

Erläuternder Bericht
zur Verordnung
über die Einführung der Landesverweisung

Bundesamt für Justiz
12. Mai 2016

Inhaltsverzeichnis

1	Grundzüge der Vorlage	5
1.1	Ausgangslage	5
1.2	Die beantragten Neuregelungen im Überblick	5
1.3	Verhältnis der Landesverweisung zu den ausländerrechtlichen Fernhaltemassnahmen	6
1.4	Koordination der Datenbanken ZEMIS, RIPOL, N-SIS und VOSTRA	7
2	Änderung der Verordnungen	9
2.1	Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)	9
2.1.1	Artikel 52 Absatz 1 Buchstabe e (neu)	9
2.1.2	Artikel 65	9
2.1.3	Art. 70 Abs. 1	9
2.1.4	Art. 82 Abs. 1 ^{bis} – 1 ^{quater} (Variante zu Art. 22a VOSTRA-Verordnung)	10
2.2	Verordnung vom 22. Oktober 2008 über die Einreise und die Visumserteilung (VEV)	10
2.2.1	Art. 37 Abs. 1 Bst. d	10
2.3	Verordnung vom 11. August 1999 über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA)	11
2.3.1	Titel	11
2.3.2	Art. 2, 3, 5 Abs. 3, 6 Abs. 2, 7, 8, 9, 10, 11 Abs. 1 Bst. a und 13	11
2.3.3	Art. 15a Abs. 1	11
2.3.4	Art. 15f – 15i	11
2.3.5	Art. 15j Bst. b	12
2.3.6	Artikel 18 (aufgehoben)	12
2.3.7	Artikel 26a Einleitungssatz und Bst. d	12
2.4	Asylverordnung 1 vom 11. August 1999 (AsylV 1)	12
2.4.1	Artikel 32	12
2.4.2	Artikel 34 Absatz 2	13
2.4.3	Artikel 34a Meldungen der kantonalen Behörden	13
2.4.4	Artikel 43 Absatz 2	13
2.5	Asylverordnung 2 vom 11. August 1999 (AsylV 2)	13
2.5.1	Artikel 24	13
2.6	Verordnung vom 14. November 2012 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV)	14
2.6.1	Art. 1 Abs. 1 Bst. d	14
2.6.2	Art. 6	14
2.6.3	Art. 19 Abs. 1 Bst. d ^{bis}	14

2.7	Verordnung vom 19. September 2006 zum Strafgesetzbuch und zum Militärstrafgesetz (V-StGB-MStG)	15
2.7.1	Einleitung	15
2.7.2	Artikel 1 Buchstabe c ^{bis} Gegenstand der Verordnung	15
2.7.3	Artikel 12a Allgemeine Grundsätze beim Zusammentreffen mehrerer Landesverweisungen	15
	<i>Artikel 12a Satz 1, Absorptionsprinzip</i>	15
	<i>Artikel 12a Satz 2, Aufschiebung des Vollzugs</i>	16
2.7.4	Artikel 12b Zusammentreffen einer Landesverweisung mit einer Strafe oder einer freiheitsentziehenden Massnahme in Urteilen desselben Kantons	17
2.7.5	Artikel 14a Zusammentreffen von Sanktionen aus verschiedenen Kantonen im Vollzug	18
2.7.6	Artikel 16 Absatz 1 Kostentragung	20
2.7.7	Art. 17a Berechnung der Dauer der Landesverweisung	20
2.8	VOSTRA-Verordnung vom 29. September 2006	21
2.8.1	Einleitung	21
2.8.2	Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e ^{bis}	23
2.8.3	Artikel 6 Absatz 4	23
2.8.4	Artikel 9 Buchstabe b und b ^{bis}	24
2.8.5	Artikel 12 Absatz 6	24
2.8.6	Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe d und Artikel 17 Absatz 1 und 3	25
2.8.7	Artikel 21 Absatz 1, 2 Buchstabe j und Absatz 5 sowie Artikel 22 Absatz 1 ^{quater}	25
2.8.8	Artikel 22a (Variante zu Art. 82 Abs. 1 ^{bis} –1 ^{quater} VZAE)	26
2.8.9	Artikel 25 Absatz 2 Einleitungssatz und Ziffer 13 ^{bis} , 28 und 29	26
2.8.10	Anhang 1 Ziffer 4.22, 5 und 5.17	27
2.8.11	Anhang 2 Ziff. 4 und 5	27
2.8.12	Anhang 3 Ziff. 4 und 5	27
2.9	RIPOL-Verordnung vom 15. Oktober 2008	28
2.9.1	Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe k und Absatz 2 Buchstabe f	28
2.10	Verordnung vom 6. Dezember 2013 über die Bearbeitung biometrischer erkennungsdienstlicher Daten	28
2.10.1	Artikel 17 Absatz 4	28
2.11	N-SIS-Verordnung vom 8. März 2013	29
2.11.1	Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe f Ziffer 1	29
2.11.2	Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe i	29
2.11.3	Artikel 18 Absatz 4	29
2.11.4	Artikel 18 Absatz 5	29
2.11.5	Artikel 20	30
2.11.6	Artikel 21 Absatz 3 Satz 2	30
2.11.7	Artikel 51, Sachüberschrift	30
3	Gesetzliche Grundlagen	30
4	Personelle und finanzielle Auswirkungen	30
4.1	Auswirkungen für den Bund	30

4.2	Auswirkungen für die Kantone	31
5	Auswirkungen auf das Freizügigkeitsabkommen und die Schengen-Assoziierungsabkommen	31

Erläuternder Bericht

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Am 28. November 2010 wurde die Volksinitiative «für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)» von Volk und Ständen angenommen und ein direkter Gegenentwurf abgelehnt.¹

Am 20. März 2015 hat das Parlament die Änderung des Strafgesetzbuches² (StGB) und des Militärstrafgesetzes vom 13. Juni 1927³ (MStG) zur Umsetzung von Artikel 121 Absätze 3–6 der Bundesverfassung⁴ (BV) über die Ausschaffung krimineller Ausländerinnen und Ausländer verabschiedet.⁵ Mit den neuen Gesetzesbestimmungen wird eine strafrechtliche Landesverweisung eingeführt, die bei ausländischen Personen, welche ein Verbrechen oder Vergehen begangen haben, an die Stelle der entsprechenden ausländerrechtlichen Massnahmen treten soll.

Die Referendumsfrist ist am 9. Juli 2015 unbenutzt abgelaufen. Am 4. März 2016 hat der Bundesrat die neuen Gesetzesbestimmungen auf den 1. Oktober 2016 in Kraft gesetzt. Mit Blick auf die Inkraftsetzung müssen zahlreiche Verordnungen des Bundesrates angepasst oder ergänzt werden.

1.2 Die beantragten Neuregelungen im Überblick

Die anzupassenden Verordnungen umfassen die Bereiche des Ausländer- und Asylrechts, des Strafrechts und des Polizeirechts.

Im Rahmen der Änderung vom 20. März 2015 des StGB und des MStG wurden auch Änderungen im *Ausländer- und Asylrecht* vorgenommen. In den entsprechenden Verordnungen (vgl. unten, Ziff. 2.1–2.6) geht es in erster Linie darum, die auf Gesetzesstufe geregelte Rechtsstellung von ausländischen Personen und Personen aus dem Asylbereich, gegen die eine Landesverweisung angeordnet wurde, auf Verordnungsebene abzubilden. Zudem muss sichergestellt werden, dass Daten über die Landesverweisung im Zentralen Migrationsinformationssystem ZEMIS eingetragen werden können. Schliesslich sollen die ausländerrechtlichen Fernhaltungsmassnahmen mit der neuen strafrechtlichen Landesverweisung koordiniert werden.

In den Verordnungen aus dem Bereich des *Strafrechts* (vgl. unten, Ziff. 2.7 und 2.8) soll insbesondere geregelt werden, wer für den Vollzug zuständig ist und die Kosten tragen soll, wenn gleichzeitig Strafen, stationäre Massnahmen und Landesverweisungen aus Urteilen aus verschiedenen Kantonen im Vollzug zusammentreffen. Zudem soll festgelegt werden, welche Daten zur Landesverweisung und zu deren Vollzug im Strafregister VOSTRA erfasst werden müssen, welche Behörden diese

¹ BBl **2011** 2771

² SR **311.0**

³ SR **321.0**

⁴ SR **101**

⁵ BBl **2015** 2735. Das StGB und das MStG in der Fassung vom 20. März 2015 werden als nStGB und nMStG zitiert.

Daten eintragen, welche Behörden darauf zugreifen dürfen und welche Daten automatisch an andere Behörden weitergeleitet werden müssen.

Im Bereich des *Polizeirechts* sind Verordnungen zu Datenbanken betroffen (vgl. unten, Ziff. 2.9–2.11). Es soll insbesondere sichergestellt werden, dass Daten über die Landesverweisung in das automatisierte Polizeifahndungssystem RIPOl und in das Schengener Informationssystem N-SIS aufgenommen werden können.

Die Gesetzesbestimmungen vom 20. März 2015 zur Umsetzung von Artikel 121 Absätze 3–6 BV sehen eine gesetzliche Grundlage zur Umsetzung der Motion von Nationalrat Felix Müri «Vollzugsstatistik über die Ausschaffung von kriminellen Ausländern» (13.3455) vom 17. Juni 2013 vor (in Art. 3 Abs. 4^{bis} des Bundesgesetzes vom 20. Juni 2003⁶ über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich; BGIAA). Die Anpassungen der Verordnung vom 29. September 2006⁷ über das Strafregister (VOSTRA-Verordnung) (vgl. unten, Ziff. 2.8) tragen zwar den Anforderungen dieser Motion so weit als möglich Rechnung, damit die Daten aus VOSTRA als Basis zur Erstellung der Statistik dienen könnten. Die eigentliche Umsetzung der Motion Müri soll jedoch in einem separaten Projekt erfolgen.

1.3 Verhältnis der Landesverweisung zu den ausländerrechtlichen Fernhaltemassnahmen

Unter dem Regime der altrechtlichen Landesverweisung, das bis Ende 2006 galt, konnte aufgrund einer Straftat neben der Landesverweisung eine ausländerrechtliche Fernhaltemassnahme angeordnet werden. Diese Doppelspurigkeit hatte oft widersprüchliche Entscheide zur Folge, die für die betroffenen Personen nur schwer nachvollziehbar waren. Dies war einer der Gründe, die zur Abschaffung der altrechtlichen Landesverweisung geführt haben.⁸ Ausländische Personen, die ein Verbrechen oder Vergehen begangen haben, sollen daher grundsätzlich aufgrund einer vom Gericht angeordneten Landesverweisung die Schweiz verlassen müssen. Die Artikel 62 Absatz 2 und 63 Absatz 3 des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2005⁹ (AuG) in der Fassung vom 20. März 2015¹⁰ enthalten entsprechende Kollisionsregeln, welche Doppelspurigkeiten verhindern sollen. Vom Wortlaut her beziehen sie sich auf ausländische Personen, die für ihren Aufenthalt in der Schweiz eine Bewilligung haben. Die Regelung gilt für den Widerruf der Aufenthaltsbewilligung. Aufgrund der Gesetzessystematik (die Artikel 32 ff. AuG verweisen auf die gesamten Artikel 62 und 63 AuG) gelten sie auch für die Nichtverlängerung einer Bewilligung.

Die Ausländerbehörden können aus anderen Gründen (die nicht ausschliesslich darin bestehen, dass die ausländische Person eine Straftat begangen hat) gegenüber einem straffälligen Ausländer die Bewilligung widerrufen und/oder Fernhaltemassnahmen anordnen. Die Straftat kann zudem kumulativ zu anderen Gründen berücksichtigt werden. Einzig und allein aufgrund einer Straftat sollten jedoch kein Wider-

⁶ SR 142.51

⁷ SR 331

⁸ Botschaft vom 21. September 1998 zur Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Allgemeine Bestimmungen, Einführung und Anwendung des Gesetzes) und des Militärstrafrechts sowie zu einem Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht, BBl 1999 1979, Ziff. 213.47

⁹ SR 142.20

¹⁰ BBl 2015 2521. Das AuG in der Fassung vom 20. März 2015 wird als nAuG zitiert.

ruf der Bewilligung und/oder keine ausländerrechtlichen Fernhaltmassnahmen (Wegweisung oder Einreiseverbot) angeordnet werden. Eine Ausnahme besteht bei einer Straftat, die im Ausland begangen wurde (und in der Schweiz nicht verfolgt werden kann); sie kann zu einem Widerruf der Bewilligung und/oder zu einer Wegweisung und einem Einreiseverbot führen. In den Verordnungsanpassungen wird auf einen entsprechenden Auslegungshinweis verzichtet. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) wird wenn nötig Weisungen erlassen. Für Personen aus dem Asylbereich wird eine spezielle Regelung vorgeschlagen (vgl. unten, Ziff. 2.4.1)

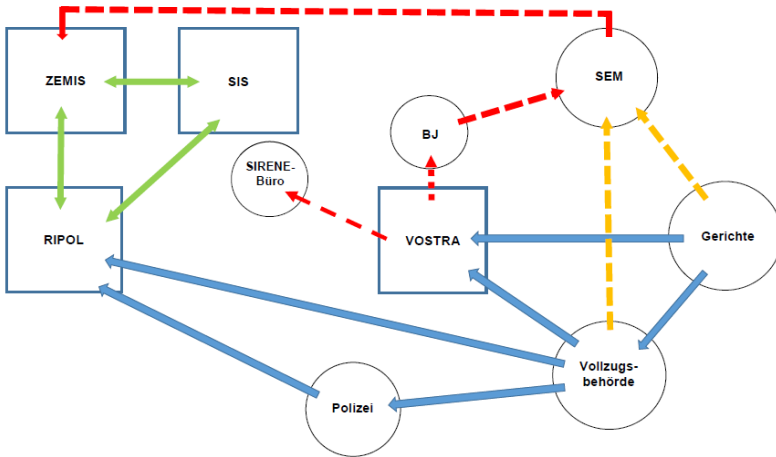
Eine Kollisionsregel ist bei ausländischen Personen ohne Aufenthaltsrecht nicht notwendig, denn diese Personen müssen die Schweiz unabhängig davon verlassen, ob sie eine Straftat begangen haben oder nicht (das heisst, die ausländerrechtlichen Fernhaltmassnahmen stützen sich hier nicht allein darauf, dass jemand eine Straftat begangen hat). In diesen Fällen sind insbesondere Einreiseverbote nach Artikel 67 Absatz 1 Buchstaben a und b AuG möglich, die angeordnet werden, weil die betreffende Person illegal anwesend ist. Dasselbe gilt für Einreiseverbote nach Artikel 67 Absatz 4 AuG und Ausweisungen nach Artikel 68 AuG, die durch fedpol angeordnet werden.

Grundsätzlich sollte aber bei straffälligen ausländischen Personen die Landesverweisung den Vorrang vor den ausländerrechtlichen Fernhaltmassnahmen haben, da letztere in der Regel kürzer und weniger einschneidend sind. Das heisst, dass bei einer Person, gegen die eine Landesverweisung rechtskräftig angeordnet worden ist, keine ausländerrechtlichen Fernhaltmassnahmen verfügt werden sollten (auch wenn diese aufgrund von rein ausländerrechtlichen Kriterien möglich wären). Wird eine Landesverweisung gegen eine Person angeordnet, gegen die bereits ausländerrechtliche Massnahmen verfügt worden sind, so sollten diese Massnahmen durch die einschneidendere strafrechtliche Landesverweisung konsumiert werden.

1.4 Koordination der Datenbanken ZEMIS, RIPOL, N-SIS und VOSTRA

Urteile mit einer Landesverweisung werden wie andere Strafurteile durch die dafür vorgesehenen Stellen in VOSTRA eingetragen. Weil die Landesverweisung bei ausländischen Personen, die eine Straftat begangen haben, weitgehend an die Stelle der ausländerrechtlichen Wegweisung und des Einreiseverbots tritt, muss sie wie diese ausländerrechtlichen Massnahmen in die entsprechenden polizeilichen und ausländerrechtlichen Datenbanken aufgenommen werden, um gewisse Sperrwirkungen entfalten und als Informationsgrundlage für verschiedenste Behörden dienen zu können.

Zusätzlich zur Registrierung in VOSTRA sollen Daten über die Landesverweisung in ZEMIS und den nationalen Teil des SIS aufgenommen werden. Um die entsprechenden technischen Voraussetzungen für die Ausschreibung im SIS via ZEMIS zu schaffen, müssen in einer Übergangsphase die Ausschreibungen von vollzogenen oder vollziehbaren Landesverweisungen in RIPOL vorgenommen werden.



In RIPOL wird eine Landesverweisung erst aufgenommen, wenn sie vollzogen wird, das heisst, wenn die von der Vollzugsbehörde festgesetzte Ausreisefrist abgelaufen ist oder die Ausreise der betroffenen Person feststeht. Die Ausreise aus der Schweiz kann ohne behördliche Aufsicht oder kontrolliert erfolgen. Die Landesverweisung kann auch dadurch vollzogen werden, dass die betroffene Person zum Vollzug der Strafe in ihren Heimatstaat überführt wird. Die Vollzugsbehörden können die zum Vollzug stehenden Landesverweisungen in RIPOL selbständig eintragen oder eintragen lassen (gemäss den Zugriffs- und Bearbeitungsrechten der RIPOL-Verordnung).

Während dieser Übergangsphase soll die Landesverweisungen im ZEMIS durch das SEM mittels verschiedener Bemerkungscodes gemäss den Bedürfnissen des Migrationsbereichs erfasst werden. In der definitiven Lösung müssen alle Daten über die Landesverweisung in ZEMIS aufgenommen werden, um die notwendigen Sperrwirkungen in Bezug auf die Erteilung von VISA und Aufenthaltsbewilligungen entfalten zu können. Die Landesverweisung muss zudem gestützt auf Artikel 3 Absatz 4^{bis} BGIAA in der Fassung vom 20. März 2015¹¹ in ZEMIS eingetragen werden. Diese Bestimmung wurde geschaffen, um die *Motion Müri 13.3455* umzusetzen.

Damit das SEM über die notwendigen Daten zu den angeordneten Landesverweisungen verfügt, müssten die Gerichte alle Urteile mit einer Landesverweisung und die für den Vollzug der Landesverweisung zuständigen Behörden alle Vollzugsentscheide dem SEM melden (vgl. unten, Ziff. 2.1.4). Diese Meldepflicht lässt sich auf Artikel 97 AuG abstützen. Die oben genannten Behörden sind allerdings bereits verpflichtet, ihre Urteile und Vollzugsentscheide in VOSTRA einzutragen. Daher wird geprüft, ob die notwendigen Daten vom Bundesamt für Justiz mit Hilfe von VOSTRA an das SEM weitergeleitet werden können (vgl. unten Ziff. 2.8.8). Dadurch liesse sich eine neue Meldepflicht vermeiden, die für die Kantone einen Mehraufwand zur Folge hätte. Die Meldungen des Bundesamts für Justiz an das SEM könnten vorerst auf dem Papierweg vorgenommen werden. Als Ziellösung ist aus heutiger Sicht eine Schnittstelle zwischen VOSTRA und ZEMIS denkbar, die es

¹¹ BBl 2015 2735, hier 2748

erlauben wird, alle relevanten Daten zur Landesverweisung in ZEMIS erfassen zu können.

Im SIS werden die Landesverweisungen gegen ausländische Personen aus dem Nicht-Schengenraum eingetragen (vgl. unten, Ziff. 2.11). Eine ausländische Person von ausserhalb des Schengenraums muss nicht nur die Schweiz verlassen, sondern die Landesverweisung kommt einem Verweis aus dem gesamten Schengenraum gleich (gestützt auf Art. 24 der Verordnung [EG] Nr. 1987/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation [SIS II]). Das SIS bezieht seine Informationen aus RIPOL und ZEMIS. Mit der Eintragung einer vollziehbaren Landesverweisung in RIPOL (vgl. oben) geht eine Meldung an das SIS. Die Schnittstelle von ZEMIS zum SIS soll zu einem späteren Zeitpunkt angepasst werden. Schliesslich soll dem SIRENE-Büro ein Online-Zugriff auf VOSTRA gewährt werden, damit der Austausch von Zusatzinformationen über die Landesverweisung mit ausländischen Stellen jederzeit und rasch gewährleistet ist (vgl. unten Ziff. 2.8.7 und 2.11.6).

2 Änderung der Verordnungen

2.1 Verordnung vom 24. Oktober 2007¹² über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

2.1.1 Artikel 52 Absatz 1 Buchstabe e (neu)

Personen, über deren Asylgesuch noch nicht rechtskräftig entschieden und gegen die eine rechtskräftige Landesverweisung ausgesprochen wurde, müssen die Schweiz verlassen. Bis zum Abschluss ihres Asylverfahrens sollen sie deshalb nicht zur Erwerbstätigkeit zugelassen werden.

2.1.2 Artikel 65

Unter den Begriff „Flüchtlinge“ sollen neben den Flüchtlingen mit einer vorläufigen Aufnahme oder mit Asylstatus auch solche mit einer rechtskräftigen Landesverweisung fallen. Auch diesen Flüchtlingen ist gestützt auf die Flüchtlingskonvention die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder der Stellenwechsel zu bewilligen (vgl. Art. 59 Asylgesetz vom 26. Juni 1998¹³ [AsylG] in der Fassung vom 20. März 2015.¹⁴

2.1.3 Art. 70 Abs. 1

Artikel 61 Absatz 1 nAuG sieht in Zukunft zwei neue Fälle vor, in denen eine Bewilligung erlischt: Sie erlischt, wenn eine obligatorische Landesverweisung nach Artikel 66a StGB oder 49a MStG rechtskräftig wird (Art. 61 Abs. 1 Bst. e nAuG) oder wenn eine nicht obligatorische Landesverweisung nach Artikel 66a^{bis} StGB oder 49a^{bis} MStG vollzogen wird (Art. 61 Abs. 1 Bst. f nAuG).

¹² SR 142.201

¹³ SR 142.31

¹⁴ BBl 2015 2735. Das AsylG in der Fassung vom 20. März 2015 wird als nAsylG zitiert.

Artikel 70 Absatz 1 VVWA regelt die Fälle, in denen eine Bewilligung während der Untersuchungshaft oder dem Vollzug einer Freiheitsstrafe, einer strafrechtlichen Massnahme (Art. 59-61, 63 und 64 StGB) oder einer fürsorgerischen Unterbringung (seit dem 1. Januar 2013 ist diese in Art. 426 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907¹⁵ [ZGB] neu geregelt) erlischt. Er sieht vor, dass eine Bewilligung mindestens bis zur Entlassung der ausländischen Person aus der Haft oder der strafrechtlichen oder zivilrechtlichen Massnahme gültig ist.

Für die Fälle, in denen eine obligatorische Landesverweisung angeordnet wurde, muss daher eine Ausnahme vom Grundsatz in Artikel 70 Absatz 1 VZAE gemacht werden. Die Verlängerung der Bewilligungsdauer, die in diesem Absatz vorgesehen ist, widerspricht dem Wortlaut von Artikel 61 Absatz 1 Buchstabe e nAuG, der das Erlöschen der Bewilligung mit der Rechtskraft der Landesverweisung verknüpft. Hingegen steht die Regelung nach Artikel 70 Absatz 1 VZAE mit der neuen Bestimmung des AuG bezüglich der nicht obligatorischen Landesverweisung nicht in Widerspruch, weil in diesem Fall die Bewilligung erst erlischt, wenn die Landesverweisung vollzogen worden ist.

2.1.4 Art. 82 Abs. 1^{bis} – 1^{quater} (Variante zu Art. 22a VOSTRA-Verordnung)

Diese Norm statuiert eine Meldepflicht der Gerichte und der Vollzugsbehörden, damit das SEM die relevanten Daten über die Landesverweisung in ZEMIS eintragen kann. Da die Landesverweisung auch mit einer Auslieferung der betroffenen Person oder mit ihrer Überstellung für den Strafvollzug im Heimatstaat vollzogen wird (und die Dauer der Landesverweisung damit zu laufen beginnt), kommt den Rechtshilfebehörden des Bundes eine Meldepflicht zu.

Diese neue Meldepflicht soll wenn möglich vermieden werden. Daher wird geprüft, ob das Bundesamt für Justiz mit Hilfe von VOSTRA die notwendigen Daten an das SEM weiterleiten kann (vgl. unten, Ziff. 2.8.8).

2.2 Verordnung vom 22. Oktober 2008¹⁶ über die Einreise und die Visumserteilung (VEV)

2.2.1 Art. 37 Abs. 1 Bst. d

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung.

Nach Artikel 37 Absatz 1 Buchstabe d VEV können Personen, die nicht im RIPOL oder im SIS ausgeschrieben oder von einer Fernhaltemassnahme betroffen sind, an der automatisierten Grenzkontrolle teilnehmen. Da die Landesverweisung nach Artikel 66a oder 66a^{bis} StGB oder 49a oder 49a^{bis} MStG keine Fernhaltemassnahme im Sinne des AuG darstellt, muss sie ausdrücklich erwähnt werden, damit Artikel 37 Absatz 1 Buchstabe d VEV auch in diesem Fall anwendbar ist.

¹⁵ SR 210

¹⁶ SR 142.204

2.3 Verordnung vom 11. August 1999¹⁷ über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA)

2.3.1 Titel

Die Vollzugsunterstützung bei einer Weg- oder Ausweisung wird nach Artikel 71 nAuG auch bei einer Landesverweisung gelten. Um dies sicherstellen zu können, müssen zahlreiche Bestimmungen der VVWA um diese Massnahme ergänzt werden. Dies rechtfertigt auch eine Anpassung des Titels dieser Verordnung. Er soll neu «Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VVWA)» lauten.

Aufgrund der Änderung des Titels müssen Bestimmungen in anderen Verordnungen angepasst werden, die auf die VVWA verweisen. Diese rein formellen Anpassungen werden in der Schlussphase der Umsetzung dieser Vorlage vorgenommen.

2.3.2 Art. 2, 3, 5 Abs. 3, 6 Abs. 2, 7, 8, 9, 10, 11 Abs. 1 Bst. a und 13

In diesen Bestimmungen soll die Landesverweisung nach Artikel 66a und 66a^{bis} StGB und 49a und 49a^{bis} MStG ausdrücklich erwähnt werden, weil das SEM nach Artikel 71 nAuG und Artikel 1 VVWA die Kantone auch beim Vollzug der Landesverweisung unterstützt.

2.3.3 Art. 15a Abs. 1

Im ersten Satz von Absatz 1 soll der Begriff «Ausländerbehörden» durch „Behörden“ ersetzt werden. Dies weil die Artikel 73 ff. AuG in allgemeiner Weise von den zuständigen Behörden sprechen. Zudem haben die Kantone, die für den Vollzug der Landesverweisung zuständig sind, die Wahl, welcher Behörde sie diese Aufgabe übertragen wollen: den Strafvollzugsbehörden, den Ausländerbehörden oder beiden.¹⁸

2.3.4 Art. 15f – 15i

In der französischen Fassung dieser Bestimmungen muss die Landesverweisung nach Artikel 66a und 66a^{bis} StGB und 49a und 49a^{bis} MStG neu ausdrücklich erwähnt werden. Demgegenüber wird in der deutschen Fassung der Begriff „Aus-schaffung“ verwendet, der sowohl den Vollzug der Weg- und Ausweisung im Sinne des AuG als auch neu der Landesverweisung im Sinne des StGB und des MStG umfasst.

¹⁷ SR 142.281

¹⁸ BBl 2013 5373, hier 6007 und 6054

2.3.5 Art. 15j Bst. b

Zum einen wird eine rein redaktionelle Änderung vorgenommen, die sich nicht aus dem Inkrafttreten der Bestimmungen über die Landesverweisung ergibt („Wegweisungsvollzug“ wird durch „Vollzug der Weg- oder Ausweisung“ ersetzt). Zum andern soll die Landesverweisung nach Artikel 66a und 66a^{bis} StGB und 49a und 49a^{bis} MStG in Buchstabe b ausdrücklich erwähnt werden.

2.3.6 Artikel 18 (aufgehoben)

Artikel 86 Absatz 1 nAuG sieht u.a. vor, dass für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und für Flüchtlinge mit einer rechtskräftigen Landesverweisung bezüglich der Sozialhilfestandards dieselben Regelungen gelten wie für Flüchtlinge mit Asylstatus. Artikel 18 VVWA ist somit nicht mehr notwendig.

2.3.7 Artikel 26a Einleitungssatz und Bst. d

Es handelt sich um redaktionelle Anpassungen.

2.4 Asylverordnung 1 vom 11. August 1999¹⁹ (AsylV 1)

2.4.1 Artikel 32

Sachüberschrift

Die Sachüberschrift wird dem Inhalt der Norm entsprechend angepasst.

Zu Buchstabe c

Es handelt sich um redaktionelle Anpassungen aufgrund des Wortlautes in Artikel 121 Absatz 2 BV: Der heute geltende Begriff «Wegweisungsverfügung» muss durch den Begriff «Ausweisungsverfügung» ersetzt werden.

Der Gesetzgeber hat in Artikel 68 Absatz 1 AuG die Kompetenz zur Verfügung von politischen Ausweisungen zur Aufrechterhaltung der inneren und äusseren Sicherheit des Landes dem Bundesamt für Polizei zugewiesen. Der Bundesrat kann jedoch weiterhin gestützt auf Artikel 121 Absatz 2 BV eine solche Ausweisung anordnen. Folglich muss in Buchstabe c auch Artikel 68 Absatz 1 AuG erwähnt werden. Zusätzlich soll der Verweis auf Artikel 121 BV durch die Erwähnung des Absatzes 2 konkretisiert werden.

Zu Buchstabe d

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) soll bei Personen mit einer Landesverweisung eine Wegweisung nur so lange verfügen, als dass kein rechtskräftiges Urteil mit einer Landesverweisung vorliegt.

Über den Aufschub des Vollzugs der obligatorischen Landesverweisung entscheidet in diesem Fall die zuständige kantonale Behörde. Sie prüft in ihrem Entscheid, ob der Landesverweisung Vollzugshindernisse entgegenstehen (vgl. Art. 66d nStGB).

¹⁹ SR 142.311

Auch bei der nicht obligatorischen Landesverweisung soll die zuständige kantonale Behörde über deren Vollzug entscheiden (siehe auch Art. 66a^{bis} nStGB).

Demgegenüber entscheidet das SEM weiterhin darüber, ob eine betroffene Person die Flüchtlingseigenschaft erfüllt. Diesfalls ist der Vollzug einer rechtskräftigen Landesverweisung von den zuständigen kantonalen Behörden grundsätzlich aufzuschieben (Art. 66d Abs. 1 Bst. a nStGB). Bei Personen, deren Asylverfahren noch hängig ist und die von einer rechtskräftigen Landesverweisung betroffen sind, entscheidet das SEM nur darüber, ob die Flüchtlingseigenschaft erfüllt ist oder nicht. Lehnt das SEM die Flüchtlingseigenschaft ab, liegt es in der Kompetenz der zuständigen kantonalen Behörde darüber zu entscheiden, ob der Vollzug der Landesverweisung zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts entgegenstehen würde (Art. 66d Abs. 1 Bst. b nStGB). Dasselbe gilt bei Personen, die nach Eintritt der Rechtskraft einer Landesverweisung ein Asylgesuch eingereicht haben.

2.4.2 Artikel 34 Absatz 2

Redaktionelle Anpassung. Siehe Kommentar Artikel 34a AsylV 1.

2.4.3 Artikel 34a Meldungen der kantonalen Behörden

Auch bei Personen, bei denen eine Landesverweisung vollzogen wurde, sollen die kantonalen Behörden dem SEM eine entsprechende Meldung machen. Diese Information ist für das SEM insbesondere bei einem allfälligen erneuten Asylgesuch (sog. Mehrfachgesuch, vgl. Art. 111c AsylG) von Bedeutung. Die Regelungen zu den Meldungen der kantonalen Behörden sollen neu in einem separaten Artikel geregelt werden, da Artikel 34 im Zusammenhang mit Artikel 46 AsylG steht, welcher sich lediglich auf den Vollzug von Wegweisungen bezieht.

2.4.4 Artikel 43 Absatz 2

In Absatz 2 wird eine redaktionelle Anpassung an die gesetzlichen Änderungen im Rahmen der Umsetzung von Artikel 121 Absatz 3 BV vorgenommen.

2.5 Asylverordnung 2 vom 11. August 1999²⁰ (AsylV 2)

2.5.1 Artikel 24

Zu Absatz 1 Buchstabe b^{bis}

Der Bund vergütet den Kantonen die Sozialhilfekosten für Flüchtlinge mit einer rechtskräftigen Landesverweisung weiterhin mittels der Globalpauschale bis zum Zeitpunkt, in dem sie die Schweiz definitiv verlassen haben oder unkontrolliert ausgereist sind, längstens aber während 5 Jahren seit dem Zeitpunkt der Einreichung des Asylgesuches, welches zur Asylgewährung geführt hat. Dies ist auf den Umstand zurückzuführen, dass die Flüchtlinge in der Regel die Schweiz wegen dem

²⁰ SR 142.312

Non-Refoulement-Gebot nicht verlassen müssen und gemäss dem Abkommen vom 28. Juli 1951²¹ über die Rechtsstellung der Flüchtlinge Anspruch auf gleiche Unterstützungsleistungen wie die einheimische Bevölkerung haben.

Zu Absatz 1 Buchstabe d^{bis}

Analog zu den Flüchtlingen mit einer Landesverweisung nach Absatz 1 Buchstabe b^{bis} vergütet der Bund den Kantonen die Globalpauschale auch für staatenlose Personen mit einer rechtskräftigen Landesverweisung längstens während 5 Jahren seit der Einreise in die Schweiz. Sie unterstehen wie Flüchtlinge dem Schutz des Non-Refoulement-Gebots und haben gemäss dem Übereinkommen vom 28. September 1954²² über die Rechtsstellung der Staatenlosen Anspruch auf gleiche Unterstützungsleistungen wie die einheimische Bevölkerung.

2.6 Verordnung vom 14. November 2012²³ über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV)

2.6.1 Art. 1 Abs. 1 Bst. d

Es handelt sich um eine rein redaktionelle Anpassung im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten der Landesverweisung nach Artikel 66a und 66a^{bis} StGB und 49a und 49a^{bis} MStG.

2.6.2 Art. 6

Artikel 59 Absatz 3 nAuG sieht vor, dass die ausländische Person, die rechtskräftig zu einer Landesverweisung verurteilt wurde, keinen Anspruch auf Reisepapiere hat.

Nach Artikel 6 RDV soll es jedoch im Ermessen des SEM stehen, ein Reiseersatzdokument auszustellen, wenn dies zum Vollzug der Landesverweisung nach Artikel 66a und 66a^{bis} StGB und 49a und 49a^{bis} MStG notwendig ist.

2.6.3 Art. 19 Abs. 1 Bst. d^{bis}

Nach Artikel 59 Absatz 3 nAuG hat eine ausländische Person, die rechtskräftig zu einer Landesverweisung verurteilt wurde, keinen Anspruch auf Reisepapiere. Artikel 19 Absatz 1 RDV wird daher mit einem entsprechenden Buchstaben d^{bis} ergänzt.

²¹ SR 0.142.30

²² SR 0.142.40

²³ SR 143.5

2.7 Verordnung vom 19. September 2006²⁴ zum Strafbuch und zum Militärstrafgesetz (V-StGB-MStG)

2.7.1 Einleitung

In der V-StGB-MStG werden vor allem Koordinations- und Kompetenzfragen geregelt. Mit Blick auf die Landesverweisung ist insbesondere zu bestimmen, wie vorzugehen ist, wenn mehrere Landesverweisungen gleichzeitig vollzogen werden müssen, eine Landesverweisung mit freiheitsentziehenden Sanktionen im Vollzug zusammentrifft oder die Landesverweisungen und die freiheitsentziehenden Sanktionen in verschiedenen Kantonen verhängt worden sind.

Im Zusammenhang mit der analogen Anpassung der VOSTRA-Verordnung hat sich zudem ergeben, dass die Berechnung der Dauer der Landesverweisung nach Artikel 66c Absatz 5 nStGB aus praktischen Gründen konkretisiert werden sollte.

Obwohl sich Koordinationsfragen und Fragen im Zusammenhang mit der Berechnung der Dauer bereits bei der altrechtlichen Landesverweisung nach Artikel 55 aStGB stellten, enthielten die Verordnungen 1–3 zum Strafbuch, die bis Ende 2006 in Kraft waren, keine entsprechenden Bestimmungen.

2.7.2 Artikel 1 Buchstabe c^{bis} Gegenstand der Verordnung

In Artikel 17a V-StGB-MStG soll das Ausreisedatum nach Artikel 66c Absatz 5 nStGB, mit dem die Dauer der Landesverweisung zu laufen beginnt, konkretisiert werden (vgl. unten, Ziff. 2.7.7). Dieser für die V-StGB-MStG neue Regelungsgegenstand soll in Artikel 1 Buchstabe c^{bis} V-StGB-MStG abgebildet werden.

2.7.3 Artikel 12a Allgemeine Grundsätze beim Zusammentreffen mehrerer Landesverweisungen

Artikel 12a Satz 1, Absorptionsprinzip

Nach neuem Recht wird es möglich sein, dass gegen dieselbe Person in mehreren Urteilen obligatorische Landesverweisungen verhängt werden. Es stellt sich die Frage, ob die Dauer der einzelnen Landesverweisungen kumuliert werden sollen oder ob die eine Landesverweisung in der anderen aufgeht.

Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts zur altrechtlichen Landesverweisung (Art. 55 aStGB) wurden die in mehreren Urteilen verhängten Landesverweisungen nach dem Absorptionsprinzip vollzogen.²⁵ Begründet wurde dies mit dem Massnahmencharakter der Landesverweisung. Das Bundesgericht traf diesen Entscheid, obwohl die altrechtliche Landesverweisung als Nebenstrafe ausgestaltet war und somit, wie andere Strafen, hätte kumuliert werden können. So sei mit dem Vollzug der längeren bzw. der einen von zwei gleich langen Landesverweisungen jeweils auch der Zweck der anderen erreicht (d.h. die Sicherung der in der Schweiz

²⁴ SR 311.01

²⁵ BGE 117 IV 229

lebenden Bevölkerung vor dem ausländischen Straftäter für die im Urteil festgelegte Zeitspanne).

Diese Überlegungen gelten auch für die neue strafrechtliche Landesverweisung. Sie ist bei den so genannten anderen Massnahmen eingereiht und verfolgt dasselbe Sicherungsziel wie die altrechtliche Landesverweisung. Dem sollte nicht entgegenstehen, dass die Landesverweisung auch einen gewissen Strafcharakter hat und die Prinzipien, die sonst bei Massnahmen zur Anwendung kommen, aufgrund der neuen Verfassungsbestimmungen über die Ausschaffung straffälliger Ausländer (Art. 121 Abs. 3–6 BV) weitgehend ausgeschaltet wurden.

Das Absorptionsprinzip gilt nur für die Zeit, in der mehrere Landesverweisungen gleichzeitig zum Vollzug kommen. Es ist nicht so, dass eine kürzere Landesverweisung immer in einer längeren Landesverweisung aufgeht (vgl. Beispiel 2).

Beispiel 1

Eine Landesverweisung geht vollständig in der anderen auf:

Landesverweisung 1: _____

Landesverweisung 2: _____

I----- Absorption----- I

Beispiel 2

Eine Landesverweisung geht nur teilweise in der anderen auf:

Landesverweisung 1: _____

Landesverweisung 2: _____

I---- Absorption----I

Die grössten Unterschiede zwischen einer Absorption und einer *Kumulation* der Dauer mehrerer angeordneter Landesverweisungen können sich ergeben, wenn im Wiederholungsfall eine obligatorische Landesverweisung von 20 Jahren angeordnet wird oder bei der retrospektiven Konkurrenz. Die Kumulation wäre eine logische Konsequenz, wenn die Landesverweisung vor allem eine Strafe wäre, deren Aufgabe es ist, dem Täter ein Übel zuzufügen. In diesem Fall müsste die Landesverweisung aber auch nach dem Verschulden des Täters zugemessen werden und nicht danach, wie lange er aus Sicherheitsgründen die Schweiz verlassen muss.

Aufgrund dieser Überlegungen soll in Artikel 12a Satz 1 V-StGB-MStG festgelegt werden, dass der Vollzug mehrerer Landesverweisungen nach dem Absorptionsprinzip erfolgt. Das heisst, dass mehrere Landesverweisungen ineinander aufgehen, solange sie gleichzeitig vollzogen werden.

Artikel 12a Satz 2, Aufschiebung des Vollzugs

Nach Artikel 66d nStGB kann der Vollzug einer obligatorischen Landesverweisung nur aufgeschoben werden, wenn zwingende Bestimmungen des Völkerrechts entgegenstehen.

Für die nicht obligatorische Landesverweisung enthält das nStGB keine entsprechende Bestimmung. Das heisst, dass der Vollzug der nicht obligatorischen Landesverweisung auch aus anderen Gründen aufgeschoben werden kann. Denkbar wären Gründe, wie sie heute im AuG geregelt sind (vgl. Art. 83 AuG), z.B. die Unzumutbarkeit des Vollzugs wegen Situationen wie Krieg, Bürgerkrieg, allgemeine Gewalt oder medizinische Notlage im Heimatstaat, durch die die betroffene Person konkret gefährdet ist. Denkbar wäre sogar, dass vor dem Vollzug eine zweite Verhältnismässigkeitsprüfung stattfindet, wenn sich die Verhältnisse seit dem Urteil wesentlich verändert haben. Denkbar wäre schliesslich eine Unterbrechung des Vollzugs aus humanitären oder anderen wichtigen Gründen.

Wird gegen dieselbe Person eine nicht obligatorische und eine obligatorische Landesverweisung verhängt, so stellt sich spätestens dann, wenn sie gemeinsam vollzogen werden, die Frage, unter welchen Voraussetzungen ein Aufschub des Vollzugs möglich ist.

Gemäss dem Absorptionsprinzip, wonach eine kürzere Landesverweisung in einer längeren Landesverweisung aufgeht, soll auch eine weniger einschneidende Vollzugsregelung von der einschneidenderen absorbiert werden. Das heisst, dass beim gemeinsamen Vollzug von Landesverweisungen die Regeln für die strengere, obligatorische Landesverweisung zu beachten sind.

Zusätzlich zum Absorptionsprinzip soll in Artikel 12a Satz 2 V-StGB-MStG daher festgelegt werden, dass beim gleichzeitigen Vollzug einer obligatorischen und einer nicht obligatorischen Landesverweisung die Aufschubsvoraussetzungen nach Artikel 66d nStGB gelten.

2.7.4 Artikel 12b

Zusammentreffen einer Landesverweisung mit einer Strafe oder einer freiheitsentziehenden Massnahme in Urteilen desselben Kantons

Trifft eine Landesverweisung mit einer Strafe (Geldstrafe, gemeinnützige Arbeit²⁶ oder Freiheitsstrafe) oder einer freiheitsentziehenden Massnahme im Vollzug zusammen, so werden zuerst die unbedingte Strafe oder die unbedingten Strafteile sowie die freiheitsentziehende Massnahme vollzogen. Dieses Prinzip wird in Artikel 66c Absätze 2 und 3 nStGB geregelt. Das heisst, dass eine bedingte Strafe oder der bedingte Teil einer teilbedingten Strafe dem Vollzug der Landesverweisung nicht entgegenstehen.

Im Übrigen ist von folgenden Grundsätzen auszugehen:²⁷

- Eine unbedingte Geldstrafe sollte so rasch als möglich vor der Landesverweisung vollzogen werden.

²⁶ Mit dem Inkrafttreten der Änderungen des Sanktionenrechts vom 19. Juni 2015 (BBl 2015 4899) am 1. Januar 2018, wird die gemeinnützige Arbeit keine Strafe mehr sein, sondern eine Vollzugsform für kurze Freiheitsstrafen.

²⁷ Vgl. Botschaft zur Änderung des Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes (Umsetzung von Art. 121 Abs. 3–6 BV über die Ausschaffung krimineller Ausländerinnen und Ausländer, BBl 2013 6032).

- Gemeinnützige Arbeit ist in Verbindung mit einer Landesverweisung keine sinnvolle Sanktion und sollte daher nicht im selben Urteil verhängt werden (resp. nach dem geänderten Sanktionenrecht nicht als Vollzugsform gewählt werden).

Im dritten Abschnitt der V-StGB-MStG wird der Vollzug beim Zusammentreffen verschiedener Sanktionen *aus mehreren Urteilen* geregelt. Für die Landesverweisung wird zwar der wichtigste Punkt bereits in Artikel 66c Absätze 2 und 3 StGB geregelt. Trotzdem kann die Frage auftauchen, ob diese Bestimmung nur den Vollzug von Sanktionen aus demselben Urteil regelt oder ob sie auch auf die Sanktionen aus mehreren Urteilen anwendbar ist.

Diese Frage ist vergleichbar mit den Fragen, die sich beim Aufeinandertreffen der Freiheitsstrafe mit stationären Massnahmen stellen. Auch hier finden sich Regelungen im StGB (Art. 57 Abs. 2 und 64 Abs. 2 StGB), die sich auf ein Urteil oder auf mehrere Urteile beziehen können. Trotzdem wird in Artikel 8 Absatz 2 und 9 Absatz 2 V-StGB-MStG ausdrücklich geregelt, wie in diesen Fällen vorzugehen ist (resp. auf die Bestimmungen des StGB verwiesen).

Für das Zusammentreffen einer Landesverweisung mit einer Strafe oder einer stationären Massnahme aus mehreren Urteilen im Vollzug soll in Artikel 12b V-StGB-MStG ausdrücklich auf Artikel 66c Absätze 2 und 3 nStGB verwiesen werden.

Dass die Landesverweisung und die übrigen Sanktionen aus mehreren Urteilen stammen, muss in der Bestimmung nicht gesagt werden, weil sich der ganze dritte Abschnitt der V-StGB-MStG mit dieser Konstellation befasst.

2.7.5 Artikel 14a Zusammentreffen von Sanktionen aus verschiedenen Kantonen im Vollzug

Die geltende V-StGB-MStG sieht vor, dass die beteiligten Kantone im Einzelfall gemeinsam festlegen, wer für den Vollzug von *gleichzeitig vollziehbaren Sanktionen aus verschiedenen Kantonen* zuständig ist (Art. 13 V-StGB-MStG). Die Zuständigkeitsregeln von Artikel 14 V-StGB-MStG kommen erst zur Anwendung, wenn die beteiligten Kantone nichts anderes vereinbart haben.

Dieses Prinzip wird beim Zusammentreffen einer Landesverweisung mit freiheitsentziehenden Sanktionen durchbrochen, indem Artikel 66c Absätze 2 und 3 nStGB Prioritäten festlegt (vgl. unten, Art. 14a Abs. 1 und 2 V-StGB-MStG).

Das geltende Prinzip könnte hingegen beim Zusammentreffen von mehreren Landesverweisungen aus mehreren Kantonen angewendet werden (vgl. unten, Art. 14a Abs. 3 V-StGB-MStG). In einer Vorkonsultation, die das Bundesamt für Justiz bei den drei Strafvollzugskonkordaten durchgeführt hat, wurde jedoch vorgeschlagen, dieses Prinzip umzukehren: Grundsätzlich sollte die in der Verordnung festgelegte Regel gelten. Ausnahmsweise sollten die beteiligten Kantone die Zuständigkeit im Einzelfall selber regeln können. Dies habe den Vorteil, dass es nicht in jedem Fall einer Absprache unter den Kantonen bedürfe.

Da für das Zusammentreffen einer Landesverweisung mit Sanktionen aus einem anderen Kanton eigene Regeln gelten sollen, lassen sich diese schlecht in die Artikel

13 und 14 V-StGB-MStG integrieren. Es wird daher vorgeschlagen, sie in einem neuen Artikel 14a V-StGB-MStG unterzubringen.

Artikel 14a Absatz 1 und 2

Zusammentreffen einer Landesverweisung mit Strafen oder freiheitsentziehenden Massnahmen

Die Überlegungen unter Ziffer 2.7.4 gelten hier analog. Das heisst, dass zuerst die unbedingten Strafen und freiheitsentziehenden Massnahmen des einen Kantons zu vollziehen sind, bevor die Landesverweisung des anderen Kantons vollzogen werden kann. Für das Zusammentreffen einer Landesverweisung mit einer freiheitsentziehenden Sanktion aus einem anderen Kanton soll in einem neuen Artikel 14a Absatz 1 ausdrücklich auf die Regelung in Artikel 66c Absätze 2 und 3 nStGB hingewiesen werden.

Zudem soll nach Artikel 14a Absatz 2 V-StGB-MStG grundsätzlich der Kanton für den Vollzug der Landesverweisung zuständig sein, der sie angeordnet hat (und nicht der Kanton, in dem der Täter z.B. die vorangehende freiheitsentziehende Sanktion verbüsst hat).

Artikel 14a Absatz 3

Zusammentreffen von mehreren Landesverweisungen

Es stellt sich die Frage, welcher Kanton für den Vollzug der Landesverweisung zuständig sein soll, wenn sich mehrere Landesverweisungen aus mehreren Kantonen im Vollzug überschneiden.

Die ehemalige Verordnung 1 zum StGB, welche Fragen der Konkurrenz regelte und bis 2006 in Kraft war, enthielt für die altrechtliche Landesverweisung keine diesbezüglichen Bestimmungen.

Artikel 14 V-StGB-MStG sieht für den Vollzug der bisherigen Sanktionen verschiedene Zuständigkeitsregeln vor. Grundsätzlich wären für die Landesverweisung die Kompetenzregeln nach den Buchstaben a–c denkbar, das heisst: zuständig ist der Kanton, der die längste Landesverweisung verhängt hat, der Kanton, der das zuerst rechtskräftige Urteil mit einer Landesverweisung gefällt hat oder der Kanton, der die als erste zum Vollzug gelangende Landesverweisung verhängt hat.

Es ist darauf hinzuweisen, dass der Vollzug einer Landesverweisung nicht nur die erste Ausreise der betroffenen Person zu Beginn der Landesverweisung umfasst (mit allfälliger Ausschaffungshaft und Ausschaffung). Vielmehr endet die Pflicht zum Vollzug erst mit dem Ende der Landesverweisung. Kommt ein Ausländer, gegen den eine Landesverweisung von 10 Jahren angeordnet wurde, 5 Jahre nach seiner Ausreise aus der Schweiz wieder zurück, so ist grundsätzlich der Kanton, der die Landesverweisung angeordnet hat, dafür zuständig, dass der Ausländer die Schweiz wieder verlässt.

Wird eine zweite Landesverweisung angeordnet, nachdem der Täter die Schweiz bereits einmal aufgrund einer noch andauernden Landesverweisung verlassen hat, so wäre theoretisch der erste Kanton immer noch zuständig für den Vollzug der ersten Landesverweisung und der zweite Kanton für den Vollzug der zweiten. Da jedoch mehrere Landesverweisungen im Vollzug ineinander aufgehen, ist es sinnvoll, dass nur ein Kanton zuständig ist, sobald mehrere Landesverweisungen gleichzeitig vollzogen werden müssen.

Theoretisch ist der Fall möglich, dass am selben Datum zwei Urteile aus zwei Kantonen mit gleich langen Landesverweisungen rechtskräftig werden. Dieser Fall dürfte jedoch kaum eintreten.

Man wird wohl allen möglichen Konstellationen gerecht, wenn der Kanton für den gemeinsamen Vollzug der Landesverweisung zuständig ist, der die später endende Landesverweisung anordnet; dies ist in der Regel auch der Kanton, der die zweite, spätere Landesverweisung angeordnet hat. Oft ist dies auch der Kanton, der die längste Landesverweisung angeordnet hat.

Damit wird u.a. vermieden, dass der erste Kanton, der eine Landesverweisung verhängt hat, für den Vollzug aller nachfolgenden, sich überschneidenden Landesverweisungen zuständig ist. Sind die Landesverweisungen in ihrem Beginn zeitlich versetzt, so wird der erste Kanton seine Landesverweisung vollziehen, bis die Landesverweisung des zweiten Kantons zum Vollzug kommt und sich mit der ersten überschneidet. Danach vollzieht der zweite Kanton seine (später endende) Landesverweisung unter Absorption des Rests der ersten Landesverweisung.

Aufgrund dieser Überlegungen soll nach Artikel 14a Absatz 3 VE grundsätzlich der Kanton für den gemeinsamen Vollzug zuständig sein, der die später endende Landesverweisung angeordnet hat, sobald die Landesverweisungen gemeinsam zu vollziehen sind. Ausnahmsweise sollen die Kantone jedoch abweichende Vereinbarungen treffen können.

2.7.6 Artikel 16 Absatz 1 Kostentragung

Nach Artikel 16 Absatz 1 V-StGB-MStG trägt die Kosten des Vollzugs von Massnahmen der Kanton, der aufgrund dieser Verordnung oder einer Vereinbarung für den Vollzug zuständig ist.

Diese Regelung erscheint – angesichts der oben vorgeschlagenen Kompetenzregeln – auch für die Kostentragung beim gemeinsamen Vollzug von Landesverweisungen angebracht. Bei der Landesverweisung handelt es sich zwar um eine so genannte „andere Massnahme“, die aber von Artikel 16 Absatz 1 V-StGB-MStG erfasst wird. Der Klarheit halber soll die Landesverweisung in dieser Bestimmung jedoch auch ausdrücklich erwähnt werden.

2.7.7 Art. 17a Berechnung der Dauer der Landesverweisung

Nach Artikel 66c Absatz 1 nStGB gilt die Landesverweisung zwar ab Rechtskraft des Urteils. Die Dauer der Landesverweisung wird allerdings nach Artikel 66c Absatz 5 nStGB erst von dem Tag an berechnet, an dem die verurteilte Person die Schweiz verlassen hat.

Die Vollzugsbehörde wird zwar eine Verfügung erlassen, bis zu welchem Datum jemand die Schweiz zu verlassen hat. Es wird für sie jedoch in vielen Fällen nicht möglich sein, den Tag der Ausreise zu eruieren, weil der betroffene Ausländer die Schweiz vor oder nach diesem Datum oder gar nicht verlässt. Einzig in den Fällen,

in denen jemand die Schweiz kontrolliert verlässt (Ausschaffung, Auslieferung oder Überstellung zwecks Sanktionsverbüßung im Heimatstaat) steht das Ausreisedatum fest (vgl. unten, Ziff. 2.8.3).

Mögliche Lösungen zur Erfassung des effektiven Ausreisedatums – wie die Verpflichtung zur Ausreise über eine Schengengrenze mit einer formellen Abmeldung am Zollposten – sind zu kompliziert und lückenhaft.

Man wird daher mit der Vermutung arbeiten müssen, wonach die betroffene Person die Schweiz an dem in der Vollzugsverfügung genannten Datum verlassen hat. Eine Ausnahme gilt dann, wenn das effektive Ausreisedatum bekannt ist oder bekannt wird, dass die betroffene Person die Schweiz nicht verlassen hat.

In Artikel 17a V-StGB-MStG soll der Beginn der Dauer der Landesverweisung nach Artikel 66c Absatz 5 StGB konkretisiert werden. Als Ausreisedatum gilt das in der Vollzugsverfügung genannte Datum, ausser das effektive Datum ist bekannt oder die betroffene Person ist nicht ausgereist.

2.8 VOSTRA-Verordnung vom 29. September 2006²⁸

2.8.1 Einleitung

Nach dem am 20. März 2015 beschlossenen Konzept (vgl. Ziff. 1.1) sollen Urteile, die eine Landesverweisung enthalten, im Strafregister-Informationssystem VOSTRA erfasst werden. Auch der Vollzug der Landesverweisung soll mit Unterstützung von VOSTRA sichergestellt werden. Die wichtigsten Regeln lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Urteile mit Landesverweisung sollen bis zum Tod der betroffenen Person für die *Strafjustizbehörden* ersichtlich sein; vorbehalten sind Fälle, wo eine Person nachträglich das Schweizer Bürgerrecht erhält (vgl. Art. 369 Abs. 5^{bis} nStGB). Damit wird gewährleistet, dass die Gerichte bei erneuten Delikten eine verschärfte Landesverweisung aussprechen können (vgl. Art. 66b nStGB).
- Alle *anderen Behörden* sollen diese Urteile mindestens während ihrer effektiven Dauer einsehen können (vgl. Art. 367 Abs. 2^{ter} nStGB).
- Auch im sog. Privatauszug sollen Urteile mit Landesverweisung mindestens während deren effektiver Dauer erscheinen (Art. 371 Abs. 4^{bis} nStGB). Sinn dieser Regelung ist, dass sich eine betroffene Person informieren kann, wie lange die Landesverweisung noch dauert. Zudem fällt schneller auf, wenn jemand die Landesverweisung missachtet.

Die Umsetzung dieser Vorgaben bedingt eine *Anpassung vieler Regelungsdetails auf Verordnungsebene* (vgl. Ziff. 2.8.2 ff.). Diese Änderungen sind meist eher technischer Natur, ohne dass ein grosser Regelungsspielraum besteht. Zu den wichtigsten Änderungen zählen folgende Neuerungen:

- Eine Landesverweisung wird als Sanktion in VOSTRA erfasst, sofern sie in der Schweiz angeordnet wurde (Art. 4 und 9 VOSTRA-Verordnung).
- Es wird sichergestellt, dass gewisse Vollzugsentscheide und Vollzugsdaten in VOSTRA erfasst werden (vgl. Art. 6 Abs. 4 VOSTRA-Verordnung) und mit welchen Datenfeldern diese Informationen in VOSTRA oder auf den Auszü-

gen abgebildet werden (vgl. Art. 25 sowie Anhang 1 VOSTRA-Verordnung). Von besonderem Interesse ist dabei die Erfassung des Beginns der Landesverweisung, um die effektive Dauer der Landesverweisung berechnen zu können. Durch die gleichzeitige Erfassung der Ausreisegründe bei zwangsweiser Ausreise werden auch gewisse Vorgaben der vom Parlament überwiesenen Motion Müri 13.3455 umgesetzt, welche eine detaillierte Statistik zum Vollzug der Landesverweisung verlangt.

- Ferner wird geregelt, welche Behörden die oben erwähnten Vollzugsentscheide und Vollzugsdaten melden bzw. eintragen müssen (Art. 16 und 17 VOSTRA-Verordnung).
- Im Weiteren werden auch die Zugangsrechte detaillierter geregelt; insbesondere für diejenigen Behörden, deren Zugangsrecht heute nur auf Verordnungsebene definiert ist, wobei dem in Art. 367 Abs. 2^{ter} nStGB formulierten Grundsatz Rechnung zu tragen ist (Art. 21 und 22 VOSTRA-Verordnung). In der Matrix von Anhang 2 und 3 der VOSTRA-Verordnung sind die Bearbeitungsrechte der zugangsberechtigten Behörden in Bezug auf diejenigen Datenfelder zu ergänzen, welche einen Bezug zur Landesverweisung aufweisen.
- Schliesslich wird eine automatische Weitergabe von Daten über die Landesverweisung an das Staatssekretariat für Migration vorgesehen.

Die neuen Bestimmungen der VOSTRA-Verordnung stützen sich auf Artikel 367 Absatz 6 StGB und auf Artikel 46a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997²⁹. Die Struktur der aktuellen VOSTRA-Verordnung wird nicht verändert und auch der Geltungsbereich und die Adressaten bleiben gleich. Der Detaillierungsgrad entspricht demjenigen der bestehenden Verordnung.

Die Inkraftsetzung der neuen Gesetzesbestimmungen auf den 1. Oktober 2016 sowie die angepassten Verordnungsbestimmungen bedingen auch gewisse *Umprogrammierungen* auf Datenbankebene. Diese Umprogrammierung soll in mehreren Etappen erfolgen:

- Bereits realisiert ist, dass alle Urteile mit Landesverweisung und alle relevanten Vollzugsentscheide und Vollzugsdaten in VOSTRA erfasst werden können und auf den entsprechenden Behörden- und Privatauszügen erscheinen.
- Als nächster Schritt soll das Informatikprogramm so konditioniert werden, dass es alle Eintragungen und Änderungen, die eine Landesverweisung betreffen, registriert, damit diese Daten dem SEM weitergeleitet werden können.
- Um Kosten zu sparen, soll die Umprogrammierung der neuen Regeln zur Fristenberechnung bei Behörden- und Privatauszügen erst später – nämlich im Zuge der Inkraftsetzung des neuen Strafregistergesetzes (StReG) – realisiert werden. Es macht keinen Sinn, diese aufwendige Umprogrammierung in einem veralteten System durchzuführen, welches bis spätestens 2020 durch den VOSTRA-Neubau vollständig abgelöst wird. Dadurch gehen auch keine Daten verloren. Denn bereits aufgrund der heute geltenden Fristen ist sichergestellt, dass innerhalb der nächsten 5 Jahre jedes Urteil mit einer Landesverweisung auf dem Behörden- oder Privatauszug korrekt erscheint.
- Schliesslich wird geprüft, ob eine Schnittstelle zwischen VOSTRA und ZEMIS eingerichtet werden soll, die einen direkten Datenaustausch zwischen

²⁹ SR 172.010

diesen Datenbanke erlaubt. Eine entsprechende ausdrückliche gesetzliche Grundlage müsste noch geschaffen werden.

2.8.2 Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e^{bis}

In Artikel 4 sind alle Sanktionen aufgezählt, die in VOSTRA erfasst werden sollen. Neu ist hier auch die Landesverweisung zu erwähnen. Die Einschränkung auf Landesverweisungen, die in der Schweiz ausgesprochen worden sind, ist nötig, um sicherzustellen, dass ausländische Landesverweisungen für die Fristberechnung künftig nicht relevant sein sollen.

2.8.3 Artikel 6 Absatz 4

In Artikel 6 Absatz 4 werden alle Vollzugsentscheide und nachträglich zu erhebenden Vollzugsdaten zur Landesverweisung aufgeführt, die in VOSTRA erfasst werden sollen.

Für die Berechnung des Beginns der Landesverweisung sieht Buchstabe a vor, dass entweder das *effektive Ausreisedatum* einzutragen ist (vgl. Art. 66c Abs. 5 nStGB) oder, falls dieses nicht bekannt ist, das Datum, bis zu dem die Person die Schweiz verlassen muss (vgl. Art. 17a V-StGB-MStG, wonach das Datum massgebend sein soll, welches «in der Ausreiseverfügung der Vollzugsbehörden festgelegt» ist, weshalb man auch vom «*verfügten Ausreisedatum*» sprechen kann).

Das effektive Ausreisedatum dürfte nur in Ausnahmefällen bekannt sein – nämlich in erster Linie in Fällen, wo die Person in Begleitung von Behörden ins Ausland transferiert wird. Dies ist bei einer Ausschaffung, einer Auslieferung oder bei einer Überstellung zum Zwecke des Sanktionsvollzugs im Ausland der Fall. Daneben steht die sogenannte unkontrollierte Ausreise, bei der die Person ohne Begleitung von Behörden (ohne behördliche Zwangsgewalt) die Schweiz verlässt. Hier wird auf das verfügte Ausreisedatum abgestellt; wird nachträglich bekannt, dass die betroffene ausländische Person die Schweiz an einem anderen Datum verlassen hat, kann der Eintrag korrigiert werden. Zur Umsetzung der Motion Müri 13.3455 sollen neben dem Datum der Ausreise auch die Ausreisegründe in VOSTRA erfasst werden. Sie ermöglichen später eine differenzierte statistische Auswertung über den Vollzug der Landesverweisung.

Zuständig für die Eingabe oder Meldung des Ausreisedatums sind folgende Vollzugsbehörden:

- Bei einer *Ausschaffung* (vgl. Art. 69 Abs. 1 AuG) hat – je nach kantonalem Umsetzungskonzept – die kantonale Strafvollzugsbehörde oder die kantonale Ausländerbehörde das Datum, an dem diese vollzogen worden ist, einzutragen oder zu melden.
- Bei einer *Auslieferung* und bei einer *Überstellung zwecks Sanktionsverbüsung im Heimatstaat* haben die Rechtshilfebehörden des Bundes, welche das Auslieferungs- bzw. Überstellungsverfahren koordinieren, das Ausreisedatum zu melden.
- Ferner kann sich auch mehr oder weniger zufällig ergeben, dass eine Behörde weiss, dass eine Person an einem bestimmten Tag (ohne Zwang) effektiv aus-

gereist ist. Solche Informationen können der zuständigen Ausländerbehörde gemeldet werden, welche die entsprechende Eintragung vornehmen kann.

- Wer für die Meldung des verfügbaren Ausreisedatums zuständig ist, hängt wiederum vom jeweiligen Vollzugskonzept der Kantone ab: Diese können eine Strafvollzugsbehörde oder die Ausländerbehörde für den Vollzug der Landesverweisung zuständig erklären.

Schliesslich werden in den Buchstaben b und c die nachträglichen Entscheide (NEN) aufgeführt, die es im Zusammenhang mit der Landesverweisung geben kann. Diese Vollzugsentscheide werden – wie alle anderen NEN – mit den in Ziff. 5.1–5.4 von Anhang 1 definierten Merkmalen in VOSTRA erfasst (Entscheidungstyp, Entscheidbehörde, Entscheid-, Eröffnungs- und Rechtskraftdatum). Der NEN «Aufschub des Vollzugs der Landesverweisung» soll erklären, weshalb für eine Landesverweisung kein «Beginn» ausgewiesen ist bzw. weshalb die Dauer der Landesverweisung nicht berechnet werden kann. Die Landesverweisung beginnt erst bei einer «Aufhebung des Aufschubs des Vollzugs der Landesverweisung» wieder zu laufen, sobald auch das entsprechende Ausreisedatum in VOSTRA vermerkt wird. Letzteres erfolgt über die bereits oben erklärte, separate Eingabemaske gemäss Buchstabe a. Die in Buchstabe b und c genannten NEN enthalten daher keine weiteren Detailinformationen.

Um all diesen Besonderheiten Rechnung zu tragen, wird im Einleitungssatz von Artikel 6 Absatz 4 VOSTRA-Verordnung bewusst nur von der «zuständigen Behörde» gesprochen.

2.8.4 Artikel 9 Buchstabe b und b^{bis}

In Artikel 9 VOSTRA-Verordnung sind spiegelbildlich zu den Eintragungsvoraussetzungen in Artikel 3 ff. VOSTRA-Verordnung diejenigen Fälle aufgezählt, wo keine Eintragung erfolgen soll.

Artikel 9 Buchstabe b muss sprachlich leicht modifiziert werden, damit klar ist, dass die Nichteintragung von Urteilen, die einen Schuldspruch mit Absehen von Strafe enthalten, nur für Fälle gilt, wo nicht gleichzeitig eine eintragungspflichtige Massnahme (z.B. eine Landesverweisung) angeordnet worden ist. Buchstabe b^{bis} verdeutlicht, was sich bereits aus Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e^{bis} VOSTRA-Verordnung ergibt: Ausländische Urteile, die nur eine Landesverweisung (aber keine andere Sanktion) enthalten, sind für VOSTRA nicht von Bedeutung.

2.8.5 Artikel 12 Absatz 6

Gemäss Artikel 369 Absatz 5^{bis} nStGB kann eine eingebürgerte Person verlangen, dass ein Urteil, das eine Landesverweisung enthält, nicht mehr lebenslanglich im Strafregister eingetragen bleibt, sondern gemäss anderen Fristen entfernt wird. Das StGB regelt jedoch nicht, an welche Behörde das entsprechende Gesuch zu richten ist und welche Dokumente vorzuweisen sind. Daher wird Artikel 12 durch einen neuen Absatz 6 ergänzt.

Diese Regel, die im Zuge des VOSTRA-Neubaus in die neue Strafregisterverordnung (StReV) übernommen werden muss, wird noch lange keine Anwendung finden. Wegen der Dauer der Landesverweisung und der vorgesehenen Wartefristen werden bis zur Inkraftsetzung des StReG keine solchen Gesuche eingehen. Dies ist

mit ein Grund, weshalb die Fristenberechnung erst mit dem StReG umprogrammiert werden soll (vgl. Ziff. 2.8.1).

2.8.6 Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe d und Artikel 17 Absatz 1 und 3

In Artikel 16 und 17 VOSTRA-Verordnung werden alle Behörden genannt, die eintragungspflichtige Daten selber eintragen oder melden müssen. Aufgrund der in Artikel 6 Absatz 4 VOSTRA-Verordnung genannten Vollzugsentscheide und Vollzugsdaten ergeben sich für die kantonalen Ausländerbehörden und für die Rechtshilfebehörden des Bundes neue Eintragungspflichten (vgl. Ziff. 2.8.11). Die Strafvollzugsbehörden haben bereits heute eine Eintragungspflicht gestützt auf Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe c VOSTRA-Verordnung.

2.8.7 Artikel 21 Absatz 1, 2 Buchstabe j und Absatz 5 sowie Artikel 22 Absatz 1^{quater}

In Absatz 1 sollen nur die Querverweise auf die einschlägige StGB-Regelung nachgeführt werden (es geht um die Erwähnung von Art. 367 Abs. 2^{ter} nStGB in der Aufzählung).

In Absatz 2 Buchstabe j wird dem SIRENE-Büro im Bundesamt für Polizei ein Online-Zugang zu VOSTRA gewährt. Bei der Abfrage zur Koordinierung und Durchführung von Fernhaltemassnahmen geht es im Wesentlichen darum, dass in dringenden Fällen ausserhalb der Bürozeiten zu einer von der Schweiz angeordneten Landesverweisung durch das SIRENE-Büro Zusatzinformationen gegeben werden können (vgl. dazu auch unten, Ziff. 2.11.6). Dieser Online-Zugang ist in Artikel 51 Buchstabe a Ziffer 12 des Entwurfs zum Bundesgesetz über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (Strafregistergesetz, StReG)³⁰ vorgesehen. Dieser Gesetzesentwurf befindet sich zurzeit in der parlamentarischen Beratung. Bis zum Inkrafttreten des StReG soll gestützt auf Artikel 367 Absatz 3 StGB eine rechtliche Grundlage für den Online-Zugang des SIRENE-Büros auf Verordnungsstufe geschaffen werden. Dem Zweck der vorliegenden Verordnung entsprechend wird der in Artikel 51 Buchstabe a Ziffer 12 StReG vorgesehene Passus „..., sofern diese Daten zur Lokalisierung von Straftätern oder ...“ weggelassen. Die Formulierung „Fernhaltemassnahmen von Ausländerinnen und Ausländern“ schliesst Landesverweisungen mit ein.

Artikel 367 Absatz 2^{ter} nStGB deckt nicht alle behördlichen Zugangsrechte ab. Deshalb braucht es für alle in Artikel 21 und 22 VOSTRA-Verordnung geregelten Zugangsrechte eine zu Artikel 367 Absatz 2^{ter} nStGB analoge Regelung:

- Artikel 21 Absatz 5 VOSTRA-Verordnung regelt, welche Einsichtsrechte für das Bundesamt für Polizei, für die kantonalen Einbürgerungsbehörden und für den Nachrichtendienst des Bundes bestehen sollen. Diese Behörden gehören zum Kreis derjenigen Behörden, die mindestens während der Dauer der Landesverweisung Kenntnis dieser Urteile haben müssen.

³⁰ BBl 2014 5903

- Artikel 22 Absatz 1^{quater} VOSTRA-Verordnung regelt, was für die restlichen Behörden gelten soll, die ebenfalls keine lebenslängliche Einsicht in Urteile mit Landesverweisung benötigen und bei denen entweder ein nicht operatives Online-Zugangsrecht gemäss StGB oder bloss ein schriftliches Zugangsrecht besteht.

2.8.8 Artikel 22a (Variante zu Art. 82 Abs. 1^{bis}–1^{quater} VZAE)

Die Landesverweisung muss im ZEMIS registriert werden, damit sie die notwendigen Sperrwirkungen in Bezug auf die Erteilung von Bewilligungen haben kann.

Da die Gerichte und Vollzugsbehörden die Urteile mit einer Landesverweisung und die Vollzugsentscheide in VOSTRA eintragen, wird als Variante geprüft, ob die entsprechenden Daten vom Bundesamt für Justiz mit Hilfe von VOSTRA erfasst und an das SEM weitergeleitet werden können. Damit liesse sich eine neue Meldepflicht der Gerichte und der Vollzugsbehörden vermeiden (vgl. oben, Ziff. 1.4 und 2.1.4)

Gemäss der vorgeschlagenen Regelung würde das Bundesamt für Justiz alle Urteile mit einer Landesverweisung und alle Vollzugsentscheide sowie nachträglichen Entscheide, die eine Landesverweisung betreffen, an das SEM weiterleiten. Zudem würden alle Änderungen in Bezug auf eine Landesverweisung weitergeleitet. Darunter fallen z.B. die aufgrund einer fehlerhaften Eintragung notwendig gewordene Entfernung eines Urteils mit einer Landesverweisung aus dem Register, die Entfernung der Landesverweisung aus einem Urteil sowie Korrekturen bei Vollzugsentscheiden und nachträglichen Entscheiden, soweit sie die Landesverweisung betreffen. Nicht weitergemeldet würden Änderungen im Datensatz über Personen und im Datensatz über Falschpersonalien.

2.8.9 Artikel 25 Absatz 2 Einleitungssatz und Ziffer 13^{bis}, 28 und 29

Artikel 25 VOSTRA-Verordnung regelt, welche Daten im Privatauszug erscheinen sollen. Dabei wird jeweils auf die in Anhang 1 definierten Datensätze Bezug genommen. Dabei sind die im Anhang 1 vorgenommenen Änderungen spiegelbildlich auch für den Privatauszug von Relevanz.

Die Neuformulierung des Einleitungssatzes von Artikel 25 Absatz 2 VOSTRA-Verordnung soll klarstellen, dass nicht nur Vollzugsentscheide, sondern auch blosser «Vollzugsdaten» im Auszug erscheinen müssen, wie dies die Marginalie zu Artikel 6 VOSTRA-Verordnung bereits heute vorsieht.

Artikel 25 Absatz 2 Ziffer 13^{bis} VOSTRA-Verordnung regelt, dass bei der Massnahme «Landesverweisung» auch deren Dauer angegeben werden muss.

Artikel 25 Absatz 2 Ziffer 29 VOSTRA-Verordnung regelt, welche nachträglich erhobenen Vollzugsdaten auf dem Privatauszug erscheinen sollen (vgl. dazu die Ausführungen zu Art. 6 Abs. 4 Bst. a VOSTRA-Verordnung). Diese Daten sind relevant für die Berechnung der Dauer der Landesverweisung und für statistische Zwecke.

Dass die in Artikel 6 Absatz 4 Buchstaben b und c VOSTRA-Verordnung aufgezählten NEN im Privatauszug erscheinen, ergibt sich bereits aus der aktuellen Verordnungsregelung (vgl. Art. 25 Abs. 2 Ziff. 14–16 VOSTRA-Verordnung). Hier ist keine Änderung nötig.

2.8.10 Anhang 1 Ziffer 4.22, 5 und 5.17

In Anhang 1 werden alle Datenfelder aufgezählt, die für VOSTRA von Bedeutung sind. Dabei lassen sich gewisse Redundanzen zu anderen Erfassungsregeln nicht vermeiden. In Anhang 1 geht es jedoch um die Sichtbarmachung der Detailstruktur.

Der Urteilsdatensatz gemäss Anhang 1 Ziffer 4 muss nach der neuen Ziffer 4.22 auch die «Landesverweisung» sowie deren «Dauer» enthalten.

Die Anpassung von Anhang 1 Ziffer 5 soll klarstellen, dass hier nicht nur Entscheide, sondern auch reine «Vollzugsdaten» aufgelistet werden.

Bei den in der neuen Ziffer 5.17 genannten Vollzugsdaten geht es um die bereits in Artikel 6 Absatz 4 Buchstabe a genannten Daten. Diese sind relevant für die Berechnung der Dauer der Landesverweisung und für statistische Zwecke.

Dass auch die neu in Artikel 6 Absatz 4 Buchstaben b und c vorgesehenen NEN in VOSTRA erfasst werden, ergibt sich bereits aus der aktuellen Verordnungsregelung (vgl. Anhang 1 Ziff. 5.2–5.4). Hier ist keine Änderung nötig.

2.8.11 Anhang 2 Ziff. 4 und 5

In der Matrix gemäss Anhang 2 werden für alle in Anhang 1 definierten Datenfelder (vgl. oben Ziff. 2.8.10) die Eintragungs- und Abfragerechte von *Bundesbehörden* definiert.

Für die Eingabe der Landesverweisung und deren Dauer (vgl. Ziff. 4 «Datensatz über Urteile») gibt es keine Besonderheiten. Diejenigen Behörden, die normalerweise Strafurteile eintragen, haben auch das Recht, die Landesverweisung zu erfassen – nämlich: die registerführende Stelle, die Strafjustiz- und die Militärjustizbehörden.

Für die Erfassung der Vollzugsentscheide, welche gemäss Artikel 6 Absatz 4 Buchstabe b und c VOSTRA-Verordnung für die Landesverweisung relevant sind, sind nur kantonale Behörden zuständig, weshalb es in Anhang 2 keine Änderung braucht.

Was die Erfassung der «Vollzugsdaten» gemäss Artikel 6 Absatz 4 Buchstabe a betrifft, so bestehen Eingaberechte auf Bundesebene nur für die registerführende Stelle und für die Rechtshilfebehörden beim Bundesamt für Justiz (vgl. die Ausführungen oben in Ziff. 2.8.3).

2.8.12 Anhang 3 Ziff. 4 und 5

In der Matrix gemäss Anhang 3 werden für alle in Anhang 1 definierten Datenfelder (vgl. oben Ziff. 2.8.10) die Eintragungs- und Abfragerechte von *kantonalen Behörden* definiert.

Für die Eingabe der Landesverweisung und deren Dauer (vgl. Ziff. 4 «Datensatz über Urteile») gibt es keine Besonderheiten. Diejenigen Behörden, die normalerweise

weise Strafurteile eintragen, haben auch das Recht, die Landesverweisung zu erfassen – nämlich: die Koordinationsstellen und die Strafjustizbehörden.

Für die Erfassung der Vollzugsentscheide, welche gemäss Artikel 6 Absatz 4 Buchstabe b und c für die Landesverweisung relevant sind, sind nur kantonale Behörden zuständig – nämlich je nach Vollzugskonzept: die Strafvollzugsbehörden oder die Ausländerbehörden sowie die Koordinationsstellen, weshalb bei beiden ein Eintragsrecht vorgesehen ist. Dass auch bei anderen Behörden ein Eintragsrecht vorgesehen ist, liegt daran, dass es bei diesen Feldern um die Erfassung sämtlicher für VOSTRA relevanten NEN und Vollzugsentscheide geht.

Was die Erfassung der «Vollzugsdaten» gemäss Artikel 6 Absatz 4 Buchstabe a VOSTRA-Verordnung betrifft, so bestehen Eingaberechte auf kantonaler Ebene nur für die Koordinationsstellen sowie für die Strafvollzugs- oder Ausländerbehörden (vgl. die Ausführungen oben in Ziff. 2.8.3).

2.9 RIPOL-Verordnung vom 15. Oktober 2008³¹

2.9.1 Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe k und Absatz 2 Buchstabe f

Mit der Änderung vom 20. März 2015 des StGB und des MStG wird auch Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe d des Bundesgesetzes vom 13. Juni 2008³² über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI) angepasst. Neu können damit die Fernhalte- und Zwangsmassnahmen gegenüber Ausländerinnen und Ausländern nach Artikel 121 Absatz 2 der Bundesverfassung, nach Artikel 66a oder 66a^{bis} nStGB oder Artikel 49a oder 49a^{bis} nMStG, nach dem AuG oder AsylG im automatisierten Polizeifahndungssystem RIPOL ausgeschrieben werden. Artikel 3 Absatz 1 und 2 der RIPOL-Verordnung werden entsprechend mit diesen neuen behördlichen Zuständigkeiten zur Ausschreibung in diesem Informationssystem ergänzt (neuer Absatz 1 Buchstabe k und Absatz 2 Buchstabe f).

2.10 Verordnung vom 6. Dezember 2013³³ über die Bearbeitung biometrischer erkennungsdienstlicher Daten

2.10.1 Artikel 17 Absatz 4

Mit der Änderung vom 20. März 2015 des StGB und des MStG wird auch Art. 16 Abs. 4 des DNA-Profil-Gesetzes vom 20. Juni 2003³⁴ angepasst. Mit der Landesverweisung nach Artikel 66a oder 66a^{bis} nStGB oder Artikel 49a oder 49a^{bis} nMStG wird ein neues Löschereignis in diese Bestimmung aufgenommen. Dieses neue Löschereignis bzw. die entsprechende neue Löschfrist ist parallel dazu auch in die Verordnung vom 6. Dezember 2013 über die Bearbeitung biometrischer erkennungsdienstlicher Daten zu übernehmen. Denn für diese Verordnung gilt die inhaltliche Vorgabe, dass die darin vorgesehenen Löschfristen mit jenen des DNA-Profil-Gesetzes harmonisiert sein müssen.

³¹ SR 361.0

³² SR 361

³³ SR 361.3

³⁴ SR 363

2.11 N-SIS-Verordnung vom 8. März 2013³⁵

2.11.1 Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe f Ziffer 1

Zukünftig wird das SEM für die Erfassung der Einreiseverbote und der Landesverweisungen in ZEMIS verantwortlich sein. Eine von einer schweizerischen Behörde verfügte Landesverweisung gegenüber einem Drittstaatsangehörigen hat für diese Person unter dem Blickwinkel des SIS (Art. 24 Verordnung [EG] Nr. 1987/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation [SIS II]) die Wirkung einer Einreise- und Aufenthaltsverweigerung. Der Begriff des Einreiseverbots sowie der Landesverweisung kann deshalb unter dem Oberbegriff „Einreise- und Aufenthaltsverweigerung“ zusammengefasst werden (vgl. auch Art. 64 ff. AuG). Dieselbe Terminologie wird neu in Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe i und in Artikel 20 sowie in der Sachüberschrift von Artikel 51 verwendet.

2.11.2 Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe i

Unabhängig vom aktuellen Anlass zur Anpassung wird die gemäss Wortlaut der geltenden Fassung vorgesehene Anordnung von Einreiseverboten gestrichen. Denn diese Befugnis hat gemäss Artikel 67 AuG einzig das SEM. Darüber hinaus bleibt die Einsichtsbefugnis der kantonalen Migrationsbehörden zur Erfüllung ihrer Aufgaben unverändert bestehen.

2.11.3 Artikel 18 Absatz 4

Diese Bestimmung erfordert keine Anpassungen im Rahmen der Umsetzung der Landesverweisung nach Artikel 66a oder 66a^{bis} StGB oder Artikel 49^a oder 49a^{bis} MStG. Sie ist bei gleichbleibendem Inhalt im Vergleich zur geltenden Fassung neu klarer formuliert.

2.11.4 Artikel 18 Absatz 5

Das SIRENE-Büro muss bei Antreffen einer Person mit Landesverweisung unverzüglich die zuständige Vollzugsbehörde kontaktieren, damit diese allfällig notwendige Sofortmassnahmen einleiten kann.

2.11.5 Artikel 20

Eine Landesverweisung kann nur als Einreise- und Aufenthaltsverweigerung im SIS erfasst werden, wenn der Ausschreibung eine Verfügung oder ein Urteil einer Verwaltungs- oder Justizbehörde zugrunde liegt.

2.11.6 Artikel 21 Absatz 3 Satz 2

Es würde einen unverhältnismässigen Aufwand für die Kantone zur Folge haben (u.U. bis hin zur Schaffung einer Pikettorganisation), wenn man sie verpflichten würde, je einzeln die Zusatzinformationen zu ihren Landesverweisungen an die SIRENE zu schicken. Effizienter ist es, dem SIRENE-Büro zu ermöglichen, diese Informationen von einer zentralisierten Plattform abzuholen. Als eine solche Plattform bietet sich das Strafregister-Informationssystem VOSTRA an. Dem SIRENE-Büro soll daher ein Online-Zugriff auf VOSTRA gewährt werden, so dass die notwendigen Zusatzinformationen zur Landesverweisung rasch und jederzeit aus VOSTRA abgerufen werden können (vgl. oben, Ziff 2.8.7). Damit kann von einer Unterstellung der Informationslieferung unter die 12-Stunden-Frist, wie sie für die Informationen gemäss dem ersten Satz von Absatz 3 gilt, abgesehen werden.

2.11.7 Artikel 51, Sachüberschrift

Das Recht auf Information gilt auch bei Landesverweisungen. Die Sachüberschrift wird entsprechend mit dem Oberbegriff „Einreise- und Aufenthaltsverweigerung“ ergänzt.

3 Gesetzliche Grundlagen

Die Anpassungen der Verordnungen sind durch die Kompetenzen zum Erlass der jeweiligen Verordnungen abgedeckt.

Die vorgeschlagene Bestimmung über die Dauer der Landesverweisung (Art. 17a V-StGB-MStG; vgl. Ziff. 2.7) stellt eine Sekundärnorm dar, die sich direkt auf Artikel 182 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV)³⁶ stützt.

4 Personelle und finanzielle Auswirkungen

4.1 Auswirkungen für den Bund

Die personellen und finanziellen Auswirkungen ergeben sich aus den neuen Gesetzesbestimmungen über die Landesverweisung, die am 1. Oktober 2016 in Kraft treten. Die hier vorgeschlagenen Verordnungsänderungen haben praktisch keine darüber hinaus gehenden personellen und finanziellen Auswirkungen. Zu erwähnen sind einzig die Kosten für zusätzliche Sofortmassnahmen zur Anpassung von VOSTRA. Diese bewegen sich jedoch im Rahmen der bereits budgetierten Informationsmittel des Bundesamtes für Justiz. Die neue Applikation VOSTRA, welche unter anderem eine definitive Lösung für die Landesverweisung umfassen soll, wird nach den Informatikvorgaben des Bundes realisiert werden. Der entsprechende Budgetantrag wird im Rahmen des Antrags zur Inkraftsetzung des neuen Strafregistergesetzes, das zurzeit im Parlament beraten wird, erfolgen.

³⁶ SR 101

4.2 Auswirkungen für die Kantone

Die vorgeschlagenen Verordnungsanpassungen sollten keine grossen finanziellen und personellen Auswirkungen haben, die nicht bereits durch die neuen Gesetzesbestimmungen bedingt sind.

Die zusätzlichen Pflichten, Daten über die Anordnung und den Vollzug der Landesverweisung in bestimmten Datenbanken zu erfassen oder an andere Behörden zu melden, sollten nur einen marginalen Mehraufwand für die zuständigen Behörden zur Folge haben.

5 Auswirkungen auf das Freizügigkeitsabkommen und die Schengen-Assoziierungsabkommen

Die Verordnungsänderungen haben keine über die Gesetzesänderungen vom 20. März 2015 hinausgehenden Auswirkungen auf das Abkommen vom 21. Juni 1999³⁷ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit.

Mit den Anpassungen der N-SIS-Verordnung (vgl. oben, Ziff. 2.11) wird den Anforderungen der Schengen-Assoziierungsabkommen³⁸ Rechnung getragen.

³⁷ SR 0.142.112.681

³⁸ SR 0.362.31, 362.1, 362.32, 0.362.33, 0.362.311

