

der Vertrauensverlust in den Service public wird uns noch lange zu schaffen machen.

Die Post ist nicht das einzige bundesnahe Unternehmen, das in den letzten Jahren für Schlagzeilen gesorgt hat. Der Bundesrat hat den Handlungsbedarf erkannt und eine externe Überprüfung der Grundsätze und Leitlinien für die Steuerung der bundesnahen Unternehmungen in Auftrag gegeben. Diese soll im zweiten Quartal 2019 vorliegen, also bald. Wir sind gespannt.

Aus meiner Sicht ist es aber wichtig, parallel dazu auch bei der Oberaufsicht anzusetzen. Warum? Die Oberaufsicht über die bundesnahen Betriebe ist eine äusserst komplexe Sache und auf die verschiedensten Gremien verteilt. Da sind einmal die Sachbereichskommissionen, die für den Rechtsrahmen und die Diskussion der strategischen Ziele zuständig sind – und die waren im Bereich von Postauto ganz offensichtlich sehr widersprüchlich. Als langjähriges früheres Mitglied der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen weiss ich, dass das Parlament wenig Einflussmöglichkeiten auf die strategischen Ziele hat. Man hört uns zwar nett zu, aber dann machen Bundesrat und Verwaltung, was sie wollen.

Mehr Möglichkeiten und Einsichtsrechte haben die Aufsichtskommissionen. Sie sind allerdings nicht für die strategischen Ziele zuständig, sondern im Nachgang für die Kontrolle der Kontrolltätigkeit des Bundesrates. Es ist also eine indirekte Oberaufsicht, wie Sie im Bericht der Finanzverwaltung zur Corporate Governance des Bundesrates sehen können. Diese indirekte Oberaufsicht ist dann auch noch auf zwei Kommissionen aufgeteilt. Die Geschäftsprüfungskommission ist für die Oberaufsicht über die Geschäftsführung gemäss den Kriterien Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit zuständig, die Finanzkommission für die Oberaufsicht im Bereich Finanzen gemäss den Kriterien Ordnungsmässigkeit und Wirtschaftlichkeit.

Als ob das nicht schon kompliziert genug wäre, sind auch in der Verwaltung selber sehr viele Stellen an der Aufsicht beteiligt: das federführende Departement als Eigentümervertreterin, die zuständigen Bundesämter und Kommissionen als Regulatoren und Aufsichtsgremien oder als Leistungsbesteller, zum Beispiel beim BAV, und dann die Eidgenössische Finanzkontrolle als Finanzaufsicht und Beratungsorgan von Bundesrat und Bundesversammlung. Es wird einem ganz schwindlig, wenn man das alles hört. Es ist eine hochkomplexe, arbeitsteilige Organisation, und man fragt sich, wer in diesem ganzen Bereich überhaupt noch die Übersicht bewahrt, bei der Aufsicht, bei der Kontrolle und bei der Oberaufsicht. Man kann auch sagen: Teile und herrsche. Aber nein, wir wollen es ja besser machen.

Man war sich bei der Auslagerung dieser bundesnahen Betriebe bewusst, dass es hier zu Problemen kommen könnte. Zum Beispiel hat die Eidgenössische Finanzverwaltung im Jahr 2006 einen Bericht gemacht und dort gesagt, dass man auffällige Aufsichtsdefizite, zum Beispiel im Bereich der transparenten Rechnungslegungssysteme, auffangen oder ein institutionalisiertes Controlling und Reporting der Unternehmungen verlangen könnte. Leider wurde das nicht gemacht. Die Rechnungslegungssysteme dieser Unternehmen sind völlig unterschiedlich. Zum Beispiel verwendet der Postkonzern ein System, das börsenkotierte Unternehmungen wie die Swisscom haben; die SBB gehen nach Swiss GAAP FER vor. Das wird also überall unterschiedlich gemacht.

Es muss deshalb etwas passieren. Ich habe das Gefühl, dass man diese zersplitterte Verantwortung verbessern kann, indem man eine ständige parlamentarische Aufsichtsdelegation zur Steuerung der bundesnahen Betriebe einsetzt. Wir kennen ein solches Modell, nämlich die Neat-Aufsichtsdelegation, die sich aus meiner Sicht auch für die Steuerung und die Oberaufsicht über die bundesnahen Betriebe eignen würde. Ich habe versucht, der GPK dieses Modell schmackhaft zu machen, und bin leider nicht auf eine Mehrheit gestossen. Unterdessen weiss ich, dass auch im Ständerat über solche Modelle diskutiert wird und überparteiliche Vorschläge schon vorliegen.

Deshalb möchte ich im Sinne der Sache heute meine parlamentarische Initiative zurückziehen, damit im Ständerat ohne Belastung durch die Diskussionen und Entscheidungen hier

eine gute Lösung gefunden werden kann. Ich habe die beiden "rapporteurs" über meinen Plan informiert. Sie sind also nicht enttäuscht, wenn sie sich jetzt nicht mehr dazu äussern können. Aber ich hoffe, der Ständerat wird eine gute Lösung finden.

**Giezendanner** Ulrich (V, AG): Geschätzte Kollegin Rytz, ich bin etwas enttäuscht, dass Sie Ihre Initiative zurückziehen. Wir haben das ja abgesprochen, und mit den Ständeräten sind wir auch im Gespräch. Wäre es nicht besser, sie jetzt aufrechtzuerhalten, um Druck zu erzeugen?

**Rytz** Regula (G, BE): Ja, wir haben das mit den Ständeräten besprochen. Sie gehen davon aus, und das ist jetzt ein bisschen Parlamentstaktik, dass es besser ist, wenn sie noch mal auf der grünen Wiese anfangen können. Sie sind sich bewusst, dass wir etwas tun müssen. Ich habe Vertrauen in den Ständerat, dass er das schafft.

*Zurückgezogen – Retiré*

18.425

## Parlamentarische Initiative

### Rutz Gregor.

#### Für eine konsequente Durchsetzung des Strafrechts.

#### Streichung der Täterschutzklausel bei Landesverweisungen

### Initiative parlementaire

#### Rutz Gregor.

#### Pour une application rigoureuse du droit pénal. Suppression de la clause qui protège les auteurs d'une infraction possible de l'expulsion

*Vorprüfung – Examen préalable*

Nationalrat/Conseil national 13.06.19 (Vorprüfung – Examen préalable)

#### Antrag der Mehrheit

Der Initiative keine Folge geben

#### Antrag der Minderheit

(Addor, Brand, Buffat, Burgherr, Glarner, Pantani, Reimann Lukas, Rutz Gregor, Steinemann)

Der Initiative Folge geben

#### Proposition de la majorité

Ne pas donner suite à l'initiative

#### Proposition de la minorité

(Addor, Brand, Buffat, Burgherr, Glarner, Pantani, Reimann Lukas, Rutz Gregor, Steinemann)

Donner suite à l'initiative

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

**Rutz** Gregor (V, ZH): Es geht einmal mehr um Artikel 121 der Bundesverfassung. Ich sehe mich einmal mehr bemüht, in Erinnerung zu rufen, was wir mit diesem Artikel, den das Volk im Herbst 2010 angenommen hat, bewirken wollten. Es ging darum, dass wir bezüglich der Ausschaffung krimineller ausländischer Straftäter eine stark unterschiedliche Praxis in

den verschiedenen Kantonen hatten. Es war das Ziel, diese Praxis auf einen einheitlichen Nenner zu bringen. Darum legt dieser Artikel in der Verfassung den Grundsatz fest, dass diejenigen, die ein schweres Delikt begangen haben und dafür verurteilt worden sind, zwingend das Land verlassen müssen. Diesen Grundsatz haben wir in Artikel 66a des Strafgesetzbuches ausgedeutscht. Sie erinnern sich an die Debatte, die wir in extenso geführt haben. Es ging vor allem um die Frage der Verhältnismässigkeit. Wir haben einen detaillierten Deliktskatalog festgelegt, nach welchem es zwingend ist, eine Landesverweisung auszusprechen.

Es geht also nicht darum, dass wir hier Vorschläge für die Gerichte formuliert haben, die sie in den einzelnen Fällen dann so oder so gewichten können. Vielmehr geht es darum, dass wir einen ausführlichen und abschliessenden Katalog an Delikten festgelegt haben, bei denen wir der Auffassung sind, dass sie derart schwerer Natur sind, dass die öffentliche Ordnung und Sicherheit gefährdet sind und es zwingend ist, dass ausländische Straftäter, die wegen dieser Delikte verurteilt worden sind, eine Landesverweisung zu gewährt haben. Es ist ein Obligatorium, nicht eine Möglichkeit.

Jetzt stellen wir fest, dass diese Härtefallklausel, die gegen unseren Willen auch in das Gesetz aufgenommen worden ist, dazu führt, dass bei jeder dritten Tat, bei jeder dritten Verurteilung, bei jedem dritten Landesverweis, der eigentlich obligatorisch ausgesprochen und ausgeführt werden müsste, dies eben nicht geschieht. Die erste Statistik – Sie erinnern sich – ging davon aus, dass 54 Prozent der Fälle berücksichtigt werden; in der korrigierten Statistik waren es dann knapp zwei Drittel. Das heisst: Jede dritte Tat, die eine Landesverweisung zur Folge haben müsste, hat keine Landesverweisung zur Folge.

Wenn ich mit dieser Initiative beantrage, die Täterschutzklausel wieder zu streichen, ist es überhaupt nicht so, dass ich den Volkswillen irgendwie missachten würde. Das Gegenteil ist der Fall. Der Volkswille, der in Artikel 121 der Bundesverfassung verankerte Grundsatz, dass eben wegen gewisser Delikte verurteilte ausländische Straftäter zwingend unser Land verlassen müssen und sie ihre Aufenthaltsrechte hier verwirkt haben, wird mit der gerichtlichen Praxis ad absurdum geführt, nicht beachtet, unterlaufen. Damit verliert die Politik natürlich jede Glaubwürdigkeit.

Wenn wir hier drin Gesetze beschliessen, die den Gerichten die Möglichkeit eröffnen, Volksentscheide elegant zu umgehen, dann haben wir unsere Arbeit nicht gut gemacht. Wir haben das damals wiederholt kritisiert. Wir haben immer wieder darauf hingewiesen, dass diese Bestimmung so nicht funktionieren wird. Sie haben versichert, das sei nicht der Fall, die Ausführung und Umsetzung werde "pfefferscharf" erfolgen. Nun sehen wir: Es ist ganz anders gekommen. Wenn wir eine Härtefallklausel erlassen, die für Ausnahmefälle gedacht ist, und wir nachher feststellen müssen, dass jeder dritte Fall eine solche Ausnahme ist, dann ist das keine gute Umsetzung eines Volksentscheides.

Es geht noch weiter. Es gibt ganze Kategorien von Ausländern, die gar nie mit einer Ausweisung rechnen müssen. Wenn Sie die Kriterien ansehen, welche die Gerichte jetzt in diesen konkreten Fällen zu Hilfe nehmen, dann sehen Sie, dass Ausländer, die keinen Schweizer Pass besitzen, aber immer in der Schweiz gelebt haben, faktisch gar nicht ausgewiesen werden können. Das war definitiv nicht die Idee der Ausschaffungs-Initiative.

Wir müssen aufpassen: In diesen Fällen geht es, ich habe es gesagt, um Delikte von einer solchen Schwere, dass sie die öffentliche Ordnung und Sicherheit ernsthaft gefährden. Was wir mit diesem Gesetz machen: Wir stellen die Bedürfnisse der Täter ins Zentrum, nicht die Bedürfnisse der Öffentlichkeit nach Sicherheit. Das ist der falsche Ansatz im Strafrecht, das ist nicht das, was wir wollten, das ist nicht das, was Volk und Stände wollten, als sie diesen Artikel 121 der Bundesverfassung beschlossen. Darum, meinen wir, ist es richtig, Artikel 66a Absatz 2 des Strafgesetzbuches zu streichen. So schaffen wir die Grundlage dafür, dass Recht und Ordnung in diesem Land wieder durchgesetzt werden können.

Ich danke Ihnen, dass Sie der Initiative Folge geben.

**Addor** Jean-Luc (V, VS): En février 2016, plutôt qu'une véritable mise en oeuvre de l'initiative "pour le renvoi des étrangers criminels", le peuple et les cantons ont préféré laisser entrer en vigueur le texte que le Parlement avait voté en 2015, un texte en vigueur depuis le 1er octobre 2016 et qu'on nous a vendu – si j'ose dire –, à l'époque, comme une prétendue mise en oeuvre de l'article 121 de la Constitution fédérale, c'est-à-dire de l'initiative "pour le renvoi des étrangers criminels".

Un élément décisif de la campagne de votation, c'était la clause d'exception consacrée aujourd'hui par l'article 66a alinéa 2 du Code pénal, qui permet au juge, mais seulement exceptionnellement, de renoncer à l'expulsion lorsque celle-ci mettrait l'étranger dans une situation personnelle grave et que les intérêts publics à l'expulsion ne l'emportent pas sur l'intérêt privé de l'étranger à demeurer en Suisse.

Que s'est-il passé depuis lors? Ce que l'on constate, à l'usage, c'est – pour parler clairement – qu'on s'est moqué de nous, on s'est moqué du peuple, à qui on avait fait croire que l'exception resterait exceptionnelle. La réalité de la pratique des tribunaux, c'est que, précisément, ce qui devait rester exceptionnel est en réalité courant.

Ce risque de dérive, que l'UDC a constamment dénoncé pendant toute la campagne, est maintenant devenu, sans surprise, une réalité. Répétons-le: on s'est moqué du peuple. L'objectif de cette initiative parlementaire est précisément de mettre un terme au fait que l'on s'est moqué du peuple et de supprimer cette clause d'exception dont on constate qu'en réalité elle paralyse l'application de la loi que les Suisses ont voulu et que, dans trop de cas, elle aboutit à ce résultat, intolérable pour la majorité des Suisses qui ont voulu expulser les étrangers criminels, que ceux-ci, au lieu d'être expulsés, restent chez nous.

Les mots doivent retrouver un sens. L'exception doit redevenir l'exception. Voilà pourquoi, au nom de la minorité de la commission, je vous propose de donner suite à cette initiative.

**Brunner** Hansjörg (RL, TG), für die Kommission: Die Staatspolitische Kommission hat an ihrer Sitzung vom 22. Februar 2019 die von Nationalrat Gregor Rutz am 7. Juni 2018 eingereichte parlamentarische Initiative beraten. Die parlamentarische Initiative verlangt wie gehört, dass die sogenannte Härtefallklausel, Artikel 66a Absatz 2 des Strafgesetzbuchs, aufgehoben wird. Diese Klausel wurde im Rahmen der Umsetzung der Ausschaffungs-Initiative vom Parlament eingeführt und verfolgt das Ziel, dem Verhältnismässigkeitsprinzip bei der Beurteilung von Landesverweisungen im Einzelfall Rechnung zu tragen. Richter können demnach ausnahmsweise auf eine Landesverweisung verzichten, wenn die Ausschaffung für den betroffenen Ausländer einen schweren persönlichen Härtefall bewirken würde und wenn das öffentliche Interesse an einer Landesverweisung das private Interesse am Verbleib in der Schweiz nicht überwiegt.

Die Mehrheit der Kommission ist überzeugt, dass Volk und Stände durch die Ablehnung der Durchsetzungs-Initiative die vom Parlament vorgenommene Umsetzung der Ausschaffungs-Initiative mit einer Härtefallklausel gutgeheissen haben. Mit der Annahme der Motion Müller Philipp 18.3408, "Konsequenter Vollzug von Landesverweisungen", hat das Parlament zudem bereits beschlossen, die gesetzlichen Bestimmungen zur strafrechtlichen Landesverweisung in einem Punkt zu überprüfen. Justizbehörden sollen künftig nicht mehr aus Gründen der Verfahrensökonomie auf Landesverweisungen verzichten können. Die Mehrheit der Kommission hält es jedoch für verfrüht, weitere gesetzgeberische Massnahmen zu ergreifen, bevor verlässliche Daten über die Wirksamkeit der Härtefallklausel vorliegen.

Eine Minderheit der Kommission möchte die parlamentarische Initiative annehmen. Die im Juni 2018 publizierten Zahlen des BFS zeigten, dass die Härtefallregelung in der Praxis zu oft angewendet würde. Dies widerspreche dem Anliegen der Ausschaffungs-Initiative, welche die Gerichtspraxis verschärfen und schweizweit auf ein einheitliches Mindestniveau heben wollte. Um dem Volkswillen Nachachtung zu verschaffen und die konsequente Umsetzung der betreffen-

den strafrechtlichen Bestimmungen zu gewährleisten, sei die Härtefallklausel aufzuheben.  
Die Kommission beantragt mit 15 zu 9 Stimmen, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben.

**Piller Carrard** Valérie (S, FR), pour la commission: Déposée par notre collègue Gregor Rutz, l'initiative parlementaire 18.425, "Pour une application rigoureuse du droit pénal. Suppression de la clause qui protège les auteurs d'une infraction possible de l'expulsion", vise à abroger la clause dite du cas de rigueur. Selon notre collègue, la possibilité ainsi laissée aux tribunaux de déroger à la loi en faisant des exceptions pose problème. Il cite notamment le chiffre de 54 pour cent seulement des cas où l'expulsion obligatoire est effectivement appliquée, et dénonce le fait que presque une expulsion sur trois n'est pas effectuée malgré l'obligation prévue par la loi. L'auteur de l'initiative souligne également que cette approche est en contradiction avec les exigences exprimées dans l'initiative "pour le renvoi des étrangers criminels" destinées à durcir la pratique des tribunaux et à l'élever à un niveau minimal uniforme dans toute la Suisse. Pour donner suite à la volonté du peuple et garantir l'application rigoureuse des dispositions pénales correspondantes, il propose donc de supprimer la clause du cas de rigueur.

Réunie les 21 et 22 février derniers pour l'examen préalable de cette initiative parlementaire, la Commission des institutions politiques a décidé, par 15 voix contre 9, de proposer à notre conseil de ne pas y donner suite.

L'argument qui a prévalu est qu'en rejetant l'initiative dite de mise en oeuvre, en février 2016, le peuple et les cantons ont indiqué clairement soutenir la clause du cas de rigueur et le principe de la proportionnalité contenu dans les dispositions adoptées par le Parlement pour appliquer l'initiative sur le renvoi. Ce sont donc les tribunaux qui doivent continuer de déterminer, au cas par cas, quelle peine est proportionnelle et laquelle ne l'est pas. Dans un Etat de droit, il est bon que les tribunaux disposent d'une telle marge d'appréciation.

Par ailleurs, la commission souligne qu'il n'existe pas encore de statistiques fiables permettant d'articuler le nombre d'expulsions qui, en raison de l'application de la clause du cas de rigueur, n'ont pas été prononcées. Une minorité de notre commission affirme que les chiffres à disposition sur les expulsions corroborent sa crainte de voir les tribunaux se référer régulièrement à la clause du cas de rigueur.

Lors de la même séance, la Commission des institutions politiques avait tout de même pris une décision allant dans le sens de l'initiative qui vous est soumise aujourd'hui concernant la clause du cas de rigueur, en adoptant la motion Müller Philipp 18.3408, "Exécution systématique des expulsions pénales". Notre commission avait reconnu qu'un point des dispositions légales relatives aux expulsions pénales devait être réexaminé. Cette position a été confirmée par notre conseil en mars dernier. La motion vise à éliminer les incitations poussant les autorités judiciaires à invoquer la clause du cas de rigueur afin de renoncer à une expulsion pénale pour des raisons d'économie de procédure. Mais la commission ne souhaite pas durcir davantage les dispositions légales relatives aux expulsions.

Etant donné toutes ces considérations, je vous invite, au nom de la majorité de la commission, à ne pas donner suite à cette initiative.

**La presidente** (Carobbio Gussetti Marina, présidente): La commissione propone di non dare seguito all'iniziativa. Una minoranza Addor propone di darvi seguito.

*Abstimmung – Vote*  
(namentlich – nominatif; 18.425/19017)  
Für Folgegeben ... 64 Stimmen  
Dagegen ... 105 Stimmen  
(2 Enthaltungen)

*Schluss der Sitzung um 18.50 Uhr*  
*La séance est levée à 18 h 50*