



Kantonsrat

Sitzung vom: 26. Januar 2016, vormittags

Protokoll-Nr. 36

Nr. 36

Anfrage Stutz Hans und Mit. über die Folgen der Durchsetzungsinitiative für den Kanton Luzern (A 102). Schriftliche Beantwortung

Die schriftliche Antwort des Regierungsrates auf die am 25. Januar 2016 eröffnete Anfrage von Hans Stutz über die Folgen der Durchsetzungsinitiative für den Kanton Luzern lautet wie folgt:

„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 aufgrund 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 beziehungsweise 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.“

Hans Stutz erklärt, dem Zentralschweizer Komitee gegen die Durchsetzungsinitiative gehörten vier Vertreter der Zuger, zwei der Urner und ein Vertreter der Obwaldner Regierung an. Vertreter aus dem Kanton Luzern fehlten hingegen. Regieren bedeute Voraussehen, dies zeigten auch Stellungnahmen von anderen Kantonen. So sehe der Berner Regierungsrat in dieser Initiative eine Schwächung des Rechtsstaates. Die Initiative würde die Beziehung zu Europa strapazieren und der Berner Wirtschaft schaden und für den Kanton schwierig umzusetzen sein. Die Zürcher Regierung warne ebenfalls vor dem SVP-Begehren. Es setze wichtige Prinzipien unseres Rechtsstaates ausser Kraft und verletze das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU. Dies schade dem guten Ruf. Zudem sei es mit der konsequenten Umsetzung des geltenden Rechts überflüssig. In der Tat könnten Secondos doppelt sanktioniert werden, neben der eigentlichen Bestrafung müssten sie das Land verlassen. Nach Annahme der SVP-Initiative müssten gemäss Aussagen von Bundesstellen etwa 10'600 Menschen das Land verlassen, darunter auch viele Secondos. Der Regierungsrat sehe zwar die Herausforderungen, er wolle sich aber nicht vertieft dazu äussern. Aus der Antwort lasse sich aber schliessen, dass die Annahme der Initiative den Kanton teuer zu stehen käme. Der Kanton Luzern rechne mit 500 Ausschaffungen. Die Kosten bei der Staatsanwaltschaft, bei den Gerichten und der unentgeltlichen Rechtspflege würden steigen. Seine Frage über die volkswirtschaftlichen Auswirkungen für den Kanton seien ungenau beantwortet worden. Immerhin sage die Regierung, dass die Rechtssicherheit potenziell gefährdet sei. Er hätte eine klarere Stellungnahme vom Regierungsrat erwartet.

Ylfete Fanaj findet, die Antworten des Regierungsrates seien sehr aufschlussreich und zeigten die gravierenden finanziellen Konsequenzen auf. Die Gerichte und Staatsanwaltschaften würden massiv überlastet, obwohl sie schon heute mit knappen Ressourcen bemessen seien. Woher solle der Kanton die zusätzlichen Mittel nehmen, falls die Durchsetzungsinitiative angenommen würde? Die Initiative sei rechtsstaatlich gesehen absolut stossend. Schon die Ausschaffungsinitiative gehe sehr weit, doch dank der Präzisierung durch das Parlament halte sie das Verhältnismässigkeitsprinzip und damit die Einzelfallprüfung mit der Härtefallklausel ein. Mit der Durchsetzungsinitiative solle dies aber nicht mehr gelten. Damit werde in Kauf genommen, dass ein Anspruch auf ein faires Verfahren nicht gewährleistet werden könne und damit Menschenrechte verletzt würden. Eine Frage fehle im Vorstoss, nämlich ob der Regierungsrat bereit sei, die Durchsetzungsinitiative zur Ablehnung zu empfehlen. Man könne von der Regierung erwarten, dass sie die Durchsetzungsinitiative offiziell ablehne, weil sonst eine Rechtsunsicherheit geschaffen würde und die Luzerner Wirtschaft davon betroffen sei.

Pirmin Müller sagt, zurzeit herrschten schwierige Zustände, es finde eine Wanderbewegung von Menschen nach Europa in einem unglaublichen Ausmass statt. Das führe dazu, dass etliche Länder entlang der Wanderroute Zäune erstellen würden. Sogar im bitterkalten Winter würden sich Tausende von Menschen auf dem Weg befinden. Man müsse zur Kenntnis nehmen, dass in Österreich und Deutschland extreme Zustände herrschten. Die Behörden seien überfordert, weil nicht alle Menschen versorgt, untergebracht und betreut werden könnten. Die Geschehnisse von Köln etwa stellten einen bewussten Angriff auf unsere Kultur und unsere Lebensweise dar. Die Menschen in Europa hätten ein Recht darauf, durch ihre Regierungen vor solchen Straftätern geschützt zu werden. Solche Gäste hätten ihr Gastrecht verwirkt und müssten das Land verlassen. In der Schweiz könne man über Vorlagen wie die Durchsetzungsinitiative diskutieren. Mord, Raub und Vergewaltigungen seien keine Menschenrechte und müssten hart sanktioniert werden. Die direkte Demokratie habe uns bisher davor bewahrt, dass Extremisten den Ton angeben könnten. Man könne für oder gegen die Durchsetzungsinitiative sein. Wer in einer wehrhaften Demokratie punkten wolle, müsse die demokratische Auseinandersetzung suchen und sich anlässlich einer Podiumsdiskussion im Wettbewerb den Argumenten stellen. Anstatt mit offenem Visier zu kämpfen, stelle man eine Anfrage an die Regierung; somit werde Stimmungsmache gegen ein demokratisches Anliegen betrieben. Das Ziel der Anfrage sei offensichtlich, deshalb erübrige sich jede Diskussion dazu.

Hedy Eggerschwiler sagt, sie nehme die schlüssigen Antworten der Regierung im Namen der CVP-Fraktion zur Kenntnis. Erwähnenswert sei die zu erwartende Mehrbelastung der Staatsanwaltschaft und der erstinstanzlichen Gerichte, deshalb sei mit Stellenaufstockungen zu rechnen.

Georg Dubach erklärt, laut Antwort der Regierung würde die Umsetzung der Initiative in der Verwaltung, beim Kantonsgericht und insbesondere bei der Staatsanwaltschaft zu massiven Mehrkosten führen. Die Steuerzahler müssten die zunehmenden Kosten der Amtlichen Verteidigung tragen. Die FDP-Fraktion bekämpfe die Initiative aber vor allem deswegen, weil sie zu einer Rechtsunsicherheit führe und dadurch die Wirtschaft, insbesondere der Wirtschaftsstandort Luzern, gefährdet werde. Die in der Durchsetzungsinitiative vorgeschlagenen Lösungen seien äusserst gefährlich. Nun liege es am Volk, die Initiative abzulehnen.

Räto B. Camenisch findet, in der letzten Zeit würden immer wieder Anfragen zu laufenden Abstimmungen eingereicht. Solche Anfragen zu stellen sei lächerlich und nicht die Aufgabe des Rates. Das Volk habe unseren Rechtsstaat so geschaffen. Die Durchsetzungsinitiative sei entstanden, weil das Volk den Gegenvorschlag mit der Härtefallregelung abgelehnt habe. Die eidgenössischen Räte hätten aber genau diesen Punkt wieder in die Ausführungsbestimmungen eingefügt. Die SVP habe aber einen klaren Strafbefehl für diese Ausländer verlangt. Tatsächlich würden anfänglich höhere Kosten anfallen, diese Kosten würde sich die SVP aber gerne leisten. Später, wenn auch die präventive Wirkung zum Tragen komme, würden die Kosten wieder sinken. Der Kanton Luzern habe die gleichen Folgen der Initiative zu erwarten wie die übrige Schweiz. Die SVP empfehle, die Initiative anzunehmen und damit eine Regelung zu schaffen, die europaweit zum Vorbild werden könnte.

Samuel Odermatt findet, dass die Anfrage etwas das Ziel verfehle. Das Kernproblem der Durchsetzungsinitiative sei nicht, dass sie zu mehr Aufwänden in der Strafverfolgung führe. Für den Kanton wäre es zwar aus finanzieller Sicht problematisch, das dürfe aber nicht als Hauptargument gelten. Die Hauptproblematik sei die Gefährdung des Rechtsstaates mit dem Wegfall der Einzelfallprüfung, wodurch sogar Bagatelldelikte zur Ausschaffung von Personen führen könnten, die in der zweiten Generation in der Schweiz lebten, aber nie eingebürgert worden seien. Der Verfassung, wonach alle Menschen vor dem Recht gleich seien, werde widersprochen. Deshalb sei diese Initiative absolut schädlich. Der Schaden, welcher der Wirtschaft zugefügt werde, dürfe nicht als Hauptargument gelten. Die GLP finde es schade, dass sich der Regierungsrat nicht öffentlich gegen die Initiative äussere.

Hans Stutz sagt, er gebe Samuel Odermatt recht. Der Aussage von Räto B. Camenisch widerspreche er aber. Natürlich sei es auch eine Aufgabe des Rates, Fragen, die sich auf eidgenössischer Ebene stellten, auch im Kanton zu behandeln. Im Übrigen erlaube es sich die SVP selber auch, jeweils genau solche Anfragen zu stellen.

Im Namen des Regierungsrates erklärt Justiz- und Sicherheitsdirektor Paul Winiker, die Regierung habe die Fragen, inwiefern der Kanton mit der Umsetzung belastet sei, was es für die unentgeltliche Rechtspflege bedeute und ob allenfalls mit Auswirkungen volkswirtschaftlicher Art zu rechnen sei, beantwortet. Verschiedenste Reformen im Justizbereich hätten im-

mer wieder zu einem Mehraufwand geführt; er denke dabei etwa an die Justizreform, die neue Strafprozessordnung, die Umsetzung der Pädophileninitiative und auch die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative. Solche Verfahren hätten ihren Preis, mit der Durchsetzungsinitiative müsste der Kanton Luzern mit etwa 500 Ausschaffungen rechnen. Aber auch der Parlamentsvorschlag würde zu einem Mehraufwand von rund 190 Fällen führen. Das dürfe aber nicht als Hauptargument gelten, sondern es gehe darum, weiterhin rechtsstaatliche Verfahren zu haben. Der Regierungsrat habe über die verschiedenen Vorlagen der nächsten Abstimmungen auf Bundesebene diskutiert. Er habe aber beschlossen, nicht aktiv in den Abstimmungskampf einzugreifen, letztendlich liege der Entscheid beim Volk.

Der Anfragende ist mit der Antwort des Regierungsrates nicht zufrieden.