

Antrag des Regierungsrates vom 15. Juni 2016

5285

**Gesetz
über die Gerichts- und Behördenorganisation
im Zivil- und Strafprozess und Straf- und
Justizvollzugsgesetz**

**(Änderung vom; Zuständigkeit für die Anordnung
und den Vollzug der Landesverweisung)**

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 15. Juni 2016,

beschliesst:

I. Das Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 wird wie folgt geändert:

- § 27. ¹ Das Einzelgericht beurteilt erstinstanzlich:
- lit. a unverändert.
 - b. Verbrechen und Vergehen, ausser die Staatsanwaltschaft beantragt:
Ziff. 1–3 unverändert.
 - 4. eine Massnahme für junge Erwachsene nach Art. 61 StGB,
 - 5. einen Freiheitsentzug von mehr als einem Jahr bei gleichzeitig zu widerrufenden bedingten Sanktionen oder
 - 6. eine Landesverweisung von mehr als zehn Jahren,
 - lit. c unverändert.
 - Abs. 2 unverändert.

Als Strafgericht
a. Im
Allgemeinen

II. Das Straf- und Justizvollzugsgesetz vom 19. Juni 2006 wird wie folgt geändert:

- § 16 a. Die für das Ausländerrecht zuständige Direktion des Regierungsrates vollzieht die Landesverweisungen. Ihr obliegen die in diesem Zusammenhang anfallenden Aufgaben und Entscheide.

c. Landes-
verweisungen

III. Diese Gesetzesänderungen unterstehen dem fakultativen Referendum.

IV. Diese Gesetzesänderungen treten im Zeitpunkt des Kantonsratsbeschlusses in Kraft.

Weisung

A. Allgemeine Erläuterungen

I. Ausgangslage

Volk und Stände haben am 28. November 2010 die Ausschaffungsinitiative angenommen. Gemäss diesen neuen Verfassungsbestimmungen (Art. 121 Abs. 3–6 und Art. 197 Ziff. 8 Bundesverfassung [BV, SR 101]) müssen Ausländerinnen und Ausländer die Schweiz verlassen, wenn sie wegen bestimmter Straftaten verurteilt wurden. Sie lassen dem Parlament fünf Jahre Zeit, um die Gesetze anzupassen und zu verschärfen. Das Parlament hat am 20. März 2015 die Gesetzesbestimmungen zur Umsetzung der Ausschaffungsinitiative verabschiedet (vgl. Änderung des Strafgesetzbuchs und Militärstrafgesetzes [Umsetzung von Art. 121 Abs. 3–6 BV über die Ausschaffung krimineller Ausländerinnen und Ausländer] vom 20. März 2015, BBl 2015, 2735). Der Bundesrat hat die neuen Gesetzesbestimmungen am 4. März 2016 auf den 1. Oktober 2016 in Kraft gesetzt.

Die neuen Bestimmungen sehen vor, dass ausländische Personen unabhängig von ihrem ausländerrechtlichen Status ihr Aufenthaltsrecht sowie ihre Rechtsansprüche auf Aufenthalt in der Schweiz verlieren, wenn sie wegen bestimmter Delikte rechtskräftig verurteilt worden sind. Diese Personen müssen überdies für 5–15 Jahre des Landes verwiesen werden (obligatorische Landesverweisung) (Art. 66a nStGB [SR 311.0]). Zudem sehen die Bestimmungen eine nicht obligatorische Landesverweisung vor: Ausländische Personen können wegen Verbrechen oder Vergehen, die nicht unter den Anwendungsbereich der obligatorischen Landesverweisung fallen, für 3–15 Jahre des Landes verwiesen werden (Art. 66a^{bis} nStGB). Begeht jemand, nachdem gegen ihn eine Landesverweisung angeordnet worden ist, eine neue Straftat, welche die Voraussetzungen für eine obligatorische Landesverweisung

erfüllt, so ist die neue Landesverweisung auf 20 Jahre auszusprechen. Begeht die verurteilte Person die neue Straftat, solange die für die frühere Tat ausgesprochene Landesverweisung noch wirksam ist, kann die Landesverweisung auf Lebenszeit ausgesprochen werden (Art. 66b nStGB).

Bei der Landesverweisung handelt es sich um eine strafrechtliche Massnahme. Sie kann nicht im Strafbefehlsverfahren angeordnet werden (Art. 352 Abs. 2 nStPO [SR 312.0]), sondern ist durch die Gerichte auszusprechen. Das Gericht kann ausnahmsweise in Härtefällen und bei entschuldigbarer Notwehr oder entschuldigbarem Notstand von einer obligatorischen Landesverweisung absehen (Art. 66a Abs. 2 und 3 nStGB).

Die Landesverweisung ist durch die zuständige kantonale Behörde zu vollziehen. Der Vollzug der obligatorischen Landesverweisung kann gemäss Art. 66d Abs. 1 nStGB nur aufgeschoben werden, wenn (a) der Betroffene ein von der Schweiz anerkannter Flüchtling ist und durch die Landesverweisung sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder seiner politischen Anschauungen gefährdet ist oder (b) andere zwingende Bestimmungen des Völkerrechts entgegenstehen.

II. Regelungbedarf

1. Anordnung der Landesverweisung

Die Umsetzung der neuen Bestimmungen über die Landesverweisung liegt vorab bei den Anklägerinnen und Anklägern und den Gerichten. Diese prüfen die Voraussetzungen für eine obligatorische oder fakultative Landesverweisung und beantragen eine solche gegebenenfalls in ihren Anklageschriften oder sprechen eine solche in ihren Urteilen aus. Für die Strafverfolgungsbehörden und die Gerichte wird die Revision zu einem beträchtlichen Mehraufwand führen, weil in einem Teil der Verfahren, in denen bisher ein Strafbefehl erlassen werden konnte, neu Anklage zu erheben sein wird. In all diesen Fällen wird zudem eine amtliche Verteidigerin oder ein amtlicher Verteidiger einzusetzen sein.

Da es sich bei einer Landesverweisung von drei und mehr Jahren um keine geringfügige Sanktion handelt, fragt es sich, ob das Einzelgericht eine solche unabhängig von deren Höhe aussprechen können soll. Das Bundesrecht schränkt die Spruchkompetenz des Einzelgerichts bezüglich der Landesverweisung nicht ein, somit wäre die Einsetzung des Einzelgerichts unabhängig von der Höhe der beantragten Landes-

verweisung grundsätzlich möglich (Art. 19 Abs. 2 Strafprozessordnung [StPO, SR 312.0]).

Gemäss § 27 Abs. 1 lit. b des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG, LS 211.1) kann das Einzelgericht eine Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr aussprechen. Aufgrund dieser Spruchkompetenz wird das Einzelgericht auch über strafbare Handlungen zu entscheiden haben, bei denen eine Landesverweisung obligatorisch oder fakultativ anzuordnen ist. Das Einzelgericht kann unter Umständen eine Landesverweisung von 20 Jahren bzw. lebenslänglich aussprechen. Diese Kompetenz erscheint als zu umfassend, weshalb sie zu beschränken ist.

2. Vollzug der Landesverweisung

Zu klären gilt es ferner, welche Behörde für den Vollzug der Landesverweisung (Art. 66c nStGB) sowie für den Entscheid über den Aufschub der Landesverweisung (Art. 66d nStGB) zuständig ist. Dies zu bestimmen, wird den Kantonen überlassen. Im Kanton Zürich obliegen alle im Zusammenhang mit dem Vollzug strafrechtlicher Sanktionen anfallenden Aufgaben und Entscheide, die nicht ausdrücklich anderen Instanzen übertragen sind, der für den Justizvollzug zuständigen Direktion des Regierungsrates. Dieser bezeichnet die Angelegenheiten, deren Erledigung er einer Amtsstelle überträgt (§ 14 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit § 3 Straf- und Justizvollzugsgesetz [StJVG, LS 331]). Der Regierungsrat bezeichnet in der Justizvollzugsverordnung (JVV, LS 331.1) das Amt für Justizvollzug als zuständig für den Vollzug von Freiheitsstrafen und Massnahmen, die von zürcherischen Gerichten und Strafverfolgungsbehörden ausgesprochen wurden (§ 5 lit. a in Verbindung mit § 2 Abs. 2 JVV). Für den Vollzug von Landesverweisungen wäre somit nach heutiger Regelung das Amt für Justizvollzug zuständig.

Beim Vollzug bzw. Aufschub der Landesverweisung stellen sich ausschliesslich ausländer- bzw. asylrechtliche Fragen. Zudem gehört der Wegweisungsvollzug im Ausländer- und Asylbereich zu den Aufgaben des Migrationsamtes. Es erscheint daher als angezeigt, die für das Ausländerrecht zuständige Direktion des Regierungsrates für den Vollzug bzw. einen Entscheid über den Aufschub der Landesverweisung zuständig zu erklären.

III. Neue Regelungen

1. In der Vernehmlassung wurde vorgeschlagen, die Spruchkompetenz des Einzelgerichts auf Landesverweisungen bis zu fünf Jahren zu beschränken.

Das Obergericht und insbesondere die Bezirksgerichte sind jedoch der Auffassung, dass die Zuständigkeitsgrenze bei zehn Jahren festgelegt werden sollte. Dadurch könnte u. a. verhindert werden, dass Strafverfahren einzig daher vom Kollegialgericht behandelt werden müssen, da die Staatsanwaltschaft mehr als das Mindestmass der obligatorischen Landesverweisung beantragen will. Nach Art. 66a StGB liegt die mögliche Dauer der Landesverweisung zwischen 3 und 15 Jahren. Bis zur Einführung des neuen Allgemeinen Teils des StGB am 1. Januar 2007 habe Art. 55 aStGB noch eine gerichtliche Landesverweisung von 3 bis 15 Jahren vorgesehen. Schon unter jener Regelung habe die Einzelrichterin oder der Einzelrichter im Kanton Zürich eine Landesverweisung bis zu fünf Jahren aussprechen können, obwohl ihre bzw. seine Strafkompetenz damals noch lediglich bis zu einer Freiheitsstrafe von sechs Monaten gereicht habe (§ 24 Abs. 1 und 2 Gerichtsverfassungsgesetz in der Fassung von Ende 2006 [GVG/ZH]). Zudem erscheinen eine zusätzliche Belastung der Kollegialgerichte einzig aufgrund der Kompetenz zur Anordnung einer Landesverweisung als unverhältnismässig und die dadurch entstehenden Mehrkosten als unnötig.

Diese Argumente überzeugen. Tatsächlich müssten bei einer Beschränkung der einzelrichterlichen Kompetenz hinsichtlich der Landesverweisung auf fünf Jahre sehr viele Fälle, die heute aufgrund der drohenden Strafe in die einzelrichterliche Kompetenz fallen würden, durch das Kollegialgericht beurteilt werden. Bei der obligatorischen Landesverweisung liegt die Mindestdauer bei fünf Jahren. Bereits die in Art. 66a nStGB aufgelisteten Delikte, die eine tiefe Strafe zur Folge haben und eindeutig in den Kompetenzbereich des Einzelgerichts fallen (z. B. Diebstahl mit Hausfriedensbruch oder einfacher Betrug), müssten durch ein Kollegialgericht beurteilt werden, wenn eine Landesverweisung von mehr als fünf Jahren beantragt würde. Dies führte zu aufwendigeren und längeren Verfahren und durch die Dreierbesetzung des Spruchkörpers zu erheblichen Mehrkosten.

Auch bei einer Beschränkung der einzelrichterlichen Zuständigkeit bei Landesverweisungen auf zehn Jahre wird es Fälle geben, die einzig aufgrund der anzuordnenden Landesverweisung durch das Kollegialgericht zu beurteilen sind, insbesondere auch bei Wiederholungstäterinnen und -tätern. Dies und die damit verbundenen Nachteile sind aber in Kauf zu nehmen.

Für eine höhere Kompetenzgrenze als in der Vernehmlassung vorgeschlagen spricht schliesslich, dass in Fällen, in denen eine Landesverweisung droht, eine notwendige Verteidigung einzusetzen ist (Art. 130 lit. b nStPO) und das Bundesrecht die Spruchkompetenz des Einzelgerichts bezüglich der Landesverweisung nicht beschränkt.

Gestützt auf diese Erwägungen ist § 27 Abs. 1 GOG zu ändern und die Spruchkompetenz des Einzelgerichts bei Landesverweisungen auf höchstens zehn Jahre zu beschränken.

2. Das StJVG ist aus den genannten Gründen dahingehend zu ergänzen, dass nicht die für den Justizvollzug zuständige Direktion bzw. das Amt für Justizvollzug die Landesverweisungen zu vollziehen hat, sondern die für das Ausländerrecht zuständige Direktion des Regierungsrates.

IV. Finanzielle Auswirkungen

1. Es wurde bereits ausgeführt, dass die neuen bundesrechtlichen Bestimmungen über die Landesverweisung einen beträchtlichen Mehraufwand bei den anordnenden Behörden, nämlich den Staatsanwaltschaften und den Gerichten zur Folge haben werden.

Fälle, bei denen eine Landesverweisung von mehr als zehn Jahren ausgesprochen wird, wird das Kollegialgericht zu entscheiden haben, auch wenn nur eine Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr beantragt wird. Die hierdurch entstehenden Mehrkosten können gegenwärtig nicht beziffert werden, nachdem die Anzahl solcher Fälle nicht bekannt ist.

2. Die neue Zuständigkeitsregelung bezüglich des Vollzugs der Landesverweisung führt zu keinen Mehrkosten. Diese fallen vielmehr bereits durch die neue Vollzugsaufgabe an.

V. Ergebnis der Vernehmlassung

Es wurde eine Vernehmlassung bei den betroffenen Gerichten und Behörden durchgeführt. Diese haben eine Erhöhung der vorgeschlagenen einzelrichterlichen Kompetenz bei der Anordnung einer Landesverweisung bzw. keine Beschränkung der Kompetenz beantragt. Ansonsten wurden keine Einwendungen erhoben.

VI. Dringliche Inkraftsetzung

Wie ausgeführt werden die Gesetzesbestimmungen zur Umsetzung der Ausschaffungsinitiative auf den 1. Oktober 2016 in Kraft treten. Auch wenn sich die neuen Bestimmungen nur auf Taten beziehen, die nach diesem Zeitpunkt begangen wurden, ist dennoch bald mit ersten Vollzugsfällen zu rechnen. Die vorliegenden Gesetzesänderungen können frühestens nach Ablauf der Referendumsfrist bzw., wenn das Referendum ergriffen wird, frühestens nach Annahme des Gesetzes durch die Stimmberechtigten in Kraft gesetzt werden. Dies kann dazu führen, dass die Gesetzesänderungen erst mehr als ein Jahr nach der Verabschiedung im Kantonsrat wirksam würden. Daher ist von der Möglichkeit des Dringlichkeitsrechts Gebrauch zu machen. Gemäss Art. 37 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) können Gesetze, deren Inkrafttreten keinen Aufschub duldet, vom Kantonsrat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder sofort in Kraft gesetzt werden. Damit die neue Aufgabe des Vollzugs der Landesverweisung von Anfang an durch die sachlich zuständige Behörde übernommen werden kann und damit es nicht zu Doppelspurigkeiten bzw. Konflikten mit ausländerrechtlichen Fernhaltmassnahmen kommt, soll die Gesetzesänderung dringlich in Kraft gesetzt werden. Sie ist somit auf den Zeitpunkt des Kantonsratsbeschlusses in Kraft zu setzen.

B. Zu den Änderungen im Einzelnen

§ 27 GOG:

Vgl. die Ausführungen unter A.II.1 und III.1.

Soll eine mehr als zehnjährige Landesverweisung ausgesprochen werden, ist in jedem Fall das Kollegialgericht zuständig.

§ 16a StJVG:

Vgl. die Ausführungen unter A.II.2 und III.2.

Die für das Ausländerrecht zuständige Direktion übernimmt demnach alle im Zusammenhang mit dem Vollzug der Landesverweisung anfallenden Aufgaben und fällt die notwendigen Entscheide (Art. 66c und 66d nStGB).

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Mario Fehr	Beat Husi