economiesuisse

Durchsetzungsinitiative: untergräbt den Rechtsstaat, schwächt die Wirtschaft

dossierpolitik

18. Januar 2016 **Nummer 1**

Ausschaffungen Im November 2010 haben sich Volk und Stände dafür ausgesprochen, dass Ausländerinnen und Ausländer, die eine schwere Straftat begehen, künftig des Landes verwiesen werden sollen. Das Parlament hat diesen Entscheid fristgerecht umgesetzt, doch die SVP gibt sich damit nicht zufrieden. Mit ihrer Durchsetzungsinitiative, die am 28. Februar 2016 zur Abstimmung kommt, will sie einen grossen Schritt weiter gehen. Auch wer innerhalb von zehn Jahren für zwei Bagatelldelikte verurteilt wird, soll das Land zwingend verlassen müssen. Einen Entscheidungsspielraum bei persönlichen Härtefällen wird den Richtern nicht zugestanden. Die umfangreichen Bestimmungen der Initiative sollen grundsätzlich auch Vorrang haben vor internationalen Verpflichtungen der Schweiz. Verstösse gegen die Europäische Menschenrechtskonvention und weitere Verträge werden von den Initianten bewusst in Kauf genommen.

Position economiesuisse

Die Initiative verdient ein klares Nein, denn sie verstösst gegen das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU, die Europäische Menschenrechtskonvention und weitere Verträge. Das macht die Schweiz als Vertragspartnerin unglaubwürdig und isoliert sie international.

Die gravierende Ungleichbehandlung von In- und Ausländern ist der Schweiz unwürdig und schadet ihrem Ruf als Wirtschaftsstandort mit hoher Rechtssicherheit.

Es ist unmenschlich und volkswirtschaftlich unsinnig, hier aufgewachsene und ausgebildete Menschen wegen Bagatelldelikten des Landes zu verweisen.

Die Initiative missachtet grundlegende Prinzipien des demokratischen Rechtsstaats: Sie schreibt ein Gesetz unter Umgehung der Legislative in die Verfassung und nimmt auch den Gerichten jeden Entscheidungsspielraum.

Von der Ausschaffungs- zur Durchsetzungsinitiative

▶ Im Herbst 2010 wurde die Ausschaffungsinitiative knapp angenommen. Das Parlament hat sie fristgerecht umgesetzt.

Ausgangspunkt: ein knappes Ja

Nach einer hart geführten Abstimmungsdebatte hat die Schweizer Stimmbevölkerung am 28. November 2010 die sogenannte «Ausschaffungsinitiative» der SVP mit 52,3 Prozent Ja-Stimmen angenommen. In 17,5 Kantonen fand die Vorlage eine Mehrheit. Der Gegenvorschlag von Bundesrat und Parlament wurde hingegen abgelehnt. Die damals beschlossene Verfassungsänderung sieht vor, dass in der Schweiz ansässige Ausländerinnen und Ausländer ihr Aufenthaltsrecht verlieren, wenn sie bestimmte Straftaten begehen. Dazu zählen vorsätzliche Tötungsdelikte, schwere Sexualdelikte wie Vergewaltigung, Gewaltdelikte wie Raub, Einbruchsdelikte, Menschen- und Drogenhandel sowie der missbräuchliche Bezug von Leistungen der Sozialhilfe oder der Sozialversicherungen. Die neuen Verfassungsbestimmungen gaben dem Parlament fünf Jahre Zeit, um die nötigen Anpassungen im Gesetz vorzunehmen.

Bereits in der Abstimmungsdebatte wurden Bedenken geäussert, dass sich die Initiative nicht wortgetreu umsetzen lasse: Sie verstosse gegen andere Verfassungsbestimmungen und gegen das Völkerrecht. Es kann deshalb nicht überraschen, dass sich das Parlament mit der Ausarbeitung eines Gesetzes äusserst schwertat. Die Umsetzung musste sowohl den neuen Verfassungstext als auch den völkerrechtlichen Rahmen berücksichtigen.

▶ Die Anwendbarkeit der Härtefallklausel wurde deutlich enger gefasst als im gescheiterten Gegenvorschlag zur Ausschaffungsinitiative.

Streitpunkt Härtefallklausel

Um das in der Bundesverfassung (unter Artikel 5) und in internationalen Abkommen[1] verankerte Verhältnismässigkeitsprinzip nicht ganz zu ignorieren, wurde eine – allerdings sehr restriktive – Härtefallklausel eingebaut: «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.» Damit wurde die Anwendbarkeit dieser Klausel deutlich enger gefasst als im gescheiterten Gegenvorschlag zur Ausschaffungsinitiative. Dabei ist – das sieht das Gesetz explizit vor – der besonderen Situation von Ausländerinnen und Ausländern Rechnung zu tragen, die in der Schweiz geboren oder aufgewachsen sind (Secondos).

Mit diesem Zusatz haben National- und Ständerat die Umsetzungsgesetzgebung zur Ausschaffungsinitiative im März 2015 verabschiedet. Niemand hat dagegen das Referendum ergriffen, auch nicht die SVP. Doch der Bundesrat beschloss trotzdem, das neue Gesetz noch nicht in Kraft zu setzen. Der Grund für diesen Entscheid ist die «Durchsetzungsinitiative».

[1] In der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ist dies so ausgedrückt, dass Eingriffe in das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens nur zulässig sind, wenn sie «in einer demokratischen Gesellschaft notwendig» sind (Art. 8 Abs. 2 EMRK).

Was ist ein persönlicher Härtefall? Ein Beispiel
Der in der Schweiz geborene und aufgewachsene Portugiese K. feiert mit seinen Schweizer Kollegen ausgelassen seinen erfolgreichen Lehrabschluss. Betrunken und übermütig beschliessen sie um drei Uhr morgens, sich im Getränkelager des Quartierladens Alkoholnachschub zu besorgen. Dabei zerstören sie ein Vorhängeschloss und ein Verkaufsregal, lösen den Alarm aus und werden alle von der Polizei erwischt. Da die jungen Männer alle nicht vorbestraft sind, erhalten sie nur eine Geldstrafe aufgebrummt. Doch K., der als Einziger keinen Schweizer Pass besitzt, wird gemäss Durchsetzungsinitiative automatisch für zehn Jahre des Landes verwiesen. Dass sein Lehrbetrieb ihn unbedingt weiterbeschäftigen möchte, dass er mit einer Ausweisung sein gesamtes soziales Netzwerk verliert, dass er noch nie länger als eine Woche in Portugal war – das alles dürfen die Richter nicht berücksichtigen. Gilt hingegen das vom Parlament verabschiedete Ausschaffungsgesetz, kann hier ein Härtefall geltend gemacht und auf eine Ausschaffung verzichtet werden.

Die SVP droht mit dem Vorschlaghammer

Die Urheber der Ausschaffungsinitiative hatten schon lange vor dem Parlamentsentscheid einen neuen, ungewöhnlichen Weg beschritten. Die selbst gesetzte Fünfjahresfrist für die Umsetzung wollte die SVP gar nicht erst abwarten. Anstatt – wie es üblich wäre – das Gesetz mitzugestalten und dann notfalls mit einem Referendum zu bekämpfen, kündigte die Partei bereits im Frühling 2012 die «Volksinitiative zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)» an. Sie wurde am 28. Dezember 2012 mit 155 788 gültigen Unterschriften eingereicht.

▶ Die Inititative will gleich zwei umfassende Deliktkataloge direkt in die Verfassung schreiben.

Der Name der Vorlage ist allerdings irreführend. Die Initianten wollen nämlich nicht nur erreichen, dass die im November 2010 knapp angenommene «Ausschaffungsinitiative» kompromisslos umgesetzt wird, sondern verlangen zusätzlich massive Verschärfungen. Deshalb wollen sie gleich zwei umfassende Deliktkataloge direkt in die Verfassung schreiben. Die erste Liste umfasst Straftatbestände, die künftig zwingend und automatisch zu einer Ausschaffung führen sollen. Diese ist analog zur Ausschaffungsinitiative und reicht von Mord und Totschlag über qualifizierten Diebstahl und Hehlerei bis zum gewerblichen Handel mit Drogen. Verschärfend wirkt vor allem die neue, zweite Liste, die vorwiegend Bagatelldelikte umfasst. Diese sollen ebenfalls zwingend zu einer Ausweisung führen, falls die betreffende Person innerhalb der letzten zehn Jahre bereits zu einer Geld- oder Freiheitsstrafe verurteilt wurde. Die Initianten selbst räumen ein, dass diese Bestimmungen mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) nicht vereinbar sind. Aus diesem Grund haben sie bewusst folgende Kollisionsregel in den Initiativtext geschrieben: «Die Bestimmungen über die Landesverweisung und deren Vollzugsmodalitäten gehen dem nicht zwingenden Völkerrecht vor.»

Beschluss im Parlament: Teilungültigkeit
Die Durchsetzungsinitiative soll vor allen internationalen Bestimmungen Vorrang haben – mit Ausnahme des «zwingenden Völkerrechts». Im ursprünglichen Text der Vorlage wurde dessen Definition gleich mitgeliefert: «ausschliesslich das Verbot der Folter, des Völkermords, des Angriffskrieges, der Sklaverei sowie das Verbot der Rückschiebung in einen Staat, in dem Tod oder Folter drohen». Alle weiteren internationalen Menschenrechtsgarantien, zu deren Einhaltung sich die Schweiz verpflichtet hat, wären davon ausgeschlossen gewesen – beispielsweise das Recht auf Familie oder die Garantien in der UNO-Kinderrechtskonvention. Dieses eigenwillige und sehr enge Verständnis des zwingenden Völkerrechts durch die SVP wurde vom Parlament nicht akzeptiert. Entsprechend haben National- und Ständerat diesen Teil des Initiativtextes auf Antrag des Bundesrats für ungültig erklärt.[2] Die SVP reagierte rasch auf diesen Parlamentsbeschluss. Sie lancierte umgehend die «Selbstbestimmungsinitiative». Mit dieser soll das Landesrecht grundsätzlich immer Vorrang vor völkerrechtlichen Verträgen haben.

Hart oder ultrahart: Ausschaffungsgesetz und Initiative im Direktvergleich

Ein willkürliches System mit «roten» und «gelben» Karten

▶ Die Initiative schreibt 50 Straftatbestände direkt in die Bundesverfassung.

Weil sie fortan weder dem Parlament noch den Gerichten auch nur den kleinsten Spielraum bei der Ausschaffung straffällig gewordener Ausländerinnen und Ausländer zugestehen will, hat die SVP eine umfassende Aufzählung von Delikten in den Initiativtext gepackt. Während Volksinitiativen üblicherweise aus wenigen Absätzen bestehen, füllt die Durchsetzungsinitiative drei volle Seiten. Diese würden bei Annahme durch Volk und Stände direkt in die Bundesverfassung geschrieben. Die rund 50 aufgeführten Straftatbestände sind in zwei Kategorien eingeteilt. Wird ein Einwohner der Schweiz mit ausländischem Pass für eine Straftat der ersten Kategorie verurteilt, erhält er wie beim Fussballspiel eine «rote Karte» – er muss zwingend für mindestens zehn Jahre des Landes verwiesen werden. Der Katalog der Delikte, die zu einer «roten Karte» führen, ist sehr breit und reicht von qualifizierten Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz und vom Einbruchsdelikt (definiert als Diebstahl in Verbindung mit Hausfriedensbruch und Sachbeschädigung) über die sexuelle Nötigung bis zum Totschlag und zu Völkermord.

▶ Für Bagatelldelikte will die SVP «gelbe Karten» verteilen.

Die zweite Kategorie von Straftaten umfasst vor allem Bagatelldelikte, für welche die SVP «gelbe Karten» verteilen will. In diesen Fällen ist eine zwingende Ausschaffung für mindestens fünf Jahre vorgesehen, wenn die Ausländerin oder der Ausländer innerhalb der letzten zehn Jahre wegen irgendeiner Straftat (nicht zwingend aus dem definierten Katalog) zu einer Freiheits- oder Geldstrafe verurteilt worden ist. Damit bestraft der Initiativtext Ausländerinnen und Ausländer auch rückwirkend: Eine Seconda, die vor sechs Jahren eine Geldstrafe wegen überhöhter Geschwindigkeit kassiert hat, muss fortan in ständiger Angst leben, gegen einen der vielen Artikel im zweiten Teil der Initiative zu verstossen. Der besagte Katalog umfasst auch Delikte wie einfache Körperverletzung, Raufhandel, qualifizierte Veruntreuung, aber auch Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte oder Einbruch (definiert als Hausfriedensbruch in Verbindung mit Sachbeschädigung oder Diebstahl).

[2] Es ist das erste Mal in der Geschichte der Schweiz, dass das eidgenössische Parlament eine Initiative für teilungültig erklärt hat. Ganz für ungültig erklärt wurden bisher erst vier Volksinitiativen. Das Parlament muss gemäss Verfassung eine Initiative dann (ganz oder teilweise) ungültig erklären, wenn sie die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder zwingende Bestimmungen des Völkerrechts verletzt (Art. 139 Abs. 3 BV).

Was bewirken die «gelben Karten»? Ein Beispiel
Der 32-jährige F. ist Österreicher, seit fünf Jahren mit einer Schweizerin verheiratet und hat mit ihr zwei Kinder. Im Ausgang wird er in eine Schlägerei verwickelt, weil er einer jungen Frau helfen will, die belästigt wird. Dabei verletzt er seinen Kontrahenten und wird daraufhin wegen Körperverletzung verurteilt. Weil er sieben Jahre zuvor seinen Trainingskollegen ein paar Mal leistungssteigernde Substanzen weiterverkauft hat und dafür zu einer Geldstrafe verurteilt wurde, erhält F. gemäss Durchsetzungsinitiative nun die zweite «gelbe Karte» und muss umgehend ausgewiesen werden. Zwar hat er neben den zwei Bagatelldelikten keine Einträge im Strafregister. Doch die Bestimmungen der Initiative verlangen unmissverständlich, dass F. das Malergeschäft, das er mit seinem Schwiegervater betreibt, aufgeben und das Land verlassen muss – samt seiner Familie, falls seine Frau die beiden Kinder nicht alleine grossziehen will.

Eingeschränkte Rechtsmittel zugunsten eines raschen Vollzugs

▶ Wer einen Ausweisungsentscheid anfechten will, weil er im Heimatland von Folter bedroht ist, darf das Bundesgericht nicht mehr anrufen.

Die kantonalen Behörden müssen Ausweisungen unmittelbar nach einer rechtskräftigen Verurteilung, beziehungsweise nach Verbüssung der Strafe vollziehen. Macht eine betroffene Person geltend, sie werde in ein Land abgeschoben, wo sie verfolgt werde oder von Folter bedroht sei, so kann sie den Entscheid an das zuständige kantonale Gericht weiterziehen, das aber entscheidet dann endgültig. Der Weiterzug an ein Gericht des Bundes wird in diesen Fällen bewusst ausgeschlossen. Nach Meinung der Initianten soll auch keine Anrufung des EGMR in Strassburg möglich sein.

Ein neuer Straftatbestand: Sozialmissbrauch
Im letzten Teil des Initiativtexts wird zusätzlich ein neuer Straftatbestand formuliert: Wer für sich oder andere Personen Sozialleistungen unrechtmässig bezieht oder zu beziehen versucht, soll mit bis zu fünf Jahren Gefängnis oder einer Geldstrafe belegt werden. Dieser Passus bezieht sich grundsätzlich zwar auf Schweizer und Ausländer. Der neue Straftatbestand wird aber auch im ersten Teil des Initiativtexts aufgeführt: unter jenen Delikten, die eine sofortige Ausschaffung nach sich ziehen («rote Karte»).

Durchsetzung oder kontraproduktive Verschärfung?

▶ Die Durchsetzungsinitiative ist gegenüber der Ausschaffungsinitiative eine deutliche Verschärfung – jedoch am falschen Ort.

Die SVP begründet ihre Initiative mit der Notwendigkeit, den in der Abstimmung vom 28. November 2010 zum Ausdruck gebrachten Volkswillen wortgetreu umzusetzen. Das Parlament habe dies nicht getan, weshalb die einschlägigen Bestimmungen nun direkt in die Bundesverfassung geschrieben werden müssten. Ein Direktvergleich zeigt allerdings, dass das Parlament seine Arbeit sehr wohl gemacht hat, bei der Umsetzung aber auf die Berücksichtigung der rechtsstaatlichen Grundsätze wie beispielsweise des Prinzips der Verhältnismässigkeit geachtet hat. Die Durchsetzungsinitiative geht in einigen gewichtigen Punkten ausserdem einen grossen Schritt weiter.

Tabelle 1
▶ Der Vorschlag des Parlaments umfasst mehr schwere Delikte, die Initiative verlangt hingegen einen unnötigen Automatismus – auch für Bagatellfälle.

Neue Ausschaffungsgesetzgebung versus Durchsetzungsinitiative
Vergleich der strittigen Punkte

	Umsetzung der Ausschaffungsinitiative (Bundesrat und Parlament)	Durchsetzungsinitiative (SVP)
Delikte, die zu einer Ausweisung führen («rote Karte»)	Umfassende Liste: u. a. Mord und Totschlag, schwere Körperverletzung, qualifizierter Diebstahl, Raub, Erpressung, Sozialmissbrauch. *Nur in dieser Version berücksichtigte Delikte: Genitalverstümmelung bei Frauen, Steuerbetrug, Zwangsheirat*	Umfassende Liste: u. a. Mord und Totschlag, schwere Körperverletzung, qualifizierter Diebstahl, Raub, Erpressung, Sozialmissbrauch
Delikte, die nur bei einer Vorstrafe zu einer Ausweisung führen («gelbe Karte»)	keine	Umfassende Liste: u. a. einfache Körperverletzung, gewerbsmässiger Kreditkartenmissbrauch, Pornografie, Geldfälschung, Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte, falsche Anschuldigung
Instanz, die eine Ausweisung verfügen kann	Gericht	Gericht oder Staatsanwaltschaft
Dauer der Verweisung	5 bis 15 Jahre, 20 Jahre oder lebenslänglich im Wiederholungsfall	5 bis 15 Jahre (nach zwei «gelben Karten»), 10 bis 15 Jahre (nach «roter Karte»), 20 Jahre im Wiederholungsfall
Abschiebung in gefährliche Länder	kann über alle Instanzen angefochten werden	kann nur bis zum kantonalen Gericht angefochten werden
Verhältnismässigkeit einer Abschiebung	Gerichte können bei besonderen Härtefällen auf eine Abschiebung verzichten, insbesondere bei in der Schweiz geborenen oder aufgewachsenen Ausländern	Ausnahmen in Härtefällen explizit ausgeschlossen
Verhältnis zu den Menschenrechtskonventionen	in wesentlichen Teilen vereinbar	verletzt die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), die UNO-Kinderschutzkonvention, den UNO-Pakt II
Verhältnis zur Personenfreizügigkeit mit der EU	in wesentlichen Teilen vereinbar	nicht vereinbar (Ausschaffung wegen Bagatelldelikten)

Die schädlichen Konsequenzen der Initiative

▶ Die Ausgestaltung des Initiativtextes und die politische Vorgabe des Prozesses widersprechen in vielerlei Hinsicht dem staatspolitischen Verständnis der Schweiz.

Angriff auf das Erfolgsmodell Schweiz

Das vom Parlament verabschiedete Umsetzungsgesetz zur Ausschaffungsinitiative trägt dem Volkswillen Rechnung, ist aber viel besser mit unseren Verfassungsgrundsätzen und mit dem Völkerrecht vereinbar. Die Durchsetzungsinitiative hingegen foutiert sich um diese Prinzipien und kommt gleichzeitig mit einer weiteren Verschärfung und einem ergänzten Deliktkatalog daher. Die Ausgestaltung des Initiativtextes und die politische Vorgabe des Prozesses widersprechen in vielerlei Hinsicht dem staatspolitischen Verständnis der Schweiz. Gleichzeitig – und das ist für die Unternehmen in der Schweiz wichtig – hat die Initiative negative Auswirkungen auf die aussenpolitische Position und das Image der Schweiz, sie führt zu zusätzlicher Rechtsunsicherheit und einem erneuten Bruch mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen mit den EU- und EFTA-Ländern. In einer Situation, wo der Standort Schweiz um die Rettung des bilateralen Wegs bangt, mit dem starken Franken

kämpft und ein neues Unternehmenssteuerregime ansteht, sind weitere Rechtsunsicherheiten und negative Botschaften an die internationalen Partner Gift. Nicht nur für die Wirtschaft. Die Durchsetzungsinitiative bedeutet einen massiven Angriff auf unser Erfolgsmodell – und zwar auf verschiedenen Ebenen.

Rechtsstaatliche Grundprinzipien und internationale Konventionen infrage gestellt

▶ Das grundlegende rechtsstaatliche Prinzip der Verhältnismässigkeit oder auch der gerichtlichen Einzelfallbeurteilung wird ausgehebelt.

Mit dem Automatismus, den die Durchsetzungsinitiative verlangt, wird das grundlegende rechtsstaatliche Prinzip der Verhältnismässigkeit oder auch der gerichtlichen Einzelfallbeurteilung im Falle von Grundrechtseinschränkungen ausgehebelt. Eine Härtefallregelung, wie sie das Parlament fordert, ist ausgeschlossen. Damit wird nicht nur die geltende Rechtsordnung missachtet, die auf dem Prinzip der Gerechtigkeit im Einzelfall beruht. Die Initiative widerspricht auch der Gewaltentrennung. Denn die Gerichte würden de facto von ihrer Urteilskompetenz entbunden; sie verkommen zu eigentlichen «Rechtsanwendungsautomaten».

Gleichzeitig stiftet die Initiative Verwirrung über die korrekte Rechtsanwendung. Einerseits schreibt sie absolut strikte und detaillierte Handlungsanweisungen direkt in die Verfassung, daran müssen sich Gericht und Parlament halten. Gleichzeitig liegen Gesetze, andere übergeordnete Verfassungsbestimmungen und völkerrechtliche Verträge vor, die ebenfalls berücksichtigt werden müssen. Es wird in der Praxis Präzedenzfälle vor Bundesgericht brauchen, um die Rangordnung der verschiedenen Rechtsnormen zu klären. In dieser Übergangsphase herrscht Rechtsunsicherheit.

Ein Angriff auf den demokratischen Rechtsstaat

Mit ihrem Vorgehen bei der Durchsetzungsinitiative umgeht die SVP den vorgegebenen Gesetzgebungsprozess und untergräbt damit die Fundamente des Schweizer Rechtsstaats. Die Gesetzgebung zur Ausschaffungsinitiative wurde vom Parlament fristgerecht und gemäss Verfassungsartikel verabschiedet und steht zur Einführung bereit. Mit der Initiative soll nun aber ein schärferer Gesetzestext direkt in die Bundesverfassung geschrieben werden. Dem vom Volk gewählten Parlament wird in voller Absicht die Möglichkeit genommen, die neuen Regeln auf bestehende nationale und internationale Normen abzustimmen. Ein Vernehmlassungsverfahren, das breite Kreise einlädt, sich zur politischen Akzeptanz und zur Praktikabilität zu äussern, konnte nicht durchgeführt werden. Die daraus resultierenden Rechtsunsicherheiten tragen nun die betroffenen Personen.

Trifft die Falschen und verursacht hohe Kosten

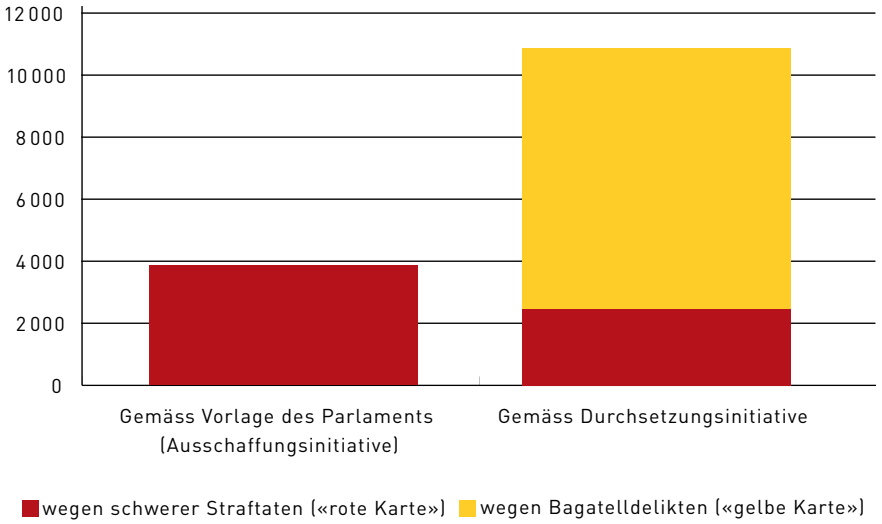
Wie Grafik 1 (siehe folgende Seite) zeigt, führt die Durchsetzungsinitiative insgesamt zu deutlich mehr Ausschaffungen. Den Unterschied machen aber nicht etwa Personen, die schwere Verbrechen begangen haben, denn diese werden mit dem Gesetzesvorschlag des Parlaments viel umfassender abgedeckt als mit der Initiative. Steuerbetrug oder die Verstümmelung von Frauen sind für die SVP keine Ausweisungsgründe. Die hohe Zahl kommt vor allem durch Ausschaffungen zustande, die aufgrund sogenannter «gelber Karten» erfolgen, also keine schwerwiegenden Straftaten betreffen. Diese grosse Menge zusätzlicher Verfahren und Ausschaffungen wird bei Bund und Kantonen hohe Kosten verursachen. Unter anderem aus diesem Grund haben sich auch SVP-Regierungsräte deutlich von der Initiative distanziert.

Grafik 1

▶ Die Durchsetzungsinitiative ist kontraproduktiv, weil sie unseren Justizapparat mit den «Falschen» unnötig belastet.

Mehr teure Ausschaffungen wegen Bagatelldelikten

Wieviele ausländische Straftäter wären 2014 ausgeschafft worden?



Quelle: bfs, 2015

▶ Die Europäische Menschenrechtskonvention hätte in bestimmten Fällen nur noch eingeschränkte Gültigkeit.

Bei einem Ja zur Durchsetzungsinitiative würde in der Bundesverfassung explizit festgehalten, dass die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) in bestimmten Fällen nur noch eingeschränkte Gültigkeit hat. Das wäre der Schweiz als angesehenem Rechtsstaat und Mitglied des Europarats nicht würdig. Wichtig ist dabei insbesondere das sogenannte «Non-Refoulement-Prinzip», das als Teil des zwingenden Völkerrechts eine Ausschaffung verbietet, wenn die Person im Zielland verfolgt wird oder wenn ihr die Gefahr von Folter oder eine andere Art grausamer und unmenschlicher Behandlung droht. Mit dem Passus, dass die Kantonsgerichte bei diesbezüglichen Beschwerden abschliessend entscheiden können, wird der Rechtsweg massiv abgekürzt. Weiter kollidiert die Initiative mit dem Recht auf Familienleben, verstösst gegen den UNO-Pakt II über bürgerliche und politische Rechte und es kann zur Verletzung der UNO-Kinderrechtskonvention kommen. Dann nämlich, wenn ein Elternteil ausgewiesen wird und der weitere Kontakt für das Kind nur möglich ist, wenn es das Land ebenfalls verlässt.

Minimaler Schutz nur mit Härtefallklausel möglich

Die sogenannte Härtefallklausel ermöglicht es den Richtern, bei ihren Urteilen persönliche und familiäre Verhältnisse des Straftäters zu berücksichtigen. Secondos, die zeitlebens hier gewohnt haben, sollen nicht automatisch in ihr «Heimatland» ausgeschafft werden, zu dem sie möglicherweise keinerlei Verbindungen haben. Mit einer Härtefallklausel werden minimale rechtliche Standards garantiert. Sie kommt nur zur Anwendung, wenn das öffentliche Interesse an einer Ausweisung nicht überwiegt. Ohne eine solche Klausel hätten die Gerichte keine Möglichkeit mehr, ihre Arbeit korrekt zu machen, die sehr oft darin besteht, im Einzelfall die Grundrechte eines Betroffenen gegenüber den Interessen der Allgemeinheit abzuwägen. Mit dem von der Durchsetzungsinitiative verlangten Automatismus ohne Härtefallklausel stellt sich die Schweiz international ins Abseits und hebelt auch Artikel 5 ihrer eigenen Verfassung und ein urliberales Prinzip aus, nämlich dass staatliches Handeln immer verhältnismässig sein muss.

▶ Ein Ja zur Durchsetzungsinitiative wäre ein grosses Hindernis auf dem Weg zu einer tragfähigen Lösung bei der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative.

Gefährlicher Stolperstein auf dem bilateralen Weg

Bundesrat, Parlament, Wirtschaft und Gesellschaft ringen aktuell um eine Umsetzung der am 9. Februar 2014 angenommenen Masseneinwanderungsinitiative. Einen Weg zu finden, sowohl dem Verfassungsartikel wie auch dem Freizügigkeitsabkommen (FZA) gerecht zu werden, scheint auch fast zwei Jahre nach der Abstimmung kaum möglich. Gleichwohl ist es von grösster Bedeutung, weil nicht weniger als das umfassende Vertragswerk der Bilateralen I davon abhängig ist. Zusätzliche Steine auf dem ohnehin beschwerlichen Weg der Lösungsfindung können weder Politik noch Wirtschaft gebrauchen. Ein Ja zur Durchsetzungsinitiative wäre ein grosses Hindernis auf dem Weg zu einer tragfähigen Lösung. Die in der Initiative verlangte Praxis, dass die Ausschaffung entlang eines detaillierten Deliktkatalogs automatisch und ohne Prüfung im Einzelfall (Verhältnismässigkeit) geschehen soll, widerspricht dem FZA und diskriminiert alle in der Schweiz lebenden EU- und EFTA-Bürger. Heute dürfen straffällig gewordene Personen abgeschoben werden, wenn ein Gericht zum Schluss kommt, dass sie die öffentliche Sicherheit in der Schweiz nachhaltig gefährden. Nach Annahme der Initiative würden EU- und EFTA-Bürger aber bereits nach zwei leichten Straftaten für mindestens fünf Jahre ausgewiesen – eine empfindliche Diskriminierung. Damit würde die Schweiz bewusst gegen das FZA verstossen. Nach der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative würde dieser zusätzliche Affront gegenüber der EU die Verhandlungsposition der Schweiz schwächen und die bislang erzielten, zaghaften Fortschritte zunichte machen.

Das aussenpolitische Zeichen wäre fatal und das Image der Schweiz würde über den EU-Raum hinaus empfindlich beschädigt. Auch Fachspezialisten aus Drittstaaten würden sich künftig wohl dreimal überlegen, ob sie unter solchen Bedingungen einen Job in der Schweiz annehmen sollen.

▶ Secondos und deren Familien müssten mit der ständigen Angst leben, wegen einem Bagatelldelikt ausgewiesen zu werden.

Damoklesschwert über Secondos und hoch qualifizierten Expats

Eine allfällige Annahme der Initiative wird die vielen Menschen mit ausländischem Pass, die ihr ganzes Leben in der Schweiz verbracht haben, am härtesten treffen. Denn das eigentliche Ziel der Durchsetzungsinitiative gegenüber dem geltenden Gesetz wäre, dass alle Personen ohne einen Schweizer Pass wegen zwei Bagatelldelikten oder leichteren Straftaten ohne Wenn und Aber ausgeschafft werden müssten. Gerade für junge Menschen, die in der Schweiz geboren sind und ihr Heimatland höchstens aus den Ferien kennen, ist das fatal. Die Durchsetzung dieser Praxis führt zu einem Zwei-Klassen-Strafrecht und damit zur Diskriminierung eines Viertels der Schweizer Bevölkerung, die einer spezifischen Rechtlosigkeit ausgesetzt würde. Das Zeichen für die integrationspolitischen Bemühungen wäre verheerend – wie ein Damoklesschwert würde die Angst vor einem Bagatelldelikt über den Secondos und deren Familien schweben.

Gleiches kann auch über die Situation der Expats gesagt werden, denn auch sie stehen ab sofort immer mit einem Fuss auf der Schwelle zurück in ihre Heimat – oder dann eben in ein anderes Land, welches sie als gesuchte Fachkraft gerne aufnimmt. Das ist nicht zuletzt für Schweizer Unternehmen brisant. Vergisst ein Topmanager beispielsweise, einen Ausbildungsunterbruch eines seiner Kinder rechtzeitig zu melden und bezieht unrechtmässig Kinderzulagen, so müsste er automatisch ausgeschafft werden. Für internationale Unternehmen, die auf Topkräfte aus dem Ausland angewiesen sind, kann dieser Imageschock gravierende Folgen haben. In einer Zeit, in der sich der Fachkräftemangel für viele Branchen zum Dauerproblem entwickelt, ist das nicht ganz unbedeutend. Der unrechtmässige Bezug von Leistungen der Sozialversicherungen oder Sozialhilfe gilt zwar auch im Umsetzungsgesetz zur Ausschaffungsinitiative als Ausschaffungsgrund. Die Gerichte hätten aber immerhin die Möglichkeit, bei einem schweren persönlichen Härtefall auf eine derart unverhältnismässige Bestrafung zu verzichten.

Ausweisung von Secondos: ein volkswirtschaftliches Unding
Wenn Menschen, die in der Schweiz aufgewachsen sind, wegen zwei Bagatellfällen zwingend ausgeschafft werden, dann werden nicht nur Familien auseinandergerissen und Lebensperspektiven zerstört. Auch aus volkswirtschaftlicher Sicht ist ein derartiges Vorgehen unsinnig. Denn Secondos sind hier zur Schule gegangen und fast alle haben eine Lehre oder eine Hochschule absolviert. Sie sind dazu qualifiziert, einen Beitrag zur Wertschöpfung dieses Landes zu leisten – entsprechend viel haben der Staat und die Gesellschaft in ihre Ausbildung und in ihre Integration investiert. Eine Ausweisung macht diese Investitionen zunichte.

Staatspolitischer Tabubruch

▶ Ein völkerrechtlicher Vertragsbruch würde nicht nur bewusst in Kauf genommen, sondern in bestimmten Fällen sogar vorgeschrieben.

Die Durchsetzungsinitiative will den von der SVP ideologisch beschworenen «Vorrang des Landesrechts vor dem Völkerrecht» – wenn auch nur in einem eng definierten Anwendungsbereich – direkt in die Verfassung schreiben. Damit würde ein völkerrechtlicher Vertragsbruch nicht nur bewusst in Kauf genommen, sondern in bestimmten Fällen sogar vorgeschrieben – ein Tabubruch, der die Schweiz international ins Abseits befördert. Denn wer will mit einem Vertragsstaat Abkommen aushandeln, in dessen Verfassung steht, dass internationale Verträge unter gewissen Umständen nicht beachtet werden dürfen? Für ein Land wie die Schweiz, mit ihrer langen Tradition als demokratischer Rechtsstaat und angesehene Vertragspartnerin, ist ein solches Vorgehen fatal. Die langfristigen Auswirkungen dieses Imageschadens und der Rechtsunsicherheit auf die Unternehmen, die Investitionen und auf den Wirtschaftsstandort Schweiz insgesamt sind schwer abschätzbar.

Ein Schritt ins totale Abseits

▶ Die Durchsetzungsinitiative ist für ihre Absender nur ein erster Schritt.

Trotz dieser Nachteile ist die Durchsetzungsinitiative für ihre Absender nur ein erster Schritt. Die SVP hat im Sommer 2015 die Initiative «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)» lanciert. Es ist davon auszugehen, dass sie in den nächsten Jahren zur Abstimmung kommt. Diese neue Vorlage droht den Rechtsstaat noch umfassender zu demontieren. Sie will das, was bei der Durchsetzungsinitiative für einen eng definierten Anwendungsbereich eingeführt werden soll, zur allgemeingültigen Praxis machen: den absoluten Vorrang von Volksentscheiden vor allen anderen Rechtsnormen. Der Wortlaut der Initiative lässt zwar viele Fragen offen, wirkt sich potenziell aber auf fast alle völkerrechtlichen Verträge aus. Insbesondere provoziert die Initiative eine Kündigung der EMRK und den Austritt der Schweiz aus dem Europarat. Ein derart gezielter Bruch mit dem internationalen Recht würde die Schweiz enorm schwächen und isolieren. Gleichzeitig gilt es zu berücksichtigen, dass das Völkerrecht gerade für einen kleinen Staat von grösster Bedeutung ist. Es legitimiert nicht nur die Schweizer Neutralität und Souveränität, sondern beinhaltet auch zahlreiche wirtschaftsrechtliche Bestimmungen. Für die exportorientierten Schweizer Unternehmen ist die Sicherheit durch ein völkerrechtliches Netz von grösster Bedeutung. In einer Zukunft, die geprägt ist von internationalen Handelsblöcken, Digitalisierung und weltweitem Wettbewerb, ist jegliche Diskriminierung des eigenen Standorts mit Konsequenzen für den Wohlstand und die Lebensqualität verbunden. Die Durchsetzungsinitiative wäre ein erster Schritt in diese fatale Richtung.

Fazit

Die Durchsetzungsinitiative ist aus rechtsstaatlicher und demokratiepolitischer Sicht gefährlich, sie ist unschweizerisch, unmenschlich und unnötig. Gleichzeitig gibt die Initiative vor, lediglich einen bestehenden Volksentscheid durchsetzen zu wollen, verschärft diesen jedoch massiv. economiesuisse lehnt die Vorlage aber auch aus wirtschaftspolitischen Gründen ganz klar ab.

▶ Eine Einigung mit der EU über die Fortsetzung der bilateralen Beziehungen würde bei einer Annahme der Initiative noch schwieriger.

Verletzung der Personenfreizügigkeit mit EU-/EFTA-Staaten
Heute dürfen straffällig gewordene Personen aus einem EU- oder EFTA-Staat abgeschoben werden, wenn ein Gericht zum Schluss kommt, dass sie die öffentliche Sicherheit in der Schweiz nachhaltig gefährden. Die Initiative schliesst diese Prüfung im Einzelfall kategorisch aus. Sie beinhaltet einen sehr umfangreichen Katalog von ganz unterschiedlichen Straftaten, auf die zwingend eine Ausschaffung folgen muss – ohne Beurteilung der Umstände im Einzelfall. Die Schweiz verstösst mit einer solchen Praxis gegen die Personenfreizügigkeit. Eine Einigung mit der EU über die Fortsetzung der bilateralen Beziehungen würde bei einer Annahme der Initiative noch schwieriger.

Verstoss gegen Menschenrechts- und UNO-Konventionen
Die Initiative missachtet das Grundprinzip der Verhältnismässigkeit staatlichen Handelns. Eine Härtefallregelung wird explizit ausgeschlossen. Damit verstösst die Vorlage auch gegen mehrere internationale Menschenrechtsgarantien. Die Schweiz riskiert, vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte regelmässig verurteilt zu werden.

Schaden für den Wirtschaftsstandort
Der Standort Schweiz ist für ausländische Investoren, Unternehmen und Fachkräfte unter anderem deshalb so attraktiv, weil sie viel Lebensqualität und eine hohe Rechtssicherheit bietet. Eine Missachtung grundlegender Menschenrechte und weiterer völkerrechtlicher Vereinbarungen schadet diesem guten Ruf massiv. Ausserdem ist es weder ethisch noch volkswirtschaftlich vertretbar, im Inland geborene und ausgebildete Menschen mit ausländischem Pass (Secondos) gegenüber solchen mit Schweizer Pass rechtlich gravierend zu benachteiligen.

Rückfragen:
jan.atteslander@economiesuisse.ch
karin.mateu@economiesuisse.ch
oliver.steimann@economiesuisse.ch

Impressum
economiesuisse, Verband der Schweizer Unternehmen
Hegibachstrasse 47, Postfach, CH-8032 Zürich
www.economiesuisse.ch