

tragt, der Nationalrat 20 Prozent. Mit 13 zu 12 Stimmen sind wir dem Beschluss des Ständerates gefolgt, wonach 10 Prozent des Grundkapitals vertreten werden müssen, damit eine Konzernrechnung verlangt werden kann.

3. Die dritte Differenz betrifft Artikel 962a Absatz 5. Da geht es darum, wer die anerkannten Standards definieren kann, ob die Börse oder der Bundesrat. Der Ständerat hatte bekanntlich beschlossen, dass dies dem Bundesrat vorbehalten bleiben solle, laut Nationalrat soll dies die Börse tun können. Mit 17 zu 8 Stimmen ist die Einigungskonferenz dem Ständerat gefolgt, wonach der Bundesrat die anerkannten Rechnungslegungsstandards festlegen können soll.

4. Die letzte Differenz betrifft Artikel 963b Absatz 3. Dort hatte der Ständerat einen Vermittlungsvorschlag angenommen, um einen zusätzlichen Minderheitenschutz einzubauen. Mit 13 zu 12 Stimmen ist die Einigungskonferenz dem Beschluss des Ständerates gefolgt.

Ich bitte Sie im Namen der RK-NR bzw. der Einigungskonferenz, ihrem Antrag zuzustimmen und damit das Geschäft der Reform des Rechnungslegungsrechts für die Schlussabstimmung zu bereinigen.

Nidegger Yves (V, GE), pour la commission: La Conférence de conciliation est chargée, lorsque des divergences persistent entre les deux conseils demeurent, de les aplanir. C'est un jeu qui se joue avec un nombre de représentants égal des deux conseils et, à la fin, c'est le Conseil des Etats qui gagne. C'est le cas ici.

Le 7 décembre 2011, nous avons maintenu quatre divergences avec le Conseil des Etats en matière de révision du droit de la société anonyme et du droit comptable. Le 8 décembre 2011 à l'aube, la Conférence de conciliation s'est réunie et, pour les quatre divergences, elle vous recommande de vous rallier à la version du Conseil des Etats.

A l'article 960e, il s'agit des valeurs de comptabilisation des dettes. Le Conseil des Etats souhaitait que seule la valeur nominale soit utilisée, pour des raisons de sécurité. Le Conseil national avait maintenu une divergence en proposant une plus grande souplesse avec d'autres valeurs possibles lorsque celles-ci différaient de la valeur nominale. Par 18 voix contre 6, la Conférence de conciliation s'est ralliée à la version du Conseil des Etats.

A l'article 961d alinéa 2 chiffre 1, il s'agit de la représentation du capital nécessaire pour imposer un rapport de gestion complet. Le Conseil des Etats pensait que 10 pour cent étaient suffisants. Le Conseil national pensait que 20 pour cent convenaient. Par 13 voix contre 12, la Conférence de conciliation a adopté la version du Conseil des Etats.

A l'article 962a alinéa 5 se pose la question des normes comptables reconnues internationalement qui doivent être choisies. Il y a une délégation de compétence au Conseil fédéral pour choisir ces normes. Le Conseil national avait maintenu une divergence en indiquant que, lorsque les sociétés cotées en Bourse avaient déjà réglé le problème à travers cette dernière, il n'était pas nécessaire que le Conseil fédéral choisisse. La version du Conseil des Etats, qui veut que dans tous les cas le Conseil fédéral soit compétent, a triomphé par 17 voix contre 8.

A l'article 963b alinéa 3, il s'agit de savoir quelle minorité peut imposer le recours à des normes comptables reconnues pour les associations. Là aussi, par 13 voix contre 12, la Conférence de conciliation se rallie à la version du Conseil des Etats et vous recommande de la suivre.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Die Kommissionssprecher haben Ihnen die Ergebnisse der Einigungskonferenz vorgestellt. Diese hat sich bei den verbleibenden vier Differenzen dem Ständerat angeschlossen. Die Ergebnisse der Einigungskonferenz sind ausgesprochen KMU-freundlich, weil sie die KMU entweder gar nicht tangieren oder nur rein technische Aspekte des zukünftigen Rechnungslegungsrechts betreffen.

Ich bitte Sie namens des Bundesrates, dem Antrag der Einigungskonferenz zuzustimmen. Sie schaffen damit nach vier Jahren Detailberatung ein rechtsformneutrales und in vielen

Bereichen modernes Rechnungslegungsrecht. Die Grundsätze der Buchführung und Rechnungslegung wären somit übersichtlich im Obligationenrecht verankert, und das hat es seit Jahrzehnten nicht mehr gegeben.

Angenommen – Adopté

10.090

Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!). Volksinitiative

Pour le renforcement des droits populaires dans la politique étrangère (Accords internationaux: la parole au peuple!). Initiative populaire

Differenzen – Divergences

Botschaft des Bundesrates 01.10.10 (BBl 2010 6963)

Message du Conseil fédéral 01.10.10 (FF 2010 6353)

Nationalrat/Conseil national 13.04.11 (Erstrat – Premier Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 20.09.11 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Nationalrat/Conseil national 15.12.11 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 23.12.11 (Schlussabstimmung – Vote final)

Ständerat/Conseil des Etats 23.12.11 (Schlussabstimmung – Vote final)

Text des Erlasses 1 (BBl 2012 51)

Texte de l'acte législatif 1 (FF 2012 47)

2. Bundesbeschluss über das obligatorische Referendum für Staatsverträge mit Verfassungsrang (Gegenentwurf zur Volksinitiative «für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)»)

2. Arrêté fédéral concernant le référendum obligatoire pour les traités internationaux de rang constitutionnel (contre-projet à l'initiative populaire «pour le renforcement des droits populaires dans la politique étrangère (Accords internationaux: la parole au peuple!)»)

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
(= Nichteintreten)

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats
(= Ne pas entrer en matière)

Präsident (Walter Hansjörg, Präsident): Der Ständerat ist in der Herbstsession 2011 im Gegensatz zum Nationalrat nicht auf den direkten Gegenvorschlag zur Volksinitiative eingetreten. Wir führen folglich eine Eintretensdebatte zur Vorlage 2 auf Seite 4 der Fahne durch.

Fluri Kurt (RL, SO), für die Kommission: Wie Sie richtig ausgeführt haben, geht es jetzt bloss noch um die Frage des Gegenvorschlages. Der Bundesrat und die Mehrheit in beiden Kammern wollen die Volksinitiative zur Ablehnung empfehlen. Die Frage ist jetzt, ob wir die Differenz im Sinne des Ständerates bereinigen wollen, da es um das Eintreten auf den Gegenvorschlag geht. Da gibt es eine inhaltliche Frage und eine Frage gewissermassen der politischen Opportunität, der Abstimmungstaktik, zu regeln.

Inhaltlich ist die Kommission nach wie vor der Meinung, dass es an sich richtig wäre, diesen Parallelismus herbeizuführen, wonach völkerrechtliche Verträge, die die Verfassungsebene

betreffen, so behandelt werden müssten, wie Verfassungsänderungen im inländischen Recht behandelt werden, nämlich mit dem obligatorischen doppelten Referendum, das eine Mehrheit von Volk und Ständen voraussetzt. Das wäre inhaltlich nach wie vor unsere Meinung. Nun ist es aber fraglich, ob es sinnvoll ist, dieses Ziel im Rahmen des Gegenvorschlages zur erwähnten Volksinitiative umzusetzen. Der Ständerat ist der Meinung, dass es gefährlich wäre, dieses Thema auf das des Gegenvorschlages auszuweiten. Er ist der Meinung, dass die Kräfte, die an sich einig in der Ablehnung der Initiative sind, aufgesplittet würden, indem das Thema gewissermassen auf eine höhere Ebene gehoben würde. Es wäre unseres Erachtens, also nach Meinung der Mehrheit Ihrer Kommission, auch ein schlechter Start in die Abstimmungskampagne, wenn wir mit einer Diskussion mit dem Ständerat um den Gegenvorschlag einsteigen müssten.

Also kann man zusammenfassen: Inhaltlich sind wir nach wie vor der Meinung, dass Regelungsbedarf besteht, dass dieser Parallelismus an sich sinnvoll wäre. Ihre SPK ist aber mehrheitlich bereit, im Sinne einer geschlossenen Führung der Abstimmungskampagne gegen die Initiative selber in dieser Phase darauf zu verzichten, unsere Verfassung so nachzuführen, wie es der Gegenvorschlag formuliert hätte. Das heisst aber nicht, dass das Thema damit erledigt wäre, es könnte nach der Abstimmung über die Volksinitiative ohne Weiteres wieder aufgegriffen werden.

In diesem Sinne empfiehlt Ihnen die SPK mit 21 zu 4 Stimmen, dem Ständerat zu folgen, auf den Gegenvorschlag nicht einzutreten und sich folglich auf die Bekämpfung der Volksinitiative selber zu konzentrieren. Ich bitte Sie, sich Ihrer Kommission anzuschliessen.

Marra Ada (S, VD), pour la commission: Le 13 avril 2011, notre conseil a décidé de proposer au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire «pour le renforcement des droits populaires dans la politique étrangère» et d'accepter le contre-projet par 115 voix contre 52. Le 20 septembre 2011, le Conseil des Etats a également proposé de rejeter l'initiative mais sans soumettre de contre-projet au peuple et aux cantons. La Commission des institutions politiques de notre conseil a décidé le 17 novembre dernier de se rallier à la position du Conseil des Etats.

Petit rappel des faits. Le comité d'initiative part du principe que les droits populaires sont largement insuffisants en matière de droit international. Le comité indique que son objectif est notamment d'empêcher une adhésion graduelle à l'Union européenne ou à d'autres organisations internationales. Cette initiative prévoit donc que les traités internationaux ayant trait à des domaines importants soient soumis à votation. Il y a toutefois une difficulté manifeste à interpréter juridiquement la notion de «domaines importants». Selon l'estimation du Conseil fédéral, entre 2006 et 2009, sept traités internationaux auraient dû être soumis au peuple et aux cantons.

Les principaux arguments qui ont amené les deux conseils à rejeter l'initiative sont les suivants. Il est difficile de définir les domaines importants comme le prévoient les initiateurs. L'initiative va trop loin dans l'implication du peuple et des cantons dans la politique internationale, implication qui jusqu'ici était réservée en pratique aux questions constitutionnelles. Si elle était acceptée, il y aurait une augmentation des objets soumis à votation dans un pays qui ne chôme déjà pas de ce côté-là. Le Conseil des Etats a estimé que le contre-projet – même s'il est une tentative de définir les domaines touchés par l'extension du référendum obligatoire en matière de traités internationaux – ne réussissait pas vraiment son pari et que le doute subsistait. De plus, l'initiative prévoit d'étendre le droit de vote du peuple et des cantons en matière internationale, mais en même temps il serait toujours de la prérogative du Parlement de décider si tel ou tel projet doit faire l'objet du référendum obligatoire et si ledit projet est à ranger parmi les domaines importants invoqués par les initiateurs sans autre précision. Cela entraînerait toute une série de luttes et de manipulations politiques au sein même du

Parlement, comme c'est le cas actuellement concernant la validité ou la non-validité des initiatives populaires.

Votre commission a été convaincue par ces arguments et a décidé de se rallier au Conseil des Etats. Elle vous demande donc par 21 voix contre 4 de renoncer également à présenter un contre-projet dont la différence avec l'initiative serait extrêmement difficile à expliquer.

Pfister Gerhard (CE, ZG): Ich mache es relativ kurz: Die inhaltliche Auseinandersetzung über diese Initiative und den Gegenvorschlag führten wir in der letzten Legislatur. Jetzt geht es nur noch um die vor allem abstimmungstechnische Frage, ob man einen Gegenvorschlag machen will oder nicht. Diejenigen, die bei der ersten Beratung schon dabei waren, können sich eventuell noch daran erinnern: Unsere Fraktion hat schon damals dem Gegenvorschlag nur unter Vorbehalt zugestimmt und Wert darauf gelegt, dass der Ständerat ihn noch genauer ansehen würde. Wir hatten damals schon Zweifel, ob der Gegenvorschlag wirklich ein taugliches Mittel sei und eine Chance haben würde, der Initiative vorgezogen zu werden.

Der Ständerat hat nun äusserst deutlich Nichteintreten auf den Gegenvorschlag beschlossen. Es ist unvorstellbar, dass er auf diesen Entscheid zurückkommen wird, und es ist ebenso unwahrscheinlich, dass der Gegenvorschlag hier in diesem Rat eine ausreichende Mehrheit erlangen wird, die genügend gross ist, um den Ständerat trotzdem zu veranlassen, den Entscheid zu überdenken.

Der grösste Mangel des Gegenvorschlages ist gleichzeitig auch der Mangel der Initiative. Beide sind zu ungenau, beide lassen zu viele Fragen offen, welche Vorlagen wann obligatorisch zur Abstimmung gebracht werden müssen. Der Bundesrat ist immerhin ehrlich genug, das auch einzugestehen. Aber so kann man nicht in einen Abstimmungskampf gehen. Zur Ehrenrettung des Bundesrates ist zu sagen, dass er mit dem Gegenvorschlag versucht, seine bisherige Praxis in Gesetzestext umzugliessen, nämlich den meines Wissens seit der Erweiterung der Volksrechte 2003 geltenden Parallelismus zu inländischen rechtsetzenden Bestimmungen auf Verfassungsstufe zu heben. Wir konnten oder mussten seit 2003 aber eben auch feststellen, dass dieser Parallelismus in der konkreten Praxis doch noch einen gewissen politischen Spielraum zulässt und man damit auch keine generelle, allgemeingültige Regelung festlegen kann, die für einen erfolgreichen Abstimmungskampf wichtig und unverzichtbar wäre.

Ich darf doch auch noch an die Abstimmung zur Ausschaffungs-Initiative erinnern. Das Volk verweigerte dem Gegenvorschlag unter anderem auch deshalb die Zustimmung, weil der Gegenvorschlag als zu wenig klar aufgefasst wurde und weil diejenigen, die ihm im Parlament zustimmten, im Abstimmungskampf zu wenig überzeugend dafür eintraten, auch weil der Gegenvorschlag zu wenig argumentative Kraft gegen die Initiative entwickelte. Dieses Szenario möchte unsere Fraktion nicht wiederholen. Wir lehnen die Initiative ab, weil sie z. B. zur Folge hätte – gemäss Seite 6973 der Botschaft –, dass über jedes Doppelbesteuerungsabkommen obligatorisch abzustimmen wäre. Das ist aus unserer Sicht nicht nötig und nicht sinnvoll.

In diesem Sinne stimmt die CVP/EVP-Fraktion dem Nichteintreten auf den Gegenvorschlag jetzt zu.

Fehr Hans (V, ZH): Für einmal, für einige vielleicht auch ausnahmsweise, können Sie mit gutem Gewissen dem Ständerat folgen und nicht auf diesen Gegenvorschlag eintreten. Erstens sind wir es dem Stimmbürger schuldig, eine einfache, klare und einheitliche Vorlage zu präsentieren, die er auch versteht, und nicht einen Wischiwaschi-Gegenvorschlag zu machen. Die Staatsvertrags-Initiative soll astrein vors Volk kommen.

Zweitens ist dieser Gegenvorschlag bezüglich Unschärfe nicht zu übertreffen. Wenn man sagt, Staatsverträge, «die eine Änderung der Bundesverfassung erfordern oder einer solchen gleichkommen», sollen vors Volk kommen, dann ist das eine Unschärfebeziehung, die ihresgleichen sucht. Man

müsste eigentlich dem Bundesrat einen Nobelpreis übergeben. Der berühmte Atomphysiker Heisenberg, der die Unschärfebeziehung im atomaren Aufbau formuliert hat, hat 1932 den Nobelpreis bekommen. Er hat nachgewiesen, dass der Ort eines Elektrons nicht gleichzeitig mit der Zeit in Verbindung gebracht werden kann. Man kann nur den Raum festlegen. Daher wäre der Bundesrat eigentlich ein würdiger Empfänger des «Unschärfe-Nobelpreises».

Im Unterschied zu meinem Vorredner Gerhard Pfister, der die Initiative aus Prinzip ablehnt, bitte ich Sie, auf den Gegenvorschlag nicht einzutreten, aber der Initiative zuzustimmen. Wir sind heute auf breiter Front damit konfrontiert, auch in diesem Parlament und durch die Mehrheit des Bundesrates – seit gestern noch mehr –, dass die Volksrechte aufgeweicht werden. Wir haben es mit einem Grossangriff auf die Volksrechte zu tun. Die Ungültigkeit, Herr Vischer, soll ausgeweitet werden. Sie wollen eine Verfassungsgerichtsbarkeit einführen. Sie wollen Volksinitiativen mit Warnhinweisen versehen – das ist ja unglaublich! Und Sie wollen eine «bessere Vereinbarkeit von Volksinitiativen und Grundrechten». Wenn Sie das machen, dann werden Sie keine Ausschaffungs-Initiative mehr machen können, dem Volk keine Minarettverbots-Initiative, keine Initiative «gegen Masseneinwanderung» mehr vorlegen können. Kurz gesagt: Sie amputieren das Volk, Sie amputieren die Volksrechte.

Wir müssen das Gegenteil machen und die Volksrechte stärken. Darum bitte ich Sie, auf den Gegenvorschlag nicht einzutreten, aber unbedingt die Volksinitiative zur Annahme zu empfehlen. Allen Kantonsvertretern sei zudem gesagt: Die Volksinitiative «für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik» bringt eine Stärkung der Kantone. Das müssen Sie sich hinter die Ohren schreiben. Eine Stärkung der Volksrechte und eine Stärkung der Kantone, was wollen Sie, Herr Pfister, eigentlich noch mehr?

Hiltbold Hugues (RL, GE): Le groupe libéral-radical avait soutenu le principe d'un contre-projet en avril dernier, partant du principe qu'il était possible d'améliorer la conception du référendum obligatoire en matière de traités internationaux, tout en étant conscient de la difficulté de l'exercice. Il est vrai que le texte du contre-projet est plus précis que le texte de l'initiative. Il codifie de manière précise et en peu de mots la pratique actuelle, mais il reste néanmoins le fait qu'il faudrait déterminer dans quels cas de figure un traité international serait d'ordre constitutionnel ou non.

Il faut reconnaître que, du point de vue juridique et sur le fond, ce contre-projet mérite notre attention, mais il faut aussi reconnaître qu'il serait difficile d'expliquer au peuple au cours de la campagne la différence entre ces deux textes, sans compter que la situation actuelle ne pose pas de problèmes particuliers qui justifieraient forcément une modification légale par le biais d'un contre-projet. La pratique actuelle, qui veut que le référendum obligatoire intervienne pour les traités internationaux qui revêtent une importance extraordinaire et qui doivent donc être considérés comme de rang constitutionnel, est éprouvée et il n'est pas nécessaire de la modifier.

Le groupe libéral-radical est convaincu qu'il faut donner un signal clair pour combattre cette initiative populaire, et ce signal clair consiste à recommander de la rejeter et à renoncer à lui opposer un contre-projet. Au nom du groupe libéral-radical je vous invite à en faire de même.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Sie haben es gehört, Ihre Kommission hat sich deutlich dafür ausgesprochen, sich dem Ständerat anzuschliessen und auf den direkten Gegenentwurf zu verzichten. Obschon der Inhalt des Gegenentwurfes grundsätzlich gut aufgenommen worden ist – jemand hat sich ja als Fan des direkten Gegenentwurfes geoutet –, weil er eben aus verfassungsrechtlicher Sicht folgerichtig ist, hat schliesslich doch die Meinung überwogen, dass es in erster Linie darum gehen müsse, eine politisch schädliche und rechtlich verfehlt Volksinitiative zu bekämpfen.

Der Bundesrat wollte mit seinem Gegenentwurf an eine Verfassungspraxis anknüpfen und diese weiterentwickeln. Gleichzeitig sollte ein zentrales Konstruktionsprinzip des Referendumsrechts, nämlich der Parallelismus von Staatsvertragsrecht und Landesrecht, auch für die Verfassungsebene konsequent verwirklicht werden.

Der Bundesrat, die Mehrheit des Ständerates und die Mehrheit Ihrer Kommission sind sich aber einig, dass die Initiative zur Ablehnung empfohlen werden muss, und das ist auch das Hauptziel des Bundesrates. Die Annahme der Initiative hätte weitreichende Folgen für die innenpolitische Meinungsbildung zu nahezu allen Fragen der Aussenpolitik. Die Volksrechte zu stärken, die Mitsprache des Volkes erweitern zu wollen – das sind legitime und berechtigte Anliegen. Die Volksinitiative der Auns ist aber der falsche Weg. Unsere Abklärungen haben gezeigt, dass die Annahme der Initiative einen Abstimmungsaufwand generieren würde, dem kein vernünftiger Ertrag an Legitimationszuwachs für die schweizerische Aussenpolitik gegenüberstehen würde. Im Gegenteil: Unsere Aussenpolitik würde erheblich erschwert, weil sowohl für unsere Verhandlungsdelegationen wie für unsere Vertragspartner allzu oft unklar wäre, ob das ausgehandelte Vertragswerk noch Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden müsste.

Es ist absehbar, und wir haben es auch heute Morgen gehört: Das Initiativkomitee wird denjenigen, die die Initiative zur Ablehnung empfehlen, vorwerfen, sie seien demokratiefeindlich und hätten kein Vertrauen in das Stimmvolk. Wer gegen die Initiative sei, so wird es auch heissen, so hat es auch heute Morgen geheissen, sei auch gegen das Volk.

Wer die Qualität der Demokratie nur daran messen will, wie oft und über wie viele Gegenstände die Stimmbürgerschaft abstimmen kann, tut so, als ob andere Staatsorgane automatisch immer weniger legitimiert wären. Theoretisch und auch aufgrund unserer Bundesverfassung könnten wir problemlos vorschreiben, dass das Volk über alle rund fünfhundert Staatsverträge abstimmen soll, welche die Schweiz jährlich abschliesst. Wären wir dann eine bessere Demokratie? Hätte das Volk dann tatsächlich mehr Rechte? Wäre die Aussenpolitik demokratisch solider legitimiert?

Wenn es um das Landesrecht geht, dann ist allen klar, dass die Bevölkerung nicht über jedes Gesetz oder jede Verordnung abstimmen muss und dass es vielmehr sinnvoll ist, gewisse Entscheide an ein anderes Staatsorgan zu delegieren. Man ist sich einig, dass nur die zentralen Weichenstellungen, die in die Bundesverfassung gehören, obligatorisch Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden müssen. Wichtige Festlegungen soll die Bundesversammlung mit den Bundesgesetzen regeln, die immer dem fakultativen Referendum unterstehen. Bei den Fragen, die der Bundesrat aufgrund entsprechender Ermächtigungen durch die Verfassung oder durch das Gesetz selber beantworten darf, genügt Verordnungsrecht, das keiner Abstimmung zugänglich ist.

Es gibt keinen Grund, dieses Prinzip nicht auch bei Staatsverträgen anzuwenden. Mit der Volksinitiative würde rein quantitativ dem Volk und den Kantonen tatsächlich mehr Mitsprache zustehen. Ein Plus an Demokratie wird damit aber nicht erreicht. Wir hätten allenfalls mehr Quantität, aber sicher nicht mehr Qualität, im Gegenteil. Es wäre sogar zu befürchten, dass wir das Gegenteil von Qualität erreichen würden, wenn die Stimmberechtigten zu oft über politisch unbestrittene Verträge abstimmen müssten. Das wäre der Preis, den die Schweiz bei der Annahme der Volksinitiative der Auns zu bezahlen hätte.

Für den Bundesrat ist daher klar: Die Volksinitiative muss zur Ablehnung empfohlen werden. Das ist der Hauptgrund, weshalb wir dem Verzicht auf den Gegenentwurf nicht opponieren.

Angenommen – Adopté

1. Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)»

1. Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «pour le renforcement des droits populaires dans la politique étrangère (Accords internationaux: la parole au peuple!)»

Art. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

10.097

**Übereinkommen
über die Bekämpfung
des Menschenhandels
und Bundesgesetz
über den ausserprozessualen
Zeugenschutz
Convention
sur la lutte contre la traite
des êtres humains
et loi sur la protection
extraprocédurale
des témoins**

Zweitrat – Deuxième Conseil

Botschaft des Bundesrates 17.11.10 (BBl 2011 1)

Message du Conseil fédéral 17.11.10 (FF 2011 1)

Ständerat/Conseil des Etats 07.06.11 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 15.12.11 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 23.12.11 (Schlussabstimmung – Vote final)

Nationalrat/Conseil national 23.12.11 (Schlussabstimmung – Vote final)

Text des Erlasses 1 (BBl 2012 129)

Texte de l'acte législatif 1 (FF 2012 125)

Text des Erlasses 2 (BBl 2012 131)

Texte de l'acte législatif 2 (FF 2012 127)

Antrag der Mehrheit
Eintreten

Antrag der Minderheit
(Schwander, Nidegger, Reimann Lukas, Schibli)
Nichteintreten

Proposition de la majorité
Entrer en matière

Proposition de la minorité
(Schwander, Nidegger, Reimann Lukas, Schibli)
Ne pas entrer en matière

Nidegger Yves (V, GE), pour la commission: La Suisse a signé la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains le 8 septembre 2008. C'est un accord qui vise à lutter contre toutes les formes de traite d'êtres humains au plan national et international et qui comporte une série de normes légales en droit pénal, en droit des étrangers et également en matière de protection procédurale et extraprocédurale des témoins.

Le droit suisse est déjà conforme à cette convention avec une petite lacune qui porte sur la partie consacrée à la protection des témoins hors procédure, pendant le procès et après le procès. Ce n'est donc pas du tout une difficulté pour

la Suisse que de souscrire aux obligations de cette convention, de sorte que le 17 novembre 2010 le Conseil fédéral a approuvé le message pour l'approbation et la mise en oeuvre de la convention.

Le Conseil des Etats a examiné le projet le 17 juin 2011 et l'a adopté à l'unanimité. Le 12 août 2011, la Commission des affaires juridiques de votre conseil a également adopté ce projet par 16 voix contre 5 et 1 abstention.

La majorité vous recommande donc l'approbation de ce projet.

Liées à cet objet, il y a également deux initiatives cantonales, l'une du canton de Berne (07.300), l'autre du canton de Bâle-Ville (07.310), par lesquelles on demande que la convention soit signée et ratifiée. Le 27 octobre 2008, la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats a décidé de donner suite aux deux initiatives cantonales.

Votre commission les a traitées le 12 août 2011 et, compte tenu de ce qui précède, elle vous recommande de les classer, car elles deviendraient sans objet dès lors que notre conseil adopterait la proposition de souscrire à la convention, ce dont je vous remercie par avance.

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL), für die Kommission: Das Übereinkommen des Europarates über die Bekämpfung des Menschenhandels bezweckt die Bekämpfung aller Formen des Menschenhandels, und zwar innerstaatlich und zwischenstaatlich. Dafür setzt es rechtliche Standards im Strafrecht, bei der Opferhilfe, im Ausländerrecht und beim Zeugenschutz. Zudem soll die Prävention gestärkt und die Nachfrage eingedämmt werden.

Die Schweiz hat sich seit je aktiv gegen den Menschenhandel eingesetzt. Sie hat dazu bereits das Uno-Zusatzprotokoll ratifiziert. Das Europaratsübereinkommen, das jetzt Gegenstand der Verhandlungen unseres Rates ist, ist verbindlicher. Die Schweiz hat sich bereits an der Ausarbeitung des Konventionstextes aktiv beteiligt. Die Konvention ist am 1. Februar 2008 in Kraft getreten, die Schweiz hat sie am 8. September 2008 unterzeichnet. Der Bundesrat beantragt uns nun, die Konvention zu genehmigen, und zwar mit seiner Botschaft vom November 2010. Zu diesem Zeitpunkt hatten bereits 30 Mitgliedstaaten des Europarates die Konvention genehmigt und ratifiziert. Mit der Genehmigung durch das Parlament wird der Bundesrat zur Ratifikation ermächtigt.

Das Schweizer Recht erfüllt die Anforderungen des Übereinkommens – mit einer Ausnahme: Der ausserprozessuale Zeugenschutz bedarf der Umsetzung. Er muss verbessert werden. Deswegen beantragt der Bundesrat, zugleich mit dem Bundesbeschluss über die Genehmigung des Übereinkommens auch das Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz zu genehmigen und in den Beschluss zu integrieren.

Worum geht es bei diesem neuen Gesetzentwurf? Im Strafprozess selber haben wir bereits einen ausreichenden Schutz; ich verweise auf Artikel 149 und die Artikel 152ff. der Strafprozessordnung. Hier kennen wir bereits die Anonymisierung oder die Abschilderung von Zeuginnen und Zeugen und alle notwendigen prozessualen Schutzrechte. Lücken bestehen aber ausserhalb des Strafprozesses. Das heisst, es ist dringend nötig, dass Personen, die in einem Strafverfahren aussagen sollen und deswegen gefährdet sind, vor Druckversuchen und vor der Gefährdung von Leib, Leben und Gut geschützt werden. Die ausserprozessualen Zeugenschutzmassnahmen umfassen deshalb Schutzmassnahmen ausserhalb der Verfahrenshandlungen, das heisst auch nach Abschluss des Verfahrens.

Der vorliegende Gesetzentwurf schafft nun unter anderem die Grundlage für die Durchführung von Zeugenschutzprogrammen. Die Kompetenz zur Durchführung, seien es nun Bundes- oder kantonale Verfahren, wird dabei zentral bei einer nationalen Zeugenschutzstelle angesiedelt. Als besondere Massnahmen zum Schutz sind unter anderem Tarnidentitäten vorgesehen. Geregelt werden auch die Voraussetzungen dazu und die Begleitung der betroffenen Personen.