

3. Analyse und Berichterstattung über die Anwendung der Härtefallklausel im Kanton Zürich

Dringliches Postulat René Truninger (SVP, Illnau-Effretikon), Linda Camenisch (FDP, Wallisellen), Thomas Lamprecht (EDU, Bassersdorf) vom 14. September 2020

KR-Nr. 341/2020

Ratspräsident Roman Schmid: Der Regierungsrat ist bereit, das dringliche Postulat entgegenzunehmen. Gemäss Paragraph 55 des Kantonsratsgesetzes haben wir heute über Überweisung oder Ablehnung zu entscheiden.

Wird ein Ablehnungsantrag gestellt? Davide Loss, Adliswil, stellt den Ablehnungsantrag.

René Truninger (SVP, Illnau-Effretikon): Warum braucht es dieses dringliche Postulat zum wichtigen Thema «Analyse und Berichterstattung über die Anwendung der Härtefallklausel im Kanton Zürich»? Ende 2010 haben Volk und Stände die Ausschaffungsinitiative ganz klar angenommen und damit in der Verfassung festgehalten, dass delinquente Ausländer nach einer Verurteilung bei den aufgeführten Straftaten automatisch ausgeschafft werden müssen. Im Abstimmungskampf haben die Gegner nicht nur eine pfefferscharfe Umsetzung versprochen, sondern auch, dass die Härtefallklausel nur in extremen Ausnahmefällen angewendet wird. Man hat von höchstens 5 Prozent gesprochen.

Aber sehen wir uns doch mal die Statistik des Bundes aus dem Jahr 2018 an: Hier sehen wir, dass Gerichte das Gesetz unterlaufen und nur in 71 Prozent der Fälle, in denen das Gesetz eine obligatorische Landesverweisung verlangt, auch wirklich einen Landesverweis verhängt haben. Das bedeutet, dass die extremen Ausnahmefälle circa 30 Prozent entsprechen. Und gemäss den neusten Zahlen des Bundesamtes für Statistik sieht es noch schlechter aus. Gemäss diesen Zahlen wurde im Kanton Zürich im Jahr 2019 bei 298 Fällen von 547 Straftaten die Härtefallklausel angewendet. Das sind 55 Prozent anstatt der versprochenen 5 Prozent. Auch wenn die Zahlenqualität der Statistik inzwischen angezweifelt wird, sind Transparenz und Zuverlässigkeit des vorliegenden Zahlenmaterials ungenügend und im Zusammenhang mit der Anwendung einer ausnahmebezogenen Härtefallklausel doch sehr besorgniserregend. Eine glaubwürdige und breitabgestützte Ausländer- und Strafpolitik setzt aber voraus, dass dem Gesetz auch tatsächlich Nachahmung verschafft wird.

Damit im Kanton Zürich beim Thema «Härtefallklausel» endlich Transparenz geschaffen wird, brauchen wir gesicherte Zahlen. Genau das fordert dieses dringliche Postulat, bei welchem übrigens auch der Regierung Antrag auf Entgegennahme stellt. Besten Dank für die Unterstützung.

Davide Loss (SP, Adliswil): Einmal mehr behandeln wir heute einen Vorstoss zur Härtefallklausel bei der strafrechtlichen Landesverweisung, Ihnen von der SVP

sind offenbar die Themen ausgegangen. Es ist klar, mit der Einführung der obligatorischen Landesverweisung sind viele Probleme verbunden, es ist und bleibt ein Murks. Das Gericht soll obligatorisch eine Landesverweisung anordnen, wenn die Täterin oder der Täter eine Katalogtat begeht. Dabei – und das ist die Vorstellung – soll dem Gericht jeder Ermessensspielraum genommen werden.

Der Text von Artikel 66a Absatz 2 des Strafgesetzbuchs ist ganz klar: «Das Gericht kann ausnahmsweise von einer Landesverweisung absehen, wenn diese für den Ausländer einen schweren persönlichen Härtefall bewirken würde und die öffentlichen Interessen an der Landesverweisung gegenüber den privaten Interessen des Ausländers am Verbleib in der Schweiz nicht überwiegen. Dabei ist der besonderen Situation von Ausländern Rechnung zu tragen, die in der Schweiz geboren oder aufgewachsen sind.» So der Text. Bei Vorliegen einer Katalogtat braucht es einen schwerwiegenden persönlichen Härtefall und dazu braucht es noch eine Interessenabwägung.

Mit dieser Vorschrift hat der Bundesgesetzgeber dem Verhältnismässigkeitsprinzip Ausdruck verliehen. Die Justiz soll also nicht mechanisch – ohne Vornahme jeglicher Interessenabwägung – eine Landesverweisung anordnen und der Richter oder die Richterin zu einem willenslosen Vollstrecker des Gesetzestextes werden lassen. Die Gründe für die Anwendung der Härtefallklausel sind vielschichtig und können gar nicht statistisch erfasst werden, auch nicht summarisch, wie das gefordert wird. Bei Strafbefehlen oder unbegründeten Urteilen, die vom Gericht anlässlich der Urteilseröffnung nur mündlich erläutert werden, ist es gar nicht möglich, die Gründe zu eruieren, die zur Anwendung der Härtefallklausel geführt haben. Wie wollen Sie das machen? Sie müssten ja dann die Lebensgeschichte dieser Personen studieren. Wie wollen Sie das machen, gestützt auf das Urteil, wenn es nicht begründet ist? Das, was Sie fordern, geschätzte Postulantinnen und Postulanten, ist schlicht ein Bürokratiemonster.

Eine glaubwürdige, konsequente und breit abgestützte Ausländer- und Strafpolitik – um sich der Worte der Initiantinnen und Initianten zu bedienen – setzt auch und vor allem voraus, dass dem verfassungsmässigen Verhältnismässigkeitsprinzip Nachachtung verschafft wird. Es gibt keinen Rechtsstaat à la carte. Es gibt einfache Fälle, bei denen die im Gesetz vorgesehene Landesverweisung die betroffene Person in eine persönliche Notlage versetzt und sich als unverhältnismässig erweist, und diesen Fakt müssen Sie einfach anerkennen. Und wenn es schon so viele Härtefälle gibt, dann muss man sich schon fragen, ob die Katalogtaten nicht zu weit gefasst sind. Wie gesagt, auch Bagatellen, wie der nicht deklarierte Erhalt eines geschenkten Flugtickets während des Sozialhilfebezugs, führen grundsätzlich zur strafrechtlichen Landesverweisung.

Bitte hören Sie damit auf, Richter spielen zu wollen. Das ist nicht unsere Aufgabe. Lassen Sie die Justiz ihre Arbeit erledigen, denn sie tut das ordentlich. Ich bitte Sie, das dringliche Postulat abzulehnen. Besten Dank.

Thomas Lamprecht (EDU, Bassersdorf): Es wird Sie nicht verwundern, dass die SVP/EDU-Fraktion den Vorstoss des Postulanten unterstützt. Er hat Ihnen die Statistik bereits erläutert. Eine kurze Zusammenfassung lautet: Aus 5 Prozent

werden 29 Prozent und dann 55 Prozent, zumindest hier in Zürich. Dies nenne ich inflationär, ja, es läuft aus dem Ruder. Und genau deshalb ist das dringliche Postulat angesagt. Wir möchten mit der geforderten Berichterstattung Klarheit darüber haben, was da aus unserer Sicht falsch läuft. Die Haltung der SVP/EDU-Fraktion ist: Wir sind für geordnete Verhältnisse. Spielregeln müssen eingehalten werden, also dürfen delinquente Ausländer auch ausgeschafft werden. So ist die Härtefallklausel als Ausnahme gedacht. Wenn mittlerweile die Hälfte nicht ausgeschafft wird, stimmt die Umsetzung nicht. Dass der Regierungsrat diesen Vorstoss entgegennehmen will, zeigt, dass auch er den Handlungsbedarf erkannt hat. Die Härtefallklausel ist mittlerweile auch auf Bundesebene wieder zum Thema geworden. Das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement sieht selber Handlungsbedarf und kündigte an, mit den Kantonen Massnahmen besprechen zu wollen. Diesem Handlungsbedarf schliesst sich die SVP/EDU-Fraktion an.

Linda Camenisch (FDP, Wallisellen): Die Dringlichkeit bei diesem Postulat ist gegeben, weil die jüngste Statistik klar aufzeigt, dass die Gerichte beziehungsweise die Richter das Gesetz einfach aushebeln. Von pfefferscharfer Umsetzung – Originalton Ex-Ständerat Philipp Müller, FDP – sowie Anwendung der Härtefallklausel wirklich nur in extremen Ausnahmefällen – Zitat Ständerat Daniel Jositsch, SP – kann nicht einmal mehr ansatzweise die Rede sein. Die Zahlen aus der Statistik haben Sie soeben ausführlich vernommen. Statt der versprochenen höchstens 5 Prozent, welche unter die Härtefallklausel fallen sollten, sind wir aktuell im Kanton Zürich bei 55 Prozent. Die Gerichte müssen ihre Praxis ändern, und zwar jetzt. Es braucht verlässliche Zahlen sowie hieb- und stichfeste Erklärungen bei der Anwendung. Die Gerichte müssen sich auf gemeinsame Regeln einigen, damit die Statistik aussagekräftig ist.

In seiner Antwort auf diverse Vorstösse versprach der Bundesrat wörtlich: «Sollte sich abzeichnen, dass der Wille des Gesetzgebers nicht umgesetzt wird, ist der Bundesrat bereit, eine geeignete Gesetzesanpassung vorzuschlagen.» An diesem Punkt stehen wir jetzt, und mit diesem dringlichen Postulat laden wir den Regierungsrat ein, bezüglich des Kantons Zürich unverzüglich zu analysieren und einen Bericht zu liefern. Damit soll er dazu beitragen, dass die Umsetzung auch wirklich im Sinne des Gesetzgebers vollzogen wird.

Der Regierungsrat ist bereit, dieses Postulat entgegenzunehmen. Deshalb zählen wir nun auch auf Ihre Unterstützung. Danke.

Andrea Gisler (GLP, Gossau): Die Ausschaffungs- und die Durchsetzungsinitiativen holen uns immer wieder ein. Das war abzusehen. Wenn Initiativen das Völkerrecht, die Rechtsstaatlichkeit, die Verhältnismässigkeit und die Einzelfallgerechtigkeit ritzen, sind Probleme vorprogrammiert. Aber die Ausschaffungsinitiative wurde vom Stimmvolk mit 52,3 Prozent angenommen, und dies bei einer hohen Stimmbeteiligung von fast 53 Prozent. Daran gibt es nichts zu rütteln. Und so ist nun im Strafgesetzbuch für eine Reihe von Straftaten die obligatorische Landesverweisung vorgesehen. Auf die konkrete Schwere der Tat und die Höhe

der Strafe kommt es nicht an. Beispielsweise muss ein bestens integrierter Ausländer mit C-Ausweis (*Niederlassungsbewilligung*) die Schweiz grundsätzlich verlassen, wenn er einen Einbruchdiebstahl begangen hat. Das Bundesparlament hat sich bemüht, die Initiativen einigermaßen verfassungskonform umzusetzen, und so fand die Härtefallklausel Eingang ins Strafgesetzbuch. Klar ist, dass die Härtefallklausel restriktiv auszulegen ist, das hat auch das Bundesgericht verschiedentlich festgehalten. Andernfalls würde der Wille des Stimmvolkes ausgehebelt. Die publizierten statistischen Zahlen lassen nun darauf schliessen, dass die Härtefallklausel schweizweit in über 50 Prozent der Fälle angewendet wird. Da lässt sich schwerlich von Ausnahmen sprechen. Es lohnt sich aber, die Statistik etwas genauer anzusehen. Und dabei zeigt sich, dass in Fällen, wo eine Freiheitsstrafe von über sechs Monaten verhängt wird, in 86 Prozent der Fälle die Ausschaffung angeordnet wird. Die Härtefallklausel kommt in der Praxis also vor allem bei leichteren Vergehen zur Anwendung. Es kann also keine Rede davon sein, dass sich Gerichte und Staatsanwaltschaften über das Gesetz oder den Volkswillen hinwegsetzen.

Kriminelle Ausländer sind in gewissen Kreisen ein gerne bewirtschaftetes Thema. Da werden teilweise abstruse Behauptungen verbreitet und es wird Stimmungsmache betrieben. Dem ist entgegenzuwirken, aber nicht, indem man Zahlen und Fakten unter dem Deckel hält, sondern indem proaktiv und transparent informiert wird. Die Bevölkerung hat legitime Informationsbedürfnisse, und Transparenz ist ein wichtiger rechtsstaatlicher Grundsatz. Sie schafft Vertrauen in die staatlichen Institutionen, und das ist in der heutigen Zeit wichtiger denn je. Deshalb unterstützt die Grünliberale Fraktion das Postulat. Das Anliegen der Postulanten und Postulantinnen ist berechtigt und nachvollziehbar, weshalb es dringlich sein soll, erschliesst sich allerdings nicht.

Janine Vannaz (CVP, Aesch): Eine obligatorische Ausweisung von verurteilten Ausländern, welche gemäss Artikel 66a des Strafgesetzbuches eine Straftat, wie sie im Katalog a bis o aufgeführt sind, begangen haben, ist eine Selbstverständlichkeit und wird so auch praktiziert. Das Gericht kann ausnahmsweise von einer Landesverweisung absehen, wenn diese für den Ausländer einen schweren persönlichen Härtefall bewirkt. Wenn also das private Interesse der Ausländer, insbesondere jener, die in der Schweiz geboren oder aufgewachsen sind, dem öffentlichen Interesse der Landesverweisung überwiegt, kann die Härtefallklausel angewendet werden. Die Statistik 2019 der Zürcher Justiz zeigt auf, dass in circa 55 Prozent aller Fälle nun eben dieser Härtefall zum Zug kam. Die Zahlen wurden im Nachhinein jedoch relativiert. Man kann also davon ausgehen, dass es sich bei vielen Taten um leichtere oder gar Bagatelldelikte handelt und ein Landesverweis ergo völlig unverhältnismässig wäre. So viel Vertrauen in unsere Justiz darf sein. Eine Analyse sowie eine Berichterstattung dazu sind bei einer differenzierten Anschauung deshalb gar nicht angezeigt, und die CVP möchte den Regierungsrat nicht damit bemühen. Besten Dank.

Tobias Mani (EVP, Wädenswil): Natürlich schadet es auf den ersten Blick nicht, wenn ein Bericht verlangt wird. Ein Bericht kann uns für das weitere Vorgehen Zahlen und Fakten geben, sodass wir auf einer besser gesicherten Datengrundlage diskutieren und hoffentlich die richtigen Schlüsse ziehen können. Wir finden das Postulat dennoch schlecht. Vertrauen in die Gerichte, dass sie die Härteklausel nicht missbrauchen, sondern als Notventil brauchen, sollte eigentlich genügen. Aber offenbar hat die SVP wenig Vertrauen in die Gerichte, auch wenn sie die meisten Richterinnen und Richter stellt. Und dringlich ist das Anliegen schon gar nicht. Wichtiger wäre es, das Anwendungsgebiet der Härtefallklausel genauer anzuschauen. Eine engere Auswahl an zwingenden Ausschaffungsgründen würde die Zahl der Härtefälle von selber reduzieren.

Die Gerichte entscheiden über den Einzelfall und müssen prüfen, ob ausnahmsweise von einer Landesverweisung abgesehen werden kann. Dies entscheidet das Gericht dann, wenn es für den Ausländer, für die Ausländerin einen schweren persönlichen Härtefall bewirken würde und das öffentliche Interesse gegenüber dem privaten Interesse nicht überwiegt.

Unabhängig von einem allgemeinen Mengengerüst muss der Richter, muss die Richterin den Einzelfall entscheiden. Es gibt keine Kontingente oder es darf keine unausgesprochenen Mengenvorgaben geben. Die Unabhängigkeit der Gerichte und die Verhältnismässigkeit sind für uns wichtige Werte. Es geht um den Einzelfall. Die Stossrichtung des Postulats verfolgt eine andere Richtung. Wir lehnen es daher ab.

Anne-Claude Hensch Frei (AL, Zürich): Weshalb dieses Postulat dringlich erklärt wurde, erschliesst sich auch uns von der Alternativen Liste nicht. Es ist eigentlich ein Paradedfall eines «undringlichen» Geschäfts, es wirkt also eher drängelnd als dringlich. Aber wir stellen uns gerne dieser Diskussion zur aktuellen Statistik der Anwendung der Härtefallklausel im Kanton Zürich. Daher haben wir nichts gegen einen Bericht des Regierungsrates dazu. Wir vertrauen darauf, dass unsere politisch korrekt zusammengesetzten Gerichte unabhängig und angemessen die Rechtsprechung gemäss unseren Gesetzen ausüben. Wir lassen uns hier im Rat dann gerne nach Beantwortung dieser Fragen des Postulates auf eine Debatte ein, weil wir uns unserer Argumente sicher sind. Die AL wird daher das Postulat überweisen. Besten Dank.

Valentin Landmann (SVP, Zürich): Das Postulat ist genau richtig formuliert. Es beantragt nicht etwa, man solle den Grundsatz der Verhältnismässigkeit plötzlich aus der Verfassung schmeissen oder so etwas, das ist nicht berührt. Es geht darum, einen genauen Überblick über die Anwendung zu bekommen, dass die Anwendung geschieht – vorwiegend im Kanton, deshalb ist der Kanton hier der richtige Adressat –, und die Regierungsräte sind auch bereit, es entgegenzunehmen. In sehr vielen Fällen wird der Härtefall auch gar nicht geprüft, bevor auf eine Landesverweisung verzichtet wird, zum Teil, weil jemand zum Beispiel EU-Bürger ist und dann die Freizügigkeitsregelung gelten soll. Allerdings hat das Bundesgericht hier zu Recht relativiert, man müsse zuerst die schweizerische Rechtslage

analysieren und könnte dann aufgrund völkerrechtlicher Verträge Einschränkungen vornehmen.

Der zweite Punkt ist, dass eine sehr hohe Zahl von Strafverfahren mit Strafbefehl erledigt wird. Das geht heute in höherem Umfang als früher, erfasst einen hohen Prozentsatz. Und da wird kein Wort über den Härtefall verloren, sondern im Strafbefehl kann der Staatsanwalt gar keine Landesverweisung verhängen. Eine solche ist eine Massnahme und das geht nicht im Strafbefehlsverfahren. Das ist aber ein Härtefall einzig für den Staatsanwalt, der Arbeit sparen will, nicht ein Härtefall für die betroffene Person. Aber Härtefall für den Staatsanwalt ist meines Wissens nicht im Gesetz aufgeführt. Ich will damit nicht die Arbeit der Staatsanwälte irgendwie schlechtmachen, gar nicht. Wir haben zum grossen Teil sehr gute Staatsanwälte. Was ich einfach sage, ist: Es ist sinnvoll, sich hier einen Überblick zu verschaffen und dadurch als Parlament auch Anstösse und Zahlen für einen möglichen späteren Vorstoss zu erhalten. Es kann auch sein, dass man zum Resultat kommt, dass ja alles in Ordnung ist. Aber man sollte es angesichts der sehr hohen Anwendungszahl analysieren. Ich danke Ihnen.

Hans-Peter Amrein (SVP, Küssnacht): Es geht um einen Bericht über die bisherige Anwendung der Härtefallklausel, damit die Anzahl und die summarischen Gründe offengelegt werden. Ich bin nicht sicher, Valentin Landmann, dass die Strafbefehle hier darunterfallen, ich denke, nein. Du müsstest also nochmals eine Anfrage machen und Fragen betreffend die Fälle stellen, welche offensichtlich von der Staatsanwaltschaft aus verschiedenen Gründen mit Strafbefehlen, also mit Strafen bis sechs Monate, erledigt wurden.

Jetzt zu Davide Loss: Ich gehe davon aus, dass die SP-Fraktion ähnliche Beweggründe wie die AL hat, nur hat es die AL vorhin sehr gut und richtig dargelegt: Sie möchte zuerst die Fakten sehen. Davide Loss, komm doch bitte hier nach vorn und erkläre uns, warum die SP nicht bereit ist, das zu machen, was dieses dringliche Postulat will, nämlich eine Analyse und eine Berichterstattung über die Anwendung der Härtefallklausel, wobei sogar euer Regierungsrat Mario Fehr – das ist sein Geschäft, vielleicht noch das von Frau Fehr (*Regierungsrätin Jacqueline Fehr*) – dieses dringliche Postulat ja entgegennehmen wollen. Wenn du hier drin eine Diskussion über die Nötigkeit der Härtefallklausel anreissen willst und ob es richtig ist, wie viele Leute derzeit ausgewiesen werden – es sind, glaube ich, eben etwa 55 Prozent –, dann ist nachher, nachdem wir die Daten in der Antwort haben, der Zeitpunkt sicher richtig aus Sicht der SP, aber hier jetzt eine Grundsatzdebatte über Ausweisung und Verfassungskonformität, das will dieses Postulat gar nicht. Also warum lehnen Davide Loss und die SP ab, was der Regierungsrat, sein eigener Regierungsrat annehmen will? Warum lehnen Sie das ab?

Ratspräsident Roman Schmid: Davide Loss, Sie wurden angefragt? Möchten Sie eine Stellungnahme abgeben? Sie haben das Wort.

Davide Loss (SP, Adliswil) spricht zum zweiten Mal: Ich habe es schon gesagt: Das ist ein Riesenbürokratiemonster, was Sie da fordern. Man kann gar nicht jeden Einzelfall sauber aufschlüsseln, auch nicht summarisch, wie das im Postulat gefordert wird. Dann müssten Sie ja bei jedem Fall genau sagen: Ja, der hat Sprachniveau sowieso, der hat so viele Kinder, die sind dort in der Schule und sie sind deshalb gut integriert. Das können Sie gar nicht, das ist ein unverhältnismässiger Aufwand. Wir möchten lieber die Energie in Dinge stecken, bei denen wir etwas bewegen können, und nicht einfach l'art pour l'art, weil man jetzt ein bisschen Stimmung machen will mit dieser Härtefallklausel. Das Postulat ist unnötig, die Justiz arbeitet ordentlich. Ich bitte Sie deshalb, das Postulat abzulehnen. Besten Dank.

Valentin Landmann (SVP, Zürich) spricht zum zweiten Mal: Ja, ich bin der Meinung, dass auch der ganze Strafbefehlsbereich mit in den Bereich des Postulates fallen muss. Denn es ist ein sehr hoher Anteil dieser 55 Prozent, die eben durch den Strafbefehl erledigt werden. Und das wurde auch immer in den statistischen Zahlen aufgeführt. Ich nehme deshalb an, dass es der Regierungsrat auch so versteht, dass diese Fälle mit in die Berichterstattung einbezogen werden sollten. Ich würde das sehr befürworten.

Hans-Peter Amrein (SVP, Küsnacht) spricht zum zweiten Mal: Hochgeschätzte Vertreter der SP, 547 Straftaten im Kanton Zürich mit Ausweisungsmöglichkeit, sage ich jetzt mal, und 298 Härtefälle. Davide Loss, schau doch selber mal deine Vorstösse an und diejenigen von deinen Kollegen. Und schau mal, wo die Verwaltung viel mehr bearbeitet wurde als zu den Fakten von 298 Fällen von Leuten, die nicht ausgewiesen wurden. Vielleicht ist darunter auch ein Vergewaltiger, das wäre so ein Beispiel, wo ich persönlich sagen würde: Das geht gar nicht. Das ist kein Aufwand, das ist reine Dialektik, was du hier darlegst.

Abstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 99 : 67 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), das dringliche Postulat KR-Nr. 341/2020 zu überweisen. Das Geschäft geht an den Regierungsrat zur Ausarbeitung eines Berichts innert einem Jahr.

Das Geschäft ist erledigt.