

Eine rechtliche Retrospektive auf die Ausschaffungsinitiative

Autor(en): **Kurt, Stefan**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie = Revue suisse de criminologie = Rivista svizzera di criminologia = Swiss Journal of Criminology**

Band (Jahr): **15 (2016)**

Heft 1

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-1050732>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Stefanie Kurt

Eine rechtliche Retrospektive auf die Ausschaffungsinitiative

Zusammenfassung

Der vorliegende Artikel gibt einen Überblick über die Lancierung und die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative hinsichtlich der Diskussionen rund um die Vereinbarkeit von Rechtsnormen und der Anzahl der tatsächlich betroffenen straffälligen Ausländer. Durch eine rechtliche Retrospektive gelangt die Autorin zum Schluss, dass die Ausschaffungsinitiative eher die Rechtsstaatlichkeit bedrängt, als dass die Sicherheit in der Schweiz erhöht wird.

Schlüsselwörter: Rechtliche Evaluation, straffällige Ausländer, Ausschaffungspolitik.

Résumé

Un regard juridique rétrospectif sur l'initiative pour l'expulsion des étrangers criminels

L'article donne une vue d'ensemble sur le lancement de l'initiative populaire pour le renvoi des étrangers criminels et l'application de celle-ci au regard des discussions sur l'incompatibilité de l'initiative avec les normes juridiques en vigueur et le nombre des personnes étrangères condamnées concernées. A travers une rétrospective juridique, l'auteure conclut que l'initiative populaire pour le renvoi des étrangers criminels menace plus le principe de l'Etat de droit qu'elle n'augmente la sécurité en Suisse.

Mots-clés: Evaluation juridique, étrangers, politique d'expulsion.

Summary

A retrospective legal view on the initiative for the expulsion of criminal foreigners

This contribution provides an overview of the launch of the popular initiative for the expulsion of criminal foreigners and its application in the context of the discussion regarding its compatibility with legal norms and the number of sentenced foreigners concerned by it. Using a legal retrospective, the author concludes that the popular initiative for the expulsion of criminal foreigners threatens more the principles of the state of law than that it increases the security in Switzerland.

Keywords: Legal Evaluation, foreigners, expulsion policy.

Gesetzesentwurf zur Umsetzung der Art. 121 Abs. 3–6 BV über die Ausschaffung krimineller Ausländer angenommen.⁴ Gleichzeitig wird jedoch die schweizerische Stimmbevölkerung am 28. Februar 2016 über die Volksinitiative zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative) abstimmen.⁵ Die Durchsetzungsinitiative will dabei sicherstellen, dass straffällige Ausländer auch wirklich «automatisch» aus der Schweiz ausgewiesen werden.⁶ Die Literatur hat sich mehrfach, politisch wie wissenschaftlich, mit dieser Initiative auseinandergesetzt. Im Vordergrund standen dabei einerseits die Vereinbarkeit mit verfassungs- und völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz, andererseits die daraus resultierenden Veränderungen im Bereich der Ausschaffungspraxis.⁷ Der nachfolgende Beitrag behandelt die verschiedenen Einschätzungen, seit der Lancierung der Ausschaffungsinitiative bis zu deren Umsetzung. Die rechtliche Retrospektive auf diese Initiative

1. Einleitung¹

Keine andere Volksinitiative wurde in den letzten Jahren so kontrovers diskutiert² wie die Initiative zur Ausschaffung krimineller Ausländer, angenommen durch die stimmberechtigte Bevölkerung im Jahr 2010.³ Fristgerecht innerhalb von fünf Jahren hat das nationale Parlament in der Frühlingssession 2015 einen

1 Die Autorin dankt ganz herzlich Prof. Christin Achermann, Universität Neuenburg, für Ihre Anregungen zum vorliegenden Artikel.

2 Bereits die Botschaft des Bundesrates zu dieser Initiative sprach davon, dass «eine Annahme der Initiative zu erheblichen Kollisionen mit rechtsstaatlichen Garantien der Bundesverfassung führen» würde, vgl. BBl 2009 5097, 5113. Siehe auch Referat von Prof. Heinrich Koller, Präsident der AG zur Umsetzung der Verfassungsbestimmung über den Umgang mit straffälligen Ausländern, vom 28. 6. 2011, einsehbar unter: https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2011/2011-06-28/110628_ref_koller-d.pdf (5. 11. 2015).

3 Vgl. Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 28. November 2010, BBl 2011 2771.

4 Vgl. BBl 2015 2735. Die Referendumsfrist lief am 9. 7. 2015 aus.

5 Vgl. BBl 2015 2701.

6 Vgl. www.durchsetzungsinitiative.ch (5. 11. 2015).

7 Vgl. statt vieler: Achermann Christin, «Ausschaffungspraxis» vor und nach der Annahme der Ausschaffungsinitiative, in: Daniel Fink, André Kuhn, Christian Schwarzenegger (Hrsg.), *Migration, Kriminalität und Strafrecht – Fakten und Fiktion*, Bern, 2013, 241 ff., 259, 267. Elisa Fornale, Stefanie Kurt, Dieyla Sow, Robin Stünzi, *Les spécificités du renvoi des délinquants étrangers dans les droits nationaux allemand, autrichien, français et italien*, in: Cesla Amarelle, Minh Son Nguyen (Hrsg.), *Les renvois et leur exécution, Perspectives internationale, européenne et suisse, Pratiques en droit des migrations*, Bern, 2011, 61 ff. Wichmann Nicole, Achermann Christin, Efonay-Mäder Denise, *Wegweisen. Ausschaffen. Ein Grundlagenbericht zu den ausländerrechtlichen Folgen der Straffälligkeit*, EKM, Bern, 2010.

zeigt, dass die Diskussionen stärker von der Vereinbarkeit von Rechtsnormen geprägt sind, als davon, ob die Initiative tatsächlich das Sicherheitsgefühl in der Schweiz erhöhen wird, da mehr ausländische Straffällige ausgewiesen werden.⁸

2. Für mehr Sicherheit in der Schweiz

Interessanterweise war vor der Lancierung der Initiative im Jahr 2007 das öffentliche Interesse bezüglich der Anzahl von straffälligen ausländischen Personen nicht sehr gross. Auch standen gesamtschweizerisch keine entsprechenden Daten zur Verfügung.⁹ Erst im Februar 2008 nannte das Wochenmagazin *L'Hebdo* Zahlen zwischen 417 bis 458 ausgesprochenen jährlichen Wegweisungen von straffälligen Ausländern. Einen Monat später, im März 2008, kam die Ausschaffungsinitiative¹⁰ zustande und wurde durch den Bundesrat und das Parlament für gültig¹¹ erklärt. Gleichzeitig wurde

jedoch ein indirekter Gegenvorschlag ausgearbeitet. Unter anderem wurde festgestellt, dass die Anzahl von straffälligen Ausländern seit 1985 zunimmt.¹² Bereits zu diesem Zeitpunkt war die Debatte im Gange, ob die Initiative nicht gegen das Non-Refoulement-Prinzip verstösst.¹³ Als Grundlage wurde dabei unter anderem auf die durch das Parlament ungültig erklärte Initiative «für eine vernünftige Asylpolitik» hingewiesen, welche eine «umgehende» Wegweisung von irregulär eingereisten und abgewiesenen Asylsuchenden vorsah.¹⁴ Gleichzeitig wurde eingebracht, dass bereits in der Vergangenheit Initiativen, welche in der Umsetzung hinsichtlich des Völkerrechts problematisch eingestuft wurden, dennoch für gültig erklärt wurden.¹⁵ Obwohl die Initiative eine «eher zufällige Auflistung von einzelnen Straftatbeständen, die unabhängig vom Strafmass im Einzelfall automatisch zu einem Widerruf der ausländischen Bewilligungen»¹⁶ vorsah, erklärte das Parlament diese für gültig. Interessanterweise hat das Parlament bei der «Durchsetzungsinitiative» einen Teil der Initiative für ungültig erklärt, nämlich derjenige Teil, welcher die Terminologie des zwingenden Völkerrechts definieren wollte.¹⁷

Während der Abstimmungsphase wurde entsprechend von den Gegnern der Ausschaffungsinitiative immer wieder darauf hingewiesen, dass die Annahme dieser Initiative eine automatisierte Wegweisung von straffälligen Ausländern zur Folge habe. Es würde daher keine Güterabwägung und Verhältnismässigkeitsprüfung mehr vorgenommen werden. Eine solche Ausschaffungspraxis verstosse gegen internationales und nationales Recht.¹⁸ Die Befürworter argumentierten hingegen, dass nur die Annahme der Ausschaffungsinitiative zu einer einheitlichen und konsequenten Ausschaffungspolitik führe. Ebenfalls werde so präventiv für mehr Sicherheit in der Schweiz gesorgt und integrierte Ausländer würden geschützt. Dabei beriefen sich die Initianten unter anderem darauf, dass im Jahr 2009 rund 70.2% der Inhaftierten in den Gefängnissen ausländischer Herkunft waren. Gleichzeitig stellten sie die Ausschaffungsinitiative der Wegweisungspraxis aus dem Jahr 2008 gegenüber. Die damalige Schätzung durch das ehemalige Bundesamt für Migration und heutige Staatssekretariat für Migration ergab 375 Wegweisungen von straffälligen Ausländern, die vorgeschlagene Ausschaffungsini-

⁸ Vgl. Achermann Christin, «Ausschaffungspraxis» vor und nach der Annahme der Ausschaffungsinitiative, in: Daniel Fink, André Kuhn, Christian Schwarzenegger (Hrsg.), *Migration, Kriminalität und Strafrecht – Fakten und Fiktion*, Bern, 2013, 241 ff., 268.

⁹ Vgl. Achermann, Christin, *Straffällig, unerwünscht, ausgeschlossen: Ausländische Strafgefangene in der Schweiz*. Dissertation an der Philosophisch-historischen Fakultät der Universität Bern, Bern, 2008. Wichmann Nicole, Achermann Christin, Efonayi-Mäder Denise, *Wegweisen. Ausschaffen*. Ein Grundlagenbericht zu den ausländerrechtlichen Folgen der Straffälligkeit, EKM, Bern, 2010, 7., Achermann Christin, «Ausschaffungspraxis» vor und nach der Annahme der Ausschaffungsinitiative, in: Daniel Fink, André Kuhn, Christian Schwarzenegger (Hrsg.), *Migration, Kriminalität und Strafrecht – Fakten und Fiktion*, Bern, 2013, 241 ff., 251.

¹⁰ Vgl. BBl 2008 1927.

¹¹ Vgl. Art. 75 Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. 12. 1976 (Stand 1. 11. 2015), BPR, SR, 161.1.

¹² Vgl. BBl 2009 5097, 5102.

¹³ Siehe dazu Inderkum Hansheiri, Ständerat, Frühjahrsession 2010, 12. Sitzung vom 18. März 2010, AB 2010 S 310.

¹⁴ Vgl. Vorprüfung: BBl 1991 I 106, Botschaft des Bundesrates: BBl 1994 III 1486, Vom Parlament ungültig erklärt: BBl 1996 I 1355.

¹⁵ Siehe dazu Inderkum Hansheiri, Ständerat, Frühjahrsession 2010, 12. Sitzung vom 18. März 2010, AB 2010 S 310.

¹⁶ Vgl. BBl 2009 5097, 5098.

¹⁷ Vgl. BBl 2015 2701, konkret handelt es sich um Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 Ziff. IV zweiter Satz: «Als zwingendes Völkerrecht gelten 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».

¹⁸ Vgl. Medienmitteilung SFH, Nein zur Ausschaffungsinitiative – Ja zum Gegenvorschlag, vom 11. 11. 2010. In die gleiche Richtung auch die rechtswissenschaftliche Beiträge, vgl. hier statt vieler, Dubacher Claudia, Aebli Melanie, *Eine Analyse der Volksinitiative «Für die Ausschaffung krimineller Ausländer und ihres direkten Gegenvorschlags»* vom September 2010 und Jaag Tobias, Priuli Valerio, *Ausschaffungsinitiative und Freizügigkeitsabkommen*, beide Texte einsehbar unter <http://www.parlament.ch/d/dokumentation/dossiers/dossiers-archiv/ausschaffung/seiten/ausschaffung-dokumente.aspx> (5. 11. 2015).

tiative würde hingegen rund 1484 Personen treffen.¹⁹ Sowohl der Bundesrat wie die Gegner oder Befürworter der Ausschaffungsiniziative argumentierten mit unterschiedlichen Zahlen, ohne dass tatsächlich gesicherte Zahlen vorhanden waren. Erst durch eine von der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (EKM) in Auftrag gegebene Studie konnten die laufenden Diskussionen mit Fakten unterlegt werden. Die im Jahr 2010 erschienene Studie befragte 20 Kantone und ermittelte, hochgerechnet auf alle 26 Kantone, für das Jahr 2008 eine Schätzung von insgesamt 615 weggewiesenen straffälligen Ausländer. Gleichzeitig wurde für das Jahr 2009 die Zahl von 750 weggewiesenen ausländischen Straffälligen mit vorherigem Aufenthaltsrecht ermittelt. Ebenso stellte die Studie fest, dass die Gesamtzahl der Wegweisungen zunahm.²⁰

3. Die Herstellung praktischer Konkordanz

Nach der Annahme der Ausschaffungsiniziative gestaltete sich die politische Ausgangslage für den Bundesrat und die Bundesversammlung schwierig. Bereits mehrfach wurde im Vorfeld darauf hingewiesen, dass die Initiative «problematisch» in der rechtlichen Umsetzung ist.²¹ Entsprechend setzte die zuständige Bundesrätin Simonetta Sommaruga auf einen vermittelnden Ansatz und berief eine Arbeitsgruppe für die Umsetzung der Ausschaffungsiniziative ein. Unter der Leitung von Prof. Heinrich Koller wurden vier Vorschläge erarbeitet, wobei drei der Vorschläge die Umsetzung im Strafgesetz und eine im Ausländergesetz vorsahen.²² Die Vorschläge stiessen insbesondere bei den Initianten nicht auf Zustimmung. Wenige Monate nach den Umsetzungsvorschlägen erfolgte die Ankündigung der SVP eine «Durchsetzungsiniziative» zu lancieren.²³ Im Juli 2012 wurde mit der Unterschriftensammlung begonnen.²⁴ Wenige Monate später, im Oktober 2012, äusserte das Bundesgericht im Urteil BGE 139 I 16, dass die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz gegenüber der Bundesverfassung vorgehen.²⁵ Konkret ging es um die Frage der Anwendung von Art. 121 Abs. 3–6 BV auf einen niedergelassenen mazedonischen Staatsangehörigen, welcher zu einer bedingt vollziehbaren Freiheitsstrafe von 18 Monaten verurteilt wurde. Das Migrations-

amt widerrief seine Niederlassungsbewilligung und wies ihn aus der Schweiz weg. Das Bundesgericht wies auf den Aspekt der praktischen Konkordanz hin, denn die Interpretation von Verfassungsbestimmungen ist dem Ausgleich zwischen den Verfassungs- und Grundrechtsinteressen verpflichtet.²⁶

Im Juni 2013 präsentierte der Bundesrat sodann eine vermittelnde Lösung zwischen den neuen Verfassungsbestimmungen und dem vorgesehenen Automatismus und der Beachtung von menschenrechtlichen Garantien und Verfassungsprinzipien.²⁷ Konkret wurde eine Umsetzung im Strafgesetzbuch und im Militärstrafgesetz in Form einer Landesverweisung vorgeschlagen, welche die Ausnahme von der Landesverweisung vorsah, wenn die betroffene Person durch internationale Menschenrechtsgarantien in schwerwiegender Weise verletzt werden würde. Ebenfalls wurde ein Aufschub des Vollzugs der Wegweisung eingeführt, wenn ein Verstoss gegen das Non-Refoulement-Gebot drohen würde.²⁸ Im Rahmen dieser Umsetzungsphasen ermittelte gleichzeitig das BFS Zahlen und Prognosen, wie viele straffällige Ausländer von der Initiative betroffen wären. Gemäss ihren Berechnungen hätte im Jahr 2009 gegen rund 2670 Ausländer eine Landesverweisung ausgesprochen werden müssen.²⁹

¹⁹ Vgl. SVP, Argumentarium für die Abstimmung vom 28. November 2010, Ja zur Volksiniziative für die Ausschaffung krimineller Ausländer, einsehbar unter: http://www.ausschaffungsiniziative.ch/de/downloads/arg_ausschaffungsiniziative_lang.pdf (5. 11. 2015). Wobei auf Seite 24 des Argumentarium von 500 resp. 1500 Wegweisungen die Rede ist.

²⁰ Vgl. Wichmann Nicole, Achermann Christin, Marge d'appréciation entre intérêt public et intérêt privé mise en cause, in: *terra cognita* 2011, 76 ff., 76.

²¹ Vgl. BBl 2009 5097, 5107, 5113. Ebenfalls BBl 2013 5975, 5976.

²² Vgl. Medienmitteilung SEM, Arbeitsgruppe zur Umsetzung der Ausschaffungsiniziative: Schlussbericht zuhanden des EJPD verabschiedet, 28. 6. 2011, einsehbar unter: http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2011/ref_2011-06-28.html (5. 11. 2015).

²³ Die SVP Delegiertenversammlung beschloss am 1. Oktober 2011 eine weitere Volksiniziative zur Durchsetzung der Ausschaffungsiniziative zu lancieren. Vgl. Medienmitteilung, Volkswillen endlich durchsetzen vom 17. 4. 2012, einsehbar unter: <http://www.durchsetzungsiniziative.ch/infos/medienmitteilungen/volkswillen-endlich-durchsetzen.html> (5. 11. 2015).

²⁴ Vgl. für die Vorprüfung, BBl 2012 7371.

²⁵ Vgl. BGE 139 I 16, E. 4.3.3.

²⁶ Vgl. BGE 139 I 16, E. 4.2.2 ff.

²⁷ Vgl. BBl 2013 5975, 5967.

²⁸ Vgl. BBl 2013 5975, 5977.

²⁹ Vgl. BBl 2013 5975, 6052 ff., Die genannten Angaben sind dabei mit Vorsicht zu lesen. Siehe die Anmerkungen und Ausführungen in BBl 2013 5975, 6053.

4. Die Verankerung einer Härtefallklausel

Am 5. Februar 2013 kam die von der SVP lancierte Durchsetzungsinitiative mit 155 788 gültigen Unterschriften zustande.³⁰ Im gleichen Jahr entschied die vorberatende Staatspolitische Kommission des Nationalrats einen anderen Kurs einzuschlagen, als vom Bundesrat vorgeschlagen. Um einer allfälligen Abstimmung über die Durchsetzungsinitiative entgegenzuwirken, entschied die Kommission, dem Wortlaut dieser Initiative zu folgen. Entsprechend sollte den Gerichten kein Ermessen mehr zukommen, ob eine straffällige ausländische Person ausgewiesen wird oder nicht.³¹ Der Nationalrat folgte dieser Argumentation und fasste am 20. März 2014 einen Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates. Die Staatspolitische Kommission des Ständerats teilte diese Auffassung nicht und suchte einen anderen Weg, die Ausschaffungsinitiative umzusetzen, da die Durchsetzungsinitiative doch sehr stark abweiche. So sind bei der Umsetzung der Ausschaffungsinitiative jährlich etwa 1500 und bei der Durchsetzungsinitiative bis zu 18 000 Personen betroffen.³² Der Ständerat entschied entsprechend am 10. Dezember 2014 abweichend und verankerte eine Härtefallklausel.³³ Der Nationalrat lenkte am 11. März 2015 ein und sprach sich für die Verankerung einer Härtefallklausel aus.³⁴ Letztendlich wurde die Gesetzesvorlage zur Umsetzung der Ausschaffungsinitiative in der Schlussabstimmung am 20. März 2015 angenommen³⁵, wobei die

Gerichte ausnahmsweise von einer Landesverweisung absehen können, wenn es einen schwerwiegenden persönlichen Härtefall für die betroffene Person darstellt.³⁶ Der gewünschte Effekt, dass die SVP die Durchsetzungsinitiative zurückziehen würde, blieb aus.³⁷ Die Partei monierte insbesondere, dass durch die Einführung der Härtefallklausel auch weiterhin keine konsequente Wegweisung von straffälligen ausländischen Personen erfolgen würde.³⁸ Erste Umfragen zeigen zudem auf, dass sich rund 66% der Stimmberechtigten für oder eher für die Annahme Durchsetzungsinitiative aussprechen.³⁹

5. Schlussbemerkungen

In unterschiedlichen Stadien der Ausschaffungsinitiative wurde immer wieder auf deren rechtliche Umsetzungsschwierigkeiten hingewiesen und unterschiedliche Zahlen der allfällig betroffenen straffälligen Ausländer veröffentlicht. Gleichzeitig stand von Beginn weg fest, dass durch eine Annahme eine Systemänderung der Wegweisungspraxis erfolgen würde. Neu werden nicht mehr Wegweisungsentscheide aufgrund des Strafmasses und als Folge einer Interessenabwägung im Einzelfall gefällt, sondern Wegweisungsentscheidungen aufgrund eines Deliktskatalogs.⁴⁰ Abgesehen vom Systemwechsel im Bereich der Ausschaffungspraxis und der eingeführten obligatorischen Landesverweisung für 5 bis 10 Jahre (mit Ausnahme bei Vorliegen eines persönlichen Härtefalls), ist rückblickend auf einige Schwierigkeiten bezüglich der Zielsetzung, «Sicherheit schaffen»⁴¹, der Initiative hinzuweisen. Das lange Desinteresse an Angaben bezüglich der Anzahl der Wegweisungen von straffälligen Ausländer und der Mangel an vorhandenen Daten spielen dabei eine wichtige Rolle. Erst nach der Lancierung der Ausschaffungsinitiative und der Behauptung, dass zu wenig straffällige Ausländer aus der Schweiz wegweisen würden⁴², wurden mehrfach Analysen der möglichen betroffenen ausländischen Personen durchgeführt. Diese Untersuchungen zeigten, dass letztendlich keine klare Aussage darüber, wie viele Personen betroffen sind, getätigt werden kann. Es ist also fraglich, inwiefern es überhaupt belegbar sein wird, dass weniger, respektive mehr, straffällige Ausländer aus der Schweiz wegweisen werden.

30 Vgl. BBl 2013 1143.

31 Vgl. Medienmitteilung SPK-N vom 11. 10. 2013, einsehbar unter: <http://www.parlament.ch/d/mm/2013/seiten/mm-spk-n-2013-10-11.aspx> (5. 11. 2015).

32 Vgl. SDA-Meldung vom 24. 6. 2014, einsehbar unter: <http://www.parlament.ch/d/mm/2014/Seiten/mm-sda-2014-06-24.aspx> (5. 11. 2015).

33 Vgl. Ständerat, Sitzung vom 10. 12. 2014, AB 2014 S 1237.

34 Vgl. Nationalrat, Sitzung vom 11. 3. 2015, AB 2015 N 251.

35 Vgl. BBl 2015 2735.

36 Vgl. Art. 66a Schweizerisches Strafgesetzbuch (Änderung vom 20. 3. 2015), BBl 2015 2735, 2737.

37 Vgl. die bevorstehende Abstimmung vom 28. Februar 2016, einsehbar unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-58993.html> (5. 11. 2015). Ebenfalls die Voten der Initiativen, [http://www.durchsetzungsinitiative.ch/\(5. 11. 2015\)](http://www.durchsetzungsinitiative.ch/(5. 11. 2015)).

38 Vgl. Peter Föhn, Deshalb die Durchsetzungsinitiative, 10. 11. 2015, einsehbar unter: <http://www.durchsetzungsinitiative.ch/index.html> (5. 11. 2015).

39 Vgl. die Umfrage von gfs.bern, einsehbar unter: <http://www.gfsbern.ch/de-ch/Detail/durchsetzungsinitiative-wuerde-heute-angenommen-rasa-initiative-nicht> (5. 11. 2015).

40 Vgl. die Auflistung in Art. 66a Schweizerisches Strafgesetzbuches (Änderung vom 20. 3. 2015), BBl 2015 2735.

41 Vgl. [http://www.ausschaffungsinitiative.ch/de/\(5. 11. 2015\)](http://www.ausschaffungsinitiative.ch/de/(5. 11. 2015)).

42 Vgl. SVP, Argumentarium für die Abstimmung vom 28. November 2010, Ja zur Volksinitiative für die Ausschaffung krimineller Ausländer.

Gleichzeitig ist die Behauptung der Initianten, dass zu wenig straffällige Ausländer ausgeschafft werden, nie belegt worden. Zudem ist unklar, ob dadurch eine abschreckende Wirkung für potentielle Straftäter erzeugt wird. Die Initianten der Durchsetzungsinitiative sprechen mittlerweile von rund 16 000 ausländischen Straffälligen, welche die Schweiz jährlich verlassen müssten, sofern der Ausschaffungsartikel konsequent durchgesetzt werden würde. Dabei sind von diesen 16 000 betroffenen Personen rund 8 000 ohne Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz.⁴³ Mit grösster Wahrscheinlichkeit sind diese Angaben zu hoch gegriffen. Zwar kann in diesen Fällen durchaus ein Wegweisungsentscheid erfolgen, jedoch dürfte sich insbesondere der Vollzug der Wegweisung in den meisten Fällen nicht als durchsetzbar erweisen. Nebst den Schwierigkeiten über die Ermittlung der genauen Anzahl der betroffenen straffälligen Ausländer wurde auch seit der Lancierung der Ausschaffungsinitiative auf die rechtlichen Umsetzungsschwierigkeiten, insbesondere die Kollision mit dem Rechtsstaatlichkeitsprinzip und den internationalen Verpflichtungen der Schweiz, hingewiesen. Trotz diesem Bewusstsein erklärte das Parlament die Initiative für gültig und wollte sie ursprünglich entsprechend dem «Volkswillen»⁴⁴ umsetzen, um damit auch eine Abstimmung über die Durchsetzungsinitiative zu vermeiden. Dabei wurde die Durchsetzungsinitiative zu einem Zeitpunkt lanciert, wo die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative noch gar nicht klar war. Zwar wird durch die nun eingeführte Härtefallklausel den Gerichten ermöglicht, von einer Landesverweisung im Ausnahmefall abzusehen, dennoch ist anzu-

nehmen, dass die Debatten zur Ausschaffungsinitiative während der Abstimmungskampagne und einer allfälligen Annahme der Durchsetzungsinitiative im Februar 2016 wieder aufleben. Somit hat die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative die Schweiz höchstwahrscheinlich nicht «sicherer» gemacht, sondern lediglich gezeigt, dass das Instrument der Volkinitiative den Rechtsstaat vor immer schwierigere Herausforderungen stellt.⁴⁵

Stefanie Kurt

Zentrum für Migrationsrecht

Université de Neuchâtel

Faubourg de l'Hôpital 106

2000 Neuchâtel

Stefanie.Kurt@unine.ch

⁴³ Vgl. <http://www.durchsetzungsinitiative.ch/wortlaut/index.html> (5. 11. 2015).

⁴⁴ Vgl. das interessante Votum Ruth Humbel, Nationalrat Frühjahrssession 2014, 15. Sitzung vom 20. März 2014, AB 2014 N 492: «Die Ausschaffungsinitiative ist nicht mehr eine Forderung der SVP, sondern sie ist geltende Verfassungsnorm und ein Auftrag des Volkes. Das Volk will eine konsequente Ausweisungspraxis bei Delinquenten und hat den Gegenvorschlag mit der expliziten Erwähnung des Verhältnismässigkeitsprinzips abgelehnt. Als Parlament müssen wir diesen Volkswillen umsetzen, ob uns das passt oder nicht. Wir können nicht noch einmal das präsentieren, was abgelehnt worden ist. Wir können nicht ein Gesetz beschliessen, das genau auf der Linie des Gegenvorschlages liegt und ziemlich genau dem entspricht, was das Volk klar abgelehnt hat. Mit einer expliziten Statuierung des Verhältnismässigkeitsprinzips würden wir zwar rechtsstaatlichen Ansprüchen genügen, dafür aber einen demokratischen Entscheid missachten. Das wäre sehr zum Schaden unseres demokratischen Prinzips».

⁴⁵ Vgl. Achermann Christin, «Ausschaffungspraxis» vor und nach der Annahme der Ausschaffungsinitiative, in: Daniel Fink, André Kuhn, Christian Schwarzenegger (Hrsg.), *Migration, Kriminalität und Strafrecht – Fakten und Fiktion*, Stämpfli Verlag AG, Bern, 2013, 241 ff., 268 f.