



**Interpellation der SVP-Fraktion  
betreffend Ausschaffungspraxis im Kanton Zug von kriminellen Ausländern  
(Vorlage Nr. 1664.1 - 12708)**

Antwort des Regierungsrats  
vom 12. August 2008

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 23. April 2008 hat die SVP-Fraktion eine Interpellation zum Thema "Ausschaffungspraxis im Kanton Zug von kriminellen Ausländern" eingereicht (Vorlage Nr. 1664.1 - 12708). Nach Auffassung der Interpellantin ist eine Zunahme der Kriminalität ausgewiesen. Tagtäglich sei aus der Presse zu entnehmen, dass jugendliche und erwachsene Personen schwere Straftaten verübten und dabei unschuldige Personen auf brutale Art verletzten. Des Öfteren seien dabei ausländische Staatsangehörige, meist Männer mit oder ohne Aufenthaltsbewilligung, beteiligt. Die Ausländerkriminalität sei ein grosses Problem und beschäftige nicht nur das Schweizervolk, sondern auch alle sich korrekt verhaltenden in der Schweiz lebenden Ausländer. Diese Tatsache bestätigten auch die kürzlich veröffentlichten Statistiken. Mehr als die Hälfte der Straftäter seien ausländische männliche Personen. Nach schweizerischem Recht sei es möglich, straffällige ausländische Personen auszuschaffen. Trotzdem bestünden innerhalb der Kantone grosse Unterschiede. Einzelne Kantone hielten sich konsequent an die gesetzliche Grundlage zur Ausschaffung krimineller Ausländer, andere nützten die Möglichkeiten zu wenig aus. Kriminelle, gewalttätige und sozialhilfeabhängige Ausländer seien konsequent auszuweisen. Eine solche Strategie hätte zudem eine abschreckende Wirkung. Das zögerliche Verhalten der betroffenen Weg- und Ausweisungsstellen sei grösstenteils mitschuldig an der heutigen Situation. Die Interpellantin stellt in diesem Zusammenhang dem Regierungsrat acht Fragen.

Der Kantonsrat überwies die Interpellation am 8. Mai 2008 dem Regierungsrat zur schriftlichen Beantwortung.

**A. Vorbemerkungen**

Die Interpellantin erwähnt nicht näher bezeichnete Statistiken, welche in einigen Medien veröffentlicht wurden. Die Umfragen bei Migrationsämtern, welche verschiedene Printmedien durchgeführt haben, sind jedoch differenziert zu betrachten. Aussagekräftige Vergleiche setzen nämlich voraus, dass zwischen den unterschiedlichen Fallkonstellationen im Ausländer- und Asylrecht differenziert wird. Deshalb erläutern wir in einem ersten Schritt die Fachbegriffe, welche für das Verständnis der ausländerrechtlichen Massnahmen wichtig sind.

**Gelöscht:** 12816.Doc

**Eingefügt:** 12816.Doc

**Gelöscht:** Antrag SD An RR 25  
Juni 2008 Mit  
Korrekturmodus.Doc

## I. Begriffe

### 1. Formlose Wegweisung

Die *Wegweisung* von Ausländerinnen und Ausländern ist gestützt auf Art. 64 des seit dem 1. Januar 2008 in Kraft stehenden Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) formlos möglich, wenn sie keine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzen oder während eines Aufenthalts, für den keine Bewilligung erforderlich ist, die Einreisevoraussetzungen nicht mehr erfüllen. Auf Verlangen wird eine beschwerdefähige Wegweisungsverfügung erlassen; ein sofortiger Vollzug der Wegweisung zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist jedoch möglich. Dies gilt nach der Verbüssung einer allfälligen Freiheitsstrafe auch für so genannte "Kriminaltouristen", die sich illegal in der Schweiz aufgehalten haben.

### 2. Widerruf und ordentliche Wegweisung

Ausländerinnen und Ausländern, welche in der Schweiz über eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung (Kurz-, Jahresaufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung) verfügen, kann die Bewilligung widerrufen werden, wenn eine der in Art. 62 und Art. 63 AuG abschliessend aufgezählten Bedingungen erfüllt ist. Gemäss Art. 62 AuG kann eine Aufenthaltsbewilligung bei einer Verurteilung zu einer längerfristigen Freiheitsstrafe, der Anordnung von strafrechtlichen Massnahmen, einem erheblichen oder wiederholten Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder bei deren Gefährdung sowie bei einer Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit, widerrufen werden. Die in Art. 63 AuG vorgesehenen Widerrufsgründe bei der unbefristeten Niederlassungsbewilligung knüpfen im Wesentlichen an diejenigen der Aufenthaltsbewilligung an. Die Anforderungen an den Widerruf sind jedoch bei der Niederlassungsbewilligung erhöht; die Ausländerin oder der Ausländer muss beispielsweise nicht nur erheblich und wiederholt, sondern in *schwerwiegender Weise* gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstossen haben, damit die Niederlassungsbewilligung widerrufen werden kann. Nebst der Art der Straftat, der Höhe der Strafe, der Dauer der Anwesenheit ist auch die Prognose bezüglich des künftigen Wohlverhaltens in die Güterabwägung miteinzubeziehen. Bezüglich des Strafmasses wird keine feste Grenze gezogen.

Mit dem *Widerruf der Bewilligung* wird auch die *Wegweisung* aus der Schweiz verbunden (Art. 66 AuG). Ergänzend kann der Widerruf mit einem *Einreiseverbot* (Art. 67 AuG) kombiniert werden, sodass der betroffenen Person die Wiedereinreise in die Schweiz befristet oder unbefristet verwehrt ist.

Der klassische Widerruf einer Bewilligung, verbunden mit der Wegweisung aus der Schweiz, kann auch auf dem Umstand beruhen, dass eine mit der Aufenthaltsbewilligung verbundene Bedingung (z.B. "Aufenthalt beim Ehemann") nicht mehr erfüllt wird. In diesen Fällen muss nicht zwingend eine Straffälligkeit vorliegen, damit es zu einer Wegweisung kommt.

### 3. Ausweisung

Die *Ausweisung*, wie sie das seit Ende 2007 aufgehobene Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) in Art. 10 in verschiedenen Fällen für den Kanton vorsah, liegt neu gestützt auf Art. 68 AuG in der Zuständigkeit des Bundesamtes für Polizei. Somit kann das Amt für Migration (AFM) keine Ausweisungen mehr verfügen. Die Kombination von Widerruf der Bewilligung, Wegweisung und Einreiseverbot hat jedoch für die betroffene Person die gleiche Wirkung.

#### 4. Ausschaffung

Nur wenn ausländische Personen zur Sicherstellung der Wegweisung zwangsweise aus der Schweiz verbracht werden, spricht man technisch von einer Ausschaffung. Hierbei handelt es sich einerseits um Ausländerinnen und Ausländer, denen das AFM den Widerruf der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung und die Wegweisung aus der Schweiz rechtskräftig verfügt hat. Andererseits können auch ausländische Personen, welche sich vorab ohne Bewilligung in der Schweiz aufgehalten haben und formlos weggewiesen wurden, aus der Schweiz ausgeschafft werden. Bei Asylsuchenden, welche erfolglos ein Asylverfahren durchlaufen haben, verfügt das Bundesamt für Migration (BFM) die Wegweisung aus der Schweiz. Lassen die abgewiesenen Asylsuchenden eine Ausreisefrist unbenutzt verstreichen, verfügt das AFM zwecks Vollzugs die Ausschaffung.

Zur Sicherstellung der Ausreise aus der Schweiz ordnet das AFM bei Bedarf eine *Ausschaffungshaft* (Art. 76 AuG) an. Zusätzlich zur Ausschaffungshaft kann seit dem 1. Januar 2008 eine *Durchsetzungshaft* (Art. 78 AuG) angeordnet werden, wenn die weg- oder ausgewiesene Person aufgrund ihres persönlichen Verhaltens nicht ausgeschafft werden kann. Das AFM hat 2007 in sieben Fällen Durchsetzungshaften angeordnet.

Bei straffälligen Personen erfolgt die Ausschaffung unmittelbar im Anschluss an den Strafvollzug. Ebenso werden auch nicht straffällige Personen in Ausschaffungshaft genommen und ausgeschafft, wenn sie nach einem Widerruf ihrer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung und Wegweisung aus der Schweiz nicht freiwillig ausreisen.

#### 5. Verwarnung

Das AFM hat im Zusammenhang mit einem Widerruf dem allgemeinen und in Art. 96 AuG im speziellen verankerten Grundsatz der Verhältnismässigkeit Rechnung zu tragen. Das AFM berücksichtigt bei der Ermessensausübung in erster Linie die polizeilichen Interessen (öffentliche Ordnung und Sicherheit, öffentliche Ruhe, Gesundheit), daneben aber auch die persönlichen Verhältnisse sowie den Grad der Integration der Ausländerinnen und Ausländer. Ist eine ausländerrechtliche Administrativmassnahme (Widerruf, Wegweisung) begründet, aber im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung den Umständen nicht angemessen und somit unzulässig, so wird die betroffene Person unter Androhung dieser Massnahme verwarnt (z.B. Androhung des Widerrufs der Jahresaufenthaltsbewilligung). Das AFM spricht - auch im Vergleich zu anderen Kantonen - schon bei geringen Vergehen oder Verstössen gegen die öffentliche Ordnung Verwarnungen aus.

## II. Notwendige Differenzierung

Entsprechend dieser Ausführungen ist klar zwischen den verschiedenen Fällen zu unterscheiden. Aufgrund der stark divergierenden Zahlen zwischen den Kantonen in den obgenannten Publikationen (z. B. L'Hebdo vom 14.02.2008: ZG 3; SH 1; LU 84!) ist anzunehmen, dass keine genaue Trennung der dem Widerruf zugrunde liegenden Sachverhalte erfolgte. Dadurch entstand gegenüber Dritten ein unscharfes Bild über die Vollzugstätigkeit der einzelnen Kantone im Zusammenhang mit straffälligen Ausländerinnen und Ausländern. Bei Vergleichen ist genau zu unterscheiden zwischen Fällen, in denen lediglich eine formlose Wegweisung erfolgte, eine Bewilligung aufgrund Wegfall einer Bedingung (z.B. Aufenthalt beim Ehemann) oder eben ganz spezifisch aufgrund einer Straffälligkeit widerrufen wurde.

### **III. Praxis des Kantons Zug**

Die Interpellation geht betreffend Weg- und Ausweisung ausländischer Personen von einem zögerlichen Verhalten des AFM aus.

Wie bereits angedeutet, trifft diese Annahme in Bezug auf den Kanton Zug in keiner Weise zu. Das AFM und der Zuger Regierungsrat als Rekursinstanz verfolgen im Zusammenhang mit straffälligen Ausländerinnen und Ausländern bereits seit vielen Jahren eine konsequente Weg- und Ausweisungspraxis. Kriminelle Ausländerinnen und Ausländer werden im Kanton Zug nicht geduldet, sondern bei schweren Delikten direkt weggewiesen, bei leichten Vergehen systematisch verwarnt und im Wiederholungsfall ebenfalls weggewiesen. Dabei wird der Ermessensspielraum zugunsten der öffentlichen Sicherheit maximal genützt. Schwierigkeiten ergeben sich allenfalls dort, wo Ausschaffungen wegen fehlender Reisepapiere oder nicht vorhandener Rückübernahmeabkommen scheitern. Namentlich Regierungen und diplomatische Vertretungen afrikanischer Länder zeigen teilweise keinerlei Bereitschaft, ihre Staatsangehörigen wieder zurückzunehmen. Das bekannteste Beispiel betrifft Algerien. Nach jahrelangen Bemühungen des Bundesrates konnte 2006 endlich ein bilaterales Rückübernahmeabkommen mit Algerien abgeschlossen werden, welches Ende 2007 in Kraft trat. Weil die algerischen Behörden jedoch das Anwendungsprotokoll des Vertrags noch nicht unterzeichnet haben, ist die Ausschaffung von algerischen Staatsangehörigen weiterhin verunmöglicht. Diese letzte Lücke beim Vollzug der Wegweisung kann nur durch den Bund geschlossen werden. Das AFM setzt jeweils alles daran, weggewiesene Ausländerinnen und Ausländer in ihr Heimatland zurückzuführen. Hierzu ordnet das AFM gegen letztinstanzlich abgewiesene Asylsuchende, Personen mit einem rechtskräftigen Nichteintretensentscheid oder anderweitig weggewiesene ausländische Personen Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft an. Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft dürfen jedoch zusammen die maximale Haftdauer von 24 Monaten nicht überschreiten, und existieren keine Sonderflüge für den ausschliesslichen Transport von Rückzuführenden, bleiben selbst solch lange Haftdauern oft wirkungslos. Als Vertragspartner des Abkommens von Schengen und Dublin hat die Schweiz zudem die maximale Haftdauer aufgrund der im Juni 2008 verabschiedeten Rückführungs-Richtlinie des EU-Parlaments voraussichtlich auf 18 Monate zu beschränken, andernfalls die Kündigung der Verträge von Schengen und Dublin drohen.

### **IV. Nationale Bestrebungen im Zusammenhang mit illegaler Migration und Ausländerkriminalität**

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) hat bereits im Herbst 2007 veranlasst zu prüfen, wie eine Vereinheitlichung der kantonalen Praxis bei der Anordnung von Weg- und Ausweisungen erreicht werden kann. Das Bundesamt für Migration (BFM) schlug vor, einheitliche Grundsätze beim Entscheid über Wegweisungen zu entwickeln und diese in den Weisungen aufzunehmen. Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) vertrat jedoch die Auffassung, einheitliche Wegweisungsgrundsätze aufgrund der reichen Gerichtspraxis seien nicht erforderlich. Die Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden (VKM) begrüßte demgegenüber den Vorschlag des BFM. Unter Beizug kantonalen Gerichtsinstanzen werden bis Mitte 2008 neue Vorschläge erarbeitet. In einem zweiten Schritt sollen auch gesetzliche Anpassungen geprüft werden.

## B. Beantwortung der Fragen

1. *Wie stellt sich der Regierungsrat bezüglich des Vollzugs kriminelle Ausländer auszu-schaffen?*

Wie bereits einleitend ausgeführt, unterstützt der Regierungsrat die bisherige konsequente Weg- und Ausweisungspraxis des AFM. Der Kanton Zug wird auch weiterhin alle rechtlichen und verfahrenstechnischen Möglichkeiten nutzen, kriminelle Ausländerinnen und Ausländer legal in ihr Heimatland zurückzuführen.

2. *Wie viele Ausländer wurden im Kanton Zug, seit Bestehen der gesetzlichen Grundlage, ausgeschafft?*

Anzahl Ausschaffungen des AFM 2000 bis 2007:

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>ASYL</b>								
unfreiwillige Ausreise nach NEE <sup>1)</sup>	64	35	34	69	43	30	26	19
freiwillige Ausreise <sup>2)</sup>	(166) <sup>3)</sup>	(26)	(31)	(32)	(31)	(29)	(8)	(12)
<b>ANAG</b>								
formlose Wegweisung <sup>4)</sup>	36	26	14	26	32	39	16	18
Widerruf / Nichtverlängerung mit Wegweisung / Ausweisung <sup>5)</sup>	3	2	2	2	1	4	4	1
<b>Total</b>	<b>103</b>	<b>63</b>	<b>50</b>	<b>97</b>	<b>76</b>	<b>73</b>	<b>46</b>	<b>38</b>

<sup>1)</sup> Personen, die nach Nichteintretensentscheid (NEE) und nach erfolgreicher Beschaffung von Reisepapieren aus der Schweiz ausgeschafft wurden

<sup>2)</sup> Personen, die nach einem erfolglosen Asylverfahren in der Regel mit einer finanziellen Rückkehrhilfe die Schweiz freiwillig verlassen haben

<sup>3)</sup> Aufhebung der gruppenweisen vorläufigen Aufnahme bestimmter Personengruppen jugoslawischer Staatsangehöriger mit letztem Wohnsitz in der Provinz Kosovo

<sup>4)</sup> Personen ohne Aufenthaltsregelung, die entweder nach einem illegalen oder einem legalen, jedoch zu Klagen Anlass gebenden Aufenthalt, aus der Schweiz ausgeschafft wurden

<sup>5)</sup> Personen, die nach einer Ausweisung, einem Widerruf oder einer Nichtverlängerung der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung aus der Schweiz ausgeschafft wurden

Der Rückgang der Zahlen ist unter anderem auf den Rückgang der Anzahl Asylsuchenden zurückzuführen.

3. *Ist der Regierungsrat bereit, bei kriminellen und gewalttätigen Ausländern eine härtere Wegweisungs- bzw. Ausschaffungspraxis anzuwenden?*

Nachdem das AFM den zur Verfügung stehenden Spielraum bei Wegweisungen bereits maximal nützt, besteht für den Regierungsrat weder Handlungsbedarf noch Raum für eine Verschärfung. Der Entzug der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung als Ultima ratio des Ausländerrechts wird in Lehre und Praxis als schwerer Eingriff der Verwaltung in die Rechte des Einzelnen angesehen. Das AFM und der Regierungsrat müssen dementsprechend auch im Zusammenhang mit der Wegweisung von kriminellen und gewalttätigen Ausländerinnen und

Ausländern die Rechtsgrundsätze des Verwaltungsrechts und die Praxis des Bundesgerichts beachten.

4. *Besteht der Bedarf, dass gestützt auf die gesetzlichen Möglichkeiten vom Migrationsamt, vermehrt Ausschaffungsverfügungen erlassen werden?*

Der Regierungsrat geht davon aus, dass die Interpellantin unter dem Begriff "Ausschaffungsverfügungen" jene Fälle versteht, in denen einer straffälligen ausländischen Person die Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung entzogen und die Wegweisung aus der Schweiz verfügt wird. Das AFM sieht keinen Bedarf an zusätzlichen "Ausschaffungsverfügungen". Wie oben ausgeführt, wird bei kriminellen Ausländerinnen und Ausländern bereits heute die Aufenthaltsberechtigung widerrufen und die Wegweisung vollzogen.

5. *Ist der Regierungsrat bereit, nötigenfalls das Personal des Migrationsamtes durch Austausch mit einem anderen Amt zu verstärken, damit konkrete Fälle effizienter bearbeitet und Ausschaffungen inner kürzester Frist vollzogen werden können?*

Die Zahl der Widerrufe/Nichtverlängerungen und Wegweisungen bei ausländischen Personen könnte durch mehr Personal beim AFM nicht erhöht werden. Insofern ist keine Aufstockung des Personalbestands angezeigt.

Die Interpellantin wünscht sich gleichzeitig eine Steigerung der Effizienz. Aufgrund der höchst-richterlichen Vorgaben im Zusammenhang mit der Suspensivwirkung eines Rechtsmittels (vgl. z.B. Urteil des Bundesgerichts Nr. 2C\_466/2007 vom 22. November 2007) konnte das AFM in der Vergangenheit nur in Fällen von schweren Gewaltverbrechen die aufschiebende Wirkung entziehen. Mit dem neu geschaffenen Art. 66 Abs. 3 AuG greift das Bundesgesetz der Diskussion über den Entzug der aufschiebenden Wirkung vor und erklärt die sofortige Wegweisung für zulässig, wenn die betroffene Person erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstossen hat oder diese gefährdet oder die innere oder die äussere Sicherheit gefährdet. Das AFM hat somit in Anwendung und im vorgegebenen Rahmen von Art. 66 Abs. 3 AuG neu die Möglichkeit, bereits vor Eintritt der Rechtskraft einer ordentlichen Wegweisung eine Ausschaffung vorzunehmen. Während beim Entzug der aufschiebenden Wirkung gestützt auf § 45 Abs. 2 des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG; BGS 162.1) die sofortige Wiederherstellung der Suspensivwirkung beantragt werden kann, haben ausländische Personen bei der ordentlichen Wegweisung nach Art. 66 Abs. 3 AuG keine Möglichkeit, die sofortige Vollstreckung der Wegweisung zu verhindern. In spezifischen Fällen wird somit in Anwendung von Art. 66 Abs. 3 AuG ein rascheres Ausschaffungsverfahren möglich sein und es wird entsprechend danach gehandelt.

6. *Was passiert mit dem Vermögen (Mobilien, Wertschriften, Bankguthaben, Fahrzeuge usw.) von rechtsgültig ausgeschafften kriminellen und gewalttätigen Ausländern?*

Zivilrechtlich ist es unerheblich, ob eine Eigentümerin oder ein Eigentümer von Vermögenswerten ausgewiesen wird oder nicht. Ihr bzw. sein Eigentum bleibt von der Ausweisung zivilrechtlich unberührt. Auch nach einer Ausschaffung geht das Privateigentum nicht unter, und die Person ist berechtigt, auch aus dem Ausland auf die betreffenden Vermögenswerte zuzugreifen, diese zu verwerten, ins Ausland zu transferieren oder weiterhin an der Eigentümerstellung festzuhalten.

7. *Kann das Vermögen von Ausgeschafften mit unbekanntem Aufenthalt für die Finanzierung der in der Schweiz zurückgebliebenen Familien verwendet werden?*

Ob ein Gläubiger Anspruch auf solche Vermögenswerte hat, hängt zivilrechtlich nicht von der Ausschaffung bzw. vom Verlust der Anwesenheitsberechtigung ab. Gleiches gilt auch für die Frage, auf welche Weise Forderungen eingetrieben werden können. Sofern gegen die ausgeschaffte Person Forderungen Dritter bestehen, können die Gläubiger auf dem normalen Weg die Vollstreckung gegen das Vermögen der ausgeschafften Person einleiten und die Vermögenswerte anschliessend nach den Regeln des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) verwerten. Für den Fall, dass die ausgeschaffte Person gegenüber ihrer Familie unterstützungspflichtig ist, besteht grundsätzlich die Möglichkeit, das vorhandene Vermögen auf dem Wege der Zwangsvollstreckung zu verwerten, insbesondere mittels Konkurses (Art. 190 SchKG). Die Vollstreckung muss von den Gläubigern eingeleitet werden, d.h. von der unterstützungsbedürftigen Familie bzw. dem Staat im Falle einer Alimentenbevorschussung. Zur Sicherung der Durchsetzbarkeit besteht in einem solchen Fall zudem die Möglichkeit, auf das Vermögen einen Arrest gemäss Artikel 271 SchKG legen zu lassen und so zu verhindern, dass der Schuldner die Vermögenswerte ins Ausland abzieht.

8. *Dürfen eingesetzte Beistände für die Bezahlung von Unterhaltsbeiträgen von Ausgeschafften Immobilien, Fahrzeug usw. verkaufen und das Vermögen für die Begleichung von Rechnungen verwenden?*

Hier gilt das zu Frage 7 Gesagte entsprechend. Im Falle eines Konkurses wird das verwertbare Eigentum des Schuldners auf dem Wege der Zwangsvollstreckung liquidiert. Mit dem sich daraus ergebenden Erlös können anschliessend die offenen Forderungen beglichen werden. Mit Bezug auf die Rechte und Pflichten von Beiständen gelangt das Vormundschaftsrecht zur Anwendung.

C. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 12. August 2008

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Joachim Eder

Der Landschreiber: Tino Jorio

300/mb