

Sitzung vom 6. Mai 1998

1043. Interpellation (Massnahmen gegen kriminelle Asylanten und Kriminaltouristen)

Die Kantonsräte Ernst Schibli, Otelfingen, Alfred Heer, Zürich, Dr. Christoph Mörgeli, Stäfa, und Mitunterzeichnende haben am 16. März 1998 folgende Interpellation eingereicht:

Die Kriminalstatistik 1997 der Zürcher Kantonspolizei und eine Untersuchung von Professor Manuel Eisner, ETH Zürich, zum Thema Jugendkriminalität (NZZ vom 7./8. März 1998) zeigen auf, dass die Straftaten von Ausländern im Kanton Zürich, insbesondere von Asylanten und ausländischen Jugendlichen, in alarmierendem Masse zugenommen haben. Diebstähle, Einbrüche und Gewaltverbrechen von Ausländern gefährden die Sicherheit unserer Bevölkerung aufs schwerste. Aufgrund dieser Sachlage bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie beurteilt der Regierungsrat die dramatisch ansteigende Ausländerkriminalität und was gedenkt er dagegen zu tun?
2. Die ansteigende Ausländerkriminalität ist offensichtlich auch die Folge einer unbefriedigenden Asyl- und Ausländerpolitik, die auf eidgenössischer Ebene zu verantworten ist. In welcher Weise gedenkt der Regierungsrat auf die verantwortlichen Bundesbehörden Einfluss zu nehmen?

Begründung:

Die Missstände im Bereich der Ausländerkriminalität und im Asylwesen haben alarmierende Ausmasse erreicht. Laut der neusten Kriminalstatistik der Zürcher Kantonspolizei und aufgrund von Untersuchungen gehen immer mehr Straftaten auf das Konto von Asylanten und von sogenannten Kriminaltouristen und insbesondere auch von jugendlichen Ausländern. Im Kanton Zürich hat die Zahl der Straftaten von Asylanten im Jahre 1997 gegenüber dem Vorjahr um 64% zugenommen, nämlich von 1272 auf 2087. Seit 1994, also innert drei Jahren, hat sich die Zahl der von Asylanten verübten Straftaten von 704 auf die erwähnten 2087 verdreifacht. Der Anteil der von Asylanten verübten Straftaten ist im Kanton Zürich drastisch angestiegen, nämlich von 8,1% im Jahre 1994 auf 18,5% im Jahre 1997. Laut einer Untersuchung des Zürcher Soziologen Manuel Eisner sind seit 1991 auch die von ausländischen Jugendlichen verübten Gewaltdelikte dramatisch angestiegen, nämlich um rund 400%. Die unter 18jährigen Straftäter stammen zu 71% aus dem Ausland (zu einem grossen Teil aus Ex-Jugoslawien und Albanien). Dringliche Massnahmen drängen sich auf.

Auf Antrag der Direktion der Polizei
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Ernst Schibli, Otelfingen, Alfred Heer, Zürich, Dr. Christoph Mörgeli, Stäfa, und Mitunterzeichnende wird wie folgt beantwortet:

1988 lag der Anteil von Personen ausländischer Nationalität an der Gesamtheit aller erfassten Straftäterinnen und Straftäter sowie Tatverdächtigen bei 33,5%. Bis 1991 stieg dieser Wert auf 43,0%. Seither wurden stets Werte zwischen dieser Marke und 45,5% für das Jahr 1997 registriert. Dabei fällt besonders auf, dass die Zahl ausländischer Täterinnen und Täter sowie Tatverdächtiger im Vergleich zur Zahl der schweizerischen überdurchschnittlich angestiegen ist. Während im Kanton Zürich 1988 noch 5247 ausländische und 10415 schweizerische Tatverdächtige registriert wurden, waren es 1997 bereits 11292 bzw. 13526. Diese Entwicklung ist unerfreulich, doch noch nicht als dramatisch im Sinne eines eigentlichen Notstandes zu beurteilen. Wissenschaftlich fundierte Erkenntnisse über die Ursachen dieser Entwicklung liegen keine vor. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass sie vorab damit zusammenhängt, dass unser Land in gleicher Weise wie die Nachbarstaaten den Migrationsströmen aus Staaten und Regionen, die politisch instabil und Schauplatz von ethnischen Konflikten sind, ausgesetzt ist und dass sich der wachsende Anteil von Ausländerinnen und Ausländern an der Wohnbevölkerung auch im Bereich der Kriminalität niederschlägt. Es ist nicht ersichtlich, wie in den Bereichen des Straf- und des Strafprozessrechtes besondere Massnahmen zur Bekämpfung der Ausländerkriminalität ergriffen werden könnten, ausser dass die Organe

der Strafverfolgung im Rahmen der ihnen zur Verfügung stehenden personellen und materiellen Ressourcen ihr Möglichstes zur Aufklärung und Ahndung von Straftaten tun. Eine wirksame Strafverfolgung, bei welcher Täterinnen und Täter mit hoher Wahrscheinlichkeit mit einer Ahndung ihres Deliktes rechnen müssen, ist die beste Waffe des Staates bei der Bekämpfung der Kriminalität.

Der Anteil polizeilich registrierter Straftäterinnen und Straftäter mit dem Status der Asylbewerberin oder des Asylbewerbers hat stark zugenommen. Während in den Jahren 1994 und 1995 der Anteil noch bei 8,1% bzw. 8,0% lag, stieg er 1996 auf 12,8% und 1997 auf 18,5%. Diesem Anstieg steht in auffallender Parallelität ein Absinken des Anteils von illegal anwesenden Straftäterinnen und Straftätern ohne Aufenthaltsrecht gegenüber. Betrug dieser 1994 noch 21,0%, sank er kontinuierlich auf 18,7% im Jahre 1995, 12,2% 1996 und 7,7% 1997. Diese Entwicklung lässt sich am ehesten damit erklären, dass während des Asylverfahrens der Ausländerin bzw. dem Ausländer zunächst ein provisorisches Aufenthaltsrecht zukommt, auch wenn die Einreise nicht aus dem Motiv der Schutzsuche vor Verfolgung im Heimatland erfolgt. Bei illegalem Aufenthalt hingegen muss die betroffene Person jederzeit mit einer Wegweisung und der Ausschaffung rechnen. Dass der Status des Asylsuchenden bei Personen, die sich zwecks krimineller Betätigung in der Schweiz aufhalten, vermehrt in Anspruch genommen wird, liegt wohl darin begründet, dass die intensiven Personenkontrollen durch die Polizeiorgane in den verschiedenen kriminellen Milieus, insbesondere zum Zwecke der Auflösung und Verhinderung offener Drogenumschlagplätze, dem illegalen Aufenthalt offenbar einen Teil seiner Attraktivität genommen haben, da die Wahrscheinlichkeit, polizeilich aufgegriffen und fremdenpolizeilich weggewiesen und ausgeschafft zu werden, relativ hoch ist.

Unter dem Gesichtspunkt des Ausländerrechts ist die Problematik der Ausländerkriminalität differenziert zu betrachten. Die Gesamtheit der Straftäterinnen und Straftäter ausländischer Nationalität setzt sich aus der Gruppe der illegal anwesenden Ausländerinnen und Ausländer ohne Aufenthaltsrecht, der Gruppe der Asylbewerberinnen und Asylbewerber mit provisorischem Aufenthaltsrecht und denjenigen Personen ausländischer Nationalität zusammen, die den Flüchtlingsstatus genießen oder im Besitze einer Aufenthalts- oder einer Niederlassungsbewilligung sind. Für jede dieser Gruppen besteht eine andere ausländerrechtliche Ausgangslage und entsprechend unterschiedlich stellen sich die Probleme dar.

Eine der Hauptfunktionen des Ausländerrechts besteht in der Fernhaltung bzw. der Weg- und Ausweisung unerwünschter Ausländer. Kriminell in Erscheinung tretende Ausländerinnen und Ausländer sind in diesem Sinne als in unserem Lande unerwünscht zu bezeichnen, und die Fremdenpolizeibehörden prüfen in jedem Fall von Straffälligkeit, ob eine Weg- oder Ausweisung angezeigt ist. Indessen ergeben sich hier aufgrund des unterschiedlichen ausländerrechtlichen Status der genannten Personengruppen erhebliche Unterschiede. Illegal anwesende Personen ohne Aufenthaltsrecht werden von den Fremdenpolizeibehörden formlos aus der Schweiz weggewiesen. Die Wegweisung wird, allenfalls anschliessend an ein Strafverfahren bzw. eine Strafverbüsung, mittels Ausschaffung vollzogen. Bei Asylbewerberinnen und Asylbewerbern, die sich strafrechtlich etwas zuschulden kommen lassen, stellen die kantonalen Behörden je nach Stand des Asylverfahrens entweder beim Bundesamt für Flüchtlinge oder bei der Schweizerischen Asylrekurskommission den Antrag auf prioritäre bzw. rasche Behandlung des Asylgesuches bzw. des Rechtsmittels. Verweigern die eidgenössischen Behörden der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller das Asyl und ordnen die Wegweisung an, so wird, wiederum gegebenenfalls nach Abschluss des Strafverfahrens oder nach Verbüsung der Strafe, die Wegweisung vollzogen. Wird der Gesuchstellerin bzw. dem Gesuchsteller der Flüchtlingsstatus zuerkannt und Asyl gewährt, so darf sie oder er nur aus der Schweiz ausgewiesen werden, wenn sie oder er die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet oder die öffentliche Ordnung in schwerwiegender Weise verletzt hat. Dabei ist ferner der Grundsatz der Nichtrückziehung zu beachten, auf den sich die betroffene Person nur dann nicht berufen kann, wenn erhebliche Gründe dafür vorliegen, dass sie die Sicherheit der Schweiz gefährdet oder wenn sie als gemeingefährlich gelten muss, weil sie wegen eines besonders schweren Verbrechens oder Vergehens rechtskräftig verurteilt worden ist. Bei Flüchtlingen kann also, wie auch bei anderen Personen mit ordentlichem Aufenthaltsstatus, das Anwesenheitsrecht lediglich im Rahmen eines formellen Verfahrens entzogen werden. Bei Personen mit ordentlichem Aufenthaltsstatus kann dabei entweder die Aufenthaltsbewilligung widerrufen bzw. nicht verlängert oder die

Niederlassungsbewilligung entzogen werden. Im Rahmen dieser Verfahren hat die Fremdenpolizei ausgehend vom strafrechtlichen Verschulden der betroffenen Person eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen, wobei auch die ihr durch die Weg- oder Ausweisung entstehenden Nachteile zwingend mitzuberücksichtigen sind. Gegen die entsprechenden Entscheide stehen die verwaltungsrechtlichen Rechtsmittel bis hin zum Bundesgericht offen.

Zur Durchsetzung des aus dem Bundesrecht sich ergebenden Auftrages zur Weg- und Ausweisung unerwünschter Ausländer und der Pflicht, diese Anordnungen zu vollziehen, stehen den kantonalen Behörden seit Februar 1995 die im Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) verankerten Zwangsmassnahmen zur Verfügung. Trotzdem ist, wie schon in der Stellungnahme zum Postulat KR-Nr. 73/1997 ausgeführt wurde, der Wegweisungsvollzug bei illegal anwesenden Ausländerinnen und Ausländern sowie abgewiesenen Asylbewerberinnen und Asylbewerbern mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Im Vordergrund stehen dabei namentlich die Probleme bei der Identitätsabklärung und der Papierbeschaffung bei Personen, die nicht in ihr Heimatland zurückkehren wollen und mit den Vollzugsbehörden nicht zusammenarbeiten. Bei dieser Konstellation müssen die kantonalen Behörden grundsätzlich auf sich allein gestellt versuchen, die Identität der betroffenen Person abzuklären und die notwendigen Reisepapiere zu beschaffen. Zu diesem Zweck haben die Kantone auch mit den ausländischen Vertretungen in der Schweiz in Kontakt zu treten. Dies ist einerseits in jedem Fall mit erheblichen Umtrieben verbunden, und andererseits gestaltet sich die Zusammenarbeit mit verschiedenen Auslandsvertretungen schwierig, indem sich diese als wenig kooperativ erweisen. Über Mittel und Möglichkeiten, eine verbesserte Zusammenarbeit mit diesen Stellen herbeizuführen, verfügt nur der Bund. Wenn auch die Unterstützung der kantonalen Vollzugsorgane seitens des Bundes verstärkt worden ist, erweist sie sich insgesamt betrachtet noch als ungenügend und verbesserungsfähig. Mit der Totalrevision des Asylgesetzes und der damit verbundenen Teilrevision des ANAG wird die Vollzugsunterstützung zur einer verpflichtenden Aufgabe des Bundes. Zudem hat der Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes anlässlich der Frühjahrestagung der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren die Schaffung einer Zentralstelle für Wegweisungsvollzug beim Bundesamt für Flüchtlinge in Aussicht gestellt, welche sich vorab mit der Abklärung der Nationalität und der Identität weggewiesener Personen sowie mit der Beschaffung von Reisedokumenten befassen soll. Diese Neuerungen versprechen für den Fall ihrer Realisierung eine Verbesserung im Bereich des Vollzuges von Wegweisungen; wie weit diese in der Praxis dann aber greifen werden, kann heute noch nicht beurteilt werden.

Bezüglich der bestehenden Vollzugsprobleme haben die zürcherischen Behörden auf allen Stufen seit langem und immer wieder bei den Bundesbehörden interveniert und den Handlungsbedarf aufgezeigt. In diesem Zusammenhang wurde Ende des letzten Jahres eine Arbeitsgruppe der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren eingesetzt, welcher Vertreter des Bundes und der Kantone angehörten und seitens des Kantons Zürich die Vorsteherin der Polizeidirektion Einsitz nahm. Diese Arbeitsgruppe hatte das Mandat, innerhalb des geltenden Rechts und unter Berücksichtigung der hängigen Vorlagen für eine Totalrevision des Asylgesetzes und eine Teilrevision des ANAG Lösungen und Vorschläge zur Verbesserung des Wegweisungsvollzuges zu erarbeiten. Der entsprechende Schlussbericht wurde an der Frühjahrestagung der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz der Öffentlichkeit vorgestellt. Verbindliche Beschlüsse über die Umsetzung der darin enthaltenen Massnahmen stehen aber – mit Ausnahme der erwähnten Ankündigung der Schaffung einer Zentralstelle für Wegweisungsvollzug durch Bundesrat Koller – noch aus. Was die Unterbindung der illegalen Einreisen in die Schweiz betrifft, so wurde beim Bund verschiedentlich die Verstärkung der Grenzkontrollen und der Grenzüberwachung angeregt. Ab April dieses Jahres stehen zu diesem Zweck dem Grenzwachtkorps Festungswächter zur Mithilfe bei den Grenzkontrollen zur Verfügung. Diese Massnahme vermag zwar eine bessere Überwachung der Landesgrenze zu bewirken; doch eine hinsichtlich der illegalen Grenzübertritte auch nur einigermaßen abgeschlossene Grenze wird selbst mit grösstem Personalaufgebot nie zu erreichen sein. Mittel, um das Problem der Personen ausländischer Nationalität, welche straffällig werden oder sich sonst nicht in die im Gastland geltende Ordnung einfügen, besser bewältigen zu können, müssen im Rahmen einer weiteren Änderung des Bundesrechts gefunden werden.

Beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement sind zurzeit verwaltungsintern die Arbeiten an einem Vorentwurf für eine Totalrevision des ANAG im Gange.

Was die besondere Frage der Kriminalität von ausländischen Jugendlichen betrifft, so können in allen westeuropäischen Staaten ähnliche Entwicklungen beobachtet werden. Das zentrale Problem liegt im Umstand, dass die straffällig werdenden ausländischen Jugendlichen meistens nicht integriert, ja aufgrund ihrer Vergangenheit und ihres Umfeldes kaum integrationsfähig sind. Betrifft die sich in den letzten Jahren kontinuierlich verschlechternde soziale und arbeitsmarktliche Lage schon die hiesige Jugend, kommt bei den ausländischen Jugendlichen hinzu, dass sie häufig nach der Immigration in ein Umfeld versetzt werden, in welchem sie sich nicht zurechtfinden. Oftmals reisen jugendliche Ausländerinnen und Ausländer im Rahmen des Familiennachzuges erst in einem Alter in die Schweiz ein, in welchem ihnen die Integration ausserordentlich schwer fällt. Sie können einerseits keine schulische Ausbildung mehr erhalten und haben andererseits auf dem Stellenmarkt nur geringe Chancen, eine Berufsausbildung zu absolvieren oder eine Arbeit zu finden. Einem Abgleiten in den Müssiggang ist damit die Tür geöffnet, und letztlich wird dadurch auch die Schwelle zur Straffälligkeit niedriger. Hinzu kommt, dass in vielen Fällen nicht nur die Möglichkeit zur Integration fehlt, sondern erfahrungsgemäss seitens der Ausländerin oder des Ausländers der erforderliche Wille zur Integration im Gastland fehlt. Gesamthaft gesehen handelt es sich beim Phänomen der Kriminalität ausländischer Jugendlicher um ein Problem, das sich nicht auf eine polizeiliche bzw. ausländerrechtliche Fragestellung reduzieren lässt. Es handelt sich um ein gesellschaftspolitisches Problem, welches auch in einem umfassenden, gesamtschweizerischen Rahmen gelöst werden muss. Bereits heute befassen sich verschiedene Stellen mit der Frage der Integration, und im Rahmen der vor den eidgenössischen Räten hängigen Teilrevision des ANAG wird die Schaffung einer besonderen Gesetzesnorm diskutiert. Allerdings muss festgehalten werden, dass erhebliche Meinungsunterschiede darüber herrschen, was das Ziel der Integration der ausländischen Wohnbevölkerung sein soll und welche Mittel geeigneterweise hierfür eingesetzt werden sollen.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi