

leistungen im Bereich des Föderalismus sicherzustellen – so die Motion. Sie haben es von Ihrer Kommissionssprecherin und Ihrem Kommissionssprecher gehört: Der Ständerat hat die Motion angenommen; die zuständige nationalrätliche Kommission beantragt Ihnen mit 17 zu 6 Stimmen, diese abzulehnen, und hat mit 13 zu 10 Stimmen eine Kommissionsmotion beschlossen.

In seiner Stellungnahme vom Mai des letzten Jahres hat der Bundesrat beantragt, die Motion abzulehnen, da er eine Zusage des Bundes, das Institut im Sinne der Motion mit einer Grundfinanzierung zu unterstützen, als verfrüht erachtete. Er wollte in dieser Hinsicht auch nicht einseitig handeln, sondern zunächst das Gespräch mit den Kantonen aufnehmen und die Möglichkeiten eingehender prüfen.

Anfang des letzten Jahres haben sich mit den gleichen Anliegen einer finanziellen Unterstützung durch den Bund auch das Institut für Föderalismus und die Kantone über die CH-Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit direkt an das Bundesamt für Justiz gewandt. Dabei konnte in Erfahrung gebracht werden, dass der finanzielle Grundbedarf des Instituts 200 000 Schweizerfranken jährlich beträgt. Die Kantone wünschen demnach, dass sich der Bund zusammen mit ihnen zu je 100 000 Schweizerfranken am finanziellen Grundbedarf des Instituts beteiligt.

Der Bundesrat hat am Föderalistischen Dialog vom 9. November 2018 die Gelegenheit wahrgenommen, mit den entsprechenden Partnern das Gespräch zu führen. Er hat dabei darauf hingewiesen, dass er zunächst abwarten möchte, bis das Bundesamt für Justiz eine Prüfung der Möglichkeiten und Voraussetzungen für eine finanzielle Unterstützung des Instituts abgeschlossen hat.

Wenn man am Institut für Föderalismus eine Grundfinanzierung, eine Grundbeteiligung des Bundes wünscht, dann muss sich das auf eine gesetzliche Grundlage abstützen können. Geprüft wurde demnach namentlich die Rechtsgrundlage für Beiträge des Bundes in den Bereichen der Forschungs- und Hochschulförderung sowie auch in den Bereichen der Friedensförderung und der Entwicklungszusammenarbeit. Die Abklärungen und Konsultationen mit den zuständigen Stellen des EDA und des WBF haben ergeben, dass das Institut für Föderalismus die Beitragsvoraussetzungen nicht erfüllt. Was die Forschungs- und Hochschulförderung betrifft, ist dabei insbesondere ausschlaggebend, dass die Universität Freiburg, wo das Institut für Föderalismus angesiedelt ist, selber bereits Beiträge des Bundes erhält. Es besteht also somit keine gesetzliche Grundlage, auf die sich der Bund für die erwartete jährliche Beteiligung am Grundbeitrag stützen könnte.

Wenn Sie also Ihrer Kommission und auch dem Bundesrat nicht folgen sollten und die Motion annehmen würden, müsste eine neue gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Der Bundesrat erachtet es, obwohl er die Dienstleistungen des Instituts für Föderalismus sehr schätzt, als unverhältnismässig, wenn eine Rechtsgrundlage einzig für eine finanzielle Unterstützung für dieses Institut zu schaffen wäre. Dabei sollte auch berücksichtigt werden, dass es sich beim erwarteten Betrag um eine relativ bescheidene Beteiligung handeln würde. Diese Ansicht teilt im Übrigen auch das Institut selber, wie es dem Bundesamt für Justiz in einem Schreiben mitgeteilt hat.

Weil sich eine Beteiligung des Bundes an der Grundfinanzierung des Instituts für Föderalismus auf keine gesetzliche Grundlage stützen kann und es angesichts der bescheidenen Höhe des Betrags von 100 000 Franken unverhältnismässig wäre, dafür eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, möchte ich Sie bitten, Ihrer Kommission zu folgen und die vorliegende Motion abzulehnen. Der Bundesrat wird bis zur Sommersession Stellung nehmen zur Motion, die von Ihrer Kommission eingereicht wurde.

**La presidente** (Carobbio Guscetti Marina, presidente): La commissione propone di respingere la mozione. Anche il Consiglio federale propone di respingerla.

*Abgelehnt – Rejeté*

18.3408

## **Motion Müller Philipp. Konsequenter Vollzug von Landesverweisungen**

### **Motion Müller Philipp. Exécution systématique des expulsions pénales**

Ständerat/Conseil des Etats 19.09.18

Nationalrat/Conseil national 04.03.19

#### *Antrag der Mehrheit*

Annahme der Motion

#### *Antrag der Minderheit*

(Barrile, Glättli, Marti Samira, Masshardt, Moser, Piller Carrard, Wermuth)

Ablehnung der Motion

#### *Proposition de la majorité*

Adopter la motion

#### *Proposition de la minorité*

(Barrile, Glättli, Marti Samira, Masshardt, Moser, Piller Carrard, Wermuth)

Rejeter la motion

**Brand** Heinz (V, GR), für die Kommission: Wir haben es vorliegend mit einer Motion zu tun, welche einen konsequenten Vollzug der Landesverweisungen anstrebt. Sie will mit anderen Worten eine Revision des Strafgesetzbuches oder der Strafprozessordnung. Dem Motionär geht es darum, eine konsequente Durchsetzung der Landesverweisung – so, wie sie eben mit der Ausschaffungs-Initiative angestrebt worden ist – zu realisieren. Oder anders ausgedrückt: Es soll kein Verzicht auf das Aussprechen der Landesverweisung aus Opportunitätsgründen stattfinden bzw. möglich sein. Die Härtefallklausel soll nach Auffassung des Motionärs sehr restriktiv ausgelegt werden. Insbesondere soll nach Auffassung des Motionärs nicht aus Opportunitätsgründen auf das Strafbefehlsverfahren ausgewichen werden, weil im Strafbefehlsverfahren die Landesverweisung nicht ausgesprochen werden kann.

Der Ständerat hat die Motion angenommen. Der Bundesrat beantragt Ihnen, die Motion anzunehmen; ebenso beantragt Ihnen die vorberatende Staatspolitische Kommission des Nationalrates mit 17 zu 7 Stimmen die Annahme der Motion.

Bei der Umsetzung dieser Motion gibt es indessen noch gewisse praktische Schwierigkeiten bzw. Anfangsprobleme. Bekanntermassen ist das neue Recht zur Umsetzung der Ausschaffungs-Initiative am 1. Oktober 2016 in Kraft getreten. Das neue Recht beschlägt mithin nur Sachverhalte bzw. Delikte, welche nach dem 1. Oktober 2016 begangen worden sind. Aufgrund dieser zeitlichen Koinzidenz können Sie schliessen, dass bis heute noch kaum Straftatbestände vorliegen, welche aufgrund des neuen Rechts rechtskräftig beurteilt wurden oder beurteilt werden können. Es mag durchaus einzelne Fälle geben, aber aufgrund der Summe der Fälle lässt sich zumindest zum heutigen Zeitpunkt kein stringentes Urteil über die Anwendbarkeit der neuen Bestimmungen fällen.

Trotzdem: Auch wenn bis heute noch kaum Verurteilungen vorliegen, hat die Kommission entschieden, diese Motion gutzuheissen, und zwar, weil sie mit ihrem Entscheid zum Ausdruck bringen will, dass ihr die konsequente Durchsetzung des neuen Rechts ebenfalls ein grosses Anliegen ist. Die Kommission hat in ihren Beratungen auch klar festgehalten, dass sie einen Verzicht auf die Aussprechung der Landesverweisung alleine aus Opportunitätsgründen, weil es verfahren

rensmässig einfacher wäre, nicht hinnehmen will bzw. nicht zu akzeptieren bereit ist.

Die Kommission will ihren Entscheid auch als ausdrückliches Signal an die Verwaltung verstanden wissen, und zwar zum einen an die Statistikverantwortlichen: Die Kommission ist der Auffassung, dass die statistischen Grundlagen verbessert werden müssen, damit sich die Anwendbarkeit bzw. die Anwendung des neuen Rechts besser beurteilen lässt. Zum andern ist dieser Entscheid auch als Signal an die Konferenz der Staatsanwälte zu verstehen, welche damit erkennen soll, dass die Kommission eine möglichst konsequente Umsetzung des neuen Rechts anstrebt. Insbesondere – und ich wiederhole mich hier nochmals – soll nicht auf die Landesverweisung verzichtet werden, nur weil das Strafverfahren eine einfachere, eine schnellere Beurteilung der Sachverhalte zulässt, dieses aber die Aussprechung der Landesverweisung nicht ermöglicht.

Ich möchte Ihnen deshalb im Namen der Kommission beantragen, der Motion Müller Philipp zuzustimmen.

**Pantani** Roberta (V, TI), per la commissione: La Commissione delle istituzioni politiche ha trattato quest'oggetto nella sua seduta del 21 febbraio e ha accolto la mozione con 17 voti contro 7.

La mozione presentata dal consigliere agli Stati Philipp Müller e accolta all'unanimità in Consiglio degli Stati il 19 settembre 2018 chiede al Consiglio federale di adeguare le disposizioni sull'espulsione giudiziaria eliminando gli attuali incentivi ad applicare la clausola dei casi di rigore per motivi di economia procedurale e a rinunciare quindi all'espulsione.

Il 1 ottobre 2016 sono entrate in vigore le nuove disposizioni sull'espulsione dei criminali stranieri, votate dal popolo svizzero nel 2010. Da questa data determinati reati elencati nel catalogo implicano un'espulsione giudiziaria obbligatoria da cui si può derogare soltanto in via eccezionale, applicando la cosiddetta clausola dei casi di rigore. L'espulsione giudiziaria dev'essere disposta dal giudice penale. La procedura del decreto di accusa è esclusa. Tuttavia nella prassi, la procedura del decreto di accusa è utilizzata quando si intende applicare la clausola dei casi di rigore per un reato contemplato dal catalogo e quindi rinunciare all'espulsione. Così facendo, si rischia di indebolire l'intenzione e la volontà del legislatore che permette la rinuncia all'espulsione soltanto – lo sottolineo – in casi eccezionali e non per meri pretesti di economia procedurale.

L'autore della mozione chiede che una possibile soluzione potrebbe ad esempio prevedere che i titolari di un permesso di soggiorno accusati di un reato contemplato dal catalogo debbano essere sempre giudicati da un giudice penale, a prescindere dal fatto che venga pronunciato l'espulsione giudiziaria o sia applicata la clausola dei casi di rigore. Invece nel caso di persone senza permesso di soggiorno, si potrebbe permettere di pronunciare l'espulsione anche nel quadro della procedura del decreto di accusa.

L'ufficio federale di statistica ha pubblicato il 4 giugno dell'anno scorso le prime cifre sulla nuova espulsione giudiziaria di stranieri che hanno commesso reati. La statistica si fonda su sentenze passate in giudicato nel 2017 e iscritte nel casellario giudiziale, ma che riguardano per lo più reati giudicati secondo il vecchio diritto.

Prima che le nuove disposizioni sull'espulsione giudiziaria obbligatoria avranno un impatto sul numero di sentenze, si dovrà aspettare verosimilmente ancora qualche anno. La consigliera federale Simonetta Sommaruga, responsabile fino alla fine del 2018 del Dipartimento federale di giustizia e polizia, durante il dibattito in Consiglio degli Stati ha detto:

"Man kann versuchen, mit solchen Fragen Politik zu machen, aber ich glaube, es ist unsere Verantwortung, auch der Bevölkerung, die ja abgestimmt hat, die vielleicht bestimmte Vorstellungen hat, einfach transparent zu sagen: Die neue Regelung für Ausschaffungen gilt erst für Fälle, die nach dem Oktober 2016 geschehen sind; dann werden sie aufgrund der neuen Gesetzgebung beurteilt, und das braucht seine Zeit.

Es war sicher schwierig, diese Zahlen jetzt schon in diesem Sommer zu kommunizieren. Aber ich glaube, mit dieser Motion können wir ein bisschen Ordnung schaffen, ein bisschen

Ordnung in den Prozess hineinbringen. In diesem Sinne ist der Bundesrat bereit, die Motion umzusetzen." (AB 2018 S 703)

Si tratta quindi proprio di ordine e di responsabilità nei confronti del popolo svizzero, del legislatore, che ha deciso che gli autori di reati cittadini stranieri vadano espulsi dal nostro Paese.

Per questo motivo vi invito a seguire la decisione della Commissione delle istituzioni politiche la quale con 17 voti contro 7 propone di accogliere la mozione.

**Barrile** Angelo (S, ZH): Im Namen der Kommissionsminderheit bitte ich Sie um Ablehnung dieser Motion. Sie verlangt, wie wir gehört haben, die Bestimmungen über die strafrechtliche Landesverweisung anzupassen. Sie haben wie ich die Stellungnahme des Bundesrates gelesen. Wir haben auch die Argumente der Kommissionssprecher gehört. Ich war überrascht, denn die Argumente der Landesregierung selber sprechen für eine Ablehnung der Motion. Am Schluss steht aber: "Der Bundesrat beantragt die Annahme der Motion." Da habe ich mich automatisch gefragt: Nimmt der Bundesrat die eigenen Argumente nicht ernst? Oder scheut er die Diskussion und macht es sich bequem, indem er eine Motion zur Annahme empfiehlt, obwohl er dagegen ist?

Es geht ja um die Umsetzung der Ausschaffungs-Initiative. Wie wir gehört haben, ist sie erst seit Oktober 2016 in Kraft. Die aktuell vorhandenen Zahlen des letzten Sommers sind noch nicht verlässlich. Sie beziehen sich auf Straftaten, die früher begangen wurden, also vor dem Inkrafttreten. Wir befinden uns, wie es auch der Bundesrat sagt, in einer Übergangs- und Aufbauphase. Erst die Statistik im Jahr 2020 wird zuverlässige Zahlen liefern. Diejenigen, die wir letztes Jahr bekommen haben, sind, wie ich gesagt habe, noch nicht zuverlässig und beziehen sich auf Straftaten vor der Inkraftsetzung der aktuellen Bestimmungen. So können wir eigentlich noch nicht sagen, ob die Ausschaffungs-Initiative auch so umgesetzt wird wie gedacht.

Der Motionär geht davon aus und behauptet auch, es sei so, dass die Umsetzung nicht dem Willen des Gesetzgebers entspreche. Das wissen wir gar nicht. Es geht, wie wir von Kommissionssprecher Brand gehört haben, nicht darum, ein Zeichen zu setzen. Die Motion sieht Handlungsbedarf, sie verlangt vom Bundesrat, dass die Umsetzung angepasst wird. Aber wir hören, es sei zu früh, die Zahlen seien noch nicht zuverlässig, also wäre das eine Gesetzgebung auf Vorrat. Das passt hier nicht hin. Wir müssen konsequenterweise feststellen: Die Motion kommt zu früh. Sie basiert auf falschen und nicht zuverlässigen Zahlen und verlangt Handeln, wo kein Handlungsbedarf besteht.

Deshalb: Seien Sie konsequent, folgen Sie der Argumentation des Bundesrates, nicht aber seiner Empfehlung, und lehnen Sie mit mir diese Motion ab.

**Keller-Sutter** Karin, Bundesrätin: Wir sprechen über die strafrechtliche Landesverweisung. Das Parlament hat ja die Ausschaffungs-Initiative umgesetzt; die neuen Gesetzesbestimmungen sind, wie es in der Berichterstattung erwähnt wurde, seit dem 1. Oktober 2016 in Kraft. Seither wendet die Justiz diese Bestimmungen an.

Um zu beurteilen, ob die neuen Bestimmungen nach so kurzer Zeit schon geändert werden müssen, ist es unerlässlich zu wissen, wie sich die Justizpraxis entwickelt. Dazu können wir auf Statistiken und auf die publizierte Rechtsprechung zurückgreifen. Zurzeit haben wir allerdings noch wenig verlässliche Informationen dazu oder, wie es Nationalrat Brand gesagt hat, noch Anfangsprobleme.

Das BFS hat zwar im Sommer 2018 im Rahmen der Strafurteilsstatistik erste Zahlen zur Landesverweisung publiziert, die Statistik stützt sich aber auf Urteile, die im Jahre 2017 rechtskräftig geworden und im Strafregister eingetragen worden sind. Das ist ein relativ kleines Zeitfenster. Die Urteile, die 2017 rechtskräftig wurden, betreffen nämlich zu einem grossen Teil Straftaten, die noch vor dem Inkrafttreten der neuen Bestimmungen über die Landesverweisung begangen worden sind, sodass die Gerichte in diesen Fällen keine Landesverweisung anordnen durften. Ferner ist zu berücksichtigen,

dass im Jahre 2017 begangene Straftaten zu einem grossen Teil nicht im selben Jahr rechtskräftig beurteilt werden konnten, sondern erst 2018 oder bei schweren Fällen noch später. Das heisst also, dass wir in einer Übergangs- und Aufbau-phase sind. Es wird sicherlich – da hat Herr Barrile als Sprecher der Minderheit Recht – noch zwei oder drei Jahre dauern, bis verlässliche Zahlen über die Landesverweisungen vorliegen. Auch die ersten Entscheide des Bundesgerichtes lassen noch keine definitiven Schlüsse zu.

Immerhin kann man schon jetzt die Befürchtung entkräften, dass das Freizügigkeitsabkommen die Landesverweisung gegenüber EU-Bürgern verunmöglichen würde. Es ist erwähnenswert, dass im Jahre 2017 trotz Freizügigkeitsabkommen gegen 288 EU-Bürger eine obligatorische Landesverweisung angeordnet wurde. Dies entspricht rund einem Drittel aller obligatorischen Landesverweisungen, die im Jahre 2017 rechtskräftig ausgesprochen wurden. Auch zur Anwendung der Härtefallklausel kann man aus der Rechtsprechung noch keine definitiven Schlüsse ziehen; das Bundesgericht ist bislang erst in einem Fall zum Schluss gekommen, die Voraussetzungen zur Anwendung der Härtefallklausel seien erfüllt. Im betreffenden Fall handelt es sich allerdings um eine Person, die in der Schweiz geboren wurde und immer hier gelebt hat. Diesem Umstand ist gemäss Gesetz ja speziell Rechnung zu tragen.

Es sollen also nicht vorschnell Anpassungen vorgenommen werden. Der Bundesrat ist aber trotzdem der Meinung, dass die Motion angenommen werden kann. Sollte sich nämlich abzeichnen, dass der Wille des Gesetzgebers nicht umgesetzt wird, ist der Bundesrat bereit, geeignete Massnahmen vorzuschlagen. Der Wortlaut der Motion lässt aus Sicht des Bundesrates genügend Raum, um auch strafprozessuale oder materiell-rechtliche Änderungen vorzunehmen. Ich möchte Sie deshalb bitten, die Motion anzunehmen.

**La presidente** (Carobbio Guscetti Marina, presidente): La maggioranza della commissione propone di accogliere la mozione. La minoranza Barrile propone di respingerla.

#### Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 18.3408/18167)

Für Annahme der Motion ... 126 Stimmen

Dagegen ... 54 Stimmen

(4 Enthaltungen)

18.3409

### Motion Müller Damian.

#### Umsetzung einer fairen Asylpolitik in Bezug auf Eritrea

### Motion Müller Damian.

#### Mener une politique équitable envers les demandeurs d'asile érythréens

Ständerat/Conseil des Etats 19.09.18

Nationalrat/Conseil national 04.03.19

#### Antrag der Mehrheit

Annahme der Motion

#### Antrag der Minderheit

(Piller Carrard, Barrile, Flach, Glättli, Marti Samira, Masshardt, Wermuth)

Ablehnung der Motion

#### Proposition de la majorité

Adopter la motion

#### Proposition de la minorité

(Piller Carrard, Barrile, Flach, Glättli, Marti Samira, Masshardt, Wermuth)

Rejeter la motion

**La presidente** (Carobbio Guscetti Marina, presidente): Avete ricevuto un rapporto scritto della commissione.

**Brunner** Hansjörg (RL, TG), für die Kommission: Die Staatspolitische Kommission hat am 1. Februar 2019 die von Ständerat Damian Müller am 29. Mai 2018 eingereichte Motion vorberaten. Die Motion verlangt vom Bundesrat die Umsetzung einer fairen Asylpolitik in Bezug auf Eritrea. Konkret soll er den juristischen Handlungsspielraum konsequent nutzen, um den Aufenthaltsstatus der vorläufig aufgenommenen Eritreerinnen und Eritreer zu überprüfen. Zudem fordert die Motion die Erarbeitung eines Berichtes zur Asylpraxis gegenüber eritreischen Staatsangehörigen sowie die Verstärkung der diplomatischen Präsenz in Eritrea.

Im August 2017 kam das Bundesverwaltungsgericht in einem Urteil zum Schluss, dass eine Rückkehr nach Eritrea nicht generell unzumutbar sei. Insbesondere sei eine Rückkehr von Eritreern, die ihren Nationaldienst bereits geleistet hätten, generell zumutbar. In der Folge hat das Staatssekretariat für Migration (SEM) die Überprüfung der wegen Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs angeordneten vorläufigen Aufnahmen eingeleitet.

Die Kommission hat zur Kenntnis genommen, dass das SEM zuerst im Rahmen eines Pilotprojektes die vorläufige Aufnahme von etwa 250 Personen überprüfte. Insgesamt sprechen wir ja von rund 3400 vorläufig Aufgenommenen. Die Mehrheit der Kommission unterstützt das Anliegen, den neuen juristischen Spielraum nach dem Bundesverwaltungsgerichtsentcheid konsequent zu nutzen. Gemäss Informationen in der Kommission soll die Überprüfung der rund 3400 Dossiers Mitte dieses Jahres abgeschlossen sein.

Die Kommission begrüsst die vom Bundesrat bereits in die Wege geleitete Überprüfung der Dossiers der vorläufig Aufgenommenen. Für die Mehrheit der Kommission ist es wichtig, mit der Motion den Druck auf die zuständigen Stellen hoch zu halten. Grundsätzlich zu diskutieren gab in der Kommission auch der Status "vorläufig aufgenommen". Man hat zur Kenntnis genommen, dass diese erkannte Problematik mit der neuen Vorsteherin des Departementes angegangen werden soll.

Mit dem in der Motion geforderten Bericht kann aufgezeigt werden, aus welchen Gründen die Bewilligungen für vorläufig Aufgenommene nicht aufgehoben wurden beziehungsweise ob die betroffenen Personen schon ausgereist sind oder sich noch in der Schweiz befinden.

Auch wenn die Zahl der Asylgesuche aus Eritrea rückläufig ist, bleibt nach Auffassung der Kommissionsmehrheit die spezifische Problematik mit dem Herkunftsland Eritrea bestehen. Die Mehrheit der Kommission unterstützt deshalb auch das Anliegen, wonach die diplomatische Präsenz in Eritrea so zu verstärken ist, dass beschlossene Rückführungen auch vollzogen werden können. Die Bemühungen des Bundesrates sind in dieser Sache aufrechtzuerhalten.

Die Kommission hat zur Kenntnis genommen, dass die Eröffnung einer Botschaft als nicht zweckmässig beurteilt wird, da keine substanziellen wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und Eritrea bestehen und einzig die Migrationsfrage Thema der Beziehung zwischen den beiden Staaten ist. Stattdessen hat man in der Hauptstadt von Eritrea ein Büro bei der deutschen Botschaft gemietet. Mit der Annahme der Motion kann aufgezeigt werden, wie eine weitere Verstärkung der diplomatischen Aktivitäten aussehen könnte, damit die Rückführungsquote verbessert werden kann.

Die Kommissionsmehrheit ist überzeugt, dass seitens der Schweiz alles unternommen werden muss, um die Rückkehrquote zu erhöhen. Der Bundesrat anerkennt bezeichnenderweise die Problematik in dieser Frage und hat die Annahme der Motion beantragt.

Für eine Minderheit der Kommission ist die Motion nicht nötig, weil die geforderten Massnahmen vom Bundesrat bereits