

# **sek·feps**

Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund  
Fédération des Églises protestantes de Suisse  
Federation of Swiss Protestant Churches

**POSITION DES  
SCHWEIZERISCHEN EVANGELISCHEN KIRCHENBUNDES SEK  
ZUR EIDGENÖSSISCHEN VOLKSINITIATIVE  
«FÜR DIE AUSSCHAFFUNG KRIMINELLER AUSLÄNDER  
(AUSSCHAFFUNGSINITIATIVE)»  
UND ZUM  
GEGENVORSCHLAG DES PARLAMENTS**

## Zusammenfassung

- Der SEK lehnt die *Ausschaffungsinitiative*, die den Entzug der Aufenthaltsberechtigung delinquenter Ausländerinnen und Ausländer fordert, ab.
- Der SEK begrüsst das Bestreben der Bundesversammlung, in ihrem *Gegenvorschlag* das Anliegen der Initianten völkerrechts- und verfassungskonform umzusetzen und die Integrationspolitik als Verfassungsziel festzuschreiben.
- Der SEK verweist gleichzeitig auf die Herausforderungen, die mit einer verfassungs- und völkerrechtskonformen *Umsetzung* des Gegenvorschlags in der Rechtspraxis verbunden sind.
- Der SEK erinnert daran, dass ein zentrales Ziel der Strafe die Resozialisierung der delinquenten Person ist. Strafen sind deshalb immer zeitlich begrenzt. Dies entspricht dem christlichen Versöhnungsgedanken.
- Der SEK ist der Ansicht, dass mit dem Volksanliegen ein negatives Bild von Migration verbunden ist, welches mit dem offenen Geist der Bundesverfassung und dem Selbstverständnis einer freiheitlichen und zukunftsfähigen Gesellschaft in einer pluralen Welt unvereinbar ist.

### 1. Ausgangslage

Die Volksinitiative «für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)» wurde mit über 210 000 gültigen Unterschriften 2007 von der Schweizerischen Volkspartei SVP eingereicht. Am 28. November 2010 entscheiden die Stimmberechtigten über die Volksinitiative und den Gegenvorschlag, den die Bundesversammlung am 10. Juni 2010 verabschiedet hat.

### 2. Volksinitiative

Die Volksinitiative fordert, dass einzelne Straftaten automatisch zum Widerruf der ausländerrechtlichen Bewilligung führen.<sup>1</sup> Die Volksinitiative wurde vom Bundesrat für gültig erklärt. Eine Annahme der Volksinitiative hätte jedoch die Verletzung der Bundesverfassung sowie des Völkerrechts zur Folge, weil Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und der Verhältnismässigkeit von Recht verletzt werden. Beispielsweise würde ein Einbruch oder Diebstahl zum Entzug der Aufenthaltsbewilligung führen, nicht jedoch eine mehrjährige Freiheitsstrafe.

Der Wortlaut der Volksinitiative «für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)» lautet:

---

<sup>1</sup> Vgl. <http://www.ausschaffungsinitiative.ch>; besucht am 19. Juli 2010.

«Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 wird wie folgt geändert:  
Art. 121 Abs. 3-6 (neu)

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Der Gesetzgeber umschreibt die Tatbestände nach Absatz 3 näher. Er kann sie um weitere Tatbestände ergänzen.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Wer das Einreiseverbot missachtet oder sonstwie illegal in die Schweiz einreist, macht sich strafbar. Der Gesetzgeber erlässt die entsprechenden Bestimmungen.»

### 3. Der direkte Gegenvorschlag

Nachdem die Volksinitiative «gegen den Bau von Minaretten» in der Volksabstimmung vom November 2009 deutlich angenommen wurde, beschlossen die Eidgenössischen Räte, die vorliegende Initiative nicht wie ursprünglich mit einem indirekten<sup>2</sup>, sondern mit einem direkten Gegenvorschlag vors Volk zu bringen. Damit soll verhindert werden, dass bei der Umsetzung der Forderungen der Initianten *gegen die Bundesverfassung und das Völkerrecht verstossen würde*. Insbesondere soll gemäss Gegenvorschlag der Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachtet werden.

Der Gegenvorschlag sieht vor, dass *weniger die Art des Delikts, sondern die Schwere der Straftat* den Entzug der Bewilligung bestimmt. Freiheitsstrafen von mindestens zwei Jahren oder mehrere Freiheitsstrafen oder Geldstrafen von insgesamt mindestens 720 Tagen oder Tagessätzen führen zum Entzug des Aufenthaltsrechts, wenn die Verurteilungen innerhalb von 10 Jahren rechtskräftig wurden.<sup>3</sup> Diese Regelung bedeutet, dass durch das Zusammenzählen der Straftaten nicht nur Schwerkriminelle, sondern auch Personen, die leichtere Delikte begangen haben, ausgeschafft werden. Als neues Themenfeld ist im Gegenvorschlag die *Integrationsförderung* umfassend aufgeführt.

Auch der Gegenentwurf enthält eine Auflistung von Straftaten, die zur Ausweisung führen sollen. Beispielsweise Mord, vorsätzliche Tötung und schwere Verstösse gegen das Betäubungsmittelgesetz oder «andere mit einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr bedrohte Straftaten» wenn die Täter dafür rechtskräftig verurteilt wurden. Auch Betrug und Delikte in den Bereichen Sozialhilfe,

<sup>2</sup> Vgl. Stellungnahme des SEK, vom 7. April 2009 zum indirekten Gegenvorschlag. Der SEK lehnte den indirekten Gegenvorschlag ab.

<sup>3</sup> Dieser Zeitrahmen widerspricht der Verjährungsregelung von sieben Jahren für Straftaten, die mit weniger als drei Jahren Gefängnis sanktioniert werden.

Sozialversicherungen, der öffentlich-rechtlichen Abgaben oder in Wirtschaftsdelikten führen bei einer rechtskräftigen Freiheitsstrafe von mindestens 18 Monaten zur Ausweisung.

Stände- und Nationalrat haben beschlossen, der Volksinitiative den folgenden direkten Gegenvorschlag gegenüber zu stellen:

Bundesverfassung, Art. 121a (neu) Integration

<sup>1</sup> Das Ziel der Integration ist der Zusammenhalt der einheimischen und der ausländischen Bevölkerung.

<sup>2</sup> 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.

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

<sup>4</sup> Bund, Kantone und Gemeinden stellen bei Erfüllung ihrer Aufgaben die Berücksichtigung der Anliegen der Integration sicher.

<sup>5</sup> Der Bund legt die Grundsätze der Integration fest und fördert Integrationsmassnahmen der Kantone, Gemeinden und von Dritten.

<sup>6</sup> 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

<sup>1</sup> Ausländerinnen und Ausländer können aus der Schweiz ausgewiesen werden, wenn sie die Sicherheit des Landes gefährden.

<sup>2</sup> Ausländerinnen und Ausländer verlieren ihr Aufenthaltsrecht und werden weggewiesen, 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.

<sup>3</sup> 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.

#### 4. Der Gegenvorschlag im Vergleich zur Initiativvorlage

Der Bundesbeschluss über die Aus- und Wegweisung krimineller Ausländerinnen und Ausländer im Rahmen der Bundesverfassung wurde als direkter Gegenentwurf zur Volksinitiative «über die Ausschaffung krimineller Ausländer» konzipiert. Der Grundsatz des Gegenvorschlags wird in *Art. 121b (neu)*, Abs. 3 genannt: «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.»

Im Folgenden soll geprüft werden, ob und wie der Alternativvorschlag die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Inkompatibilitäten der Ausschaffungsinitiative – wie sie die Bundesversammlung festgestellt hat – korrigiert resp. seine Konformität garantiert.

Der Gegenvorschlag unterscheidet sich gegenüber der Initiative formal darin, dass den Ausschaffungsbestimmungen ein Integrationsartikel – Art. 121a (neu) – vorangestellt wird. Die sechs Absätze definieren als Integrationsziel den «Zusammenhalt der einheimischen und der ausländischen Bevölkerung», das seitens der Bürgerinnen und Bürger durch «die Respektierung der Grundwerte der Bundesverfassung und der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, den Willen zu eigenverantwortlicher Lebensführung sowie die Verständigung mit der Gesellschaft» erbracht und gesichert werden soll. Im Gegenzug wird der Staat («Bund, Kantone und Gemeinden») zur «Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen für die chancengleiche Teilhabe der ausländischen Bevölkerung am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben» verpflichtet. Die «Förderung von Integrationsmassnahmen» werden als Verfassungsziel festgeschrieben.

Im nachfolgenden Artikel – Art. 121b (neu) – werden Bestimmungen für «Aus- und Wegweisung» formuliert. Übereinstimmend mit der Initiative und im Gegensatz zum geltenden Ausländerrecht unterscheidet der Gegenentwurf nicht zwischen dem unterschiedlichen Aufenthaltsstatus von Ausländerinnen und Ausländern. Kriterien für die Ausweisung und den Verlust des Aufenthaltsrechts sind:

<b>status quo</b> (Art. 121 BV; Art. 62f. AUG)	<b>Initiative</b>	<b>Gegenvorschlag</b>
<b>Delikte</b>		
erheblicher und wiederholter Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung	—	Gefährdung der Sicherheit des Landes
—	vorsätzliche Tötung	Mord, vorsätzliche Tötung
—	Vergewaltigung oder anderes schweres Sexualdelikt	Vergewaltigung
—	Raub	qualifizierter Raub
—	—	Geiselnahme
—	Menschenhandel	qualifizierter Menschenhandel
—	Drogenhandel	schwerer Verstoss gegen das Betäubungsmittelgesetz
—	—	andere Straftat mit einer rechtskräftigen Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von mindestens 1 Jahr
—	Einbruchsdelikt	—
Angewiesen sein auf Sozialhilfe einer Person, gegenüber der Sorgepflichten bestehen dauerhaftes Angewiesen sein auf erhebliche Sozialhilfeleistungen	missbräuchlicher Bezug von Leistungen der Sozialversicherungen und Sozialhilfe	Betrug oder andere Straftat im Bereich der Sozialhilfe, der Sozialversicherungen oder der öffentlich-rechtlichen Abgaben
—	—	Betrug im Bereich der Wirtschaft mit einer rechtskräftigen Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von mindestens 18 Monaten

längerfristige Freiheitsstrafe oder strafrechtliche Massnahme im Sinne von Art. 64 oder 61 StGB	—	rechtskräftige Verurteilung für andere Straftaten von mindestens 2 Jahren oder additiv von mindestens 720 Tagen/Tagessätzen innerhalb von 10 Jahren
falsche Angaben oder das Verschweigen wesentlicher Tatsachen beim Bewilligungsverfahren	—	—
Nichteinhaltung einer mit der Verfügung verbundenen Bedingung	—	—
<b>Kriterien</b>		
	rechtskräftige Verurteilung wegen eines der genannten Delikte	rechtskräftige Verurteilung wegen eines der genannten Delikte <i>abhängig von:</i>
	—	• dem Strafmass
Einzelfallprüfung in der Praxis	—	• und der Konformität mit dem Völker- und Verfassungsrecht

Vergleich des *status quo* und der beiden Verfassungsvorschläge

#### Unterschiede zwischen den beiden Vorschlägen:

- Der Deliktkatalog wurde beim Gegenvorschlag gegenüber der Initiative ausgeweitet.
- Beim Gegenvorschlag kann grundsätzlich *jede* Straftat zur Ausschaffung führen (sofern sie mit einem gewissen Strafmass gebüsst wird)
- Anstelle der Fokussierung auf das Delikt im Initiativvorschlag, wird im Gegenvorschlag die Schwere der Straftat (ausgedrückt im Strafmass) zum entscheidenden Massstab.
- Mit der Verfassungs- und Völkerrechtskonformität führt der Gegenvorschlag – gegenüber der Initiative – ein neues Kriterium ein: Die Aus- oder Wegweisung unterliegt den entsprechenden Bestimmungen im Verfassungs- und Völkerrecht.
- Den *kategorischen* Ausweiskriterien der Initiative setzt der Gegenentwurf ein *konditionales* Ausweiskonzept entgegen: Ein ausweiskwürdiger Straftatbestand im Sinne des Gegenvorschlags *Art 121b (neu)*, Abs. 1–2 führt nicht *per se* zur Aus- oder Wegweisung, sondern dann, wenn dadurch geltendes Völker- und Verfassungsrecht nicht verletzt wird.

## 5. Die Vorschläge im rechtlichen Kontext

Der Gegenvorschlag unterscheidet sich grundsätzlich von der Initiative erstens durch die Voranstellung des Integrationsartikels und zweitens durch die explizite Bindung an die Verfassung und das Völkerrecht. Was wird mit diesen rechtlichen Koppelungen erreicht? Und werden damit die von der Bundesversammlung bemängelten Defizite des Initiativvorschlags ausgeräumt?

1. Die Verbindung mit dem Integrationsartikel kann als Willensbekundung des Gesetzgebers gelesen werden, keine pauschale Gesetzgebung gegen Ausländerinnen und Ausländer zu installieren. Sie kann aber auch lexikalisch aufgefasst werden als Vorrangstellung des staatlichen Integrationsziels vor der Ausschaffung straffälliger Ausländerinnen und Ausländer. Sie lässt sich drittens so verstehen, dass der Ausweisungsartikel in den Zusammenhang staatlicher Integrationspolitik

gehört. In jedem Fall dürfen sich beide Verfassungsartikel in ihrer Zielsetzung nicht widersprechen, weil sonst die explizit festgehaltene Verfassungskonformität unterlaufen würde.

2. Die Verfassungs- und Völkerrechtskonformität stellt sich vor allem im Hinblick auf die Grundfreiheiten und -rechte der Person, das Diskriminierungsverbot sowie die Möglichkeiten und Grenzen der Gleich- und Ungleichbehandlung (Art. 8 BV: Gleichheitsgrundsatz und Diskriminierungsverbot; Art. 9 BV: Willkürverbot) im Recht. «Die Garantie der Gleichheit spielt bei der Frage nach einer gerechten Ordnung eine so wesentliche Rolle, dass Gleichheit als Kern der Gerechtigkeit überhaupt erscheint. Als Grundrecht wird Gleichheit dann relevant, wenn der Einzelne persönlich durch eine Ungleichbehandlung berührt wird, wo Gleichbehandlung gefordert wäre, oder durch Gleichbehandlung, wo sich eine Differenzierung aufdrängen würde. [...] Das Grundrecht auf rechtsgleiche und diskriminierungsfreie Behandlung unterscheidet sich von den übrigen Grundrechten (wie etwa dem verfassungsrechtlichen Persönlichkeitsschutz und der Meinungsfreiheit) dadurch, dass es nicht einen spezifischen Lebensbereich schützt. Das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot fordert in sämtlichen Lebens- und Rechtsbereichen rechtsgleiche Behandlung [...]. Auch die Diskriminierungsverbote gewähren in allen Lebens- und Rechtsbereichen Schutz, erstrecken sich aber nur auf spezifische Ungleichbehandlungen».<sup>4</sup> Gleichheitsgrundsatz und Willkürverbot schützen alle Personen unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft und ihrem ausländerrechtlichen Status. Sie gelten für sämtliche Lebensbereiche.

Das *Diskriminierungsverbot* (vgl. EMRK Art. 14, UNO-Pakte II, Art. 2 Abs. 1, Art. 24 Abs. 1, Art. 26) verbietet die Ungleichbehandlung wegen der Rasse oder Hautfarbe, des Geschlechts, der nationalen oder sozialen Herkunft. Im Gegensatz zur Minarett-Initiative ist die Ausschaffungsinitiative grundsätzlich nicht diskriminierend, weil sie sich nicht an eine einzelne Religionsgemeinschaft, Ethnie etc. richtet, sondern *prinzipiell* alle ausländischen Personen in gleicher Weise im Blick hat. Vor dem Hintergrund der Freizügigkeitsabkommen wären tatsächlich aber nur Ausländer und Ausländerinnen aus Nicht-EU-Ländern von einer möglichen Ausweisung betroffen, sodass eine diskriminierende Wirkung der Ausschaffungsvorschläge – im Kontext der weiteren Gesetzgebung – nicht ausgeschlossen werden kann.

Das *Gleichheitsgebot* verlangt eine sachliche Begründung für jede Gleich-/Ungleichbehandlung, d.h. sie muss sich auf ein Drittes als Vergleichspunkt und auf Wertungen beziehen, sowie verhältnismässig sein. Ungleichbehandlungen unterliegen *per se* höheren Rechtfertigungsanforderungen als Gleichbehandlungen. Im Falle der Ausschaffungsinitiative verlangt die Bundesverfassung eine Begründung, warum eine unterschiedliche Bestrafung von einheimischen und ausländischen Personen gerechtfertigt ist. Differenzierungen sind nur dann zulässig, «wenn sie ein *legitimes Regelungsziel* verfolgen. Auch ein an sich legitimes Regelungsziel vermag eine rechtliche Differenzierung aber nur dann zu rechtfertigen, wenn die konkrete Grenzziehung auf das verfolgte Ziel genügend *präzise zugeschnitten* ist. [...] Insbesondere muss die Ungleichbehandlung im Blick auf das angestrebte Regelungsziel für die Schlechtestgestellten zumutbar sein.»<sup>5</sup>

Die verfassungsmässigen Persönlichkeitsrechte und der *Schutz der Privatsphäre* (Art. 13 BV) werden dann berührt, wenn die Ausweisung einer straffälligen ausländischen Person dazu führt, dass Familien und Sozialverbände auseinandergerissen werden. «Das Bundesgericht anerkennt, dass sich aus Art. 13 BV (gleich wie aus Art. 8 EMRK) unter gewissen Voraussetzungen grundsätzlich ein Anspruch von Familienangehörigen auf *Anwesenheit* in der Schweiz ergibt (BGE 130 II 281 E. 3.1, 285f., *Faktisches Anwesenheitsrecht*).»<sup>6</sup> Einschränkungen des Anspruchs auf Familienleben «sind nur zulässig, wenn die in Art. 36 BV (bzw. Art. 8 Ziff. 2 EMRK) genannten

<sup>4</sup> Jörg Paul Müller/Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz. Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, Bern 2008, 651f.

<sup>5</sup> Müller/Schefer, Grundrechte, 663.

<sup>6</sup> Regina Kiener/Walter Kälin, Grundrechte, Bern 2007, 151.

Voraussetzungen erfüllt sind.»<sup>7</sup> Beispiele aus der Rechtsprechung sind: die Wahrung der Landesinteressen im Ausland und der inneren und äusseren Sicherheit, die Aufrechterhaltung der schweizerischen Rechtsordnung (auch Verstoss gegen das schweizerische Strafrecht), fremdenpolizeirechtlich verpöntes Fehlverhalten, Fürsorgeabhängigkeit und der Schutz der Landes vor «Überfremdung» (Familiennachzug). Es stellt sich also die Frage, inwiefern die Ausschaffungsinitiative und ihr Gegenentwurf staatlichen Zielen gemäss Art. 36 BV entsprechen.

## 6. Kritische Beurteilung der Ausschaffungsinitiative und des Gegenvorschlags

### 6.1 Zum Kontext: Geltendes Recht und derzeitige Ausschaffungspraxis

Das Anfang 2008 in Kraft getretene Gesetz über die Ausländerinnen und Ausländer AuG erlaubt bereits heute die Anordnung von Weg- und Ausweisungen. Überdies können Einreiseverbote ausgesprochen, Aufenthaltsberechtigungen widerrufen und Ausländerinnen und Ausländer weggewiesen werden, wenn sie zu längeren Freiheitsstrafen verurteilt worden sind oder andere strafrechtliche Massnahmen ausgesprochen wurden. Nicht nur der Missbrauch, sondern auch der rechtmässige Bezug von Sozialhilfe kann zum Entzug oder Nicht-Erneuerung der Aufenthaltsberechtigung führen (AuG, Art. 62 und 63).

Obwohl die Fakten über die Ausschaffungspraxis der Kantone lückenhaft sind, ist aufgrund des vorliegenden Datenmaterials davon auszugehen, dass eine solche Ausschaffungspraxis bereits heute stattfindet. Die in den Parlamentsdebatten erwähnten Zahlen von neu rund 1500 auszuschaffenden Delinquenten bei der Umsetzung der Volksinitiative und ca. 700 bei der Umsetzung des Gegenvorschlags beruhen auf Schätzungen aus heutiger Sicht. *De facto* bestehen demnach bereits heute die Handlungsoptionen und eine Rechtspraxis, die der Verfassungsartikel im Blick hat.

### 6.2 Die Ausschaffungsinitiative

Die Ausschaffungskriterien und der Ausschaffungsmechanismus führen zu Widersprüchen mit der Bundesverfassung und der Europäischen Menschenrechtskonvention EMRK. Der menschenrechtlich garantierte Schutz des Familien- und Privatlebens verlangen eine Einzelfallprüfung im Hinblick auf ihre Wahrung relativ zu den im Gesetz formulierten öffentlichen Interessen.

Die Ausschaffungsinitiative ist aufgrund ihrer generalisierten Bestimmungen mit der geltenden Verfassung und internationalem Recht nicht vereinbar. Die sich widersprechenden Bestimmungen können Klagen beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) nach sich ziehen, die eine neuerliche Revision der Bundesverfassung nötig machen würden.<sup>8</sup> Aus menschen- und verfassungsrechtlichen, aber auch aus rechtspragmatischen Gründen lehnt der Rat SEK die Ausschaffungsinitiative ab.

<sup>7</sup> Kiener/Kälin, Grundrechte, 153.

<sup>8</sup> Vgl. dazu Botschaft des Bundesrates, 25.6.2009, 5106ff.

### 6.3 Der Gegenvorschlag der Bundesversammlung

Der Gegenvorschlag stellt sich explizit auf die Fundamente geltenden Verfassungs- und Völkerrechts. Mit der konditionalen Bindung der Aus- und Wegweisung ausländischer Straftäterinnen und Straftäter an die geltende Verfassung und an das Völkerrecht hält der Gesetzgeber bewusst an der menschenrechtlichen und liberalen Tradition der Schweiz fest. Entsprechend bedarf eine Ausschaffungspraxis einer sachlich und rechtsstaatlich angemessenen Begründung im Einzelfall. Dabei stehen der betroffenen Person alle menschenrechtlich garantierten Rechtsmittel zur Verfügung – im Einzelnen: 1. Der Ausweisungsgrund ist durch Art. 36 BV gedeckt. 2. Die Wegweisung kollidiert nicht in rechtsverletzender Weise mit den Persönlichkeitsrechten der betroffenen Person und ihrer Angehörigen. 3. Die Übereinstimmung mit der Bundesverfassung und den Menschenrechtsdeklarationen verlangt die Prüfung jedes einzelnen Falls im Hinblick auf die genannten Punkte. 4. Nur unter der Bedingung strenger und transparenter Verfahrensregeln kann die Aus- und Wegscheidung eine politische Option im liberalen Verfassungsstaat sein.

Der Rat SEK begrüsst den Vorschlag, Integration als Staatsziel in der Verfassung festzuschreiben. Die Inhalte des Integrationsartikels finden sich bereits im neuen Ausländergesetz und den entsprechenden Verordnungen. Neu ist der verfassungsmässige Status von Integrationspolitik, der dem Bund eigene Kompetenzen zugesteht, wenn die Kantone «die Anliegen der Integrationsförderung nicht erfüllen» (Gegenvorschlag, Art. 121a, Abs. 6 BV).

Kritisch beurteilt der Rat SEK die materiell erweiterte Liste von Ausweisungstatbeständen. Das Ziel, Schwerkriminelle auszuschaffen wird verfehlt, wenn Straftaten zusammengezählt werden, die «zu einer Freiheitsstrafe von mindestens zwei Jahren oder zu mehreren Freiheitsstrafen oder Geldstrafen von insgesamt 720 Tagen oder Tagessätzen innerhalb von 10 Jahren» führen. Bemerkenswert daran ist auch, dass hier die im Recht vorgesehene Abstufung von Verjährungsfristen umgangen wird.

Ein zentrales Ziel von Strafe besteht in der Resozialisierung.<sup>9</sup> Die integrative Funktion von Strafe zielt auf die Reintegration der bestraften Person in die Gesellschaft. Deshalb ist Strafe zeitlich begrenzt. Sie weist mit ihrem Zweck über den vergeltenden Akt der Bestrafung hinaus. Die Ausweisung straffälliger Ausländerinnen und Ausländer kann als Widerspruch zu diesem Strafkonzepth gesehen werden.

### 6.4 Gerechte und zukunftsfähige Gesellschaft

Bei der strafrechtlichen Verfolgung und Beschränkung grundlegender Freiheits- und Persönlichkeitsrechte behandelt der Rechtsstaat alle Menschen gleich. Lediglich im Rahmen positiver Anspruchsrechte kann der Gesetzgeber Unterschiede machen. In einer globalisierten Welt kommt keine nationale Politik an der Frage vorbei, ob eine rechtlich festgeschriebene Ungleichbehandlung von einheimischen und ausländischen Personen zeitgemäss und zukunftsfähig ist.

In diesem Zusammenhang weist der Rat SEK auf die Negativsicht von Migration hin, die in den Vorschlägen zur Ausschaffung straffälliger Ausländerinnen und Ausländer vermittelt wird. Es ist problematisch, wenn diese negative Wahrnehmung von Migration Eingang in die Bundesverfassung findet.

---

<sup>9</sup> Über die Funktion des Strafrechts und das Verhältnis von Rache und Resozialisierung vgl. Interview mit Jositsch, Daniel in P.S. Nr. 20/06, 26. Mai 2006, 8f., sowie Peter Aebersold, Ausgrenzung und Integration ([http://www.fhnw.ch/sozialarbeit/ipw/peter-aebersold-text\\_ausgrenzung\\_integration.pdf](http://www.fhnw.ch/sozialarbeit/ipw/peter-aebersold-text_ausgrenzung_integration.pdf)).

Die Ablehnung der Volksinitiative «für die Ausschaffung krimineller Ausländer» ist für den Rat SEK von grundsätzlicher Bedeutung. Der Gegenvorschlag wird zwar kritisch beurteilt, er hat aber vor dem Hintergrund der aktuellen politischen Situation ein Gewicht: Um die Annahme der Volksinitiative zu verhindern, empfiehlt der Rat SEK aus pragmatischen Überlegungen den Gegenvorschlag zur Annahme. Auf jeden Fall sollte bei der Stichfrage dem Gegenvorschlag der Vorzug gegeben werden.

© Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK  
Bern, 15. Oktober 2010  
info@sek.ch  
www.sek.ch