

Abstimmung – Vote
 Für Annahme der Motion ... 5 Stimmen
 Dagegen ... 37 Stimmen
 (1 Enthaltung)

20.4399

Postulat Caroni Andrea.
Für ein modernes Bundesgerichtsgesetz

Postulat Caroni Andrea.
Modernisation
de la loi sur le Tribunal fédéral

Ständerat/Conseil des Etats 01.03.21

Präsident (Kuprecht Alex, Präsident): Der Bundesrat beantragt die Annahme des Postulates.

Caroni Andrea (RL, AR): Unser oberstes Gericht ist falsch belastet: Einerseits muss es Ressourcen für Bagatellen ohne grundsätzliche Bedeutung verwenden, mit einer Erfolgsquote weit unter dem Schnitt, und andererseits sind dafür ganze Rechtsbereiche vom bundesgerichtlichen Rechtsschutz ausgenommen.

Der Bundesrat wollte dies 2018 beheben, und das Parlament fand die meisten Vorschläge auch gut. Allerdings scheiterte die Reform, weil die Forderung des Bundesgerichtes, die subsidiäre Verfassungsbeschwerde abzuschaffen, bei uns keine Mehrheit fand. Das Problem der falschen Belastung ist aber immer noch da, und die meisten damaligen Vorschläge sind immer noch wünschenswert.

Der Bericht, der mit dem Postulat erstellt würde, soll diese Elemente zusammentragen und im Austausch mit geeigneten Dritten, namentlich mit Experten und Vertretern des Bundesgerichtes, neu bewerten und allenfalls ergänzen. Auszuklammern ist die Frage der subsidiären Verfassungsbeschwerde.

Ich bin hoffnungsvoll, dass wir die Reform in einem zweiten Anlauf schaffen. Ich danke dem Bundesrat für die Annahme des Postulates – und Ihnen natürlich ebenso!

Jositsch Daniel (S, ZH): Wir sind ja eigentlich ein Milizparlament. Als solches, finde ich, sollten wir auch etwas schonend mit den zeitlichen Ressourcen umgehen.

Ich möchte Sie einfach daran erinnern: Wir haben eingehend über die Reform des Bundesgerichtsgesetzes diskutiert. Wir haben auch gesagt, dass wir die subsidiäre Verfassungsbeschwerde behalten wollen. Zudem hat uns das Bundesgericht – Sie finden das auch in der Stellungnahme des Bundesrates – mitgeteilt, dass es nicht daran interessiert wäre, dass wir diese Vorlage weiterverfolgen würden, wenn wir quasi auf sein Hauptanliegen nicht eintreten würden, was wir dann auch nicht gemacht haben.

Aufgrund dieses Umstands beschlossen wir, nicht darauf einzutreten. Jetzt sollen wir gewissermassen noch einmal von vorne beginnen.

Insofern muss ich Ihnen sagen, dass ich erstens nicht weiß, was jetzt plötzlich neu diskutiert werden soll, was letztes Mal nicht auch schon auf dem Tisch war. Zweitens finde ich es nicht besonders effizient, wenn wir immer wieder über die gleichen Dinge nachdenken und diskutieren. Ich glaube, dass dies einerseits unseres Rates nur beschränkt würdig ist. Andererseits ist es, wie gesagt, nicht zeiteffizient: So kommen wir nie vorwärts.

Jetzt können wir gewissermassen wieder von vorne beginnen, wobei ich Ihnen eines sagen muss: Dem damaligen Bundesgerichtspräsidenten, der mir, wie auch der heutige, durchaus nahestand, habe ich unter vier Augen und auch im Rahmen der Kommissionssitzung gesagt, dass die Sache

für mich erledigt sei, wenn das Bundesgericht seine Meinung äussere und sage, man sei dort nicht mehr daran interessiert. Folglich habe ich keine Lust, ein paar Monate später erneut von vorne zu beginnen und die ganze Diskussion wieder aufzunehmen. Wenn der Bundesrat offenbar gewillt ist, diese Arbeit zu machen, möchte ich ihm nicht im Wege stehen. Ich kann Ihnen einfach sagen, dass ich nur beschränkt bereit bin, die ganze Diskussion wieder von vorne zu beginnen.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Ganz kurz: Herr Ständerat Jositsch hat natürlich recht, wenn er sagt, das Bundesgericht habe selbst dazu beigetragen, dass diese Vorlage damals nicht durchgekommen sei. Dieses Entgegenkommen hier, d. h. die Annahme des Postulates, ist in gewisser Weise ein Entgegenkommen des Bundesrates, auch gegenüber Ihrer Kommission für Rechtsfragen.

Der Präsident Ihrer Kommission für Rechtsfragen ist zwar nicht anwesend, aber er hat mir nach dem Scheitern des Bundesgerichtsgesetzes einen Brief geschrieben, in dem er sondierte, ob man bereit wäre, die Frage noch einmal aufzunehmen. Ich habe so höflich wie möglich zurückgeschrieben und gesagt, es wäre vielleicht noch etwas zu früh und die Schamfrist noch nicht abgelaufen. Aber man spürt einfach, dass ein Teil dieses Rates und auch der Kommission für Rechtsfragen die Fragen, die an sich unbestritten waren, gerne nochmals aufnehmen möchte und dazu beitragen möchte, dass die Arbeiten am Bundesgericht effizienter gestaltet werden können.

Der Bundesrat ist bereit, wenn Sie das wünschen, noch einmal aufzuzeigen, was möglich wäre. Wenn Sie das nicht wünschen, ist das auch okay. Aber ich denke, dass wir damit noch keine Vorlage und auch keine mehrheitsfähige Vorlage haben; dessen muss man sich auch bewusst sein. Wir können Ihnen den Katalog einfach noch einmal aufzeigen, und Sie könnten dann auswählen, was Sie als mehrheitsfähig erachten und wo man ansetzen könnte.

Die subsidiäre Verfassungsbeschwerde ist schlichtweg ein Tabu. Am Ende ist die letzte Vorlage mitunter auch daran gescheitert, sprich an einer gewissen Sturheit. Die vorletzte Vorlage des Bundesgerichtsgesetzes, damals noch unter Bundesrat Blocher, ist ja bekanntlich nur durchgekommen, weil man sich eben am Schluss für den Beibehalt der subsidiären Verfassungsbeschwerde entschieden hatte.

Angenommen – Adopté

20.4465

Motion Caroni Andrea.
Reform der lebenslangen
Freiheitsstrafe

Motion Caroni Andrea.
Réforme de la peine privative
de liberté à vie

Ständerat/Conseil des Etats 01.03.21

Präsident (Kuprecht Alex, Präsident): Der Bundesrat beantragt die Annahme der Motion.

Caroni Andrea (RL, AR): Das ist mein zweiter und auch schon letzter Vorstoss für diese Session. Glücklicherweise ist die lebenslange Freiheitsstrafe, weil die entsprechenden Straftaten so selten sind, kein alltägliches Geschäft. Die lebenslange Freiheitsstrafe ist aber dennoch bedeutsam: zum einen praktisch, weil sie unsere Reaktion

auf die abscheulichsten Verbrechen mit dem höchsten Strafbedürfnis ist; zum andern auch symbolisch, da sie die schärfste Strafe in unserer Gesellschaft ist und wir mit ihr den oberen Rand unserer Strafbereitschaft anzeigen.

Die heutige lebenslange Freiheitsstrafe – man muss diesen Begriff eigentlich in Anführungszeichen setzen – hat verschiedene Mängel, wie auch der Bundesrat letzten November in einem Postulatsbericht festhielt. Es ist entscheidend, Folgendes zu wissen, nämlich dass die sogenannte lebenslange Freiheitsstrafe im Resultat zumeist nicht lebenslang ist, sondern nach 15 Jahren eine bedingte Entlassung möglich ist – was nicht in jedem Falle problemlos und vor allem nicht in jedem Falle schuldadäquat ist.

Just um diese bedingte Entlassung kreisen nun die drei Vorschläge meiner Motion. Damit übernehme ich genau die drei Elemente, die der Bundesrat selber als mögliche Teile einer Reform herausgearbeitet hat.

Das erste Element ist: Die frühe erstmalige bedingte Entlassung schon nach 15 Jahren ist oft nicht schuldadäquat. Sie unterscheidet sich auch nur unwesentlich von der Entlassung bei der befristeten Freiheitsstrafe von maximal 20 Jahren. Dort kann man nach 13,3 Jahren entlassen werden, bei der lebenslangen Freiheitsstrafe nach 15. Das ist nur ein Unterschied von 1,7 Jahren. Man könnte also die früheste bedingte Entlassung bei der an sich lebenslangen Freiheitsstrafe für die schwersten Straftaten etwas nach oben schieben. Ich nehme zur Kenntnis, dass man die bedingte Entlassung nicht von vornherein völlig ausschliessen kann. Das wäre nicht menschenrechtskonform. Man könnte aber einen adäquaten Abstand suchen, wie dies Deutschland und Österreich z. B. auch tun.

Das zweite Element betrifft die ausserordentliche bedingte Entlassung schon nach 10 Jahren. Diese ist in der Praxis irrelevant, da kaum je schuldadäquat. Daher kann man sie, auch nach dem Vorschlag des Bundesrates, problemlos aufheben. Das dritte Element betrifft das Verhältnis zur Verwahrung. Die lebenslängliche Freiheitsstrafe ist ja ein Hybrid zwischen Strafe für die Schuld und Massnahme für die Sicherheit. Das führt zu unverständlichen Überschneidungen mit der Verwahrung. Dass in der Praxis manchmal beides ausgesprochen wird, ist ein logisches Unding: Die Verwahrung kann man gar nicht antreten, solange man in der lebenslänglichen Freiheitsstrafe sitzt und gefährlich ist. Dass doch beides geschieht, erklärt sich – abgesehen vom Erwartungsdruck der Öffentlichkeit an den Richter – nur damit, dass die Verwahrung eine strengere Regel für die bedingte Entlassung hat. Die Idee des Bundesrates, die ich hier aufnehme, ist es nun, diese strenge Regel für die bedingte Entlassung aus der Verwahrung schon bei der lebenslangen Freiheitsstrafe für sonst zu verwahrende Täter einzufügen. Dann müssen die Gerichte nicht beide Sanktionen parallel aussprechen.

Alle diese drei Vorschläge im Bericht des Bundesrates sind in Harmonie mit der Bundesverfassung und der Menschenrechtskonvention. Sie behalten auch grundsätzlich das bisher geltende System bei, verschärfen es aber in diesen drei einfach umzusetzenden Punkten.

Daher danke ich dem Bundesrat für die Bereitschaft, diese wichtige Sanktion zu verbessern, und dafür, dass er die Motion zur Annahme empfiehlt. Auch ich lade Sie ein, die Motion anzunehmen.

Jositsch Daniel (S, ZH): Die Motion nimmt ein Schnittstellenproblem auf, das überhaupt nur extreme Gewalttaten betrifft. Eine lebenslängliche Freiheitsstrafe wird im Wesentlichen bei Mord verhängt – und Gott sei Dank entsprechend selten. Die Ziffern 1 und 2 der Motion stehen für mich nicht im Vordergrund. Für mich ist die Frage nicht unbedingt, ab wann eine mögliche Entlassung aus der lebenslänglichen Freiheitsstrafe geprüft wird, sondern vor allem, ob die Prüfung korrekt erfolgt. Sie führt nämlich nur dann zur Entlassung, wenn festgestellt wird, dass der Täter nicht mehr gefährlich ist. In der Praxis ist vor allem wichtig, dass diese Prüfung wirklich stattfindet. Es gibt auch Täter, die tatsächlich nicht freigelassen werden, eben weil man der Meinung ist, die Gefährlichkeit bestehe weiterhin.

Eigentlich ist die Frage nicht, wann man eine mögliche Entlassung zum ersten Mal prüft, sondern vor allem, ob man sie richtig prüft. Soweit ich das beurteilen kann, wird das in der Praxis gemacht. Man kann darüber diskutieren, ob die Grenze etwas zu tief ist. Ich gebe hier auch recht, dass der Unterschied zu der 20-jährigen, nicht lebenslangen Freiheitsstrafe vielleicht zu klein ist, wenn eine zu lebenslanger Haft verurteilte Person quasi nach zwei Dritteln der verhängten Haftdauer bedingt entlassen wird. Das kann man durchaus anschauen.

Wichtig scheint mir aber vor allem die Ziffer 3. Dort liegt, wie der Motionär auch ausgeführt hat, der eigentliche Konstruktionsfehler vor. Es ist eine populistisch geprägte Praxis gewisser Gerichte, dass sie neben der lebenslänglichen Freiheitsstrafe noch die Verwahrung anordnen, was wie erwähnt Unsinn ist. Verurteilte können nur aus der lebenslänglichen Freiheitsstrafe entlassen werden, wenn sie eine günstige Prognose haben, und sie können nur bei einer ungünstigen Prognose verwahrt werden. Das schliesst sich gegenseitig aus und kann somit gar nie zum Zug kommen. Was mich besonders stört, ist, dass dann in der Öffentlichkeit respektive in den Medien teilweise Diskussionen geführt werden, dass eine sogenannte Kuscheljustiz vorliege, weil ein Gericht sich erlaubt hat, einen Täter "nur" zu lebenslänglicher Freiheitsstrafe und nicht auch noch zu einer Verwahrung zu verurteilen. Das ist in der Tat Unsinn.

Diese Schnittstelle auszuräumen, ist nach meinem Dafürhalten durchaus sinnvoll. Auch wenn es ganz wenige Fälle betrifft, sind es eben diejenigen, die in der Öffentlichkeit grosse Wellen schlagen.

Ich unterstütze das Anliegen der Motion und ersuche Sie, diese anzunehmen.

Rieder Beat (M-CEB, VS), für die Kommission: Ich gehe für die Kommission für Rechtsfragen auf deren Position zu dieser Motion Caroni ein. Wir haben den Bericht des Bundesrates an der letzten Sitzung eingehend besprochen. Wir sind der Meinung, dass die Motion Caroni jene Punkte des Berichtes aufnimmt, welche zu einer zweckmässigen Reform der lebenslangen Freiheitsstrafe führen können. Ob dann all jene populistischen Bewegungen in der Bevölkerung mit dem Resultat einer solchen Reform zufrieden sind, ist weniger wichtig. Wichtig ist, dass wir eine Reform anstossen können, die mit unserem Rechtssystem und mit der EMRK übereinstimmt und hier keine Konflikte neu aufbaut.

Ich gehe davon aus, dass die Reform der lebenslangen Freiheitsstrafe in diesem Rat noch zu reden geben wird, ebenso wie selbstverständlich der vorherige Vorstoss für ein modernes Bundesgerichtsgesetz. Das wird uns in den nächsten zwei, drei Jahren beschäftigen.

Gegen beide Vorstösse ist vonseiten der Kommission für Rechtsfragen nichts einzuwenden.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Sie haben den Bericht des Bundesrates zur lebenslangen Freiheitsstrafe bereits erwähnt. Sie haben ihn in der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates auch diskutiert. Der Bundesrat sieht in praktischer Hinsicht keinen dringenden Handlungsbedarf.

Nun, warum ist der Bundesrat trotzdem bereit, diese Motion entgegenzunehmen? Die Postulante Caroni 18.3530 und Rickli Natalie 18.3531 verlangten unter anderem die Prüfung von drei konkreten Reformvorschlägen. Der Bundesrat lehnte diese Vorschläge in seinem Bericht über die lebenslange Freiheitsstrafe aus unterschiedlichen Gründen ab. Der wichtigste Befund im Bericht lautet, es bestehe kein akuter Handlungsbedarf. Das geltende Strafrecht erlaubt es bereits heute, besonders schwere Straftaten angemessen zu bestrafen. Dem Schutzbedürfnis der Gesellschaft wird hinreichend Rechnung getragen. Es gibt also weder auf der Anwendungs-ebene noch unter dem Gesichtspunkt der Sicherheit Probleme. Auftragsgemäss prüfte der Bundesrat aber weitere Revisionsmöglichkeiten. Er kam dabei zum Schluss, dass punktuelle Anpassungen bei der lebenslangen Freiheitsstrafe möglich wären; namentlich könnte der Zeitpunkt der bedingten Entlassung moderat nach hinten verschoben werden, um sie besser von der bedingten Entlassung aus einer 20-jährigen

Freiheitsstrafe abzuheben. Der Bundesrat hat im Bericht zu dem einen Weg aufgezeigt, wie das Verhältnis zur Verwahrung allenfalls vereinfacht werden könnte.

Das sind allerdings, wie es auch Ständerat Jositsch gesagt hat, keine grossen Baustellen. Das sind eher Punkte von untergeordneter Bedeutung. Deshalb hat ja der Bundesrat aufgrund des Postulatsberichtes nicht selber ein Gesetzgebungsprojekt angestoßen.

Trotzdem kann ich zusammenfassend sagen, dass der Bundesrat bereit ist, die Motion zur Annahme zu empfehlen, weil er sich gewissen punktuellen Verbesserungen des Systems nicht verschliessen will.

Angenommen – Adopté

20.4477

Motion Müller Damian. Jetzt mit Algerien Rückführungen auf dem Seeweg verhandeln!

Motion Müller Damian. Négocier maintenant des rapatriements par voie maritime avec l'Algérie

Ständerat/Conseil des Etats 01.03.21

Präsident (Kuprecht Alex, Präsident): Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

Müller Damian (RL, LU): Im Jahr 2020 haben 11 041 Personen in der Schweiz Asyl beantragt. Dieser rückläufige Trend wird auf die Corona-Pandemie bzw. die Einschränkungen im internationalen Reiseverkehr zurückgeführt. Wichtigstes Herkunftsland bei den Asylsuchenden war Eritrea mit 1917 Gesuchen, gefolgt von Afghanistan mit 1681 Gesuchen, der Türkei mit 1201 Gesuchen und eben auch Algerien mit 988 Gesuchen.

Im Gegensatz zu Eritrea oder Afghanistan ist Algerien kein Kriegsland oder ausgesprochenes Krisengebiet, und trotzdem befürchtet auch die EU einen beunruhigenden Migrationsdruck aus Algerien, wie es in einer internen Notiz heißt. Diese angesprochene interne Notiz kommt von der Delegation der Europäischen Union in Algier, welche zuhanden der Europäischen Kommission in Brüssel erstellt wurde. Dieser Bericht ist auf einer algerischen Website vollumfänglich einsehbar. Als Gründe werden die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie genannt, aber auch die dauernde wirtschaftliche Instabilität. Dazu kommt die Hirak-Bewegung, die seit 2019 zahlreiche Menschen auf die Strasse treibt.

Doch der Bundesrat lobt sich selber und sagt, dass die Vollzugspendenzen betreffend Algerien von 870 im Jahr 2015 um 31 Prozent auf 600 – dies der Stand vom 30. November 2020 – gesenkt werden konnten. Inzwischen sind die Vollzugspendenzen aber wieder auf 631 Fälle angestiegen, und ich bin überzeugt, dass dies noch nicht alles ist, denn in diesem Jahr werden sich die Zahlen sicherlich noch nach oben entwickeln.

Für Algerier ist die Schweiz immer noch ein sehr attraktives Auswanderungsziel. Umso wichtiger ist es, dass wir endlich Lösungen für die Rückführungen der Menschen aus diesem Land finden – nicht zuletzt deshalb, weil Algerier zu den Asylsuchenden gehören, die auffällig oder eben sehr oft auch straffällig werden. Am 4. März 2018 äusserte sich der Präsident der Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden wie folgt betreffend Rückführungen nach Algerien: "Den Kantonen bereitet die Ausschaffung von Algeriern grosse Probleme. Zahlreiche Wegweisungen müssen wegen Renitenz

vorzeitig abgebrochen werden." Das hat seit 2018 nicht geändert.

Der Chef der Bündner Migrationsbehörde fordert deshalb, dass der Bund das seit 2007 geltende Abkommen mit Algerien nachverhandelt, damit Ausschaffungs-Sonderflüge möglich werden. Das war im "Tages-Anzeiger" am 29. August 2017 zu lesen. Nun gibt es aber keine Änderung, es war also erfolglos. Auch der für Migration zuständige Regierungsrat des Kantons Zürich ist beunruhigt: "90 Prozent der abgewiesenen Algerier sind Intensivtäter, die immer und immer wieder straffällig werden, auch wenn das manche Leute aus politischen Gründen nicht gerne hören, aber so ist es nun einmal. Die Polizei muss ein besonderes Augenmerk auf diese Leute richten, und die Politik muss klare Forderungen an den Bund stellen." Er kommt zum Schluss, dass der Bundesrat alles unternehmen muss, dass abgewiesene Asylbewerber wieder nach Algerien abgeschoben werden können. Das Problem ist akut. So berichtete die "NZZ" am 15. Februar dieses Jahres. Ich muss hier klar feststellen, dass der Zürcher Regierungsrat Mario Fehr in der Tat kein "Plauderi" und schon gar kein Scharfmacher ist. Er zeigt sachlich und klar auf, wo der Problemherd eigentlich liegt.

Wenn ich die Sachlage nüchtern analysiere, dann teile ich die Auffassung des Bundesrates nicht, dass sich die Zusammenarbeit mit Algerien in den letzten drei Jahren verbessert habe. Ich bin mir bewusst, dass es nicht so einfach ist, mit Staaten zu dealen. Trotzdem müssen wir ehrlich sein: Die Situation mit Algerien im Vollzugsbereich hat sich nicht verbessert.

In der Antwort auf meine Interpellation 17.3707 teilte uns der Bundesrat mit: "Zudem sucht die Schweiz aktiv nach alternativen Lösungen, auch im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit." Das war 2017. Aber ich frage mich: Was wurde getan? Welche Lösungen wurden gesucht? Hier haben wir keine Antworten. Wie gesagt, die irreguläre Migration aus Algerien wird sich fortsetzen. Allein in den letzten zwölf Monaten haben 11 450 Algerier Spanien erreicht. Das ist ein Rekord. Auch wenn die algerische Regierung Hand bietet für Veränderungen, werden noch vermehrt junge Algerier illegal nach Europa migrieren. Die algerischen Behörden behaupten, dass sie 8182 Landsleute auf dem Weg nach Europa abgefangen haben. Gerade weil diese Zahlen doch sehr hoch sind, muss der Bundesrat im Dossier Algerien handeln, und nicht erst morgen. Der spanische Innenminister ist mehrmals nach Algerien gereist und hat etwas erreicht; ich komme später darauf zurück.

Vielleicht können Sie, Frau Bundesrätin, uns mitteilen, was Sie geplant haben. Gemäss Informationen auf der Webseite des EDA war Bundesrat Cassis kürzlich in Algerien, um die bilateralen Beziehungen aufzuwärmen. Dabei hat er auch die Migration thematisiert. In den Medien habe ich gelesen, dass Algerien offen sei, mit der Schweiz über Migrationsfragen zu diskutieren. Bundesrat Cassis hat das entsprechend alles angesprochen; die Ausschaffungen nach Algerien hat er thematisiert: "Algerien möchte beispielsweise aus innenpolitischen Gründen Bilder von gecharterten Rückführungsflügen vermeiden, auch wenn die Personen freiwillig zurückkehren. Solche Sensibilitäten gilt es in Gesprächen zu berücksichtigen und gemeinsam konstruktive Lösungen zu erarbeiten." Ich denke, dass die zuständigen Dienststellen eben dasselbe tun müssen: in den Dialog treten. Ich denke, der Zeitpunkt ist gut, dass Sie, Frau Bundesrätin, Interesse an Algerien zeigen und wenn möglich nach Algerien reisen. Das wäre auch eine ausgezeichnete Gelegenheit, die Rückführung von abgewiesenen Asylbewerbern auf dem Seeweg zu diskutieren. Bis anhin sehe ich die Linie des Bundesrates nicht, die er im Migrationsbereich verfolgt. Die Antwort des Bundesrates, dass Frankreich das einzige europäische Land sei, das Rückführungen auf dem Seeweg durchführen könne, kann ich nicht bestätigen. Kürzlich konnte man erfahren, dass Spanien im letzten Dezember in einem Abkommen mit Algerien etwas beschlossen hat, nämlich, die Rückführung auf dem Seeweg zu ermöglichen. Spanien hat sogleich drei Boote gechartert. Damit können bis zu vierzig Migranten via Schifffahrt nach Algerien zurückgeführt werden.

Der Bundesrat antwortet, dass die algerischen Behörden eingewilligt hätten, neue Flüge ab Basel nach Algerien zuzulas-