

Sitzung vom 26. September 2018

886. Anfrage (Ausschaffung krimineller Ausländer – Härtefälle dürfen nicht zur Regel werden)

Die Kantonsräte Konrad Langhart, Oberstammheim, und Roland Scheck, Zürich, haben am 18. Juni 2018 folgende Anfrage eingereicht:

Die Umsetzung der von Volk und Ständen angenommenen Volksinitiative «Für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)» verlangt in Art. 66a StGB, dass Ausländer, die bestimmte strafbare Handlungen begehen, durch ein Gericht automatisch des Landes verwiesen werden. Nur in absoluten Ausnahmefällen kann ein Gericht von einer Landesverweisung absehen.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie viele der in Art. 66a Abs. 1 StGB genannten strafbaren Handlungen wurden seit dessen Inkrafttreten im Kanton Zürich durch Ausländer begangen, aufgeschlüsselt nach strafbarer Handlung und Aufenthaltsstatus?
2. Wie viele dieser Fälle wurden durch ein Gericht beurteilt?
3. Weshalb wurden die anderen Fälle nicht durch ein Gericht beurteilt? Wem kommt hier die Entscheidungskompetenz zu?
4. In wie vielen der genannten Fälle wurde eine Landesverweisung angeordnet und aus welchen Gründen wurde bei den übrigen auf eine solche verzichtet, aufgeschlüsselt nach Gerichten (Standorte) bzw. Strafbefehlsverfahren?
5. Wie viele der angeordneten obligatorischen Landesverweisungen wurden vollzogen bzw. aus welchen Gründen noch nicht vollzogen?
6. Wem kommt die Entscheidungskompetenz zu, zu entscheiden, ob in einem Fall von Art. 66a StGB eine Anklage an das Gericht erfolgt oder nicht? Bestehen entsprechende Weisungen? Wer übt die Oberaufsicht aus?
7. In wie vielen Fällen wurde seit Inkrafttreten von Art. 66a^{bis} StGB eine fakultative Landesverweisung beantragt?
8. In wie vielen dieser Fälle wurde vom Gericht eine fakultative Landesverweisung ausgesprochen?
9. Wem kommt die Entscheidungskompetenz zu, zu entscheiden, ob eine fakultative Landesverweisung beantragt wird? Bestehen entsprechende Weisungen? Wer übt die Oberaufsicht aus?

10. Welche Praxis bzgl. der angeordneten Dauer hat sich in unserem Kanton etabliert?
11. Teilt der Regierungsrat die Auffassung, dass jede durch Ausländer begangene strafbare Handlung gemäss Art. 66a Abs. 1 StGB zwingend durch ein Gericht beurteilt werden sollte, damit dem Willen des Verfassungs- bzw. Gesetzgebers entsprochen wird?
12. Erachtet der Regierungsrat die herrschende Praxis als geeignet, um den Willen des Verfassungs- bzw. Gesetzgebers in Art. 66a StGB zu verwirklichen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Konrad Langhart, Oberstammheim, und Roland Scheck, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Art. 66a des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0) sieht für Ausländerinnen und Ausländer, die bestimmte Straftaten («Katalogtaten») begangen haben, die obligatorische Landesverweisung vor. Die Bestimmung ist am 1. Oktober 2016 in Kraft getreten und konkretisiert die mit Annahme der «Ausschaffungsinitiative» in die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) aufgenommenen Abs. 3–6 in Art. 121. Die Gerichte können ausnahmsweise von einer Landesverweisung absehen, wenn diese für die betroffene Person einen schweren persönlichen Härtefall bewirken würde und die öffentlichen Interessen an der Landesverweisung gegenüber den privaten Interessen der betroffenen Person am Verbleib in der Schweiz nicht überwiegen (vgl. Art. 66a Abs. 2 Satz 1 StGB). Art. 66a^{bis} StGB sieht sodann die Möglichkeit einer fakultativen Landesverweisung für Ausländerinnen und Ausländer vor, die wegen eines Verbrechens oder Vergehens, das nicht von Art. 66a StGB erfasst wird, zu einer Strafe verurteilt werden oder wenn gegen sie eine Massnahme nach Art. 59–61 oder 64 StGB angeordnet wird. Landesverweisungen nach Art. 66a und 66a^{bis} StGB können nur durch ein Gericht (und nicht etwa durch die Staatsanwaltschaft) ausgesprochen werden. Zudem muss sich die Straftat für eine Landesverweisung nach Inkrafttreten von Art. 66a und 66a^{bis} StGB, d. h. nach dem 1. Oktober 2016, ereignet haben. Schliesslich kann eine Landesverweisung erst vollzogen werden, wenn das Strafurteil rechtskräftig ist.

Die Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich erhebt jeweils per Ende Jahr statistische Daten, die auch im Jahresbericht veröffentlicht werden. Mit den erhobenen Daten lassen sich aber nicht sämtliche gestellten Fragen beantworten.

Das Obergericht und die Bezirksgerichte führen keine Statistiken zu spezifischen strafrechtlichen Tatbeständen, den ausgefallenen Sanktionen und den persönlichen Eigenschaften der beschuldigten Personen, wie z. B. deren Nationalität oder Aufenthaltsstatus. Zur Beantwortung der Anfrage mussten deshalb sämtliche im fraglichen Zeitraum eingegangenen Anklageschriften und gefällten strafrechtlichen Entscheide gesichtet und ausgewertet werden. Was bereits an kleineren Bezirksgerichten grossen Aufwand bereitete – aufgrund der tieferen Fallzahlen aber innert nützlicher Frist erledigt werden konnte –, war für grössere Gerichte wie das Bezirksgericht Zürich in dem zur Verfügung stehenden Zeitraum nicht zu bewältigen. Neben den Zahlen des Bezirksgerichts Zürich sind auch die Zahlen des Obergerichts nicht in die Beantwortung der Anfrage eingeflossen. Zum einen sind Verfahren, die zurzeit vor Obergericht hängig sind, bereits in den zu den Bezirksgerichten gemachten Angaben erfasst. Zum anderen wurde das Obergericht als oberstes kantonales Gericht erst vereinzelt mit der Frage der Landesverweisung befasst, da Art. 66a und 66a^{bis} StGB erst seit dem 1. Oktober 2016 gelten und die betreffenden Verfahren mehrheitlich noch im Stadium der Strafverfolgung oder der erstinstanzlichen gerichtlichen Beurteilung sind.

Die nachfolgenden Antworten stützen sich deshalb auf teilweise unvollständiges Zahlenmaterial, das überdies manuell ausgewertet werden musste. Die Angaben sind mit entsprechendem Vorbehalt zu würdigen.

Zu Frage 1:

Zur Beantwortung dieser Frage müssten rechtskräftige Strafbefehle und gerichtliche Verurteilungen zu rund 60 Straftatbeständen manuell herausgefiltert und nach Aufenthaltsstatus der Beschuldigten ausgewertet werden. Dies wäre mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden, der in dem für die Beantwortung der Anfrage zur Verfügung stehenden Zeitraum nicht geleistet werden konnte.

Zu Frage 2:

Seit Inkrafttreten von Art. 66a StGB bis zum Ende des ersten Halbjahres 2018 beurteilten die Bezirksgerichte des Kantons Zürich (ohne das Bezirksgericht Zürich) 186 Verfahren, in denen eine Ausländerin oder ein Ausländer für ein Katalogdelikt gemäss Art. 66a Abs. 1 StGB schuldig gesprochen wurde und damit eine obligatorische Landesverweisung infrage kam. Nicht alle diese Verfahren sind bereits rechtskräftig entschieden. Im Übrigen beziehen sich diese Zahlen auf Verfahren, in denen ein durch eine Ausländerin oder einen Ausländer begangenes Katalogdelikt von Art. 66a StGB zur Anklage gebracht bzw. eine Landesverweisung beantragt wurde und es zu einem Schuldspruch für das besagte Delikt gekommen ist. Freisprüche wurden nicht berücksichtigt. In Betracht fallen zudem nur diejenigen Verfahren, bei denen Straftaten zu beurteilen waren, die nach dem 1. Oktober 2016 begangen worden sind.

Zu Frage 3:

Die Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz (SSK) hat Empfehlungen zur Frage erlassen, unter welchen (eng begrenzten) Voraussetzungen die Härtefallklausel durch die Staatsanwaltschaft angewendet werden kann. Die Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich hält sich an diese Empfehlungen. 2017 wurde in 16 Fällen die Härtefallklausel angewendet und es erfolgte keine Überweisung an ein Gericht. Die Entscheidungskompetenz liegt – unter Beachtung der genannten Voraussetzungen – bei der Verfahrensleitung, wobei im Kanton Zürich das Vier-Augen-Prinzip gilt. Dies bedeutet, dass alle Strafbefehle durch die Leitenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte kontrolliert werden.

Zu Frage 4:

Obligatorische Landesverweisungen nach Art. 66a StGB können nur durch ein Gericht (und nicht etwa durch die Staatsanwaltschaft) ausgesprochen werden. Seit Inkrafttreten von Art. 66a StGB wurden bis Ende des ersten Halbjahres 2018 durch die Bezirksgerichte des Kantons Zürich (ohne das Bezirksgericht Zürich) 164 obligatorische Landesverweisungen ausgesprochen. Dies entspricht einer Quote von 88% (164 von 186 Fällen; vgl. Beantwortung der Frage 2), in denen eine Landesverweisung im Falle eines Schuldspruches gegen eine Ausländerin oder einen Ausländer für ein Katalogdelikt gemäss Art. 66a Abs. 1 StGB ausgesprochen wurde. Bei allen Bezirksgerichten ist diese Quote etwa gleich hoch, weshalb auf eine Aufschlüsselung auf die einzelnen Bezirksgerichte verzichtet wird.

Zu Frage 5:

Beim Migrationsamt des Kantons Zürich sind bisher 189 Strafurteile (einschliesslich Urteile des Bezirksgerichts Zürich) mit Landesverweisungen eingegangen. Von diesen sind 174 rechtskräftig (Stand 31. Juli 2018). Von diesen 174 rechtskräftigen Urteilen wurde die Landesverweisung in drei Fällen noch nicht vollzogen. Bei zwei Betroffenen liegen die für den Wegweisungsvollzug erforderlichen Reisepapiere derzeit nicht vor. Eine der beiden Personen ist in Ausschaffungshaft, die andere ist untergetaucht. Bei der dritten Person ist die Kontrolle der fristgerechten Ausreise im Gang.

Zu Frage 6:

Steht eine Landesverweisung im Raum, ist stets Anklage ans Gericht zu erheben, ausser es lägen die Voraussetzungen gemäss den SSK-Empfehlungen vor (vgl. Beantwortung der Frage 3). Die Aufsicht über die Staatsanwaltschaften und die Einhaltung der Weisungen obliegt der Oberstaatsanwaltschaft.

Zu Fragen 7 und 8:

Die Statistik der Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich unterscheidet nicht zwischen obligatorischen und fakultativen Landesverweisungen. In wie vielen Verfahren eine fakultative Landesverweisung gemäss Art. 66a^{bis} StGB beantragt wurde, konnte mit vertretbarem Aufwand nicht erhoben werden. Seit Inkrafttreten von Art. 66a^{bis} StGB bis zum Ende des ersten Halbjahres 2018 wurden durch die Bezirksgerichte des Kantons Zürich (ohne das Bezirksgericht Zürich) elf fakultative Landesverweisungen ausgesprochen.

Zu Frage 9:

Die Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich hält sich auch diesbezüglich an die Empfehlungen der SSK (vgl. Beantwortung der Frage 3). Die Aufsicht über die Staatsanwaltschaften und die Einhaltung der Weisungen obliegt der Oberstaatsanwaltschaft (vgl. Beantwortung der Frage 6).

Zu Frage 10:

Es kann zum heutigen Zeitpunkt noch von keiner Praxis gesprochen werden. Die Bestimmung ist erst vor knapp zwei Jahren in Kraft getreten und das Obergericht musste sich erst vereinzelt damit befassen. Zudem sind in Bezug auf die Dauer einer Landesverweisung stets die Umstände des Einzelfalls massgebend.

Zu Fragen 11 und 12:

Die Garantie der richterlichen Unabhängigkeit (Art. 30 und 191c BV sowie Art. 73 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 [LS 101]) richtet sich als objektive Grundsatznorm an alle staatlichen Aufgabenträger und bezieht sich auf alle justizrelevanten Tätigkeiten. Sie verpflichtet insbesondere auch den Regierungsrat, die richterliche Unabhängigkeit aktiv zu schützen und zu fördern und sich jeder Tätigkeit zu enthalten, die der Unabhängigkeit der Justiz schaden könnte. Der Regierungsrat äussert sich zur Urteilspraxis der Zürcher Justiz deshalb grundsätzlich nicht.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli