

hat. Das möchte ich auch sehr verdanken. Andererseits möchte ich hier schon noch zwei, drei Argumente der Kommission aufnehmen und etwas betrachten.

Ehrlich gesagt, finde ich die Argumentation ungeheuerlich, dass die Akzeptanz von Urteilen grösser sei, wenn der Urteilkanton die Kosten vollumfänglich tragen müsse. Geschätzte Kolleginnen und Kollegen, lassen Sie diesen Satz mal auf sich wirken! Das unterstellt ja, dass die kantonalen Richterinnen und Richter nicht ein faires und gesetzeskonformes Urteil fällen, sondern sich sozusagen von den Kosten des Massnahmenvollzugs leiten lassen. Das kann man so nicht stehen lassen, das geht eindeutig zu weit, denn dafür gibt es keinerlei Hinweise.

Dann schwingt bei den Argumenten auch die Vorstellung mit, unsere kantonalen Richterinnen und Richter würden gezielt den Rahmen des Strafgesetzbuches der Eidgenossenschaft ausreizen, um für den eigenen Kanton die Vollzugskosten tiefer zu halten. Auch dies halte ich für eine – ich kann es nicht anders sagen – böswillige Unterstellung.

Auch die Position der KKJPD, die im Kommissionsantrag ihren Niederschlag findet, enthält doch zwei, drei gravierende Argumente, die man so nicht stehen lassen kann. Wenn man nämlich hier – und das sagt die KKJPD – ein «hohes Konfliktpotenzial» zwischen den Kantonen befürchtet, ist das schon fast, mindestens aus meiner Sicht, Feigheit vor dem Freundeidgenossen. Natürlich gibt es immer wieder Konflikte zwischen den Kantonen in Bezug auf die Kosten, aber sozusagen zu kapitulieren und zu sagen, lediglich weil die Kantone eine unterschiedliche Sichtweise hätten, würden sie dann nur noch Konflikte haben, finde ich jetzt als Argumentation sehr gewagt.

Ich habe mir erlaubt, diese Argumente eher ausführlich auseinanderzunehmen, im Wissen darum, dass Ihre Kommission die Motion einstimmig abgelehnt hat; nicht einmal einen einzelnen Teil davon wollte sie aufnehmen. Ich habe das zur Kenntnis genommen und stelle fest, dass es Themen gibt, die zu früh kommen. Man sollte aber rechtzeitig das Bewusstsein dafür schärfen. Ich war mir vollkommen bewusst, dass ich mit dieser Motion in ein Wespennest stechen würde. Aber es gehört auch zu den Aufgaben der Politik, darauf hinzuweisen, was in diesem Staate nicht rundläuft. Das war mein Anliegen.

Ich ziehe die Motion zurück und behalte mir weitere Schritte vor. Sie können sich darauf verlassen: Das ist jetzt ein Thema, das ich systematisch auf anderen Wegen verfolgen werde, denn es ist und bleibt stossend, dass Grenzkantone und Städte die ganzen Kosten von Kriminaltouristen aus dem In- und Ausland selber tragen müssen. Das ist eine klassische «affaire à suivre».

Zurückgezogen – Retiré

16.3002

Motion RK-NR. Einheitliche Bestimmungen zum Strafvollzug bei gefährlichen Tätern

Motion CAJ-CN. Unifier l'exécution des peines des criminels dangereux

Nationalrat/Conseil national 03.03.16

Ständerat/Conseil des Etats 29.09.16

*Antrag der Mehrheit
Ablehnung der Motion*

*Antrag der Minderheit
(Jositsch, Cramer, Minder)
Annahme der Motion*

*Proposition de la majorité
Rejeter la motion*

*Proposition de la minorité
(Jositsch, Cramer, Minder)
Adopter la motion*

Le président (Comte Raphaël, président): Un rapport écrit de la commission vous a été remis. Le Conseil fédéral propose le rejet de la motion.

Abate Fabio (RL, TI), für die Kommission: Mit dieser Motion der nationalrätlichen Kommission für Rechtsfragen soll der Bundesrat beauftragt werden, in Zusammenarbeit mit den Kantonen und unter Berücksichtigung der Konkordate Kriterien und Mindeststandards für einen einheitlichen Vollzug der Strafen von gefährlichen Tätern festzulegen. Mit demselben Anliegen wurde bereits im Juni 2013 die Motion Jositsch 13.3427 eingereicht. Diese wurde auf Antrag des Bundesrates abgelehnt, weil zunächst der Bericht in Erfüllung des Postulates Amherd 11.4072, «Überprüfung des Straf- und Massnahmenvollzugs in der Schweiz», abgewartet werden sollte. Im März 2014 wurde besagter Bericht vorgelegt. Er stellte verschiedene Defizite im schweizerischen Justizvollzug und unterschiedliche Praktiken in den Kantonen und Konkordaten fest. Namentlich verweist der Bericht auf die uneinheitliche Risikoabsicherung bei gefährlichen Straftätern aufgrund der unterschiedlichen kantonalen Vollzugsgesetze.

Die Kommission für Rechtsfragen hat davon Kenntnis genommen, dass die Kantone Harmonisierungsschritte eingeleitet haben und dass in den Kantonen bereits Verbesserungen erzielt worden sind. Sie war aber der Meinung, dass die kantonalen Unterschiede im Risikomanagement bei gefährlichen Straftätern noch erheblich seien. Sie hat festgestellt, dass, sollte das Konzept «Risikoorientierter Strafvollzug» nicht in allen Kantonen eingeführt werden, die Gefahr besteht, dass das System durch einen Kantonswechsel eines Straftäters ausgehebelt werden könnte. Deshalb hat die Kommission für Rechtsfragen regulative Eingriffe auf Bundesebene gefordert.

Der Bundesrat hat festgestellt, dass dieser Bericht überall mit Zustimmung zur Kenntnis genommen worden ist. Die Schlussfolgerungen des Berichtes waren in den Kantonen unbestritten. Der Bericht hat offensichtlich auch Wirkung gezeigt: Die Kantone haben den Handlungsbedarf bei sich selbst anerkannt; sie haben ihre Verantwortung wahrgenommen und kurz-, mittel- und langfristige Massnahmen getroffen. Sie verlangen nicht, dass der Bund interveniert und selber auch Massnahmen trifft. Deswegen beantragt der Bundesrat, die Motion abzulehnen.

Die Kommission stellt fest und begrüsst, dass die Kantone von sich aus bereits Schritte zur Harmonisierung im Straf- und Massnahmenvollzug eingeleitet haben. Sie anerkennt, dass die Kantone im Rahmen der regionalen Strafvollzugskonkordate auf den Bericht des Bundesrates vom 18. März 2014 reagiert haben und durch diverse Massnahmen bestrebt sind, die im Bericht identifizierten Schwachstellen zu beheben. Sie wertet dies als Beweis, dass die Kantone den Schutz der Öffentlichkeit vor gefährlichen Straftätern gewährleisten können.

Deswegen beantragt die Kommission mit 7 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung, die Motion abzulehnen.

Jositsch Daniel (S, ZH): Der Strafvollzug ist eine kantonale Angelegenheit und soll es auch bleiben. Das ist auch durchaus richtig so. Es gibt allerdings gewisse Bereiche im Strafvollzug, die von nationaler Bedeutung im negativen Sinn sind. Das betrifft vor allem den Bereich, der hier angesprochen ist, nämlich die Handhabung, sag ich mal, von gefährlichen, insbesondere Sexual- und Gewaltstraftätern.

Sie wissen es: Wenn solche Leute im Strafvollzug falsch behandelt werden oder unter Umständen eben aufgrund irgendeiner falschen Massnahme oder eines falschen Handlings in Freiheit kommen, obwohl sie nicht sollten, und wenn sie dann wieder irgendein Delikt verüben – wir hatten das immer wieder in der Vergangenheit –, dann stellt die Öffentlichkeit mit Berechtigung Fragen. Dann muss man sich auch eben wirklich die Frage stellen, ob da alles richtig gelaufen ist.

Es ist regelmässig so, dass man dann feststellt, dass in einem bestimmten Kanton ein gewisses Defizit besteht, wenn dort irgendein Vorfall dieser Art passiert; in jüngerer Zeit war das beispielsweise in der Romandie der Fall. Dann möchte man das Regime des Strafvollzugs ändern. Insofern müssen wir uns einfach die Frage stellen, ob wir jetzt warten wollen, bis ein Kanton nach dem anderen aufgrund dramatischer Vorfälle – teilweise Tötungsdelikte und sonstige schwere Gewalttaten oder Sexualstraftaten – zur Erkenntnis kommt, dass man jetzt doch das Regime anpassen soll. Wenn Sie in der Geschichte zurückschauen, dann können Sie sagen, dass diese Bewegung eigentlich 1993 begonnen hat, beim dramatischen Fall Zollikerberg in meinem Kanton, im Kanton Zürich, und eigentlich bis zum heutigen Tag, also seit etwa 25 Jahren, anhält, bis ein Kanton nach dem anderen hier ein neues Regime umzusetzen bereit ist.

Ich glaube einfach, dass das wenig Sinn macht. Wenn eine Person wirklich eine schwere Gefährdung der öffentlichen Sicherheit darstellt, dann stellt sie eben eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit des ganzen Landes dar, und es ist daher im Interesse des ganzen Landes, dass Lösungen gefunden werden. Die Kantone haben es ganz offensichtlich bis jetzt – ich muss das einfach so sagen – nicht fertiggebracht, hier ein einheitliches Regime zu finden, das eben auch wirklich der Gefährdung entspricht. Entsprechend glaube ich nach wie vor, dass es zweckmässig ist, dass man hier eine einheitliche Lösung findet, und zwar nicht für den gesamten Strafvollzug, sondern lediglich für das Handling gefährlicher Täter.

Deshalb ersuche ich Sie im Namen der Minderheit, die Motion anzunehmen.

Cramer Robert (G, GE): Il me semble que même si, sur le fond, nous considérons que c'est aux cantons qu'il appartiendra de régler la question de l'unification de l'exécution des peines des criminels dangereux, il faut accepter cette motion.

Il faut l'accepter, parce que tout le monde est d'accord sur le fait qu'il faut aller de l'avant dans ce dossier. La Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et de police a elle-même défini des «Principes régissant l'exécution des sanctions pénales en Suisse»; le Conseil fédéral considère également que c'est un dossier sur lequel il y a une nécessité d'intervenir; le Parlement aussi: tout le monde est donc d'accord sur le fait qu'il faut faire quelque chose.

Maintenant, c'est une question de rythme. Or, les cantons ont besoin que la Confédération marque une forme d'impatience dans ce dossier pour les aider à aller plus vite. C'est dans ce sens que vont les indications que je reçois de la part des autorités de mon canton qui disent: «Certainement que, au terme de ce processus, la solution sera une solution cantonale, mais tout ce que vous pouvez faire pour nous aider à aller plus vite, il faut le faire.»

Or, ce que nous pouvons faire aujourd'hui pour aider les cantons à aller plus vite, c'est adopter cette motion. Et puis, comme le traitement d'une motion n'est pas instantané, eh bien le temps que l'on avance sur les procédures de consultation et sur le type de loi qui pourrait être mise sur pied, etc., les cantons auront élaboré leurs propres solutions et on se rendra compte qu'il n'y a pas de nécessité de légiférer. En revanche, il existe une nécessité d'aller vite, parce qu'on ne peut pas continuer avec le système que nous connaissons actuellement, qui fait que lorsqu'un drame survient dans un canton, alors celui-ci se rend compte qu'il faut faire quelque chose et que la clé passe par une solution fédérale.

Monsieur Jositsch l'a rappelé: cela a commencé par le canton de Zurich, ensuite cela a continué dans le canton de Vaud, puis dans celui de Genève. Qu'attendons-nous pour que l'on se dise que l'on doit aller plus vite? faut-il qu'il se passe quelque chose dans le canton de Schwytz? faut-il qu'il se passe quelque chose dans le canton du Tessin? faut-il qu'il se passe quelque chose dans le canton de Saint-Gall? Ce n'est pas raisonnable.

Soutenons cette motion, simplement pour adresser aux cantons le signal que nous les aidons dans leurs efforts et qu'il faut trouver rapidement une solution.

Keller-Sutter Karin (RL, SG): Ich unterstütze den Antrag der Minderheit Jositsch. Ich möchte Sie auch bitten, die vorliegende Motion anzunehmen. Die Kollegen Cramer und Jositsch haben mir aus dem Herzen gesprochen. Das ist nicht jeden Tag der Fall, aber heute ist es wirklich so. Sie mögen vielleicht auch erstaunt sein, dass ich als ehemalige Präsidentin der KKJPD hier diese Minderheit unterstütze.

Wenn wir den Bericht anschauen, den die Kommission veröffentlicht hat, dann sehen wir, dass der Bundesrat seine ablehnende Haltung zur Motion damit begründet, dass die KKJPD an ihrer Herbstversammlung vom November 2014 als ersten Harmonisierungsschritt gemeinsame Grundlagen für den schweizerischen Sanktionenvollzug verabschiedet habe. Die KKJPD verlange in ihren Empfehlungen von den Konkordaten, dass die Vollzugsarbeit systematisch auf das Rückfallrisiko und den Interventionsbedarf der verurteilten Personen ausgerichtet werde, dass der Vollzug also risikoorientiert erfolgen müsse. Auch der Kommissionssprecher, Herr Abate, hat das ja ausgeführt.

Diese Empfehlungen erwecken den Eindruck, dass die Kantone in Sachen risikoorientiertem Sanktionenvollzug auf gutem Weg sind. Es ist ja jetzt erst zwei Jahre her, seit die KKJPD diese Empfehlungen verabschiedet hat. Aber die Realität sieht einfach ganz anders aus. Die Kollegen Cramer und Jositsch haben darauf hingewiesen, wie die Entstehungsgeschichte ist. Blicken wir etwas zurück; ich denke, es ist wichtig, dass man hier sieht, wann es warum wozu gekommen ist und wie sich risikoorientierter Sanktionenvollzug überhaupt entwickeln konnte.

In den Neunzigerjahren war ja die Therapiegläubigkeit weit verbreitet. Vollzugslockerungen und bedingte Entlassungen wurden schematisch, ohne vertiefte Abklärungen betreffend Rückfallgefahr und Gefährdung der Öffentlichkeit bewilligt. Erst der brutale Mord an der Pfadiführerin Pasquale Brumann führte zu einem Umdenken im Vollzug und zur Entwicklung des risikoorientierten Sanktionenvollzugs.

Nach längeren Vorarbeiten bewilligte das Bundesamt für Justiz 2009 den Modellversuch für risikoorientierten Sanktionenvollzug. Dieser wurde in der Folge durch die Kantone Zürich, St. Gallen, Thurgau und Luzern durchgeführt und 2013 beendet. Diese Modellkantone entschieden sich 2014 für die definitive Einführung des risikoorientierten Sanktionenvollzugs. Dieser ermöglicht es, den Vollzugsverlauf der einzelnen Häftlinge einheitlich, über die verschiedenen Vollzugsstufen und Vollzugseinrichtungen hinweg, konsequent auf die Rückfallprävention auszurichten.

Diese Methode erleichtert also die Koordination aller Fachleute, die am Vollzug beteiligt sind, und ermöglicht auch die Koordination unter den Institutionen, also den verschiedenen Vollzugseinrichtungen. Es geht auch um ein gemeinsames Vollzugs- und Fallverständnis im Einzelfall. Die Einführung des risikoorientierten Sanktionenvollzugs geht also auf eine lange Entwicklungs- und Erprobungsphase zurück, und er hat im Sanktionenvollzug zu einer klaren Sensibilisierung aller Akteure geführt. Das Risikobewusstsein und der Schutz der Öffentlichkeit vor gefährlichen Straftätern haben heute Vorrang vor den individuellen Interessen der betroffenen Straftäter. Das oberste Ziel dieses Programms ist demnach der Schutz der Öffentlichkeit vor neuen Straftaten durch Minimierung des Rückfallrisikos.

Es ist aus meiner Sicht an der Zeit, dass die Kantone sich dafür entscheiden, dieses erprobte System in allen drei Strafvollzugskonkordaten einzuführen und als verbindlich zu

erklären. Davon sind wir aber trotz der Empfehlungen der KKJPD, also der genannten Empfehlungen von 2014, ziemlich weit entfernt. Es gibt heute zu viele Fachkommissionen für die Beurteilung von gemeingefährlichen Straftätern, was eine einheitliche Behandlung dieser gefährlichen Täterkategorie behindert. Im Strafvollzugskonkordat der Ostschweiz sowie in jenem der Nordwest- und Innerschweiz gibt es je eine Fachkommission zur Überprüfung der Gemeingefährlichkeit von Straftätern. Im Konkordat der lateinischen Schweiz hingegen bestehen weiterhin sogenannte kantonale Kommissionen, so in den Kantonen Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf, Jura und Tessin. Es sind diese Kommissionen, die den zuständigen Entscheidbehörden Empfehlungen zur Vollzugsöffnung und zur Einschätzung der Gefährlichkeit der Straftäter abgeben. Wir haben also neun unterschiedlich zusammengesetzte Kommissionen, die verschiedene Sprachen sprechen; ich meine jetzt nicht Französisch oder Deutsch, sondern Sprachen, die auch von der Terminologie her unterschiedlich sind.

Nun noch zum Programm «Risikoorientierter Sanktionenvollzug» an sich: Die gute Nachricht ist, dass per 1. Januar 2018 alle Deutschschweizer Kantone den risikoorientierten Sanktionenvollzug eingeführt haben werden. Wie es aussieht – ich habe mich hier bei meinen Kollegen erkundigt –, werden ihn auch Jura, Neuenburg und Freiburg einführen; das Tessin ist auch interessiert und beabsichtigt, sich allenfalls einem Deutschschweizer Konkordat anzuschliessen. Hingegen sagt Waadt, sie hätten dort bereits ein vergleichbares System, und Genf und Wallis stellen sich dem Vernehmen nach dagegen. Die von der KKJPD angekündigte Harmonisierung greift also nur in den beiden Deutschschweizer Konkordaten. Und das ist angesichts der Rechtsgüter, die hier auf dem Spiel stehen, einfach nicht akzeptabel.

Ich weiss aus eigener Erfahrung, dass es passieren kann, dass ein Häftling, ein gemeingefährlicher Straftäter, der beispielsweise in der Justizvollzugsanstalt Thorberg sitzt, aus irgendwelchen Gründen – etwa weil er schon in verschiedenen Anstalten war, weil er nicht tragbar ist, weil er sich mit anderen Insassen nicht versteht – in eine andere Anstalt ausserhalb des Konkordats transferiert wird, beispielsweise in das Konkordat der lateinischen Schweiz. Dieser Häftling unterliegt dann zum Beispiel im Kanton Waadt dem risikoorientierten Sanktionenvollzug nicht mehr. Das ist die Realität! Vorhin haben wir über die Harmonisierung der Meldepflichten im Kinderschutz gesprochen. Hier verwehren wir uns der Harmonisierung bei der Behandlung von gemeingefährlichen Straftätern.

Ich hätte dafür noch Verständnis, wenn wir tatsächlich am Beginn eines Prozesses stünden. Wenn es nur um diese zwei Jahre ginge, hätte ich vielleicht etwas Geduld. Aber risikoorientierter Sanktionenvollzug wurde zu Beginn der 2000er Jahre eingeleitet, jetzt schreiben wir das Jahr 2016 – ich frage mich, worauf wir noch warten wollen. Aus meiner Sicht ist die Zeit nun reif, die Kantone auf eine Methode im Umgang mit gefährlichen Straftätern zu verpflichten. Der Bundesgesetzgeber verpflichtet in Artikel 372 Absatz 3 StGB die Kantone heute schon dazu, einen einheitlichen Vollzug der strafrechtlichen Sanktionen zu gewährleisten. Wir müssen einfach feststellen, dass diese Vorgabe in Bezug auf gemeingefährliche Täter nicht erfüllt ist. Ich muss Ihnen sagen: Ich habe auch als Föderalistin kein schlechtes Gewissen, hier einzugreifen. Der Strafvollzug ist ja nicht eine originäre kantonale Aufgabe. Es ist eine Vollzugsaufgabe, bei der die Kantone bei der Ausgestaltung einen gewissen Spielraum haben. Aber dieser Freiraum bei der Ausgestaltung sollte nicht zulasten der öffentlichen Sicherheit gehen. Auch wenn die einheitliche Anwendung einer Methode im Umgang mit gefährlichen Straftätern keine absolute Sicherheit bietet, dürfen wir trotzdem nicht darauf verzichten. Und wir dürfen aufgrund des aufgezeigten Stands der Umsetzung – der mangelhaften Umsetzung – nichts unversucht lassen, um hier die Sicherheit zu verbessern.

Die Motion fordert ja keine detaillierte Umsetzung, sondern sagt, dass unter Berücksichtigung der Konkordate ein einheitlicher Vollzug von Strafen von gefährlichen Tätern festzu-

legen sei. Dies könnte einfach bewerkstelligt werden, indem man über einen einzigen Artikel verlangt, dass die Kantone ein einheitliches System einführen und sich darauf verständigen. Ich bin wie Kollege Cramer überzeugt, dass wir nur über diesen Druck erreichen, dass alle drei Konkordate dieses risikoorientierte Strafvollzugssystem einführen. Ich danke Ihnen deshalb, wenn Sie dem Antrag der Minderheit zustimmen.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Es ist natürlich ein sehr wichtiges Thema, das wir jetzt diskutieren und das auch die Politik und die Öffentlichkeit immer wieder stark beschäftigt. Das zeigen auch die Beispiele, die Sie hier erwähnt haben. Ich denke – und ich teile hier auch die Meinung der Mehrheit und der Minderheit –, dass bei diesem Thema noch Fortschritte zu machen sind.

Die Motion der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates verlangt ja, dass der Bundesrat Kriterien und Mindeststandards für einen einheitlichen Strafvollzug bei gefährlichen Straftätern erlässt. Das heisst, damit wird der Bundesrat aufgefordert, regulierend in einen Bereich einzugreifen, der heute in der Kompetenz der Kantone liegt. Begründet wird diese Motion oder dieses Anliegen aus dem Nationalrat damit, dass im Bericht in Erfüllung des Postulates Amherd 11.4072 – das war ein Bericht zur Überprüfung des Straf- und Massnahmenvollzugs in der Schweiz – Lücken und Defizite im Strafvollzug festgestellt worden sind. Die sollen jetzt beseitigt werden.

Hier beginnt der Unterschied: Die Kommissionsmehrheit ist der Meinung, dass diese Defizite beseitigt und behoben werden sollen – aber durch die Kantone. Die Kommissionsminderheit sagt: Nein, jetzt muss der Bund eingreifen. Das ist der Unterschied.

Ich glaube, worin wir uns alle einig sind, ist die Erkenntnis, dass hier Handlungsbedarf besteht. Das wissen wir seit diesem Bericht in Erfüllung des Postulates Amherd, in dem eben Defizite im schweizerischen Justizvollzug festgestellt worden sind, vor allem wegen der unterschiedlichen Praktiken in den Kantonen und Konkordaten. Der Handlungsbedarf ist dringend, und es braucht jetzt Druck. Jetzt ist einfach die Frage, ob der Druck genügt, den man auf die Kantone ausübt, oder ob jetzt der Bund ein Stück weit das Heft selber in die Hand nehmen muss. Es ist ja immer spannend, wenn die Regierungsräte dann nach Bern kommen, wenn ich das so sagen darf – dann wechselt manchmal auch die Perspektive. Ich sage nicht, dass das negativ ist. Aber es ist natürlich so, dass die Kantone auch immer sehr auf dem Föderalismus beharren und sagen, das sei ihre Kompetenz und man solle sie machen lassen.

Der Bundesrat hat sich jetzt auf die Seite der Kommissionsmehrheit geschlagen bzw. beantragt Ihnen die Ablehnung der Motion. Er tut dies nicht, weil er der Meinung ist, dass nichts getan werden muss, oder weil er die Meinung vertritt, heute sei alles in Ordnung und bestens und es müsse nichts gemacht werden. Aber im Föderalismus haben wir halt manchmal die auch etwas unbefriedigende Situation, dass die Dinge etwas länger dauern, dass sie etwas komplizierter sind. Dann kommt natürlich die Tendenz auf, dass man sagt: Dann nehmen wir das Heft selber in die Hand und machen es auch gleich selber.

Die Motion verlangt ja nicht, dass der Bund jetzt die ganzen Massnahmen des Strafvollzugs selber in die Hand nimmt. Sie will, dass der Bund Kriterien und Standards festlegt. Da muss ich dann umgekehrt wieder fragen: Ist es dann wirklich so, dass am Schluss das Ganze auch tatsächlich besser funktioniert?

Sie haben es selber gesagt: Es ist letztlich eine Frage der Ressourcen, der Organisation. Entweder Sie wollen wirklich tief in die kantonale Kompetenz eingreifen, um sicherzustellen, dass sich alle Kantone an die Vorgaben halten. Oder Sie sagen: Wir machen mal Standards und Grundsatzregeln, dann kann jeder Kanton selber entscheiden, wie er sie umsetzt. Dann bleibt aber wahrscheinlich wieder ein Stück weit diese unbefriedigende Situation, dass es halt bei den Kantonen Unterschiede gibt. Ich kann Ihnen wirklich versichern,

dass bei den Kantonen die Botschaft angekommen ist. Die Situation heute ist unbefriedigend – das geht so nicht weiter. Deshalb – Frau Ständerätin Keller-Sutter hat es gesagt – hat die KKJPD an ihrer Herbstversammlung 2014 gesagt, was sie aufgleisen will. Ich möchte Ihnen dies hier kurz aufzeigen, um zu zeigen, was die Kantone tun bzw. was sie aufgegleist haben. Ich weiss, die Minderheit Ihrer Kommission ist der Meinung, das genüge nicht oder gehe nicht schnell genug, man müsse das Heft in die Hand nehmen und Druck auf die Kantone aufsetzen.

Was wurde bereits getan? Was ist in Umsetzung? Es wurde erwähnt: Die Vereinheitlichung des Risikomanagements bei gefährlichen Straftätern, das Konzept «Risikoorientierter Sanktionenvollzug», wurde von allen Deutschschweizer Kantonen bzw. ihren Konkordaten beschlossen; teilweise ist es bereits umgesetzt, teilweise wird es per 1. Januar 2018 in Umsetzung sein. Es stimmt, dass in der Westschweiz einzelne Kantone diesen risikoorientierten Sanktionenvollzug übernehmen wollen, andere aber nicht. Sie können nun sagen, wir müssten diese einfach zwingen, den risikoorientierten Sanktionenvollzug zu übernehmen. Diese Frage müssen Sie nun entscheiden. Eine andere Massnahme, die die Kantone im Auftrag der KKJPD ergriffen haben: Es soll ein schweizerisches Kompetenzzentrum für den Justizvollzug aufgebaut werden. Dieses Zentrum soll seinen Betrieb voraussichtlich Mitte 2018 aufnehmen und sich für die Koordination und Harmonisierung im schweizerischen Justizvollzug einsetzen. Nun können Sie wiederum sagen, das gehe zu lange und sei zu wenig konkret. Aber Sie sehen, die Kantone haben hier doch auch gehandelt. Und schliesslich will das Kompetenzzentrum eine nationale Plattform für die Dokumentation von Prognoseinstrumenten zur Erkennung von Straftätern mit erhöhtem Risiko anbieten; es sollen auch Empfehlungen, Standards und Richtlinien zuhanden der Vollzugsbehörden aller Kantone erlassen werden.

Es ist jetzt wirklich Ihre Einschätzung: Genügt Ihnen das? Sind Sie der Meinung, dass die Kantone realisiert haben, dass es Handlungsbedarf gibt und etwas gemacht werden muss, und zwar so schnell wie möglich? Im Föderalismus geht es immer ein bisschen langsamer. Aber man kann sagen, dass es dafür auch umgesetzt und angewendet wird; das ist ja der grosse Vorteil des Föderalismus.

Oder sind Sie wie die Kommissionsminderheit der Meinung, dass Ihnen alles zu lange dauert, es immer noch zu wenig einheitlich ist und Sie den Bund verpflichten wollen, gewisse Standards und Kriterien zuhanden aller Kantone festzulegen? Diese Frage stellt sich jetzt.

Der Bundesrat stellt sich auf die Seite des Föderalismus. Er hat Vertrauen in die Kantone. Aber er ist auch froh, vielleicht gerade aufgrund dieser Debatte, wenn die Kantone sehen, dass jemand mit dem Harmonisierungszettel wedelt. Wenn das nicht wirklich vorwärtsgeht, dann, denke ich, haben Sie vielleicht eines Tages schon Grund, hier einen Schritt weiterzugehen. Im Moment sind wir der Meinung, dass die Botschaft bei den Kantonen angekommen ist.

Deshalb beantragen wir Ihnen mit der Kommissionsmehrheit, diese Motion abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Motion ... 28 Stimmen

Dagegen ... 14 Stimmen

(0 Enthaltungen)

16.3395

Motion Müller Philipp. Höhere Kostenbeteiligung des Bundes im Asylbereich

Motion Müller Philipp. Augmenter la participation de la Confédération aux coûts du domaine de l'asile

Ständerat/Conseil des Etats 29.09.16

Le président (Comte Raphaël, président): Le Conseil fédéral propose le rejet de la motion.

Müller Philipp (RL, AG): Die Motion, um die es hier geht, liegt Ihnen vor, meine Begründung und die Stellungnahme des Bundesrates ebenfalls. Trotzdem erlaube ich mir, einige zusätzliche Bemerkungen zum ganzen Thema zu machen.

Man könnte es provokativ so formulieren: Die jüngste Asylpolitik der Schweiz ist teuer und ineffizient, und die Integrationsleistung in diesem Bereich ist schlicht und einfach eine Katastrophe. Die Integration gelingt nicht. Wie komme ich zu diesem doch pointierten und vielleicht auch provokativen Urteil? Wenn Sie die Statistiken anschauen, sehen Sie, dass bei Personen mit einer Aufenthaltsdauer zwischen vier und fünf Jahren, die als Flüchtlinge anerkannt worden sind, die Erwerbsquote gerade einmal 28,4 Prozent beträgt. Diese Zahl ist sehr aktuell, sie stammt von Ende August 2016. Nur 28,4 Prozent! Das heisst, die Personen, die den restlichen Prozentsatz ausmachen – das wären dann etwa drei Viertel aller anerkannten Flüchtlinge –, fallen nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz immer noch der Sozialhilfe zur Last. Bezahlen müssen es, das steht im Ausländer- und im Asylgesetz, zuerst der Bund – bei anerkannten Flüchtlingen während der ersten fünf Jahre, bei vorläufig Aufgenommenen während der ersten sieben Jahre – und dann die Kantone und die Gemeinden.

Bei den vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen ist die volle Sozialhilfe geschuldet, in der gleichen Höhe wie bei anerkannten Flüchtlingen. Bei letzteren ist es völlig klar und unbestritten. Aber gemäss Artikel 23 der Flüchtlingskonvention ist auch bei der vorläufigen Aufnahme die volle Sozialhilfe geschuldet. Das heisst, die Kantone und die Gemeinden werden früher oder später ganz erheblich zur Kasse gebeten. Es ist der Bund, der die Bewilligung zur vorläufigen Aufnahme erteilt; die Kantone haben nichts dazu zu sagen, die Gemeinden schon gar nicht; das ist grundsätzlich auch richtig. Bei den anerkannten Flüchtlingen haben wir das gleiche System: Es ist der Bund, der darüber befindet, ob Menschen aus dem Asylbereich als Flüchtlinge anerkannt werden oder nicht. Die Weichen dafür, ob während dieser langen Zeit Sozialhilfe bezahlt werden muss oder nicht, stellen das Staatssekretariat für Migration, das Departement, die Vollzugsbehörden hier in Bern.

Man könnte nun sagen: Man kann das eben vermeiden. Wir wissen, dass bei der vorläufigen Aufnahme, wie ich erwähnt habe, die volle Sozialhilfe zu bezahlen ist. Man kann das vermeiden, indem man vermehrt den Status S gemäss Artikel 4 des Asylgesetzes anwendet. Das wäre eine Möglichkeit. Dann bekommen all die Leute, die hierherkommen und ein Asylgesuch stellen, all das, was sie für sich reklamieren, nämlich Schutz, Nahrung, Medikamente, Kleider, ein Dach über dem Kopf und was es zum Leben in der Schweiz alles braucht. Aber sie bekommen kein Bargeld, keine Sozialhilfe. Das ist ein Unterschied. Das heisst, die Behörden hätten sehr wohl die Möglichkeit, die Kosten herunterzufahren.

Was heisst das nun für die Kosten im Bereich Migration? Wir haben diese Woche über das Stabilisierungsprogramm diskutiert und zum Teil um ein paar Hunderttausend Franken gefeilscht. Das ist so weit in Ordnung, ich habe damit keine