

Straffällige Ausländerinnen und Ausländer: Kenntnisse zur aktuellen Praxis

Christin Achermann

Inhaltsübersicht

I.	Einleitung: Die politische Debatte	175
II.	Straffällige AusländerInnen in der Schweiz.....	178
	1. Die ausländischen StraftäterInnen	178
	2. Wegweisungen von straffälligen AusländerInnen.....	181
	3. Fazit	182
III.	Die Komplexität behördlicher Entscheidungsprozesse.....	183
	1. Der Entscheid über die Beendigung des Aufenthalts	183
	2. Die Verflechtung von Ausländerrecht und Strafvollzug	193
IV.	Schlussbetrachtungen und Ausblick	199
	1. Die aktuelle Situation	199
	2. Zu erwartende Folgen der Ausschaffungsinitiative oder des Gegenentwurfs.....	200
	3. Einige grundsätzliche Überlegungen.....	201

I. Einleitung: Die politische Debatte

Im Sommer 2007, zum Auftakt des nationalen Wahlkampfes, lancierte die Schweizerische Volkspartei (SVP) eine Volksinitiative „Für die Ausschaffung krimineller Ausländer“.¹ Zwar ist es nicht neu, dass straffällige Ausländerinnen und Ausländer Emotionen und hitzige Debatten auslösen. Seit den zu internationaler Bekanntheit gelangten Plakaten mit den schwarzen und weissen Schafen sind sie jedoch zu einem dominanten politischen Thema geworden, das die öffentliche Debatte um MigrantInnen in der Schweiz fest im Griff hat. Kausalitäten sind schwierig festzustellen, doch fällt auf, dass es in den vergangenen Jahren auch üblich geworden ist, die Forderung nach gesetzeskonformem Verhalten in den Vordergrund der Integrationsdiskussion zu rücken und den Aufenthalt von Personen ohne Schweizerpass im Falle

¹ Vgl. zur Initiative, zu einer Chronologie und zum Stand der Beratungen die Website des Parlamentes (<http://www.parlament.ch/d/dokumentation/dossiers/ausschaffung/Seiten/default.aspx>, Zugriff am 15.06.2010).

eines Verstosses in Frage zu stellen.² Integration steht dabei zusehends unter dem Motto des Forderns³ und den AusländerInnen in der Schweiz wird vor Augen geführt, dass sie grundsätzlich jederzeit „deportabel“, also wegweisbar sind bzw. dass sie kein gesichertes Bleiberecht in der Schweiz haben.⁴

Über die sogenannte Ausschaffungsinitiative wird Ende des laufenden Jahres abgestimmt. Unabhängig vom Abstimmungsergebnis wirft sie ihre Schatten jedoch voraus und scheint bereits Wirkung zu entfalten, indem sie die Migrationsbehörden mit dem impliziten Vorwurf eines zu laschen Vorgehens gegenüber ausländischen StraftäterInnen zu mehr Härte resp. „Konsequenz“ drängt. Die öffentliche Debatte rund um das Thema konzentrierte sich bisher vor allem auf die Fragen, ob die Initiative zulässig oder für ungültig zu erklären sei, aufgrund welcher Aspekte der Straffälligkeit (Delikt, verhängtes Strafmass) eine Wegweisung verfügt werden soll und wie sich die Initiative auf die künftig zu erwartende Zahl von ausgeschafften AusländerInnen auswirken wird. Dabei fällt auf, dass sich die Diskussionen auf wenig gesicherte Kenntnisse stützen, sondern von Halbwissen und Vermutungen dominiert sind. Die Frage nach der aktuellen Praxis der Wegweisung von ausländischen Straffälligen wird hingegen kaum gestellt. Auch die Sicht der betroffenen Personen interessiert nicht, was mit der unhinterfragten Prämisse zusammenhängen dürfte, dass es selbstverständlich und normal sei, AusländerInnen das Aufenthaltsrecht zu entziehen, wenn sie ab einer bestimmten Schwere straffällig wurden.

Im Folgenden sollen diese dunklen Flecken ausgeleuchtet werden. Es geht dabei nicht um eine juristische Abhandlung der aufenthaltsbeendenden Massnahmen gegenüber straffälligen AusländerInnen.⁵ Vielmehr soll ein breiterer

² Vgl. zu einer europäischen Sicht auf diese Frage *Eleonore Kofman*, Citizenship, Migration and the Reassertion of National Identity, *Citizenship Studies* 9(5)/2005, S. 453-467.

Auch Eingebürgerte werden zusehends Gegenstand solcher Forderungen. So verlangten etwa parlamentarische Vorstösse die Ausbürgerung von straffällig gewordenen Eingebürgerten (Parlamentarische Initiative 08.409, abgelehnt) oder die Einführung einer fünfjährigen Bewährungsfrist, innerhalb derer bei schwerem Fehlverhalten das Schweizerbürgerrecht wieder entzogen werden könnte (parlamentarische Initiative 06.486, abgelehnt).

³ Vgl. dazu *Esteban Piñero/Isabelle Bopp/Georg Kreis* (Hg.), *Fördern und Fordern im Fokus. Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses*, Zürich 2009, Seismo.

⁴ Nicholas De Genova prägte den Begriff der „Deportabilität“ als Bezeichnung dafür, dass AusländerInnen stets der drohenden Möglichkeit der Wegweisung unterliegen. *Nicholas P. De Genova*, Migrant 'Illegality' and Deportability in Everyday Life, *Annual Review of Anthropology*, 31/2002, S. 419-447.

⁵ Hierfür sei namentlich auf die folgenden Beiträge verwiesen: *Astrid Epiney*, Ausschaffungsinitiative und Freizügigkeitsabkommen, *Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtsprechung in Graubünden (ZGRG)*, 10(1)/2010, S. 3-13; *Thomas Gächter/Matthias Kradolfer*, Von schwarzen Schafen. Gedanken zur Ausschaffungsinitiative

Blick auf ein komplexes Themenfeld geworfen werden, in welchem sich verschiedene Rechtsgebiete (Ausländer- und Strafrecht), Verwaltungsbereiche (Migrations-, Strafjustiz- und Strafvollzugsbehörden) sowie diverse Akteure (die straffälligen AusländerInnen, Mitarbeitende von Strafanstalten, Strafvollzugs- und Migrationsbehörden sowie von Beschwerdeinstanzen und Gerichten) mit ihren jeweiligen Interessen und Aufgaben ineinander verflechten. Im Zentrum steht dabei die Umsetzung rechtlicher Vorgaben in die Praxis, wobei es vor allem um die Anwendung der Artikel 62 lit. b und c sowie 63 Abs. 1 lit. a und b AuG⁶ geht. Angesichts der beträchtlichen Ermessensspielräume der kantonalen Migrationsbehörden im Bereich der Erteilung, Verlängerung und des Widerrufs von Bewilligungen ist die Frage nach der Ausgestaltung dieser Bestimmungen in der praktischen Umsetzung von besonderem Interesse; einer umfassenden Darstellung sind damit allerdings auch Grenzen gesetzt. Neben den Entscheidungsprozessen der Migrationsbehörden über die Beendigung des Aufenthalts geht der vorliegende Artikel der Frage nach, wie der Strafvollzug und insbesondere Entscheidungen über die Bedingungen der Strafverbüßung und über die Resozialisierungsbemühungen von den ausländerrechtlichen Entscheidungen beeinflusst werden und umgekehrt.⁷ Die Sichtweise der betroffenen AusländerInnen auf die Wegwei-

aus juristischer Sicht, Asyl 1/2008, S. 12-20; *Caterina Nägeli/Nick Schoch*, Ausländische Personen als Straftäter und Straftäterinnen, in: Peter Uebersax et al. (Hg.), *Ausländerrecht. Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz – von A(syl) bis Z(ivilrecht)*, Basel 2009, Helbing Lichtenhahn, S. 1099-1177; *Andreas Zünd/Ladina Arquint Hill*, Beendigung der Anwesenheit, Entfernung und Fernhaltung, in: Peter Uebersax et al. (Hg.), *Ausländerrecht. Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz – von A(syl) bis Z(ivilrecht)*, Basel 2009, Helbing Lichtenhahn, S. 312-371. Zudem die verschiedenen Beiträge zur Rechtsprechung des Bundesgerichts in den *Jahrbüchern für Migrationsrecht* der vergangenen Jahre.

⁶ Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005, SR 142.20.

⁷ Grundlage dieses Artikels ist folgende Dissertation: *Christin Achermann*, *Straffällig, unerwünscht, ausgeschlossen. Ausländische Strafgefangene in der Schweiz*, Bern 2008, Selbstverlag. Diese ist im Rahmen des Forschungsprojekts „AusländerInnen im geschlossenen Strafvollzug: Sicherheit und Resozialisierung vor dem Hintergrund nationaler Gesetzgebungen, fremdenpolizeilicher Massnahmen und der Zunahme transnationaler Mobilität“ am Institut für Sozialanthropologie der Universität Bern entstanden, das durch das Nationale Forschungsprogramm NFP 51 „Integration und Ausschluss“ finanziert wurde. Das Projekt wurde von Hans-Rudolf Wicker geleitet. Die Daten (v.a. Interviews und Akten) für die Dissertation wurden zwischen 2003 und 2005 gemeinsam mit Ueli Hostettler hauptsächlich in den Anstalten Hindelbank und Thorberg sowie bei der Abteilung Straf- und Massnahmenvollzug sowie dem Migrationsdienst des Kantons Bern erhoben. Jonas Weber verfasste die juristische Teilstudie des Projekts. Vgl. auch http://www.nfp51.ch/d_module.cfm?Projects.Command=details&get=32 (Zugriff am 15.06.2010).

sung und die Auswirkungen auf den Strafvollzug fliessen in die einzelnen Abschnitte ein. Als erstes wird im Folgenden dargestellt, um wen es bei der Gruppe der straffälligen AusländerInnen in der Schweiz überhaupt geht.

II. Straffällige AusländerInnen in der Schweiz

Wer sind die straffälligen AusländerInnen in der Schweiz, wie viele sind sie und wie viele von ihnen müssen die Schweiz nach ihrer Entlassung verlassen? Was sich als einfache Fragen anhört, erweist sich bei der Suche nach präzisen Antworten als schwieriges Unterfangen. In einem ersten Schritt werden die Informationen zu den straffälligen Personen ausgeführt, die Angaben zu den Wegweisungen folgen im zweiten Kapitel.

1. Die ausländischen StraftäterInnen

Mit der neuen Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) stehen seit 2009 einheitliche und verhältnismässig differenzierte Daten über alle in der Schweiz polizeilich registrierten Straftaten zur Verfügung.⁸ Auch wenn es sich bei den in der PKS registrierten Personen nicht um Verurteilte, sondern lediglich um Beschuldigte handelt, sind diese Angaben als nützliche Indikatoren für eine Gesamtsicht der Kriminalität in der Schweiz zu verwenden.⁹ Von besonderem Interesse an der PKS ist die Unterscheidung der einer Straftat verdächtigten Personen danach, ob sie in der Schweiz eine Aufenthaltsberechtigung haben – und falls ja, welche. Damit werden einerseits Vergleiche mit der Gesamtheit beispielsweise der ausländischen Wohnbevölkerung möglich, andererseits kann die Frage nach aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen differenziert angeschaut werden.

Gemäss dem ersten Jahresbericht der PKS waren 2009 von allen Beschuldigten, die der ständigen Wohnbevölkerung zuzurechnen sind, 36% AusländerInnen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung. Gemessen an ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung von rund 22% ist diese Gruppe unter den Beschuldigten übervertreten. Bei diesen Personen kann auf die Verurteilung

⁸ Vgl. *Bundesamt für Statistik*, Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS). Jahresbericht 2009, Neuchâtel 2010, BFS.

⁹ Da insbesondere bei Delikten gegen das Schweizerische Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311) die Aufklärungsquote allerdings bei nur 27,5% liegt, ist nur mit grosser Vorsicht auf das gesamte Ausmass delinquenten Verhaltens zu schliessen. Bei Straftaten nach Betäubungsmittelgesetz oder Ausländergesetz liegen die Aufklärungsquoten mit 98.8% resp. 99.7% um ein Vielfaches höher. Dies ist damit zu erklären, dass es sich bei letzteren hauptsächlich um sogenannte „Kontrolldelikte“, d.h. um Straftaten handelt, die anlässlich von polizeilichen Kontrollen entdeckt werden (*BFS*, Anm. 8, S.13).

eine Nichtverlängerung oder ein Widerruf ihrer Bewilligung folgen (siehe dazu unten). Bezogen auf alle Beschuldigten waren 4,4% Personen aus dem Asylbereich (Ausweise N und F), denen hauptsächlich Vermögensdelikte zur Last gelegt wurden. Auch sie sind gemessen an ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung übervertreten.¹⁰ Straffälligkeit kann unter Umständen ein Asylausschlussgrund sein. 14,2 % aller Tatverdächtigen zählt die PKS zur Gruppe der AusländerInnen „ohne längerfristige Aufenthaltsberechtigung“, wozu sowohl Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung, GrenzgängerInnen, Asylsuchende mit negativem oder Nichteintretensentscheid sowie alle AusländerInnen ohne Aufenthaltsberechtigung zählen. Bei der Mehrheit dieser Personen ist davon auszugehen, dass sie die Schweiz im Anschluss an eine strafrechtliche Verurteilung in der Regel verlassen müssen, da sie sich ohnehin bereits illegal im Land aufgehalten haben oder da ihre Bewilligung nicht verlängert wird.¹¹

Interessieren hingegen verurteilte StraftäterInnen und insbesondere solche, die zu einer Freiheitsstrafe¹² verurteilt wurden, ist die PKS keine geeignete Informationsgrundlage. Mit der Strafurteilsstatistik und der Schweizerischen Strafvollzugsstatistik existieren beim Bundesamt für Statistik seit 1946 bzw. 1982 zwei zentrale Datenbanken, die Informationen sowohl über die verübten Delikte, die verhängten Sanktionen als auch die inhaftierten Personen und deren Nationalität enthalten. Für genauere Analysen, die etwa Aufschluss darüber geben würden, ob eine Person vor ihrer Inhaftierung mit einer Bewilligung in der Schweiz lebte – und falls ja, mit welcher –, stehen bislang allerdings nur punktuelle Angaben zur Verfügung. Folgende Tendenzen sind den verschiedenen Quellen¹³ zu entnehmen:

Von allen in den Strafvollzug eingewiesenen Personen waren im Jahr 2005 60% AusländerInnen. In den geschlossenen Strafanstalten lag der Ausländer-

¹⁰ *BFS* (Anm. 8), S. 8.

¹¹ Dies gilt nicht für GrenzgängerInnen und KurzaufenthalterInnen aus der EU, bei welchen vergleichbare Kriterien wie bei Personen mit B- oder C-Bewilligung angewandt werden dürften.

Ob eine verfügte Wegweisung auch tatsächlich vollstreckt werden kann, ist hingegen eine andere Frage. Insbesondere im Fall der Personen aus dem Asylbereich, deren Ausreisefrist bereits verstrichen ist, ist eine Ausschaffung oftmals nicht möglich, da beispielsweise Reisepapiere fehlen oder da sich die Herkunftsländer weigern, zwangsweise zurückgeschaffte Staatsangehörige aufzunehmen.

¹² Eine Nichtverlängerung oder ein Widerruf einer Bewilligung stehen hauptsächlich im Fall einer „längerfristigen Freiheitsstrafe“ (Art. 62 lit. b und Art. 63 lit. a AuG) zur Diskussion. Wie unten gezeigt werden wird, ist dies aktuell bei einem Strafmass von mindestens einem Jahr der Fall.

¹³ Die Angaben zu den Anstalten Hindelbank und Thorberg stammen aus *Achermann* (Anm. 7), jene zur gesamten Schweiz beziehen sich auf das Jahr 2005 und sind aus: *BFS*, Rückläufige Inhaftiertenzahlen und steigende Quote der inhaftierten Ausländer, info bulletin, 1/2008, S. 4-5.

anteil im selben Jahr durchschnittlich bei 70%.¹⁴ Angaben zum Aufenthaltsstatus der inhaftierten AusländerInnen werden nicht systematisch erhoben und sind deshalb immer als Annäherungen zu verstehen. Von allen in schweizerischen Strafanstalten inhaftierten Personen (SchweizerInnen und AusländerInnen) waren im Jahr 2005 ca. 20% AusländerInnen mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung, ca. 23% Asylsuchende und ca. 18% hatten keine Bewilligung, hielten sich also entweder illegal oder als TouristInnen in der Schweiz auf.¹⁵

Daten aus zwei geschlossenen Strafanstalten zeigen ein leicht anderes Bild, wobei insbesondere grosse Unterschiede zwischen ausländischen inhaftierten Frauen und Männern auffallen:¹⁶ In den Anstalten Hindelbank als grösster Schweizer Strafanstalt für Frauen, hatten bei einem Ausländerinnenanteil von ca. 45% in den ersten Jahren dieses Jahrtausends etwa 30% aller Insassinnen keine Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz. Es handelt sich dabei fast ausschliesslich um Drogenkurierinnen. Ungefähr 13% aller Inhaftierten in Hindelbank haben eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung. Asylsuchende sind in Hindelbank in dieser Zeitspanne eine verschwindende Minderheit. Anders das Bild in den Anstalten Thorberg im gleichen Zeitraum: Bei einem Ausländeranteil von etwa 80% hatten etwa 30% aller Eingewiesenen eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung, etwa 25% waren Asylsuchende und etwa 25% hatten keine Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz.

Gesamtschweizerisch sind 2005 37% aller ausländischen Strafgefangenen Staatsangehörige afrikanischer Länder. Dieser Anteil hat sich innerhalb von fünf Jahren verdreifacht. Von den Ausländerinnen in Hindelbank haben etwa 15% einen Pass eines afrikanischen Staates, von den Ausländern in Thorberg etwa 30%. Die übrigen Herkunftsregionen sind schwieriger zu vergleichen, da sie in den verschiedenen Informationsquellen unterschiedlich zusammengefasst werden. Das BFS nennt weiter gut 20% der ausländischen Strafgefangenen als Ländern des Balkans angehörig und 16% solchen des westlichen Mittelmeers.¹⁷ Für die in Hindelbank inhaftierten Ausländerinnen zeigt sich wiederum ein abweichendes Bild: Etwa die Hälfte von ihnen kommt aus La-

¹⁴ Da AusländerInnen häufig als fluchtgefährdet gelten, werden sie öfter (ca. 10% von ihnen) als SchweizerInnen (ca. 6%) in geschlossene Strafanstalten eingewiesen. Siehe dazu Kapitel III.2 unten.

¹⁵ Diese Angaben stützen sich auf die Daten des BFS (Anm. 13), wobei der Anteil der Personen mit unbekanntem bzw. nicht identifizierbarem Status zu gleichen Teilen auf alle drei Kategorien aufgeteilt wurden. Die in „ca.“ ausgedrückte Unsicherheit bezieht sich auf diese Berechnung.

¹⁶ Diese Angaben beziehen sich auf Jahre 2000-2004. Auch hier wurden die teilweise relativ grossen Anteile nicht identifizierbaren Aufenthaltssituationen wiederum gleichmässig auf die drei bestimmbareren Kategorien verteilt.

¹⁷ BFS (Anm. 13).

teinamerika, etwa 15% aus Nachbarstaaten der Schweiz und etwa 30% aus dem übrigen Europa. Die Ausländer in der Strafanstalt Thorberg kommen zu 60% aus dem übrigen Europa, wobei dies in ihrem Fall hauptsächlich die Nachfolgestaaten Jugoslawiens sowie Albanien sind, und zu weniger als 10% Nachbarstaaten.

Inhaftiert wurden die AusländerInnen im Jahr 2005 hauptsächlich wegen Vermögensdelikten (23% von ihnen), wegen Verstössen gegen das Ausländergesetz (18%) und wegen Betäubungsmitteldelikten (16%).¹⁸ Der Anteil der Einweisungen wegen Betäubungsmitteldelikten ist im Vergleich zu den Vorjahren eher tief, jener wegen Verstössen gegen das Ausländergesetz hat sich innerhalb von fünf Jahren beinahe verdoppelt.

Diese knappen Ausführungen zeigen, dass es „den ausländischen Strafgefangenen“ nicht gibt. Abgesehen vom gemeinsamen Nenner der nichtschweizerischen Staatsangehörigkeit sind die ausländischen InsassInnen eine sehr heterogene und sich stetig wandelnde Gruppe: Sie sind Männer und Frauen, Staatsangehörige einer Vielzahl von Ländern, sprechen unterschiedliche Sprachen, sind verschieden gebildet, gehören diversen Religionsgemeinschaften an und wurden wegen unterschiedlicher Delikte verurteilt. Auch betreffend Aufenthaltsstatus in der Schweiz unterscheiden sie sich: Die Mehrheit der inhaftierten AusländerInnen in den beiden geschlossenen Strafanstalten verfügt bei ihrer Verurteilung über kein gefestigtes Aufenthaltsrecht in der Schweiz. Da auch einige der Personen mit Aufenthaltsrecht die Schweiz nach ihrer Entlassung verlassen müssen, wird lediglich eine Minderheit aller ausländischen Strafgefangenen nach Verbüsung ihrer Strafe in der Schweiz verbleiben.

2. Wegweisungen von straffälligen AusländerInnen

Die Kompetenz zur Wegweisung von AusländerInnen liegt bei den Kantonen. Dies dürfte einer der Gründe dafür sein, dass es keine gesamtschweizerische Statistik zur Zahl und zu den Gründen von Wegweisungsverfügungen gibt. Dass allerdings erst seit kurzem – insbesondere seit der Lancierung der Ausschaffungsinitiative – Zahlen, in der Regel Schätzungen, zum Thema kursieren, ist vermutlich damit zu erklären, dass zuvor kein breites Interesse an entsprechenden Statistiken bestand.¹⁹ Aktuelle Schätzungen gehen von 350 bis 450 AusländerInnen aus, die jährlich wegen Straffälligkeit aus der

¹⁸ BFS (Anm. 13).

¹⁹ Die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen beauftragte im Sommer 2010 das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien in Zusammenarbeit mit dem Zentrum für Migrationsrecht, beide an der Universität Neuenburg, mit einer Studie, die genauere Grundlagen zur Zahl und zum Vorgehen bei Wegweisungen straffälliger AusländerInnen erstellen soll. Der Schlussbericht liegt im Herbst 2010 vor.

Schweiz weggewiesen werden.²⁰ Häufig ist bei diesen Schätzungen jedoch nicht klar, worauf sie sich genau beziehen: Geht es um die ganze ausländische Wohnbevölkerung oder nur um Niedergelassene oder zählen auch Asylsuchende oder sogar Personen ohne Aufenthaltsrecht dazu? Und sind es wirklich nur straffällige AusländerInnen oder werden auch Personen, denen wegen anhaltender und erheblicher Sozialhilfeabhängigkeit (Art. 62 lit. e, Art. 63 Abs. 1 lit. c AuG) die Bewilligung entzogen bzw. nicht verlängert wurde, erfasst? Oder zählen sogar auch Wegweisungen von illegal Anwesenden dazu, die nicht verurteilt worden waren?

Ausgehend von Akten in zwei geschlossenen Strafanstalten konnte folgende Annäherung betreffend den Aufenthaltsort nach Entlassung abgeleitet werden:²¹ Drei Viertel der inhaftierten Ausländerinnen müssen die Schweiz sicher verlassen, nachdem sie entlassen werden. Dabei handelt es sich um Personen, die weder eine Aufenthalts- noch eine Niederlassungsbewilligung hatten, um solche, gegen die (vor Inkrafttreten des revidierten StGB im Jahr 2007) das Strafgericht eine unbedingte Landesverweisung verhängte oder solche, bei denen aus den Akten hervorging, dass ausgeschafft worden waren. Bezogen auf die Personen mit einer Aufenthalts- oder einer Niederlassungsbewilligung zeigt die Annäherung, dass zwei Drittel der Männer und ein Viertel der Frauen dieser Kategorie die Schweiz sicher verlassen müssen. Mit Sicherheit in der Schweiz verbleiben können von den ausländischen Frauen 14%, von den Männern 7%.²² Bei den übrigen war der Entscheid über den künftigen Aufenthaltsort zum Zeitpunkt der Aktenerhebung unklar, da gegen das Strafurteil oder gegen die Wegweisungsverfügung Rekurse hängig waren.²³

3. Fazit

Der Überblick über die verfügbaren Zahlen zeigt vor allem zwei Punkte: Erstens wird deutlich, dass wenig differenzierte quantitative Kenntnisse zur

²⁰ Vgl. *Achermann* (Anm. 7), S. 131ff.; *Michel Guillaume/Julie Zaugg*, *Délinquants étrangers. Les vrais chiffres des expulsions*, *L'Hebdo*, 14.02.2008, S. 16-22; *Simon Heli*, *Schweiz schafft schon heute hunderte Kriminelle aus*, *Blick*, 04.02.2010; *Nationalratsdebatte vom 2. Juni 2010*.

²¹ Vgl. zu den Details der Herleitung *Achermann* (Anm. 7), S. 133ff.

²² Die Einteilung in diese letzte Kategorie stützt sich auf folgende Annahmen: Es handelt sich um Personen, die über eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung verfügen, gegen die keine unbedingte Landesverweisung ausgesprochen wurde und bei denen in den Akten keine Ausschaffung vermerkt war.

²³ Diese als annähernde Schätzung zu lesenden Zahlen können nicht auf den gesamten Strafvollzug übertragen werden. Wie in Kapitel III.2 erläutert wird, konzentrieren sich in den geschlossenen Strafanstalten all jene AusländerInnen, bei denen eine Wegweisung sicher oder wahrscheinlich ist.

Zahl der ausländischen Strafgefangenen, zu ihren Merkmalen und zu den schliesslich weggewiesenen Personen vorhanden sind. Dies erschwert sowohl Aussagen über die bisherige Praxis wie Prognosen für die Zukunft. Zweitens wird aufgrund der verfügbaren Anhaltspunkte dennoch deutlich, dass bereits unter dem geltenden Recht ein wesentlicher Teil der ausländischen StraftäterInnen die Schweiz nach verbüsster Strafe verlassen muss. Davon betroffen sind einerseits alle Personen, die sich zum Tatzeitpunkt ohne Bewilligung in der Schweiz aufhielten, andererseits aber auch beträchtliche Zahlen von AufenthaltlerInnen und Niedergelassenen.

III. Die Komplexität behördlicher Entscheidungsprozesse

Im Folgenden wird in einem ersten Schritt ausgeführt, in welchen Verfahrensschritten und unter Bezug auf welche Kriterien ein Entscheid über die Beendigung des Aufenthalts in der Schweiz zustande kommt. Wie eine Wegweisung die Bedingungen beeinflusst, unter welchen AusländerInnen ihre Strafe verbüssen, ist Gegenstand des zweiten Kapitels.

1. Der Entscheid über die Beendigung des Aufenthalts

a) *Der Verfahrensablauf*

Gemäss geltender Gesetzgebung und Praxis kann eine ausländerrechtliche Bewilligung widerrufen bzw. nicht verlängert werden, wenn die betreffende ausländische Person „zu einer längerfristigen Freiheitsstrafe verurteilt wurde oder gegen sie eine strafrechtliche Massnahme im Sinne von Artikel 64 oder Artikel 61 des Strafgesetzbuches angeordnet wurde“ oder wenn sie „erheblich oder wiederholt“, bzw. im Fall von Niedergelassenen „in schwerwiegender Weise“, „gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen hat oder diese gefährdet oder die innere oder die äussere Sicherheit gefährdet“ (Art. 62 lit. b, c und Art. 63 lit. a, b AuG).²⁴ Für Personen aus dem Geltungsbereich des Freizügigkeitsabkommens²⁵ gelten bezüglich Wegweisung besondere Regeln. Da die Freizügigkeit nur durch Massnahmen zum Schutz der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit eingeschränkt werden darf (Anhang I Art. 5 FZA), sind in diesem Fall für die Verhängung von Entfernung- und Fernhaltungsmassnahmen höhere Stan-

²⁴ Vgl. dazu ausführlich *Zünd/Arquint Hill* (Anm. 5), S. 338f.

²⁵ Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1999 (SR 0.142.112.681).

dards anzuwenden als gegenüber Drittstaatsangehörigen.²⁶ Die betreffende Person muss für das Aufnahmeland eine „tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend schwere Gefährdung“ darstellen, „die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt“.²⁷ Eine strafrechtliche Verurteilung alleine reicht nicht aus zur Begründung (Art. 3 Abs. 2 RL 64/221 EWG). Eine Wegweisung ist zudem nur zulässig, wenn sie an das persönliche Verhalten dieser Person anknüpft (Art. 3 Abs. 1 RL 64/221 EWG). Generalpräventive Zusatzüberlegungen, d.h. auf die Abschreckung aller AusländerInnen abzielend, sind zur Rechtfertigung dieser Massnahme somit ausgeschlossen.²⁸

Aktuell wird beklagt, die Migrationsbehörden würden die Bestimmungen betreffend Wegweisungen von straffälligen AusländerInnen zu zurückhaltend und zu uneinheitlich umsetzen, wogegen ein Automatismus resp. klarer definierte Kriterien Abhilfe schaffen sollen. In diesen politischen Diskussionen geht vielfach vergessen, welche administrativen Prozesse ablaufen müssen, bis eine rechtskräftige Wegweisungsverfügung vorliegt und bis eine Person die Schweiz schliesslich verlässt. Im Folgenden wird in Kürze nachgezeichnet, wie die Migrationsbehörden die genannten Bestimmungen in ihrer Praxis umsetzen und wie die betroffenen AusländerInnen darauf reagieren.²⁹

Das im Folgenden beschriebene Verfahren ebenso wie die genannten Kriterien und Argumente für oder gegen den weiteren Verbleib verurteilter AusländerInnen beziehen sich hauptsächlich auf Personen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung. Bei Asylsuchenden sind die Bundesbehörden zuständig für die Asylgewährung. In diesem Verfahren steht allerdings nicht die Straffälligkeit einer Person im Zentrum, sondern ihr Schutz vor Verfolgung. Sowohl für die Asylgewährung wie für den Entscheid über eine vorläufige Aufnahme können strafrechtliche Verurteilungen jedoch Ausschlussgründe sein.³⁰

Die kantonalen Migrationsbehörden werden oftmals bereits während eines laufenden Strafverfahrens über die Straftat eines Ausländers oder einer Aus-

²⁶ Vgl. dazu *Epiney* (Anm. 5), *Zünd/Arquint Hill* (Anm. 5), S. 333-338.

²⁷ *Bundesamt für Migration*, Entfernung- und Fernhaltungsmassnahmen (Version 01.07.2009), S. 2 (http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/weisungen_auslaenderbereich/entfernungs-_und_fernhaltungsmassnahmen/8-entfernungs-fernhaltungsmassnahmen-d.pdf, Zugriff am 4.07.2010).

²⁸ *Zünd/Arquint Hill* (Anm. 5), S. 335; vgl. auch *Epiney* (Anm. 5), S. 5f.

²⁹ Grundlage dieser Ausführungen sind Informationen insbesondere zum Kanton Bern sowie zu zahlreichen anderen Kantonen, die straffällige AusländerInnen in die Anstalten Hindelbank oder Thorberg einweisen. Eine umfassende Übersicht oder ein systematischer Vergleich sind daraus nicht möglich und fehlen für die Schweiz bisher. Aufgrund der genannten Ermessensspielräume ist – wie für andere vergleichbare Fragen ebenfalls – mit unterschiedlichen Praktiken zu rechnen.

³⁰ Vgl. dazu *Martina Caroni/Tobias D. Meyer/Lisa Ott*, *Migrationsrecht*, Bern 2009, Stämpfli, S. 209-214.

länderin informiert, der oder die in ihrem Kanton angemeldet ist. Aufgrund erster oberflächlicher Informationen bilden sich die zuständigen Sachbearbeitenden eine vorläufige Meinung, ob in einem Fall eine Wegweisung möglicherweise angezeigt wäre oder nicht. Erst wenn das rechtskräftige Strafurteil vorliegt, steht jedoch fest, ob tatsächlich ein Wegweisungsgrund besteht oder nicht. Neben dem Strafmass (siehe unten) ziehen die Sachbearbeitenden aus den Erwägungen zum Strafurteil weitere Hinweise darauf, ob eine Wegweisung angemessen ist und Chancen hat, bei allfälligen Beschwerden auch von den zuständigen Instanzen gestützt zu werden. Schliesslich teilt die Migrationsbehörde der betroffenen ausländischen Person schriftlich mit, dass sie den Widerruf oder die Nichtverlängerung der Bewilligung erwägt und dass sie ihr zur erwogenen Wegweisung das rechtliche Gehör gibt. Den AusländerInnen bleiben in der Regel 30 Tage, um ihre Sicht der Dinge darzulegen. In der anschliessenden Wegweisungsverfügung wägt die Migrationsbehörde aufgrund des Strafurteils, ihrer eigenen Akten sowie den Angaben der betroffenen AusländerInnen das öffentliche Interesse am Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit resp. an einer Wegweisung gegen die persönlichen Interessen des Ausländers oder der Ausländerin ab und begründet, weshalb sie es für verhältnismässig und zumutbar erachtet, dass die betroffene Person die Schweiz verlassen muss. Gegen diese Verfügung können sich die Betroffenen bei der kantonalen Beschwerdeinstanz beschweren. AusländerInnen mit Anspruch auf Anwesenheit in der Schweiz (insbesondere Niedergelassene, EhepartnerInnen oder Kinder von SchweizerInnen oder Niedergelassenen) können danach beim kantonalen Verwaltungsgericht und schliesslich bis vor Bundesgericht klagen. Für AusländerInnen ohne Anspruch steht nach der kantonalen Beschwerdestelle als letzte Instanz eine Beschwerde an den Regierungsrat oder ein kantonales Rekursorgan offen.

Die meisten weggewiesenen Personen versuchen mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln zu verhindern, dass sie ihr Aufenthaltsrecht in der Schweiz verlieren und nutzen in der Regel die Beschwerdemöglichkeiten. Je nach Anzahl Beschwerdeinstanzen und abhängig von der Bearbeitungsdauer können zwischen der Verfügung durch den Migrationsdienst und dem Eintritt ihrer Rechtskraft mehrere Jahre vergehen. Je nach Strafmass kann dies dazu führen, dass die betroffenen Personen aus dem Strafvollzug entlassen werden, bevor feststeht, ob sie in der Schweiz bleiben können oder diese verlassen müssen.³¹ Wann die Migrationsbehörde diesen Prozess mit ihrer Wegweisungsverfügung startet, ist deshalb eine zentrale Frage. Die Kantone vertreten in dieser Hinsicht unterschiedliche Haltungen: Die einen beginnen so früh wie möglich – d.h. möglichst rasch nach Vorliegen des rechtskräftigen Strafurteils – mit dem Verfahren, um damit eine rechtskräftige Wegweisung vor

³¹ Siehe dazu ausführlich Kapitel III.2.

der bedingten Entlassung der betroffenen Person aus dem Strafvollzug zu erreichen. Andere warten ab, bis wenigstens ein Teil der Strafe verbüsst ist, um für den Entscheid die aktuellsten Verhältnisse der betroffenen Person (z.B. familiäre Veränderungen oder ihr Verhalten seit der Straftat) in der Schweiz und im Herkunftsland berücksichtigen zu können. Das Bundesgericht schreibt hierzu, dass es – bei längerfristigen Freiheitsstrafen – weitgehend den Kantonen überlassen sei, zu welchem Zeitpunkt sie eine Wegweisung verfügen wollen.

„Die Regelung sollte aber vor der Entlassung getroffen werden, damit der Ausländer seine Rückkehr in die Freiheit rechtzeitig vorbereiten kann (vgl. Art. 14 Abs. 8 ANAV; BGE 131 II 329 E. 2.1-2.3 S. 331 ff.). Der richtige Zeitpunkt hängt von den Umständen des Einzelfalles ab, wobei auf eine vernünftige zeitliche Distanz zur Entlassung zu achten ist; in der Regel sollte die Zeitspanne zwischen der Regelung des künftigen Aufenthalts und der Entlassung aus dem Vollzug die voraussichtliche Dauer eines Rechtsmittelverfahrens nicht überschreiten (BGE 131 II 329 E. 2.4 S. 334 f.). Erst unmittelbar vor der Entlassung zu entscheiden, hätte zwar den Vorteil, dass das gesamte Verhalten im Strafvollzug in die Beurteilung miteinbezogen werden kann. Indessen kommt dem Wohlverhalten in Unfreiheit praxisgemäss bloss untergeordnete Bedeutung zu (BGE 114 Ib 1 E. 3b S. 5). Der Umstand, dass ein Ausländer im Strafvollzug zu keinen Klagen Anlass gegeben hat, genügt für sich alleine nicht, um eine Rückfallgefahr auszuschliessen (Urteil 2A.688/2005 vom 4. April 2006 E. 3.1.3).“³²

Auf die hier angesprochene Verflechtung der ausländerrechtlichen Entscheide mit solchen des Strafvollzugs wird unten eingegangen. Was ein Ausschöpfen rechtsstaatlich vorgesehener Rekursmöglichkeiten ist, wird teilweise vor allem als Versuch gewertet, Zeit zu gewinnen. Aus diesem Grund wird diskutiert, Rekursen gegen aufenthaltsbeendende Massnahmen die aufschiebende Wirkung generell zu entziehen, so dass die Personen den rechtskräftigen Entscheid in ihrem Herkunftsland abwarten müssten und gegebenenfalls wieder einreisen dürften.³³

³² Urteil 2C_201/2007 vom 3. September 2007.

³³ So geschehen etwa im Kanton St. Gallen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_536/2007 vom 25. Februar 2007), der diese Praxis im Jahr 2008 gemäss Medienberichten zu generalisieren gedachte. Vgl. *Martin Stoll/Nicole Meier*, Die sozialen Brennpunkte der Schweiz. Verschärfung der Ausweisungspraxis, *SonntagsZeitung*, 10.02.08, S. 6.

Im Kanton Wallis schlägt die FDP eine andere Strategie vor, um sicherzustellen, dass straffällige AusländerInnen sofort nach ihrer Entlassung in ihr Herkunftsland zurückkehren: Sie schlägt eine Änderung des kantonalen Ausführungsgesetzes zum AuG vor, gemäss der das Wegweisungsverfahren nicht erst nach der rechtskräftigen Verurteilung, sondern bereits aufgrund eines ernsten Tatverdachts eröffnet werden kann. *Stéphanie Germanier*, Le Valais veut aller plus vite, *Le Matin Dimanche* vom 13.06.2010.

Der Entscheidungsprozess der Migrationsbehörden ebenso wie die Beschwerdeverfahren sind meist schriftliche Verfahren. Die Interessen der von einer Wegweisungsverfügung betroffenen ausländischen StraftäterInnen vertritt in der Regel ein Anwalt oder eine Anwältin. Abgesehen von den Beschwerdemöglichkeiten sind ihr Einfluss auf den Entscheid und ihr Handlungsspielraum allerdings gering. Die meisten AusländerInnen führen dennoch einen harten Kampf um ihr Bleiberecht in der Schweiz. Einige nehmen dafür persönlichen Kontakt mit den zuständigen Sachbearbeitenden auf, um auf sich und ihre Situation aufmerksam zu machen. Sie versuchen auf diese Weise, von einem anonymen Fall zu einem menschlichen Schicksal zu werden. Gelegentlich gelingt es ihnen, damit die Interessenabwägung zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Andere hoffen – meist aussichtslos³⁴ –, durch eine Heirat mit einem Schweizer oder einer Schweizerin die Wegweisung zu verhindern.

b) Kriterien für oder gegen die Wegweisung

Jeder Wegweisungsverfügung von straffälligen AusländerInnen, die in der Schweiz über eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung verfügten, geht eine Einzelfallprüfung voraus, in der die Verhältnismässigkeit dieses für die betroffenen Personen einschneidenden Entscheids abgewogen wird. Gemäss Bundesgericht³⁵ sind dabei die Schwere des Verschuldens, der Grad der Integration, die bisherige Anwesenheitsdauer sowie die für die betroffene Person und ihre Angehörigen drohenden Nachteile zu berücksichtigen. In diesem Rahmen berücksichtigen die Migrationsbehörden zahlreiche Faktoren, die ein standardisiertes Vorgehen im Sinne eines „Multiple Choice“-Formulars unmöglich machen. Die Rechtsprechung bietet dabei jedoch Anhaltspunkte und setzt einer zu strengen Auslegung durch die Kantone Grenzen. Die Rekonstruktion der über Wegweisung oder Verbleib entscheidenden Kriterien und Argumente zeigt ein komplexes Zusammenwirken von vielfältigen Aspekten, die als Kräfte vorgestellt werden können, die eher einbindenden (d.h. zu Gunsten des Verbleibs) oder ausschliessend (d.h. zu Gunsten der Wegweisung) wirken.

³⁴ Ein Gesuch um eine Bewilligung im Rahmen des Familiennachzugs wird in diesen Fällen in der Regel abgelehnt. Dabei führen die Behörden einerseits dieselben Gründe an, die zu einem Widerruf oder einer Nichtverlängerung geführt haben bzw. haben könnten. Bezüglich des Interesses der Schweizer EhepartnerInnen wird darauf verwiesen, dass diese zum Zeitpunkt der Eheschliessung damit rechnen mussten, aufgrund der Straffälligkeit des ausländischen Gatten resp. der Gattin die Ehe nicht in der Schweiz leben zu können.

³⁵ Siehe beispielsweise Urteil 2C_295/2009 vom 25. September 2009. Vgl. allgemein *Zünd/Arquint Hill* (Anm. 5).

Das *Strafmass* ist der wesentliche Indikator für die Einschätzung der von einer Person ausgehenden Bedrohung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Als Anhaltspunkt geht das Bundesgericht seit einiger Zeit davon aus, dass einem mit einer Schweizerin verheirateten Ausländer, der erstmals um eine Bewilligung ersucht respektive nach nur kurzer Aufenthaltsdauer die Aufenthaltsbewilligung erneuern lassen will, dann keine Bewilligung erteilt wird, wenn er zu einer Freiheitsstrafe von 24 Monaten oder mehr verurteilt wurde. Dies gilt selbst dann, wenn der Ehefrau die Ausreise aus der Schweiz nicht oder nur schwer zumutbar ist.³⁶ Die Zweijahresgrenze wird als Richtwert bezeichnet, der im Einzelfall je nach den sich entgegenstehenden öffentlichen und persönlichen Interessen über- oder unterschritten werden darf.³⁷ Mangels anderer eindeutig feststellbarer Kriterien wird diese sogenannte Zweijahresregel in der Praxis oftmals schematisch auf Konstellationen angewandt, die mit jenen im zitierten BGE nicht vergleichbar sind. In einem neueren Entscheid, der auch das revidierte Sanktionensystem des StGB berücksichtigt, präzisiert das Bundesgericht, dass unter einer „längerfristigen Freiheitsstrafe“ gemäss Art. 62 lit. a und Art. 63 lit. b AuG bei allen nicht mit einem Schweizer oder einer Schweizerin verheirateten AusländerInnen von einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr auszugehen ist.³⁸

Die untersuchten Fälle zeigen, dass bei einem sehr hohen Strafmass (über zehn Jahre) von einem derart grossen Gefahrenpotenzial ausgegangen wird, dass die Wegweisung besiegelt ist, unabhängig von den persönlichen Interessen der betroffenen AusländerInnen. Nur Vollzugshindernisse und insbesondere das Non-Refoulement-Prinzip³⁹ könnten in einem solchen Fall die Vollstreckung einer Wegweisung verhindern. Die Ausschliessung der Person aus dem Land zielt dabei auf den Schutz der Schweiz und ihrer Bevölkerung vor Personen, die als grosse Bedrohung gelten. Die Analyse zahlreicher Fälle zeigt dabei, dass das Geschlecht der betroffenen Person die Einschätzung der von ihr ausgehenden Bedrohung beeinflusst: Männer werden in der Tendenz als bedrohlicher dargestellt als Frauen, was einen Wegweisungsentscheid

³⁶ BGE 110 Ib 201 und 120 Ib 6.

³⁷ *Alberto Achermann*, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts im Bereich des Ausländer- und Bürgerrechts, in *Alberto Achermann et al. (Hg.)*, Jahrbuch für Migrationsrecht 2004/2005, Bern 2005, Stämpfli Verlag, S. 111.

³⁸ Siehe dazu die Verweise in Anm. 35.

³⁹ Art. 3 EMRK (Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, abgeschlossen am 4. November 1950, in Kraft getreten für die Schweiz am 28. November 1974, SR 0.101) und Art. 3 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984, für die Schweiz in Kraft getreten am 26. Juni 1987 (SR 0.105). Vgl. auch *Martina Caroni*, Menschenrechtliche Wegweisungsverbote: Neuere Praxis, in: *Alberto Achermann et al. (Hg.)*, Jahrbuch für Migrationsrecht 2006/2007, Bern 2007, Stämpfli Verlag, S. 53-67.

begünstigt. Neben dem Strafmass kann die Art der *Straftat* insofern eine Rolle spielen, als dass sie die angenommene Bedrohung noch verstärken kann. Dies trifft beispielsweise bei Gewalttaten oder Betäubungsmitteldelikten zu. Selbst wenn eine Prognose über das künftige Verhalten positiv ausfallen sollte, gilt die Maxime, dass das Bedrohungspotenzial mit einem schweren Verschulden demonstriert wurde und kein Risiko einer Wiederholung hingenommen werden soll. Der vollständige physische Ausschluss in Form der Wegweisung scheint hierfür das beste Präventionsmittel.

Die Straftat und das Strafmass sind nicht nur als Zeichen einer unmittelbaren Bedrohung ein relevantes Kriterium. Eine Straftat ist als Verstoss gegen das Strafrecht zudem Ausdruck davon, dass sich die betreffende Person nicht an die schweizerischen Gesetze als Verkörperung der geltenden Normen und Werte gehalten hat. Indem dieser „mangelnde Respekt“ vor der Schweiz, ihren Gesetzen und der geltenden Ordnung als Zeichen fehlender *Integration* gedeutet wird, findet eine Verflechtung verschiedener für die Güterabwägung zu berücksichtigender Kriterien statt. Häufig wird in diesem Zusammenhang angeführt, die AusländerInnen hätten durch ihre Straftat das „Gastrecht verletzt“. In dieser Figur kommen Zugehörigkeiten ebenso wie Machtverhältnisse klar zum Ausdruck: Die AusländerInnen sind Gäste, die nicht dazugehören, die SchweizerInnen sind die Gastgeber, welche die Regeln bestimmen und die Gäste zum Verlassen ihres „Heimes“ verpflichten können, wenn sie diese als unerwünscht betrachten. Mit den aufenthaltsbeendenden Massnahmen liegt dabei ein Instrument vor, um die Gäste zum Befolgen der Ordnung zu disziplinieren. Straftaten von AusländerInnen sind damit mehr als ein Verstoss gegen das Strafrecht, der auch bei SchweizerInnen strafrechtlich sanktioniert wird. Sie sind überdies eine Verletzung „unserer“ Ordnung durch die „Anderen“. Der Schutz dieser nationalen Ordnung ist neben der Verhinderung künftiger Bedrohungen der zweite Grund, weshalb den Gästen das gewährte Aufenthaltsrecht entzogen wird und sie das nationalstaatliche Territorium verlassen müssen.

Dem Integrations- resp. Anpassungsaspekt kommt dann besonderes Gewicht zu, wenn eine Straftat darüber hinaus als kulturell begründet dargestellt wird (wie z.B. ein sogenannter Ehrenmord). Dies ist in den untersuchten Akten allerdings nur selten der Fall. Eine solche in abweichenden kulturellen Normen begründete Tat wird dabei einerseits als Zeichen mangelnder Anpassung an die „hiesigen Sitten“ und die „schweizerische Mentalität“ gedeutet. Andererseits wird der Person eine schlechte Prognose für ihr künftiges Verhalten erstellt, da angenommen wird, dass sie in einer vergleichbaren Situation aufgrund „ihrer Kultur“ wieder gleich reagieren werde.

Die betroffenen AusländerInnen entgegnen den Vorwürfen einer anhaltenden Bedrohung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, dass sie sich während des Strafvollzugs geändert hätten und dass keine Wiederholungsgefahr bestehe. Nicht selten drückt sich dies in ausgeprägt korrektem und angepasstem

Verhalten im Strafvollzug aus.⁴⁰ Oftmals bitten sie um eine zweite Chance, die sie ergreifen wollen, um zu beweisen, dass sie sich durchaus an die schweizerischen Regeln halten. Gewisse Personen beklagen auch, dass sie durch die Freiheitsstrafe bereits zur Genüge gestraft seien und dass die zusätzliche Wegweisung aus der Schweiz eine ungerechtfertigt harte und zweite Strafe sei.

Unter dem Stichwort „Integration“ werden in der Interessenabwägung zudem jene Argumente zusammengefasst, die das persönliche Interesse der betroffenen AusländerInnen am Verbleib in der Schweiz einschätzen lassen. Migrationsbehörden und AusländerInnen versuchen unter Bezug auf diesen polyvalenten Begriff die Konformität mit den Regeln und der Lebensweise in der Schweiz (Sicht der verurteilten AusländerInnen) resp. die Abweichung der Betroffenen davon (Sicht der Migrationsbehörden) zu bestätigen. Dabei geht es auch um ökonomische Aspekte wie Erwerbstätigkeit und finanzielle (Un-)Abhängigkeit von staatlicher Unterstützung.

Die *sozialen Beziehungen* einer straffälligen Person sind für die Einschätzung der Integration und die Bestimmung des persönlichen Interesses ein zentrales und für die betroffenen AusländerInnen das einflussreichste Kriterium. In der Interessenabwägung geht es letztlich um die Frage, ob die in die Schweiz einschliessende Wirkung dieser Beziehungen stärker ist als die ausschliessende Kraft der Straftat. Die von einer Wegweisung bedrohten Personen resp. ihre RechtsvertreterInnen unterstreichen ihre Integration in der Schweiz, den Erhalt des familiären Zusammenlebens sowie die unzumutbare Rückkehr in ihr Herkunftsland. Letzteres wird – insbesondere bei in der Schweiz geborenen oder aufgewachsenen AusländerInnen – mit den fehlenden Beziehungen zum Land und dort lebenden Personen, mit kulturellen Unterschieden und teilweise mit ihnen im Herkunftsland drohenden Gefahren begründet.

Die Migrationsbehörden argumentieren zum Thema Integration und soziale Beziehungen ausgehend von zwei unterschiedlichen Überlegungen: Erstens geht es um die *direkte* Verbindung einer Person zur Schweiz, d.h. um ihre Integration im Sinne von sozialer und kultureller Zugehörigkeit. Diese wird hauptsächlich an der Dauer bemessen, die eine Person in der Schweiz verbracht hat. Die Bindung gilt als umso stärker, je länger eine Person in der Schweiz ist.⁴¹ Eine Wegweisung wird zudem als umso härter für die Betroffenen erachtet, je exklusiver diese Bindung ist. Indikatoren für diesen zweiten Aspekt sind einerseits die absolute Aufenthaltsdauer, andererseits in welchem

⁴⁰ Wie das zitierte Bundesgerichtsurteil (Anm. 32) erwähnt, ist diese Strategie meist aussichtslos.

⁴¹ Allerdings wird die Zeit, während der eine Person ihre Strafe verbüsst und vom freien gesellschaftlichen Leben ausgeschlossen ist, für die Bemessung der Aufenthaltsdauer nicht berücksichtigt. Siehe dazu das zitierte Urteil des Bundesgerichts (Anm. 32).

Alter die Person in die Schweiz einreiste. Aus letzterem schliessen die Behörden darauf, in welchem Land (Herkunftsland oder Schweiz) die Sozialisation (hauptsächlich) erfolgte und demnach eine dominante sozio-kulturelle Bindung existiert. Neben der zeitlich messbaren Dimension ist diese direkte Bindung an die Schweiz für die Betroffenen schwierig zu beweisen.

Zweitens wird die Bindung an die Schweiz *vermittelt* über die Beziehungen zu anderen Personen betrachtet. Am wichtigsten sind dabei die familiären Beziehungen zu EhepartnerInnen und minderjährigen Kindern. Leben diese in der Schweiz, hat dies eine starke einschliessende Wirkung auf die betroffenen AusländerInnen, wofür insbesondere der Schutz des Privat- und Familienlebens gemäss Art. 8 EMRK eine wichtige und einflussreiche Bestimmung ist. Sind die Angehörigen SchweizerbürgerInnen, ist ihre an die Schweiz anbindende Kraft besonders stark: Durch sie besteht nicht nur eine direkte Verbindung an die Schweiz als Gemeinschaft ihrer BürgerInnen, sondern der Schutz deren Interessen muss für die Entscheidung über die Wegweisung des straffälligen Familienmitgliedes ebenso berücksichtigt werden. Die untersuchten Akten zeigen, dass diese vermittelte Bindung hingegen abgeschwächt wird, wenn es sich um eingebürgerte SchweizerInnen handelt, da deren eigene Verbindung an die Schweiz als nicht gleich stark und vor allem als nicht exklusiv betrachtet wird. Eine Ausreise gilt für diese Personen als eher zumutbar, erst recht wenn ihr ursprüngliches Herkunftsland demjenigen der weggewiesenen Person entspricht. Am geringsten ist die vermittelte Bindung der Familienmitglieder an die Schweiz, wenn diese ebenfalls ausländische Staatsangehörige sind und ihre Bewilligung zudem von jener der straffälligen Person abhängt.

Damit vermittelte Bindungen als einschliessendes Argument anerkannt werden, dürfen keine Zweifel an deren Qualität bestehen. Als Zeichen für ein „intaktes Familienleben“ gilt etwa, dass die Beziehungen auch während des Strafvollzugs im Rahmen der vorhandenen Möglichkeiten gepflegt werden. Damit kommt den Familienmitgliedern ein wichtiger Einfluss auf den Wegweisungsentscheid zu. Ist eine Person mehrfach vorbestraft, wird dies ebenfalls als ein Zeichen für schwache familiäre Bindungen gewertet: Da die Familie offensichtlich keinen disziplinierenden Einfluss auf die betroffene Person ausüben und dadurch Straftaten verhindern konnte, wird auch das Argument stark bindender sozialer Beziehungen geschwächt.

Nichtfamiliäre Beziehungen zu in der Schweiz lebenden Menschen taugen kaum zur Vermittlung von Bindungen.⁴² Am ehesten jedoch kann eine solche

⁴² Ein Entscheid des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte könnte diese Gewichtung möglicherweise ändern: Gemäss dem EGMR muss zur Beurteilung der Verhältnismässigkeit einer Wegweisung aus Sicht von Artikel 8 EMRK nicht nur das Familienleben, sondern auch der Schutz des Privatlebens berücksichtigt werden. Hier-

von schweizerischen FreundInnen ausgehen. Beziehungen zu in den Schweiz lebenden AusländerInnen hingegen werden im Gegenteil als ausschliessendes Argument angeführt, da diese als Hinweis auf eine geringe Einbindung in die Schweiz gelten.

Ebenfalls als bindungsschwächend bzw. ausschliessend wirken transnationale Netze und Mobilität. Selbst wenn die betreffende Person ausgewogene Kontakte zur Schweiz und zu ihrem Herkunftsland oder sogar nur schwache Bindungen an entfernte Verwandte im Herkunftsstaat hat, überwiegt in solchen Fällen das Argument, dass dadurch die Bindung an die Schweiz weniger stark und zudem die Rückkehr aufgrund vorhandener Beziehungen zumutbar sei. Der Erhalt der Verbindung zum Herkunftsland wird weiter als nicht vollständiges Bekenntnis zur Schweiz und damit geringere Bindung resp. mangelnde Loyalität gewertet. Daran wird deutlich, dass in der Argumentation der Migrationsbehörden die Bindungen einer Person nach einem „Entweder/oder“-Schema klassifiziert und entsprechend berücksichtigt werden: Entweder die Person ist an die Schweiz gebunden oder sie bleibt mit ihrem Herkunftsland verbunden. Transnationale Netzwerke, die einer Logik des „Sowohl-als-auch“ folgen, werden in einem Entscheidungsprozess, der auf einen „Entweder-oder“-Entscheid hinausläuft (Verbleib oder Wegweisung) nicht in ihrer eigentlichen verbindenden Bedeutung wahrgenommen, sondern auf die eine oder andere Zugehörigkeit reduziert.⁴³ Dabei werden AusländerInnen grundsätzlich eher ihrem Herkunftsland zugeordnet, das als ihr eigentliches „Zuhause“ gilt. Die Bedeutung transnationaler Netze wird durch die Migrationsbehörden lediglich dann anerkannt, wenn sich diese argumentativ nutzen lassen. So wird die Verbreitung neuer Technologien zur Kontakterhaltung über nationale Grenzen und weite Distanzen hinweg als Argument genutzt, das eine Wegweisung begünstigt: Dadurch lassen sich transnationale Beziehungen einfacher erhalten und eine Trennung von Familien erscheint deshalb als eher zumutbar.

c) *Fazit*

Die in der Interessenabwägung vorgenommene Gegenüberstellung von Argumenten, die auf die Bedrohung durch den Verbleib der straffälligen Person verweisen, und solchen, die deren Bindung an die Schweiz und hier lebende Personen hervorheben, führt je nach individuellen Konstellationen zu unterschiedlichen Ergebnissen. Generell tendieren die Migrationsbehörden jedoch dazu, Personen, die zu einer Freiheitsstrafe verurteilt wurden, wegzuweisen.

zu zählt der Gerichtshof explizit auch nichtfamiliäre persönliche Beziehungen. Üner v. Niederlande, Individualbeschwerde Nr. 46410/99, Urteil vom 18. Oktober 2006.

⁴³ Vgl. dazu *Ulrich Beck*, *Der kosmopolitische Blick*, oder: *Krieg ist Frieden*, Frankfurt am Main 2004, Suhrkamp.

Dieser Absicht setzen menschenrechtliche Garantien wie der Schutz des Privat- und Familienlebens oder das Non-Refoulement-Prinzip Grenzen. Wie diese Prinzipien in der Praxis anzuwenden sind, wird wesentlich durch die Rechtsprechung konkretisiert, wodurch den zuständigen Sachbearbeitenden Leitlinien für ihre Interessenabwägung zur Verfügung stehen.

Zu betonen ist schliesslich, dass längst nicht alle ausländischen Verurteilten nach ihrer Entlassung in der Schweiz bleiben wollen. Das Interesse an einem Verbleib in der Schweiz ist insbesondere dann gross, wenn sie aufgrund ihres bisherigen Aufenthalts und durch soziale Beziehungen einen Bezug zur Schweiz haben und diese als ihren Lebensmittelpunkt betrachten. Gegen ihre Wegweisung setzen sich zudem jene AusländerInnen ein, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren wollen, was hauptsächlich auf Asylsuchende (grösstenteils Männer) zutrifft. Jene Verurteilten hingegen, welche weder durch soziale Netze noch infolge ihres Aufenthalts einen Bezug zur Schweiz haben, wollen diese in der Regel möglichst rasch wieder verlassen und widersetzen sich ihrer Wegweisung nicht. Sie machen, wie in Kapitel II dargestellt, einen wesentlichen Teil der ausländischen Strafgefangenen aus. Diese Personen, viele von ihnen Frauen, haben sich darauf eingestellt, dass sie zurückkehren werden und befassen sich wenig mit diesem Thema. Auf die Frage, ob sie in der Schweiz bleiben möchten, antworten viele erstaunt oder entsetzt, was sie denn hier tun sollten. Es handelt sich hierbei um Frauen, die nie die Absicht hatten, in der Schweiz zu leben, sondern mit einem Drogentransport Geld für ihr Leben im Herkunftsland verdienen wollten.

Wie die Strafvollzugsbedingungen durch die mögliche Wegweisung geprägt werden, wird im folgenden Kapitel erläutert.

2. Die Verflechtung von Ausländerrecht und Strafvollzug

Die Wegweisung straffälliger AusländerInnen, die in der Schweiz wohnhaft waren, hat für die Betroffenen nicht erst nach ihrer Entlassung resp. im Moment, da sie das Land verlassen, einschneidende Konsequenzen. Die Möglichkeit, dass straffällige AusländerInnen zum Verlassen der Schweiz verpflichtet werden können – ihre sogenannte „Deportabilität“ – wirkt sich auch auf die Bedingungen aus, unter welchen sie ihre Strafe in der Schweiz verbüssen. Die Beeinflussung von Entscheiden in den beiden Bereichen verläuft aber auch in die umgekehrte Richtung: Je nach Konstellation können die Bedingungen, unter welchen eine Person ihre Strafe verbüsst, eine Entscheidung für oder gegen eine Wegweisung begünstigen.

a) Entscheidungen über Strafvollzugsbedingungen

Vorrangiges Ziel des schweizerischen Strafvollzugs ist es, „das soziale Verhalten des Gefangenen zu fördern, insbesondere die Fähigkeit, straffrei zu

leben“ (Art. 75 Abs. 1 StGB). Zudem hat er einen Sicherheits- und Sicherungsauftrag, d.h. dafür zu sorgen, dass eine verhängte Freiheitsstrafe tatsächlich vollzogen wird und die Gesellschaft (inner- und ausserhalb der Strafanstalten) vor Verbrechen geschützt wird.⁴⁴ Das Strafgesetzbuch unterscheidet Verurteilte nicht nach ihrer Staatsangehörigkeit.⁴⁵ Die für die Ausgestaltung des Strafvollzugs wichtigen Strafvollzugskonkordate haben jedoch Richtlinien erlassen, welche zu unterschiedlichen Vollzugsbedingungen für SchweizerInnen und AusländerInnen führen können.⁴⁶ Direkter Anlass für unterschiedliche Regeln ist dabei nicht die Nationalität an sich. Vielmehr beziehen sich die Bestimmungen auf ein fehlendes tragfähiges Beziehungsnetz in der Schweiz oder darauf, dass die Person das Land nach ihrer Entlassung – sicher oder möglicherweise – verlassen muss. Trifft mindestens eines dieser Kriterien zu, kann dies als Hinweis auf eine erhöhte Fluchtgefahr gedeutet werden, unabhängig von konkreten Fluchtversuchen oder entsprechenden Anzeichen dafür.

Das wechselseitige Zusammenspiel der Faktoren Fluchtgefahr, Beziehungsnetz und Aufenthaltsort nach der Entlassung beeinflusst verschiedene Entscheidungen über die Bedingungen einer Freiheitsstrafe. AusländerInnen, bei denen von Fluchtgefahr ausgegangen wird, weil sie möglicherweise aus der Schweiz weggewiesen werden und/oder weil sie in der Schweiz über kein als tragfähig erachtetes Beziehungsnetz verfügen, werden zu Beginn ihrer Strafverbüsung⁴⁷ in der Regel in eine geschlossene Strafanstalt eingewiesen. Dies trifft auf all jene Personen zu, die nicht in der Schweiz wohnhaft waren und über keine Anwesenheitsberechtigung verfügen. Da sie meist auch keine Bezugspersonen in der Schweiz haben, können sie keine Urlaube zur Beziehungspflege verbringen. Auch die Chancen, dass sie mit fortschreitender Strafdauer in eine offenere Vollzugsform (insbesondere in eine offene Anstalt oder ins Arbeits- und Wohnexternat) versetzt werden, wo sie mehr Kontakte zu Personen ausserhalb der Anstalt haben, ihre Bewegungsfreiheit grösser wird und sie sich schrittweise wieder dem Leben in Freiheit annähern, sind sehr gering. Falls ihnen irgendeine Form der Öffnung gestattet wird, sind es am ehesten kurze Ausgänge unter Begleitung von Anstaltsmitarbeitenden oder die Beschäftigung an einem anstaltsinternen Arbeitsplatz ausserhalb des gesicherten Anstaltsareals, ebenfalls unter Aufsicht des Personals.

⁴⁴ *Andrea Baechtold*, Strafvollzug: Straf- und Massnahmenvollzug an Erwachsenen in der Schweiz, Bern 2005, Stämpfli Verlag, S. 27.

⁴⁵ Vgl. zur Stellung von AusländerInnen im Strafvollzug *Nägeli/Schoch* (Anm. 5), S. 1150-1157.

⁴⁶ Vgl. *Baechtold* (Anm. 44), S. 206 ff. und zu den Richtlinien der drei Strafvollzugskonkordate: <http://www.prison.ch/d/konkordat.html> (Zugriff am 04.07.2010).

⁴⁷ Dasselbe gilt im Fall des vorzeitigen Strafantritts nach Art. 75 Abs. 2 StGB.

Bei jenen AusländerInnen, die vor ihrer Verurteilung mit einer Bewilligung in der Schweiz lebten, hängen die Entscheidungen über die Einweisung in eine offene oder geschlossene Anstalt, über die Gewährung von Urlauben oder die progressive Versetzung in eine offenere Strafvollzugsform davon ab, wie die zuständigen kantonalen Strafvollzugsbehörden im Einzelfall die Bedeutung der genannten Faktoren Fluchtgefahr, Beziehungsnetz in der Schweiz und künftiger Aufenthaltsort einschätzen. Prägend ist dafür immer auch die generelle Grundhaltung der zuständigen kantonalen Verwaltung.

Aus den Akten und Jahresberichten der zwei geschlossenen Strafanstalten im Kanton Bern zeigt sich seit Ende der 1980er Jahre – bezogen auf alle ausländischen Strafgefangenen, die durch verschiedene Kantone eingewiesen werden – ein klarer Trend: Immer weniger AusländerInnen erhalten im Verlauf der Strafverbüßung die Möglichkeit, sich durch Öffnungsschritte in Form von begleiteten Ausgängen, Urlauben oder Versetzung in offenere Vollzugsformen dem freien gesellschaftlichen Leben anzunähern. In jüngerer Zeit kommt lediglich eine kleine Minderheit der ausländischen Strafgefangenen in den Genuss einer dieser Öffnungsformen. Ihr Anteil ist zudem umso kleiner, je grösser die Öffnungsschritte hin zur Gesellschaft ausserhalb der Strafanstalt sind. Das heisst, Urlaube werden AusländerInnen in geschlossenen Strafanstalten heute äusserst selten gewährt.⁴⁸ Es zeigt sich damit in den geschlossenen Strafanstalten parallel zum ansteigenden Ausländeranteil eine klare Entwicklung hin zu nach aussen immer geschlosseneren Bedingungen für ausländische InsassInnen. Ausnahmen davon kann es für Personen geben, die seit langer Zeit in der Schweiz leben, evtl. hier aufgewachsen sind, deren soziales Beziehungsnetz sich in der Schweiz befindet und wo es wahrscheinlich ist, dass auf eine Wegweisung verzichtet oder eine solche lediglich angedroht wird.

Erschwert wird die Entscheidungsfindung der Strafvollzugsbehörden oder der Strafanstalten über die Vollzugsbedingungen dadurch, dass wie oben erwähnt zum Zeitpunkt der Einweisung in den Strafvollzug und oftmals während eines wesentlichen Teils der Strafverbüßung der Wegweisungsentscheid noch nicht gefallen resp. noch nicht rechtskräftig ist.⁴⁹ Sie müssen ihre Entscheidungen deshalb unter Annahme wahrscheinlicher künftiger Entscheide der Migrationsbehörden oder der Rekursinstanzen fällen, d.h. ohne bezüglich des für die Resozialisierung wichtigen Faktors des künftigen Aufenthaltsorts Gewissheit zu haben. In dieser Frage interferieren ausländerrechtliche Entscheide besonders deutlich mit den Strafvollzugsbedingungen. Bei den Kan-

⁴⁸ Jene AusländerInnen, bei denen zum Zeitpunkt der Einweisung in den Strafvollzug davon auszugehen ist, dass sie nicht weggewiesen werden, werden direkt in den offenen Vollzug eingewiesen. Dort werden ihnen in der Regel auch Urlaube gewährt.

⁴⁹ Vgl. zum Thema des Entscheidungszeitpunkts *Achermann* (Anm. 7), S. 187-205 sowie aus rechtlicher Sicht *Nägeli/Schoch* (Anm. 5), S. 1160 f.

tonen sind unterschiedliche Grundhaltungen zu beobachten, ob in diesen Fällen eher öffnende Reintegration – im Sinne einer „präventiven Resozialisierung“ – oder eher der sichernde und vorsorgliche Ausschluss – zuerst aus der Gesellschaft, danach evtl. aus der Schweiz – im Vordergrund stehen. Meist wird für AusländerInnen im geschlossenen Vollzug heute die Option Ausschluss gewählt, wie die oben genannten Tendenzen zeigen.

Die ungewisse Zukunft während eines laufenden Wegweisungsverfahrens kann die anstaltsinterne Vollzugsplanung und Entscheide über Resozialisierungsschritte behindern und die Arbeit für die Anstaltsmitarbeitenden erschweren.⁵⁰ Ein früher rechtskräftiger Entscheid hat somit den Vorteil, dass zu einem früheren Zeitpunkt Gewissheit besteht über den Ort, an dem sich der oder die Entlassene wiedereinzugliedern hat. Dies ermöglicht gezielte Vorbereitungen. Im konkreten Fall führt ein frühzeitiger Wegweisungsentscheid dazu, dass der Strafvollzug unter weitgehend geschlossenen Bedingungen erfolgt. Umgekehrt öffnet eine frühzeitige Bestätigung eines Verzichts auf eine Wegweisung die Tür für den üblichen stufenweisen Wiedereintritt in die freie Gesellschaft. Der Nachteil früher Entscheide ist hingegen, dass er in Unkenntnis der bei der Entlassung geltenden persönlichen Situation oder der Verhältnisse im Herkunftsland gefällt wird und diese bei Entlassung überholt sein kann.⁵¹

Für die straffälligen AusländerInnen und ihre Angehörigen sind die ausstehenden Entscheide über ihren künftigen Aufenthaltsort oftmals eine grosse psychische Belastung, die auch die Strafverbüssung, die Beteiligung an den Resozialisierungsmassnahmen und die Pflege ihrer privaten Beziehungen erschweren. Gewisse versuchen die Ungewissheit zu verdrängen und sich auf die unmittelbare Gegenwart zu konzentrieren. Andere sind rastlos und versuchen wie erwähnt auf jede erdenkliche Weise, den Entscheid zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Einzelne fliehen kurz vor ihrer bedingten Entlassung aus dem Strafvollzug, um sich in ein anderes Land abzusetzen und nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren zu müssen.

⁵⁰ Ein Wegweisungsautomatismus hätte in dieser Hinsicht den Vorteil, dass mit Rechtskraft des Strafurteils feststünde, ob eine Person in der Schweiz bleiben kann oder nicht. Dies wäre vergleichbar mit der Situation vor 2007, als die strafrechtliche Landesverweisung noch existierte. Bei dieser konnte allerdings immer noch auf einen probeweisen Aufschub gehofft werden (siehe dazu *Achermann*, Anm. 7). Der Bundesrat schlägt im Rahmen einer Änderung des StGB die Wiedereinführung der strafrechtlichen Landesverweisung vor, da diese eine stärkere präventive Wirkung entfalte als die administrativ verfügte Wegweisung (Medienmitteilung des EJPD vom 30. Juni 2010).

⁵¹ Vgl. auch das oben zitierte Bundesgerichtsurteil (Anm. 32).

b) *Der Einfluss der Strafvollzugsbedingungen auf den Wegweisungsentscheid*

Die ein- oder ausschliessenden Bedingungen der Strafverbüsung können ihrerseits auch Entscheide der Migrationsbehörden beeinflussen. So begünstigen geschlossene Vollzugsbedingungen eine Wegweisung nach der Entlassung, da sie die Erhaltung oder Stärkung der persönlichen Bindung an die Schweiz ebenso weitgehend verunmöglichen wie den Nachweis, dass sich eine Person in Freiheit bewähren kann und keine Bedrohung mehr darstellt. Umgekehrt steigen die Chancen auf einen Verbleib in der Schweiz dann tendenziell, wenn sich der Ausländer oder die Ausländerin während des Strafvollzugs – oder nach der Entlassung, falls die Wegweisung bis dahin noch nicht rechtskräftig ist – in das Leben in Freiheit eingliedern und ihre Bindung verstärken kann. Solange die Wegweisungsverfügung noch nicht rechtskräftig ist, liegt es folglich im Ermessen und in der Politik der Strafvollzugsbehörden, ob sie bis auf weiteres eher der Resozialisierung und Wiedereingliederung oder eher der Sicherung durch Ausschluss den Vorrang geben. Folgen sie dabei der Migrationsbehörde, welche gemäss ihrem Auftrag potentiell bedrohliche AusländerInnen grundsätzlich wegzuweisen versucht, verhindern sie damit möglicherweise Resozialisierungschancen. Zugleich verwehren sie den betroffenen Strafgefangenen Möglichkeiten, sich unter integrativen Bedingungen zu bewähren und ihre Chancen auf den weiteren Verbleib in der Schweiz zu vergrössern. Aus Sicht der Migrationsbehörden hingegen kann eine Bevorzugung des Resozialisierungsziels als Obstruktion ihrer eigenen Absicht verstanden werden, da die Strafvollzugsbehörden durch die Gewährung von integrativen Möglichkeiten die Einbindung der ausländischen Strafgefangenen fördern und damit ihren Argumenten resp. der Bedeutung ihrer Interessen mehr Gewicht geben.

Im Zweifelsfall überwiegt gemäss den untersuchten Fällen das Interesse an Sicherheit, was durch den Ausschluss der betreffenden Personen vom freien gesellschaftlichen Leben und danach aus der Schweiz erreicht werden soll. Der Grund für diese Priorität dürfte darin liegen, dass die Sicherheit als Ziel ebenso wie die Ausschliessung als Mittel der gemeinsame Nenner von Strafvollzugs- und Migrationsbehörden ist.⁵² Hintergrund davon ist, dass Auslän-

⁵² Trautmann behandelt die Frage nach dem Verhältnis von fremdenpolizeilichen und strafrechtlichen Massnahmen aus juristischer Sicht für Deutschland. Er gelangt dabei zum Schluss, dass die Einschränkung des Resozialisierungsziels im Interesse der Gefahrenabwehr verfassungskonform ist, erst recht wenn es dabei um AusländerInnen geht. Der Grund für die „Überformung“ des Strafrechts durch das Ausländerrecht sieht er nicht nur im „Primat des Nationalstaates“, sondern ebenso in der unpräzisen Ausgestaltung des Resozialisierungsbegriffs. *Sebastian Trautmann*, Migration, Kriminalität und Strafrecht. Zur Rolle des Strafrechts im Kontext nationaler Zuwande-

derInnen – und erst recht solche, die gegen das Gesetz verstossen haben – letztendlich immer als „fremd“, anders und bedrohlich gelten. Die ausländerrechtliche Deportabilität übersetzt diese Grundhaltung in administrative Massnahmen.

c) *Fazit*

Aus den beschriebenen Prozessen sind zwei Punkte hervorzuheben: Erstens geben sie einen Eindruck von den komplexen Abläufen und Entscheidungen sowie der gegenseitigen Beeinflussung, in welche die Migrations- und die Strafvollzugsbehörden, die ausländischen Straffälligen, die Strafanstalten und ihre Mitarbeitenden verwickelt sind. Entscheidungen im Bereich des Strafvollzugs und solche hinsichtlich des Aufenthalts sind eng miteinander verwoben. Dies erklärt sich vor allem dadurch, dass die beiden Behörden sich vielfach auf dieselben Informationsgrundlagen und ähnliche Einschätzungskriterien stützen: Die Kriterien der Bindung und der Bedrohung sind sowohl für die Entscheidungen über die Strafvollzugsbedingungen wie auch für jene über den künftigen Verbleib in der Schweiz ausschlaggebend. In beiden Fällen führt eine stärkere Gewichtung des Bindungsargumentes zu Öffnung und Einbindung in die Schweiz, die Betonung der Bedrohung zu Ausschluss. Oftmals sind diese Vorgänge selbst für die beteiligten BehördenvertreterInnen und Anstaltsmitarbeitenden schwer durchschaubar. Dies erschwert Prognosen über die Ergebnisse und schränkt die Handlungsmöglichkeiten der betroffenen Personen ein. Entscheide werden zudem immer durch aktuelle politische Tendenzen und gesellschaftliche Stimmungslagen beeinflusst. Dies erklärt nicht nur zeitliche Veränderungen, sondern auch kantonal unterschiedliche Ausprägungen.

Eine zweite Feststellung bezieht sich auf die Durchdringung des Strafvollzugs durch die ausländerrechtliche Klassifikation: Das Strafgesetzbuch unterscheidet für den Vollzug von Freiheitsstrafen nicht nach der Staatsangehörigkeit der Verurteilten. Das heisst, grundsätzlich gilt der Grundsatz der Gleichbehandlung.⁵³ Aufgrund ihres ausländerrechtlichen Status und ihrer Deportabilität haben ausländische Strafgefangene jedoch nicht die gleichen Chancen wie schweizerische. Dies verweist auf die breite und dominante Wirkung der ausländerrechtlichen Zuordnung, die sich auch auf andere Rechtsgebiete auswirkt.

Ausländische Strafgefangene können deshalb wegen ihrer teil-ausgeschlossenen rechtlichen Stellung, die sie grundsätzlich „deportabel“ macht, nicht die

rungsregelungen – ein Vergleich zwischen Deutschland und Frankreich, Hamburg 2002, Lit-Verlag, S. 258-299.

⁵³ Baechtold (Anm. 44), S. 206.

gleichen Resozialisierungschancen haben wie SchweizerInnen. Dies gilt auch dann, wenn die betroffenen AusländerInnen nicht in der Schweiz bleiben wollen, sich jedoch chancengleiche Vollzugs- und Resozialisierungsbedingungen wünschen. Zwar gibt es Anregungen und Versuche, wie etwa der verwehrte Zugang zu räumlicher Wiederannäherung an Leben in Freiheit kompensiert werden kann – v.a. in Form von Kompetenzen- und Persönlichkeitsstärkung.⁵⁴ Häufig dominiert aber die Grundhaltung, dass für weggewiesene AusländerInnen wenig und über die Anstaltsmauern hinaus gar nichts für ihre Wiedereingliederung getan werden könne. Der Resozialisierungsauftrag wird damit, im Fall des geschlossenen Vollzugs, bei einem grossen Teil der ausländischen Strafgefangenen höchstens ansatzweise erfüllt.

IV. Schlussbetrachtungen und Ausblick

1. Die aktuelle Situation

Auch wenn keine exakten Statistiken verfügbar sind, zeigen diese Ausführungen, dass straffällige AusländerInnen bereits unter der geltenden Rechtslage häufig weggewiesen werden. Schätzungen zufolge wird täglich mindestens eine ausländische Person in ihr Herkunftsland zurückgeschickt, weil sie wegen einer Straftat ihr Aufenthaltsrecht in der Schweiz verloren hat. Etwa doppelt so viele ausländische Strafgefangene hielten sich illegal oder als Asylsuchende im Land auf und müssen dieses nach verbüsster Strafe auf jeden Fall verlassen, sofern die Wegweisung vollzogen werden kann.

Ausländische Straffällige mit Aufenthaltsrecht können lediglich dann in der Schweiz verbleiben, wenn ihr Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung und die von ihnen ausgehende Bedrohung als gering eingeschätzt werden und sie zudem über starke direkte oder vermittelte Bindungen an die Schweiz und an hier lebende Personen verfügen. Die Wegweisungspraxis ist bereits heute als strikt einzuschätzen. Bei Personen, die mit einer Bewilligung in der Schweiz lebten, erfolgt sie jedoch nicht nach einem Automatismus, sondern wägt in jedem Einzelfall ab, ob eine solch einschneidende Massnahme auch tatsächlich verhältnismässig ist. Abgesehen davon, dass das in der Verfassung verankerte Grundprinzip der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) für alle, also auch für StraftäterInnen und AusländerInnen, gilt, scheint es angesichts der Tragweite einer Wegweisung für die Einzelpersonen und ihre Angehörigen wichtig und richtig, dass ein solcher Entscheid sorgfältig

⁵⁴ Vgl. etwa *Achermann* (Anm. 7), S. 264-268; *Baechtold* (Anm. 44) sowie *Hans-Rudolf Wicker*, Ethnologische Überlegungen zu einem Strafvollzug im Zeitalter zunehmender transnationaler Mobilität, in: Andrea Baechtold/Ariane Senn (Hg.), *Brennpunkt Strafvollzug*, Bern 2002, Stämpfli-Verlag, S. 223-237.

gefällt wird und dass den betroffenen Personen dagegen Rechtsmittel zur Verfügung stehen.

Die komplexen und teilweise langwierigen Prozesse sind deshalb – wenn sie auch für alle Beteiligten beschwerlich sind – der notwendige Preis rechtsstaatlich korrekter Verfahren. Einfache und schnelle Lösungen, wie sie die Ausschaffungsinitiative oder Einzelinitiativen in Kantonen vorschlagen⁵⁵, geraten notwendigerweise in Konflikt mit durch Verfassung und Völkerrecht garantierten Prinzipien.

2. Zu erwartende Folgen der Ausschaffungsinitiative oder des Gegenentwurfs

In den Medien und im Parlament⁵⁶ kursieren Prognosen betreffend die bei einer Annahme der Ausschaffungsinitiative oder des Gegenentwurfs zu erwartende Zahl von Wegweisungen. Dabei wird geschätzt, dass bei einer Annahme der Ausschaffungsinitiative jährlich 1484 straffällige AusländerInnen mit B- oder C-Bewilligung weggewiesen würden. Bei Annahme des Gegenvorschlags wären es gut die Hälfte (773). Diese Berechnungen scheinen sich darauf zu stützen, wie viele Personen zu einer Strafe verurteilt wurden, die den Kriterien einer der beiden Vorlagen entspricht. Es ist anzunehmen, dass es sich dabei um eine Maximalschätzung handelt, bei der jedoch weder das Verhältnismässigkeits- und das Non-Refoulement-Prinzip noch die speziellen Regelungen für Staatsangehörige aus dem Geltungsbereich des Freizügigkeitsabkommens berücksichtigt wurden.

Generell lässt sich mit Blick auf die zu erwartenden unmittelbaren Wirkungen der vorgeschlagenen Änderungen sagen, dass sie bei einer verfassungs- und völkerrechtskonformen Umsetzung wenig Spielraum für eine deutlich strengere Praxis lassen, sondern lediglich graduelle Verschärfungen erlauben. Ob und gegebenenfalls wie eine allfällige Umsetzung der Initiative Verfassungsprinzipien, allgemeines Völkerrecht und bilaterale Verträge respektieren soll, scheint zum heutigen Zeitpunkt unklar und ist Gegenstand von Debatten.⁵⁷ Die Anwendung der Initiative in ihrem Wortlaut würde allerdings nicht nur die Kündigung der EMRK und der Flüchtlingskonvention, sondern ebenso die Lossagung vom FZA verlangen.⁵⁸

Ob die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen die teilweise stark divergierenden kantonalen Praxen in ausländerrechtlichen Angelegenheiten zu vereinheitlichen vermögen, ist ebenfalls schwierig einzuschätzen. Die Verhält-

⁵⁵ Siehe Anm. 33.

⁵⁶ Vgl. *Heli* (Anm. 20) und die Nationalratsdebatte vom 2. Juni 2010.

⁵⁷ Vgl. dazu *Epiney* und *Gächter/Kradolfer* (beide Anm. 5).

⁵⁸ *Gächter/Kradolfer* (Anm. 5).

nismässigkeitsprüfung lässt den Kantonen dabei weiterhin einen gewissen Spielraum, der höchstens durch bundesgerichtliche Urteile reduziert werden kann. Würde hingegen ein Automatismus ohne Einzelfallprüfung eingeführt, wäre das kantonale Ermessen in diesem Bereich tatsächlich eliminiert.

3. Einige grundsätzliche Überlegungen

Über die spezifischen Fragen nach möglichen unmittelbaren Folgen einer Annahme der Ausschaffungsinitiative oder des Gegenentwurfs des Parlaments hinaus werfen die Ausführungen zur Praxis der Wegweisung straffälliger AusländerInnen einige grundsätzliche Überlegungen auf.

Als erstes verweist die Deportabilität als Möglichkeit der Aufenthaltsbeendigung von AusländerInnen auf einen der wesentlichen und unüberwindbaren Unterschiede zwischen schweizerischen und ausländischen Staatsangehörigen: Ein definitives und bedingungsloses Bleiberecht haben heute ausschliesslich SchweizerbürgerInnen. Selbst Eingebürgerten kann dieses unter bestimmten Umständen wieder entzogen werden. Und auch wenn eine Person in der Schweiz geboren ist und ihr ganzes Leben in diesem Land verbracht hat, wird sie zum Zeitpunkt, da sie erheblich gegen Gesetze verstösst, dem Land ihrer Staatsangehörigkeit zugeordnet und in dieses weggeschickt. Hintergrund davon ist, dass AusländerInnen nie als vollständig zugehörig, sondern immer als „anders“ und damit potentiell verdächtig und bedrohlich gelten. Bestätigen sie diesen kollektiven Verdacht durch eine individuelle Straftat, können sie aus dem Land weggewiesen werden.

Gefahrenabwehr durch räumliche Ausschlussung wird seit Jahrhunderten und durch wohl alle Staaten praktiziert.⁵⁹ Der Blick in die Geschichte zeigt aber auch, dass sich die Kriterien, die jemanden „deportabel“ machen, im Verlauf der Zeit wandeln. Immer handelt es sich dabei jedoch um als abweichend eingestufte Personen. Dies können „Vagabunden“, Arme und Bedürftige, jüdische Personen, Fahrende, politische Oppositionelle oder Straffällige sein. Heute ist es ein Kennzeichen demokratischer Rechtsstaaten, dass eigene Staatsangehörige vor einer Wegweisung geschützt sind. In der Schweiz ist das Verbot der Ausweisung von Schweizer BürgerInnen allerdings noch keine 100 Jahre alt: Bis 1928 bestand lediglich ein Schutz vor „Verbannung aus

⁵⁹ Vgl. dazu *Achermann* (Anm. 7), S. 60-65; *Kai Bammann*, Deportationsstrafe und Ausweisung. Ein Beitrag zur Vergangenheit und Gegenwart der Landesverweisung aus dem Blickwinkel der 'sozialen Ausschlussung', *Kriminologisches Journal*, 33(1)/2001, S. 28-42; *Robin Cohen*, Shaping the Nation, Excluding the Other. The Deportation of Migrants from Britain, in: Jan Lucassen/Leo Lucassen (Hg.), *Migration, migration history, history*, Bern 1997, Lang, S. 351-373; *William Walters*, Deportation, Expulsion, and the International Police of Aliens, *Citizenship Studies*, 6(3)/2002, S. 265-292.

dem Kantonsgebiet“ und vor Entzug des Kantonsbürgerrechts, nicht jedoch vor der Ausweisung aus dem Gebiet der Eidgenossenschaft.⁶⁰

Der Wandel von Ausschlusskriterien zeigt, dass es weder immer gegeben noch einfach „normal“ ist, dass eine Straftat für AusländerInnen deutlich andere Konsequenzen haben kann als für SchweizerInnen. Damit öffnet sich der Blick für Überlegungen, die in eine andere Richtung zielen als es die aktuelle Diskussion um immer mehr Ausschlussmöglichkeiten ausländischer Personen erwarten lässt: Es wäre durchaus auch vorstellbar, AusländerInnen beispielsweise nach einer bestimmten Aufenthaltsdauer ein definitives Bleiberecht zu gewähren. Damit würde die Frage hinfällig, wie es sich rechtfertigen lässt, dass Verurteilte, die sich neben ihrer Staatsangehörigkeit in nichts von schweizerischen StraftäterInnen unterscheiden, ihre Strafe oftmals unter strengeren Bedingungen verbüssen müssen und danach noch ausländerrechtliche Konsequenzen zu erwarten haben.

Als zweites stellt sich die Frage, worum es bei der Diskussion um die Wegweisung ausländischer StraftäterInnen eigentlich geht und was damit bezweckt werden soll. Die InitiantInnen übertitelten das berühmte Plakat mit den Schafen mit dem Slogan „Sicherheit schaffen“. Ob und in welchem Mass ein strengeres ausländerrechtliches Vorgehen gegen ausländische Straffällige tatsächlich Kriminalität verhindern kann, ist beim heutigen Kenntnisstand nicht zu beurteilen.⁶¹ Es scheint jedoch zweifelhaft, ob jene Personen, die sich schon bisher weder von der drohenden Strafe noch von der zusätzlichen Wegweisung abschrecken liessen, auf graduell verschärfte Regeln reagieren werden. Ob die Sicherheit der Schweiz durch die Wegweisung jener, die ihre Strafe verbüsst haben, tatsächlich spürbar verbessert wird, ist ebenfalls unklar. Zumal die grosse Zahl der Verurteilten ohne Bewilligung in der Schweiz zeigt, dass ein fehlendes oder entzogenes Aufenthaltsrecht noch nicht heissen muss, dass sich eine Person nicht (mehr) in die Schweiz begibt.⁶²

Es fragt sich deshalb nicht nur, ob die Verbesserung der öffentlichen Sicherheit mit den versprochenen Mitteln tatsächlich erreicht werden kann, sondern auch, ob dies tatsächlich das Hauptanliegen hinter der Initiative und hinter

⁶⁰ *Stefan Stoppel*, Die Beendigung der Anwesenheitsberechtigung von Ausländern nach schweizerischem Recht unter besonderer Berücksichtigung der entsprechenden Verwaltungs- und Strafrechtspraxis im Kanton Baselland, Zürich 1987, S. 21ff.

⁶¹ Eine der wenigen Studien zu diesem Thema zeigt für den Fall der USA, dass „deported aliens“ im Vergleich zu „non-deported aliens“ in vergleichbarer Situation häufiger rückfällig werden sowie rascher und häufiger innerhalb eines Jahres wieder verhaftet werden. *Laura J. Hickmann/Marika J. Suttorp*, The Recidivism Patterns of Previously Deported Aliens Released From a Local Jail. Are They High-Risk Offenders? Crime and Delinquency, Online First Publication on June 3 2008.

⁶² *Gächter/Kradolfer* (Anm. 5, S. 19) weisen zudem darauf hin, dass von der Initiative keine Lösung bestehender Vollzugsprobleme und -defizite im Migrations- und Sozialrecht zu erwarten sei.

dem Gegenentwurf ist. Angesichts der offenen Fragen zur Wirkung und Umsetzung ist zu vermuten, dass es den ExponentInnen mindestens ebenso um politische Profilierung und darum geht, öffentlichkeitswirksame Signale an die Bevölkerung zu senden, dass sie sich ihrer Anliegen und Ängste annehmen. Eine Wirkung hat die Debatte um die Ausschaffungsinitiative jedenfalls unabhängig vom Abstimmungsergebnis bereits erzielt: Das Bild der gefährlichen ausländischen Bevölkerung, die sich angeblich nur unter der Drohung eines Bewilligungsentzugs an die Regeln dieses Landes hält, wurde erfolgreich inszeniert. Indem diese „Andern“ diskursiv und allenfalls auch räumlich ausgeschlossen werden, wird längerfristig vor allem der Unterschied zwischen diesen und dem „Wir“ bekräftigt und der Zusammenhalt und die Gemeinsamkeiten aller SchweizerInnen gestärkt. Die aktuellen Diskussionen in der Schweiz sind deshalb als typisches Beispiel symbolischer Politik zu verstehen. Als solche werden politische Vorstösse bezeichnet, die nicht auf eine tatsächliche Lösung zielen, sondern die sich in symbolischen Aktionen ohne Einfluss auf die zugrundeliegenden Probleme erfüllen.⁶³

Mit dieser Feststellung ist ein dritter Komplex von Überlegungen verbunden: Am Umgang mit straffälligen AusländerInnen wird eine breitere gesellschaftspolitische Tendenz sichtbar: Die Herstellung einer nicht näher definierten Sicherheit ist ein vorrangiges politisches Interesse, das immer stärker betont wird. Als hauptsächliche Strategie, um Sicherheit zu erreichen, wird die räumliche Ausschliessung von potentiellen Gefahren propagiert. Diese exkludierende Tendenz verbreitet sich in verschiedenen gesellschaftlichen Feldern und gilt damit nicht spezifisch für die Migrationspolitik.⁶⁴ Eine analoge Entwicklung ist bezogen auf als bedrohlich geltende Personen im Strafrecht zu beobachten, wie die Annahme der Verwahrungsinitiative oder die weitgehend geschlossenen Strafvollzugsbedingungen für ausländische Straf-

⁶³ Dabei wird ein Mechanismus bemüht, der in der angelsächsischen Literatur als „securitization of migration“ bezeichnet wird: Indem das Thema Migration als ein Sicherheitsthema dargestellt und behandelt wird, wird es zu einer vordringlichen politischen Angelegenheit erhoben, die keiner weiteren Erklärung bedarf. Dabei werden MigrantInnen zur Projektionsfläche verschiedener diffuser Ängste und gesellschaftlicher Verunsicherungen. Da AusländerInnen als Nichtdazugehörigen immer der Verdacht der mangelnden Loyalität und der potentiellen Bedrohung anhaftet, braucht es keiner stichhaltiger Beweise, dass zwischen ihrer Anwesenheit und den Ängsten und der gefühlten Unsicherheit tatsächlich eine Verbindung besteht. Siehe dazu *Didier Bigo, Sécurité et immigration. Vers une gouvernementalité par l'inquiétude?*, *Cultures et Conflits*, 31,32/1998, S. 13-38, (<http://www.conflits.org/index539.html>, 3. Juli 2010); *Thomas Faist, The Migration-Security Nexus. International Migration and Security before and after 9/11*, Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations, 4(03)/2004; *Jef Huysmans* (Hg.), *The politics of insecurity. Fear, migration and asylum in the EU*, London etc. 2006, Routledge.

⁶⁴ Vgl. dazu auch *Kofmann* (Anm. 2) und *Trautmann* (Anm. 52).

gefangene, welche möglicherweise weggewiesen werden, zeigen.⁶⁵ Das letzte Beispiel verweist aber auch auf die Problematik, dass Ausschliessung nicht zwingend zu mehr Sicherheit führt und sogar die gegenteilige Wirkung haben kann: Bleiben straffällige AusländerInnen, deren Wiedereingliederung wegen der erwarteten Wegweisung nicht vorbereitet wurde, letztlich dennoch in der Schweiz (weil ihre Beschwerde gegen die Wegweisung gutgeheissen wurde oder weil die Wegweisung nicht vollzogen werden kann), stellt die unvorbereitete Entlassung vermutlich ein grösseres Sicherheitsrisiko dar, als es eine vorsorgliche Annäherung an die Freiheit gewesen wäre.⁶⁶

Aktuell scheint deshalb eine ernsthafte und nüchterne Diskussion darüber dringend zu werden, was Sicherheit genau ist, wo Sicherheit wirklich fehlt, was die Ursachen von Ängsten und Problemen sind und ob die ausschliessenden Massnahmen – in Form von Wegweisungen oder des Strafvollzugs unter geschlossenen Bedingungen – tatsächlich zu ihrer Lösung beitragen. Dabei steht ausser Frage, dass allgemeine Sicherheit ein grundlegendes menschliches Anliegen und ihre Garantie eine zentrale staatliche Aufgabe ist. Jedoch scheint eine Reflexion notwendig, ob diese in einer Gesellschaft, die auf Ab- und Ausgrenzung Unerwünschter ausgerichtet ist, tatsächlich besser erreicht wird, als wenn an Offenheit, Kohäsion und Einbindung orientierte Grundwerte im Mittelpunkt stehen. Damit sei nicht zuletzt die Frage in den Raum gestellt, welche Signale mit der Ausschaffungsinitiative und dem Gegenentwurf an die grosse Mehrheit all jener ausländischen BewohnerInnen der Schweiz gesandt werden, die sich gesetzeskonform verhalten.

⁶⁵ Vgl. *Achermann* (Anm. 6), S. 323ff.

⁶⁶ Nicht zuletzt begünstigt eine schrittweise Annäherung an das Leben in der Freiheit auch die Wiedereingliederung ausgeschaffter AusländerInnen in ihrem Herkunftsland. Vgl. dazu die langjährige Praxis von Westschweizer Kantonen, die unter diesem Argument auch AusländerInnen ohne Aufenthaltsrecht in die Halfreiheit versetzten (*Anne-Marie Klopp*, Bericht des Workshops 5 "Individueller Vollzugsplan und ausländische Insassen", in: Philippe De Sinner et al. (Hg.), *Der individuelle Vollzugsplan. Beiträge und Dokumentation der 4. Freiburger Strafvollzugstage* (November 2004), Bern 2006, Stämpfli Verlag, S. 217-222).