

93.3011

**Motion SPK-NR 92.404  
(Minderheit Borel François)  
Stimm- und Wahlrecht  
der Ausländer auf Gemeindeebene  
Motion CIP-CN 92.404  
(minorité Borel François)  
Droit pour les étrangers de prendre  
part aux élections et votations  
en matière communale**

*Wortlaut der Motion vom 12. November 1992*

Der Bundesrat wird beauftragt, einen Beschlussentwurf vorzulegen, der das Stimm- und Wahlrecht der Ausländer auf Gemeindeebene vorsieht.

*Texte de la motion du 12 novembre 1992*

Le Conseil fédéral est invité à préparer un projet prévoyant le droit pour les étrangers de prendre part aux élections et votations en matière communale.

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Caspar-Hutter, Diener, Fankhauser, Gross Andreas, Thür (5)

*Schriftliche Begründung*

Die Urheber verzichten auf eine Begründung und wünschen eine schriftliche Antwort.

*Développement par écrit*

Les auteurs renoncent au développement et demandent une réponse écrite.

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 13. Januar 1993*

Die Motion verlangt einen Eingriff des Bundes, um den Ausländern auf Gemeindeebene das Stimm- und Wahlrecht einzuräumen.

1971 wurde die Bundesverfassung anlässlich der Einführung des Frauenstimmrechts ausdrücklich um einen Vorbehalt kantonalen Rechts für kantonale und kommunale Abstimmungen ergänzt (Art. 74 Abs. 4 BV). Die Absicht war klar: der föderative Staatsaufbau sollte nicht in Frage gestellt werden, und in die Organisation der Kantone sollte der Bund in folgedessen nicht eingreifen. Wenn die Bundesverfassung 1971 eine Einmischung in kantonale Zuständigkeiten selbst bei einer derart grundlegenden Frage wie der Einführung des Frauenstimmrechts ausschloss, so muss dies erst recht für die Einführung des Stimm- und Wahlrechts für Ausländer gelten, denn im Gegensatz zum Frauenstimmrecht hat der Bund nie einen Auftrag zur Einführung des Ausländerstimmrechts auf Bundesebene erhalten.

Bisher kennen die Kantone Neuenburg und Jura bereits ein kommunales Stimm- und Wahlrecht für Ausländer mit mehrjähriger Niederlassung. Im Kanton Aargau scheiterte 1980 ein entsprechender Versuch im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung. Im Kanton Neuenburg scheiterte in der Volksabstimmung vom 23. September 1990 ein Versuch zur Einräumung eines beschränkten passiven Wahlrechts auf kommunaler Ebene an Ausländer. Derzeit sind in mehreren Kantonen Volksinitiativen auf Einräumung des Stimm- und Wahlrechts für Ausländer in kommunalen Angelegenheiten hängig, derweil entsprechende Vorstösse in andern Ständen kürzlich am Quorum gescheitert sind.

Bei dieser Sachlage scheint kein Eingreifen des Bundes geboten. Der föderalistische Staatsaufbau der Schweiz würde empfindlich gestört, wenn den Kantonen nicht einmal mehr die Umschreibung der Autonomie ihrer Gemeinden überlassen würde.

*Rapport écrit du Conseil fédéral du 13 janvier 1993*

Les auteurs de la motion exigent que la Confédération interviene afin que les étrangers obtiennent le droit de prendre part aux élections et votations en matière communale.

En 1971, la constitution a été complétée, à l'occasion de l'introduction du suffrage féminin, d'une réserve du droit cantonal en matière de votations cantonales et communales (art. 74 al. 4 cst.). L'intention était claire: il ne convenait pas de remettre en cause la structure fédérative de l'Etat ni par conséquent d'intervenir dans l'organisation des cantons. Si la révision de 1971 de la Constitution fédérale excluait toute immixtion dans les compétences des cantons et ceci au sujet d'une matière aussi fondamentale que l'introduction du suffrage féminin, le constituant doit a fortiori s'imposer une même réserve pour ce qui est de l'introduction du droit pour les étrangers de prendre part aux élections et votations en matière communale. En effet, contrairement à la situation en matière de suffrage féminin, la Confédération n'a jamais reçu le mandat d'introduire le droit de vote des étrangers sur le plan fédéral.

A l'heure actuelle, seuls les cantons de Neuchâtel et du Jura octroient aux étrangers qui sont établis sur leur territoire depuis un certain nombre d'années le droit de prendre part aux votations et élections. Dans le canton d'Argovie, les citoyens ont, dans le cadre de la révision totale de la constitution cantonale, rejeté en 1980 une proposition allant dans ce sens. Dans le canton de Neuchâtel, une tentative d'introduire l'éligibilité partielle des étrangers au plan communal a été refusée lors de la votation populaire du 23 septembre 1990. Des initiatives populaires réclamant l'introduction pour les étrangers du droit de prendre part aux votations et élections au niveau communal sont actuellement en suspens dans plusieurs cantons, alors que des interventions parlementaires allant dans le même sens ont récemment échoué dans d'autres cantons, faute de quorum.

Dans ces conditions, l'intervention de la Confédération n'est pas de mise. Dénier aux cantons le droit de définir eux-mêmes l'autonomie de leurs communes reviendrait à saper irrémédiablement les fondements de notre Etat fédéraliste.

*Schriftliche Erklärung des Bundesrates*

Der Bundesrat beantragt, die Motion abzulehnen.

*Déclaration écrite du Conseil fédéral*

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

*Abstimmung – Vote*

Für Ueberweisung der Motion  
Dagegen

34 Stimmen  
80 Stimmen

92.421

**Parlamentarische Initiative  
(Moser)****Aenderung von Artikel 55 StGB  
über Landesverweisung  
von ausländischen Straftätern****Initiative parlementaire  
(Moser)****Expulsion de délinquants étrangers.  
Modification de l'article 55 CP**

Kategorie III, Art. 68 GRN – Catégorie III, art. 68 RCN

*Wortlaut der Initiative vom 4. Juni 1992*

1. Artikel 55 Absatz 1 StGB ist dahingehend zu ändern, dass gegen einen straffälligen Ausländer, der zu Zuchthaus wegen

Gewaltverbrechens, Sittlichkeitsdelikten, bewaffneten Raubüberfalls, terroristischer Handlung oder schweren Verstosses gegen das schweizerische Betäubungsmittelgesetz verurteilt wird, Landesverweisung auf Lebenszeit ausgesprochen wird.

2. Artikel 55 Absatz 2 StGB ist ersatzlos zu streichen.
3. Artikel 55 Absatz 3 StGB ist ersatzlos zu streichen.
4. Artikel 55 Absatz 4 ist dahingehend zu ändern, dass die Bestimmung über die Wirksamkeit der Landesverweisung auf Absatz 1 StGB dieses Artikels abgestimmt ist.

#### *Texte de l'initiative du 4 juin 1992*

1. L'article 55 alinéa premier du Code pénal est modifié de façon à ce que les délinquants étrangers qui sont condamnés à la réclusion pour actes de violence criminelle, délits contre les moeurs, brigandage à main armée, actes de terrorisme ou infractions graves à la législation suisse sur les stupéfiants, soient expulsés à vie.
2. L'article 55 alinéa 2 du Code pénal est abrogé.
3. L'article 55 alinéa 3 du Code pénal est abrogé.
4. L'article 55 alinéa 4 du Code pénal est modifié de façon à assurer l'efficacité de la mesure d'expulsion prévue au premier alinéa du même article.

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Allenspach, Aubry, Bezzola, Binder, Bischof, Blocher, Bonny, Borer Roland, Borradori, Bortoluzzi, Bühler Simeon, Cincera, Daepf, Dettling, Dreher, Fehr, Fischer-Häggingen, Fischer-Seengen, Frey Walter, Fritsch Oscar, Giezendanner, Gysin, Hari, Hess Otto, Jenni Peter, Keller Rudolf, Kern, Leuba, Maspoli, Mauch Rolf, Maurer, Miesch, Müller, Neuenschwander, Reimann Maximilian, Ruf, Rutishauser, Scherrer Jürg, Scherrer Werner, Stalder, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Stucky, Vetterli, Zölich (46)

Herr **Engler** unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

Am 4. Juni 1992 reichte Nationalrat Moser eine parlamentarische Initiative in der Form der allgemeinen Anregung ein. Die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates, welcher dieses Geschäft zur Prüfung zugewiesen wurde, gab am 30. Oktober 1992 dem Initianten Gelegenheit, sich zu seinem Vorstoss zu äussern.

#### *Begründung des Initianten*

Im April 1991 wurde ein Kosovo-Albaner namens S. M. (1986 als Asylsuchender in der Schweiz eingereist) vom aargauischen Obergericht wegen Notzucht, bandenmässigen Diebstahls, einfacher Körperverletzung usw. in Bestätigung des erstinstanzlichen Urteils des Bezirksgerichts Brugg zu drei Jahren Zuchthaus und zehn Jahren Landesverweisung unbedingt verurteilt. Nach Verbüßung von zwei Dritteln der Zuchthausstrafe wurde S. M. wegen guter Führung bedingt aus dem Strafvollzug entlassen. Nach der bedingten Haftentlassung rief sein Verteidiger Artikel 55 Absatz 2 des Strafgesetzbuches an, gemäss dem die zuständige Behörde zu prüfen hat, ob die Landesverweisung probeweise aufgeschoben werden soll. Sowohl das Departement des Innern wie auch das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau kamen zum Schluss, dass es keinen Grund gebe, S. M. nicht des Landes zu verweisen. Auch die Tatsache, dass sich S. M. kurz nach seiner Einreise mit einer Schweizerin verheiratete, vermochte die Entscheidung nicht zu beeinflussen. Die Frau von S. M. lebt heute mit ihrem Kind von der Fürsorge und wartet auf ihre Scheidung. Danach liess es sich S. M. nicht nehmen, das Bundesgericht in Lausanne anzurufen, denn er war überzeugt, dass er dort auch noch einen Aufschub seiner Landesverweisung erreichen würde. Am 24. März 1992 entschied nun das Bundesgericht in Desavouierung der aargauischen Vorinstanzen, dass S. M. in der Schweiz bleiben könne. Der Entscheid des Bundesgerichtes muss zusätzlich als skandalös bezeichnet werden, weil S. M. seit November 1991 ununterbrochen in Untersuchungshaft sitzt, und zwar unter dem berechtigten Verdacht, als Mitglied einer Bande von Kosovo-Albanern niederträchtigste und brutalste Raubüberfälle verübt zu haben. Trotzdem schreibt das Bundesgericht in seinem Urteil: «Aus

den Akten ergibt sich nicht, dass S. M. seit seiner bedingten Entlassung aus dem Strafvollzug erneut straffällig geworden ist.»

Auch im Kanton Aargau machte kürzlich das Verwaltungsgericht Gebrauch von diesem StGB-Artikel. Ein erstinstanzliches Urteil mit Landesverweisung für einen ausländischen Drogenhändler wurde unter Berufung auf diesen Artikel aufgehoben, wobei sich das Verwaltungsgericht erst noch damit rechtfertigte, man müsse sich an die Rechtsprechung des Bundesgerichtes halten.

Die vorerwähnten Gerichtsurteile haben noch einen weiteren fragwürdigen gemeinsamen Nenner: Sowohl das Bundesgericht wie auch das aargauische Verwaltungsgericht stellen in ihren Begründung fest, dass die ausländischen Delinquenten in der Schweiz eine bessere Resozialisierungschance hätten. Die beiden skizzierten Beispiele zeigen auf, welche verhängnisvolle Auswirkung der Artikel 55 StGB hat, wenn kriminelle Ausländer ihrer Ausweisung aus der Schweiz entgehen wollen. Durch die heutige Praxis der Urteilsfällung entstand zudem eine nicht zu unterschätzende Rechtsunsicherheit; es ist deshalb nicht mehr zu verantworten, die heute geltende Fassung des Artikels 55 StGB aufrechtzuerhalten.

Ziel dieser parlamentarischen Initiative ist einerseits eine Liberalisierung des Artikels 55 StGB, weil eine Landesverweisung bei Bagatelldelikten unverhältnismässig ist, andererseits bringt die vorgeschlagene Neufassung eine Verschärfung bei denjenigen Delikten, die besonders verwerflich sind. Dort muss eine Landesverweisung auf Lebzeiten zwingend ausgesprochen werden.

#### *Erwägungen der Kommission*

Ein Ausländer, der wegen eines Verbrechens oder Vergehens mit Zuchthaus oder Gefängnis bestraft wird, kann gestützt auf Artikel 55 StGB vom Richter aus dem Gebiete der Schweiz verwiesen und aufgrund von Artikel 10 Anag von der Verwaltungsbehörde aus der Schweiz ausgewiesen werden. Dieses Nebeneinander von Normen und Kompetenzen kann in der Praxis zu einander widersprechenden Entscheiden führen. Die Frage der Koordination zwischen gerichtlicher Landesverweisung und administrativer Ausweisung ist bei der Beratung des für die laufende Legislatur vorgesehenen neuen Ausländergesetzes zu prüfen. Dabei werden die diesbezüglichen Vorschläge der Expertenkommission zur Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches, die nächstes Jahr in die Vernehmlassung geschickt werden, zu berücksichtigen sein. Eine auf Artikel 55 StGB beschränkte Revision würde dagegen den sich stellenden Fragen nicht Rechnung tragen. Zudem dürfen Einzelfälle nicht verallgemeinert werden. Aus diesen Gründen will die Kommission der parlamentarischen Initiative keine Folge geben.

Die Minderheit der Kommission teilt jedoch die Auffassung des Initianten, die strafrechtlich unbedingt ausgesprochene Landesverweisung auf Lebzeiten sollte schon bei der Ersttat ausgesprochen werden können, wenn Gewaltverbrechen, Sittlichkeitsdelikte, bewaffnete Raubüberfälle oder Drogenhandel auf eine besonders verwerfliche Gesinnung des Täters schliessen lassen. Sie will deshalb den Bundesrat mit einer Motion beauftragen, StGB und Anag dahingehend abzuändern.

Die Kommissionsmehrheit hält demgegenüber insbesondere fest, dass eine derartige Verallgemeinerung dem Prinzip der Einzelfallgerechtigkeit widerspreche. Ferner stelle sich auch die Frage nach der Verhältnismässigkeit einer solchen Sanktion, da das ursprüngliche Verhalten mit der Hauptstrafe abgegolten sei und humanitäre oder andere Gründe nach der Verbüßung der Hauptstrafe keine Rolle mehr spielen würden, d. h. die Landesverweisung nicht mehr überprüft werden könne. Die Kommissionsmehrheit lehnt deshalb die Motion ab.

**M. Engler** présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

Le 4 juin 1992, M. Moser, conseiller national, a déposé une initiative parlementaire sous la forme d'une demande conçue en termes généraux.

La Commission des affaires juridiques du Conseil national, qui a été chargée de l'examen de cet objet, a entendu l'auteur de l'initiative le 30 octobre 1992.

#### *Développement de l'auteur de l'initiative*

En avril 1991, le tribunal cantonal d'Argovie a confirmé la peine de trois ans de réclusion et de dix ans d'expulsion sans sursis prononcée par le tribunal de première instance de Brugg pour viol, commis en qualité d'affilié à une bande, lésion corporelle simple, etc., contre S. M., un Albanais originaire du Kosovo, arrivé en Suisse en 1986 comme requérant d'asile. Après avoir purgé les deux tiers de la peine de réclusion, S. M. a obtenu sa libération conditionnelle pour bonne conduite. Après sa libération conditionnelle, son avocat a invoqué l'article 55 alinéa 2 du Code pénal, selon lequel l'autorité compétente doit examiner s'il y a lieu de différer l'expulsion à titre d'essai. Le Département fédéral de l'intérieur et le tribunal administratif du canton d'Argovie estimèrent tous les deux qu'il n'y avait pas de raison de renoncer à l'expulsion de S. M. Le fait qu'il avait épousé une Suisseuse peu après son arrivée dans notre pays n'a eu aucune influence sur la décision. Sa femme et son enfant sont actuellement à la charge de l'assistance publique en attendant le divorce.

S. M. ne put s'empêcher de s'adresser au Tribunal fédéral à Lausanne, car il était convaincu d'obtenir que son expulsion soit différée. Le 24 mars 1992, le Tribunal fédéral, désavouant les autorités argoviennes, décida que S. M. pouvait rester en Suisse. Cet arrêt doit être considéré comme scandaleux, parce que S. M. est en détention préventive depuis novembre 1991, étant suspecté à juste titre d'avoir perpétré, avec une bande d'Albanais du Kosovo, des actes de brigandage particulièrement méprisables et brutaux. Cela n'empêche pas le Tribunal fédéral d'affirmer: «Le dossier ne permet pas d'affirmer que S. M. s'est rendu coupable de nouveaux délits depuis sa libération conditionnelle.» Cette affirmation est absolument incompréhensible.

Le tribunal administratif du canton d'Argovie s'est aussi référé récemment à l'article du Code pénal en question. Un arrêt de première instance prononçant l'expulsion d'un trafiquant de drogues étranger a été cassé en vertu de cet article, le tribunal administratif se référant à la jurisprudence du Tribunal fédéral. Les surprenants arrêts précités ont un autre élément commun fort discutable. Dans les considérants, le Tribunal fédéral comme le tribunal administratif argovien affirment que la réinsertion sociale des délinquants étrangers est plus facile en Suisse.

Les deux exemples qui viennent d'être cités montrent les effets désastreux de l'article 55 du Code pénal, qui permet aux délinquants étrangers d'échapper à leur expulsion. La jurisprudence actuelle a aussi créé une insécurité juridique non négligeable, de sorte qu'il n'est pas tolérable de garder plus longtemps l'article 55 du Code pénal dans sa teneur actuelle. Mon initiative parlementaire a pour objet d'une part de libéraliser l'article 55 du Code pénal, parce qu'une expulsion pour des délits mineurs est une peine disproportionnée, et d'autre part d'aggraver la sanction pour les délits particulièrement répréhensibles. Dans ces cas, l'expulsion doit impérativement être prononcée à vie.

#### *Considérations de la commission*

En vertu de l'article 55 CP, le juge peut prononcer l'expulsion du territoire suisse à l'encontre de l'étranger condamné pour crime ou délit à une peine de réclusion ou d'emprisonnement; l'autorité administrative peut prendre la même décision en vertu de l'article 10 LSEE. L'existence parallèle de ces normes et compétences est de nature, dans la pratique, à conduire à des décisions contradictoires. La question de la coordination entre l'expulsion sur décision judiciaire du territoire suisse et le renvoi administratif doit être envisagée dans le cadre de la nouvelle loi sur les étrangers prévue pour la législature en cours. Il y aura en l'occurrence lieu de prendre en considération les propositions y relatives de la commission d'experts chargée de la révision de la partie générale du Code pénal, révision qui sera mise en consultation l'an prochain. En outre, on ne saurait généraliser des cas particuliers.

Telles sont les raisons pour lesquelles la commission n'entend pas donner suite à l'initiative.

La minorité de la commission partage cependant l'avis de l'auteur de l'initiative: l'expulsion pénale inconditionnelle à vie doit être prononcée lors de la première infraction déjà lorsque les violences commises, les infractions contre les moeurs, le brigandage ou le commerce de stupéfiants permettent de conclure à la bassesse de caractère du délinquant. En conséquence de quoi la commission va charger, par voie de motion, le Conseil fédéral de modifier le CP et la LSEE dans ce sens. En revanche, la majorité de la commission considère qu'une telle généralisation contredirait le principe de la justice applicable aux cas particuliers. Par ailleurs, la question de la proportionnalité d'une telle sanction se pose, du moment que la peine principale consécutée au comportement initial a été purgée et que les motifs humanitaires ou autres ne jouent plus aucun rôle une fois cette peine principale purgée, autrement dit, que l'expulsion ne peut plus être examinée. C'est la raison pour laquelle la majorité de la commission rejette cette motion.

#### *Antrag der Kommission*

Die Kommission beantragt mit 12 zu 6 Stimmen bei 2 Enthaltungen, der Initiative keine Folge zu geben.

#### *Mehrheit*

Ablehnung der Motion 93.3025 der Minderheit

#### *Minderheit*

(Allenspach, Frey Claude, Heberlein, Iten Joseph, Reimann Maximilian, Sandoz, Scherrer Jürg, Stamm Luzi, Vetterli, Zölch)

Ueberweisung der Motion 93.3025 der Minderheit

#### *Proposition de la commission*

La majorité propose, par 12 voix contre 6 et avec 2 abstentions, de ne pas donner suite à l'initiative.

#### *Majorité*

Rejeter la motion 93.3025 de la minorité

#### *Minorité*

(Allenspach, Frey Claude, Heberlein, Iten Joseph, Reimann Maximilian, Sandoz, Scherrer Jürg, Stamm Luzi, Vetterli, Zölch)

Transmettre la motion 93.3025 de la minorité

Frau Heberlein, Berichtsteratterin: Mit Rücksicht auf die Tatsache, dass die Zielsetzung des letzten Sessionsvormittags hauptsächlich darin besteht, das Etappenziel möglichst rasch zu erreichen, möchte ich auf den schriftlichen Bericht verweisen, den alle erhalten haben.

Die Kommission war sich darüber einig, dass das Nebeneinander von Kompetenzen und Normen bei gerichtlicher Landesverweisung und administrativer Ausweisung unbefriedigend ist und dass dieses Nebeneinander oft zu einander widersprechenden Entscheiden führt. Der Grund liegt aber auch in der unterschiedlichen Zielsetzung des Strafgesetzbuches, welches die Landesverweisung als Nebenstrafe anordnen kann, und des Anag, in dem die Landesverweisung einen ganz anderen Stellenwert hat, weniger weit gehende Folgen beinhaltet und auch befristet aufgeschoben werden kann.

Die parlamentarische Initiative Moser beschränkt sich allein auf die Revision von Artikel 55 StGB. Auch wenn der Initiant festhält, dass es sich um eine allgemeine Anregung handelt, so zählt er doch detailliert Gesetzesänderungen auf, die kaum Spielraum für Einzelfallgerechtigkeit lassen. Eine Landesverweisung auf Lebenszeit auszusprechen, ohne Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse, des Verschuldens oder der besonders verwerflichen Gesinnung, allein abgestützt auf eine erstmalige Verurteilung, widerspricht den Grundsätzen des Strafrechts. In der Begründung der Ablehnung der Motion der Kommissionsminderheit hält der Bundesrat fest, dass bei der Revision des Strafgesetzbuches dieses widersprüchliche Nebeneinander von strafrechtlicher und ausländerrechtlicher Landesverweisung beseitigt werden soll und dass allein die Kriterien des Anag massgebend sein werden, wie dies auch den meisten ausländischen Rechtsordnungen entspricht.

Die Kommission beantragt Ihnen daher mit 12 zu 6 Stimmen, der Initiative keine Folge zu geben. Die Kommissionsminder-

heit teilt mit ihrer Motion die Auffassung des Initianten, dass bei besonders verwerflicher Gesinnung die Landesverweisung auch bei erstmaliger Verurteilung ausgesprochen werden soll.

Nachdem die Motion an einer ersten Sitzung mehrheitlich unterstützt worden war, wurde sie aufgrund von neuen Erwägungen an einer zweiten Sitzung nochmals aufgenommen und dann mit 10 zu 11 Stimmen abgelehnt. Die Mehrheit ist der Ansicht, dass auch diese Fassung dem Prinzip der Einzelfallgerechtigkeit widerspreche. Nach Abgeltung der Hauptstrafe müssten humanitäre Gesichtspunkte mitspielen.

Der Bundesrat schliesst sich dieser Begründung an und lehnt, vorwiegend aus rechtlichen Gründen, die Motion ebenfalls ab.

**M. Ducret**, rapporteur: Nous avons à traiter de l'initiative parlementaire Moser, laquelle demande la modification de l'article 55 du Code pénal qui prévoit, de manière potestative, l'expulsion des délinquants étrangers qui sont condamnés à la réclusion pour actes de violence criminelle – délits contre les moeurs, brigandage à main armée, actes de terrorisme ou infractions graves à la législation suisse sur les stupéfiants et propose sa transformation en la forme impérative.

La majorité de la Commission des affaires juridiques s'est prononcée par 12 voix contre 6 contre cette initiative. Vous avez reçu un rapport écrit et je me permets de vous y renvoyer.

La majorité de la commission s'est opposée à ce projet en raison du fait que la partie générale du Code pénal est actuellement soumise à révision et qu'en conséquence il serait préférable d'attendre le rapport de la commission d'experts désignée par le Conseil fédéral avant de se prononcer sur ce type de proposition. La minorité de la commission propose toutefois une motion qui invite le Conseil fédéral à modifier tant le Code pénal que la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers, de façon à ce que l'expulsion inconditionnelle décidée par une juridiction pénale ne puisse être remise en cause par les autorités administratives, d'une part, et à ce qu'une telle expulsion puisse être prononcée lors de la première infraction si les délits reprochés permettent de conclure à la bassesse de caractère du délinquant, d'autre part.

Dans un rapport que vous avez également reçu, le Conseil fédéral propose le rejet de cette motion; la majorité de la commission fait de même par 11 voix contre 10.

**Allenspach**, Sprecher der Minderheit: Wir haben mit der Mehrheit der Kommission die parlamentarische Initiative Moser abgelehnt, aber eine Motion formuliert. Diese Motion wurde in der ersten Sitzung von einer Mehrheit unterstützt, ist aber in der zweiten Sitzung mit einer Stimme Differenz unterlegen. Worum geht es?

Wir stellen fest, dass die Gewalt in unserem Land in den letzten Jahren salonfähig geworden ist: Gewalt gegen Personen, Gewalt gegen Sachen. In den Medien wird Gewalt zum Teil zelebriert und verherrlicht. Auf Strassen, Schulplätzen und in der Gesellschaft wird Gewalt praktiziert. Der Bürger steht dieser Gewalt grösstenteils hilflos gegenüber und hofft, der Staat werde seine Sicherheit und seine Bewegungsfreiheit gewährleisten. Indessen: Aufgrund der gemachten Erfahrungen haben viele diese Hoffnung aufgegeben.

Wir müssen die Frustration der Bürger ernst nehmen, denn es ist etwas faul im Staate, wenn sich Rentner aus Angst vor Beraubung nicht mehr getrauen, sich auf Strassen und Plätzen zu bewegen. Es ist etwas faul im Staate, wenn sich das organisierte Verbrechen, ausländische kriminelle Banden, Gewalttäter breit machen können, ohne dass der Staat rechtzeitige und ausreichende Massnahmen zum Schutze der Bürger ergreift. Wir stellen heute fest, dass dieser Schutz gegen die Welle von Gewaltverbrechen nicht mehr ausreicht. Die Ausländerkriminalität ist gravierender geworden. In einzelnen Strafanstalten sind 40 Prozent der Insassen ausländischer Herkunft. Es kann sich dabei um Ausländer ohne festen Wohnsitz in der Schweiz handeln, um in der Schweiz ansässige Ausländer, um Asylbewerber usw. Es geht nicht darum, einzelne Ausländerkategorien gegeneinander auszuspielen. Es geht darum, die Welle von Gewaltverbrechen einzudämmen. Gegenüber Auslän-

dern besteht ein Instrument, das gegenüber Schweizern nicht angewendet werden kann: die Landesverweisung.

Ziel der Motion der Kommissionsminderheit ist es, dieses Instrument der Landesverweisung in der Verbrechensbekämpfung wieder besser zum Tragen zu bringen. Im ersten Teil der Motion beantragen wir eine Abänderung des Strafgesetzbuches und des Ausländerrechts mit dem Ziel, dass eine in einem strafrechtlichen Verfahren vom Richter ausgesprochene Landesverweisung eines wegen Gewaltverbrechens, Sittlichkeitsdelikts, bewaffneten Raubüberfalles oder Drogenhandels zu einer Zuchthausstrafe verurteilten Ausländers von den Verwaltungsbehörden nicht aufgeschoben werden darf. Es geht dabei, wie Sie aus dieser Aufzählung ersehen, nicht um kleine Fische oder um Bagatellfälle. Es müssen eine Zuchthausstrafe und eine vom Richter als Nebenstrafe ausgesprochene unbedingte Landesverweisung vorliegen. Heute werden verurteilte Personen nach Verbüßung von zwei Dritteln der Strafe in der Regel entlassen, schon deshalb – seien wir doch ehrlich! –, weil unsere Strafanstalten überfüllt sind und Platz für neue Strafverbüßungen geschaffen werden muss. Bei solchen bedingten Entlassungen haben die Kantone die Möglichkeit, die unbedingte Landesverweisung auszusetzen. Was das Gericht als Nebenstrafe für rechtens befunden hat, kann also eine kantonale Verwaltungsstelle sang- und klanglos aufheben. Das sollte meines Erachtens nicht vorkommen dürfen!

Die Fälle häufen sich, dass solche Nebenstrafen aufgehoben werden, und langsam setzt sich sogar die Auffassung durch, der vorzeitig Entlassene habe ein Recht auf Aufschub der Landesverweisung. Damit wird gegen den Willen der Gerichte und auch der Sicherheitsbehörden völlig unnötig das Verbrechenpotential in der Schweiz erhöht. Die Fälle sind nicht selten, dass noch während der Strafaufschubzeit neue Verbrechen begangen werden, die nicht hätten begangen werden können, wenn die Landesverweisung vollzogen worden wäre. Im zweiten Teil der Motion verlangen wir, dass bei den obgenannten gravierenden Verbrechen der Richter strafrechtlich eine unbedingte Landesverweisung auf Lebenszeit verfügen kann, sofern das Verbrechen selbst auf eine besonders verwerfliche Gesinnung des Täters schliessen lässt. Es geht um eine Kompetenz des Richters, nicht um eine Verpflichtung, und es soll dabei auch die Persönlichkeit des Täters mitberücksichtigt werden. Damit ist auch die Prüfung der Umstände möglich. Wir sollten rechtzeitig Schranken gegen das organisierte Verbrechen in der Schweiz aufbauen.

Heute kann eine Landesverweisung auf Lebenszeit nur bei wiederholt straffällig gewordenen Verbrechern ausgesprochen werden. Müssen wir aber wirklich auf eine Wiederholung des Verbrechens warten, bis wir solchen Verbrechern für immer den Zutritt zur Schweiz verwehren dürfen? Jedermann sollte wissen, dass sich Verbrechen in der Schweiz nicht lohnen und langfristige Konsequenzen haben können. Deshalb sollten wir dem Richter entsprechend der Motion die Kompetenz geben, bei besonders gemeingefährlichen Verbrechern die Landesverweisung auf Lebenszeit rechtzeitig auszusprechen. Ich bin sicher, dass die Richter derartige Kompetenzen verantwortungsvoll gebrauchen werden.

Es ist uns klar, dass es mit diesen Instrumenten allein nie möglich sein wird, die Welle der Gewaltverbrechen einzudämmen; sie könnten aber dazu beitragen und sind als Bausteine einer umfassenderen Strategie zu verstehen. Wir müssen jedes verfügbare Instrument einsetzen. Mit der Annahme der Motion der Minderheit der Kommission würden wir gleichzeitig Signale geben. Wir würden der Bevölkerung zeigen, dass wir ihre Verunsicherung ernst nehmen und dass uns die zunehmende Zahl von Gewaltverbrechen nicht gleichgültig ist. Diese Signalwirkung ist staatspolitisch wichtig und dringend. Wenn das Parlament die Motion ablehnen würde, dokumentierte es, dass nichts geändert werden soll, dass der Staat nicht bereit ist, das organisierte Verbrechen mit allen zur Verfügung stehenden rechtsstaatlichen Mitteln zu bekämpfen. Wir stehen als Parlament nicht nur vor einer Frage des Strafrechts oder der Rechtsphilosophie; wir sind auch politisch gefordert: «Tut endlich etwas!» rufen uns die Bürger zu. Die Antwort der Kommissionsmehrheit und des Bundesrates auf diese brennende Frage heisst: Wir wollen nichts Zusätzliches

tun. Eine solche Antwort kann ich nicht hinnehmen. Unsere verunsicherte Bevölkerung verdient eine bessere Antwort, nämlich die Ueberweisung der Motion der Kommissionsminderheit.

Ich darf gleichzeitig noch bekanntgeben, dass die FDP-Fraktion die parlamentarische Initiative Moser ablehnt, aber die Motion der Kommissionsminderheit mehrheitlich unterstützt.

**Moser:** Anlass zu meinem Vorstoss gab ein Bundesgerichtsentscheid vom 24. März 1992, welcher eine Landesverweisung des aargauischen Obergerichts gegen einen Kosovo-Albaner wieder aufhob. Artikel 55 Absatz 2 des Strafgesetzbuches machte dies möglich. Nach der bedingten Haftentlassung erwirkte dieser Schwerverbrecher einen bedingten Aufschub des vom aargauischen Obergericht ausgesprochenen zehnjährigen Landesverweises. Dieser Entscheid des Bundesgerichtes muss als besonders skandalös bezeichnet werden, weil der Kosovo-Albaner zum Zeitpunkt des Bundesgerichtsentscheides wegen erneuten Verbrechen bereits wieder in Untersuchungshaft sass.

Das Bundesgericht begründete den Entscheid damit, dass die Resozialisierungschancen in der Schweiz höher einzustufen seien als in seiner Heimat. Die Folgen jenes Entscheides blieben nicht aus. So hat zum Beispiel das wegen eines Aufschubs einer Landesverweisung kritisierte aargauische Verwaltungsgericht in einer Tageszeitung publiziert, es könne doch nicht anders, es müsse sich an die Rechtsprechung des Bundesgerichtes halten. Selbstverständlich kann man auch keinen einzigen anerkannten Flüchtling ausweisen, auch wenn er noch so verwerfliche Straftaten in der Schweiz begangen hat. Dafür gibt es ein repräsentatives Beispiel: Im Mai 1992 hat das Berner Verwaltungsgericht die durch den Regierungstatthalter verfügte Ausschaffung eines straftätigen Asylanten aus Sri Lanka – er war Heroindealer – erfolgreich verhindert. Das EJPD hat in seiner Stellungnahme zu meiner parlamentarischen Initiative verlauten lassen, dass es sich bei der von mir kritisierten Gerichtspraxis um einen Einzelfall handle, welcher nicht verallgemeinert werden könne. Dem ist überhaupt nicht so: Seit der Einreichung der parlamentarischen Initiative im Juli 1992 sind mir bereits acht Fälle bekannt, die nach dem gleichen Muster abliefen.

Zur parlamentarischen Initiative Moser: Ich habe ausdrücklich geschrieben und dies auch vor der Kommission wiederholt vorgetragen, dass ich die Initiative in Form einer allgemeinen Anregung eingereicht habe. Das wird jetzt wieder etwas relativiert, indem man sagt, man könne ja nichts anderes machen, als das, was ich geschrieben hätte; das stimmt nicht. Es wäre die Möglichkeit, nach der grundsätzlichen Zielsetzung zu handeln. Die 46 Mitunterzeichner sehen das ebenfalls so.

Ziel meiner parlamentarischen Initiative ist es, einerseits eine Liberalisierung des Artikels 55 des Strafgesetzbuches in bezug auf die Landesverweisung bei Bagatelldelikten zu erreichen; andererseits bringt die vorgeschlagene Neufassung eine Verschärfung bei denjenigen Delikten, die besonders verwerflich sind. Bei einem straffälligen Ausländer, der zu Zuchthaus oder Gefängnis wegen Gewaltverbrechen, Sittlichkeitsdelikten, bewaffnetem Raubüberfall, terroristischer Handlung oder schwerem Verstoß gegen das schweizerische Betäubungsmittelgesetz verurteilt wird, soll doch bereits bei der Ersttat die Landesverweisung auf Lebenszeit ausgesprochen werden können. Das Boot für ausländische Schwerverbrecher ist in der Schweiz nämlich schon längst voll.

Weiter habe ich vorgeschlagen, dass die Absätze 2 und 3 von Artikel 55 des Strafgesetzbuches zu streichen seien. Zu streichen deshalb, weil ich der Meinung bin, dass die einmal ausgesprochene Nebenstrafe, nämlich die Landesverweisung, vollzogen werden muss und eine Wiedererwägung beziehungsweise ein bedingter Aufschub nicht möglich sein sollen. Es ist doch einfach ein Hohn, dass heute nach gängiger bundesgerichtlicher Praxis das Gesetz nicht mehr vollzogen wird. Dass mit meinem Vorstoss das Problem des Dualismus – auf der einen Seite die fremdenpolizeilichen Massnahmen von Artikel 10 Anag und auf der anderen Seite die Landesverweisung von straffälligen Ausländern laut Artikel 55 StGB – nicht gelöst ist, weiss ich. Es geht mir aber auch nicht um dieses

Grundproblem, sondern einzig und allein um den Vollzug der im Strafprozess ausgesprochenen Landesverweisung.

Machen wir uns doch nichts vor: Die sofortige Landesverweisung nach Verbüßung der Strafe ist der einzige Tarif, welchen die ausländischen Verbrecher noch verstehen. Artikel 55 StGB ist deshalb derart abzuändern, dass die kantonalen Fremdenpolizeien rechtskräftige Urteile in Sachen Landesverweisung sofort vollziehen können. Unsere Bevölkerung versteht schlicht und einfach nicht, dass ausländische Kriminelle nach Verbüßung ihrer Strafe in der Schweiz resozialisiert werden sollen und so einer Ausweisung entgehen können.

Die Mehrheit der Kommission lehnt die Initiative ab; das ist an und für sich erstaunlich. Sie versteht selbstverständlich meinen Unmut, sie weiss um die Probleme, sie gesteht ein, dass es mit diesem Artikel nur Aerger gibt; aber sie wehrt sich nun standhaft, etwas zu ändern. Sie sieht keinen Handlungsbedarf, sie will also ausländische Kriminelle weiter in unserem Land behalten; so sehe ich das. Dass mein Vorstoss von bestimmten Exponenten der Linken als rechtspopulistisch abgestempelt wird, ist typisch und zeigt einmal mehr, wie in diesem Land politisiert wird. Der Vorstoss komme aus einer falschen Ecke, meinen die anderen Exponenten aus dem bürgerlichen Lager. Dazu kann ich nur sagen: Machen Sie weiter so, Ihre Wähler lassen grüssen!

Zur Motion der Kommissionsminderheit: Grundsätzlich zielt ja die Motion in die gleiche Richtung wie meine parlamentarische Initiative. Der Unterschied ist lediglich darin zu sehen, dass ein anderes Verfahren gewählt wird und dass die Forderung etwas abgeschwächt ist. Ich kann mich deshalb auch mit der Motion zufriedengeben. Wichtig ist doch, dass wir in dieser Frage endlich ein politisches Signal setzen, denn ein Handlungsbedarf ist sicher unbestritten. Leider lehnt der Bundesrat auch diesen Vorstoss der Kommissionsminderheit ab. In seiner Begründung meint der Bundesrat: «Wenn für ausländische Straftatessene die Aussicht auf Bewährung in der Schweiz besser ist oder überhaupt nur hier ernsthaft besteht, soll ihnen diese Resozialisierungschance jedenfalls nicht durch die Nebenstrafe der Landesverweisung verbaut werden.» Damit ist meiner Ansicht nach ganz klar: Es wird künftig keine Landesverweisungen mehr geben können, denn Sie müssen mir sagen, in welchem Lande dieser Welt dann eine bessere Resozialisierung für diese Leute erwartet werden könnte als in der Schweiz. Der Bundesrat folgt mit seiner Aussage klar den Sozialisten, die in Zukunft sowieso keine Landesverweisungen mehr wollen.

Verschliessen Sie jetzt die Augen nicht. Niemand, aber auch gar niemand wird doch bestreiten wollen, dass das Schutzbedürfnis des Schweizervolkes gegenüber Kriminellen, insbesondere gegenüber ausländischen Verbrechern, in der jüngsten Zeit stark angestiegen ist. Das ist auch gar nicht verwunderlich, sitzen doch bekanntlich in einigen Gefängnissen unseres Landes bis zu 80 Prozent Ausländer. Wann, glauben Sie, ist das Boot für ausländische Kriminelle bei uns voll?

Ich bitte Sie aus diesem Grund, meiner parlamentarischen Initiative Folge zu geben. Sollten Sie sie allerdings nicht überweisen können, weil es ein Anliegen aus unserer Reihe ist, so bitte ich Sie, wenigstens die Motion der Minderheit der Kommission zu überweisen.

**Präsident:** Die liberale Fraktion unterstützt den Antrag der Kommissionsmehrheit, keine Folge zu geben, und unterstützt die Ueberweisung der Motion.

**Vetterli:** Die Fraktion der SVP unterstützt die parlamentarische Initiative Moser, bittet Sie aber, vor allem die Motion der Kommissionsminderheit, die ja in der Kommission für Rechtsfragen mit 10 zu 11 Stimmen im zweiten Durchgang hauchdünn unterlag, zu überweisen.

Drei Vorbemerkungen:

1. Straftäter, auch wenn sie Gewaltverbrechen verübt haben, sollen fair behandelt, aber ihrer gerechten Strafe zugeführt werden.
2. Ebenso wichtig, noch bedeutender ist für mich, dass die gesamte Bevölkerung unseres Landes ein Recht auf Schutz vor

Kriminalität, Gewaltverbrechen und professionellen Gangstern hat.

3. In einem Rechtsstaat muss der Strafvollzug garantiert sein. Rechtskräftige Gerichtsentscheide sollen und dürfen nicht einfach durch die Administration aufgehoben werden können. Aber hier – wir haben es bereits gehört – hapert es.

Die parlamentarische Initiative Moser und die Motion der Kommissionminderheit greifen ein sehr aktuelles und akutes Problem auf. Die gegenwärtige Situation ist äusserst unbefriedigend. Gerichte verurteilen schwerstkriminelle Ausländer zu langjährigen Strafen mit anschliessender unbedingter Landesverweisung, und die Vollzugsbehörden – im Kanton Zürich z. B. ist das die Justizdirektion – gewähren bei der bedingten Entlassung wegen guter Führung den bedingten Vollzug der Landesverweisung. Das Neben- und vor allem das Gegeneinander von Justiz und Verwaltung ist nicht nur stossend, es ist kontraproduktiv und wird vom Volk nicht verstanden, nicht akzeptiert.

So wird die Schweiz für ausländische Kriminelle immer attraktiver. Ich erläutere Ihnen das anhand eines weiteren praktischen Beispiels, diesmal aus dem Kanton Zürich – ein Fall, der auch zeigt, dass das Aargauer Beispiel mit dem Kosovo-Albaner kein Einzelfall ist.

28. Oktober 1983: Verurteilung des Palästinensers X durch das Obergericht des Kantons Zürich wegen Heroinhandels zu drei Jahren Zuchthaus und zehn Jahren Landesverweisung unbedingt. Ein Jahr danach, am 23. November 1984: bedingte Entlassung durch die Justizdirektion des Kantons Zürich und Aufschub der Landesverweisung durch die Justizdirektion des Kantons Zürich, unter Ansetzung einer Probezeit von drei Jahren. Ein halbes Jahr später, am 31. Mai 1985: erneute Verhaftung des X, wiederum wegen Heroinhandels. Am 20. Mai 1986: erneute Verurteilung des X durch das Obergericht des Kantons Zürich, diesmal zu fünfzehn Jahren Zuchthaus, Landesverweisung fünfzehn Jahre unbedingt; Begründung: X gefährdet durch seinen Heroinhandel die öffentliche Ordnung in der Schweiz in schwerwiegender Weise. Am 9. Januar 1989: X ist in der offenen – in der offenen! – Strafanstalt Saxerriet im Rheintal und kann auswärts arbeiten. Ein halbes Jahr später, ab dem 24. Juli 1989, kann X in der Strafanstalt Saxerriet auswärts arbeiten und sogar auswärts wohnen! In dieser Zeit handelt er bereits wieder mit Heroin. Am 23. April 1993: Verurteilung des X durch das Obergericht des Kantons Zürich wegen Heroinhandels zu viereinhalb Jahren Zuchthaus und lebenslänglicher Landesverweisung unbedingt.

Fazit: Es ist Sache der Gerichte, Schwerstverbrecher zu beurteilen und zu verurteilen. Wenn aber ein Gericht eine unbedingte Landesverweisung ausspricht, darf keine Verwaltungsbehörde das Recht haben – so meine ich –, den Vollzug dieser unbedingten Landesverweisung aufzuschieben.

In einer Zeit, in der man verzweifelt gegen Kriminaltourismus und organisiertes Verbrechen ankämpft, muss Artikel 55 StGB verschärft werden. Deshalb meinen wir:

1. Verwaltungsbehörden dürfen rechtskräftige Gerichtsentscheide administrativ weder aufheben noch korrigieren; dies verstösst auch gegen das immer noch hochgehaltene Prinzip der Gewaltentrennung.

2. Ausländische Verbrecher müssen bei offensichtlich besonders verwerflicher Gesinnung schon nach dem Urteil über die Ersttat unseres Landes verwiesen werden.

Apropos Ersttäter: Das können ja auch Kriminelle sein, die im Ausland schon einige Gewaltverbrechen verübt haben, bei uns in der Schweiz aber zum ersten Mal erwischt wurden. Das Beispiel des Palästinensers X, das ich Ihnen vorgeführt habe, zeigt zudem, stellvertretend für viele ähnliche Fälle, doch deutlich, dass unsere Bevölkerung vor solchen Wiederholungstätern mittels unbedingter Landesverweisung geschützt werden muss.

Mit der Ueberweisung der Motion der Minderheit der Kommission verbessern wir auch die Koordination zwischen Justiz und Vollzug. Wir wollen den Bundesrat verpflichten, die Forderungen dieser Motion entweder in einer revidierten Ausländergesetzgebung oder in einem revidierten StGB zu verankern. Die SVP-Fraktion bittet Sie deshalb, der parlamentarischen Initiative Moser Folge zu geben und vor allem die Motion der Kommissionminderheit zu überweisen.

**Leuenberger Moritz:** Der Widerspruch zwischen Anag und StGB ist von der Kommissionssprecherin deutlich dargestellt worden. Das Anag ist darauf ausgerichtet, dass die Schweiz vor Ueberfremdung geschützt wird, während das Strafgesetzbuch die Resozialisierung zum Inhalt hat. Diese Resozialisierung kommt auch bei dem hier zur Diskussion stehenden Artikel 55 StGB zum Ausdruck, indem nämlich Justizdirektionen von Gesetzes wegen angehalten sind, bei Entlassung eines Straftäters aus dem Strafvollzug zu prüfen, ob die gerichtlich ausgesprochene Landesverweisung vollzogen werden müsse. Das führt zu völlig absurden Resultaten, das wurde zu Recht dargelegt. Wenn beispielsweise ein Gericht eine unbedingte Landesverweisung ausspricht, muss geprüft werden, ob die Resozialisierung es erlaubt, den Täter auszuschaffen oder nicht. Das Bundesgericht stellt sehr hohe Anforderungen. Es ist abzuklären, ob die Resozialisierung eher in der Schweiz oder eher im Heimatland möglich sei.

Das führt dann dazu, dass derjenige, der vom Gericht keine Landesverweisung erhielt, fremdenpolizeilich ausgeschafft wird; aber derjenige, der eine Landesverweisung erhält, kann in vielen Fällen hier bleiben. Das wiederum hat zur Folge, dass die Staatsanwälte bei den Gerichten gar keine Landesverweisung mehr beantragen, weil sie so eher erreichen, dass die Leute ausgewiesen werden. Das ist eine der absurden Folgen. Eine andere Folge ist z. B. die, dass derjenige, der eine bedingte Gefängnisstrafe und eine unbedingte Landesverweisung erhält, ausgeschafft wird, während derjenige, der eine unbedingte Gefängnisstrafe erhält, also ein schwereres Delikt begangen hat und ins Gefängnis muss, unter Umständen hier bleiben kann. Sie sehen, es ist tatsächlich eine Aenderung auf diesem Gebiet nötig, und ich verstehe die Stossrichtung der Initiative durchaus.

Aber ich möchte Sie vor etwas warnen: Vor lauter Empörung sollten wir nun nicht ein Eigengolb schiessen, denn es geht hier auch um ein sehr wichtiges Mittel der Verbrechensbekämpfung, nämlich um die Kronzeugenregelung. Ein Bandenmitglied zu finden, das bereit ist, als Zeuge über die ganzen Machenschaften der Bande auszusagen, ist das einzige Mittel, um eine Drogenbande aufzulegen zu lassen. Nun kennen wir in der Schweiz keine strafrechtliche Kronzeugenregelung. Es wird diskutiert, ob sie eingeführt werden soll oder nicht. Wer heute seine Bande hochgehen lässt, indem er bei den Untersuchungsbehörden und der Polizei aussagt, der muss die Strafe im Gefängnis nachher auf sich nehmen.

Das einzige Mittel, das wir haben und das wir anwenden, ist, dass wir garantieren können, dass sie nach Verbüsung der Strafe nicht in ihr Heimatland ausgeschafft werden, weil dort Todesdrohungen vorhanden sind. Wir haben solche Fälle gehabt, wo wir Leute bewusst hier behielten und ihnen das im Moment, als sie gegen die übrigen Mitglieder der Bande ausagten, versprechen konnten. Mit dieser Initiative, wenn sie so in Kraft träte, müssten diese Leute ausgeschafft werden und würden in ihrem Heimatland umgebracht; deswegen wären sie nicht bereit, hier auszusagen. Daher geht die Initiative einfach zu weit.

Ich möchte Sie ersuchen, der Initiative keine Folge zu geben, damit wir dieses Mittel der Verbrechensbekämpfung behalten können. Natürlich gelten alle fremdenpolizeilichen Erwägungen immer noch, nämlich, dass sich die Leute hier wohl verhalten müssen, dass sie nicht rückfällig werden.

Die flexible Motion dagegen geht eher in eine Richtung, die dem Bundesrat eine Lösung ermöglichen würde, um Sonderfällen gerecht zu werden.

Im Namen der SP-Fraktion bitte ich Sie, der parlamentarischen Initiative Moser keine Folge zu geben.

**Frau Bühlmann:** Mit der parlamentarischen Initiative will Herr Moser dafür sorgen, dass bei ausländischen Straftätern, die ein Gewaltverbrechen verübt haben und zu einer Zuchthausstrafe verurteilt worden sind, die Landesverweisung nicht aufgeschoben werden kann und dass bei besonders verwerflicher Gesinnung des Täters eine lebenslängliche Landesverweisung ausgesprochen werden kann. Soviel zu den Begründungen. Er zitiert dann den Fall eines Kosovo-Albaners, der im Kanton Aargau delinquent hat und nicht ausgewiesen worden

ist, weil das Bundesgericht zum Schluss gekommen ist, dass der Betreffende in der Schweiz bessere Resozialisierungschancen habe als in seinem Herkunftsland.

Zur juristischen Seite der Initiative möchte ich mich nicht lange äussern. Dazu nur soviel: Landesverweisung gilt an und für sich auch bei Strafrichtern und Strafrichterinnen als nicht mehr sehr zeitgemässe Form des Strafvollzuges und steht der Idee der Resozialisierung diametral entgegen. Das allein genügt aber nicht als Argument dafür, dass die grüne Fraktion gegen die parlamentarische Initiative Moser ist. Es ist der politische Hintergrund, vor dem die Initiative anzusiedeln ist; und den möchte ich etwas ausleuchten.

Seit einiger Zeit wird versucht, ein neues Feindbild, nämlich das des kriminellen Ausländers, aufzubauen. In tendenziöser Art und Weise werden Statistiken gebraucht, die einzig und allein das Kriterium der Nationalität von Straftätern heranziehen, ohne weitere Kriterien wie zum Beispiel Geschlecht, Alter, soziale Schicht, effektiven Wohnsitz des Delinquierenden, Art und Weise und Schwere des Deliktes ebenfalls in Betracht zu ziehen; so werden in fahrlässiger Art und Weise rassistische Vorurteile verstärkt. Das Schlagwort von der «multikriminellen Gesellschaft» ist dafür ein deutlicher Beweis. Damit werden Ängste geschürt, und damit wird suggeriert, dass das Zusammenleben von Menschen verschiedener kultureller Herkunft in einem guten Sinne gar nicht möglich sein soll. Damit werden das durchaus nicht konfliktfreie Zusammenleben von Einheimischen und Eingewanderten unnötigerweise erschwert und das gesellschaftliche Klima in gefährlicher Weise angeheizt. Das betrachten wir als verantwortungslos.

Vor diesem Hintergrund empfehlen wir Ihnen, die parlamentarische Initiative Moser abzulehnen, wie das eine deutliche Mehrheit der Kommission bereits getan hat. Wir bitten Sie ebenfalls, der Motion der Kommissionsminderheit, welche nur mit dem Stichentscheid des Vizepräsidenten hauchdünn zustande gekommen ist, nicht zuzustimmen.

In beiden Vorlagen wird in undifferenzierter Art von Ausländern gesprochen, ohne Berücksichtigung der Länge ihres Aufenthaltes in der Schweiz, ohne Berücksichtigung des Grades ihrer Integration in unserer Gesellschaft. Viele in der Schweiz lebende Personen sind zwar ihrem Status nach noch Ausländerinnen, Ausländer, leben aber seit Jahrzehnten in der Schweiz oder sind hier geboren und aufgewachsen. Sie fühlen sich als zu uns gehörig. Unser langwieriges, hindernisreiches und kostspieliges Einbürgerungsprozedere ist der Grund, dass sie nicht schon längst die schweizerische Staatsbürgerschaft besitzen. Alle diese Menschen sind unter dem Begriff «Ausländer» mitgemeint und wären von der Konsequenz der beiden Vorlagen betroffen. Wenn wirklich nur die international tätigen, kriminellen und mafiosen Banden gemeint sind, deren konsequente strafrechtliche Verfolgung wir selbstverständlich unterstützen, dann müsste das auch klar so definiert sein. Da dies nicht der Fall ist, dürfen wir den beiden Vorlagen nicht zustimmen.

Ich bitte Sie, dies unter Berücksichtigung des geschilderten politischen Klimas auch nicht zu tun.

**On. Borradori:** Guardandoci intorno, vediamo come la nostra società sia purtroppo contrassegnata da una violenza crescente. Vi è una criminalità organizzata, che agisce su scala internazionale, i cui tentacoli sempre più spesso, dall'estero, varcano i nostri confini e si fanno sentire anche qui da noi. Si tratta di uno scenario nuovo, a cui non sempre sappiamo far fronte convenientemente. Eppure, chi abita nel nostro Paese, cittadino svizzero o straniero che sia, ha tutti i diritti di pretendere un'adeguata protezione.

In questo senso l'iniziativa parlamentare del collega Moser tocca un punto nevralgico, che fa male, di fronte al quale non possiamo però chiudere semplicemente gli occhi. L'iniziativa parlamentare apre un dibattito che merita tutta la nostra attenzione.

Oggi può accadere che un'espulsione dal nostro Paese, decisa quale pena accessoria da un giudice penale, non venga eseguita dopo espiazione della pena principale. Infatti, secondo l'articolo 55 capoverso 2 del Codice penale svizzero, all'autorità competente è lasciata la facoltà di decidere se, e a

quali condizioni, l'espulsione del condannato che beneficia della libertà condizionale possa essere differita a titolo di prova.

La gente comune fa fatica a capire ed è in particolare irritata dal fatto che qualcuno, scontata la pena detentiva alla quale era stato condannato, possa tranquillamente rimanere nel nostro Paese e magari delinquere ancora, commettendo un nuovo, grave reato.

Tra le persone straniere che premono alle nostre frontiere o che, già presenti sul nostro territorio, vorrebbero poter restare in Svizzera, ve ne sono tantissime che si comporterebbero qui da noi in modo onesto e irreprensibile. Eppure, per una ragione o per l'altra, non possiamo accoglierle, già per il fatto che non possiamo dare accoglienza a tutti.

Non vedo dunque perché incontriamo tante difficoltà e resistenze quando vogliamo attuare l'espulsione dai nostri confini di quegli stranieri che, commettendo un reato particolarmente grave, hanno tradito la nostra fiducia.

Si tratta anche, e non da ultimo, di una questione di equità! Dobbiamo distanziarci inoltre da un luogo comune, tanto pericoloso quanto fuorviante: l'espulsione non è necessariamente espressione di estremismo o conseguenza di tendenze xenofobe. L'espulsione è piuttosto un mezzo legittimo a disposizione dello Stato, uno strumento che gli permette di difendersi efficacemente dalla criminalità organizzata.

Dobbiamo infatti sfruttare al meglio tutte le possibilità che ci consentono di lottare ad armi pari con la malavita. Siamo confrontati in misura ben maggiore che in passato con gruppi criminali che operano a livello internazionale. Anche gli strumenti legislativi a nostra disposizione vanno dunque adeguati alla nuova situazione!

Di conseguenza si giustifica pienamente che, in presenza di reati particolarmente gravi, a cui viene comminata la reclusione, l'espulsione venga immediatamente attuata, una volta scontata la pena principale, ossia quella detentiva.

Il nostro gruppo sostiene dunque sia l'iniziativa parlamentare Moser che la mozione della minoranza commissionale.

In questo campo esiste la necessità di agire, di fare qualcosa, di fare qualcosa di concreto! Riteniamo che entrambi gli atti parlamentari rappresentino un segnale chiaro ed inequivocabile in tal senso, pur non illudendoci affatto che un parziale inasprimento dell'espulsione possa, da solo, risolvere il problema della criminalità. La lotta rimane comunque impari! Si tratta ciononostante di un passo utile e che va nella giusta direzione, a cui non possiamo di certo rinunciare solo perché non ci porta direttamente al traguardo.

**Frau Stamm Judith:** Unsere Bevölkerung ist durch die Kriminalität, die heute zum Alltag geworden ist – Tötungen, Überfälle, Entreisssdiebstähle, Vergewaltigungen, Raubtaten –, verunsichert und verängstigt. Es muss aber ganz klar festgestellt werden, dass an dieser Kriminalität auch Schweizer und nicht nur Ausländer beteiligt sind. Wir können nun nicht die Ausländer zu Sündenböcken machen und denken, nachher sei die Welt wieder in Ordnung. Das Boot für Verbrecher, Herr Moser, ist in der Tat voll, aber wenn wir schon nicht die Ursachen bekämpfen können, so könnten wir uns im Rahmen der Repression überlegen, die verschiedenen Personalstopps aufzuheben und unseren Kriminalpolizeien mehr Mittel zur Verfügung zu stellen, damit sie diese Verbrecher auch verfolgen können.

Herr Moser versucht nun, den Missständen mit dem Mittel der Landesverweisung Abhilfe zu schaffen. Die CVP lehnt diese parlamentarische Initiative ab, denn sie hat für uns zu viele Handicaps. Herr Moser knüpft die Landesverweisung auf Lebenszeit an objektive Merkmale: Ausländer, Zuchthausstrafe und eine Reihe von Delikten.

Wir finden es undifferenziert, Ausländer, seien es nun ausländische Ganoventouristen oder Ausländer der zweiten Generation, in denselben Topf zu werfen. Wenn schon eine Regelung getroffen werden sollte, finden wir es unangepasst, sich auf Zuchthausstrafe zu beschränken; es gibt für schwere Taten auch mehrjährige Gefängnisstrafen. Ueber die Gruppe der Delikte könnte man auch noch einige Gedanken verlieren. Zudem wissen Sie, dass die Revision des Allgemeinen Teils des

Strafgesetzbuches, welcher die Landesverweisung regelt, demnächst zur Vernehmlassung kommen wird und dass auch das Anag, welches die fremdenpolizeiliche Wegweisung enthält, revidiert werden soll.

Die parlamentarische Initiative lehnen wir deshalb ab. Ein grosser Teil der CVP-Fraktion unterstützt jedoch die Motion der Kommissionminderheit, aus der Ueberlegung heraus, dass hier Handlungsbedarf besteht – wir haben das auch vom Justizdirektor des Kantons Zürich gehört –, und aus der Ueberlegung heraus, dass wir dem Bundesrat für seine Revisionsarbeiten eine Stossrichtung aufzeigen wollen.

**Dreher:** Die APS-Fraktion beantragt Ihnen, der parlamentarischen Initiative Moser zuzustimmen, eventualiter die Motion der Minderheit Allenspach zu unterstützen.

Wenn Sie als Volksvertreter einmal in die Kreise derjenigen hinaushören, die sie hier vertreten sollten, derjenigen, die Sie mit Proporz hier hineinwählen, werden Sie etwas ganz anderes hören, als was hier vorgetragen wird. Das Volksempfinden ist ganz anders, als seine Vertreter es hier behaupten.

Halten wir uns doch an die Fakten. Der Ausländeranteil in Schweizer Strafanstalten und Gefängnissen im Jahre des Herrn 1992 betrug 45 Prozent, bei einem statistischen Bestand von etwa 20 Prozent Ausländern. Der Ausländeranteil in den geschlossenen Gefängnisanstalten war im Jahre 1992 geradezu sensationell hoch. In Regensdorf hatten wir 30,9 Prozent Schweizer und 69,1 Prozent Ausländer; in Bostadel 18,6 Prozent Schweizer und 81,4 Prozent Ausländer; auf dem Thorberg 25,4 Prozent Schweizer – da gehörte Herr Bruno Zwahlen noch dazu – und 74,6 Prozent Ausländer. Diese Zahlen sprechen doch für sich. Natürlich ist die Initiative Moser nicht perfekt, das sage auch ich nicht. Aber die konkrete Frage ist doch: Was wurde bis heute getan? Es ist doch so, dass die linkspopulistische Asylpolitik des Bundesrates dazu führt, dass mehr und mehr kriminelle Asylanten in dieses Land kommen, hier ihre Drogengeschäfte machen, verhaftet werden, freigelassen werden, verhaftet werden, freigelassen werden und immer noch da sind. Und die Behörden, vor allem die politischen Behörden, machen so gut wie nichts. Dass sich da Zündstoff bildet, liegt doch auf der Hand. Sie müssen sich somit nicht beklagen, wenn Entwicklungen eintreten, die nur schwer unter Kontrolle zu bringen sind.

Es ist Ihre Aufgabe, auf Bundesebene einen Pflock einzuschlagen und für Ordnung zu sorgen. Ich weiss, dass Sie das nicht gerne machen, weil Sie Kritik von links und linksausen, von den Medien und vom Fernsehen befürchten und weil man in diesem Staat mehr und mehr «Humanität» anstelle von «Dekadenz» sagt. Wir haben eine dekadente Strafverfolgung und eine dekadente Strafjustiz – das ist der Punkt. Und da werden Veränderungen eintreten müssen, sonst wird es ganz böse enden, aber nicht für uns.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission (keine Folge geben)	85 Stimmen
Für den Antrag Moser (Folge geben)	39 Stimmen

93.3025

### Motion RK-NR 92.421 (Minderheit Allenspach) Landesverweisung für Ausländer

### Motion CAJ-CN 92.421 (minorité Allenspach) Expulsion de délinquants étrangers

#### Wortlaut der Motion vom 18. Januar 1993

Der Bundesrat wird beauftragt, StGB und Anag dahin abzuändern, dass eine strafrechtlich unbedingt ausgesprochene Landesverweisung bei Ausländern, die wegen Gewaltverbrechen, Sittlichkeitsdelikten, bewaffneten Raubüberfällen, Drogenhandel zu einer Zuchthausstrafe verurteilt worden sind, von den Verwaltungsbehörden nicht aufgeschoben werden darf. Soweit die obgenannten Verbrechen auf eine besonders verwerfliche Gesinnung des Täters schliessen lassen, kann eine strafrechtlich unbedingte Landesverweisung auf Lebzeiten schon bei der Ersttat ausgesprochen werden.

#### Texte de la motion du 18 janvier 1993

Le Conseil fédéral est chargé de modifier le Code pénal et la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers de telle façon qu'une expulsion pénale inconditionnelle du territoire suisse des étrangers qui ont été condamnés pour violences, pour infractions contre les mœurs, pour brigandage, pour commerce de stupéfiants, à une peine de réclusion, ne puisse pas être remise par les autorités administratives.

Une expulsion pénale inconditionnelle à vie peut être prononcée lors de la première infraction, si les délits mentionnés ci-dessus permettent de conclure à la bassesse de caractère du délinquant.

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Frey Claude, Heberlein, Iten Joseph, Reimann Maximilian, Sandoz, Scherrer Jürg, Stamm Luzi, Vetterli, Zölch (9)

#### Schriftliche Begründung

Die Urheber verzichten auf eine Begründung und wünschen eine schriftliche Antwort.

#### Développement par écrit

Les auteurs renoncent au développement et demandent une réponse écrite.

#### Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates

vom 8. März 1993

Gemäss Artikel 55 Absatz 2 des Strafgesetzbuches (StGB) hat die zuständige Behörde über den probeweisen Aufschub einer vom Gericht gegen einen Ausländer oder eine Ausländerin angeordneten unbedingten Landesverweisung nur dann zu befinden, wenn vorgängig entschieden wurde, die betroffene Person bedingt aus dem Strafvollzug zu entlassen. Dieser Zusammenhang wird gerne übersehen. Nach Artikel 38 Ziffer 1 StGB ist eine verurteilte Person, ob schweizerischer oder ausländischer Nationalität, nach Verbüsung von mindestens zwei Dritteln ihrer Strafe bedingt zu entlassen, wenn ihr Verhalten im Strafvollzug nicht dagegen spricht und insbesondere wenn anzunehmen ist, sie werde sich in Freiheit bewähren. Die vorzeitige Strafentlassung spielt eine wichtige Rolle im Hinblick auf das gemäss Artikel 37 Ziffer 1 Absatz 1 StGB vorrangige Ziel der Strafe, die Verurteilten zu resozialisieren, d. h. wieder so in die Gesellschaft einzugliedern, dass sie nicht mehr straffällig werden. Vor diesem Hintergrund ist die Kompetenz der Vollzugsbehörde zum probeweisen Aufschub der Landesverweisung gegen Ausländer und Ausländerinnen zu sehen. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist für den Aufschub zu entscheiden, wenn dies die Resozialisierung begünstigt. Die Landesverweisung darf hingegen nicht aufge-

## **Parlamentarische Initiative (Moser) Aenderung von Artikel 55 StGB über Landesverweisung von ausländischen Straftätern**

## **Initiative parlementaire (Moser) Expulsion de délinquants étrangers. Modification de l'article 55 CP**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	16
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	92.421
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.06.1993 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1368-1375
Page	
Pagina	
Ref. No	20 022 868

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.