Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 453/2020

Sitzung vom 24. Februar 2021

128. Anfrage (Vollzug von strafrechtlichen Landesverweisungen)

Kantonsrat Benedikt Hoffmann und Kantonsrätin Angie Romero, Zürich, sowie Kantonsrätin Nina Fehr Düsel, Küsnacht, haben am 7. Dezember 2020 folgende Anfrage eingereicht:

Die Antwort des Regierungsrates auf die Anfrage «Vollzugslockerungen bei Landesverweisung, Weg- oder Ausweisung» (KR-Nr. 339/2020) wirft neue Fragen hinsichtlich des Vollzuges der strafrechtlichen Landesverweisung im Verhältnis zu migrationsrechtlichen Fernhaltemassnahmen auf. Insbesondere das in der Antwort des Regierungsrates zur vorgenannten Anfrage angesprochene Verbot des Dualismus sowie nicht durchführbare Landesverweisungen werfen die folgenden Fragen, zur aktuellen Praxis, an den Regierungsrat auf:

1. Gilt das Verbot des Dualismus gleichermassen bei einer obligatorischen wie auch fakultativen Landesverweisung?
2. Nimmt das Migrationsamt eine strafrechtliche Verurteilung selbst dann nicht als Grundlage für einen Entzug des Aufenthaltsrechts, wenn das Strafurteil bezüglich Landesverweisung nichts regelt (und nicht etwa explizit von einer Landesverweisung absieht), z. B. weil die Staatsanwaltschaft wegen einer Tat ausserhalb des Katalogs von Art. 66a StGB gar keinen entsprechenden Antrag stellt und auch sonst eine fakultative Landesverweisung im Strafverfahren nicht thematisiert wurde?
3. Wurden angesichts
   a. einerseits des Verbots des Dualismus sowie
   b. anderseits der Praxis insb. zur fakultativen Landesverweisung (bzw. der Praxis, eine solche nicht zu beantragen),

   weniger Entzüge oder Nichtverlängerungen des Aufenthaltsrechts zufolge strafbarer Handlungen verfügt als vor Einführung der Landesverweisung?
4. Wie viele Entzüge bzw. Nichtverlängerungen des Aufenthaltsrechts zufolge strafbarer Handlungen wurden seit Einführung der Landesverweisung erlassen und wie viele waren es im selben Zeitraum vor Einführung der Landesverweisung?
5. Wie häufig werden seitens der Anklagebehörden fakultative Landesverweisungen beantragt und welche Kriterien werden herangezogen, um einen solchen Antrag zu stellen oder davon abzusehen?

6. Art. 66d StGB sieht vor, in welchen Fällen eine angeordnete obligatorische Landesverweisung aufgeschoben werden kann. Wie und auf welcher Grundlage wird verfahren, wenn ein Tatbestand gemäss Art. 66d StGB bei einer angeordneten fakultativen Landesverweisung gegeben ist?
7. Wie ist die Rechtsstellung einer Person (z. B. hinsichtlich Aufenthaltstitel, Arbeitsbewilligung, allfällige Sozialhilfe oder Nothilfe etc.), gegen die eine Landesverweisung ausgesprochen wurde, die hernach aber z. B. auf Grund völkerrechtlicher Verträge oder gestützt auf Art. 66d StGB nicht ausgewiesen werden kann?
8. Darf insbesondere eine Person, welche die Flüchtlingseigenschaft erfüllt und deswegen die Landesverweisung nicht vollzogen werden kann, arbeiten?
9. Wird einer zu einer Landesverweisung verurteilten Person, die aus rechtlichen Gründen nicht ausgeschafft werden kann, nach einer gewissen Frist die Möglichkeit der Integration geboten? Wenn ja, wie wird diese Frist berechnet, wann beginnt sie zu laufen und auf welche Grundlage stützt sich dieses Vorgehen? Spielt dabei der Grad der Integration und der Aufenthaltstitel vor Verhängung der Landesverweisung eine Rolle?
10. Wie wird Art. 66c Abs. 5 StGB in Fällen gehandhabt, in denen eine Ausschaffung aus rechtlichen Gründen nicht möglich ist und in der Regel auf nicht absehbare Zeit aufgeschoben werden muss?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Benedikt Hoffmann und Angie Romero, Zürich, sowie Nina Fehr Düsel, Küsnacht, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Das Verbot des Dualismus gilt sowohl bei der obligatorischen als auch bei der fakultativen Landesverweisung.

Zu Frage 2:

Im Urteil 2C_744/2019 vom 20. August 2020 hat das Bundesgericht entschieden, dass die Migrationsbehörde eine Bewilligung nicht allein gestützt auf eine strafrechtliche Verurteilung widerrufen kann, wenn der Strafrichter keine Landesverweisung ausgesprochen hat. Dies gilt unabhängig davon, ob der Strafrichter die Landesverweisung tatsächlich geprüft hat oder nicht.

Zu Fragen 3 und 4:

In den vier Jahren vor der am 1. Oktober 2016 erfolgten Einführung der Landesverweisung im Strafgesetzbuch verfügte das Migrationsamt in insgesamt 370 Fällen einen Widerruf oder eine Nichtverlängerung der Bewilligung wegen strafrechtlicher Verurteilungen. Die Staatsanwaltschaften beantragten den Gerichten im Jahr 2017 in 270 Fällen, im Jahr 2018 in 338 Fällen und im Jahr 2019 in 406 Fällen die Anordnung einer Landesverweisung. Diese Zahlen lassen sich allerdings nicht direkt miteinander vergleichen. Einerseits weil die Anträge auf strafrechtliche Landesverweisungen auch Anträge auf Landesverweisungen gegenüber illegal anwesenden Personen enthalten. Anderseits weil die gesetzlichen Anforderungen für die Anordnung von Landesverweisungen weniger hoch sind als für den Entzug von Aufenthalts- bzw. Niederlassungsbewilligungen. Zudem entspricht die Zahl der beantragten Landesverweisungen nicht zwingend der Zahl der von den Strafgerichten tatsächlich ausgesprochenen Landesverweisungen.

Zu Frage 5:

In der internen Statistik der Staatsanwaltschaften wird zurzeit nur erfasst, ob eine (obligatorische oder fakultative) Landesverweisung beantragt wurde oder ob davon abgesehen wurde. Zurzeit können deshalb die Zahlen zu den fakultativen Landesverweisungen nicht separat ausgewiesen werden. Ein internes Merkblatt der Oberstaatsanwaltschaft hält die Kriterien fest, in welchen Fällen die Staatsanwaltschaften den Gerichten eine fakultative Landesverweisung beantragen sollen. Bis zu einer Höchststrafe von 180 Tagessätzen Geldstrafe bzw. 180 Tagen Freiheitsstrafe ist in der Regel von einem Antrag auf fakultative Landesverweisung abzusehen und stattdessen – wenn die übrigen Voraussetzungen erfüllt sind – ein Strafbefehl zu erlassen. Bei Höchststrafen von zwölf Monaten Freiheitsstrafe (sogenannte Anklagen an die Einzelrichterin oder den Einzelrichter) ist zu prüfen, ob eine Landesverweisung beantragt werden soll. Bei Anklagen an das Kollegialgericht (bei Höchststrafen von mehr als zwölf Monaten Freiheitsstrafe) ist in der Regel eine Landesverweisung zu beantragen. Zudem ist immer dann eine Landesverweisung zu beantragen, wenn das Verhalten der ausländischen Person, ihre Vorstrafen, die ihr neu vorgeworfenen Straftaten oder die ihr gestellte Prognose die Fortführung ihres Aufenthalts in der Schweiz mit dem öffentlichen Interesse als unvereinbar erscheinen lassen; dies unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus.

Zu Frage 6:

Der Aufschub einer nicht obligatorischen Landesverweisung ist gesetzlich nicht geregelt. Gemäss den Erläuterungen des Bundesamtes für Justiz zur Verordnung über die Einführung der Landesverweisung vom 20. Dezember 2016 liegt die Prüfung des Aufschubs bei der nicht obligatorischen Landesverweisung im freien Ermessen der Vollzugsbehörde. Dabei werden die Bestimmungen zum Aufschub der obligatorischen Landesverweisung (Art. 66d StGB [SR 311.0]) analog angewendet.

Zu Fragen 7–9:

Bei einer obligatorischen Landesverweisung erlischt die bisherige ausländerrechtliche Bewilligung mit der Rechtskraft des Urteils von Gesetzes wegen (Art. 61 Abs. 1 Bst. e Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration [SR 142.20]). Ein in der Folge gewährter Aufschub des Vollzugs der Landesverweisung hat die Natur einer formellen Duldung. Bei einem Aufschub wird die weitere Ausübung einer bestehenden Erwerbstätigkeit gestattet. Eine Neuaufnahme einer Erwerbstätigkeit müsste vom Amt für Wirtschaft und Arbeit arbeitsmarktlich geprüft werden. Bei einer nicht obligatorischen Landesverweisung erlischt die ausländerrechtliche Bewilligung erst mit dem Vollzug und nicht bereits bei Eintritt der Rechtskraft der Landesverweisung. Die Berechtigung zur Erwerbstätigkeit bleibt bis zum Vollzug der Landesverweisung bzw. bis zum Ablauf der Bewilligung bestehen (bzw. darüber hinaus, wenn der Aufschub der Landesverweisung verfügt wurde).

Innerhalb von Vollzugseinrichtungen sind alle Personen unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus dazu berechtigt und – mit Ausnahme der Personen in Untersuchungs- oder ausländerrechtlichen Administrativhaft – auch verpflichtet, zu arbeiten. Bei Vollzugslockerungen oder alternativen Strafen richten sich die Strafvollzugsbehörden beim Entscheid, ob eine Person arbeiten darf, nach den migrationsrechtlichen Vorgaben. Kann eine Person nach dem Vollzug einer strafrechtlichen Sanktion nicht in ihr Heimatland zurückgeschafft werden, wird eine Entlassung in die Schweiz vorbereitet. Dabei handelt es sich nicht um eine Integrationsmassnahme, sondern vielmehr um den Versuch, die zu entlassene Person im Sinne von Entlassungsvorbereitungen bestmöglich an weiterführende Stellen wie das Migrationsamt, die Asylbehörden, das Staatssekretariat für Migration oder die Botschaft des Heimatlandes anzubinden.

Ausländerinnen und Ausländer ohne Aufenthaltsrecht in der Schweiz haben lediglich Anspruch auf Unterstützung im Rahmen des Rechts auf Hilfe in Notlagen (Art. 5c Sozialhilfegesetz vom 14. Juni 1981 [LS 851.1]).

Zu Frage 10:

Wird der Vollzug der Landesverweisung aufgeschoben, kommt Art. 66c Abs. 5 StGB nicht zum Tragen, wonach die Dauer der Landesverweisung von dem Tag an berechnet wird, an dem die verurteilte Person die Schweiz verlassen hat.

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