

Einfache Anfrage Widmer-Mosnang vom 21. Januar 2016

Ausschaffungspraxis im Kanton St.Gallen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 16. Februar 2016

Andreas Widmer-Mosnang erkundigt sich in seiner Einfachen Anfrage vom 21. Januar 2016 nach der Praxis bei Ausschaffungen im Kanton St.Gallen und stellt verschiedene Fragen betreffend die Ausschaffungs- und die Durchsetzungsinitiative.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Ausländerinnen und Ausländer, die sich rechtmässig mit einer Anwesenheitsbewilligung in der Schweiz aufhalten, können diese aus unterschiedlichen Gründen wieder verlieren. Um ihren Aufenthalt zu beenden, können nach geltendem eidgenössischem Ausländergesetz (SR 142.20) als Entfernungsmassnahmen die Wegweisung (Verpflichtung, die Schweiz zu verlassen) und die Ausweisung (Verpflichtung, die Schweiz zu verlassen, und gleichzeitig Verbot, sie wieder zu betreten) angeordnet werden. Mit der Ausschaffung nach Ausländergesetz werden die Entfernungsmassnahmen vollzogen. Sie dient somit der zwangsweisen Beendigung der Anwesenheit von Ausländerinnen und Ausländern.

Volk und Stände nahmen am 28. November 2010 die Volksinitiative «für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)» an. Da die neuen Bestimmungen der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) nicht unmittelbar anwendbar sind, mussten sie auf Gesetzesstufe umgesetzt werden. Am 20. März 2015 haben die eidgenössischen Räte die Änderungen des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311.0) und des Militärstrafgesetzes (SR 321.0) verabschiedet, die der Umsetzung von Art. 121 Abs. 3 bis 6 BV über die Ausschaffung krimineller Ausländerinnen und Ausländer dienen. Die Referendumsfrist lief am 9. Juli 2015 unbenutzt ab.

Am 28. Dezember 2012 wurde die Volksinitiative «Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)» eingereicht. Diese Volksinitiative gelangt am 28. Februar 2016 zur Abstimmung. Danach wird der Bundesrat den Zeitpunkt der Inkraftsetzung der Änderungen des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes festlegen, der aufgrund der bevorstehenden Abstimmung vom 28. Februar 2016 noch nicht bestimmt wurde.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Im Jahr 2015 wurden im Kanton St.Gallen insgesamt 464 ausländische Personen ausgeschafft. Zu diesen gehörten 289 Personen, die vom Migrationsamt weggewiesen worden sind, weil ihre Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung widerrufen wurde oder weil diese sich illegal im Kanton aufgehalten haben (z.B. Kriminaltouristen, Schwarzarbeiter usw.) und 175 Personen, die vom Staatssekretariat für Migration in Bern nach einem negativen Asylentscheid weggewiesen worden sind.

Im Jahr 2014 wurden im Kanton St.Gallen insgesamt 462 ausländische Personen ausgeschafft. Zu diesen gehörten 247 Personen, die vom Migrationsamt weggewiesen worden sind, weil ihre Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung widerrufen wurde oder weil diese sich illegal im Kanton aufgehalten haben, und 215 Personen, die vom Staatssekretariat für Migration in Bern nach einem negativen Asylentscheid weggewiesen worden sind.

Zu den Gründen, die zu den erwähnten Ausschaffungen geführt haben, sind keine Aussagen möglich, da keine entsprechende Statistik geführt wird. Ausserdem liegen die Zuständigkeiten für die Wegweisung nicht ausschliesslich beim Kanton St.Gallen.

2. Die Zahlen in Ziff. 1 beziehen sich auf tatsächlich ausgeschaffte ausländische Personen. Ausländerinnen und Ausländer, deren angesetzte Ausreisefrist nach einer Wegweisung abgelaufen ist, ohne dass danach eine freiwillige Ausreise oder eine Ausschaffung nachgewiesen ist, sind damit nicht erfasst. Daraus kann aber nicht einfach geschlossen werden, diese Ausländerinnen und Ausländer seien untergetaucht. Die Regierung geht davon aus, dass die überwiegende Mehrheit dieser Personen der Pflicht zur Ausreise nachgekommen ist, ohne sich jedoch abgemeldet zu haben. Dieser Schluss lässt sich aus Nachkontrollen am bisherigen Wohnsitz der ausländischen Personen ziehen, die durch das Migrationsamt angeordnet und von der Stadt- oder Kantonspolizei durchgeführt werden.
3. Das geltende Ausländergesetz (SR 142.20) ist als gesetzliche Grundlage umfassend und ausreichend, um Ausschaffungen durchzuführen. Im Kanton St.Gallen stehen derzeit 20 Ausschaffungshaftplätze zur Verfügung. In den von der Kantonspolizei geführten Gefängnissen in Widnau und Bazenheid sind ausschliesslich Personen untergebracht, die aufgrund des Ausländergesetzes inhaftiert sind. Die personellen Ressourcen beim Migrationsamt und bei der Kantonspolizei sind für Ausschaffungen nach dem geltenden Recht ausreichend.
4. Der Bundesrat hat den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderungen zu bestimmen. Er wartet vor seiner Entscheidung das Ergebnis der Abstimmung über die Durchsetzungsinitiative ab.
5. Die in Zukunft gerichtlich verfüigten Landesverweisungen müssen von den Kantonen vollzogen werden. Nach der Botschaft zur Änderung des Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes (Umsetzung von Art. 121 Abs. 3 bis 6 BV über die Ausschaffung krimineller Ausländerinnen und Ausländer) vom 26. Juni 2013 sind die daraus entstehenden Kosten nur schwer zu ermitteln. Es könne aufgrund der Zahlen aus dem Jahre 2009 einzig grob geschätzt werden, dass die Anzahl der ausländischen Personen mit Aufenthaltsrecht, die wegen einer Straftat ausgewiesen werden müssen, auf die gesamte Schweiz gerechnet, um rund ein Drittel zunehmen dürfte (BBI 2013, 6054 f.). Das Migrationsamt ist auf die heutigen Bedürfnisse ausgerichtet und mit den aktuellen personellen Ressourcen folglich nicht in der Lage, eine markant höhere Anzahl von Ausschaffungen zeitgerecht und gesetzeskonform umzusetzen. Ebenfalls ist möglich, dass sich ein Mangel an Ausschaffungshaftplätzen in den Gefängnissen ergeben wird. Unter diesen Umständen könnte das Migrationsamt nur noch einen Teil der auszuschiebenden Personen inhaftieren lassen, was die Gefahr des Untertauchens oder des Nichtvollzugs markant erhöhen würde. Bei der Erweiterung des Regionalgefängnisses Altstätten sind vier ausländerrechtliche Abteilungen mit insgesamt 52 Plätzen vorgesehen. Bis diese Plätze aber tatsächlich zur Verfügung stehen, wird es – zustimmende Entscheide von Regierung, Kantonsrat und Stimmbürgerschaft vorausgesetzt – voraussichtlich noch einige Jahre dauern.
6. Ziel der Volksinitiative «Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)» ist es, die Bestimmungen zur Ausschaffung direkt und detailliert in die Bundesverfassung aufzunehmen und damit das Parlament als Gesetzgeber auszuschalten. Die Bestimmungen sind bei einer Annahme der Initiative sofort anwendbar. Bis heute ist noch nicht abschliessend geklärt, ob Landesverweisungen, die ohne Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes ergangen sind, bei der gerichtlichen Überprüfung Bestand haben werden.

7. Nach der Botschaft zur Volksinitiative «Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)» darf davon ausgegangen werden, dass sich die Anzahl ausländischer Personen mit Aufenthaltsrecht, die wegen einer Straftat ausgewiesen würden, auf die gesamte Schweiz gerechnet ungefähr verdreifachen dürfte. Weil die Landesverweisungen als strafrechtliche Sanktionen durch die Kantone vollzogen werden, werden die entsprechenden Kosten – wenigstens zum grössten Teil – von den Kantonen zu übernehmen sein. Zudem würde in erster Linie bei der Prüfung der Landesverweisung den kantonalen Gerichten und Staatsanwaltschaften ein grösserer Aufwand entstehen (BBI 2013, 9498 f.).

Bei Annahme der Volksinitiative «Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)» am 28. Februar 2016 muss daher damit gerechnet werden, dass beim Migrationsamt zusätzliche personelle Ressourcen benötigt würden und dass in den Gefängnissen zusätzliche Ausschaffungshaftplätze geschaffen werden müssten. Es kann dazu auf die Ausführungen unter Ziff. 5 verwiesen werden. Wird mit dem Strafurteil eine Landesverweisung ausgesprochen, werden erfahrungsgemäss viele Verurteilte das Urteil anfechten, um die Ausschaffung zu verhindern. Dies dürfte zu einer erheblichen Zunahme von Rechtsmittelverfahren führen. Das bedeutet aber auch, dass Beschuldigte länger in Untersuchungs- und Sicherheitshaft oder im vorzeitigen Strafvollzug verbleiben und erst spät in den ordentlichen Vollzug wechseln. Dies verkürzt die Einwirkungszeit im Strafvollzug und erschwert die Strafvollzugsplanung.

8. Sowohl die Umsetzung der «Ausschaffungsinitiative» als auch die «Durchsetzungsinitiative» verfügen jeweils über einen Deliktskatalog, aufgrund dessen die Landesverweisung festgelegt wird. Bei der «Durchsetzungsinitiative» ist jedoch ausschliesslich der Straftatbestand und nicht die Strafhöhe ausschlaggebend. Die Umsetzung der «Ausschaffungsinitiative» legt im Weiteren fest, dass die Begehung eines Bagatelldelikts, das mit einer Freiheitsstrafe von höchstens 6 Monaten, einer Geldstrafe von 180 Tagessätzen oder 720 Stunden gemeinnütziger Arbeit sanktioniert wird, nicht zwingend zu einer strafrechtlichen Landesverweisung führen muss. Demgegenüber beinhaltet die «Durchsetzungsinitiative» einen zweiten Katalog mit Delikten von geringerer Bedeutung. Die Verurteilung zu einer solchen Straftat führt dann zu einer zwingenden Landesverweisung, wenn der Täter vorbestraft ist, d.h. wenn er innert der letzten zehn Jahre bereits wegen irgendeiner Straftat zu einer Freiheits- oder Geldstrafe rechtskräftig verurteilt worden ist.

Der Hauptunterschied zwischen den beiden Varianten besteht schliesslich darin, dass die Umsetzung der «Ausschaffungsinitiative» dem Gericht die Möglichkeit im Einzelfall einräumt, trotz Begehung eines Katalogdelikts (z.B. bei einer Widerhandlung gegen das Betäubungsmittelgesetz durch eine in der Schweiz aufgewachsene ausländische Person) die Härtefallklausel anzuwenden und auf eine Landesverweisung bzw. Ausschaffung zu verzichten. Mit anderen Worten verbietet es die «Durchsetzungsinitiative», dass einige in der Umsetzung der «Ausschaffungsinitiative» enthaltene Kriterien berücksichtigt werden, bei deren Vorliegen von einer Landesverweisung abgesehen werden kann oder diese nicht auszusprechen ist. Die Volksinitiative «Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)» sieht daher eine (weitestgehende) zwingende Ausweisung von straffällig gewordenen ausländischen Personen vor (BBI 2013, 9492).