date de dépôt 10.12.09

Bericht SGK-NR 14.10.10

Rapport CSSS-CN 14.10.10

Nationalrat/Conseil national 09.12.10 (Vorprüfung – Examen préalable)

Antrag der Mehrheit

Der Initiative keine Folge geben

Antrag der Minderheit

(Fehr Jacqueline, Gilli, Goll, Prelicz-Huber, Rechsteiner Paul, Rielle, Rossini, Schenker Silvia, Weber-Gobet)

Der Initiative Folge geben

Proposition de la majorité

Ne pas donner suite à l'initiative

Proposition de la minorité

(Fehr Jacqueline, Gilli, Goll, Prelicz-Huber, Rechsteiner Paul, Rielle, Rossini, Schenker Silvia, Weber-Gobet)

Donner suite à l'initiative

Rossini Stéphane (S, VS): Au nom du groupe socialiste, je défends l'initiative parlementaire 09.504 qui demande l'introduction d'une caisse nationale publique d'assurance-maladie, structurée de la manière suivante: la Confédération charge une institution nationale de droit public de la mise en oeuvre de l'assurance-maladie obligatoire des soins et de la mise sur pied d'organes de direction et de surveillance et d'organes d'exécution cantonaux.

La période qui vient de s'achever, période d'annonce des primes 2011 et d'ouverture des changements de caisse, nous démontre une fois de plus l'absurdité du système dans lequel nous sévissons et nous évoluons. Le système de gestion de l'assurance-maladie en Suisse, avec plus de 80 caisses, est un système très particulier en comparaison internationale, et le fait qu'il n'ait jamais été considéré comme un modèle est certainement révélateur des innombrables imperfections qu'il contient.

Plusieurs raisons fondamentales motivent cette initiative parlementaire.

Premièrement, la question de la concurrence entre les caisses, qui est parfaitement illusoire dans le système de santé et qui frise même le non-sens. Dans un système où les prestations sont les mêmes pour tous, où les tarifs sont fixés pour toutes les assurances à l'intérieur d'un canton, où la transparence n'existe pas, où le patient n'est pas en mesure d'apprécier lui-même la pertinence des traitements ou des médicaments qu'on lui ordonne, la concurrence ne peut tout

simplement pas fonctionner, ou alors elle peut uniquement fonctionner sur des éléments de nature administrative. De plus, cette concurrence n'a strictement aucune conséquence sur la maîtrise des coûts, cela a été bien démontré. Le deuxième élément problématique est le mélange des genres. Le fait que les caisses-maladie pratiquent à la fois l'assurance obligatoire des soins et les assurances complémentaires privées est une particularité qui produit toute une série d'effets pervers, notamment en matière de sélection des risques et de transparence. Cette pratique est inadéquate: même l'OCDE reconnaît les problèmes liés à ce mélange des genres. Aujourd'hui, nous devons dépasser cette situation.

Le troisième point est la pluralité des primes qui découle de cette situation et les inégalités notamment sur le plan de leur montant. C'est parfaitement injuste. Au sein de la population, les primes peuvent varier, à l'intérieur d'un même canton, de plus ou moins 50, 60, 70 pour cent selon les caisses-maladie. C'est une situation inadéquate du point de vue du montant des primes et de la relation entre les primes et l'évolution des coûts de la santé dans un canton. On ne peut plus s'en satisfaire.

Le quatrième point est celui des éléments liés à la pseudo-concurrence. Ces éléments produisent des aberrations dans le domaine des réserves et de leur influence sur la fixation des primes; de la compensation des risques; de la dimension marketing qui est contenue dans les primes; de la création de caisses «dumping»; des frais publicitaires; des coûts liés aux changements de caisses; etc. Cela s'avère aujourd'hui inefficace.

Le cinquième point est en relation avec le fédéralisme: la complexité du système atteint ses limites. 26 cantons plus la Confédération plus 80 caisses-maladie, c'est un système complètement éclaté, sans pilote, sans cohérence: un système qui contient une dose énorme d'inefficacité. Nous devons, sous l'angle de la structure du système, intervenir et modifier ce qui existe dans ce pays. Cela ne peut plus fonctionner de la sorte. Il faut empoigner le problème sous l'angle des caisses; c'est un premier pas que nous pouvons faire.

Et enfin, dernier élément: le décalage qui existe entre les primes et les coûts n'est plus compréhensible pour la population. Il est lui aussi injuste et de moins en moins justifiable. Pour ces différentes raisons, la question de la constitution d'une caisse nationale publique d'assurance-maladie a du sens et doit être rigoureusement traitée.

Je vous invite donc à donner suite à cette initiative parlementaire.

Fehr Jacqueline (S, ZH): Etwas wissen wir hier und heute: Es wird nicht das letzte Mal sein, dass wir diese Frage diskutieren.

Seit 1996 ist das KVG in Kraft, und wir müssen eine eher ernüchternde Bilanz ziehen. Das System hat es nicht geschafft, die Kosten im Griff zu halten, es hat es nicht geschafft, die Qualität zu fördern, und es hat es nicht geschafft, die Innovation zu unterstützen. Diese Bilanz erstaunt auch nicht, weil ein Konkurrenzsystem in einer Sozialversicherung, in der alle einen Anspruch auf gleiche Leistungen haben und in der die Prämien amtlich fixiert werden, nicht funktionieren kann. Das System ist ein Widerspruch in sich.

So, wie dieses System ausgestaltet ist, führt es eben dazu, dass es nicht zum Leistungswettbewerb kommt, sondern es kommt zum Wettbewerb um die guten Risiken. Nicht die absolute Performance ist entscheidend, sondern es ist nur entscheidend, besser zu sein als die Konkurrenz. Das führt dazu, dass die Gesamtverantwortung fehlt und dass die Möglichkeit fehlt, das System auch nach Zielen zu steuern. Wir haben ein paar sehr augenfällige Defizite:

1. Aufgrund der intransparenten und gesetzeswidrigen Reservepolitik stimmen Kosten und Prämien nicht überein. Die Prämien steigen stärker an als die effektiven Gesundheitskosten, die Leute bezahlen vor allem in gewissen Kantonen seit Jahren deutlich höhere Prämien, als sie es aufgrund der verursachten Kosten tun müssten.