



# AUSSCHAFFUNGSINITIATIVE, FRAGEN UND ANTWORTEN

## 1) WESHALB VERLETZT DIE AUSSCHAFFUNGSINITIATIVE DAS VÖLKERRECHT?

Die Initiative sieht vor, Ausländer, die gewisse Delikte begangen haben automatisch auszuschaffen. Das heisst, dass Ausnahmen nicht möglich sind und dass auch Menschen mit Flüchtlingsstatus in ihr Heimatland zurückgeschafft werden müssten, auch dann, wenn ihnen dort Folter oder gar die Todesstrafe droht. Dies verletzt das Prinzip des non-refoulement, das zum zwingenden Völkerrecht zählt und das es den Staaten verbietet, Menschen in andere Staaten auszuweisen, in denen ihnen eine grausame Behandlung droht. Dieses Prinzip ist in mehreren internationalen Konventionen festgeschrieben. So im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II), in der Uno Konvention gegen Folter und andere grausame und erniedrigende Behandlungen und der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und der Grundfreiheiten (EMRK). Die Schweiz hat diese Konventionen ratifiziert und ist zu deren Einhaltung gezwungen.

Die EMRK, die auch die Privatsphäre und das Familienleben schützt, wird ausserdem dadurch verletzt, dass ein Ausländer oder eine Ausländerin ausgeschafft wird und der Lebenspartner oder die Lebenspartnerin dadurch gezwungen wird, die Schweiz ebenfalls zu verlassen, wenn sie weiterhin die Familiengemeinschaft aufrecht erhalten will. Für die Lebenspartnerin oder den Lebenspartner entsteht dieser Zwang auch, ohne dass sie selber ein Delikt begangen hätten.

Die Schweiz wurde vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg (EGMR) bereits dafür verurteilt, dass sie eine Frau vor die Wahl gestellt hat, sich entweder von ihrem Mann zu trennen oder ihm nach Algerien zu folgen.

Nicht zuletzt verletzt die Initiative auch das Abkommen über die Personenfreizügigkeit mit der Europäischen Union (EU), das direkt auf eine Richtlinie der EU Bezug nimmt<sup>1</sup>. Diese hält klar fest: „Strafrechtliche Verurteilungen allein können ohne weiteres diese Maßnahmen [eine Ausschaffung] nicht begründen.“

## 2) WESHALB VERSTÖSST DIE AUSSCHAFFUNGSINITIATIVE GEGEN DIE BUNDESVERFASSUNG?

Da die Initiative keine mögliche Ausnahme von der Ausschaffung vorsieht, verstösst sie in erster Linie gegen das Prinzip der Verhältnismässigkeit. Dieses schreibt vor, dass in jedem Fall eine Abwägung vorgenommen werden muss zwischen den öffentlichen Interessen und den privaten Interessen (Familiensituation, Gesundheitszustand, Grad der Integration usw.), die für die betroffene Person und ihr Umfeld auf dem Spiele stehen. Gemäss Initiativtext bestimmt ein einziges Kriterium, die Begehung einer bestimmten Tat, über die Ausschaffung. Ein Sozialhilfebetrug, auch ein geringfügiger, führt zur Ausschaffung. Auch dann, wenn die betroffene Person in der zweiten Generation in der Schweiz lebt und keinerlei Beziehung zum Land ihrer ursprünglichen Herkunft hat.

Ein anderes Verfassungsprinzip, das Diskriminierungsverbot, wird ebenfalls verletzt, denn derselbe Tatbestand (das Begehen einer bestimmten Straftat) hat sehr unterschiedliche Konsequenzen je nach dem, ob es sich beim Täter oder der Täterin um eine ausländische Person oder eine Person mit Schweizer Bürgerrecht handelt. Ausländer werden in gewissem Sinne für dieselbe Tat doppelt bestraft, denn nach der Verbüssung der Gefängnisstrafe werden sie zusätzlich noch ausgeschafft.

## 3) VERLETZT AUCH DER GEGENVORSCHLAG DES PARLAMENTES DIE BUNDESVERFASSUNG?

Im Bezug auf das Völkerrecht ist der Gegenvorschlag weniger problematisch. Er nimmt insbesondere Rücksicht auf das Non-Refoulement-Prinzip und hält fest: *«Beim Entscheid über die Aus- und Wegwei-*

---

<sup>1</sup> Richtlinie 64/221/EWG des Rates vom 25. Februar 1964 zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind. Fragen und Antworten zur Ausschaffungsinitiative. Herbst 2010

*sung sowie den Entzug des Aufenthaltsrechts sind die Grundrechte und die Grundprinzipien der Bundesverfassung und des Völkerrechts, insbesondere der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten.»*

Gegen die Bundesverfassung verstösst aber auch der Gegenvorschlag. Denn er führt eine diskriminierende Unterscheidung ein zwischen EU-Bürgern, die durch das Personenfreizügigkeits-Abkommen vor einer Ausschaffung geschützt sind und Angehörigen von Drittstaaten. Dies ist mit dem Diskriminierungsverbot in der Bundesverfassung nicht zu vereinbaren.

Wie die Initiative selbst, knüpft auch der Gegenvorschlag an einem einzigen Kriterium an, der schwere der Tat. Da Prinzip der Verhältnismässigkeit kann somit kaum gewahrt werden.

Unter anderem aus diesen Gründen lehnt Amnesty International auch den Gegenvorschlag ab.

#### **4) IST ES NICHT NORMAL, AUSLÄNDER AUSZUSCHAFFEN, DIE UNSERE RECHTSORDNUNG NICHT RESPEKTIEREN?**

Es ist zwar populär, aber keinesfalls normal, Menschen auf Grund ihrer Herkunft, für die sie nichts können, schwerer zu bestrafen als andere, die das Glück haben, Schweizer zu sein. Die Tat eines Ausländers ist weder verwerflicher, noch hat sie schlimmere Folgen, als wenn dieselbe Tat durch einen Schweizer begangen worden wäre. Ausländer sind auch nicht „Gäste“ bei uns, wie dies von den Befürwortern der Initiative gerne behauptet wird. Gäste werden bedient. Ausländer haben Glück, wenn sie arbeiten dürfen. Sie sind genau so ein Teil unserer Gesellschaft, wie die Schweizerinnen und Schweizer und sie haben genau so einen Anspruch darauf, dafür bestraft zu werden, was sie getan haben, nicht dafür, was sie sind.

Anders liegt der Fall bei Menschen, die nicht Teil unserer Gesellschaft sind und einzig zum Zweck eingereist sind, Verbrechen zu begehen. In diesen Fällen ist eine Ausschaffung naheliegend. Nur darf sich die Ausschaffung nicht auf das einzige Kriterium der Art oder der Schwere der Tat beziehen. Jeder Ausschaffungsentscheid muss durch eine sorgfältige Abwägung des öffentlichen Interesses auf Wegweisung des straffälligen Ausländers einerseits (Sicherheitsinteresse, Wiederholungsgefahr usw.) und den Interessen der betroffenen Person und deren Angehörigen andererseits (Beziehung zum Heimatstaat, Schutz der Familienbande, überwiegende Interessen der Kinder, Grad der Integration in der Schweiz, Aufenthaltsdauer usw.) getroffen werden. Wichtig ist, dass aus der Möglichkeit der Ausschaffung nicht ein Automatismus gemacht wird, der in der Verfassung verankert ist. Ein Automatismus führt zwangsläufig zu Willkür.

Anders liegt der Fall bei Menschen, die nicht Teil unserer Gesellschaft sind und einzig zum Zweck eingereist sind, Verbrechen zu begehen. In diesen Fällen ist eine Ausschaffung naheliegend.

#### **5) ERMÖGLICHT DAS GELTENDE RECHT DIE AUSSCHAFFUNG VON STRAFFÄLLIGEN AUSLÄNDERN?**

Ja. Das Ausländerrecht enthält auch heute schon die Möglichkeit, straffällige Ausländer auszuschaffen. Von dieser Möglichkeit machen die zuständigen Behörden systematisch gebrauch. Auf der Basis der geltenden Gesetze wird heute schon der überwiegende Teil der ausländischen Personen, die in der Schweiz eine Gefängnisstrafe verbüsst haben, ausgeschafft.

Gewisse Ausländer, besonders Personen ohne regulären Aufenthaltsstatus, die wiederholt kleinere Betäubungsmitteldelikte begangen haben, werden dennoch nicht ausgeschafft. Der Grund hierfür sind aber nicht die fehlenden Gesetze, sondern die effektive Unmöglichkeit einer Ausschaffung. Oft ist es schlichtweg unmöglich, die wahre Identität oder nur schon die wahre Herkunft einer Person festzustellen. In vielen Fällen scheidet die Ausschaffung ganz einfach an den Behörden des Heimatstaates, die sich weigern, eine auszuschaffende Person wieder aufzunehmen.

Es ist wichtig hervorzuheben, dass weder die Initiative noch der Gegenvorschlag dieses Problem lösen werden. Die Befürworter der Initiative und des Gegenvorschlages erwecken den falschen Eindruck, dass

die Zahl der Ausschaffungen durch die Annahme spektakulär ansteigen würde und die Behörden ein zusätzliches Mittel zur Kriminalitätsbekämpfung erhielten.

**6) AUF WELCHE KRITERIEN MÜSSTE SICH EIN AUSSCHAFFUNGS-ENTSCHEID STÜTZEN KÖNNEN, WENN EINZIG DIE SCHWERE DER BEGANGENEN TAT KEIN GENÜGENDES KRITERIUM IST?**

Um über eine Ausschaffung entscheiden zu können, muss die Situation einer Person im Falle einer Rückkehr in ihr Heimatland beurteilt werden.

Droht im Heimatland die Todesstrafe, Folter oder eine zusätzliche Gefängnisstrafe? Bis vor einigen Jahren wurden beispielsweise alle Nigerianer, die in der Schweiz gegen das Betäubungsmittelgesetz verstossen hatten in Nigeria erneut mit Gefängnis bestraft.

Hat die Person zu ihrem Heimatland noch eine Beziehung? Hat sie noch Verwandte, ein soziales Netz, das eine Integration im Heimatland erlaubt? Ist die Person in ihrem Heimatland geboren? Oder kam sie in der Schweiz zur Welt und kennt das Heimatland nur von gelegentlichen Ferientaufenthalten? Ist die Person, abgesehen von der begangenen Straftat (für die sie bereits eine Gefängnisstrafe verbüsst hat) integriert? Hat sie ein soziales Netz in der Schweiz (Freunde, Kollegen, Kontakt zu Nachbarn) etc.?

All diese Umstände müssen vor einer Ausschaffung in Betracht gezogen werden, um beurteilen zu können, ob die Ausschaffung verhältnismässig ist.

**7) IST DER INTEGRATIONSARTIKEL IM GEGENVORSCHLAG NICHT EIN FORTSCHRITT? MÜSSTE DIESER NICHT UNTERSTÜTZT WERDEN?**

Der Integrationsartikel ist das Resultat eines Kompromisses im Parlament, dank dem der Gegenvorschlag im Parlament eine Mehrheit gefunden hat. Er enthält einen interessanten Ansatz, in dem er festhält, dass Integration nicht die alleinige Angelegenheit der ausländischen Bevölkerung ist, sondern auch die Schweizer Bevölkerung hierfür eine Mitverantwortung trägt.

Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Integrationsartikel lediglich sehr vage beschreibt, wie Integration künftig vor sich gehen soll und eine konkrete Umsetzung dieser Idee auch bei der Annahme des Gegenvorschlages noch in weiter Ferne läge. Momentan befindet sich auch ein Integrationsgesetz in Vorbereitung, auf das der Artikel möglicherweise einen Einfluss hat, wenn der Gegenvorschlag angenommen wird.

Amnesty International ist ausserdem keine politische Partei und beteiligt sich nicht an den Kuhhandel der Politik. Selbst wenn der Gegenvorschlag Vorteile hat, so verletzt er die Grundrechte. Und die Grundrechte sind kein Gegenstand, mit dem man Kompromisse oder Kuhhandel eingeht. Amnesty International lehnt den Gegenvorschlag daher ebenso ab, wie die Initiative.

**8) WORIN BESTEHT DIE SIPPENHAFTUNG, GEGEN DIE AMNESTY INTERNATIONAL SICH WEHRT?**

Im Falle einer automatischen Ausschaffung einer straffälligen Person, trifft die Sanktion nicht nur die Person, die für ein Delikt verantwortlich ist, sondern auch ihre Familie.

So hat etwa eine Schweizerin, die einen Iraner geheiratet hat, keine andere Wahl, als entweder mit in den Iran zu ziehen und alle erdenklichen Schwierigkeiten und Zwänge auf sich nehmen, wenn ihr Mann ausgeschafft wird, oder sich von ihrem Mann (und vielleicht auch von den Kindern) zu trennen. Dieser Automatismus ist der Inbegriff der Ungerechtigkeit, denn er bestraft eine Person, die keine Strafe verdient, weil sie nichts Böses getan hat.

Der EGMR in Strassburg hat diese Ansicht gestützt und die Schweiz verurteilt, weil sie eine Schweizerin vor die Wahl gestellt hat, sich von ihrem Mann zu trennen, oder nach Algerien auszuwandern.

**9) WESHALB MUSS MAN, FÜR DEN FALL, DASS BEIDE VORLAGEN ANGENOMMEN WERDEN IN DER STICHFRAGE JA ZUM GEGENVORSCHLAG SAGEN?**

Die Initiative verstösst klar gegen das zwingende Völkerrecht und gegen die Bundesverfassung und hätte vom Parlament für ungültig erklärt werden müssen. Auch der Gegenvorschlag muss abgelehnt werden, da er gegen das Diskriminierungsverbot verstösst und das Verhältnismässigkeitsprinzip verletzt. Das Stimmvolk hat jedoch schon früher gezeigt, dass es diese fundamentalen Prinzipien des Rechtsstaates nicht immer respektiert. Darum kann es sein, dass sowohl der Gegenvorschlag als auch die Initiative angenommen werden.

In diesem Fall stünden wir vor einem schwierigen Dilemma, das wir nur lösen können, in dem wir notgedrungen in der Stichfrage dem kleineren Übel den Vorzug geben. Das kleinere Übel ist die Vorlage, welche die Menschenrechte weniger schwer verletzt: Der Gegenvorschlag.

Bern, Oktober 2010

\*\*\*\*\*