



Regierungsrat

Luzern, 25. Januar 2016

ANTWORT AUF ANFRAGE**A 102**

Nummer: A 102
Protokoll-Nr.: 89
Eröffnet: 25.01.2016 / Justiz- und Sicherheitsdepartement

Anfrage Stutz Hans und Mit. über die Folgen der Durchsetzungsinitiative für den Kanton Luzern**A. Wortlaut der Anfrage**

Die Initiative «Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)» verletzt rechtsstaatliche Prinzipien, schafft wirtschaftliche Unsicherheit. Sie wird den Kantonen Folgekosten eintragen, insbesondere im Justizwesen.

Fragen:

1. Bei einer Annahme tritt die Initiative am 1. März 2016 sofort in Kraft. Weil kein ordentliches Gesetzgebungsverfahren stattgefunden hat, konnten die Kantone ihre Anliegen nicht einbringen. Es fehlen zum Beispiel kantonale Organisations- und Vollzugserlasse, personelle und finanzielle Ressourcen und die nötige Infrastruktur. Kann der Regierungsrat genauer aufzeigen, welche Herausforderungen der Kanton kurz- und langfristig bei einer Annahme der Initiative zu bewältigen hätte?
2. Welche Kostenfolgen sieht der Regierungsrat bei einer Annahme der Durchsetzungsinitiative für das Justizwesen im Kanton Luzern? Wie viele Stellen müssten bei der Staatsanwaltschaft und wie viele bei den Gerichten zusätzlich geschaffen werden?
3. Es ist absehbar, dass häufig junge Menschen – hier geboren, hier ausgebildet – von einer Ausweisung bedroht wären. Es ist auch absehbar, dass diese Menschen von ihrem Recht Gebrauch machen werden, eine mögliche Ausweisung mit allen rechtsstaatlichen Mitteln zu verhindern. Welche Kostenfolgen sieht der Regierungsrat bei einer Annahme der Initiative bei der Unentgeltlichen Rechtspflege bzw. der Amtlichen Verteidigung?
4. Die konsequente Umsetzung der Initiative verletzt das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU. Welche Auswirkungen auf die Luzerner Volkswirtschaft sieht der Regierungsrat bei einer Annahme der Durchsetzungsinitiative?

Stutz Hans
Frey Monique
Reusser Christina
Töngi Michael
Hofer Andreas
Meile Katharina
Bucher Michèle
Schneider Andy
Meyer-Jenni Helene

Agner Sara
Mennel Kaeslin Jacqueline
Candan Hasan
Zemp Baumgartner Yvonne
Odermatt Marlene
Fässler Peter
Fanaj Ylfete
Meyer Jörg
Schär Fiona

B. Antwort Regierungsrat

Vorbemerkungen: Die Last auf die Strafverfolgungsbehörden und die Gerichte hat seit der Einführung der neuen Strafprozessordnung und der Umsetzung der Massnahmen aus Via sicura stetig zugenommen und wird mit den Auswirkungen der Pädophilen- und der Ausschaffungsinitiative weiter merklich zunehmen. Neben den verfahrensrechtlichen Bedenken gegenüber der Durchsetzungsinitiative (DSI) ist mit einer weiteren Mehrbelastung von Staatsanwaltschaft und Gerichten auszugehen. Konkrete Zahlen für den Kanton Luzern können wir keine nennen, wir gehen aber aufgrund der Prognosen des Bundesamtes für Statistik (BFS) von diesen Annahmen aus:

Gemäss dem Zahlenmaterial des BFS würde sich für den Kanton Luzern folgendes Bild ergeben (Basis Zahlen 2014):

- Mit DSI: rund 500 Ausschaffungen (CH: gemäss BFS 10'210 Fälle pro Jahr)
- Mit Parlamentsvorschlag: rund 190 Ausschaffungen (CH: gemäss BFS 3'863 Fälle pro Jahr)

Das heisst, auch mit dem Parlamentsvorschlag würde es eine Erhöhung der Ausschaffungen geben. Die Differenz zwischen DSI und Parlamentsvorschlag beträgt gemäss Prognose für den Kanton Luzern rund 310 Fälle pro Jahr.

Zu Frage 1: Bei einer Annahme tritt die Initiative am 1. März 2016 sofort in Kraft. Weil kein ordentliches Gesetzgebungsverfahren stattgefunden hat, konnten die Kantone ihre Anliegen nicht einbringen. Es fehlen zum Beispiel kantonale Organisations- und Vollzugserlasse, personelle und finanzielle Ressourcen und die nötige Infrastruktur. Kann der Regierungsrat genauer aufzeigen, welche Herausforderungen der Kanton kurz- und langfristig bei einer Annahme der Initiative zu bewältigen hätte?

Die Durchsetzungsinitiative (DSI) tritt bei Annahme der Initiative per 28. Februar 2016 in Kraft und kann sofort umgesetzt werden. Gemäss der DSI setzt das Gericht oder die Staatsanwaltschaft eine Ausreisefrist an und belegt die betroffenen Personen mit einem Landesverweis. Es ist davon auszugehen, dass die Beweisführung bereits im Untersuchungsverfahren verlängert wird, und dass die durch die Staatsanwaltschaft ausgestellten Strafbefehle mit Landesverweis in vermehrtem Ausmass angefochten werden. Hinzu kommt, dass in den meisten Fällen die Staatsanwaltschaft von Beginn der Untersuchung an eine Verteidigung sicherstellen muss. Dies wird bereits im Vorverfahren zu einem Mehraufwand führen. Da viele Fälle auch nach durchgeführter Untersuchung von den erstinstanzlichen Gerichten zu beurteilen sind, wird es auch auf dieser Ebene zu einem Mehraufwand kommen.

Nachdem abzusehen ist, dass sowohl mit der DSI, aber auch mit der Umsetzung der Ausschaffungsinitiative der grösste Mehraufwand bei der Staatsanwaltschaft und den erstinstanzlichen Gerichten anfällt, prüfen wir bei den Gerichten eine Erweiterung der sachlichen Zuständigkeit des Einzelrichters oder der Einzelrichterin in Strafverfahren. Geplant ist, die entsprechende Vorlage im Februar 2016 in die Vernehmlassung zu geben, unabhängig vom Ausgang der DSI.

Bei der Staatsanwaltschaft muss der Mehraufwand vorerst mit den bestehenden Ressourcen aufgefangen und später genau analysiert werden.

Zu Frage 2: Welche Kostenfolgen sieht der Regierungsrat bei einer Annahme der Durchsetzungsinitiative für das Justizwesen im Kanton Luzern? Wie viele Stellen müssten bei der Staatsanwaltschaft und wie viele bei den Gerichten zusätzlich geschaffen werden?

Die Kostensteigerung betrifft insbesondere die Gerichte, aber auch die Staatsanwaltschaft und zum Teil das Amt für Migration. Wenn wir die geschätzte Zahl von rund 500 Fällen jährlich zugrunde legen, bei denen inskünftig eine Landesverweisung anzuordnen ist, entweder durch die Staatsanwaltschaft mit Strafbefehl oder durch die Gerichte nach Anklage durch die Staatsanwaltschaft, wird dies zu erheblichem Mehraufwand führen. Auch der Parlamentsvorschlag würde zu einem Mehraufwand von rund 190 Fällen führen.

Staatsanwaltschaft: Wird eine Anklage beim Gericht eingereicht, bedeutet dies für die Staatsanwaltschaft, dass mit einer umfassenden Beweisführung detaillierte Grundlagen für den Entscheid erarbeitet werden müssen. Dies bedeutet Mehraufwand, der zum heutigen Zeitpunkt nicht genau beziffert werden kann.

Erstinstanzliche Gerichte: Wir werden versuchen, den zu erwartenden Mehraufwand mit der Einführung von Einzelrichtern im Strafverfahren bei den erstinstanzlichen Gerichten aufzufangen. Ob diese Massnahme ausreichen wird, um den Mehraufwand aufzufangen, kann heute nicht beurteilt werden. Weiter ist davon auszugehen, dass das Kantonsgericht mit erheblich mehr strafrechtlichen Berufungen zu rechnen hat, wenn in einem Strafurteil eine Landesverweisung angeordnet wird. Die Erfahrung zeigt, dass Ausschaffungsentscheide regelmässig durch beide kantonale Instanzen bis vor Bundesgericht gezogen werden. Entsprechend ist auch bei den Rechtsmittelinstanzen mit einer Fallzunahme zu rechnen, wobei das Kantonsgericht diese Fälle mindestens in Dreierbesetzung zu entscheiden hat. Möglicher Mehraufwand muss bei den Gerichten vorerst mit den bestehenden Ressourcen aufgefangen und später genau analysiert werden.

Amt für Migration: Der Regierungsrat wird den Vollzug der Landesverweisung in der Verordnung über den Justizvollzug regeln müssen. Wir gehen davon aus, dass das Amt für Migration weniger Gesuche um Erneuerung der Bewilligung zu behandeln hat oder weniger Bewilligungen zu widerrufen hat, weil die ausländerrechtliche Konsequenz auf Grund der strafrechtlichen Handlung bereits entschieden worden ist. Es wird amtsintern zu einer Verlagerung von Aufgaben kommen.

Zu Frage 3: Es ist absehbar, dass häufig junge Menschen – hier geboren, hier ausgebildet – von einer Ausweisung bedroht wären. Es ist auch absehbar, dass diese Menschen von ihrem Recht Gebrauch machen werden, eine mögliche Ausweisung mit allen rechtsstaatlichen Mitteln zu verhindern. Welche Kostenfolgen sieht der Regierungsrat bei einer Annahme der Initiative bei der Unentgeltlichen Rechtspflege bzw. der Amtlichen Verteidigung?

Die DSI sagt zur unentgeltlichen Rechtspflege nichts. Demnach gilt die Strafprozessordnung (StPO). Die beschuldigte Person hat Anspruch auf Amtliche Verteidigung, soweit kein Bagatellfall vorliegt. Gemäss Artikel 132 Ziffer 3 StPO liegt dann kein Bagatellfall vor, wenn eine Strafe von mehr als 4 Monaten, eine Geldstrafe von mehr als 120 Tagessätzen oder gemeinnützige Arbeit von mehr als 480 Stunden zu erwarten ist. In dieser Frage müsste wohl das Bundesgericht entscheiden.

Die Kosten der Amtlichen Verteidigung trägt grundsätzlich der Staat (Art. 423 Abs. 1 StPO).

Zu Frage 4: Die konsequente Umsetzung der Initiative verletzt das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU. Welche Auswirkungen auf die Luzerner Volkswirtschaft sieht der Regierungsrat bei einer Annahme der Durchsetzungsinitiative?

Die Durchsetzungsinitiative verletzt gemäss Bundesrat internationale Menschenrechtsgarantien und zudem das Freizügigkeitsabkommen mit der EU. Eine Annahme der Initiative würde zu zusätzlichen Herausforderungen in den bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU führen und die laufenden Gespräche zur Umsetzung des am 9. Februar 2014 von Volk und Ständen angenommenen Zuwanderungsartikels (Art. 121a BV) zusätzlich belasten. Solche Rechtsunsicherheiten können ungünstig für die Wirtschaft und für die Interessen der Schweiz sein. Rechtsunsicherheiten sind generell potenziell gefährdend für den Wirtschaftsstandort und entsprechend auch für den Standort Luzern. Insbesondere rückläufige Firmenansiedlungen ausländischer Unternehmen, Investitionsstau sowie Abwanderungspläne hiesiger Unternehmen könnten die negativen Folgen sein. In Kombination mit dem weiterhin starken Franken sind diese Unsicherheiten weiterhin potenziell gefährdend für den Luzerner Wirtschaftsstandort.