

SJD / Standesbegehren SVP-Fraktion vom 3. Dezember 2024

## Ursachen für Überlastung in der Justiz bekämpfen – Landesverweise vereinfachen

Antrag der Regierung vom 18. Februar 2025

### Nichteintreten.

#### Begründung:

Volk und Stände haben am 28. November 2010 die Volksinitiative «für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)» angenommen. Damit wurde Art. 121 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) um die Abs. 3 bis 6 ergänzt. Die genannten Verfassungsbestimmungen und der darin vorgesehene Automatismus bei Landesverweisungen stehen allerdings im Konflikt mit rechtsstaatlichen Garantien der Bundesverfassung, insbesondere dem in Art. 5 Abs. 2 BV verankerten Verhältnismässigkeitsprinzip, sowie Menschenrechtsgarantien und völkerrechtlichen Abkommen. Aus diesem Grund wurde in Art. 66a Abs. 2 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311.0; abgekürzt StGB) die Härtefallklausel eingeführt. Bewirkt die Landesverweisung nach Art. 66a Abs. 1 StGB einen schweren persönlichen Härtefall, hat das Gericht somit ausnahmsweise von dieser abzusehen. Allerdings definiert das Gesetz weder, was unter einem persönlichen Härtefall zu verstehen ist, noch bezeichnet es die bei der Interessenabwägung zu berücksichtigenden Kriterien, so dass dem Gericht diesbezüglich ein gewisser Ermessensspielraum zukommt. Mit der im Standesbegehren angebehrten Aufhebung der Härtefallklausel wären die Verfahrensbestimmungen zur Landesverweisung somit nicht mehr grundrechts- und völkerrechtskonform und würden übergeordnetem Recht widersprechen.

Im Jahr 2023 erfolgten im Kanton St.Gallen insgesamt 72 Verurteilungen mit einer Landesverweisung, wovon 66 obligatorische Landesverweisungen nach Art. 66a Abs. 1 StGB und sechs nicht obligatorische Landesverweisungen nach Art. 66a<sup>bis</sup> StGB ausgesprochen wurden.<sup>1</sup> In 34 weiteren Fällen erfolgte zwar eine Verurteilung für eine Katalogstraftat nach Art. 66a Abs. 1 StGB, auf eine Landesverweisung wurde allerdings in Anwendung der Härtefallklausel nach Art. 66a Abs. 2 StGB verzichtet.<sup>2</sup> Mithin kam die Härtefallklausel im Jahr 2023 in 34 Prozent aller Verurteilungen für eine Katalogstraftat nach Art. 66a Abs. 1 StGB zur Anwendung.

Sieht das Gericht von der Landesverweisung ab, entfällt die Kompetenz der Migrationsbehörde zum Widerruf der ausländerrechtlichen Bewilligung wegen dieser Straftat (Vermeidung des Dualismus von Administrativ- und Strafmassnahmen, vgl. Art. 63 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration [SR 142.20], BGE 146 II 1). Diese entfällt selbst dann, wenn die Motive des Strafgerichtes für den Verzicht auf die Landesverweisung nicht verständlich erscheinen oder die Möglichkeit der Landesverweisung schlicht übersehen wurde (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 2C\_305/2023 vom 9. November 2023

<sup>1</sup> Ausländer(innen): Verurteilungen und Verurteilte mit Landesverweisung, Schweiz und Kantone – 2016–2023, abrufbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/strafjustiz/erwachsenensanktionen.assetdetail.31666824.html>.

<sup>2</sup> Anwendung der Härtefallklausel: Verurteilungen für eine Straftat des Art. 66a StGB mit Verzicht auf Landesverweisung, nach Verfahrensart, Schweiz und Kantone [2021], abrufbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/strafjustiz.assetdetail.31666867.html>.

Erw. 4.4). Wird eine Straftat im Strafbefehlsverfahren abgehandelt und kein Gebrauch vom fakultativen Landesverweis gemacht, bleibt derzeit die Zuständigkeit des Migrationsamtes, die ausländerrechtliche Bewilligung zu widerrufen, erhalten. Bei einer Überführung der Widerrufskompetenz in das Strafbefehlsverfahren ist davon auszugehen, dass oben genannte Rechtsprechung auch auf die Verfahren vor der Staatsanwaltschaft angewendet wird, wodurch die Kompetenzen der Migrationsbehörde weiter eingeschränkt werden und daher mutmasslich insgesamt weniger Landesverweisungen ausgesprochen werden.

Mit Einführung der Landesverweisung in Art. 66a ff. StGB wurden diese Fälle vom Verwaltungs- ins Strafverfahren verlagert, wodurch die Verwaltungsbehörden entlastet werden. Mit der beabsichtigten Überführung der Kompetenz zur Anordnung von Landesverweisungen in das Strafbefehlsverfahren soll gemäss dem Standesbegehren eine zusätzliche Entlastung von Polizei, Staatsanwaltschaft, Gericht und Justizvollzug erfolgen. Tatsächlich ist jedoch mit einem gegenteiligen Effekt zu rechnen: Die Polizei und der Justizvollzug sind von den angestrebten Änderungen nicht betroffen, unter anderem weil sich die Polizei gleichwohl mit den zugrunde liegenden Delikten befassen muss und der Strafvollzug einer Landesverweisung in der Regel vorgeht (vgl. Art. 66c Abs. 3 StGB). Für die Strafbehörden dürfte das vorgelagerte Strafbefehlsverfahren indessen einen zusätzlichen Aufwand bedeuten, da die Landesverweisung für Ausländerinnen und Ausländer mit rechtmässigem Aufenthalt in der Schweiz oft die tiefgreifendere Sanktion als die eigentliche (Freiheits-)Strafe darstellt. Folglich ist mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit regelmässig mit Einsprachen gegen die Strafbefehle zu rechnen (Art. 354 der Strafprozessordnung [SR 312.0; abgekürzt StPO]), womit es dennoch zum Gerichtsverfahren kommen wird. Hinzu kommt, dass die Landesverweisung von fünf und mehr Jahren als schwere Sanktion eingestuft wird und die Sachverhalte in der Regel weder in tatsächlicher noch in rechtlicher Hinsicht einfach und klar zu beurteilen sind. Dies widerspricht den Kriterien, unter denen ein Strafbefehlsverfahren in Betracht fällt (Art. 352 StPO), weshalb die Landesverweisung mit Einführung von Art. 66a StGB bewusst dem ordentlichen Verfahren zugewiesen wurde (vgl. BBl 2013, 6009). Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass in der beim Bund hängigen parlamentarischen Initiative 24.437 (Landesverweisung bei Ausländern ohne Aufenthaltsrecht auch in Strafbefehlen anordnen) namentlich festgehalten wird, dass die Beurteilung durch ein Gericht bei Ausländerinnen und Ausländern mit einem Aufenthaltsrecht in der Schweiz angebracht erscheint.

In Anbetracht dessen, dass die Landesverweisung als schwerer Eingriff in die Rechte der betroffenen Person gilt, wurde sodann auch die notwendige Verteidigung bei einer drohenden Landesverweisung in Art. 130 Bst. b StPO vorgesehen. Die notwendige Verteidigung wird mit der Fürsorgepflicht des Staates begründet und entspricht dem Fairnessprinzip, welches das gesamte Strafverfahren umfasst und gleichzeitig deren Kern bildet (vgl. Art. 32 Abs. 2 BV). Zwar kann in Frage gestellt werden, ob sich die obligatorische Strafverteidigung für Ausländerinnen und Ausländer ohne Aufenthaltstitel oder die einzig mit der Absicht in die Schweiz eingereist sind, um eine Straftat zu begehen («Kriminaltourismus»), rechtfertigt. Allerdings hat der Ständerat die in der Motion 21.3009 (Landesverweisungen per Strafbefehl bei leichten, aber eindeutigen Fällen) geforderte Einschränkung der notwendigen Verteidigung erst im Dezember 2021 abgelehnt.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass insbesondere dem Verhältnismässigkeitsprinzip bei der Auslegung von Verfassungsnormen besondere Bedeutung zukommt und als Leitgedanke die gesamte Rechtsordnung durchzieht. Aus diesem Grund wurde im StGB und im Militärstrafgesetz (SR 321.0) eine Form der Landesverweisung eingeführt, die bestehende Verfassungsgrundsätze, Menschenrechtsgarantien und völkerrechtliche Abkommen berücksichtigt. Die im Standesbegehren angestrebten Massnahmen hebeln diese Vorgaben wieder aus, so dass die rechtsstaatlichen Garantien der Bundesverfassung nicht mehr eingehalten werden können. Zudem ist zu erwarten, dass der gewünschte Entlastungseffekt für die Strafbehörden ins Gegenteil umschlägt.