



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

«\$e-seal»

«\$QrCode»

23.443

Parlamentarische Initiative
Ausweisung krimineller Ausländerinnen und Ausländer.
Interessenabwägung mit gesundem Menschenverstand
Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates

vom 22. Mai 2026

Übersicht

Artikel 66a Abs. 1 des Strafgesetzbuchs (StGB) und Artikel 49a Abs. 1 des Militärstrafgesetzes (MStG) sehen die obligatorische Ausweisung von ausländischen Personen vor, die wegen einer der Straftaten verurteilt wurden, die in diesen Bestimmungen genannt sind. Das Strafgericht kann allerdings ausnahmsweise auf die Ausweisung verzichten, wenn diese einen schweren Eingriff in die persönlichen Rechte der Straftäterin oder des Straftäters darstellen würde (Härtefallklausel). Diese Klausel setzt das verfassungsmässige und völkerrechtliche Verhältnismässigkeitsprinzip um. Die Prüfung der Verhältnismässigkeit erfolgt anhand verschiedener Kriterien, zu denen zum Beispiel die Verbindung der ausländischen Person zu ihrem Herkunftsstaat gehört. Allerdings sollen die Strafbehörden bei ihrer Entscheid über die Anwendung der Härtefallklausel (Art. 66a Abs. 2 StGB und Art. 49a Abs. 2 MStG) die Verbindung der ausländischen Person zu ihrem Herkunftsstaat künftig nicht mehr berücksichtigen, wenn diese für ein Gewaltverbrechen verurteilt wurde. Der Ermessensspielraum der Strafbehörden soll in diesem Punkt verringert werden. Es wird als nicht hinnehmbar erachtet, dass Personen, die ein schweres Verbrechen begangen haben, für das eine obligatorische Ausweisung vorgesehen ist, letztlich wegen fehlender oder zu schwacher Verbindungen zu ihrem Herkunftsstaat nicht ausgewiesen werden.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Entstehungsgeschichte	4
1.1 Vorprüfung und Ausarbeitung einer Vorlage	4
1.2 Vernehmlassung	5
1.3 Verabschiedung des Entwurfs	5
2 Gesetzgeberischer Handlungsbedarf und Ziele	5
3 Grundzüge der Vorlage	7
3.1 Die aktuelle Rechtslage	7
3.2 Die vorgeschlagene Neuregelung	10
4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	10
4.1 Strafgesetzbuch (StGB)	10
4.2 Militärstrafgesetz (MStG)	13
5 Finanzielle und personelle Auswirkungen	14
6 Rechtliche Aspekte	15
6.1 Verfassungsmässigkeit	15
6.1.1 Gesetzgebungskompetenz	15
6.1.2 Grundrechtskonformität	15
6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	16
6.2.1 EMRK, UNO-Pakt II, KRK und FK	16
6.2.2 FZA und EFTA-Übereinkommen	17
6.2.3 Fazit	17
6.3 Erlassform	18
6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	18
6.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	18
Titel Rechtstext (<i>Entwurf</i>)	BBl 2024 ...

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

1.1 Vorprüfung und Ausarbeitung einer Vorlage

Die von Nationalrat Jean-Luc Addor eingereichte parlamentarische Initiative 23.443 («Ausweisung krimineller Ausländerinnen und Ausländer. Interessenabwägung mit gesundem Menschenverstand») verlangt, das geltende Recht so anzupassen, dass «bei der Beurteilung von Gewaltverbrechen die Verbindungen der Täterin oder des Täters zu ihrem oder seinem Herkunftsland bei der Interessenabwägung nach Artikel 66a Absatz 2 des Strafgesetzbuches nicht berücksichtigt werden». In seiner Begründung weist der Initiant darauf hin, dass die Anwendung der Härtefallklausel (Art. 66a Abs. 2 des Strafgesetzbuches [StGB]¹) nicht mehr die Ausnahme, sondern die Regel darstellt. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) gab dieser Initiative an ihrer Sitzung vom 17. Mai 2024 mit 13 zu 11 Stimmen bei 1 Enthaltung Folge und stellte damit Handlungsbedarf in diesem Bereich fest. Sie vertrat die Ansicht, dass die Justizbehörden die Härtefallklausel zurückhaltender anwenden sollten. Die Kommission empfand es insbesondere als stossend, wenn für ein schweres Verbrechen verurteilte ausländische Personen nur deshalb nicht ausgewiesen werden, weil sie keine ausreichende Verbindung zu ihrem Herkunftsstaat haben.

Die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) sah ebenfalls Handlungsbedarf und stimmte dem Beschluss ihrer nationalrätlichen Schwesterkommission, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben, am 11. Februar 2025 mit 8 zu 1 Stimmen bei 1 Enthaltung zu. Der SPK-N oblag es nun, einen Vorentwurf zur Umsetzung der Initiative inklusive eines erläuternden Berichts auszuarbeiten.

An ihrer Sitzung vom 4. September 2025 beauftragte die SPK-N ihr Sekretariat und die Verwaltung mit der Ausarbeitung eines Vorentwurfs. Die Kommission verabschiedete diesen Vorentwurf am 22. Mai 2026 im Rahmen einer vorläufigen Gesamtabstimmung mit 13 zu 9 Stimmen bei 2 Enthaltungen zuhanden der Vernehmlassung. Die Gegnerinnen und Gegner der parlamentarischen Initiative sind der Auffassung, dass diese den Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletzt, da sie keine angemessene Interessensabwägung ermöglicht. Insbesondere bei einem schwerwiegenden Eingriff in die Grundrechte, beispielsweise bei einem Landesverweis, muss die Verhältnismässigkeit jedoch umfassend geprüft werden. Die Initiative verstosse somit gegen die Rechtsstaatlichkeit und gegen die Grundrechte, die durch die Verfassung und verschiedene internationale Übereinkommen, insbesondere die Europäische Menschenrechtskonvention, garantiert sind. Zudem bestehe so die Gefahr, dass diese Änderung wirkungslos bleibt, da sie von den Gerichten möglicherweise nicht angewendet werde.

¹ SR 311.0

1.2 Vernehmlassung

Der Vorentwurf und der dazugehörige erläuternde Bericht gingen anschliessend in die Vernehmlassung, die vom [Datum] bis zum [Datum] stattfand. ...*Folgt nach der Vernehmlassung*

1.3 Verabschiedung des Entwurfs

Nachdem sie von den Vernehmlassungsergebnissen Kenntnis genommen hatte, nahm die SPK-N den Entwurf in der Gesamtabstimmung mit X zu Y Stimmen bei Z Enthaltungen an.

2 Gesetzgeberischer Handlungsbedarf und Ziele

Die Artikel 66a bis 66d StGB wurden vom Parlament am 20. März 2015 verabschiedet. Sie setzen Artikel 121 Absätze 3 bis 6 der Bundesverfassung (BV²) über die Ausweisung straffälliger Ausländerinnen und Ausländer um. Diese Verfassungsbestimmung, die seit dem 1. Oktober 2016 in Kraft ist, wurde in die Bundesverfassung aufgenommen, nachdem die Ausschaffungsinitiative in der Abstimmung vom 28. November 2010 von Volk und Ständen angenommen worden war.

In Artikel 66a Absatz 1 StGB sind die Straftaten aufgeführt, deren Begehung für ausländische Personen die Ausweisung aus der Schweiz zur Folge hat. Absatz 2 enthält eine «Härtefallklausel», die aktuell wie folgt lautet:

«² Das Gericht kann ausnahmsweise von einer Landesverweisung absehen, wenn diese für den Ausländer einen schweren persönlichen Härtefall bewirken würde und die öffentlichen Interessen an der Landesverweisung gegenüber den privaten Interessen des Ausländers am Verbleib in der Schweiz nicht überwiegen. Dabei ist der besonderen Situation von Ausländern Rechnung zu tragen, die in der Schweiz geboren oder aufgewachsen sind.»

Diese Härtefallklausel setzt das in der Verfassung verankerte Verhältnismässigkeitsprinzip um (Art. 5 Abs. 2 BV). Bevor das Gericht eine Ausweisung ausspricht, hat es die Verhältnismässigkeit dieser Massnahme zu prüfen. Details zu den Kriterien, anhand von denen diese Prüfung zu erfolgen hat, finden sich unter Ziffer 3.1 dieses Berichts.

Mit der parlamentarischen Initiative 23.443 wird verlangt, dass die Gerichte bei der Verhältnismässigkeitsprüfung die Verbindung der Straftäterin oder des Straftäters zu ihrem bzw. seinem Herkunftsstaat, in den die Ausweisung erfolgen soll, nicht mehr berücksichtigen. Mit anderen Worten: Auch ausländische Personen, die keine oder nur eine schwache Verbindung zu ihrem Herkunftsstaat haben, sollen ausgewiesen werden können. Dies soll nur bei Gewaltverbrechen und nicht bei allen in Artikel 66a Absatz 1 StGB aufgeführten Straftaten gelten.

Auf diese Weise soll die Härtefallklausel seltener zur Anwendung kommen und dementsprechend die Zahl der Ausweisungen erhöht werden.

Im Jahr 2024 (jüngstes vom Bundesamt für Statistik [BFS] vollständig erfasstes Jahr) gab es in der Schweiz 2984 Verurteilungen von ausländischen Personen wegen Straftaten, die in Artikel 66a Absatz 1 StGB aufgeführt sind.³ In 1789 dieser Fälle wurde die Täterin oder der Täter ausgewiesen. In 1195 dieser Fälle erfolgte keine Ausweisung. In 802 der 1195 Fälle ohne Ausweisung kam die Härtefallklausel zur Anwendung.⁴ Das heisst, dass 2024 aufgrund der Härtefallklausel bei rund 27 Prozent der Verurteilungen wegen einer in Artikel 66a StGB aufgeführten Straftat keine Ausweisung ausgesprochen wurde (siehe die Zahlen des BFS vom 20. Mai 2025).⁵ Zum Vergleich: Im Jahr 2021 kam es insgesamt zu 3024 Verurteilungen von ausländischen Personen wegen einer in Artikel 66a Absatz 1 StGB aufgeführten Straftat. In 952 Fällen kam die Härtefallklausel zur Anwendung, was bedeutet, dass in jenem Jahr in rund 31 Prozent der Fälle wegen der Härtefallklausel auf die Ausweisung verzichtet wurde.⁶ Es gibt keine Zahlen dazu, inwieweit die Verbindung der Straftäterinnen oder Straftäter zu ihren Herkunftsstaaten bei der Härtefallprüfung eine Rolle spielte.

Es sei darauf hingewiesen, dass diese Zahlen alle in Artikel 66a Absatz 1 StGB aufgeführten Straftaten betreffen, weniger schwere Straftaten wie unrechtmässiger Bezug von Sozialleistungen oder Sozialhilfe (Art. 148a Abs. 1; siehe Art. 66a Abs. 1 Bst. e StGB) eingeschlossen. Bei Gewaltverbrechen wie vorsätzlicher Tötung (Art. 111 StGB), Mord (Art. 112 StGB) oder Vergewaltigung (Art. 190 StGB) ist der Anteil der Ausweisungen höher.

³ «Verurteilungen» wegen Katalogtaten nach Art. 66a Abs. 1 StGB sind nicht mit der Anzahl «verurteilter Personen» gleichzusetzen. Eine Person kann innerhalb desselben Jahres wegen mehrerer Katalogtaten verurteilt werden. In der Statistik der «verurteilten Personen» wird eine Person pro Jahr hingegen nur einmal gezählt, auch wenn mehrere Verurteilungen mit Landesverweisung vorliegen. So wurden im Jahr 2024 insgesamt 2130 Verurteilungen mit Landesverweisung, aber 2117 verurteilte Personen ausgewiesen.

⁴ Es gibt verschiedene Gründe, weshalb trotz Anlass tat keine Landesverweisung angeordnet wird: entweder gestützt auf die Härtefallklausel (Art. 66a Abs. 2 StGB) oder aber gestützt auf das FZA, und eher selten: entschuldigender Notstand oder entschuldigende Notwehr (Art. 66a Abs. 3 StGB). Die Gründe für einen Verzicht auf die obligatorische Landesverweisung werden zurzeit im Strafregister nicht systematisch eingetragen – mit Ausnahme der (entschuldbaren) Notwehr, des (entschuldbaren) Notstands (Art. 66a Abs. 3 StGB) und der Härtefallklausel (Art. 66a Abs. 2 StGB). Statistisch ist demnach nicht bekannt, in wie vielen Fällen bei einer EU/EFTA-Bürgerin oder einem EU/EFTA-Bürger gestützt auf das FZA oder aber gestützt auf die Härtefallklausel von einer obligatorischen Landesverweisung abgesehen worden ist (vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-straftrecht/strafjustiz/erwachsenensanktionen.assetdetail.35348191.html>).

⁵ Die Strafurteilstatistik für Erwachsene stützt sich auf die im Strafregister erfassten Verurteilungen. Die Erfassung erfolgt erst, wenn das Urteil rechtskräftig ist. Bei allfälligen Rekursverfahren, die durchaus mehrere Jahre dauern können, wird die bestätigte Verurteilung mit dem Datum des erstinstanzlichen Urteils erfasst. Deshalb kann es insbesondere bei schweren Straftaten dazu kommen, dass es mehrere Jahre dauert, bis alle Verurteilungen eines bestimmten Jahres im Strafregister eingetragen sind und in der Statistik auftauchen. So ist auch das Bild davon, wie sich die Lage bei den schweren Straftaten in der jüngeren Vergangenheit entwickelt hat, nicht vollständig, da nicht davon ausgegangen werden kann, dass bereits alle Fälle erfasst sind.

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-straftrecht/strafjustiz/erwachsenensanktionen.assetdetail.35348204.html> und <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-straftrecht/strafjustiz/erwachsenensanktionen.assetdetail.353481894.html>

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Die aktuelle Rechtslage

Artikel 66a StGB und Artikel 49a Militärstrafgesetz vom 13. Juni 1927 (MStG)⁷ regeln die obligatorische Landesverweisung. Nach Absatz 1 dieser Bestimmungen hat das Gericht eine Person ausländischer Staatsangehörigkeit zwingend (d. h. «obligatorisch») für eine Dauer von 5–15 Jahren aus der Schweiz zu verweisen, wenn diese Person wegen einer der in Buchstaben a–p⁸ beziehungsweise a–h⁹ abschliessend aufgezählten Katalogtaten verurteilt wird.¹⁰ Das Gericht kann jedoch «ausnahmsweise» – gestützt auf die sogenannte Härtefallklausel nach Artikel 66a Absatz 2 StGB beziehungsweise Artikel 49a Absatz 2 MStG – von der Anordnung einer obligatorischen Landesverweisung absehen¹¹, wenn diese einen schweren persönlichen Härtefall bei der betroffenen Person bewirken würde und die öffentlichen Interessen an der Landesverweisung gegenüber den privaten Interessen der ausländischen Person am Verbleib in der Schweiz nicht überwiegen (vgl. Art. 66a Abs. 2 erster Satz StGB und Art. 49a Abs. 2 erster Satz MStG).¹² Die Prüfung ist in zwei Schritten vorzunehmen, die sich aber in gewisser Weise überschneiden (vgl. dazu Näheres weiter unten).¹³

«Dabei», so der Gesetzestext weiter (vgl. Art. 66a Abs. 2 zweiter Satz StGB und Art. 49a Abs. 2 zweiter Satz MStG), «ist der besonderen Situation von in der Schweiz geborenen oder aufgewachsenen Personen Rechnung zu tragen» (sog. «Ausländer der zweiten Generation» oder «Secondos»), da diese oftmals keinen oder nur einen sehr

⁷ SR 321.0

⁸ Vgl. den abschliessenden Deliktskatalog in Art. 66a Abs. 1 Bst. a–p StGB. Sog. Katalogtaten, auch Katalogstraftaten oder Anlasstaten, sind Straftaten, die von einer gesetzlichen Auflistung erfasst werden, hier konkret von der obligatorischen Landesverweisung.

⁹ Vgl. den abschliessenden Deliktskatalog in Art. 49a Abs. 1 Bst. a–h MStG; vgl. auch Fussnote 8.

¹⁰ Umgekehrt ist die Anordnung einer obligatorischen Landesverweisung ausgeschlossen, wenn keine der in Art. 66a Abs. 1 Bst. a–p StGB bzw. Art. 49a Abs. 1 Bst. a–h MStG aufgeführten Straftaten gegeben ist. Für Verbrechen oder Vergehen, die nicht im Anlagentatenkatalog der obligatorischen Landesverweisung aufgeführt sind, kann indes gegebenenfalls eine nicht obligatorische bzw. fakultative Landesverweisung nach Art. 66a^{bis} StGB bzw. Art. 49a^{bis} MStG ausgesprochen werden (vgl. u. a. BSK Strafrecht I-ZURBRÜGG/HRUSCHKA, Art. 66a N 12).

¹¹ Ferner kann nach Art. 66a Abs. 3 StGB bzw. Art. 49a Abs. 3 MStG von einer obligatorischen Landesverweisung abgesehen werden, wenn die ausländische Person die Tat, wegen der sie verurteilt wird, in entschuldigbarer Notwehr (Art. 16 Abs. 1 StGB bzw. Art. 16a Abs. 1 MStG) oder in entschuldigbarem Notstand (Art. 18 Abs. 1 StGB bzw. Art. 17a Abs. 1 MStG) begangen hat (sog. Notwehr- oder Notstandsexzess).

¹² Vgl. zum Ganzen: BSK Strafrecht I-ZURBRÜGG/HRUSCHKA, Art. 66a N 1 ff., 38 und 116.

¹³ Vgl. BSK Strafrecht I-ZURBRÜGG/HRUSCHKA, Art. 66a N 116; GEISELMANN, S. 77.

geringen Bezug zu ihrem Heimatland aufweisen.¹⁴ Allgemeiner formuliert, sind die Bindungen der verurteilten ausländischen Person an die Schweiz stets zu berücksichtigen.¹⁵ Der Gesetzgeber wollte mit dieser Formulierung nicht die Anordnung von Landesverweisungen gegenüber «Secondos» ausschliessen, sondern lediglich klarstellen, dass gerade Landesverweisungen von «Secondos» häufig zu Härtefällen führen können.¹⁶ Die Härtefallklausel dient letztlich der Umsetzung des Verhältnismässigkeitsprinzips.¹⁷ Sie ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung aber restriktiv anzuwenden.¹⁸

Ein *ausnahmsweises Absehen* von der Anordnung einer obligatorischen Landesverweisung beziehungsweise die Anwendung der sogenannten *Härtefallklausel* setzt somit das kumulative Vorliegen *zweier Bedingungen* voraus: Erstens, dass die Anordnung der Landesverweisung zu einem schweren persönlichen Härtefall führt. Im Falle der Bejahung des schweren persönlichen Härtefalls ist sodann in einem zweiten Schritt zu prüfen, ob das öffentliche Interesse an der Landesverweisung die privaten Interessen der verurteilten ausländischen Person an einem Verbleib in der Schweiz überwiegt. Überwiegen die öffentlichen Interessen, so ist selbst bei Vorliegen eines schweren persönlichen Härtefalls eine Landesverweisung auszusprechen, wobei die vorgängige Bejahung eines Härtefalls stets ein erhebliches privates Interesse impliziert. Sind die privaten Interessen jedoch höher oder zumindest gleich hoch einzustufen wie das öffentliche Interesse, so muss von der Anordnung einer obligatorischen Landesverweisung abgesehen werden.¹⁹

- 14 Vgl. RASELLI, S. 148 f.; ROSSI, S. 45, mit weiteren Hinweisen; BUSSLINGER/UEBERSAX, S. 98, 116 f. und 120; BSK Strafrecht I-ZURBRÜGG/HRUSCHKA, Art. 66a N 38 f. sowie 122 f., wonach die Härtefallklausel insbesondere bei in der Schweiz geborenen ausländischen Staatsangehörigen Anwendung finden soll; vgl. zudem BGE **146 IV** 105 E. 3.4.4, mit weiteren Hinweisen: «Der besonderen Situation von in der Schweiz geborenen oder aufgewachsenen Ausländern wird dabei Rechnung getragen, indem eine längere Aufenthaltsdauer, zusammen mit einer guten Integration [...], in aller Regel als starke Indizien für ein gewichtiges Interesse an einem Verbleib in der Schweiz und damit für das Vorliegen eines Härtefalls zu werten ist. Bei der allenfalls anschliessend vorzunehmenden Interessenabwägung [...] ist der betroffenen Person mit zunehmender Anwesenheitsdauer ein gewichtigeres privates Interesse an einem Verbleib in der Schweiz zuzubilligen».
- 15 Vgl. BSK Strafrecht I-ZURBRÜGG/HRUSCHKA, Art. 66a N 39; vgl. auch AMARELLE, Rz. 12 ff. und 35 f.
- 16 Vgl. FARGAHL, S. 5, mit weiteren Hinweisen.
- 17 Vgl. BGE **146 IV** 105 E. 3.4.2, mit weiteren Hinweisen; BGE **145 IV** 364 E. 3.2; Urteil 6B_759/2021 vom 16. Dezember 2021 E. 4.2.2. Das Verhältnismässigkeitsprinzip ist in der Bundesverfassung (BV; SR **101**; vgl. Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 3 BV) sowie im Völkerrecht verankert (vgl. u. a. Art. 8 Ziff. 2 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten [EMRK; SR **0.101**] und Art. 12 Abs. 3 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte [UNO-Pakt II; SR **0.103.2**]).
- 18 Vgl. u. a. BGE **146 IV** 105 E. 3.4.2; **144 IV** 332 E. 3.3.1.
- 19 Vgl. u. a. BSK Strafrecht I-ZURBRÜGG/HRUSCHKA, Art. 66a N 116, sowie BUSSLINGER/UEBERSAX, S. 97 f. und 102 f.

Bei der Prüfung des *schweren persönlichen Härtefalls* werden unterschiedliche Aspekte beachtet²⁰, wobei der Fokus jeweils auf die Situation in der Schweiz und auf die Situation im Heimatland der verurteilten ausländischen Person zu legen ist.²¹ Zu berücksichtigen sind im Rahmen der Härtefallprüfung insbesondere die Anwesenheitsdauer (in der Schweiz), die familiären Verhältnisse (in der Schweiz und im Heimatland), der Grad der Integration (in der Schweiz und im Heimatland), die Arbeits- und Ausbildungssituation (in der Schweiz und im Heimatland), die Persönlichkeitsentwicklung seit der Anlasst, die Reintegrationschancen beziehungsweise allfällige Reintegrationshindernisse (im Heimatland), die Resozialisierungschancen (in der Schweiz und im Heimatland) sowie der Gesundheitszustand und die Behandlungsmöglichkeiten (in der Schweiz und im Heimatland).²²

Im Rahmen der *Interessenabwägung* sind bei der Bestimmung des öffentlichen Interesses unter anderem die ausgefallte Strafe beziehungsweise die Art und Schwere der begangenen Delikte, die Rückfallgefahr und die wiederholte Straffälligkeit von Bedeutung. Diesbezüglich dürfen auch Straftaten berücksichtigt werden, die vor dem Inkrafttreten der Bestimmungen zur Landesverweisung²³ begangen worden sind.²⁴ Die privaten Interessen der verurteilten ausländischen Person decken sich mit den Kriterien der Härtefallprüfung (siehe vorstehende Ausführungen). Gemäss Bundesgericht reicht der blosser Aufenthaltswille aus irgendwelchen Gründen nicht aus. Vielmehr muss es sich bei den privaten Interessen stets um rechtserhebliche Interessen handeln.²⁵

20 Der Begriff des «schweren persönlichen Härtefalls» ist aus dem Migrationsrecht bekannt (vgl. insbesondere Art. 30 Abs. 1 Bst. b Ausländer- und Integrationsgesetz [AIG; SR 142.20], Art. 14 Abs. 2 Bst. c Asylgesetz [AsylG; SR 142.31] sowie Art. 31 Abs. 1 Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit [VZAE; SR 142.201]) und wurde von der migrationsrechtlichen Rechtsprechung bereits umfassend konkretisiert. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung lässt sich zur kriteriengeleiteten Prüfung eines «Härtefalls» im Sinne von Art. 66a Abs. 2 StGB der Kriterienkatalog der Bestimmung über den «schwerwiegenden persönlichen Härtefall» in Art. 31 Abs. 1 VZAE heranziehen (vgl. u. a. Urteil 6B_362/2023 vom 21. Juni 2023 E. 2.1.2, mit Verweis auf BGE 146 IV 105 E. 3.4.2, mit weiteren Hinweisen). Vgl. auch BUSSLINGER/UEBERSAX, S. 117; BSK Strafrecht I-ZURBRÜGG/HRUSCHKA, Art. 66a N 117 ff.; ROSSI, S. 46.

21 Vgl. u. a. BUSSLINGER/UEBERSAX, S. 101; GEISELMANN, S. 77; Botschaft zur Umsetzung der Ausschaffungsinitiative, S. 6029 sowie Fussnote 173; ROSSI, S. 45.

22 Vgl. u. a. BUSSLINGER/UEBERSAX, S. 101 f.; GEISELMANN, S. 77; ROSSI, S. 46 ff.

23 Die Bestimmungen zur Landesverweisung in Art. 66a ff. StGB und Art. 49a ff. MStG sind seit dem 1. Oktober 2016 in Kraft. Sie gehen auf die am 28. November 2010 von Volk und Ständen angenommene Volksinitiative «für die Ausschaffung krimineller Ausländer» (Ausschaffungsinitiative) zurück (vgl. Volksinitiative vom 15. Februar 2008, AS 2011 1199) und setzen Artikel 121 Absätze 3–6 BV um.

24 Eine Landesverweisung kann nur angeordnet werden, wenn der Täter nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung eine ausschaffungsrelevante Tat nach Art. 66a Abs. 1 Bst. a–p StGB, Art. 49a Abs. 1 Bst. a–h MStG, Art. 66a^{bis} StGB oder Art. 49a^{bis} MStG begangen hat, was sich aus Art. 2 StGB ergibt. Vgl. u. a. Urteile 6B_651/2018 vom 17. Oktober 2018 E. 8.3.3; 6B_1043/2017 vom 14. August 2018 E. 3.2.2.

25 Urteil 6B_1123/2020 vom 2. März 2021 E. 3.3.8. Vgl. zum Ganzen: BUSSLINGER/UEBERSAX, S. 102 f.; GEISELMANN, S. 77.

3.2 Die vorgeschlagene Neuregelung

Die vorliegende Revision beinhaltet eine punktuelle, aber bedeutsame Einschränkung der sogenannten Härtefallklausel (Art. 66a Abs. 2 StGB; Art. 49a Abs. 2 MSTG).

Ziel der Vorlage ist es, die Anwendung der Härtefallklausel in Fällen von «Gewaltverbrechen» (zu diesem Begriff vgl. nachstehende Ziff. 4.1) einzuschränken, indem die (fehlenden) Bindungen der straffällig gewordenen ausländischen Person zum Heimatland nicht mehr zu ihren Gunsten berücksichtigt werden. Der Grundgedanke des Vorstosses besteht darin, zu verhindern, dass bei Straftäterinnen und Straftätern trotz schwerer Gewaltdelikte aufgrund fehlender Anknüpfungspunkte beziehungsweise aufgrund fehlender Bindungen zu ihrem Heimatland von der Anordnung einer obligatorischen Landesverweisung abgesehen wird.

Wie oben dargelegt (vgl. Ziff. 3.1), stellen die sozialen, kulturellen und familiären Bindungen zum Heimatland lediglich eines von mehreren Kriterien dar. Im Rahmen der Härtefallprüfung erfolgt stets eine Gesamtabwägung sämtlicher Umstände des Einzelfalls. Der vorliegende Vorentwurf sieht nun vor, dass im Falle von Gewaltverbrechen fehlende Bindungen der von der obligatorischen Landesverweisung betroffenen Person zu ihrem Heimatland nicht mehr (zu ihren Gunsten) berücksichtigt werden dürfen, während bestehende beziehungsweise intakte Bindungen zum Heimatland weiterhin in die Beurteilung einfließen. Die Anwendung der Härtefallklausel hat nämlich gezeigt, dass die Gerichte – in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung zum Ausländer- und Asylrecht – stets auch die tatsächlich bestehenden Bindungen der ausländischen Person zu ihrem Heimatland in die Gesamtabwägung einbeziehen. Dies führt teilweise dazu, dass dieser Aspekt im Rahmen der Härtefallprüfung zu Gunsten der betroffenen Person berücksichtigt wird, namentlich dann, wenn die ausländische Person nur lockere oder gar keine Beziehungen beziehungsweise Bindungen (mehr) zu ihrem Heimatland hat. In einem solchen Fall ist denn auch regelmässig mit besonderen Schwierigkeiten bei der Reintegration im Heimatland zu rechnen.

4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

4.1 Strafgesetzbuch (StGB)

Art. 66a Abs. 2^{bis}

Mit dem neuen Absatz 2^{bis} wird vorgeschlagen, dass im Falle von Gewaltverbrechen die Bindungen der betroffenen ausländischen Person zu ihrem Heimatland nicht zu ihren Gunsten in die Härtefallprüfung nach Absatz 2 einfließen dürfen. Die Ergänzung präzisiert damit, dass in besonders gravierenden Fällen («Gewaltverbrechen») den öffentlichen Interessen an der Ausweisung der betroffenen ausländischen Person aus der Schweiz ein besonderes Gewicht zukommt.

Der neue Absatz hält damit ausdrücklich fest, dass das Fehlen tragfähiger Bindungen zum Heimatland – etwa geringe Kenntnisse der Landessprache, fehlende soziale, familiäre oder wirtschaftliche Einbettung – das Strafgericht nicht dazu veranlassen darf,

im Rahmen der Härtefallprüfung zu Gunsten der betroffenen ausländischen Person von einer obligatorischen Landesverweisung abzusehen.

Indem mit Artikel 66a Absatz 2^{bis} VE-StGB eine Bestimmung geschaffen wird, die sich generell auf die Härtefallklausel nach Artikel 66a Absatz 2 StGB bezieht, wird zum Ausdruck gebracht, dass die neue Regelung unabhängig vom Integrationsgrad der betroffenen ausländischen Person zur Anwendung gelangt. Sie erfasst somit alle Ausländerinnen und Ausländer, also auch «Secondos», sofern eine Verurteilung wegen eines «Gewaltverbrechens» vorliegt. Der neue Absatz wirkt somit als allgemeine Einschränkung der Härtefallklausel in Fällen qualifizierter Gewaltkriminalität.

Das Strafgesetzbuch enthält indes keine allgemeine Definition des Begriffs «*Gewaltverbrechen*». Die Durchsicht von Literatur und Rechtsprechung zum Gewaltbegriff zeigt ausserdem, dass es hierfür keine allgemein anerkannte Definition gibt.²⁶ Der Begriff lässt sich damit nur schwer fassen und kann über die gesetzlichen Straftatbestände kaum eingegrenzt werden, zumal das StGB keine eigentlichen «Gewaltverbrechen» kennt.²⁷ Der Begriff wird jedoch im Besonderen Teil des StGB in Artikel 260^{ter} Absatz 1 Buchstabe a Ziffer 1 und 2 (kriminelle und terroristische Organisationen), Artikel 260^{quinqüies} Absatz 1 (Finanzierung des Terrorismus) und Artikel 260^{sexies} Absatz 1 (Anwerbung, Ausbildung und Reisen im Hinblick auf eine terroristische Straftat) verwendet und ist insofern nicht neu. «Gewaltverbrechen» stellen – im Sinne der vorgenannten Bestimmungen – mit Freiheitsstrafe von mehr als drei Jahren bedrohte Delikte dar²⁸, die mit physischen Einwirkungen auf Menschen oder Sachen verbunden sind. Hauptsächlich sind es Delikte gegen Leib und Leben (Art. 111–136 StGB), aber auch Raub (Art. 140 StGB), Erpressung (Art. 156), Freiheitsberaubung und Entführung (Art. 183 f. StGB), Geiselnahme (Art. 185 StGB) sowie gemeingefährliche Verbrechen²⁹ wie Brandstiftung (Art. 221 StGB) oder Sprengstoffdelikte (Art. 224–226 StGB).³⁰

²⁶ Vgl. SCHÜRMAN, S. 1 ff.

²⁷ So auch der Bericht der Arbeitsgruppe, S. 55, sowie die Botschaft zur Umsetzung der Ausschaffungsinitiative, S. 5987 und 5997, in denen der Begriff «Gewaltdelikt» thematisiert wird.

²⁸ Vgl. Art. 10 Abs. 2 StGB: «Verbrechen sind Taten, die mit Freiheitsstrafe von mehr als drei Jahren bedroht sind».

²⁹ Gemeingefährliche Verbrechen sind (vgl. unter Zweites Buch: Besondere Bestimmungen, Siebenter Titel: Gemeingefährliche Verbrechen und Vergehen, Art. 221 ff. i. V. m. Art. 10 Abs. 2 StGB): Brandstiftung (Art. 221 Abs. 1 und 2 StGB), vorsätzliche Verursachung einer Explosion (Art. 223 Ziff. 1 Abs. 1 StGB), Gefährdung durch Sprengstoffe und giftige Gase in verbrecherischer Absicht (Art. 224 Abs. 1 StGB), vorsätzliche Gefährdung ohne verbrecherische Absicht (Art. 225 Abs. 1 StGB), Herstellen, Verbergen, Verschaffen von Sprengstoffen und giftigen Gasen (Art. 226 StGB), Gefährdung durch Kernenergie, Radioaktivität und ionisierende Strahlen (Art. 226^{bis} StGB), strafbare Vorbereitungshandlungen (Art. 226^{ter} StGB), vorsätzliches Verursachen einer Überschwemmung oder Einsturzes (Art. 227 Ziff. 1 Abs. 1 StGB), vorsätzliche Beschädigung von elektrischen Anlagen, Wasserbauten und Schutzvorrichtungen (Art. 228 Ziff. 1 Abs. 1 StGB), Gefährdung durch Verletzung der Regeln der Baukunde (Art. 229 Abs. 1 StGB) sowie Beseitigung oder Nichtanbringung von Sicherheitsvorrichtungen (Art. 230 Ziff. 1 StGB).

³⁰ Vgl. u. a. BSK Strafrecht II-ENGLER, Art. 260^{ter} N 10; BSK Strafrecht II-FIOLKA, Art. 260^{quinqüies} N 25; PK StGB-TRECHSEL/VEST, Art. 260^{ter} N 7 sowie Art. 140 N 4; STRATENWERTH/BOMMER, BT II § 40 N 23; STRATENWERTH/BOMMER, BT I § 5 N 5 ff.

Aus Gründen der Kohärenz wird für die vorliegende Revision auf die Begriffsumschreibung zurückgegriffen, welche der Bundesrat in seiner Botschaft zur Umsetzung der Ausschaffungsinitiative³¹ festgelegt hat. Dort setzte sich der Bundesrat mit dem in Artikel 121 Absatz 3 Buchstabe a BV³² verwendeten Begriff «*Gewaltdelikt*» auseinander und hielt fest, dass damit in erster Linie Verbrechen gegen Leib und Leben gemeint seien. Zum Begriff gehören aber ebenfalls Verbrechen gegen die Freiheit sowie gemeingefährliche Verbrechen.³³ Diese Ausführungen bilden eine geeignete Grundlage für die Auslegung des hier verwendeten Begriffs der «*Gewaltverbrechen*». Im Übrigen entspricht diese Umschreibung inhaltlich weitgehend dem Gewaltbegriff, der den Artikeln 260^{ter} Absatz 1 Buchstabe a Ziffer 1 und 2, 260^{quinquies} Absatz 1 und 260^{sexies} Absatz 1 StGB zugrunde liegt. Demzufolge fallen die folgenden Anlasstaten der obligatorischen Landesverweisung unter den Begriff der «*Gewaltverbrechen*» (vgl. Art. 66a Abs. 1 StGB):

- Buchstabe a: vorsätzliche Tötung (Art. 111), Mord (Art. 112), Totschlag (Art. 113), Verleitung und Beihilfe zum Selbstmord (Art. 115), strafbarer Schwangerschaftsabbruch (Art. 118 Abs. 1 und 2);
- Buchstabe b: schwere Körperverletzung (Art. 122), Verstümmelung weiblicher Genitalien (Art. 124 Abs. 1), Aussetzung (Art. 127), Gefährdung des Lebens (Art. 129), Angriff (Art. 134), Gewaltdarstellungen (Art. 135 Abs. 1 zweiter Satz);
- Buchstabe c: Raub (Art. 140) und qualifizierte Erpressung (Art. 156 Ziff. 2–4);
- Buchstabe g: Zwangsheirat, erzwungene eingetragene Partnerschaft (Art. 181a), Menschenhandel (Art. 182), Freiheitsberaubung und Entführung (Art. 183), qualifizierte Freiheitsberaubung und Entführung (Art. 184), Geiselnahme (Art. 185);
- Buchstabe h: sexuelle Handlungen mit Kindern (Art. 187 Ziff. 1 und 1^{bis}), sexuelle Handlungen mit Abhängigen (Art. 188), sexuelle Nötigung (Art. 189 Abs. 2 und 3), Vergewaltigung (Art. 190), Missbrauch einer urteilsunfähigen oder zum Widerstand unfähigen Person (Art. 191), Ausnützung einer Notlage oder Abhängigkeit (Art. 193), Täuschung über den sexuellen Charakter einer Handlung (Art. 193a), Förderung der Prostitution (Art. 195), Pornografie (Art. 197 Abs. 4 zweiter Satz);
- Buchstabe i: Brandstiftung (Art. 221 Abs. 1 und 2), vorsätzliche Verursachung einer Explosion (Art. 223 Ziff. 1 Abs. 1), Gefährdung durch Sprengstoffe und giftige Gase in verbrecherischer Absicht (Art. 224 Abs. 1), vorsätzliche Gefährdung ohne verbrecherische Absicht (Art. 225 Abs. 1), Herstellen, Verbergen, Weiterschaffen von Sprengstoffen und giftigen Gasen (Art. 226), Gefährdung durch Kernenergie, Radioaktivität und ionisierende Strahlen (Art. 226^{bis}), strafbare Vorbereitungshandlungen

³¹ BBl 2013 5975

³² Vgl. Fussnote 17.

³³ Vgl. Botschaft zur Umsetzung der Ausschaffungsinitiative, S. 5987, 5998 und 6021 f.; Bericht der Arbeitsgruppe, S. 31, 50–61, insbesondere S. 55–58.

(Art. 226^{ter}), vorsätzliches Verursachen einer Überschwemmung oder eines Einsturzes (Art. 227 Ziff. 1 Abs. 1), vorsätzliche Beschädigung von elektrischen Anlagen, Wasserbauten und Schutzvorrichtungen (Art. 228 Ziff. 1 Abs. 1), Gefährdung durch Verletzung der Regeln der Baukunde (Art. 229 Abs. 1), Beseitigung oder Nichtanbringung von Sicherheitsvorrichtungen (Art. 230 Ziff. 1);

- Buchstabe j: vorsätzliche Gefährdung durch gentechnisch veränderte oder pathogene Organismen (Art. 230^{bis} Abs. 1), Verbreiten menschlicher Krankheiten (Art. 231), vorsätzliche Trinkwasserverunreinigung (Art. 234 Abs. 1);
- Buchstabe k: Störung des öffentlichen Verkehrs (Art. 237 Ziff. 1);
- Buchstabe l: strafbare Vorbereitungshandlungen (Art. 260^{bis} Abs. 1 und 3), Beteiligung an oder Unterstützung einer kriminellen oder terroristischen Organisation (Art. 260^{ter}), Gefährdung der öffentlichen Sicherheit mit Waffen (Art. 260^{quater}), Finanzierung des Terrorismus (Art. 260^{quinquies}), Anwerbung, Ausbildung und Reisen im Hinblick auf eine terroristische Straftat (Art. 260^{sexies});
- Buchstabe m: Völkermord (Art. 264), Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Art. 264a), schwere Verletzungen der Genfer Konventionen vom 12. August 1949 (Art. 264c), andere Kriegsverbrechen (Art. 264d–264h).

Entgegen dem im Vorstoss verwendeten Begriff des «*Herkunftslandes*» wird bewusst der Begriff «*Heimatland*» gewählt. Zum einen sind die beiden Begriffe nicht deckungsgleich: Während sich das Herkunftsland auf die biografische Herkunft einer Person beziehen kann, bezeichnet das Heimatland im vorliegenden Kontext den Staat, dessen Staatsangehörigkeit die betroffene Person besitzt. Eine Person kann somit aus einem Land stammen, jedoch die Staatsangehörigkeit eines anderen Staates besitzen. Zum anderen steht die Verwendung des Begriffs «*Heimatland*» im Einklang mit der in Artikel 66c Absatz 4 StGB gewählten Terminologie.

4.2 Militärstrafgesetz (MStG)

Art. 49a Abs. 2^{bis}

Das MStG enthält mit Artikel 49a eine dem StGB entsprechende Regelung zur obligatorischen Landesverweisung. Gestützt auf Artikel 3 Absatz 1 Ziffern 7–9 MStG unterstehen auch Zivilpersonen für bestimmte Straftaten dem Militärstrafrecht. Damit können auch ausländische Zivilpersonen Straftaten nach dem MStG begehen, die zwingend eine Landesverweisung nach sich ziehen, wie etwa vorsätzliche Tötungsdelikte, Raub, sexuelle Nötigung oder Vergewaltigung. Zudem kennt das MStG mit Artikel 49a Absatz 2 eine inhaltlich entsprechende Härtefallklausel. Vor diesem Hintergrund ist im MStG eine an die Regelung des StGB angelehnte Bestimmung vorzusehen. Der Deliktskatalog wird dabei auf die Straftatbestände beschränkt, die dem Militärstrafrecht unterstehen. Das sind die folgenden (vgl. Art. 49a Abs. 1 MStG):

- Buchstabe a: vorsätzliche Tötung (Art. 115), Mord (Art. 116), Totschlag (Art. 117), Verleitung und Beihilfe zum Selbstmord (Art. 119);
- Buchstabe b: schwere Körperverletzung (Art. 121), Angriff (Art. 128a);
- Buchstabe c: Raub (Art. 132) und qualifizierte Erpressung (Art. 137a Ziff. 2–4);
- Buchstabe e: Freiheitsberaubung und Entführung (Art. 151a), qualifizierte Freiheitsberaubung und Entführung (Art. 151b), Geiselnahme (Art. 151c);
- Buchstabe f: sexuelle Nötigung (Art. 153 Abs. 2 und 3), Vergewaltigung (Art. 154), Missbrauch einer urteilsunfähigen oder zum Widerstand unfähigen Person (Art. 155), sexuelle Handlungen mit Kindern (Art. 156 Ziff. 1 und 1^{bis}), Ausnützung der militärischen Stellung (Art. 157), Täuschung über den sexuellen Charakter einer Handlung (Art. 158);
- Buchstabe g: Brandstiftung (Art. 160 Abs. 1 und 2), vorsätzliche Verursachung einer Explosion (Art. 161 Ziff. 1 Abs. 1 und 3), Gefährdung durch Sprengstoffe und giftige Gase in verbrecherischer Absicht (Art. 162 Abs. 1 und 3), vorsätzliche Gefährdung ohne verbrecherische Absicht (Art. 163 Abs. 1), Herstellen, Verbergen, Weiterschaffen von Sprengstoffen und giftigen Gasen (Art. 164), vorsätzliches Verursachen einer Überschwemmung oder eines Einsturzes (Art. 165 Ziff. 1 Abs. 1 und 3), vorsätzliche Beschädigung von elektrischen Anlagen, Wasserbauten und Schutzvorrichtungen (Art. 166 Ziff. 1 Abs. 1), Verbreiten menschlicher Krankheiten (Art. 167), vorsätzliche Trinkwasserverunreinigung (Art. 169 Abs. 1), Störung des öffentlichen Verkehrs (Art. 169a Ziff. 1), strafbare Vorbereitungshandlungen (Art. 171b);
- Buchstabe h: Völkermord (Art. 108), Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Art. 109), schwere Verletzungen der Genfer Konventionen vom 12. August 1949 (Art. 111), andere Kriegsverbrechen (Art. 112–112d).

5 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die vorgeschlagenen Änderungen haben keine finanziellen oder personellen Auswirkungen auf den Bund und die Kantone.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

6.1.1 Gesetzgebungskompetenz

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 123 Absatz 1 BV, der dem Bund die Kompetenz zur Gesetzgebung auf dem Gebiet des Straf- und Strafprozessrechts gibt. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Migrationsbereich³⁴ ergibt sich zudem direkt aus Artikel 121 Absatz 1 BV.

6.1.2 Grundrechtskonformität

Der Bundesrat hat bereits in der Botschaft zur Ausschaffungsinitiative³⁵ sowie der Botschaft zur Umsetzung der Ausschaffungsinitiative³⁶ eingehend erläutert, inwiefern Artikel 121 Absätze 3–6 BV beziehungsweise der damit anvisierte Ausweisungsauf Automatismus in Konflikt mit den rechtsstaatlichen Prinzipien (Art. 5 Abs. 2 und 4 BV) und den Grundrechten in der BV (Art. 10 und Art. 13 Abs. 1 BV) geraten könnte.³⁷ Die vorgeschlagene Neuregelung führt diesbezüglich zu keiner anderen Beurteilung, weshalb an dieser Stelle auf die entsprechenden Ausführungen verwiesen werden kann.³⁸

Der vorliegende Vorentwurf würde jedoch für bestimmte Straftaten («Gewaltverbrechen») das Kriterium der Bindungen zum Heimatland aus der Härtefallprüfung ausschliessen. Hier stellt sich die Frage, ob eine solche Einschränkung mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip vereinbar ist.

Im Rahmen der Rechtsetzung ist eine gewisse Schematisierung grundsätzlich zulässig, ohne dass dadurch das Verhältnismässigkeitsprinzip im engeren Sinne verletzt wird. So können einheitliche Regelungen für eine Mehrzahl von Fällen – unabhängig von der jeweiligen Einzelsituation – geschaffen werden. Dieser Ansatz stösst jedoch dort an seine Grenzen, wo eine solche Schematisierung zu Ergebnissen führt, die nicht mehr als sachgerecht und angemessen erscheinen; sei es, weil tatsächliche Unterschiede zwischen den Sachverhalten eine Differenzierung erfordern, sei es, weil einzelne Personen oder bestimmte Personengruppen von der undifferenzierten Regelung besonders stark betroffen sind.³⁹ Der vorliegende Vorentwurf schlägt eine solche Schematisierung vor, indem er für eine bestimmte Kategorie von Straftaten («Gewaltverbrechen») die Berücksichtigung der fehlenden oder schwachen Bindungen zum Heimatland im Rahmen der Härtefallprüfung ausdrücklich ausschliesst.

³⁴ Die Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern sowie über die Gewährung von Asyl ist Sache des Bundes (Art. 121 Abs. 1 BV).

³⁵ BBl 2009 5097

³⁶ Vgl. Fussnote 31.

³⁷ Vgl. Botschaft zur Ausschaffungsinitiative, S. 5098 und 5106 ff.; Botschaft zur Umsetzung der Ausschaffungsinitiative, S. 5994 ff., 6014 f. und 6058.

³⁸ Vgl. Botschaft zur Ausschaffungsinitiative, S. 5098 und 5106 f.; Botschaft zur Umsetzung der Ausschaffungsinitiative, S. 6058.

³⁹ Vgl. BSK BV-WALDMANN, Art. 8 N 37.

In abstrakter Weise ist daher zu beurteilen, ob der vollständige Ausschluss des Kriteriums der Bindungen zum Heimatland für bestimmte Straftaten («Gewaltverbrechen») im Rahmen der Härtefallklausel nach Artikel 66a Absatz 2 StGB und Artikel 49a Absatz 2 MStG weiterhin in der weit überwiegenden Mehrzahl der denkbaren Fälle eine hinreichende Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes (Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 3 BV) gewährleistet. In vielen Fällen dürfte die Berücksichtigung anderer Aspekte der persönlichen Situation der betroffenen Person – etwa die Berücksichtigung ihrer Bindungen zur Schweiz – eine differenzierte Interessenabwägung ermöglichen.

Es kann indes nicht ausgeschlossen werden, dass die vorgeschlagene Neuregelung in einzelnen Fällen schwer mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 3 BV) vereinbar wäre.

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

6.2.1 EMRK, UNO-Pakt II, KRK und FK

In der Botschaft zur Ausschaffungsinitiative⁴⁰ sowie in der Botschaft zur Umsetzung der Ausschaffungsinitiative wird eingehend auf die Völkerrechtskonformität eingegangen.⁴¹ Der Bundesrat hat darauf hingewiesen, dass die neuen Bestimmungen zur strafrechtlichen Landesverweisung im Ergebnis zu Konflikten mit der EMRK, dem UNO-Pakt II, dem Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (KRK)⁴², dem FZA und dem Übereinkommen vom 4. Januar 1960 zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA-Übereinkommen)⁴³ führen könnten.⁴⁴ Die Ausführungen in den beiden Botschaften beanspruchen nach wie vor Geltung, weshalb im Allgemeinen darauf verwiesen werden kann.⁴⁵

Artikel 8 EMRK gewährleistet das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens. Aufenthaltsbeendende Massnahmen können in dieses Recht eingreifen, weshalb sie in allererster Linie verhältnismässig sein müssen. Nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) sind sämtliche massgeblichen Kriterien zu berücksichtigen.⁴⁶ Eine Regelung, welche die einzelfallbezogene Verhältnismässigkeitsprüfung einschränkt, kann dazu führen, dass die Gerichte den konkreten Fall nur unzureichend würdigen. Es ist also nicht auszuschliessen, dass die vorgeschlagene neue Regelung in gewissen Einzelfällen zu Ergebnissen führt, die nicht mit Artikel 8 EMRK vereinbar sind.

⁴⁰ BBl 2009 5097

⁴¹ Vgl. Botschaft zur Umsetzung der Ausschaffungsinitiative, S. 5994 ff. und 6058 ff.

⁴² SR 0.107

⁴³ SR 0.632.31

⁴⁴ Vgl. Botschaft zur Umsetzung der Ausschaffungsinitiative, S. 5996.

⁴⁵ Vgl. Fussnote 41.

⁴⁶ Vgl. Urteil des EGMR vom 18. Oktober 2006, *Üner gegen die Niederlande*, Nr. 46410/99 § 60; Urteil des EGMR vom 8. Dezember 2020, *M.M. gegen die Schweiz*, Nr. 59006/18, § 54; Urteil des EGMR vom 22. November 2020, *Unuane gegen Vereinigtes Königreich*, Nr. 80343/17, §§ 84 und 89.

6.2.2 FZA und EFTA-Übereinkommen

Vorab ist anzumerken, dass das EFTA-Übereinkommen weitgehend analoge Regelungen wie das FZA enthält, weshalb die nachfolgenden Überlegungen zum geltenden FZA auch im Verhältnis zu den übrigen EFTA-Staaten gelten.

Das Spannungsverhältnis zwischen der aktuellen nationalen Gesetzeslage (Art. 121 Abs. 3–6 BV; Art. 66a ff. StGB; Art. 49a ff. MStG) und dem FZA wurde ebenfalls ausführlich in den beiden erwähnten Botschaften behandelt, weshalb an dieser Stelle wiederum auf die betreffenden Ausführungen des Bundesrates verwiesen werden kann.⁴⁷ Das Spannungsverhältnis zwischen der Landesverweisung und dem FZA war bei der Umsetzung der Ausschaffungsinitiative bereits bekannt; es wurde bewusst in Kauf genommen und auch transparent kommuniziert, dass die Bestimmungen zur strafrechtlichen Landesverweisung nicht in jeder Hinsicht konform mit dem geltenden FZA sein dürften.⁴⁸

Der Bundesrat wies in seiner Botschaft vom 13. März 2026 über das Paket «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz–EU (Bilaterale III)» allerdings darauf hin, dass sich die Spannungen zwischen den nationalen Bestimmungen zur strafrechtlichen Landesverweisung und dem FZA hauptsächlich auf normativer Ebene befinden. Bis jetzt hat das Bundesgericht keine Unvereinbarkeit zwischen dem FZA und den konkreten Massnahmen gestützt auf die BV und das StGB festgestellt, was insbesondere auf die Anwendung der Härtefallklausel (Art. 66a Abs. 2 StGB) zurückzuführen ist.⁴⁹ Mit der von der parlamentarischen Initiative verlangten Beschränkung der Verhältnismässigkeitsprüfung würde dieser normative Konflikt allerdings manifestiert und das Risiko erhöht, dass die konkreten Massnahmen nicht mehr mit dem FZA vereinbar sind. Dies würde eine FZA-konforme Auslegung und Anwendung des nationalen Rechts deutlich erschweren.

6.2.3 Fazit

Bei allen Ausweisungsfällen, die vom Schutzbereich von Artikel 8 EMRK, Artikel 17 UNO-Pakt II oder den Artikeln 3, 9 und 10 Absatz 2 KRK erfasst werden, ist eine Einzelfall- beziehungsweise Verhältnismässigkeitsprüfung unter Beachtung sämtlicher Kriterien vorzusehen. Auch das FZA und das EFTA-Übereinkommen verlangen eine entsprechende Prüfung. Unter Berücksichtigung dieser Vorgaben könnte die vorgeschlagene Regelung in einzelnen Fällen mit der EMRK, dem UNO-Pakt II, der KRK, dem FZA oder dem EFTA-Übereinkommen in Spannung geraten.⁵⁰

Die vorgeschlagene Neuregelung betrifft lediglich eines von mehreren Kriterien der Einzelfall- bzw. Verhältnismässigkeitsprüfung und dies ausschliesslich im Zusammenhang mit «Gewaltverbrechen», also besonders gravierenden Fällen. Vor diesem

⁴⁷ Vgl. Botschaft zur Ausschaffungsinitiative, S. 5106 ff., insbesondere S. 5111 ff.; vgl. auch Botschaft zur Umsetzung der Ausschaffungsinitiative, S. 5996 f., 6014 f., 6056 f. und 6059.

⁴⁸ Vgl. Botschaft zur Umsetzung der Ausschaffungsinitiative, S. 6056 f. und 6059. Vgl. Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens Bilaterale III, S. 246–249 und S. 384–386, sowie Botschaft Bilaterale III, S. 305–308 und S. 457–459.

⁴⁹ Botschaft Bilaterale III, S. 458.

⁵⁰ So auch die Botschaft zur Umsetzung der Ausschaffungsinitiative, S. 5996.

Hintergrund ist davon auszugehen, dass eine angemessene Prüfung in den meisten Fällen weiterhin gewährleistet bleibt.

6.3 Erlassform

Beim vorgeschlagenen Vorentwurf handelt es sich um eine Revision von Bundesgesetzen (StGB und MStG). Die Vorlage enthält wichtige rechtsetzende Bestimmungen, die nach den Artikeln 164 Absatz 1 BV und Artikel 22 Absatz 1 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (ParlG)⁵¹ in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen sind. Der Erlass untersteht dem fakultativen Referendum (Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV).

6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit der Vorlage werden weder neue Subventionsbestimmungen (die Ausgaben über einem der Schwellenwerte nach sich ziehen) geschaffen, noch neue Verpflichtungskredite/Zahlungsrahmen (mit Ausgaben über einem der Schwellenwerte) beschlossen.

6.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der Vorentwurf enthält keine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen.

⁵¹ SR 171.10

Literaturverzeichnis

- AMARELLE, RZ. ... CESLA AMARELLE, L'expulsion pénale dans la jurisprudence récente du Tribunal fédéral, in: Jusletter 4 septembre 2023
- Bericht der Arbeitsgruppe, S. ... Bericht der Arbeitsgruppe für die Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen über die Ausweisung straffälliger Ausländerinnen und Ausländer zuhanden des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 21. Juni 2011; abrufbar unter: www.bj.admin.ch > Sicherheit > Laufende Rechtsetzungsprojekte > Abgeschlossene Rechtsetzungsprojekte > Ausschaffung von ausländischen Straftätern > Dokumentation > Bericht der Arbeitsgruppe > Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen über die Ausweisung straffälliger Ausländerinnen und Ausländer. Bericht
- Botschaft Bilaterale III, S. ... Botschaft des Bundesrates vom 13. März 2026 über das Paket «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz–EU (Bilaterale III)», BBl 2026 615
- Botschaft zur Ausschaffungsinitiative, S. ... Botschaft des Bundesrates vom 24. Juni 2009 zur Volksinitiative «für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)» und zur Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer, BBl 2009 5097
- Botschaft zur Durchsetzungsinitiative, S. ... Botschaft des Bundesrates vom 20. November 2013 zur Volksinitiative «zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)», BBl 2013 9459

- Botschaft zur Umsetzung der Ausschaffungsinitiative, S. ...
- Botschaft des Bundesrates vom 26. Juni 2013 zur Änderung des Strafgesetzbuchs und des Militärstrafgesetzes (Umsetzung von Art. 121 Abs. 3–6 BV über die Ausschaffung krimineller Ausländerinnen und Ausländer), BBl 2013 5975
- BSK BV-AUTOR/IN, Art. ... N ...
- Bernhard Waldmann / Eva Maria Belser / Astrid Epiney (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2. Auflage, Basel 2025
- BSK Strafrecht I-AUTOR/IN, Art. ... N ...
- Marcel Alexander Niggli / Hans Wiprächtiger (Hrsg.), Basler Kommentar, Strafrecht I, Art. 1–136 StGB, 4. Auflage, Basel 2019
- BSK Strafrecht II-AUTOR/IN, Art. ... N ...
- Marcel Alexander Niggli / Hans Wiprächtiger (Hrsg.), Basler Kommentar, Strafrecht II, Art. 137–392 StGB, 4. Auflage, Basel 2019
- BUSSLINGER/UEBERSAX, S. ...
- Marc Busslinger / Peter Uebersax, Härtefallklausel und migrationsrechtliche Auswirkungen der Landesverweisung, in: plädoyer. Das Magazin für Recht und Politik, 34. Jahrgang, Beilage zur Nr. 5/2016 vom 26. September 2016, S. 96 ff.
- Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens Bilaterale III, S. ...
- Erläuternder Bericht des Bundesrates vom 13. Juni 2025 zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens zum Paket «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz–EU», online abrufbar unter: www.europa.eda.admin.ch/de > Bilateraler Weg > Stabilisierung und Weiterentwicklung des bilateralen Wegs > Paket Schweiz-EU (Bilaterale III) > Vernehmlassung > Erläuternder Bericht

- FARGAHI, S. ... Babak Fargahi, Die neue Landesverweisung in Art. 66a ff. StGB und das Recht auf Einreise nach Art. 12 Abs. 4 UNO-Pakt II, in: Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und -praxis (Asyl) 2016/4, S. 3 ff.
- GEISELMANN, S. ... Nadine Geiselmann, Härtefall und Interessenabwägung bei der Landesverweisung, in: Forum für juristische Bildung (ius.full) 2022/2, S. 75 ff.
- PK StGB-BEARBEITER/IN, Art. ... N ... Stefan Trechsel / Mark Pieth / Christopher Geth (Hrsg.), Schweizerisches Strafgesetzbuch, Praxiskommentar, 5. Auflage, Zürich / St. Gallen 2025
- RASELLI, S. ... Niccolò Raselli, Obligatorische Landesverweisung und Härtefallklausel im Ausführungsgesetz zur Ausschaffungsinitiative, in: Sicherheit & Recht 2017/3, S. 141 ff.
- ROSSI, S. ... Florentina Rossi, Landesverweisung (Art. 66a StGB) – eine Checkliste härtefallbegründender Aspekte für die Praxis, in: Beiträge aus der Berner Justiz (BE N'ius) 2022/31, S. 44 ff.
- SCHÜRMAN, S. ... Frank Schürmann, Der Begriff der Gewalt im schweizerischen Strafgesetzbuch, Basel 1986
- STRATENWERTH/BOMMER, BT I, § ... N ... Günter Stratenwerth / Felix Bommer, Schweizerisches Strafrecht, Besonderer Teil I: Straftaten gegen Individualinteressen, 8. Auflage, Bern 2022
- STRATENWERTH/BOMMER, BT II, § ... N ... Günter Stratenwerth / Felix Bommer, Schweizerisches Strafrecht, Besonderer

Teil II: Straftaten gegen Gemeininteressen, 7. Auflage, Bern 2013

Anhang 1

[Titel des Anhangs]

[Untertitel des Anhangs]

[Text]

Anhang 2

[Titel des Anhangs]

[Untertitel des Anhangs]

[Text]