

Sitzung vom 2. April 2008

**493. Anfrage (Überstellung von Strafgefangenen in ihre Heimatländer)**

Kantonsrat Bernhard Egg, Elgg, und Kantonsrätin Renate Büchi-Wild, Richterswil, haben am 14. Januar 2008 folgende Anfrage eingereicht:

Gemäss internationalem Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen vom 21. März 1983 (SR 0.343) können Straftäter, die ihre Freiheitsstrafe in einer schweizerischen Strafanstalt verbüssen, unter bestimmten Voraussetzungen zum weiteren Strafvollzug in ihr Heimatland überstellt werden. Gemäss Zusatzprotokoll zum Übereinkommen vom 18. Dezember 1997 (SR 0.343.1) können Straftäter sogar ohne ihr Einverständnis überstellt werden, wenn sie nach dem Strafvollzug ohnehin kein Bleiberecht in der Schweiz mehr haben.

Es liegt die Vermutung nahe, gestützt auf dieses Übereinkommen sowie das Zusatzprotokoll sei es noch zu keiner relevanten Anzahl von Überstellungen gekommen.

Wir bitten deshalb den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Konnten in Zusammenarbeit mit den zuständigen Bundesbehörden unter der Geltung des Übereinkommens über die Überstellung verurteilter Personen aus zürcherischen bzw. Konkordatsstrafanstalten Strafgefangene in ihre Heimatländer überstellt werden?  
Wie viele allenfalls und in welche Länder?
2. Wie viele Vollzugstage konnten damit (evtl. unter Berücksichtigung allfälliger bedingter Entlassungen) «eingespart» werden?
3. Sollten keine oder nur ganz wenige Überstellungen vorgenommen worden sein:  
Welche Umstände stehen den Überstellungen entgegen?
4. Erachtet der Regierungsrat verstärkte Bemühungen für solche Überstellungen als wünschbar?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Bernhard Egg, Elgg, und Renate Büchi-Wild, Richterswil, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Seit dem Jahr 2005 konnte der Kanton Zürich fünf verurteilte Personen nach dem Grundübereinkommen (SR 0.343), also mit deren Einwilligung, zum Strafvollzug in ihre Heimat bzw. ins Ausland überstellen lassen. Drei Personen wurden hierfür nach Holland und je eine nach Deutschland und Grossbritannien verbracht. Zwei weitere Überstellungen nach Holland scheiterten daran, dass die verbleibende Vollzugsdauer kürzer war, als die mutmassliche Dauer des Überstellungsverfahrens. In einem weiteren Fall erteilte Grossbritannien zwar seine Zustimmung zum Überstellungsersuchen. Der Gesuchsteller zog in der Folge seinen Antrag jedoch wieder zurück. Eine Fortführung des Überstellungsverfahrens gegen seinen Willen war mangels Ratifizierung des Zusatzprotokolls durch Grossbritannien bisher nicht möglich. Ein weiteres Gesuch eines Verurteilten um Überstellung in die Türkei wurde von den türkischen Behörden abgelehnt.

Gestützt auf das Zusatzprotokoll (SR 0.343.1) konnten bisher lediglich zwei verurteilte Personen gegen ihren Willen zum Strafvollzug in ihre Heimat bzw. ins Ausland überstellt werden. Beide Überstellungen erfolgten nach Österreich.

Zu Frage 2:

Insgesamt konnten in den genannten Fällen mindestens 2582 Hafttage (berechnet bis zum frühestmöglichen Entlassungszeitpunkt) eingespart werden. Da es sich bei einer der überstellten Personen um einen Verurteilten handelt, lassen sich in Bezug auf dessen Verurteilung die eingesparten Hafttage nicht zuverlässig berechnen, sie sind der genannten Zahl aber jedenfalls zuzuschlagen.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Schweiz als Vertragspartner des Grundübereinkommens des Europarates ebenfalls verpflichtet ist, im Ausland verurteilte Schweizerinnen und Schweizer auf Ersuchen zur Strafverbüsung in die Schweiz zu übernehmen, weshalb die durch die Überstellung ins Ausland eingesparten Hafttage per Saldo nicht zwingend zu «Einsparungen» führen müssen.

Zu Frage 3:

Eine der Hauptschwierigkeiten für Überstellungsverfahren gegen den Willen der verurteilten Personen liegt in der Verfahrensdauer, die in vielen Fällen die verbleibende Strafdauer bis zur möglichen bedingten

Entlassung übersteigt. Das Verfahren gemäss Art. 3 des Zusatzprotokolls nimmt erfahrungsgemäss einige Zeit in Anspruch, nicht zuletzt auch deshalb, weil die zu überstellende Person in solchen Fällen jegliche Rechtsmittel ausschöpft. Nach Einschätzung des Bundesamts für Justiz, die sich mit den Erfahrungen unseres Amts für Justizvollzug deckt, ist ein Überstellungsverfahren gestützt auf das Zusatzprotokoll nur dann sinnvoll, wenn nach Eintritt der Rechtskraft des Vollzugstitels bis zur (bedingten) Entlassung noch mindestens rund zwei Jahre Reststrafe zu vollziehen sind. Unter Berücksichtigung der Regel, dass verurteilte Personen nach Verbüsung von zwei Dritteln ihrer Strafe bedingt zu entlassen sind, bedeutet dies, dass ein Überstellungsverfahren angestrebt werden kann, wenn nach Eintritt der Rechtskraft die zu vollziehende Strafdauer noch mindestens drei Jahre beträgt.

Die Erfahrung zeigt, dass längeren Freiheitsstrafen von ausländischen Verurteilten vielfach Drogendelikte zu Grunde liegen. Die den Urteilen vorausgehenden Strafuntersuchungen sind oft aufwendig und weil meistens eine Mehrzahl von Beschuldigten beteiligt ist, sind sie mit längeren Phasen von Untersuchungshaft verbunden. Daran anschliessend werden die meisten Beschuldigten nicht auf freien Fuss entlassen, sondern in Sicherheitshaft und soweit möglich in den vorzeitigen Strafvollzug übernommen. Die Dauer des dem Strafurteil vorausgehenden Freiheitsentzuges ist von der gerichtlich ausgefallten Strafe abzuziehen. Damit in solchen Konstellationen die vorgenannten zeitlichen Kriterien erfüllt sind, ist rechnerisch eine Verurteilung zu rund acht Jahren Freiheitsstrafe erforderlich, was nicht oft vorkommt. Daraus erhellt, dass die Dauer der vor der rechtskräftigen Verurteilung erstandenen Haft und der Strafreue nach der Verurteilungen für die Prüfung möglicher Überstellung ausschlaggebend sind. Damit kommen hauptsächlich Personen in Betracht, die zu einer sehr langen Freiheitsstrafe oder zu einer Verwahrung verurteilt worden sind.

Weitere Hindernisse sind oft die Nationalität der verurteilten Personen, deren Vorgeschichte und die schwierige Zusammenarbeit mit deren Heimatländern. Das hierfür zuständige Bundesamt für Justiz informiert die Kantone in diesem Zusammenhang regelmässig über rechtliche oder faktische Schwierigkeiten. Im Kanton Zürich stammen diejenigen Personen, bei denen die formellen Kriterien für eine mögliche Überstellung erfüllt sind, vorwiegend aus Balkanstaaten. Bis vor Kurzem ging das Bundesamt für Justiz davon aus, dass Überstellungen in diese Länder – sei es wegen nicht menschenrechtskonformer Zustände in den dortigen Gefängnissen, sei es wegen verbreiteter Korruption – nicht durchführbar seien. Inzwischen wurden die Vollzugsbehörden aufgefor-

dert, zumindest versuchsweise die Überstellung solcher Personen zu beantragen. Dabei hat sich für Kosovo allerdings ergeben, dass dessen Unabhängigkeitserklärung einer Überstellung nun insofern entgegensteht, als Übereinkommen und Zusatzprotokoll zunächst noch unterzeichnet und ratifiziert werden müssten. Bei anderen verurteilten Personen aus Serbien und Montenegro gelangten die Vollzugsbehörden nach Prüfung zum Schluss, dass eine Überstellung auf Grund persönlicher Umstände nicht in Betracht kommen kann. Sei dies, weil die betreffenden Personen als einflussreiche Angehörige komplexer serbischer Drogenringe bekannt sind oder ihre Fluchtgefährlichkeit bereits manifestiert haben. Zudem hat sich teilweise erst im Verlaufe des Vollzugs herausgestellt, dass die verurteilten Personen tatsächlich Kosovaren sind, was eine Überstellung wie erwähnt verunmöglicht. Mazedonien ist gemäss neuesten Informationen des Bundesamtes für Justiz wegen überfüllter Gefängnisse derzeit offenbar nicht bereit, verurteilte Straftäter gegen ihren Willen aufzunehmen.

Zu beachten ist schliesslich, dass in solchen Fällen auch eine rechtskräftige fremdenpolizeiliche Aus- oder Wegweisungsverfügung vorliegen muss. Auch hier werden meist Rechtsmittel ergriffen, was das Verfahren ebenfalls verzögern kann. Die Überstellungsmöglichkeit hängt deshalb davon ab, dass die Migrationsbehörden das Anwesenheitsverhältnis jeder oder jedes zu einer längeren Freiheitsstrafe verurteilten Ausländerin oder Ausländers frühzeitig regeln und diese Regelung auch rechtskräftig wird. Zur Koordination von ausländer- und vollzugsrechtlichen Fragen bei der Umsetzung des Zusatzprotokolls hat das Bundesamt für Justiz deshalb Ende 2006 eine Arbeitsgruppe mit Vertretungen der Kantone Bern, Zürich, St. Gallen, Luzern, Waadt und Tessin eingesetzt. Diese hat inzwischen Verfahrensempfehlungen ausgearbeitet. Darin werden die kantonalen Migrations- und Strafvollzugsbehörden unter Hinweis auf die Verpflichtungen nach Art. 70 Abs. 2 der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (SR 142.201, in Kraft seit 1. Januar 2008) u. a. angehalten, mit Blick auf die Möglichkeit einer Überstellung Fälle von verurteilten Ausländern umgehend zu prüfen und über das Anwesenheitsverhältnis zu entscheiden (vgl. zu früherem Recht BGE 131 II 329). Das kantonale Migrationsamt hat unabhängig von diesen Empfehlungen das amtsinterne Verfahren zur Umsetzung der erwähnten Verordnungsbestimmung angepasst. Offen bleibt jedoch, wie weit die Rechtsmittelinstanzen die in Anwendung dieser Bestimmung getroffenen Entscheide bestätigen werden.

Zu Frage 4:

Es ist zu begrüßen, dass sich die oben genannte Arbeitsgruppe diesem Thema vernetzt und behördenübergreifend annimmt und es aktiv bearbeitet. Es ist aber dennoch davon auszugehen, dass wegen der erwähnten rechtlichen und tatsächlichen Schwierigkeiten Überstellungsfälle auch mittelfristig eher die Ausnahme bilden werden.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

**Husi**