

REGIERUNGSRAT

30. August 2023

23.202

Interpellation Patrick Philipp Frei, SVP, Untersiggenthal (Sprecher), Daniel Notter, SVP, Wettingen, Roland Vogt, SVP, Wohlen, vom 20. Juni 2023 betreffend Überstellung verurteilter Personen; Beantwortung

I.

Text und Begründung der Interpellation wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat antwortet wie folgt:

Vorbemerkungen

Einleitend werden die Voraussetzungen und die Verfahren gemäss den bestehenden vorliegend massgeblichen internationalen Überstellungsübereinkommen dargelegt.

1. Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen (UvPUe) vom 21. März 1983 (SR 0.343)

Die Ziele dieses Übereinkommens, welches auch als Grundübereinkommen bezeichnet wird und für die Schweiz am 1. Mai 1988 in Kraft getreten ist, sind:

- Rückkehr zur Strafverbüsung in den Heimatstaat aus humanitären Gründen (kein Vollzug in einem fremden, fernen Land unter ungewohnten Lebensbedingungen)
- Förderung der späteren Resozialisierung
- Entlastung der Schweizer Gefängnisse und Anstalten

Das Übereinkommen ist auch offen für Länder, die nicht Mitglied des Europarats sind. Dem Übereinkommen sind beispielsweise Ecuador, Japan, Kanada, die Vereinigten Staaten von Amerika oder Costa Rica beigetreten.

Folgende Voraussetzungen für die Überstellung nach dem Grundübereinkommen müssen erfüllt sein:

- Das Strafurteil ist rechtskräftig und vollstreckbar.
- Die verurteilte Person beantragt eine Überstellung beziehungsweise ist mit der Überstellung ausdrücklich einverstanden.
- Die zu verbüssende Strafe beträgt noch mindestens sechs Monate (in der Praxis aufgrund der langen Verfahrensdauer anerkanntermassen mindestens zwölf Monate).
- Die Straftat ist sowohl im Urteilsstaat als auch im Vollstreckungsstaat strafbar.

- Die zuständigen Behörden des Urteils- und Vollstreckungsstaats sind mit der Überstellung einverstanden.
- Der Vollstreckungsstaat sichert einen den Schweizer Verhältnissen "angepassten" Strafvollzug zu. Das heisst beispielsweise, dass keine der Schweizer Vollzugspraxis entgegenlaufende vorzeitige Entlassung gewährt wird, dass kein Freikaufen bei längeren Freiheitsstrafen möglich ist, dass die Menschenrechte eingehalten werden etc. Entsprechende Abklärungen und Informationen liefert das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten dem Bundesamt für Justiz (BJ), welches die Kantone periodisch informiert.

Das Verfahren und die Zuständigkeiten der Überstellung gemäss Grundübereinkommen präsentieren sich wie folgt:

- Die verurteilte Person teilt ihren Wunsch nach Überstellung den Behörden des Urteils- oder des Vollstreckungsstaats mit.
- Urteils- und Vollstreckungsstaat tauschen die erforderlichen Unterlagen untereinander aus (Personalien, Urteil, Gutachten, Informationen über den bisherigen und eventuell späteren Vollzugsverlauf).
- Gestützt auf diese Informationen entscheiden die Behörden beider Staaten über das Überstellungsgesuch. In der Schweiz obliegt der Überstellungsentscheid dem BJ (Sektion Auslieferung) in Zusammenarbeit mit den kantonalen Behörden. Im Kanton Aargau zeichnet das Amt für Justizvollzug (AJV) gemäss § 3 der Verordnung über den Vollzug von Strafen und Massnahmen (Strafvollzugsverordnung, SMV; SAR 253.112) für die Strafvollstreckung im Ausland zuständig.
- Wird die Überstellung vollstreckbar, sprechen die beiden Staaten die Vollzugsmodalitäten ab (Datum, Ort der Übergabe).

Das Überstellungsverfahren erfordert aufwendige Abklärungen, in aller Regel Übersetzungen der Strafurteile, von psychiatrischen Gutachten und Vollzugsverlaufsberichten, und dauert entsprechend lange, mindestens 6–24 Monate oder noch länger.

2. Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen (ZP UvPUe) vom 18. Dezember 1997 (SR 0.343.1)

Ob eine verurteilte Person mit der Strafverbüssung im Heimatstaat einverstanden ist oder diese gar explizit beantragt, hängt unter anderem vom Zustand der dortigen Gefängnisse und Anstalten ab. Wichtig für die Entscheidung ist aber auch, in welchem Land sich Familie oder Bekannte der verurteilten Person aufhalten, ob Aussicht für ein berufliches und persönliches Fortkommen im Heimatland nach der Strafverbüssung besteht, oder gar weitere Strafuntersuchungen, Verurteilungen und Strafverbüssungen im Heimatstaat warten. Es erstaunt daher nicht, dass verurteilte Personen, welche bereits länger in der Schweiz wohnen und hier Familie und Angehörige haben, aber auch mittellose und ungebundene verurteilte Personen, sogenannte Kriminaltouristinnen und Kriminaltouristen, den Strafvollzug in der Schweiz bevorzugen und kein Einverständnis für eine Überstellung in den Heimatstaat geben.

Vor diesem Hintergrund und im Interesse einer weitergehenden internationalen Zusammenarbeit ist das ZP UvPUe erarbeitet worden, wonach eine Überstellung auch ohne Zustimmung der verurteilten Person oder gegen deren Willen möglich sein kann. Für die Schweiz ist dieses seit dem 1. Oktober 2004 in Kraft.

Folgende Voraussetzungen für die Überstellung nach dem Zusatzprotokoll müssen erfüllt sein: Die oben unter Ziffer 1 aufgeführten Voraussetzungen für die Überstellung nach dem UvPUe, insbesondere auch die Zustimmung des Vollstreckungsstaats, müssen erfüllt sein. Davon ausgenommen ist einzig der Überstellungsantrag der verurteilten Person beziehungsweise deren Einverständnis. Zusätzlich muss einer der folgenden Fälle gegeben sein:

- Im Urteilsstaat liegt eine rechtskräftige Aus- oder Wegweisungsverfügung gegen die verurteilte Person vor.
- Die verurteilte Person flieht aus dem Urteilsstaat in ihren Heimatstaat und entzieht sich so der Strafverbüssung im Urteilsstaat.

Das Verfahren und die Zuständigkeiten der Überstellung gemäss Zusatzprotokoll präsentieren sich wie folgt:

Die Überstellung gegen den Willen der verurteilten Person ist aufgrund der Erfahrungen des BJ nur realistisch, wenn die Freiheitsstrafe genügend lang ist (zu verbüssender Strafreist: zwei Jahre oder mehr) und die kantonale Migrationsbehörde rasch als erste Instanz prüft, ob sie der verurteilten Person die Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz absprechen will. Insbesondere soll die Migrationsbehörde nicht bis zum Entscheid der Strafvollzugsbehörde betreffend vorzeitiger Entlassung nach Ablauf von $\frac{2}{3}$ der Freiheitsstrafe (Art. 86 Schweizerisches Strafgesetzbuch [StGB; SR 311.0]) zuwarten.

Das BJ hat, gestützt auf die Resultate einer Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern des BJ und der kantonalen Vollzugsbehörden, via die Konferenz der Kantonalen Polizei- und Justizdirektoren und -direktoren (KKJPD) den kantonalen Ausländer- und Strafvollzugsbehörden empfohlen, sofort über das Anwesenheitsverhältnis zu entscheiden, wenn die Möglichkeit besteht, die verurteilte Person zum Strafvollzug in den Heimatstaat zu überstellen. Auch wurden die Strafvollzugsbehörden vom BJ aufgerufen, Insassen im Rahmen der Vollzugsplanung aktiv über die Möglichkeiten der Überstellung in den Heimatstaat zu informieren und möglichst auf eine einverständliche Überstellung hinzuwirken.

3. Verhältnisse und Umsetzung im Kanton Aargau

Es gilt festzuhalten, dass das Amt für Migration und Integration (MIKA) des Kantons Aargau seit mehreren Jahren bemüht ist, als erste Instanz nach Vorliegen des rechtskräftigen Strafurteils beförderlich über das Anwesenheitsrecht der verurteilten Person zu entscheiden (Widerruf einer Niederlassungs- beziehungsweise Aufenthaltsbewilligung, Nichterneuerung einer Aufenthaltsbewilligung und Antrag beim Bundesamt für Migration für eine generelle Einreisesperre), so dass im Entlassungszeitpunkt für die Strafvollzugsbehörde Klarheit betreffend einem weiteren Verbleib in der Schweiz beziehungsweise der Ausreise oder Anordnung von Ausschaffungshaft herrscht, da wie dargestellt für eine zwangsweise Überstellung ein rechtskräftiger Migrationsentscheid vorliegen muss. Dabei können die gesetzlich vorgesehenen Rechtsmittelverfahren, teils bis an das Bundesgericht, den definitiven Migrationsentscheid zeitlich massiv verzögern.

In einem Anhang zum ordentlichen Vollzugauftragsformular, welches das AJV sowohl den Vollzugseinrichtungen als auch dem MIKA zustellt, ist die Rubrik "Vollzug Heimatstaat ja / nein" aufgeführt mit der Aufforderung an das MIKA, das Aufenthaltsrecht der betroffenen verurteilten Person zu prüfen und möglichst sofort zu entscheiden.

Mit dem gleichen Beiblatt zum Vollzugauftrag werden die Vollzugseinrichtungen aufgefordert, die Möglichkeit einer Überstellung in den Heimatstaat in den Vollzugsplan aufzunehmen und den Insassen aktiv zu informieren und zu befragen sowie möglichst auf eine freiwillige Überstellung hinzuwirken. Das Resultat der Befragung des Insassen ist der Vollzugsbehörde mitzuteilen. Spricht sich der Insasse gegen eine Überstellung aus, wird die Vollzugsbehörde, unter der Voraussetzung des Vorliegens eines rechtskräftigen ausländerrechtlichen Fernhalteentseides und bei einer zu verbüssenden Reststrafe von mindestens zwei Jahren (gemäss Empfehlung des BJ vom 18. Januar 2008) das Verfahren für eine Überstellung nach Zusatzprotokoll in die Wege leiten. Der Insasse wird unter Einräumung des rechtlichen Gehörs und allenfalls Bewilligung einer unentgeltlichen Rechtsvertretung angehört, und die Vollzugsbehörde instruiert zuhanden des BJ einen beschwerdefähigen Überstellungsentscheid. Dieser ist zwar beim Bundesgericht anfechtbar, da einer allfälligen Beschwerde

keine aufschiebende Wirkung zukommt, können die Überstellungsbemühungen in Zusammenarbeit mit dem BJ jedoch zwischenzeitlich fortgeführt werden.

Zur Frage 1

"Wie viele Gefangene wurden seither vom Kanton Aargau pro Jahr erfolgreich in ihre Heimatländer überstellt. Bitte um eine Aufschlüsselung nach Jahr und Herkunftsland?"

Insgesamt erfolgten zwischen dem 1. Januar 2020 und 31. Dezember 2022 vier Überstellungen zur Strafverbüßung im Heimatland.

Tabelle 1

Überstellung am:	Herkunftsland/Überstellung an:	Einleitung Informationsaustausch mit BJ:
6. Januar 2020	Niederlande	9. April 2019
29. Januar 2021	Italien	5. Juni 2019
15. Dezember 2021	Deutschland	12. November 2020
25. Mai 2022	Portugal	14. April 2021

Zur Frage 2

"Wie viele Gefangene wurden seither aus dem Ausland pro Jahr erfolgreich in den Kanton Aargau überstellt. Bitte um eine Aufschlüsselung nach Jahr und Herkunftsland?"

Insgesamt erfolgten zwischen dem 1. Januar 2020 und 31. Dezember 2022 zwei Überstellungen von Schweizer Staatsbürgern zur Strafverbüßung in der Schweiz.

Tabelle 2

Überstellt am:	Herkunftsland/Überstellung von:	Bemerkungen:
18. Juni 2021	Bulgarien	Wohnort im Kanton Aargau
31. August 2022	Taiwan	Heimatort im Kanton Aargau

Zur Frage 3

"Wie viele Überstellungen in die Herkunftsländer wären gemäss Gesetzesgrundlage grundsätzlich möglich?"

Wie aus den obigen einleitenden Bemerkungen ersichtlich ist, haben die langjährigen Erfahrungen mit Überstellungen verurteilter Personen zwecks Strafverbüßung im Heimatland gezeigt, dass diese Verfahren stets sehr zeitintensiv und zudem auch stark abhängig von der Kooperationsbereitschaft des jeweiligen Landes sind. Bei der Anwendung des Zusatzabkommens ist zusätzlich auch noch die Dauer des vorhergehenden ausländerrechtlichen Verfahrens und des zwingend zu gewährenden rechtlichen Gehörs zu berücksichtigen.

Ausserdem sind solche Verfahren oft auch mit erheblichen Kosten verbunden, da für die Anerkennung des Schweizerischen Strafurteils durch den Heimatstaat (das sogenannte Exequaturverfahren) die Strafvollzugsakten (Urteile, Gutachten, Strafbestimmungen, etc.) übersetzt und je nach Land die Übersetzungen beglaubigt oder Beglaubigungen durch Apostille nach Haager Übereinkommen besorgt werden müssen.

Damit der Einsatz von personellen und finanziellen Ressourcen gerechtfertigt und verhältnismässig ist, muss bereits vor oder zumindest ganz zu Beginn der Einleitung eines Überstellungsverfahrens zu erwarten sein, dass am Ende nicht bloss ein paar Tage oder Wochen der Sanktion noch im Heimatland verbüsst werden können. Das AJV hat deshalb, auch unter Berücksichtigung der Empfehlung des BJ, in der Weisung betreffend Überstellung verurteilter Personen in ihren Heimatstaat zwecks Strafvollzug vom 5. März 2012 festgelegt, dass beim Vollzug von Freiheitsstrafen mit einer Nettostrafe von drei Jahren und mehr und bei Vorliegen einer rechtskräftigen ausländerrechtlichen Wegweisung bei einer Nettostrafe von mindestens zwei Jahren eine Überstellung der verurteilten Person in ihrem Heimatstaat zum weiteren Strafvollzug zwingend zu prüfen und wenn immer möglich der Strafvollzug im Heimatland durchzusetzen sei.

Gemäss der vorerwähnten Weisung waren vom 1. Januar 2020 bis 31. Dezember 2022 insgesamt in 15 Fällen die Möglichkeit einer Überstellung ins Heimatland zu prüfen.

Zur Frage 4

"Wie viele Überstellungen in die Herkunftsländer waren geplant, konnten jedoch nicht vollzogen werden?"

Im Zeitraum vom 1. Januar 2020 bis 31. Dezember 2022 wurde in 15 Fällen die Möglichkeit einer Überstellung ins Heimatland geprüft. In vier Fällen konnte eine Überstellung vollzogen werden (vgl. Antwort zur Frage 1). Ein Fall (Heimatstaat: Kosovo) ist derzeit noch pendent. In zehn Fällen war eine Überstellung nicht beziehungsweise noch nicht möglich (vgl. Antwort zur Frage 5).

Zur Frage 5

"Welche Begründung gab es, dass jemand nicht in sein Heimatland überstellt werden konnte? Bitte um eine Aufschlüsselung nach Herkunftsland und deren Begründungen."

Tabelle 3

Einleitung Informationsaustausch mit BJ oder Versand Schreiben an Gefangenen zur Gesuchprüfung	Herkunftsland/ Überstellung an	Begründung
19. Dezember 2019	Bosnien und Herzegowina	Der Gefangene hat das Gesuch zurückgezogen. Eine zwangsweise Überstellung ins Heimatland ist nicht möglich, Bosnien und Herzegowina hat das Zusatzabkommen nicht unterzeichnet.
10. Februar 2020 (Versand Schreiben)	Griechenland	Der Gefangene verzichtete auf das Einreichen eines Überstellungsgesuchs. Da Griechenland das Zusatzprotokoll zum UvPUe ratifiziert hat, wurde ihm das rechtliche Gehör gewährt, um die zwangsweise Überstellung einzuleiten. Aus folgenden Gründen wurde die zwangsweise Überstellung nach verschiedenen Abklärungen mit dem BJ nicht weiterverfolgt: Der Insasse war gesundheitlich erheblich pflegebedürftig. Gemäss Ausführungen des BJ hätte man die medizinische Versorgung in

		den Anstalten in Griechenland vor Ort abklären müssen, um sicher zu sein, dass den Einschränkungen Rechnung getragen werden kann. Zudem war der Strafrest bis zur bedingten Entlassung noch etwas mehr als ein Jahr, sodass die Durchführung der Verfahren vor den griechischen Behörden kaum vor dem Termin der bedingten Entlassung hätte erfolgen können. Dem Insassen wurde schliesslich die bedingte Entlassung mit kontrollierter Ausreise aus der Schweiz gewährt.
24. März 2020 (Versand Schreiben)	Bosnien und Herzegowina	Der Gefangene verzichtete auf das Einreichen eines Überstellungsgesuchs. Eine zwangsweise Überstellung ins Heimatland war nicht möglich (siehe oben).
25. März 2020 (Versand Schreiben)	Serbien	Der Gefangene verzichtete auf das Einreichen eines Überstellungsgesuchs. Eine zwangsweise Überstellung ins Heimatland wurde aufgrund folgender Ausgangslage nicht weiterverfolgt: Der Betroffene war 2020 in medizinischer Behandlung einer schweren Krebserkrankung, zudem gab es Reiserestriktionen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie. Es zeichnete sich dann die bedingte Entlassung gegen Ende 2020 in seine Heimat ab. Diese wurde umgesetzt, wenige Wochen nach der Heimkehr verstarb der Insasse an seiner Krebserkrankung.
14. Juli 2020 (Versand Schreiben)	Kosovo	Der Gefangene hat das Gesuch zurückgezogen, nachdem es lange Zeit bei den Behörden im Kosovo hängig war. Eine zwangsweise Überstellung ins Heimatland ist möglich (Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Kosovo über die Überstellung verurteilter Personen, SR 0.344.475) und wurde umgehend nach Rückzug des Gesuchs des Insassen initiiert. Das Verfahren ist pendent.
9. September 2020 (Versand Schreiben)	Deutschland	Der Gefangene verzichtete auf das Einreichen eines Überstellungsgesuchs. Der Gefangene musste dann wegen einer Psychose in die Klinik eingewiesen werden. Nach der Entlassung aus der Klinik war die verbleibende Strafzeit für ein Überstellungsverfahren zu kurz.
19. Oktober 2020 (Versand Schreiben)	Türkei	Der Gefangene verzichtete auf das Einreichen eines Überstellungsgesuchs. Eine zwangsweise Überstellung ins Heimatland ist nicht möglich, da die Türkei einen Vorbehalt betreffend Anwendung von Art. 3 des Zusatzprotokolls zum UvPUe bezüglich zwangsweiser Überstellung gemacht hat (keine zwangsweise Überstellung von Personen, die der Ausweisung oder Abschiebung unterliegen). Die Möglichkeit eines solchen Vorbehalts sieht Art. 3 Ziff. 6 des Zusatzprotokolls ausdrücklich vor.
15. November 2021	Schweden	Beim BJ ist bereits ein Auslieferungersuchen eingegangen, wodurch eine Überstellung nicht mehr möglich war.

6. Juli 2022 (Versand Schreiben)	Marokko	Marokko hat keine Abkommen ratifiziert. Die Möglichkeit der Überstellung wurde ihm versehentlich eröffnet.
15. Juli 2021 (Versand Schreiben)	Kosovo	Der Gefangene verzichtete auf das Einreichen eines Überstellungsgesuchs. Die Umsetzung einer zwangsweisen Überstellung ins Heimatland ist aktuell in Prüfung.
19. Dezember 2022 (Versand Schreiben)	Montenegro	Der Gefangene verzichtete auf das Einreichen eines Überstellungsgesuchs. Eine zwangsweise Überstellung ins Heimatland ist pendent.

Zur Frage 6

"Werden mögliche Überstellungen bei Urteilen und Urteilsbegründungen der Aargauer Justiz berücksichtigt und die notwendigen Voraussetzungen geschaffen und angewendet?"

Nein. Überstellungen ins Ausland betreffen ausschliesslich den Vollzug rechtskräftiger Urteile. Dieser fällt nicht in die Zuständigkeit der Gerichte, sondern des AJV. Eine Berücksichtigung von Vollzugsfragen bei der Urteilsfindung hätte keine gesetzliche Grundlage und wäre auch sachlogisch ausgeschlossen, da ein Vollzug ein rechtskräftiges Urteil voraussetzt.

Zur Frage 7

"Ist es im Interesse des Regierungsrats, dass möglichst viele Insassen ihre Haftstrafen in ihren Heimatländern absitzen würden?"

Der Regierungsrat ist selbstverständlich daran interessiert, dass die Möglichkeiten der Sanktionsverbüßung im Heimatland genutzt werden. Das dafür zuständige AJV prüft denn auch konsequent diese Möglichkeiten, wenn die rechtlichen Voraussetzungen gegeben sind. Die konkrete Einleitung eines entsprechenden Verfahrens erfolgt unter Berücksichtigung der Einschätzung des BJ bezüglich Erfolgsaussichten und bezüglich der zu erwartenden Verfahrensdauer. Ausserdem muss das AJV bei seiner Entscheidung für oder gegen ein Gesuch um Überstellung stets auch das Risiko bezüglich eines korrekten Sanktionsvollzugs im Heimatland berücksichtigen. So wird etwa soweit möglich abgeklärt, ob eine gerichtlich angeordnete therapeutische Massnahme überhaupt vollzogen werden kann oder ob gemäss dem Vollzugsrecht des Heimatstaats eine unverhältnismässig frühzeitige Haftentlassung möglich wäre.

Zur Frage 8

"Welche Verbesserungen oder Veränderungen müssten erfolgen, um das Potenzial an zu überstellenden Gefangenen in deren Heimatländer besser ausschöpfen zu können?"

Eine potenziell mögliche Überstellung scheitert häufig in erster Linie an den regelmässig sehr aufwändigen und lange dauernden internationalen Verfahren und damit letztlich am Faktor Zeit. Die Einflussmöglichkeiten sind hier begrenzt. Zumal in den Übereinkommen und Zusatzprotokollen keine Pflicht der Heimatstaaten zur Zustimmung zur (zwangsweisen) Überstellung verankert ist. Jeder Vertragsstaat kann die Überstellung am Ende des Verfahrens ohne Begründung ablehnen.

Die Anzahl zu prüfender Gesuche um Überstellung könnte allenfalls dadurch etwas erhöht werden, dass die letztlich am Ende noch zum Vollzug stehende Sanktion genügend lang ist. Hierfür müsste das zu vollziehende Strafurteil frühzeitig vorliegen, was bedingen würde, dass die Strafverfahren weniger lang dauern als dies aufgrund der hohen Belastung der Staatsanwaltschaften und der Gerichte der Fall ist; gerade in Fällen, in denen längerdauernde Sanktionen resultieren. In der Regel befinden sich die beschuldigten Personen während solchen Verfahren in Untersuchungs- oder Sicherheitshaft beziehungsweise im vorzeitigen Sanktionenvollzug. Diese Zeit im Freiheitsentzug wäh-

rend des Strafverfahrens muss dann von Gesetzes wegen auf die vom Gericht verhängte Sanktionsdauer angerechnet werden (Art. 51 StGB), so dass häufig auch bei Urteilen, mit denen längerdauernde Sanktionen ausgesprochen werden, nur noch eine kurze "Restsanktion" zum Vollzug ansteht. Doch auch eine derartige Beschleunigung des Strafverfahrens würde nichts an der zuvor geschilderten grundsätzlichen Problematik der im Übereinkommen fehlenden Zustimmungspflicht des Heimatstaats ändern.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 3'694.–.

Regierungsrat Aargau