

Stellungnahme von Justitia et Pax zu Ausschaffungsinitiative und Gegenvorschlag, Abstimmung vom 28. November 2010

1. Ausgangspunkt

Die Eidgenössische Volksinitiative «Für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)» ist eine Initiative der SVP. Sie kommt zusammen mit einem direkten Gegenvorschlag am 28. November 2010 zur Abstimmung.

2. Ausschaffungsinitiative

Die Volksinitiative der SVP hat folgenden Wortlaut:

- (I) Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 wird wie folgt geändert:
- Art. 121 Abs. 3-6 (neu)
3. *Sie (= die Ausländerinnen und Ausländer) verlieren unabhängig von ihrem ausländerrechtlichen Status ihr Aufenthaltsrecht sowie alle Rechtsansprüche auf Aufenthalt in der Schweiz, wenn sie:*
- a. *wegen eines vorsätzlichen Tötungsdelikts, wegen einer Vergewaltigung oder eines anderen schweren Sexualdelikts, wegen eines anderen Gewaltdelikts wie Raub, wegen Menschenhandels, Drogenhandels oder eines Einbruchsdelikts rechtskräftig verurteilt worden sind; oder*
- b. *missbräuchlich Leistungen der Sozialversicherungen oder der Sozialhilfe bezogen haben.*
4. *Der Gesetzgeber umschreibt die Tatbestände nach Absatz 3 näher. Er kann sie um weitere Tatbestände ergänzen.*
5. *Ausländerinnen und Ausländer, die nach den Absätzen 3 und 4 ihr Aufenthaltsrecht sowie alle Rechtsansprüche auf Aufenthalt in der Schweiz verlieren, sind von der zuständigen Behörde aus der Schweiz auszuweisen und mit einem Einreiseverbot von 5 – 15 Jahren zu belegen. Im Wiederholungsfall ist das Einreiseverbot auf 20 Jahre anzusetzen.*
6. *Wer das Einreiseverbot missachtet oder sonstwie illegal in die Schweiz einreist, macht sich strafbar. Der Gesetzgeber erlässt die entsprechenden Bestimmungen.*

Die Ausschaffungsinitiative stellt die genannten Straftatbestände in den Mittelpunkt, ohne die Schwere des Delikts näher zu präzisieren, so dass auch leichtere Fälle in einer Kategorie (z.B. im Bereich von Drogenhandel, Einbruch, Raub oder missbräuchlicher Bezug von Sozialleistungen) zur Ausweisung führen können. Der Deliktskatalog ist in sich unausgewogen, weil beispielsweise schwere Wirtschaftsdelikte nicht genannt werden.

Die in Absatz 3 genannte Aufzählung der Straftatbestände, die zu einer Ausschaffung führen, stehen im Widerspruch zum Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU/EFTA, gemäss welchem das rechtliche Kriterium für einen Ausschaffungsentscheid darin begründet ist, ob die verurteilte Person in Zukunft die Sicherheit der Schweiz gefährden kann, und zwar unabhängig davon, welches Delikt die Person begangen hat.

3. Direkter Gegenvorschlag

Der direkte Gegenvorschlag hat folgenden Wortlaut zur Änderung der BV:

9. Abschnitt: Ausländer- und Asylrecht

Art. 121 Sachüberschrift und Abs. 2

Aufenthalt, Niederlassung und Asyl

² Aufgehoben

Art. 121a (neu) Integration

¹ *Das Ziel der Integration ist der Zusammenhalt der einheimischen und der ausländischen Bevölkerung.*

² *Die Integration erfordert von allen Beteiligten die Respektierung der Grundwerte der Bundesverfassung und der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, den Willen zu eigenverantwortlicher Lebensführung sowie die Verständigung mit der Gesellschaft.*

³ *Die Förderung der Integration bezweckt die Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen für die chancengleiche Teilhabe der ausländischen Bevölkerung am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben.*

⁴ *Bund, Kantone und Gemeinden stellen bei Erfüllung ihrer Aufgaben die Berücksichtigung der Anliegen der Integration sicher.*

⁵ *Der Bund legt die Grundsätze der Integration fest und fördert Integrationsmassnahmen der Kantone, Gemeinden und von Dritten.*

⁶ *Der Bund überprüft in Zusammenarbeit mit den Kantonen und Gemeinden periodisch den Stand der Integration. Werden die Anliegen der Integrationsförderung nicht erfüllt, so kann der Bund nach Anhörung der Kantone die notwendigen Vorschriften erlassen.*

Art. 121b (neu) Aus- und Wegweisung

¹ *Ausländerinnen und Ausländer können aus der Schweiz ausgewiesen werden, wenn sie die Sicherheit des Landes gefährden.*

² *Ausländerinnen und Ausländer verlieren ihr Aufenthaltsrecht und werden ausgewiesen, wenn sie:*

a. einen Mord, eine vorsätzliche Tötung, eine Vergewaltigung, eine schwere Körperverletzung, einen qualifizierten Raub, eine Geiselnahme, einen qualifizierten Menschenhandel, einen schweren Verstoß gegen das Betäubungsmittelgesetz oder eine andere mit einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr bedrohte Straftat begangen haben und dafür rechtskräftig verurteilt wurden;

b. für einen Betrug oder eine andere Straftat im Bereich der Sozialhilfe, der Sozialversicherungen oder der öffentlich-rechtlichen Abgaben oder für einen Betrug im Bereich der Wirtschaft zu einer Freiheitsstrafe von mindestens 18 Monaten rechtskräftig verurteilt wurden; oder

c. für eine andere Straftat zu einer Freiheitsstrafe von mindestens zwei Jahren oder zu mehreren Freiheitsstrafen oder Geldstrafen von insgesamt mindestens 720 Tagen oder Tagessätzen innerhalb von zehn Jahren rechtskräftig verurteilt wurden.

³ *Beim Entscheid über die Aus- und Wegweisung sowie den Entzug des Aufenthaltsrechts sind die Grundrechte und die Grundprinzipien der Bundesverfassung und des Völkerrechts, insbesondere der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, zu beachten.*

Der direkte Gegenvorschlag enthält zunächst in Art. 121a einen Integrationsartikel, der Ziele und Anforderungen, aber auch die Förderung der Integration festschreibt. Er soll die Grundlage

darstellen für ein stärkeres Bundesengagement und die Harmonisierung der Integrationspolitik in den Kantonen. Ausserdem enthält er einen ausführlicheren Deliktskatalog, der etwas mehr Klarheit schafft, als auch eine Generalklausel, welche Delikte, für die im Strafrecht eine Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr vorgesehen ist, mit der Ausweisung bestraft.¹ Der Gegenvorschlag macht ausserdem – wie auch die Initiative – keine Unterscheidung zwischen Personen mit einer Niederlassungsbewilligung und solchen mit einer anderen Aufenthaltsbewilligung. Anstatt sich auf eine abschliessende Deliktsliste abzustützen, wie es die SVP vorschlägt, ist beim Gegenvorschlag die Schwere der Tat massgebend für den Ausweisungsentscheid. Vorgesehen ist die Ausschaffung, wenn ein Ausländer oder eine Ausländerin für eine Straftat verurteilt wurde, für welche das Gesetz eine Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr androht. Anders als bei der Initiative würde der Entscheid nicht automatisch erfolgen, sondern aufgrund einer Beurteilung des Einzelfalls durch ein Gericht. Mit dieser Lösung vermeidet der Gegenentwurf Konflikte mit der Verfassung und dem Völkerrecht.

4. Beurteilung J+P

Gestützt auf Fakten der bisherigen Ausschaffungspraxis und der Ausländerkriminalität in der Schweiz² sowie dem Völkerrecht und den Menschenrechten, die die Menschenwürde als zentrales Prinzip der Rechtsprechung zum Ausdruck bringen, kommt J+P zu folgendem ethischen Urteil:

1. Die Ausschaffungsinitiative und auch der Gegenvorschlag unterstellen, es sei heute nicht oder nicht hinreichend möglich, Ausländer des Landes zu verweisen. Dies ist jedoch auf Grundlage der BV, des AuG (Art. 62-66) und des AsylG (Art. 63 u. 65) bereits heute möglich und gängige Praxis. Ausländer ohne B- oder C-Ausweis (Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung), also vor allem Asylsuchende, Ausländer mit Touristenvisum, Kurzaufenthalter und Sans Papiers, die die Mehrheit in den Strafanstalten bilden, müssen in aller Regel die Schweiz nach ihrer Entlassung verlassen. Delinquenten, die über ein Aufenthaltsrecht verfügen, werden heute im Rahmen der bestehenden rechtlichen Möglichkeiten und des Völkerrechts ausgewiesen (vgl. BV Art. 121, Abs 2; AuG Art. 62f.). Damit besitzt die Schweiz bereits eine rechtliche Handhabe, die eine strenge Ausweisungspraxis erlaubt. Vor diesem Hintergrund ist der in der Ausschaffungsinitiative und dem Gegenvorschlag unterstellte dringende Handlungsbedarf nicht gerechtfertigt. Aus ethischer Sicht sind aufgrund falscher Voraussetzungen beide Vorlagen abzulehnen. Sie bieten keinen neuen Lösungsansatz für das Problem der Ausländerkriminalität und mangelnder Integration von Ausländern.
2. Die Ausschaffungsinitiative hätte gemäss BV Art. 139 Abs 3 für ungültig erklärt werden müssen, weil sie gegen zwingendes Völkerrecht verstösst. Es besteht in der juristischen Einschätzung Einigkeit darüber, dass das Non-Refoulement-Prinzip (Art. 3 UNO-Folterkonvention, Art. 3 EMRK, Art. 7

¹ Auch bedingt verhängte Sanktionen können überdies – sowohl gemäss Initiativtext als auch gemäss Gegenvorschlag - zu einer Ausweisung führen.

² Vgl. Christin ACHERMANN (2010): Straffällige Ausländerinnen und Ausländer: Kenntnisse zur aktuellen Praxis, in: Jahrbuch für Migrationsrecht.

UNO-Pakt II), welches verbietet, Menschen in Staaten abzuschieben, in denen ihnen Folter oder eine andere Art grausamer oder unmenschlicher Behandlung oder Bestrafung droht, zum zwingenden Völkerrecht zählt und unter keinen Umständen eingeschränkt werden darf.³ Da die Initiative den Titel „Volksinitiative für die Ausschaffung krimineller Ausländer“ trägt⁴, ist eine mit dem Non-Refoulement-Prinzip konforme Auslegung nicht möglich. Hinter dem Verweis des Bundesrates auf eine mögliche konforme Auslegung steht die politisch motivierte Absicht, die harte und unzweideutige Formulierung der Initiative abzuschwächen.

Das ethisch gravierendste Problem ist dabei die Formulierung, dass die Ausländerinnen und Ausländer bei den genannten Straftatbeständen „unabhängig von ihrem ausländerrechtlichen Status ihr Aufenthaltsrecht sowie alle Rechtsansprüche auf Aufenthalt in der Schweiz“ verlieren. Der Ausweisungsentscheid würde demnach ohne Berücksichtigung einerseits der Situation im Heimatland des/der Betroffenen und andererseits seiner/ihrer konkreten Lebenssituation in der Schweiz gefällt, was – etwa im Fall von in der Heimat drohender Verfolgung oder Folter – sowohl gegen zwingendes Völkerrecht (Non-refoulement-Prinzip) als auch – z.B. bei Angehörigen der zweiten oder dritten Ausländergeneration – gegen die Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 13 BV) als auch gegen das Prinzip der Verhältnismässigkeit (Art. 5 BV) verstossen kann. Aus ethischer Sicht kann deshalb diese Volksinitiative der SVP nicht legitimiert werden.

3. Der direkte Gegenvorschlag bringt ausser der expliziten Nennung des Delikt-katalogs nichts Neues zum bereits bestehenden Recht, sowohl hinsichtlich Ausschaffung als auch hinsichtlich Integration. Er entspricht weitgehend der heutigen Praxis. Die Aufzählung von Delikten auf Verfassungsebene ist fragwürdig und unangemessen, weil das Verbot von beispielweise Mord und Totschlag darin auch nicht erwähnt sind. Durch die explizite Herstellung eines Zusammenhanges zwischen Integration und Ausschaffung wegen strafbaren Verhaltens ist zudem sehr fragwürdig. Dadurch entsteht zumindest der Eindruck, dass weniger integrierte Ausländerinnen und Ausländer im Allgemeinen häufiger kriminell sind, was durch verstärkte Integrationsanstrengungen aufgefangen werden soll. Diese implizite Unterstellung ist ethisch fragwürdig.
4. Aufgrund des direkten Gegenvorschlags besteht bei der Abstimmung die Möglichkeit, dass beide Vorlagen angenommen werden. In diesem Fall ist dem Gegenvorschlag bei der Stichfrage, weil er das kleinere Übel darstellt, der Vorzug zu geben. Diese Vorgehensweise bedeutet bei einem zweimaligen Nein bei Initiative und Gegenvorschlag kein Ja zum Gegenvorschlag,

³ Vgl. u. a. Matthias HERDEGEN (2002): Völkerrecht, München, S. 141f.; Walter Kälin, Jörg Künzli (2008): Universeller Menschenrechtsschutz, Basel.

⁴ Im Initiativtext fehlt der Begriff „Ausschaffung“, was als eigentlicher Vollzug einer Ausweisung verstanden werden soll.

sondern lediglich ein Ja zu einem geringeren Übel. Bei einer allfälligen Stellungnahme sollte darauf hingewiesen werden, um Missverständnisse zu vermeiden.

5. Abschliessendes Fazit

Beide Abstimmungsvorlagen zur Ausschaffung von ausländischen Straftätern unterstellen einen Handlungsbedarf, der so nicht gegeben ist. Dadurch wird klar, dass es sich bei beiden Vorlagen um „symbolpolitische Massnahmen“ handelt, die den eigentlich relevanten Fragen aus dem Weg gehen: Wie können wir das Zusammenleben von Schweizern und Ausländern besser gestalten, welche Pflichten obliegen dem Staat, der Gesellschaft und den Zuwanderern für eine gelungene Integration, was verstehen wir unter Integration und was macht unsere eigene Identität aus? Diese verfehlte Symbolpolitik befördert in der Schweiz eine Stimmung, die Ausländerinnen und Ausländern pauschal eine mangelnde Integrationsbereitschaft unterstellt und hinsichtlich Ausländerkriminalität zur Verfestigung von Vorurteilen beiträgt. Aus Sicht von *Justitia et Pax* wird dies der einzelnen Person nicht gerecht und sollte deshalb von Seiten der Kirche Widerspruch erfahren.

Die Ausschaffungsinitiative der SVP steht in einer langen Reihe der Diffamierung von Ausländern und der Stimmungsmache gegen „Überfremdung“. Dabei sind die echten Ängste in der Bevölkerung ernst zu nehmen, es verbietet sich aber zu verallgemeinern und Ausländer unter Generalverdacht zu stellen, was durch eine Missachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips und eine Doppelbestrafung von Ausländern zum Ausdruck kommt.

Aufgrund ihres Auftrags und ihrer Geschichte ist die Kirche gehalten, die Wahrheit über die Würde des Menschen in ihrer Allgemeingültigkeit immer wieder zu betonen. Die Glaubwürdigkeit dieser Botschaft kann durch klare politische Stellungnahmen gerade auch in strittigen Fragen, wenn die Würde eines Menschen in Gefahr ist, missachtet zu werden, nur gefördert werden. Deshalb empfiehlt *Justitia et Pax* bei der anstehenden Abstimmung vom 28. November 2010 ein doppeltes Nein zur Ausschaffungsinitiative und zum Gegenvorschlag und bei der Stichfrage, als kleineres Übel, den Gegenvorschlag.

Justitia et Pax
Wolfgang Bürgstein
Bern, 13.10.2010