

Sachdokumentation:

Signatur: DS 2706

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/2706



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.

Volkswille umsetzen
—
**Kriminelle Ausländer endlich
konsequent ausschaffen**



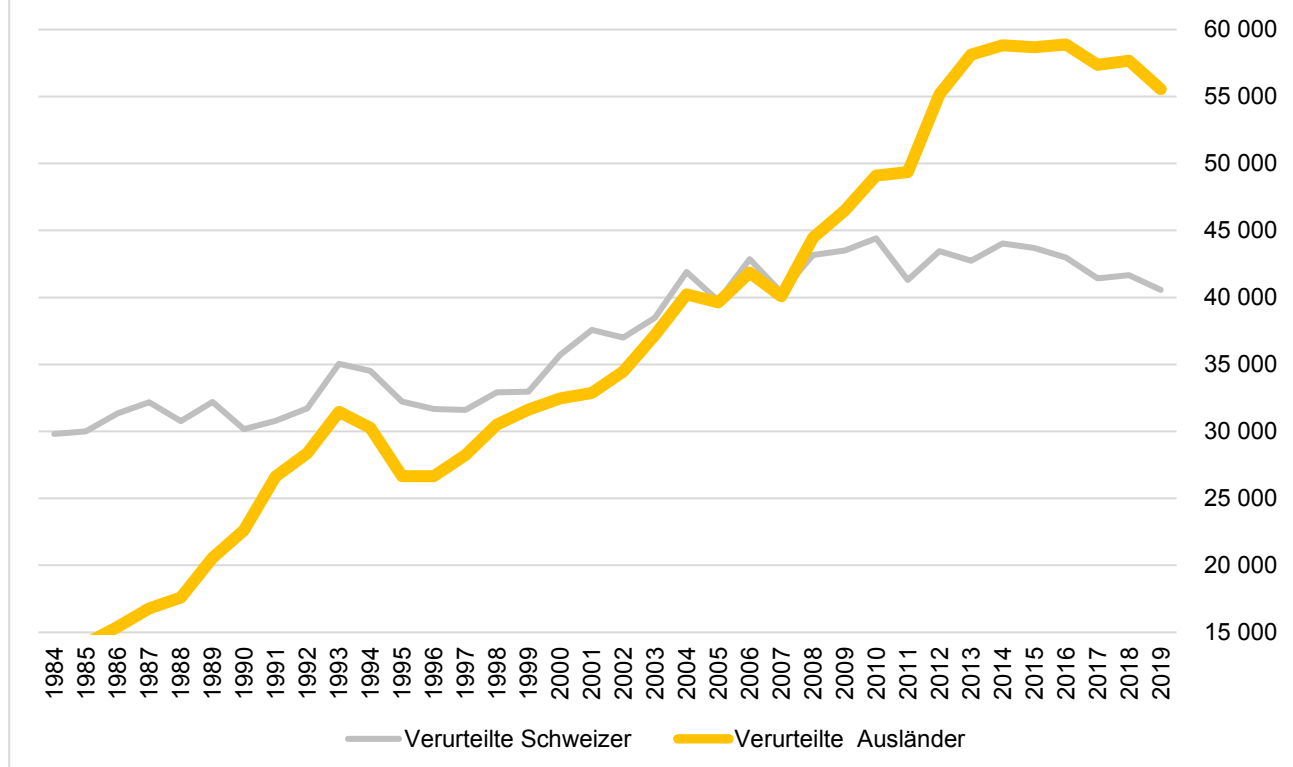
**Positionspapier der Schweizerischen Volkspartei
zur mangelhaften Umsetzung der Ausschaffungsinitiative**

22. Juli 2020

1. Ausgangslage: Ausländerkriminalität nach wie vor ein massives Problem

Die aktuelle Kriminalstatistik 2019 spricht eine eindeutige Sprache: Vergangenes Jahr wurden 432'000 Straftaten gegen das Strafgesetzbuch, 75'757 gegen das Betäubungsmittelgesetz sowie 37'024 gegen das Ausländergesetz erfasst.¹ Die Ursache dafür sind unter anderem die Massenzuwanderung und eine verfehlte Asylpolitik, die zulässt, dass Ausländer in unser Land strömen, deren Identität völlig unbekannt ist. Viele von ihnen begehen regelmässig Straftaten. Bei der Kriminalität hat die Personenfreizügigkeit, in Kombination mit den offenen Schengen-Grenzen, grosse Auswirkungen auf die Schweiz.

Erwachsene: Verurteilungen und Verurteilte für ein Vergehen oder Verbrechen



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis BFS, Erwachsene Verurteilungen und Verurteilte für ein Vergehen oder Verbrechen Schweiz und Kantone.

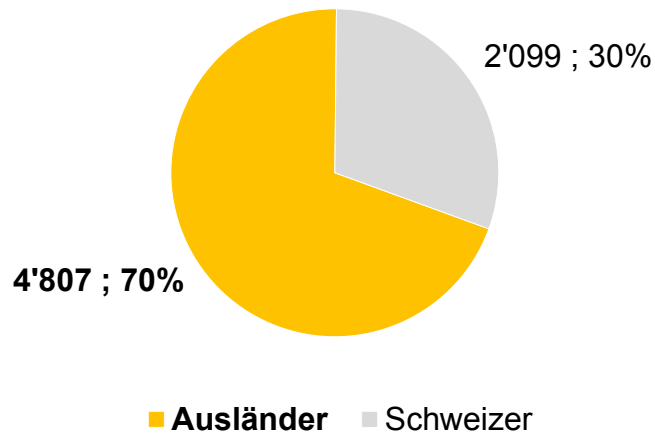
Längst ist statistisch erwiesen, dass ein grosser Teil der Gewalt importiert ist. Sowohl laut der Kriminalstatistik des Bundes als auch laut der Verurteilten-Statistik sind nicht Männer im Allgemeinen gewalttätig, sondern vor allem ausländische Männer. Ausländer sind – gemessen an ihrem Anteil an der Bevölkerung von rund 25% – vor allem bei schweren Delikten als Täter massiv übervertreten. So bei den Sexualdelikten. Laut der Kriminalitätsstatistik des Bundes wurden 2019 insgesamt 679 Vergewaltigungen angezeigt (+53 Straftaten bzw. +8,5% gegenüber dem Vorjahr). Von den 565 Beschuldigten waren 323 oder rund 60% Ausländer. Bei den wegen Vergewaltigung verurteilten Erwachsenen betrug der Ausländeranteil 2019 rund 70%. Beim Tatbestand der sexuellen Nötigung waren von 513 Beschuldigten 277 oder rund 54% Ausländer. Bei den wegen dieses Delikts Verurteilten waren 2019 rund 60% Ausländer.² Das ist die Folge der unkontrollierten Massenzuwanderung in Verbindungen mit einer Kuscheljustiz, die keine abschreckende Wirkung zu entfalten mag.

¹ Polizeiliche Kriminalstatistik, Jahresbericht 2019, BFS 2020.

² Erwachsene: Verurteilungen und verurteilte Personen für eine Gewaltvergehen oder -verbrechen nach Geschlecht, Alter und Nationalität 2019, BFS, 2020.

Diese grassierende Ausländerkriminalität zeigt sich auch in den Gefängnissen. 70% aller Insassen von Haftanstalten sind Ausländer mit horrenden Kostenfolgen für die Steuerzahler.

Insassen von Haftanstalten am 1. April 2020



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von «Freiheitsentzug, Insassenbestand am Stichtag», BFS, 2020.

2. Annahme der Ausschaffungsinitiative: Unmissverständlicher Volkswille

Die Eidgenössische Volksinitiative «für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)» verfolgte folgende Zielsetzungen:

1. Der Grundsatz, dass kriminelle Ausländer auszuweisen sind, sollte neu auf Verfassungsstufe festgehalten werden. Dies gibt dem Ausweisungsgrundsatz eine stärkere Legitimation und ist für alle Kantone verbindlich.
2. Die damalige Kann-Regelung sollte zu zwingendem Recht werden: Kriminelle Ausländer sind zwingend auszuschaffen, wenn sie für bestimmte schwere Straftaten (Katalogstraftaten) verurteilt werden, unabhängig vom Strafmass. Zwischen den Kantonen bestanden massive Unterschiede bei der Ausschaffungspraxis. Deshalb wollte die Initiative einen landesweiten Mindeststandard schaffen: Gewisse Regeln sollten für Behörden zwingend sein, und die langwierige und teils lasche Ausweisungspraxis sollte straffer gestaltet werden.
3. Die Ausschaffung sollte nicht mehr nur eine fremdenpolizeiliche Massnahme sein, sondern in direktem Konnex mit der Begehung einer Straftat stehen. Damit erhält die Ausweisung wieder einen ähnlichen Stellenwert wie die ehemalige strafrechtliche Landesverweisung, welche als Nebenstrafe auch der Bestrafung des Täters diene. In dieser Klarheit entfaltet die drohende Ausschaffung einen präventiven Charakter.

Nach einer Sammelfrist von lediglich sieben Monaten wurde die Ausschaffungsinitiative am 15. Februar 2008 mit 210'919 gültigen Unterschriften eingereicht. In der Volksabstimmung vom 28. November 2010 nahmen 52.3 % der Stimmbevölkerung und 17 1/2 Stände die Initiative an. Die Stimmbeteiligung war mit 52.9% überdurchschnittlich hoch.



Das markante und eingängliche Sujet der Ausschaffungsinitiative ging in die politische Geschichte der Schweiz ein. Die Botschaft war unmissverständlich: Wer kriminell wird und damit unser Gastrecht missbraucht, muss gehen.

Seither gibt die Schweizer Bundesverfassung den unmissverständlichen Mehrheitswillen wieder, dass kriminelle Ausländer bei der Verurteilung wegen gewisser Straftaten zwingend auszuschaffen sind und zwar ohne Wenn und Aber:

Artikel 121 der Bundesverfassung: Gesetzgebung im Ausländer- und Asylbereich

¹ ...

² Ausländerinnen und Ausländer können aus der Schweiz ausgewiesen werden, wenn sie die Sicherheit des Landes gefährden.

³ Sie 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 Einbruchdelikts rechtskräftig verurteilt worden sind; oder
- b. missbräuchlich Leistungen der Sozialversicherungen oder der Sozialhilfe bezogen haben.

[...]

Mit der Annahme der Ausschaffungsinitiative verwarfen 54.2% der Stimmenden und sämtliche Stände den direkten Gegenvorschlag von Bundesrat und Parlament. Dieser wollte die Ausschaffung nicht von der Begehung einer bestimmten schweren Straftat abhängig machen, sondern von einem Mindeststrafmass. Damit hätten die Richter wiederum die Möglichkeit gehabt, die Hauptzielsetzung der Initiative zu unterlaufen. Doch das Schweizervolk erkannte, dass bei einer derartigen Konstruktion der eigentliche Kern der Initiative verwässert worden wäre, nämlich der einfache, aber unmissverständliche Ausschaffungs-Automatismus. Schon damals warnte die SVP davor, dass dieser Gegenvorschlag den Behörden und Gerichten viel zu viel Spielraum gewähren würde, um von einer Landesverweisung absehen zu können.

3. Umsetzung: Bundesrat und Parlament gaukeln «pfefferscharfes» Gesetz vor

Nach der Annahme der Ausschaffungsinitiative wurde zwar umgehend eine Expertengruppe einberufen, in der auch die Initianten mit einbezogen wurden. Doch dann passierte über ein Jahr nichts. Und so sah sich die SVP dazu gezwungen, die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative in die eigenen Hände zu nehmen. Im Juli 2012 wurde die Eidgenössische Volksinitiative «Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)» lanciert und nach nur gerade fünf Monaten mit 155'788 gültigen Stimmen eingereicht.

Trotzdem orientierte sich der Bundesrat in seiner Botschaft vom 26. Juni 2013 nicht an der neuen Verfassungsbestimmung, sondern am abgelehnten Gegenvorschlag. Rund dreieinhalb Jahren nach Annahme der Ausschaffungsinitiative machte sich der Nationalrat in der Frühjahrssession 2014 erstmals an deren Umsetzung. Obwohl Volk und Stände den Gegenentwurf zur Ausschaffungsinitiative abgelehnt hatten, orientierte sich der Ständerat bei seiner Beratung in der Wintersession 2014 daran. Statt «Einzelfallprüfung» wurde das Hintertürchen nun einfach «Härtefallklausel» genannt und ins Strafgesetzbuch geschrieben. Die Härtefallklausel sieht vor, dass Gerichte von einer Landesverweisung absehen können, wenn diese für die betroffene Person einen persönlichen Härtefall bedeuten würde. Die SVP warnte, dass diese Härtefallklausel von den Behörden zur Täterschutzklausel ausgebaut werden würde. Die zwingende Landesverweisung als Kernelement der angenommenen Volksinitiative würde damit durchbrochen werden.

Doch die Vertreter der übrigen Parteien beschwichtigten. Es wurde versprochen, die Härtefallklausel werde nur «ausnahmsweise» und «restriktiv» angewendet. Einige dieser Parlamentarier waren wohl überzeugt von dem, was sie von sich gaben. Sie ahnten nicht, wie grosszügig die Justiz die Klausel auslegen würde. Aber einige waren sich mit Sicherheit sehr wohl bewusst, dass sie mit der Härtefallklausel ein Hintertürchen für den Täterschutz einbauen würden. Sie konnten dies aber nicht offen vertreten. Denn es brodelte im Volk, und zwar so stark, dass Bundesrat und Parlament dies nicht mehr einfach ignorieren konnten. Nach der Verwahrungsinitiative (2004) und der Unverjährbarkeitsinitiative (2008) setzte das Stimmvolk mit Annahme der Ausschaffungsinitiative trotz Befürchtungen wegen Menschenrechten, internationaler Konventionen und anderen Vorbehalten zum dritten Mal ein klares Zeichen gegen Täterschutz und Kuscheljustiz. Und so wurde – während sich die Strippenzieher im Hintergrund die Härtefallklausel ausdachten – gegenüber der Bevölkerung eine Kommunikationsstrategie aufgezogen.

Ausgewählte Zitate aus der parlamentarischen Debatte

Verena Diener, SR GLP (ZH): «Das Gericht kann ausnahmsweise – ich betone: ausnahmsweise – auf eine Landesverweisung verzichten. Diese Härtefallklausel gewährt den Richtern einen Spielraum, den sie restriktiv handhaben können.»³

Werner Luginbühl, SR BDP (BE): «Gesetzestechisch ist die Härtefallklausel eine kluge Lösung. Der Name 'Härtefallklausel' sagt es: Sie darf nur unter strengen Voraussetzungen zur Anwendung gelangen.»⁴

Simonetta Sommaruga, BR SP: «Der entsprechende Text ist präzise formuliert und besagt, dass eine solche Härtefallklausel in Ausnahmefällen zur Anwendung kommt. Es ist eine strenge Härtefallklausel - man muss das so sagen.»⁵

³ [AB 2014 S 1240](#)

⁴ [AB 2014 S 1244](#)

⁵ [AB 2014 S 1252](#)

Christine Egerszegi, SR FDP (AG): «Einer der umstrittensten Punkte unserer Version ist die Härtefallklausel. Sie ist aber in der Haltung der Mehrheit sehr restriktiv formuliert und kann nur ausnahmsweise angewendet werden, wenn eine Ausschaffung einen schweren persönlichen Härtefall bewirken würde und das öffentliche Interesse an einer Ausschaffung des Täters nicht grösser ist als die privaten Interessen des Ausländers am Verbleib in der Schweiz.»⁶

Stefan Engler, SR CVP (GR): «Anstelle es dem freien Ermessen der Gerichte zu überlassen, im Einzelfall eine Landesverweisung als unverhältnismässig zu klassieren – wie dies die nationalrätliche Fassung vorsieht –, gibt die ständerätliche Variante der Umsetzung durch die Gerichte eine strenge und einschränkende Vorgabe, wie das Prinzip der Verhältnismässigkeit angewendet werden darf. Demnach darf im Einzelfall von der Landesverweisung nur ausnahmsweise abgesehen werden, wenn diese für den Ausländer einen schweren persönlichen Härtefall bewirken würde und zusätzlich das öffentliche Interesse an der Landesverweisung das private Interesse an einem Verbleib in der Schweiz nicht überwiegen würde.»⁷

Aus Sicht der anderen Parteien musste die Durchsetzungsinitiative unbedingt abgelehnt werden, denn diese hätte den Ausschaffungs-Automatismus in der Verfassung festgeschrieben. Der damalige Aargauer Nationalrat und FDP-Präsident Philipp Müller sprach von einer «pfefferscharfen Umsetzung»⁸. Und so liess sich die Stimmbevölkerung von seinen – wie sich heute zeigt – leeren Versprechungen überzeugen, die Durchsetzungsinitiative sei nicht mehr nötig. Das Bundesamt für Statistik rechnete denn auch vor, dass mit der Umsetzung der Ausschaffungsinitiative durch das Parlament bis zu 4'000 Personen jährlich betroffen wären.⁹ Dies suggerierte, das Parlament habe ein strenges Gesetz verabschiedet, auch weil ausser der SVP niemand befürchtete, dass die Härtefallklausel so breite Anwendung finden würde.

4. Anwendung: Staatsanwälte beginnen systematische Anrufung der Härtefallklausel

Mit Ablehnung der Durchsetzungsinitiative wurde die Umsetzungsgesetzgebung des Parlaments mit Härtefallklausel am 1. Oktober 2016 in Kraft gesetzt. Seither müsste jeder Ausländer, der von einem Gericht für eine der im Gesetz genannten Straftaten verurteilt wird, das Land zwingend verlassen. Nur wenn ein persönlicher Härtefall vorliegt, kann das Gericht von einem Landesverweis absehen. So will es das Parlament als Gesetzgeber. Doch es hat die Rechnung ohne die Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz (SSK) gemacht. Diese verabschiedete am 24. November 2016 Empfehlungen für die systematische Anrufung der Härtefallklausel¹⁰. Fälle, die diesen Kriterien entsprechen, sollen die Staatsanwälte gemäss den Empfehlungen gar nicht erst vor Gericht bringen, sondern direkt selbst in einem vereinfachten Strafbefehlsverfahren abwickeln. Dazu müssen sie die Härtefallklausel anwenden. Denn nur das Gericht ist befugt, die Landesverweisung auszusprechen.

Damit führt die SSK als demokratisch nicht legitimierte Organisation den Volkswillen ad absurdum. Denn der Volkswille nach einer obligatorischen Landesverweisung wird durchbrochen von einem Aufenthaltsstatus, einer Mindeststrafe sowie dem Vorliegen von Vorstrafen. Drei Voraussetzungen, die dem Verfassungstext entweder direkt oder indirekt widersprechen:

1. Vorliegen einer Aufenthaltsbewilligung: Widerspricht direkt Art. 121 Abs. 3 BV: «unabhängig von ihrem ausländerrechtlichen Status».
2. Mindeststrafe: Entspricht einem Konzept des von Volk und Ständen abgelehnten direkten Ge-
genvorschlags.

⁶ [AB 2014 S 1238](#)

⁷ [AB 2014 S 1237](#)

⁸ «Das Parlament hat in der Umsetzung der Ausschaffungsinitiative ein pfefferscharfes Gesetz verabschiedet.»

⁹ [Verurteilte ausländische Personen, welche die Kriterien gemäss Umsetzung der Ausschaffungsinitiative durch das Parlament erfüllen und aufgrund der gleichen Straftaten verurteilte Schweizer zum Vergleich, 2014, BFS, 2016](#)

¹⁰ [Empfehlungen des Vorstandes der SSK betreffend die Ausschaffung verurteilter Ausländerinnen und Ausländer \(Art. 66a bis 66d StGB\)](#)

3. Vorstrafen: Widerspricht dem Sinn und Geist der Verfassungsbestimmung sowie der Umsetzung durch das Parlament.

Auszug aus den Empfehlungen der SSK

- 2.2 Die privaten Interessen des Ausländers am Verbleib in der Schweiz sind in der Regel gegenüber den öffentlichen Interessen an der Landesverweisung höher zu gewichten, wenn:
- a. er im Besitz einer gültigen Aufenthaltsbewilligung B, C oder Ci ist
und
 - b. er zwar eine Katalogtat gemäss Art. 66a Abs. 1 StGB begangen hat, aber bloss eine Freiheitsstrafe von bis zu 6 Monaten oder eine Geldstrafe von bis zu 180 Tagessätzen zu gewärtigen hat
und
 - c. er keine Vorstrafe für eine Straftat gemäss Katalog von Art. 66a Abs. 1 StGB aufweist oder er in den letzten fünf Jahren nie zu einer Freiheitsstrafe von mehr als 6 Monaten verurteilt wurde.¹¹

Weiter masst sich die SKK klar entgegen des Obligatoriums in Art. 121 BV an, dass auf die Beantragung einer Landesverweisung zu verzichten sei, wenn bei einer starken Bindung zur Schweiz eine Strafe von weniger als 12 Monaten beantragt wird, oder wenn ein Secondo einen Grossteil seines Lebens hier verbracht hat. Im Zweifelsfall sei von einer Beantragung der Landesverweisung abzuweichen.

Auszug aus den Empfehlungen der SSK

- 2.4 Wird Anklage erhoben für eine oder mehrere Katalogtaten gemäss Art. 66a Abs. 1 StGB, so ist grundsätzlich die Landesverweisung zu beantragen, ausser:
- a. wenn für einen Ausländer, welcher eine enge Bindung zur Schweiz hat, eine bedingte Strafe von nicht mehr als 12 Monaten beantragt wird
- oder**
- b. wenn ein in der Schweiz geborener Ausländer zu beurteilen ist, welcher den Grossteil seines Lebens hier gelebt hat (vgl. Art. 15 BÜG per analogiam) und im Urteilszeitpunkt eine gültige Niederlassungsbewilligung besitzt. In solchen Fällen ist eine besonders detaillierte Interessensabwägung durchzuführen.¹²

Mit diesen Empfehlungen hintertreibt die Staatsanwälte-Konferenz den eindeutigen Volkswillen bereits in der ersten Phase der Rechtsprechung. Es geht nicht an, dass aus Gründen der Verfahrenseffizienz die Verfassung missachtet und im Regelfall die Täterschutzklausel angerufen wird.

5. Zahlen belegen: 42% aller Verurteilten erhalten keinen Landesverweis¹³

Was die SVP befürchtete, wird nun erstmals durch Statistiken des Bundes bestätigt: Die Härtefallklausel wurde zur Täterschutzklausel. Staatsanwaltschaften und Gerichte foutieren sich um den Volkswillen und die Sicherheit in unserem Land. Sie wenden die Härtefallklausel nicht – wie von den übrigen Parteien in der parlamentarischen Debatte versprochen – nur im absoluten Ausnahmefall an, sondern in 42% aller Fälle. Sogar für SP-Ständerat Jositsch ist klar: «Von Ausnahmen kann da [Jositsch vermutete 20-25%] nicht mehr die Rede sein, damit unterlaufen die Gerichte das Gesetz.»¹⁴ Im Jahr 2019 allein erhielten 1'225 kriminelle Ausländer keinen Landesverweis, obwohl sie für eine Straftat verurteilt worden waren, die gemäss Verfassung und Strafgesetzbuch zwingend zu einer obligatorischen Ausschaffung führen müsste.

Dabei werden auch schwerkriminelle Ausländer geschützt. Allein 2019 erhielten 10 Vergewaltiger, 99 Drogendealer, 36 Schläger, 22 Pädophile und 16 Entführer keinen Landesverweis. Sogar 6 für

¹¹ ebenda

¹² ebenda

¹³ Ausschaffungszahlen 2019 basierend auf Grafiken/Quellen unten.

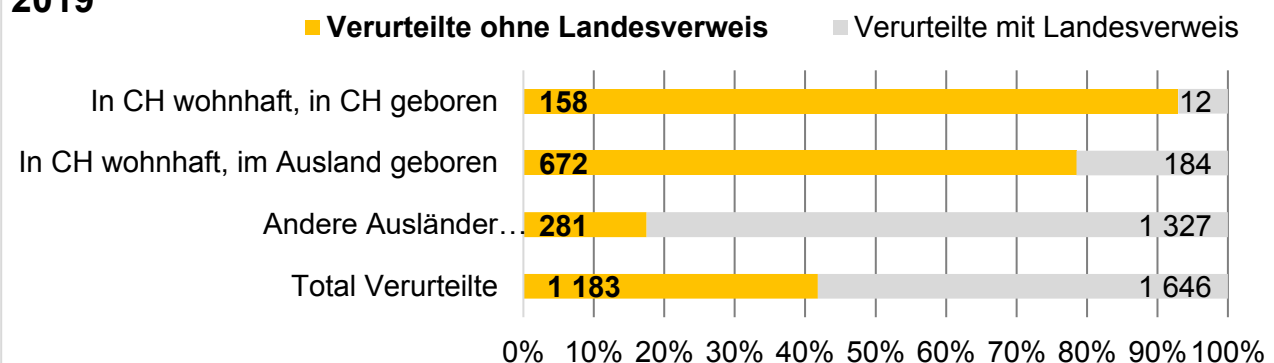
¹⁴ [Daniel Jositsch in «Zu mild bei Ausschaffungen: SP-Ständerat Jositsch kritisiert die Gerichte», NZZ vom 29.06.2019.](#)

vorsätzliche Tötung verurteilte Ausländer dürfen nach Verbüssen ihrer Strafe in der Schweiz bleiben. Bei gewissen Straftaten wurden keine oder nur sehr wenige Landesverweise ausgesprochen. So dürfen fast alle Ausländer, die betrügerisch oder unrechtmässig Sozialhilfe bezogen in der Schweiz bleiben, obwohl die Bundesverfassung verlangt, dass auch Sozialhilfebetrüger zwingend ausgeschafft werden. Auch gut die Hälfte aller Einbrecher und Diebesbanden wird nicht des Landes verwiesen. Dies widerspricht dem Willen des Stimmvolks und dem Parlament als Gesetzgeber. Denn unter den Katalogtaten, die zu einer obligatorischen Landesverweisung führen, wurde bewusst kein Unterschied hinsichtlich der Schwere der Tat gemacht. Es war eine politische Abwägung, auch die Erschleichung von Sozialhilfeleistungen mit einem Landesverweis zu belegen. In der direkten Demokratie geht es nicht an, dass die Justizbehörden ihre eigenen juristischen Überlegungen über jene des Verfassungs- und Gesetzgebers stellen.

Ein ähnliches Bild zeigt sich, wenn die unterschiedlichen Strafarten herangezogen werden. So wurden 2019 von über 700 kriminellen Ausländern, die zu einer Geldstrafe verurteilt wurden, nur gerade 38 des Landes verwiesen. Auch bei Freiheitsstrafen von unter 6 Monaten darf mehr als die Hälfte der Verurteilten in der Schweiz bleiben. Obwohl weder Verfassung noch Strafgesetzbuch ein Mindeststrafmass nennen und das Volk mit Ablehnung des Gegenvorschlags ein solches explizit verworfen hatte, ist bei Staatsanwälten und Gerichten eine eindeutige Praxis zu erkennen, die nicht dem Willen von Stimmvolk und Gesetzgeber entspricht. Die Schwere der Tat dürfte lediglich für das Strafmass (Höhe der Geldstrafe, Dauer der Haft etc.) und die Art der Strafe (Geldstrafe, Haft etc.) massgeblich sein, nicht jedoch für die Landesverweisung, die eine obligatorische Massnahme darstellt. Wenn nun das Bundesgericht die Schwere der Tat als Kriterium dafür heranzieht, ob ein Landesverweis nach Schweizer Recht dem Freizügigkeitsabkommen (FZA) mit der EU entspricht, so missachtet es dabei den Willen von Stimmvolk und Parlament¹⁵.

Auch der Aufenthaltsstatus spielt für die Anwendung der Härtefallklausel eine entscheidende Rolle. Über 90% aller verurteilten kriminellen Ausländer, die in der Schweiz geboren wurden, werden das Land nicht verlassen müssen, obwohl es Gesetz und Verfassung vorschreiben. Selbst wenn sie im Ausland geboren wurden, aber hier wohnen, wird in rund 80% der Fälle kein Landesverweis ausgesprochen. Lediglich bei jener Ausländergruppe, bei der ein Landesverweis praktisch keine Wirkung entfaltet, wird mit rund 20% vergleichsweise wenig – aber immer noch viel zu häufig – zur Täterschutzklausel gegriffen. Dabei handelt es sich um Kriminaltouristen, die ohnehin nicht in der Schweiz leben, und kriminelle Flüchtlinge, vorläufig Aufgenommene und dergleichen, bei denen ein Vollzug der Ausschaffung in der Regel unmöglich ist. Somit widerspricht die Praxis der Justiz auch in einem weiteren Punkt klar dem Willen der Verfassung, nämlich dass kriminelle Ausländer «unabhängig von ihrem ausländerrechtlichen Status ihr Aufenthaltsrecht»¹⁶ verlieren sollen.

Anwendung der Härtefallklausel nach Aufenthaltsstatus 2019

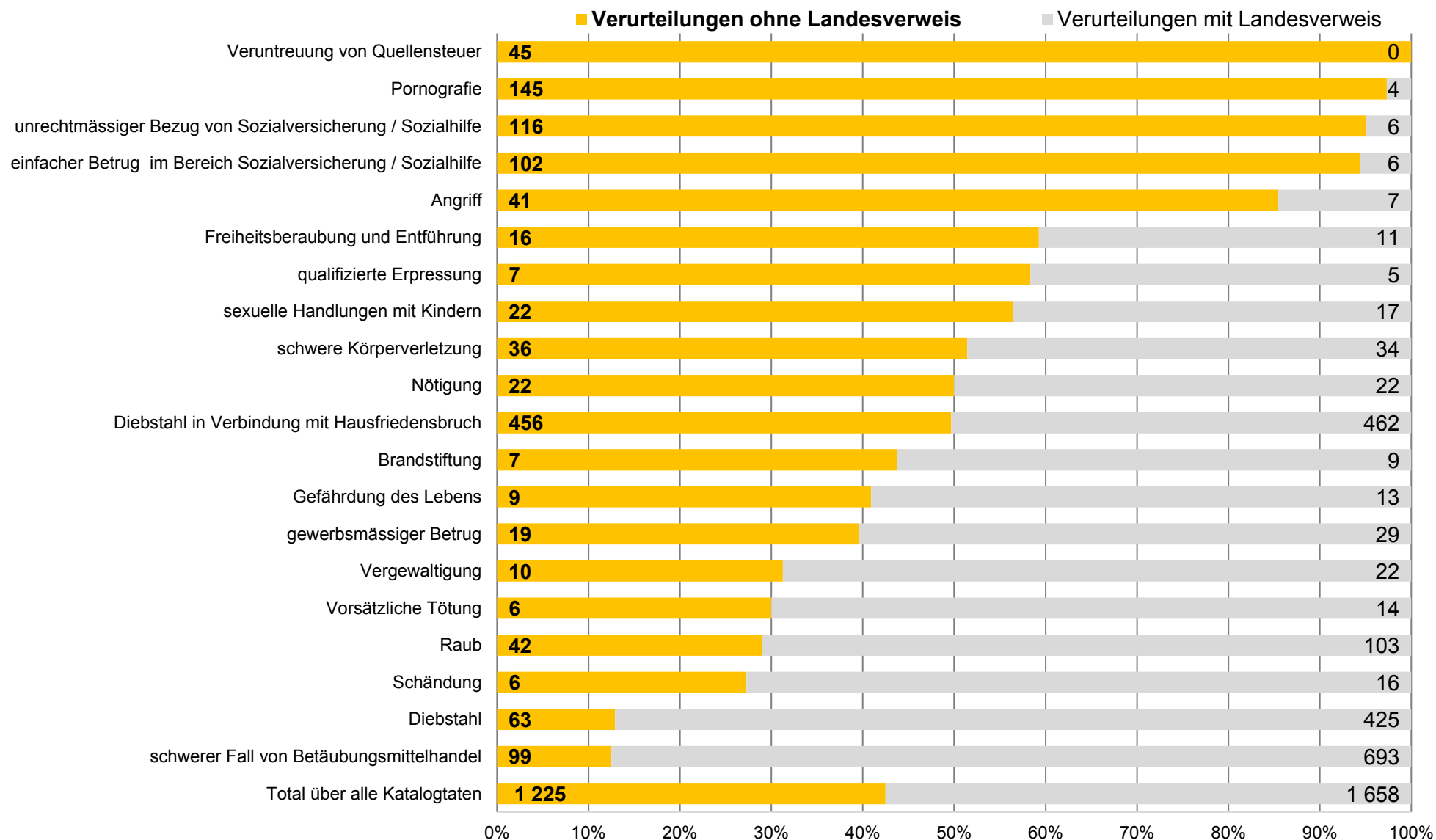


Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von «Erwachsene: [Verurteilungen aufgrund von Straftaten nach Art. 66a StGB, mit und ohne Landesverweisung, nach Sanktionsart, Straftat und Aufenthaltsstatus](#)», BFS, 2020.

¹⁵ vgl. [BGE 6B 378/2018](#) vom 22. Mai 2019.

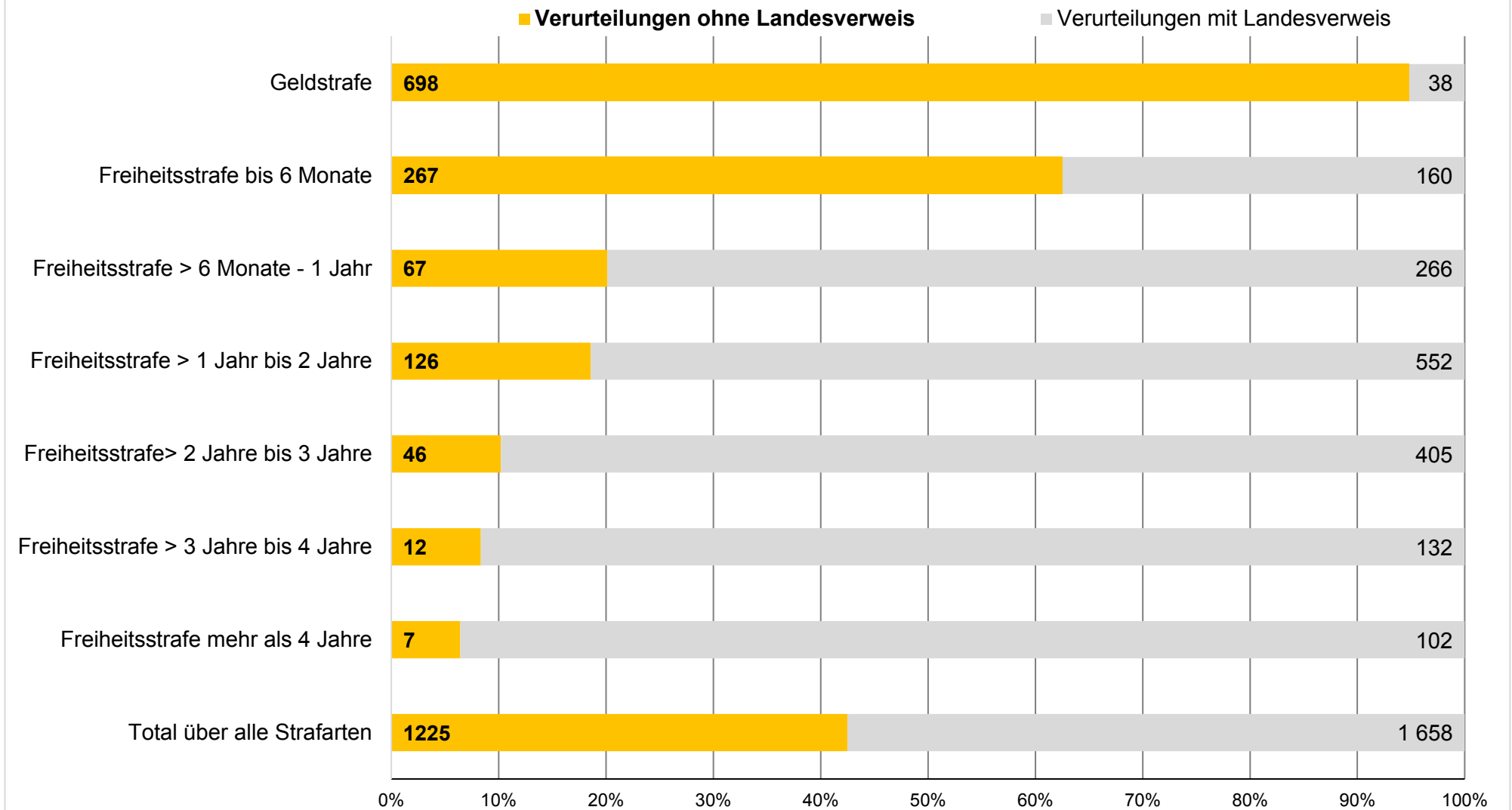
¹⁶ Art. 121 Abs. 3 BV.

Anwendung der Härtefallklausel nach ausgewählten Straftaten 2019



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von «Erwachsene: [Verurteilungen aufgrund von Straftaten nach Art. 66a StGB, mit und ohne Landesverweisung, nach Sanktionsart, Straftat und Aufenthaltsstatus](#)», BFS, 2020.

Anwendung der Härtefallklausel nach ausgewählten Sanktionsarten 2019



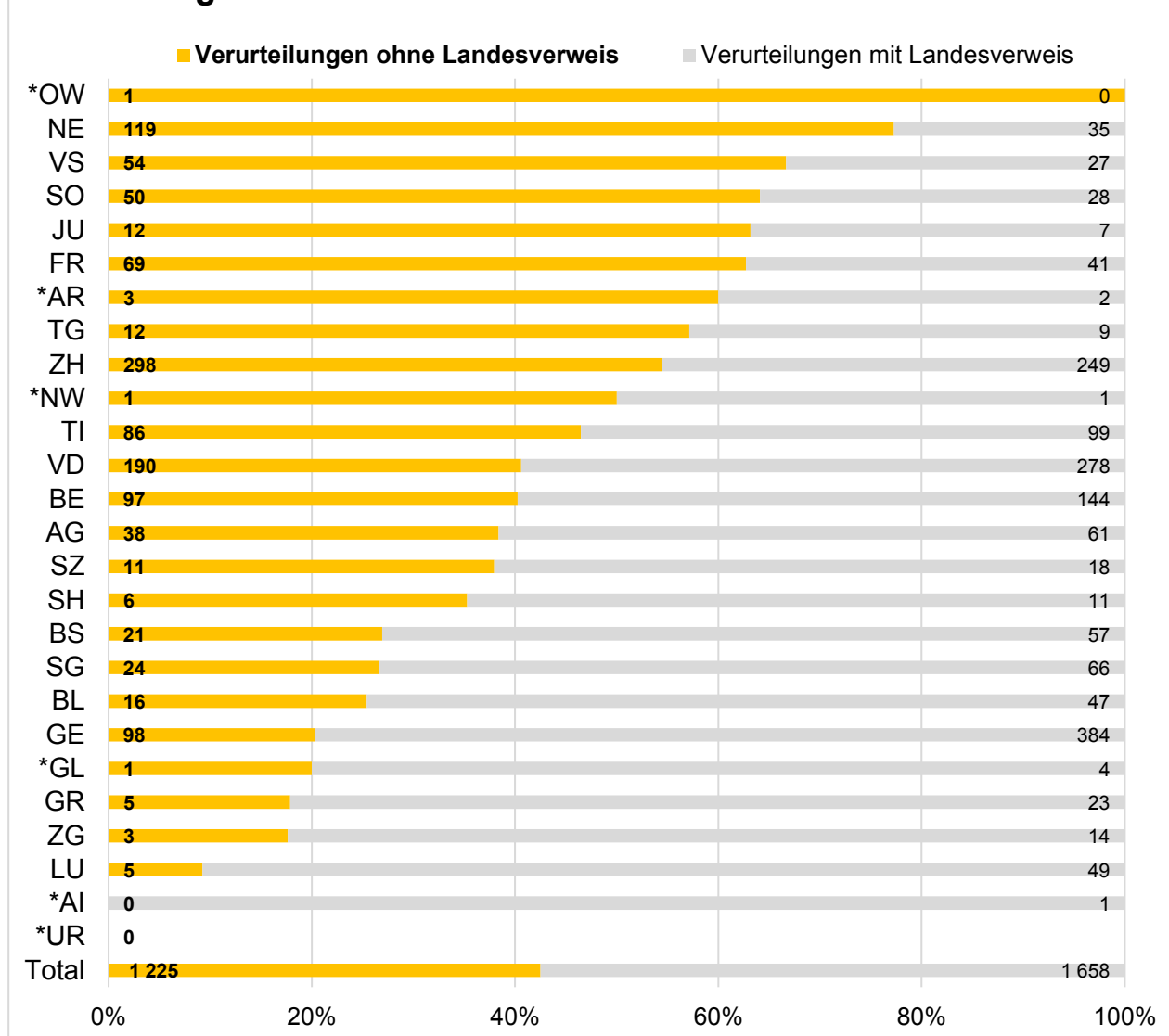
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von «Erwachsene: [Verurteilungen aufgrund von Straftaten nach Art. 66a StGB, mit und ohne Landesverweisung, nach Sanktionsart, Straftat und Aufenthaltsstatus](#)», BFS, 2020.

6. Kantonale Praxis: Riesige unerklärliche Unterschiede

Ein Hauptziel der Ausschaffungsinitiative war es, die kantonal teils sehr unterschiedliche Praxis bei der Erteilung von Landesverweisen zu vereinheitlichen. Die Gerichte sollten auf eine konsequentere Praxis verpflichtet werden: Liegt eine Verurteilung für eine schwere Straftat vor, die im Katalog aufgeführt ist, muss zwingend ein Landesverweis ausgesprochen werden.

Die Härtefallklausel durchkreuzt auch dieses Anliegen von Volk, Ständen und Parlament. Die Zahlen belegen, dass gewisse Kantone trotz klarer Regeln weiterhin eine sehr lasche Praxis verfolgen. So riefen die Neuenburger Justizbehörden 2019 in rund 80% aller Verurteilungen die Härtefallklausel an; 119 kriminelle Ausländer dürfen so in der Schweiz bleiben, obwohl sie das Land eigentlich verlassen müssten. Auch die Kantone VS, SO, JU, FR, TG und ZH verweisen weniger als die Hälfte der verurteilten kriminellen Ausländer des Landes. Im bevölkerungsreichen Kanton Zürich führt dies dazu, dass wegen der nicht ausgesprochenen Landesverweise eines einzigen Jahres rund 300 kriminelle Ausländer weiterhin die Menschen in unserem Land gefährden. Mit Luzern gab es 2019 nur ein Kanton mit einer relevanten Zahl an Verurteilungen, der die Härtefallklausel in weniger als 10% der Fälle und so effektiv nur im Ausnahmefall anwendete. Diese Zahlen zeigen: Die kantonale Praxis ist aufgrund der Härtefallklausel genau so unterschiedlich wie in der Zeit vor der Ausschaffungsinitiative. Damit wurde ein Hauptziel der Initiative vorsätzlich unterlaufen.

Anwendung der Härtefallklausel nach Kantonen 2019



* Kantone mit weniger als 10 Verurteilungen

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von [Erwachsene: Verurteilungen aufgrund von Straftaten nach Art. 66a StGB, mit und ohne Landesverweisung, Schweiz und Kanton](#), BFS, 2020.

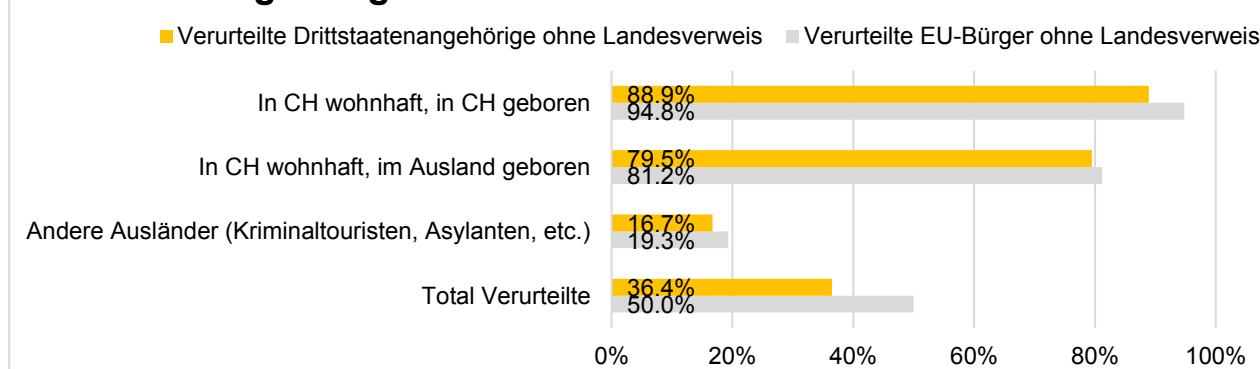
7. Personenfreizügigkeit: Schützt kriminelle EU-Bürger vor Ausschaffung

Wie erwähnt, hat sich das Bundesgericht noch nicht abschliessend dazu geäussert, ob das FZA¹⁷ mit der EU Art. 66a Strafgesetzbuch und Art. 121 der Bundesverfassung vorgeht und damit Ausschaffungen von EU-Bürgern verunmöglicht: «Wesentliches Kriterium für die Landesverweisung bildet die Intensität der Gefährdung der öffentlichen Ordnung, der Sicherheit, der Gesundheit oder des Gemeinwohlinteresses durch den kriminellen Willen, wie er sich in den Taten realisiert, die gemäss Art. 66a Abs. 1 StGB eine Ausweisung nach sich ziehen können.»¹⁸ Im vorliegenden Fall beurteilte das Bundesgericht zwar die Gefährdung durch einen spanischen Drogendealer aufgrund der grossen Menge Kokain, die bei ihm sichergestellt wurde, als gegeben und schützte den Landesverweis der Vorinstanz. Ob das Gericht aber auch bei einem Sozialhilfebetrüger von einer ausreichenden Gefährdung ausgehen wird, ist fraglich. Denn 2019 wurde bei sämtlichen EU-Bürgern, die Sozialhilfeleistungen erschlichen hatten, die Täterschutzklausel angewendet; kein einziger muss das Land verlassen.

Indem das Bundesgericht für die Ausweisung von EU-Bürgern die Schwere der Straftat als Massstab heranzieht, verletzt es den politischen Willen von Schweizervolk und Parlament. Diese haben einen Katalog von Straftaten definiert, die zwingend zu einem Landesverweis führen müssen, bewusst ohne Hierarchie der aufgelisteten Straftaten und bewusst ohne Rücksicht auf die Schwere einer Tat.

Die Praxis der Justizbehörden im Umgang mit kriminellen EU-Ausländern deutet darauf hin, dass die Staatsangehörigkeit der kriminellen Ausländer eine Rolle spielt. So wird bei EU-Ausländern im Vergleich zu den übrigen Ausländern unabhängig von deren Aufenthaltsstatus häufiger die Härtefallklausel angerufen. Während bei Angehörigen von Drittstaaten in 36% der Verurteilungen auf die eigentlich obligatorische Landesverweisung verzichtet wird, ist es bei kriminellen EU-Bürgern in der Hälfte der Fälle. In der Schweiz geborene EU-Bürger, die 2019 für eine Straftat mit obligatorischer Landesverweisung verurteilt wurden, verwiesen die Richter nur gerade in 5% aller Fälle des Landes. In rund 95% aller Fälle wurde ein Härtefall angenommen. Diese Zahl beweist eindrücklich, dass die Personenfreizügigkeit mit der EU dazu missbraucht wird, kriminelle Ausländer zu schützen. Sie tut dies auch bei abscheulichen Gewalttaten. So erhielten nur gerade die Hälfte aller Vergewaltigter mit EU-Pass einen Landesverweis; die andere Hälfte darf in der Schweiz bleiben und stellt ein Sicherheitsrisiko dar. Wegen eines schädlichen Vertrags mit der EU setzen die Justizbehörden einen eindeutigen Volksentscheid nicht um. Es liegt nun am Schweizervolk, diesen Missstand mit Annahme der Begrenzungsinitiative zu korrigieren, und das FZA ausser Kraft zu setzen.

Anwendung der Härtefallklausel nach Aufenthaltsstatus und Staatsangehörigkeit 2019



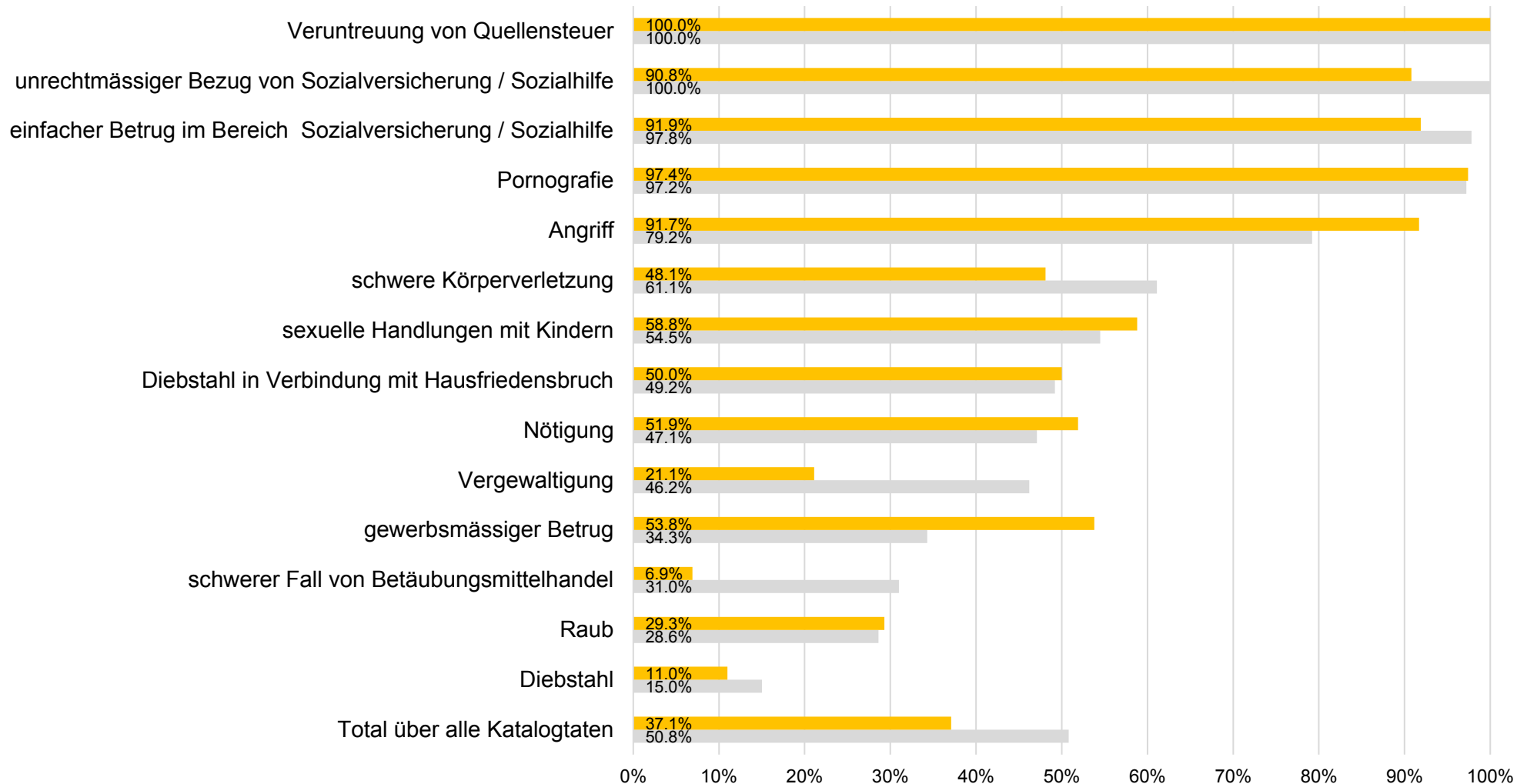
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von «Erwachsene: [Verurteilungen aufgrund von Straftaten nach Art. 66a StGB, mit und ohne Landesverweisung, nach Sanktionsart, Straftat und Aufenthaltsstatus](#)», BFS, 2020.

¹⁷ Namentlich [Art. 5 Abs. 1 Anhang I FZA](#): «Die auf Grund dieses Abkommens eingeräumten Rechte dürfen nur durch Massnahmen, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigt sind, eingeschränkt werden.»

¹⁸ [BGE 6B_378/2018](#) vom 22. Mai 2019.

Anwendung der Härtefallklausel nach Straftaten und Staatsangehörigkeit 2019

■ Verurteilungen von Drittstaatenangehörigen ohne Landesverweis ■ Verurteilungen von EU/EFTA-Bürgern ohne Landesverweis



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von «Erwachsene: [Verurteilungen aufgrund von Straftaten nach Art. 66a StGB, mit und ohne Landesverweisung, nach Sanktionsart, Straftat und Aufenthaltsstatus](#)», BFS, 2020

8. Fazit: Die Ausschaffungsinitiative wird entgegen dem Volkswillen nicht umgesetzt

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Ausschaffungsinitiative – wie von der SVP befürchtet – wegen der Härtefallklausel und wegen des FZA mit der EU praktisch nicht umgesetzt wird. Statt strikte eine obligatorische Landesverweisung auszusprechen, wenn Ausländer für die Begehung einer Katalogtat verurteilt werden, ist die Justiz zu einer Einzelfallprüfung übergegangen. Die Justizpraxis hat Kriterien aufgestellt, die dem Willen von Volk, Ständen und Parlament klar widersprechen. So wird eine eigentlich obligatorische Landesverweisung faktisch von drei Kriterien abhängig gemacht:

1. Mindeststrafen, obwohl das Volk und alle Kantone einen dahingehenden direkten Gegenvorschlag abgelehnt hatten.
2. Aufenthaltsstatus, was dem Wortlaut der Verfassung¹⁹ widerspricht.
3. Schwere der Straftat, obwohl Volk und Parlament in ihrer politischen Abwägung einen genau umschriebenen Katalog an Straftaten erstellten. Darüber hinaus wirkt das FZA mit der EU als zusätzliche Hürde und schützt so kriminelle EU-Ausländer vor einer Landesverweisung.

Zudem ist 10 Jahre nach Annahme der Ausschaffungsinitiative nach wie vor unklar, wie viele der verfügbaren Ausschaffungen effektiv vollzogen werden. Eine diesbezügliche Statistik konnte noch nie vorgelegt werden, obwohl dem Bundesrat bereits 2014 mit einer angenommenen Motion²⁰ ein entsprechender Auftrag erteilt wurde und seitens der SVP in jeder Parlamentssession nachgefragt wird²¹. Die Probleme bei der Rückführung abgewiesener Asylbewerber und die hohe Zahl an vorläufig Aufgenommenen lässt erahnen, dass wohl auch der Vollzug der strafrechtlichen Landesverweisung vielfach verunmöglicht wird und diesbezüglicher politischer Handlungsbedarf besteht.

9. Massnahmen: Kriminelle Ausländer endlich konsequent ausschaffen

Aus Sicht der SVP ist es dringend notwendig, die übermässige Anwendung der Härtefallklausel künftig zu verhindern. Dazu wird die SVP namentlich folgende Massnahmen ergreifen:

- **Zustimmung zur Begrenzungsinitiative:** Wird das FZA ausser Kraft gesetzt, kann sich die Justiz bei EU-Bürgern nicht mehr darauf berufen, um die von Volk, Ständen und Parlament gewollte obligatorische Landesverweisung abzuwenden.
- **Detailliertes Monitoring der kantonalen Praxis** der Justizbehörden zur Anwendung der Härtefallklausel und zum Vollzug der Landesverweisungen. Wie konsequent die Ausschaffungen tatsächlich vollzogen werden, ist nach wie vor offen, da noch keine systematischen Daten erhoben werden. Erst die Vorlage [20.025 Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands. Schengener Informationssystem \(SIS\)](#) beinhaltet eine entsprechende Schaffung der Grundlagen. Wiedereinreichung der [Motion 16.415 Ausschaffung krimineller Ausländer. Transparente Statistik über Härtefälle](#), damit auch die Begründungen für die Anrufung der Härtefallklausel systematisch erfasst werden.
- **Streichung der Härtefallklausel** aus dem Strafgesetzbuch (Neuaufgabe [der Parlamentarischen Initiative 18.425 Für eine konsequente Durchsetzung des Strafrechts. Streichung der Täterschutzklausel bei Landesverweisungen](#)).
- **Umgehende Umsetzung der [Motion 18.3408 Konsequenter Vollzug von Landesverweisungen](#):** Es muss die rechtliche Grundlage geschaffen werden, damit Staatsanwälte im Strafbefehlsverfahren gemäss Delikt katalog in der Regel eine obligatorische Landesverweisung

¹⁹ Art. 121 Abs. 3 BV.

²⁰ [13.3455 Mo. Muri. Vollzugsstatistik über die Ausschaffung von kriminellen Ausländern](#)

²¹ [Ausschaffung krimineller Ausländer «Strichli-Liste» von aNR Toni Brunner, übernommen von NR Thomas Aeschi.](#)

aussprechen müssen. Heute rufen sie pauschal die Härtefallklausel an, um das vereinfachte Strafbefehlsverfahren anwenden zu können, weil es nicht zulässig ist, in diesem Rahmen eine obligatorische Landesverweisung auszusprechen. Dies soll insbesondere für Ausländer ermöglicht werden, die keinen Wohnsitz in der Schweiz und damit auch kein Interesse auf einen Verbleib geltend machen können. Für solche Kriminaltouristen soll kein aufwändiges Gerichtsverfahren notwendig sein, um sie mit einem Landesverweis zu belegen. Bei Personen mit Aufenthaltsrecht soll hingegen immer Anklage erhoben werden müssen, damit ein Gericht die obligatorischen Landesverweisungen ausspricht.

- **Klärung und Präzisierung der gesetzlichen Grundlagen.** Die SVP wird hier die Vertreter der übrigen Parteien beim Wort nehmen und insistieren, dass nun entsprechende Verschärfungen verabschiedet werden. So sagte SP-Ständerat Daniel Jositsch exemplarisch: «Wird die Härtefallklausel anschliessend zu häufig angewendet, stehe ich bereit, das Gesetz zu konkretisieren.»²²
- **Prüfung einer Volksinitiative:** Sollten sich Bundesrat und Parlament weigern, innert nützlicher Frist dafür zu sorgen, dass der übermässigen Anwendung der Härtefallklausel Einhalt geboten wird, behält sich die SVP vor, eine entsprechende Volksinitiative zu lancieren.

²² Daniel Jositsch in «Das Durchsetzungs-Duell SP-Jositsch vs SVP-Rutz» in Sonntagsblick vom 31.01.2016.