



13.056

StGB und MStG.**Ausschaffung krimineller Ausländer****CP et CPM.****Renvoi des étrangers criminels***Erstrat – Premier Conseil*

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 20.03.14 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 20.03.14 (FORTSETZUNG - SUITE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 10.12.14 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 11.03.15 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 16.03.15 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 20.03.15 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 20.03.15 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Pfister Gerhard (CE, ZG), für die Kommission: Ein paar Vorbemerkungen: Ich habe mit dem Präsidenten abgesprochen, dass das Votum der Kommissionssprecher zum Eintreten etwas länger dauern darf als die üblichen zehn Minuten. Die Begründung dafür ist nicht, dass wir das so gerne tun, sondern dass zum Vorschlag der Kommissionsmehrheit, den Text der Durchsetzungs-Initiative für die Umsetzung der Ausschaffungs-Initiative zu nehmen, keine Botschaft vorliegt. Deshalb sind wir gezwungen oder verpflichtet, zuhanden der Materialien zu erläutern, wie dieser Vorschlag konkretisiert wurde. Das braucht etwas Zeit. Wir werden uns dafür in der Detailberatung bei den einzelnen Anträgen eher kurz halten.

Zuerst einmal ein Rückblick: Die Ausschaffungs-Initiative wurde am 28. November 2010 angenommen. Seither stehen in Artikel 121 der Bundesverfassung Bestimmungen, die vorschreiben, bei welchen Delikten Ausländerinnen und Ausländer unabhängig von ihrem ausländerrechtlichen Status ihr Aufenthaltsrecht sowie alle Rechtsansprüche auf Aufenthalt in der Schweiz verlieren. Die Aufzählung der Delikte in diesem Text ist nicht abschliessend, aber sie schliesst ausdrücklich eine Verbindung mit der Höhe des Strafmasses aus. In der Bundesverfassung steht damit seit diesem Abstimmungsdatum in diesem Artikel eine Einschränkung der Verhältnismässigkeit, ein Automatismus, der sich nicht an der Schwere des Delikts, sondern am Delikt orientiert. In der damaligen Debatte war es der Kern des Gegenvorschlages, die Verhältnismässigkeit zu wahren und die Massnahmen von der Höhe des Strafmasses abhängig zu machen und Artikel 5 der Bundesverfassung, Verhältnismässigkeit, zu respektieren. Dieser Gegenvorschlag wurde vom Souverän explizit abgelehnt. Insofern ist eine rechtlich korrekte und konfliktfreie Umsetzung der Ausschaffungs-Initiative durchaus teilweise eine Quadratur des Kreises. Die neue Verfassungsbestimmung in Artikel 121 steht in Konflikt mit anderen Verfassungsnormen, nämlich mit Artikel 5 oder Artikel 25, dem Non-Refoulement-Gebot, oder sie gerät in Konflikt mit Bestimmungen zur Personenfreizügigkeit.

Nach der Annahme dieser Initiative setzte der Bundesrat eine Arbeitsgruppe ein, um einen Vorschlag zur Umsetzung zu erarbeiten. Zwischen Initianten und Bundesrat konnte keine Einigung über einen Umsetzungsvorschlag erzielt werden. Die Initianten lancierten anschliessend die Durchsetzungs-Initiative, die dann auch eingereicht wurde und deren Behandlung anschliessend an diese Beratung ansteht. Die Durchsetzungs-Initiative liefert eine detaillierte Aufzählung der Delikte, eine explizite Formulierung des Automatismus. Im Falle einer Annahme dieser Initiative durch den Souverän würden die damit eingeführten neuen Verfassungsbestimmungen den gesetzlichen Ausführungsbestimmungen zur Ausschaffungs-Initiative, die wir jetzt beraten, vorgehen.

Der Umsetzungsvorschlag des Bundesrates will hier die Landesverweisung bei klar definierten, schweren Delikten. Der Deliktskatalog erfasst neben schweren Gewalt- und Sexualstraftaten auch schwere Vermögensdelikte, zudem nicht nur den unrechtmässigen Bezug von Leistungen einer Sozialversicherung oder der Sozialhilfe, sondern auch das unrechtmässige Vorenthalten von Leistungen an das Gemeinwesen. Ebenso schlägt der Bundesrat eine Mindeststrafe von sechs Monaten vor, schliesst also Bagatelldelikte aus. Ebenso schlägt



der Bundesrat vor, dass schwere Verletzungen der internationalen Menschenrechtsgarantien als Gründe gelten sollen, die einer Anordnung der Landesverweisung entgegenstehen können. Die Vollzugsbehörden sollen zudem das Non-Refoulement-Gebot beachten müssen.

Die Kommission hat nun die Beratung dieser Vorlage vor allem im Hinblick auf die Durchsetzungs-Initiative durchgeführt. Die Gründe für oder gegen diese zweite Initiative sind Gegenstand der dann folgenden Debatte, aber natürlich auch der heutigen Debatte. Die Debatte über die adäquate Vorgehensweise bei der Ausschaffungs-Initiative dauerte in der Kommission wesentlich länger als nachher die Detailberatung. Teile der Kommission wollten den Entwurf des Bundesrates übernehmen, teilweise anpassen und dann die Durchsetzungs-Initiative bekämpfen. Die Mehrheit der Kommission ist der Auffassung, dass der Entwurf des Bundesrates mehr oder weniger der Variante des Gegenvorschlages nahe kommt. Dieser wurde aber explizit und in Kenntnis der Problematik der Ausschaffungs-Initiative abgelehnt.

Zudem hält die Kommissionsmehrheit die Wahrscheinlichkeit für recht hoch, dass die Durchsetzungs-Initiative eine Mehrheit bei Volk und Ständen findet. Das ist selbstverständlich eine politische Beurteilung, deren Richtigkeit man bestreiten kann. Aber es besteht gegebenenfalls das Risiko, dass der explizite Deliktskatalog, der Automatismus, die Unabhängigkeit von der Schwere der Straftat usw., dass dies alles in der Bundesverfassung stehen wird. Das war der Hauptgrund, warum die Kommissionsmehrheit entschieden hat, den Bundesrat zu beauftragen, den Text der Durchsetzungs-Initiative als Umsetzungsgesetzgebung für die Ausschaffungs-Initiative vorzuschlagen. Die Kommission hat diesen Entscheid mit 14 zu 8 Stimmen bei 1 Enthaltung gefällt. Die vorliegende Fahne ist das Ergebnis dieses Entscheids. Der Bundesrat hält an seiner Variante fest, die Kommissionsmehrheit an ihrer Variante ebenso. Sie werden in der kommenden Detailberatung die beiden Konzepte beraten und dann zwischen diesen beiden Vorschlägen ausmehren.

Da es zum Konzept der Kommissionsmehrheit keine Botschaft gibt, verweise ich zuhanden der Materialien explizit auf den Kommentar des Bundesamtes für Justiz vom 18. Dezember 2013 zur Umsetzung der Durchsetzungs-Initiative. Als Berichterstatter der Kommission schlage ich gleichzeitig vor, dass dieser Kommentar erstens dem Ständerat für seine Beratungen zur Verfügung gestellt wird und dass zweitens geprüft wird, inwiefern eine Veröffentlichung

AB 2014 N 490 / BO 2014 N 490

der relevanten Informationen zur Umsetzung möglich ist; dies als "Ersatz" für eine eigentliche Botschaft. Ergänzt wird dieser Kommentar des Bundesamtes für Justiz durch die Botschaft des Bundesrates zur Durchsetzungs-Initiative. Ich beschränke mich jetzt aus Zeitgründen auf das Wesentliche dieses Kommentars:

Alle Bestimmungen der Durchsetzungs-Initiative wurden, zum Teil mit redaktionellen Anpassungen, in die Vorlage aufgenommen, mit zwei Ausnahmen: Die Definition des zwingenden Völkerrechts, der zweite Satz von Ziffer IV der Initiative, wurde nicht eingefügt; die Regelung über den Verlust des Aufenthaltsrechts sowie aller Rechtsansprüche auf Aufenthalt in der Schweiz, das ist Punkt 5 von Ziffer I der Initiative, wird nicht im StGB, sondern im Ausländergesetz und im Asylgesetz umgesetzt.

Der Deliktskatalog nach Punkt 1 von Ziffer I der Durchsetzungs-Initiative wurde vollumfänglich im Entwurf zur Änderung des StGB übernommen, wobei die Reihenfolge des Deliktskataloges leicht geändert wird. Die Staatsanwaltschaft ist, dies im Gegensatz zum Initiativtext, nicht zu erwähnen. Es ist vielmehr in den Prozessordnungen sicherzustellen, dass die Staatsanwaltschaft im Strafbefehlsverfahren eine Landesverweisung anordnen kann. Der Deliktskatalog gemäss Punkt 2 von Ziffer I wurde vollständig übernommen. Bei Punkt 3 von Ziffer I wird präzisiert, dass die Landesverweisung nachträglich ausgesprochen wird. Die Regelungen nach Ziffer II wurden übernommen. Die Regelungen gemäss den Punkten 1 bis 4 von Ziffer III wurden übernommen. Ziffer IV wurde in den Entwurf eingefügt, allerdings beantragt Ihnen die Kommissionsmehrheit die Streichung dieser Bestimmung, die den Vorrang des Landesrechts vor dem nichtzwingenden Völkerrecht beantragt. Ziffer V wurde übernommen.

Gestatten Sie mir ein paar wertende Bemerkungen zu den Anträgen der Kommissionsmehrheit. Es ist auch der Kommissionsmehrheit oder Teilen der Mehrheit bewusst, dass ihr Vorgehen mit gewissen rechtsstaatlichen Grundsätzen kollidiert. Aber sie hat die folgenden Optionen gegeneinander abgewogen: Die Option Bundesrat heisst, eine rechtsstaatlich weniger konflikthafte Variante zu wählen; völlig unproblematisch ist auch dieser Vorschlag allerdings nicht, aber das liegt halt eben daran, dass Artikel 121 so in der Bundesverfassung steht. Die Option Kommissionsmehrheit heisst, die problematischen Inhalte der Durchsetzungs-Initiative auf Gesetzesebene zu integrieren, mit dem Ziel, dass sie nicht Verfassungstext werden. Beide Optionen sind nicht ganz problemlos. Insofern ist es natürlich eine politische Entscheidung, welche dieser beiden Varianten man will.

Eine zweite Bemerkung: Vermutlich wird in der Beratung dieser Vorlage oft vom Volkswillen gesprochen werden. Das ist zu respektieren, aber ich möchte eigentlich schon jetzt festhalten, dass es oftmals verschiedene



Gruppen sind, die bei verschiedenen Vorlagen ein Interesse haben, dass der vielzitierte Volkswille wörtlich und möglichst schnell umgesetzt wird. Der Alpenschutzartikel ist schon länger in der Bundesverfassung und ist Volkswille. Doch gerade in der letzten Sessionswoche wurde dazu eingewandt, dass die Umsetzung dieses Volkswillens "verhältnismässig" zu sein habe; so hat es ein Sprecher in der letzten Sessionswoche gesagt. Die Zweitwohnungs-Initiative entspricht ebenfalls dem Volkswillen, deren Umsetzung hat aber, ebenfalls je nach politischem Standpunkt, unterschiedlich radikal und unterschiedlich schnell zu erfolgen. So ist es auch hier: Den Initianten ist es nicht zu verdenken, dass sie eine schnelle und wörtliche Umsetzung verlangen, dem Bundesrat aber auch nicht, wenn er sich bemüht, eine Umsetzung zu finden, die nicht mit allzu vielen Verfassungsnormen kollidiert.

Die Kommissionmehrheit erachtet es deshalb als legitim, die Durchsetzungs-Initiative auf Gesetzesebene umzusetzen, um eine Verfassungsbestimmung mit dem Wortlaut dieser zweiten Initiative obsolet zu machen. Damit wollte ich Ihnen auch aufzeigen, dass sich die ganze Kommission die Sache nicht leicht gemacht hat, dass sich sowohl Kommissionsminderheit als auch Kommissionmehrheit – oder mindestens Teile davon – dieses Dilemmas durchaus bewusst waren. Das Thema eignet sich für Polemik. Polemik wird aber der Sache und der Diskussion in der Kommission meistens nicht gerecht. Die Diskussion war heftig, sehr heftig, aber sie war auch ausgewogen und fair.

Noch ein Wort zu den Minderheiten: Die Kommissionmehrheit empfiehlt Ihnen die Ablehnung sämtlicher Minderheitsanträge, sowohl beim Konzept des Bundesrates als auch beim Konzept der Kommissionmehrheit. Bei beiden tut sie dies nicht, weil sie inhaltlich die Meinung nicht teilen würde, sondern vor allem aus konzeptionellen Gründen. Wenn man die Variante des Bundesrates in Richtung der Minderheitsanträge verändert, führt das dazu, dass sie sich noch weiter von der neuen Bestimmung in Artikel 121 entfernt. Damit würden Sie nur die Chancen eines Ja zur Durchsetzungs-Initiative erhöhen, was dann gerade die ganze Variante des Bundesrates hinfällig machen würde. Würde die Variante der Kommissionmehrheit in Richtung der Minderheitsanträge verändert, entspräche sie nicht mehr der Durchsetzungs-Initiative, und das würde eine Abstimmung über die Durchsetzungs-Initiative sehr wahrscheinlich machen. Deshalb wird die Begründung für die Ablehnung der Minderheitsanträge mehr oder weniger gleichlautend sein; sie wird weniger inhaltlicher und eher konzeptioneller Natur sein und damit auch eher kurz.

In diesem Sinne bitte ich Sie, dem Konzept der Kommissionmehrheit zuzustimmen und die Minderheitsanträge abzulehnen.

Moret Isabelle (RL, VD), pour la commission: Le 28 novembre 2010, le peuple et les cantons acceptaient l'initiative de l'UDC dite "pour le renvoi des étrangers criminels".

Nombre d'entre nous ici dans ce conseil étions opposés à ce texte en son temps et avons soutenu un contre-projet.

J'aimerais dire en préambule que, de manière assez exceptionnelle, Monsieur Gerhard Pfister et moi-même sommes rapporteurs par défaut. En effet, au sein de la commission, nous avons estimé qu'il appartenait finalement aux représentants du seul parti qui a soutenu cette initiative, à savoir l'UDC, de venir défendre ce projet, ce qu'ils ont refusés de faire. Ne pouvant laisser cet objet sans rapporteur, Monsieur Pfister et moi-même avons accepté ce mandat.

Pour mémoire, l'article 121 de la Constitution a donc été complété par les alinéas 3 à 6, d'après lesquels les étrangers condamnés pour certaines infractions ou pour avoir touché abusivement des prestations d'une assurance sociale ou de l'aide sociale perdent leur droit de séjour en Suisse. La disposition transitoire nous donne cinq ans pour préciser l'application de l'article constitutionnel, également pour compléter les éléments constitutifs des infractions visées à l'alinéa 3. Le délai de mise en oeuvre est le 27 novembre 2015. Au cours de l'année 2015, le 14 juin 2015 est la dernière date possible pour une votation populaire suite à un éventuel référendum. Par conséquent, les votes finaux sur le présent projet doivent avoir lieu lors de la session d'hiver 2014.

Dans son message du 26 juin 2013, le Conseil fédéral a proposé une voie de compromis; compromis entre l'automatisme de l'expulsion, comme le prévoit le texte de l'initiative, et le respect du droit international et du principe de proportionnalité, cher à notre Etat de droit. Selon le message, la personne étrangère qui aura commis une infraction grave sera condamnée à une expulsion dont la durée pourra aller de cinq à quinze ans, voire à vingt ans en cas de récidive; tout cela selon des critères clairement définis. La liste des infractions comporte, outre des actes de violence et des délits sexuels graves, des infractions graves contre le patrimoine. Le Conseil fédéral ajoute, par souci de cohérence, que l'expulsion prévue par la disposition constitutionnelle en cas d'obtention abusive de prestations des assurances sociales ou de l'aide sociale s'appliquera également aux actes d'escroquerie commis pour obtenir des prestations. Il fixe également à six mois de privation



de liberté la peine minimale susceptible d'entraîner l'expulsion, permettant ainsi de respecter le principe de proportionnalité.

AB 2014 N 491 / BO 2014 N 491

Pour préserver la sécurité du droit, le projet du Conseil fédéral précise les grands principes et les compétences relatifs au prononcé et à l'exécution de l'expulsion. Le tribunal pourra renoncer à ordonner une expulsion s'il estime qu'elle violerait des droits de l'homme garantis par le droit international.

De son côté, l'autorité chargée d'exécuter l'expulsion aura la possibilité de la reporter si elle constate que l'expulsion violerait le principe du non-refoulement, à savoir l'interdiction d'expulser un réfugié dans un pays où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social déterminé ou de ses opinions politiques.

Le débat au sein de la commission a été très vif. Nous avons d'abord commencé par plusieurs séances de psychothérapie de groupe intensive des perdants.

La commission s'est également penchée sur la seconde initiative de l'UDC pour le renvoi effectif des étrangers criminels, l'initiative dite de mise en oeuvre. Comme vous le savez certainement, l'UDC a lancé une deuxième initiative sur le même sujet, munie de 155 000 signatures, demandant l'exécution de la première initiative, à peine deux ans après la votation, alors que la première initiative prévoyait un délai de cinq ans pour être mise en oeuvre.

La commission a alors discuté de deux options. La première option était de prendre le projet du Conseil fédéral comme base des travaux. La deuxième option était de reprendre le texte de la seconde initiative de l'UDC et de le transposer directement dans le Code pénal.

La première option discutée, à savoir de mener les travaux à partir du projet du Conseil fédéral, est représentée sur votre dépliant par la minorité I (Glättli). Les minorités II à IV sont des variantes de la minorité I (Glättli) et du texte du Conseil fédéral.

La majorité de la commission a choisi, par 14 voix contre 8 et 1 abstention, la deuxième option, à savoir de transposer directement le texte de la deuxième initiative de l'UDC, celle de mise en oeuvre, dans le Code pénal. C'est la version de la majorité qui vous est présentée sur le dépliant. Les minorités V à X sont des variantes de cette deuxième option soutenue par la majorité.

Pourquoi la majorité de la commission a-t-elle choisi cette option? Lorsque les citoyens se prononcent sur une initiative, durant la campagne précédant la votation, plusieurs hypothèses sur la mise en oeuvre de l'initiative sont émises tant par les initiants que par les opposants. Le Parlement dispose donc ensuite d'une certaine marge de manoeuvre pour mettre en oeuvre l'initiative. Ici ce n'est pas le cas.

Lorsque les citoyens se sont prononcés sur l'initiative sur les étrangers criminels, ils ont eu le choix entre l'initiative et le contre-projet que nous avons préparés. Les textes avaient le même but et quasiment le même contenu. Mais l'initiative prévoyait un automatisme et n'était pas conforme à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Le contre-projet prévoyait de préserver le principe de proportionnalité et de respecter la CEDH. Et le peuple a tranché: il a choisi délibérément l'automatisme et a pris le risque d'une décision non conforme à la CEDH. Nous n'avons pas d'autre possibilité que de respecter ce choix. Or, le projet du Conseil fédéral ne respecte pas le choix délibéré du souverain. Le Conseil fédéral a introduit dans son projet, et l'automatisme, et la conformité à la CEDH. Mais ce n'est pas le choix du peuple. Nous devons respecter ce choix, même si une très grande majorité d'entre nous le désapprouve. Sinon à quoi bon faire voter le peuple, si on ne respecte pas ses décisions?

Afin de respecter la décision populaire, la majorité de la commission a décidé par simplification de reprendre le texte de la deuxième initiative de l'UDC, celle de mise en oeuvre, car ce texte est l'interprétation par les initiants de leur propre première initiative. Cela permet aussi de rendre totalement inutile la deuxième initiative qui est ainsi totalement vidée de son sens.

Vous l'aurez compris, le projet du Conseil fédéral n'a donc que très peu été utilisé comme base des travaux de la commission. L'idée d'établir une sous-commission a également fait l'objet d'un débat, idée finalement rejetée par 15 voix contre 7.

Pour développer son option, la commission a demandé à l'administration de lui préparer un projet reprenant le plus possible le texte de la seconde initiative. Ce qui fut fait par un document de travail de l'Office fédéral de la justice daté du 18 décembre 2013. L'Office fédéral de la justice a réalisé un tableau synoptique dans lequel les dispositions proposées dans l'initiative de mise en oeuvre figurent en regard de celles présentées dans le projet du Conseil fédéral. Les propositions du Conseil fédéral qui n'ont pas de pendant dans l'initiative sont maintenues. A deux exceptions près, toutes les dispositions proposées dans l'initiative de mise en oeuvre ont été reprises, parfois après avoir subi des modifications rédactionnelles.



Les deux exceptions concernent premièrement la définition du droit international impératif, soit le chiffre IV deuxième phrase de l'initiative de mise en oeuvre. Cette définition n'est pas ajoutée au Code pénal; car une telle définition n'a rien à faire dans une simple loi et le Code pénal finalement, n'est rien d'autre qu'une simple loi. Deuxièmement, la disposition relative à la privation du titre de séjour et de tous les autres droits à séjourner en Suisse qui figure au chiffre I point 5 de l'initiative de mise en oeuvre n'est pas reprise dans le Code pénal mais mise en oeuvre dans la loi sur les étrangers et dans la loi sur l'asile.

Si la version de la majorité l'emporte, les juristes qui tenteront une interprétation historique des présentes modifications légales, et à qui je souhaite bonne chance, devront donc également se reporter au message du 20 novembre 2013 concernant l'initiative de mise en oeuvre.

Dernière information: votre commission vous propose, sans opposition, d'entrer en matière.

Humbel Ruth (CE, AG): Das Volksverdict vom 28. November 2010 war klar: Volk und Stände haben die Ausschaffungs-Initiative klar angenommen. Ebenso deutlich und ebenfalls von allen Kantonen wurde der Gegenvorschlag abgelehnt. Der direkte Gegenvorschlag wollte eine Ausweisung vom Strafmass abhängig machen und hat die rechtsstaatlichen Prinzipien der Verhältnismässigkeit und das Völkerrecht explizit erwähnt. Die CVP hat sich im Abstimmungskampf damals für den Gegenvorschlag engagiert, und wir haben verloren.

Das Volk hat dem Gegenvorschlag eine Abfuhr erteilt und die restriktive, rechtsstaatlich heikle Bestimmung in die Bundesverfassung aufgenommen. Auch wenn Volksentscheide nicht immer eindeutig interpretiert werden können, gilt es, den Verfassungsauftrag des Volkes umzusetzen. Die Übergangsbestimmung zum neuen Verfassungsartikel 121 sieht eine Umsetzung innerhalb von fünf Jahren vor. Das Parlament hat also bis November 2015 Zeit für die Umsetzungsgesetzgebung.

Inzwischen hat die SVP eine Durchsetzungs-Initiative eingereicht. Nach dem Volksentscheid zur Ausschaffungs-Initiative ist davon auszugehen, dass auch diese Initiative von Volk und Ständen angenommen wird. Die Durchsetzungs-Initiative relativiert die Ausschaffungs-Initiative in gewisser Hinsicht und sieht immerhin eine Differenzierung vor, indem schwere Delikte direkt und weniger schwere Vergehen im Wiederholungsfall zu einer Landesverweisung führen. Notwehr und Notstandsdelikte werden ausgenommen, und mit dem Verweis auf Artikel 25 der Bundesverfassung wird das zwingende Völkerrecht grundsätzlich akzeptiert. Mit dem untauglichen Versuch, das zwingende Völkerrecht zu definieren, kreieren die Initianten indes einen Konflikt mit der Bundesverfassung sowie einen inneren Widerspruch mit dem Verfassungstext selbst. Die Durchsetzungs-Initiative ist daher rechtsstaatlich inakzeptabel. Unsere Fraktion wird sie ablehnen und der Teilungültigkeitserklärung zustimmen.

Die deutliche Mehrheit der CVP/EVP-Fraktion wird dem Antrag der Kommissionsmehrheit zustimmen und die Ausschaffungs-Initiative gemäss Konzept der Durchsetzungs-Initiative gesetzlich umsetzen. Das hat nichts mit Mutlosigkeit,

AB 2014 N 492 / BO 2014 N 492

Fatalismus oder Angst vor einer Abstimmung zu tun, wie dies schon breit kritisiert worden ist, sondern es ist die Konsequenz aus einer realistischen Beurteilung der Ausgangssituation und die einzige Möglichkeit, die Bundesverfassung und das Rechtsstaatlichkeitsprinzip vor größerem Schaden zu bewahren. Wenn wir uns für dieses Konzept entschieden haben und uns zugegebenermassen auf rechtsstaatlich wackligen Beinen bewegen, geschieht dies aus materiellen, formellen und taktischen Gründen:

1. Zum Materiellen: Die Ausschaffungs-Initiative 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.

Wir müssen uns ja auch fragen, wieso das Volk Vorlagen annimmt, welche die Rechtsstaatlichkeit und damit bestehende Grundrechte der Bundesverfassung verletzen. Das hat vor allem auch mit Unmut und verlorenem Vertrauen zu tun. Dieses Vertrauen müssen wir zurückgewinnen. Dazu müssen wir bestehende Gesetze vollziehen und Volksentscheide umsetzen. Es ist uns dabei sehr wohl bewusst, dass wir als Gesetzgeber und Hüter der Bundesverfassung die heikle Aufgabe haben, die richtige Balance zwischen dem demokratischen Prinzip und der Rechtsstaatlichkeit zu finden.



Mit der Fassung der Kommissionsmehrheit verzichten wir darauf – wie es dem Volksentscheid eben entspricht –, die Verhältnismässigkeit ins Gesetz aufzunehmen. Gemäss Artikel 5 der Bundesverfassung muss staatliches Handeln immer verhältnismässig sein. Wir müssen uns den Vorwurf gefallen lassen, gesetzgeberisch unsorgfältig zu handeln und es den Gerichten zu überlassen, in der Einzelfallbeurteilung verfassungsmässig garantierte Grundrechte gegebenenfalls direkt anzuwenden. Wir gehen davon aus, dass Richter im Zweifelsfall gestützt auf Artikel 5 der Bundesverfassung die Verhältnismässigkeit prüfen werden.

2. Zum Formellen: Selbst die bundesrätliche Umsetzungsvariante, welche von der Kommissionsminderheit und auch einer Minderheit unserer Fraktion unterstützt wird, bringt uns nicht aus dem Dilemma, rechtsstaatlich heikle Gesetzeskollisionen zu verhindern. Es stellt sich daher die Frage, wo der Schaden kleiner sein wird, ob auf Gesetzes- oder auf Verfassungsebene. Wenn die Durchsetzungs-Initiative vors Volk kommt, ist die Wahrscheinlichkeit sehr hoch, dass sie angenommen wird. Dann schaffen wir Konflikte innerhalb der Verfassung und sich widersprechende Verfassungsbestimmungen. Wir hätten Artikel 121 der Bundesverfassung, also die Ausschaffungs-Initiative, und die neue Bestimmung von Artikel 197 Ziffer 9, die direkt anwendbare Übergangsbestimmung zu Artikel 121 der Bundesverfassung. Und beide Bestimmungen sehen einen Strafrechtskatalog für die Ausweisung straffälliger Ausländer ohne eine Prüfung der Verhältnismässigkeit vor. Beide Bestimmungen stünden im Widerspruch zu Artikel 5 der Bundesverfassung.

Wir sind klar der Meinung, dass es vertretbarer ist, jetzt auf Gesetzesstufe eine rechtsstaatlich eher heikle Lösung zu treffen, als dass unsere Verfassung mit weiteren nichtverfassungswürdigen und im Widerspruch zu bestehenden Verfassungsbestimmungen stehenden Artikeln belastet wird.

3. Zum Taktischen: Wenn wir nun die Gesetzgebung nach den präzisen Vorstellungen der Initianten umsetzen, zeigt sich, ob die SVP tatsächlich an einer Lösung interessiert ist oder ob sie das Problem hinter der Initiative und den Unmut der Bevölkerung weiterhin bewirtschaften will. Ist sie an einer Problemlösung interessiert, wird sie die Initiative zurückziehen. Andernfalls wäre die Initiative einzig Mittel zum Zweck, nämlich Problembewirtschaftung zu Propagandazwecken. Aber wir hätten dann im Falle einer Volksabstimmung immerhin ein überzeugendes Argumentarium gegen die Durchsetzungs-Initiative, nämlich eine Vorlage, welche den Willen des Volkes respektiert und gesetzlich umgesetzt hat.

Die grosse Mehrheit der CVP/EVP-Fraktion wird dem Konzept, das Ausführungsgesetz zur Ausschaffungs-Initiative auf der Basis der Durchsetzungs-Initiative zu gestalten, gemäss Kommissionsmehrheit zustimmen. Wir werden auch alle Mehrheitsanträge unterstützen. Damit weichen wir in einem Punkt von der Durchsetzungs-Initiative ab, nämlich bei Artikel 66e. Mit der Kommissionsmehrheit wollen wir keine Bestimmung über das Verhältnis zum Völkerrecht. Wir wollen also keinen Vorrang des Landesrechts vor dem Völkerrecht in das Gesetz aufnehmen. Nach Artikel 5 Absatz 4 der Bundesverfassung beachten Bund und Kantone das Völkerrecht. Und gemäss Artikel 190 der Bundesverfassung sind Bundesgesetze und Völkerrecht für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend. Artikel 66e, wie ihn die Kommissionsminderheit vorschlägt, verstösst klar gegen Verfassungsrecht, und wir wollen keine Gesetzesbestimmung, welche zur Kollision mit unserer Bundesverfassung führt.

Ich fasse zusammen: Im Bewusstsein, dass wir in unserem direktdemokratischen Rechtsstaat zwischen dem Rechtsstaatlichkeitsprinzip und dem Demokratieprinzip entscheiden und, um grösseren Schaden auf Verfassungsebene zu verhindern, damit auch das Rechtsstaatlichkeitsprinzip etwas ritzen müssen, wird die CVP/EVP-Fraktion grossmehrheitlich dem Konzept und den Anträgen der Kommissionsmehrheit folgen.

Schenker Silvia (S, BS): Heute geht es um viel, um sehr viel sogar. Es geht zwar in der Sache nur um die Frage, wie die Ausschaffungs-Initiative, die in der Volksabstimmung angenommen worden ist, umgesetzt wird. Es geht aber auch um die bedeutende Frage, ob wir hier im Parlament dazu Hand bieten, dass das zentrale und wichtige Prinzip der Verhältnismässigkeitsprüfung und der Einzelfallprüfung weiter gelten soll oder nicht. Es geht letztlich darum, ob wir hier und heute unseren Rechtsstaat zu Grabe tragen oder nicht. Es geht um die Frage, ob das Parlament eine seiner zentralen Aufgaben wahrnimmt und über die Rechtsstaatlichkeit wacht. Das Parlament hat bis anhin die Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit abgelehnt. Damit haben wir hier die Pflicht, Gesetze zu verabschieden, die mit unserer Bundesverfassung vereinbar sind. Um es klar zu sagen: Auch der Entwurf des Bundesrates zur Umsetzung der Ausschaffungs-Initiative geht weit und birgt die Gefahr eines Konflikts mit dem Völkerrecht. Es ist nicht so, dass damit die Ausschaffungs-Initiative nicht umgesetzt würde. Mit dem Entwurf des Bundesrates würde eine markante Verschärfung der Ausschaffungspraxis vorgenommen. Auch hier wäre ab einem Strafmass von sechs Monaten eine Wegweisung quasi zwingend. Dennoch bieten wir von der SP-Fraktion Hand zu dieser Umsetzung der Ausschaffungs-Initiative.

Die Kommission hat zu Beginn der Beratungen über das Geschäft einen Grundsatzentscheid gefällt. Die Mehrheit der Kommission hat gegen unseren Willen entschieden, die Ausschaffungs-Initiative bzw. die neue Verfas-



sungsbestimmung auf der Grundlage der Durchsetzungs-Initiative durchzusetzen. Mit diesem Grundsatzentscheid hat die Kommission etwas gemacht, was in der Geschichte des Parlamentes wohl einmalig ist: Eine Initiative, die unsere Bundesverfassung und zentrale völkerrechtliche Verpflichtungen missachtet, wird umgesetzt, bevor sie überhaupt zur Abstimmung gekommen ist.

Nach diesem Kommissionsentscheid konzentrierten wir von der SP-Fraktion uns auf zwei Themen: auf das Thema Verhältnismässigkeit und auf das Verhältnis zwischen Landes- und Völkerrecht. Auch wenn in den Details einige Fragen offen sind und es eigentlich viel zu korrigieren gäbe, wollten

AB 2014 N 493 / BO 2014 N 493

wir uns auf diese zwei zentralen Fragen konzentrieren. Leider waren wir nicht bei beiden Themen erfolgreich. Wir geben aber nicht auf. Darum noch einmal ein Versuch: Wollen Sie – und ich wende mich jetzt vor allem an die Mitteparteien – wirklich der SVP dermassen viel Macht geben, und das erst noch für eine Strategie, die vielleicht nicht aufgehen wird? Glauben Sie mir: Selbst wenn wir hier die Durchsetzungs-Initiative eins zu eins umsetzen, wird der Ständerat garantiert korrigieren, darauf ist Verlass. Die SVP wird also auf jeden Fall einen Vorwand finden, um die Initiative nicht zurückzuziehen. Warum kämpfen wir da nicht besser gemeinsam für eine Umsetzung der Ausschaffungs-Initiative, welche den Rechtsstaat nicht derart fundamental infrage stellt? Sie werden jetzt sagen, der Gegenvorschlag sei in der Abstimmung verworfen worden und es gelte demzufolge, die Ausschaffungs-Initiative umzusetzen. Wenn wir aber das Abstimmungsresultat genau anschauen, dann sehen wir, dass der Gegenvorschlag in der Stichfrage obsiegt hätte. Eine zugegeben knappe Mehrheit der Bevölkerung hätte also den Gegenvorschlag vorgezogen.

Sie wissen, das wesentliche Element des Gegenvorschlages war, dass die Verhältnismässigkeit einer Ausschaffung hätte geprüft werden müssen. Was der Volkswille ist, kann auch anders interpretiert werden. Bedenken Sie auch, dass der Umsetzungsvorschlag des Bundesrates in einigen Punkten klar schärfer ist als der damalige Gegenvorschlag. Doch selbst wenn Sie meiner Interpretation des Volkswillens nicht folgen können: Bitte bedenken Sie noch einmal das, was ich eingangs gesagt habe. Wir haben als Parlament die Aufgabe, dem Rechtsstaat Sorge zu tragen. Es ist unsere zentrale Aufgabe als Parlament, eine verfassungs- und völkerrechtliche Initiative so kompatibel wie möglich mit den zentralen Prinzipien unserer Bundesverfassung und des für uns essenziellen Völkerrechts, z. B. der EMRK, umzusetzen. Die Version Bundesrat – und nur diese – trägt diesem Anliegen Rechnung.

Amarelle Cesla (S, VD): Quatre ans après son adoption par le peuple en novembre 2010, l'initiative populaire de l'UDC "pour le renvoi des étrangers criminels" n'en finit pas d'occuper les autorités, qui rencontrent des difficultés quasi-insurmontables pour l'appliquer. En juin 2013, le Conseil fédéral adopte un message pour l'application de l'initiative, privilégiant une "voie médiane" qui respecte dans les grandes lignes le principe de proportionnalité; l'automatisme des expulsions serait respecté mais assorti d'une réserve de proportionnalité pour les condamnations à des peines privatives de liberté de moins de six mois – on appelle cela un régime d'"automatisme modéré".

En octobre 2013, coup de théâtre. La délégation du groupe libéral-radical obtient de la Commission des institutions politiques d'examiner la mise en oeuvre de cette initiative en utilisant un copier-coller de l'initiative dite "de mise en oeuvre" que l'UDC avait lancée en 2012. A la suite d'une poussée de fièvre "complotiste", l'UDC avait en effet déposé sa nouvelle initiative dite "de mise en oeuvre" pour forcer les autorités à appliquer strictement son initiative de 2010. Selon celle-ci, l'expulsion automatique s'applique sans exception et sans considération aucune de la situation personnelle du condamné.

La nouvelle loi d'application qui vous est présentée aujourd'hui, voulue par le groupe UDC et le groupe libéral-radical, pose plusieurs problèmes de fond; il y a une erreur de raisonnement fondamentale derrière cette loi. D'abord, elle ne laisse aucune place pour le juge, qui devrait violer systématiquement le principe de proportionnalité pour l'appliquer. Non seulement le législateur court-circuite le pouvoir judiciaire, mais, en plus, il lui demande de violer systématiquement le principe de l'Etat de droit. Cela ne change rien que ce soit par le biais d'une loi ou par le biais de la Constitution. En outre, la nouvelle loi intègre une définition très restrictive des normes impératives du droit international. En bref, la loi doit primer tous les principes autres que le non-refoulement. Avec cette loi, tous les principes en lien notamment avec l'unité de la famille ne seraient pas pris en compte. Néanmoins, ceci a été corrigé par la commission.

Il faut espérer que ce projet de loi, entériné par la commission, ne sera pas adopté par le conseil. Au-delà de son implication concrète sur les personnes, notre Parlement créerait un précédent funeste dans l'histoire des institutions suisses. Pour la première fois, notre Parlement soutiendrait un projet totalisant, profondément liberticide, et qui viole donc grossièrement le principe de l'Etat de droit. En faisant prévaloir la volonté du peuple





sur le principe de proportionnalité, vous vous accommoderiez, au prix de grandes errances, de violations diffuses du droit international, d'une vision totalitaire de la volonté populaire et d'un rejet constant et brutal de toute volonté de justice pour les personnes concernées.

Cette affaire constitue une illustration emblématique de la difficulté extrême que rencontrent aujourd'hui nos institutions à poser des principes de fonctionnement constitutionnel clairs, à savoir, premièrement, qu'en démocratie, le peuple est un organe de l'Etat, ce n'est pas le chef. Constitutionnellement, le peuple est un organe de l'Etat. Même s'il est symboliquement très important, il doit se soumettre aux règles. Et il n'y a pas de place pour le désordre à ce niveau du jeu démocratique. Les règles du jeu sont faites ainsi. Pour que la démocratie politique fonctionne, tout organe, y compris le peuple, doit être soumis à la séparation des pouvoirs. Le peuple ne saurait outrepasser ses compétences en violation de cet ordre juridique de base. En l'occurrence, les juges sont tenus de s'abstenir de toute expulsion arbitraire et de respecter le principe de proportionnalité quoi qu'en dise une loi émise par le Parlement. Les règles du jeu en démocratie sont faites ainsi. Le Parlement n'a pas le droit de grignoter le contre-pouvoir des juges. Du point de vue juridique, pour que cela fonctionne dans la durée, les processus de renvois requièrent nécessairement un équilibre constant des deux ordres juridiques, le droit international et le droit interne.

Deuxièmement, au-delà de son aspect idéologique et de son utilisation politique parfois assimilée à un label, l'Etat de droit tend à soumettre tous les pouvoirs au principe de proportionnalité. Mesdames et messieurs du centre droit, vous ne pouvez pas agiter "l'Etat de droit" comme un petit fanion lorsque cela vous arrange – comme c'est le cas pour l'initiative sur les pédophiles par exemple – et l'oublier lorsque cela vous arrange aussi. On ne peut pas choisir. L'Etat de droit est un principe absolu qui s'applique à tous les organes de l'Etat et à tout le monde. Cela veut dire que dans un Etat régi par le droit, la fin ne justifie pas tous les moyens. Pour le bien de l'Etat, tout n'est pas forcément possible. Par voie de conséquence, en promulguant une loi qui viole le principe de proportionnalité, vous ouvrez justement la porte à tous les possibles. L'Etat de droit est le patrimoine juridique le plus précieux de notre démocratie. Il a été construit progressivement, consciencieusement. On ne le brade ni par le biais d'une loi, ni par le biais de la Constitution.

Pour ces raisons fondamentales, le groupe socialiste vous invite à soutenir le projet du Conseil fédéral.

Rutz Gregor A. (V, ZH): Wir besprechen hier die Umsetzung der Ausschaffungs-Initiative, und Sie fragen uns, ob wir das Eintreten befürworten. Ja, wir befürworten es – und das seit nicht weniger als dreieinhalb Jahren.

Die Ausgangslage ist klar. Wir haben am 28. November 2010 eine Volksabstimmung gehabt, anlässlich welcher 52,9 Prozent der Stimmbürger und 17,5 Stände den neuen Artikel 121 der Bundesverfassung befürwortet haben. Wir haben am gleichen Datum über einen Gegenvorschlag befunden, den alle Stände und eine Mehrheit der Bevölkerung abgelehnt haben. Der Gegenvorschlag stellte eine Alternative zur Initiative dar, er wollte vom Grundsatz der Mindeststrafe ausgehen, er beinhaltete Ausnahmeregelungen und wollte den Gerichten mehr Kompetenzen zugestehen, als dies die Ausschaffungs-Initiative tut. Dieser Gegenvorschlag ist von sämtlichen Kantonen und einer Mehrheit der Bevölkerung abgelehnt worden.

AB 2014 N 494 / BO 2014 N 494

Der Bundesrat hat in seinen Erläuterungen vor der Volksabstimmung immer wieder darauf aufmerksam gemacht, dass es seines Erachtens, wir teilen diese Auffassung nicht, Schwierigkeiten bei der Umsetzung dieser Initiative geben könnte. Er ortete diese Schwierigkeiten vor allem in einem Spannungsfeld zwischen den Bestimmungen der Initiative und dem internationalen Recht. Darauf hat der Bundesrat aufmerksam gemacht. Darüber wurde im Rahmen des Abstimmungskampfes diskutiert. Volk und Stände haben in Kenntnis dieser Tatsachen der Ausschaffungs-Initiative zugestimmt.

Es wurde dann eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, welche sich im ersten Halbjahr 2011 mit der Umsetzung der Initiative befasst hat. Diese Arbeitsgruppe hat am 21. Juni 2011, also vor fast drei Jahren, einen 135-seitigen Bericht abgeliefert, der verschiedene Varianten für eine mögliche Umsetzung der Initiative beinhaltete. Warum drei Jahre verstreichen mussten, bis wir hier über dieses Thema diskutieren können, ist unverständlich und gegenüber den Stimmbürgern nicht erklärbar. Hier muss sich der Bundesrat einige Kritik gefallen lassen. Umgekehrt sind wir froh, dass die Beratungen in der Kommission zügig vorangegangen sind, dass die Arbeiten effizient erledigt werden konnten und dass Ihnen eine Mehrheit aus Vertretern der Delegationen der SVP-, der FDP-Liberalen, der CVP/EVP-, der BDP- und der grünliberalen Fraktion einen Antrag zu einer Umsetzung unterbreitet, die so geschehen soll, wie es Artikel 121 der Bundesverfassung fordert.

Was will die Ausschaffungs-Initiative? Sie will drei Punkte: Erstens will sie wieder einen direkten Konnex herstellen zwischen einer Straftat und der Wegweisung; das hatten wir früher mit der Landesverweisung schon im alten Strafgesetzbuch. Zweitens will die Ausschaffungs-Initiative die unseres Erachtens zu lasche Gericht-



spraxis korrigieren. Und drittens will sie den Missbrauch der Sozialwerke bekämpfen.

1. Zum direkten Konnex zwischen einer Straftat und der Wegweisung: Es muss zwingende Folge einer Verurteilung wegen gewisser Delikte sein, dass die betroffenen ausländischen Straftäter aus unserem Land ausgewiesen werden. Das ist nichts Neues. In Artikel 55 des alten Strafgesetzbuches war das auch vorgesehen: Ausländer, die zu Zuchthaus oder Gefängnis verurteilt wurden, konnten für 3 bis 15 Jahre aus dem Gebiet der Schweiz verwiesen werden. Bei Rückfall war sogar eine Landesverweisung auf Lebenszeit möglich. Es gab auch früher bei der Landesverweisung Tatbestände, wo die Verweisung zwingend angeordnet werden musste, z. B. bei der gewerbmässigen Kuppelei oder bei Frauen- und Kinderhandel. Das müssen Sie auch wissen. Diese zwingende Folge einer Verurteilung ist nicht neu, das gab es auch schon früher, und es war früher nicht bestritten.

Die Verhältnismässigkeit ist gewahrt, auch wenn das von Ihnen immer wieder bestritten wird. Dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit leben wir nach bei der Zusammenstellung des Deliktskataloges, indem wir uns eben fragen, bei welchem Delikt es verhältnismässig ist – und es auch notwendig ist, um die öffentliche Ordnung und Sicherheit aufrechtzuerhalten –, dass die zwingende Folge einer Verurteilung die Wegweisung aus dem Gebiete der Schweiz ist. Das zwingende Völkerrecht wird eingehalten. Das war immer klar, im Abstimmungskampf, in der Arbeitsgruppe, in den Kommissionsberatungen. Am Grundsatz des Non-Refoulement, der auch Verfassungsrecht ist – er ist in Artikel 25 der Bundesverfassung festgehalten –, soll nicht gerüttelt werden. Das war nie bestritten.

2. Das sage ich vor allem zur linken Ratshälfte: Sie müssen wissen, die Ausschaffungs-Initiative ist nicht angenommen worden mit der Absicht, dass wir hier ein Gesetz machen, das sich nahtlos in die bisherige Praxis einfügt, das beim Bundesgericht in Lausanne auf Begeisterung stösst, sodass alle Behörden sagen: "Jetzt können wir weiterarbeiten, wie wir es bis jetzt gemacht haben" – nein! Mit der Annahme der Ausschaffungs-Initiative durch Volk und Stände ist die Forderung nach einer Praxisänderung verbunden. Die Bevölkerung und die Kantone wollen mehrheitlich, dass sich hier etwas ändert. Es ist darum falsch und für mich unverständlich, dass es immer wieder Anträge gibt, welche das Modell des Gegenvorschlages, der vom Volk und von allen Kantonen abgelehnt worden ist, ins Zentrum rücken wollen. Auch der Bundesrat hält bis heute an diesem Modell fest. Das aber war genau nicht der Sinn dieser Abstimmung. Das Volk wollte nicht ein Gesetz, das sich nahtlos in die Praxis einfügt, das Volk wollte eine Praxisänderung.

Hier spreche ich auch zu all jenen, welche in grosser Sorge um den Rechtsstaat sind. Ein wichtiges Element des Rechtsstaates ist die Gewaltentrennung, ist die Aufteilung der Kompetenzen unter den verschiedenen Staatsgewalten. Dazu gehört, dass wir uns bewusst sind, was wir hier für Aufgaben haben, und dass sich das Bundesgericht bewusst ist, was es für Aufgaben hat. Hier im Saal haben wir aber immer häufiger die Situation, dass gesagt wird, dass wir dieses Gesetz doch nicht machen dürfen, dass das den Bundesrichtern nicht gefällt, dass die das nicht akzeptieren und dann eine andere Praxis verfolgen werden – das ist dann ein Durcheinander, da bringen Sie dann den Rechtsstaat durcheinander. Die Gewaltentrennung ist ein ganz wichtiger Punkt des Rechtsstaates.

Wir sind aufgefordert, hier Gesetze zu machen, die im Dienste der Bevölkerung stehen, Gesetze zu machen, welche Probleme wie die zunehmende Kriminalität, vor allem auch die zunehmende Ausländerkriminalität, lösen. Das ist unsere Aufgabe. Was wir nicht machen müssen, sind juristische Seminare und Gesetze, welche auf Begeisterung stossen. Das Bundesgericht hat die Aufgabe, zu beurteilen und umzusetzen, was wir hier drin beschliessen, und nicht umgekehrt.

Ich erinnere Sie bei dieser Gelegenheit noch an etwas, nämlich an die Spielregeln der direkten Demokratie. Es ist klar gesagt, wo die Schranken der Verfassungsrevision liegen: Die Schranken der Verfassungsrevision liegen beim zwingenden Völkerrecht. Initiativen, welche gegen zwingendes Völkerrecht verstossen, sind als ungültig zu erklären. E contrario folgt aber, dass Initiativen, welche gegen nichtzwingendes Völkerrecht verstossen, weder als ungültig zu erklären sind noch vom Bundesgericht nicht zu akzeptieren sind. Es ist die Freiheit der Bürger, dass man gegen nichtzwingendes Völkerrecht auch verstossen kann oder Regelungen treffen kann, welche dann gewisse Fragen aufwerfen.

Genau das wurde vielleicht mit dieser Ausschaffungs-Initiative gemacht und beabsichtigt. Das ist auch rechtens so. Wir müssen das umsetzen, und das Bundesgericht hat das entsprechend zu akzeptieren. Sonst bringen Sie die ganze Ordnung der direkten Demokratie durcheinander. Wenn Sie sagen, wie es in der Arbeitsgruppe auch getan wurde, es gebe einen bedingten Vorrang des nichtzwingenden Völkerrechts, dann können Sie alles ausser Kraft setzen, was hier drin beschliessen wird, Sie können alles ausser Kraft setzen, was in Volksabstimmungen beschliessen wird. Das hat mit der Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien nichts mehr zu tun.

Wir sind froh, dass die Kommission rasch gearbeitet hat. Wir sind froh, dass ein Mehrheitsantrag vorliegt, der



unseres Erachtens tauglich ist, um diese Initiative umzusetzen. Wir hoffen, nachdem wir das hier drin beraten haben, dass auch der Ständerat mit der entsprechenden Effizienz ans Werk geht.

Wir beantragen Ihnen, jeweils der Mehrheit zuzustimmen. Bei Artikel 66e unterstützen wir die Minderheit, das werde ich Ihnen dann später begründen.

Landolt Martin (BD, GL): Die BDP-Fraktion wird auf dieses Gesetz eintreten und es in seiner grundsätzlichen Stossrichtung unterstützen, aber nicht ganz überall und nicht vollumfänglich.

Es geht hier um die gesetzliche Umsetzung der Ausschaffungs-Initiative. Diese wurde am 28. November 2010 von Volk und Ständen angenommen. Es gehört auch hier zum Demokratieverständnis, diese nun umzusetzen – unabhängig von der Frage, ob es einem gefällt oder nicht, unabhängig von der Frage, ob man damals zu den Gewinnern oder zu den Verlierern gehörte. Beim Thema "Umsetzung des Volkswillens" stellt sich hier einmal mehr die Frage, was das Volk denn genau "bestellt" hat und nun von uns erwartet.

AB 2014 N 495 / BO 2014 N 495

Aus Sicht der BDP entspricht es dem damaligen Volkswillen, dass kriminelle Ausländerinnen und Ausländer rascher, gezielter und ohne unnötige Bürokratiehürden ausgeschafft werden. Man will – um es in der Stammtischsprache zu formulieren – nicht mehr lange fackeln, wenn jemand kriminell geworden ist.

In diesem Sinne haben wir auch über Ausschaffungsgründe zu befinden, die aus subjektiver Sicht möglicherweise noch keine wären. Aber das Volk sieht es eben mehrheitlich so, womit wir aufgefordert sind, unsere subjektiven Sichtweisen in den Hintergrund zu stellen. "Grind abä und segglä" könnte das Motto dieser Vorlage sein; aber es muss dabei Grenzen geben. So ist die BDP davon überzeugt, dass es nicht dem Volkswillen entspricht, systematisch Völkerrecht – auch nichtzwingendes Völkerrecht – zu missachten. Wir glauben auch nicht, dass das Stimmvolk explizit jede Möglichkeit von Ausnahmen in Einzelfällen a priori ausschliessen wollte. Wir glauben nicht, dass das Stimmvolk jedes einzelne, neu in der Verfassung postulierte Delikt im Detail hinterfragt hat und uns somit keinerlei Spielraum mehr überlassen wollte.

So werden wir die Minderheit Flach unterstützen, welche eine letzte Möglichkeit offenlässt, in Härtefällen ausnahmsweise von einer Landesverweisung abzusehen. Ebenso wollen wir im Sinne der Kommissionsmehrheit dieses Gesetz nicht per definitionem über nichtzwingendes Völkerrecht stellen. Dieser Grundsatz ist übrigens auch in einem weiter gehenden Kontext zu beurteilen: Was für ein Land wollen wir sein? Wie wollen wir uns gegenüber der Weltöffentlichkeit präsentieren? Was bedeutet das für die Schweiz als Wirtschaftsstandort? Investieren beispielsweise internationale Unternehmen in ein rechtskonservatives Land, das Völkerrecht nicht achtet? Überlegen wir uns deshalb gut, welche übergreifenden Auswirkungen solche Dinge auslösen können, und tragen wir etwas Sorge zur Marke Schweiz.

Wir glauben auch nicht, dass es nicht im Sinne des Stimmvolks ist, wenn wir hier den Deliktskatalog partiell erweitern. Wenn das Stimmvolk aus verständlichen Gründen dafür war, dass beispielsweise sexuelle Nötigung und Vergewaltigung als Ausschaffungsgrund gelten, dann kann mir doch niemand weismachen, dass es nicht dem Volkswillen entspricht, wenn wir den Deliktskatalog auch mit dem strafbaren Schwangerschaftsabbruch ergänzen, der ohne Einwilligung der schwangeren Frau erfolgt. Hier und bei allen anderen Erweiterungen des Deliktskataloges wird die BDP-Fraktion die entsprechenden Minderheiten unterstützen und die Vorlage verschärfen.

Wir sind also für eine Erweiterung des Deliktskataloges, wehren uns aber dagegen, nichtzwingendes Völkerrecht zu missachten und gänzlich auf Ausnahmen in Einzelfällen zu verzichten. Wir glauben, dass wir mit diesem Konzept dem Volkswillen am besten Rechnung tragen. Und wir wehren uns dagegen, den Volkswillen automatisch mit dem Willen der Initianten gleichzusetzen. In unserem System liegt die Interpretationshoheit beim Parlament und nicht bei den Initianten. Das ist eigentlich klar und nichts Neues, muss aber wieder einmal gesagt sein.

Wenn wir also davon ausgehen, dass das Stimmvolk im Grundsatz eine wesentliche Verschärfung in Bezug auf Ausschaffungen wollte, dann liegt uns heute ein Konzept vor, mit dem wir diesem Begehren aus unserer Sicht sehr gut Rechnung tragen. Es wird deshalb auch aufschlussreich sein zu sehen, ob die Initianten der Ausschaffungs-Initiative hier Hand für eine Lösung bieten und in der Konsequenz die Durchsetzungs-Initiative zurückziehen oder ob sie sich stur an einer Position und am Buchstaben festklammern.

Die BDP-Fraktion wird dazu den Einzelantrag Hess Lorenz unterstützen. Wir sind bereit, mit diesem Gesetz sehr weit zu gehen, weil wir den Volkswillen umsetzen möchten. Aber wir tun dies nicht, wenn schlussendlich die Durchsetzungs-Initiative nicht zurückgezogen wird, denn dann braucht es dieses Gesetz vorläufig nicht. Die Durchsetzungs-Initiative hat ja bekanntlich zum Ziel, die Umsetzung der Ausschaffungs-Initiative durchzusetzen. Dieses Ziel wird mit diesem Gesetz erreicht, womit es die Durchsetzungs-Initiative nicht mehr braucht.



Diese Abhängigkeit war von den Initianten so gewollt; sie gilt nun aber gegenseitig.

Wir sind im Übrigen davon überzeugt, dass das Volk nicht nochmals an die Urne gehen, sondern Lösungen haben will – Lösungen und nicht kompromisslose Positionen, die zwar hervorragend thematisiert werden können, letztlich aber keine spürbaren Fortschritte bringen.

Fluri Kurt (RL, SO): Wir haben es schon verschiedentlich gehört, wie der Entscheid durch das Volk war. Ich möchte noch anfügen, dass am 28. November 2010 nicht nur eine Volksmehrheit Ja zur Ausschaffungs-Initiative gesagt hat, sondern dass das auch siebzehneinhalb Stände getan haben und dass der Gegenvorschlag leider vom Volk abgelehnt worden ist, aber auch von allen Ständen. In der Ausschaffungs-Initiative ist an sich eine Umsetzungsfrist von fünf Jahren festgelegt worden. Nun hat aber bereits rund zwei Jahre später, nämlich am 28. Dezember 2012, die SVP die Durchsetzungs-Initiative eingereicht. Offensichtlich stehen dabei parteipolitische Interessen im Vordergrund. Eine Abstimmung über die Durchsetzungs-Initiative hätte zufälligerweise im Umfeld der Wahlen von 2015 zu erfolgen. Das ist aber rechtlich irrelevant.

Ihre SPK schlägt nun vor, die Ausschaffungs-Initiative mittels mehr oder weniger integraler Übernahme des Inhaltes der Durchsetzungs-Initiative umzusetzen. Diese weist zwar gegenüber der Ausschaffungs-Initiative gewisse Retouches auf, indem sie bezüglich der zwingenden Verknüpfung einer Landesverweisung mit einem vorangehenden Delikt eine gewisse Differenzierung und Abstufung vornimmt, immerhin Notwehr- und Notstandsdelikte ausnimmt und das zwingende Völkerrecht als Vorbehalt akzeptiert, wenn auch mangelhaft. Aber auch abgesehen von dieser Korrektur und trotz der erwähnten "Verbesserungen" gegenüber der Ausschaffungs-Initiative ist die Durchsetzungs-Initiative rechtsstaatlich unhaltbar – rechtsstaatlich unhaltbar! Die zwingende Landesverweisung bei bestimmten Delikten und Vorstrafen, unabhängig von der Höhe der ausgesprochenen Strafe, verletzt sowohl das Verhältnismässigkeitsprinzip als auch den Grundsatz der individuellen Beurteilung. Und hier muss ich doch auf den Sprecher der SVP, Herrn Rutz, zurückkommen. Herr Rutz versuchte uns glaubhaft zu machen, dass das Verhältnismässigkeitsprinzip durch die Kategorisierung der Delikte gewahrt ist. Es gibt solche, die zur unmittelbaren Ausschaffung führen, und solche, die im Zusammenhang mit einer früheren Strafe innerhalb eines Zeitraumes von zehn Jahren zur Ausschaffung führen. Aber das rechtsstaatliche Verhältnismässigkeitsprinzip bezieht sich auf das Individuum. Es bezieht sich auf eine individuelle Frage oder Beurteilung der Verhältnismässigkeit, so, wie es heute Praxis des Bundesgerichtes ist.

Das Bundesgericht überprüft heute bei der Frage der Ausschaffung oder Wegweisung sowohl das Strafmass als auch die individuellen Verhältnisse. Es nimmt dann eine Güterabwägung vor zwischen dem öffentlichen Interesse an der Ausweisung oder Wegweisung und dem individuellen Interesse am Verbleiben. Weiter prüft es die familiären Verhältnisse, die Frage der Integration. Das ist das, was rechtsstaatlich Verhältnismässigkeitsprinzip heisst und was der Grundsatz der individuellen Beurteilung meint. Aber Ihr Automatismus, der an ein Delikt und an ein Strafurteil an sich anknüpft – völlig unabhängig davon, ob bedingt oder unbedingt, ob zwei Wochen oder fünf Jahre –, widerspricht ganz krass dem Verhältnismässigkeitsprinzip unseres Rechtsstaates. Ein anderes Beispiel: Im selben Deliktskatalog wird beispielsweise der simple Einbruchdiebstahl auf die gleiche Ebene gestellt wie der Völkermord, der Betrug oder die sexuelle Nötigung – das ist absolut disproportional und absurd!

Auch der Mehrheit der SPK ist die rechtsstaatliche Unhaltbarkeit dieser Forderungen klar. Die schwerwiegenden Mängel der Durchsetzungs-Initiative wären zweifellos auch für uns Grund genug gewesen, die Vorlage abzulehnen und den Vermittlungsvorschlag des Bundesrates zu akzeptieren, wäre da bloss nicht die deutliche Ablehnung des direkten Gegenvorschlages im November 2010 gewesen. Notabene

AB 2014 N 496 / BO 2014 N 496

war die damalige Ausschaffungs-Initiative eben keine Initiative in Form einer allgemeinen Anregung: Es war vielmehr eine ausformulierte Initiative mit ungefähr demselben Deliktskatalog, den die Durchsetzungs-Initiative jetzt aufgestellt hat. Eine ausformulierte Initiative heisst, dass man davon ausgehen muss, dass der mündige Stimmbürger, die mündige Stimmbürgerin den Text mehr oder weniger kennt und unterstützt, wenn er oder sie die Initiative unterstützt. Alles andere ist demokratiepolitisch nicht korrekt, das gilt umso mehr, als wir im Zusammenhang mit dem direkten Gegenvorschlag eine breite, ausgedehnte Debatte geführt haben, nicht nur hier drin, sondern auch in der Öffentlichkeit. Wir haben seinerzeit an unzähligen Veranstaltungen die Nachteile der Initiative und die Rechtsstaatlichkeit des Gegenvorschlages zusammen mit den Integrationsbestimmungen dargelegt. Dennoch hat sich das Volk, in Kenntnis dieser Vor- und Nachteile der beiden Vorlagen, klar für die Ausschaffungs-Initiative und gegen den Gegenvorschlag ausgesprochen.

Wir haben hier drin zusammen mit der SP-Fraktion den Gegenvorschlag erarbeitet. Wir sind ihr entgegengekommen, indem wir die Integration relativ detailliert in den Gegenvorschlag aufgenommen haben. Einen gros-



sen Teil dieser Integrationsvorschläge finden Sie jetzt im zurückgewiesenen Ausländergesetz. Aber nachher ist die SP-Fraktion von ihrer Landespartei desavouiert worden. Die Grünen haben sich gegen den Gegenvorschlag ausgesprochen. Die Landeskirchen, verschiedene linke, humanitäre und Flüchtlingsorganisationen haben sich für zweimal Nein ausgesprochen, und die Diskussion ist sehr breit über beide Vorlagen geführt worden. Auch die Konferenz der Kantonsregierungen beharrte auf ihrer formalistischen Auslegung der ausschliesslich kantonalen Kompetenz zum Erlass von Integrationsvorschriften und verweigerte dem Gegenvorschlag ihre Unterstützung.

So sehen sich nun die Vertreterinnen und Vertreter des demokratischen Rechtsstaates gewissermassen zwischen Hammer und Amboss oder zwischen Skylla und Charybdis. Sollen und können wir tun, was wir gerne täten, nämlich den rechtsstaatlichen Grundsätzen unserer Verfassung und des Völkerrechts folgen, damit aber eine Annahme der Durchsetzungs-Initiative in Kauf nehmen, was nach der Missachtung des im November 2010 klar manifestierten Volkswillens noch wahrscheinlicher wäre? Oder wollen wir diesen Volkswillen beachten, der nach einer breit geführten Debatte zum Ausdruck gebracht wurde und damit in Kenntnis des rechtsstaatlich wasserdichten Gegenvorschlages und der gegenteiligen Ausschaffungs-Initiative?

Wir haben uns dafür entschieden, nach dem geschilderten Abstimmungskampf den Volkswillen in dieser Phase zu akzeptieren und den Volksentscheid von damals mittels Übernahme des Inhaltes der Durchsetzungs-Initiative umzusetzen. Ohne seinerzeitigen direkten Gegenvorschlag wäre der Entscheid wohl bei einigen Kommissionsmitgliedern anders ausgefallen. So entspricht aber unser Entscheid dem vom Verfassungsgeber vorgesehenen Ablauf der Gesetzgebung. Nach verlorener Schlacht um Initiative und Gegenvorschlag ist es Sache der Verlierer, die Umsetzung auf Gesetzesesebene gegebenenfalls mit dem dafür vorgesehenen Referendum zu bekämpfen.

Damit bitten wir Sie, auf das Geschäft einzutreten – das ist ja an sich unbestritten – und sich der Mehrheit anzuschliessen.

Tschümperlin Andy (S, SZ): Besten Dank, Herr Fluri, auch für das Aufzeigen Ihrer Argumentation. Sie haben richtigerweise festgestellt, dass sich die SP-Fraktion tatsächlich für diesen Gegenvorschlag ausgesprochen hat und dass die politische Partei dann halt bei der Parolenfassung anders entschieden hat. Das ist ein demokratischer Prozess, wie er in einem funktionierenden Rechtsstaat auch vorkommt. Ich glaube, dass es in allen Parteien vorkommt, dass solche Prozesse so vonstattengehen. Dann haben wir uns als Demokraten auch daran zu halten.

Haben Sie wirklich das Gefühl, dass jetzt aufgrund dieser Ausrede der Sündenfall begangen werden kann, die demokratischen Prinzipien und die demokratischen Rechte auszuschalten? Wollen Sie jetzt die Durchsetzungs-Initiative mit dieser Begründung eins zu eins umsetzen? Ich meine, dass das eine schwache Begründung dafür ist, das hier machen zu können.

Fluri Kurt (RL, SO): Zuerst anerkenne ich vollständig den demokratischen Ablauf Ihrer Entscheidungsfindung. Es ist in unserer Fraktion auch schon passiert, dass wir von der Landespartei desavouiert worden sind. Das ist an sich kein Vorwurf. Sie suggerieren jetzt, das sei eine Ausrede. Ich wollte nur den Entscheidungsablauf skizzieren. Damit wollte ich zeigen, dass Ihre Partei mitverantwortlich dafür ist, dass wir in diese Zwickmühle zwischen Demokratie und Rechtsstaat geraten sind. Ihre Partei hat aus irgendwelchen Motiven dazu beigetragen, dass wir jetzt in diesem Dilemma stecken. Das ist nicht ein Vorwurf, das ist eine Feststellung. Ihre Partei ist mitverantwortlich für diese Situation.

Flach Beat (GL, AG): Über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 28. November 2010 müssen wir nicht mehr debattieren. Das Verdikt der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger war klar, die Ausschaffungs-Initiative wurde angenommen, der Gegenvorschlag wurde abgelehnt. Damit haben wir einen deutlichen Auftrag des Volks erhalten, mit der Ausarbeitung eines Gesetzes zu beginnen. Der Bundesrat hat denn auch seine Arbeit getan und einen Entwurf vorgelegt.

Was jedoch zwischen der Annahme der Initiative und der ersten Beratung der Vorlage heute geschehen ist, ist einmalig und für einen Erzdemokraten wie mich nur schwer nachvollziehbar. Die SVP hat nämlich aus Unmut über die Arbeitsweise des Bundesrates und wohl auch um das Thema weiter bewirtschaften zu können, eine Durchsetzungs-Initiative lanciert, also noch vor Beginn der Beratungen zur Umsetzung der einen Initiative eine zweite Welle in Gang gesetzt. Sie hat also eine Lawine losgetreten, während die Rettungskräfte noch im Einsatz waren.

Die Kommission hat dies zur Kenntnis und zum Anlass genommen, den Deliktskatalog, den die SVP eingebracht hat, zu berücksichtigen und die Umsetzung der Ausschaffungs-Initiative so zu gestalten, wie sich das die Initianten vorgestellt haben, also mit einem Deliktskatalog statt mit einer strikten Anlehnung an die Höhe



der Strafe. Dabei war die Ausgangslage vor der Durchsetzungs-Initiative schon schwierig genug. Denn es ist nicht einfach, das Versprechen umzusetzen, dass Straftäter ohne Schweizer Pass rasch und ohne Fisimatenten aus dem Land geschafft würden. Zu den Fisimatenten gehört eben auch das Recht, sich zu wehren, wenn man beispielsweise eine Busse erhält oder wenn man den Ausweis wegen zu schnellen Fahrens abgeben muss oder wenn man eine Baubewilligung nicht erhält. Dieses Recht gehört zu ebendiesen Fisimatenten, wie sie unser Rechtsstaat kennt. Die Bundesverfassung enthält Schutzbestimmungen über die Rechtsstaatlichkeit. Unsere Strafverfahren und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) schützen uns auch vor Willkür der Behörden.

Die Einzelfallgerechtigkeit ist eine der ganz grossen und wichtigen Errungenschaften unserer abendländischen Rechtskultur; sie ist ein Garant für Gerechtigkeit und Frieden, immer eingedenk dessen, dass sich die Stärke des Volks am Wohl des Schwachen misst. Schwach ist halt dann eben auch derjenige, der in der Mühle der Justiz ist, der dasteht und sich nicht mehr wehren kann gegen eine Ausschaffung, die auch bei einem völlig irrelevanten, geringen Delikt ausgesprochen wird.

Die Ausschaffungs-Initiative stellt einige dieser traditionellen schweizerischen Tugenden auf den Kopf. Sie ritzt den Grundsatz der Gleichheit vor dem Recht, sie verletzt die Geltung von völkerrechtlichen Bestimmungen, insbesondere der EMRK. Eigentlich ist die Einführung von Automatismen bei der Bemessung von Strafen oder ganz besonders bei der Verfügung von Massnahmen ein Unding in unserem Strafrecht. Aber durch die Ablehnung des Gegenvorschlages zur Ausschaffungs-Initiative hat das Volk einen solchen Automatismus gefordert. Wir haben nach Artikel 121

AB 2014 N 497 / BO 2014 N 497

Absatz 4 der Bundesverfassung nur noch die Tatbestände genauer zu definieren und können jene, die in Absatz 3 genannt sind, noch erweitern. Das ist der gesetzgeberische Auftrag, den uns das Volk gegeben hat.

Das Volk hat uns aber nicht den Auftrag gegeben, auch die Menschenrechte oder die fundamentalen Schutzrechte der Individuen aufzugeben. Das könnte es in meinen Augen auch nicht, denn wollte man die EMRK zum Teil oder gänzlich ausser Kraft setzen, so müsste dies durch das Volk ausdrücklich in einer expliziten Abstimmung zur Verfassung so bestimmt werden. Die Folgen einer solchen Abstimmung wären, dass wir uns auf einer sehr, sehr kurzen Liste mit Staaten wie Nordkorea wiederfinden würden, isoliert und ziemlich unverstanden in der Welt.

Daher werden wir Grünliberalen notgedrungen dem Volksverdikt folgen, einen strafrechtlichen Katalog mittragen, so, wie er von der Kommission erarbeitet worden ist, der als Massnahme bei bestimmten Straftaten zum Verlust von Aufenthaltsrechten führt. Aber wir werden dies tun, ohne die universellen Menschenrechte deswegen zu opfern. Wir hier in diesem Haus sind nämlich nicht nur für das zuständig, was wir jetzt gerade legislieren, sondern wir sind auch die Hüter der vorangegangenen Entscheide des Schweizervolks und die Hüter der Bundesverfassung. Da wir kein Verfassungsgericht haben, obliegt es uns selber, darüber zu wachen, dass wir nicht wegen einer kleinen Gesetzesänderung die verfassungsmässigen Rechte aushebeln. Mit anderen Worten: Nur weil wir hier im Strafrecht ein paar Massnahmen einführen wollen, dürfen wir die völkerrechtlichen Versprechen der Eidgenossenschaft hinsichtlich des Schutzes der Menschenrechte nicht entkräften.

Wir Grünliberalen werden daher auf diese Vorlage eintreten, den Verfassungsartikel möglichst nahe an den Bestimmungen der Ausschaffungs-Initiative umsetzen und den Katalog sogar um einige Straftaten erweitern, die wir für wichtig halten und für erwähnenswert erachten. Ich komme dann bei den Minderheitsanträgen noch einmal darauf zurück. Weiter wollen wir eine EMRK-taugliche Umsetzung der Ausschaffungsmassnahmen in das Gesetz einbauen, die dem Willen des Stimmvolkes nicht widerspricht, denn, wie gesagt, die Abschaffung der EMRK war nicht Inhalt der Vorlage.

Ich bitte Sie daher einzutreten, der Kommission mehr oder weniger zu folgen und unsere Minderheitsanträge zu unterstützen. Letztlich bitte ich Sie auch, den Einzelantrag Hess Lorenz zu unterstützen, der dafür sorgen soll, dass die Durchsetzungs-Initiative nicht als Pfand behalten wird, obwohl wir schon alles gegeben haben, was als Pfand verlangt wurde.

Leuenberger Ueli (G, GE): Premier acte: une initiative populaire et populiste est lancée avant les élections fédérales de 2007 afin de les remporter, peu importe que le texte de cette initiative soit inapplicable tel quel.

Deuxième acte: après une campagne riche en semi-vérités, contrevérités et grâce à un trésor de guerre de plusieurs millions de francs, la majorité des votants de notre pays accepte l'initiative en 2010.

Troisième acte: étant donné que l'initiative ne peut pas être appliquée sans problèmes, le même parti lance une nouvelle initiative, juste avant les élections fédérales de 2011 – cette fois-ci avec un catalogue extensif et excessif de tous les délits. Rebelote – nous savons pourquoi.



Quatrième acte: il se joue aujourd'hui dans cette salle. La majorité des membres du conseil s'apprête à suivre l'UDC sur toute la ligne.

Le groupe des Verts s'oppose naturellement au projet de la majorité bourgeoise, qui a repris presque à la lettre l'initiative de mise en oeuvre dans la législation d'application de l'initiative "pour le renvoi des étrangers criminels". Nous insistons sur le fait que le Parlement a le devoir d'appliquer toute initiative dans le respect des principes fondamentaux de la Constitution, comme celui de la proportionnalité. Aucune majorité politique ne nous donne le droit de violer consciemment ou sciemment les principes les plus élémentaires de l'Etat de droit.

Il est évident que l'expulsion automatique, sans pondération et aucune exception possible, d'hommes et de femmes, indépendamment de la gravité du délit commis, est anticonstitutionnelle. Le projet de la majorité de la commission viole, comme le texte de l'initiative de l'UDC, les principes de la proportionnalité et de l'égalité de traitement qui sont justement les deux piliers de notre Etat de droit. Le juge doit pouvoir continuer à jouer son rôle en examinant chaque situation, au cas par cas. Chaque décision doit respecter le principe de proportionnalité et répondre à un intérêt public.

Le Conseil fédéral nous a proposé une solution qui cherche à respecter la volonté de la majorité populaire tout en étant compatible avec la Constitution. Il est inutile, ou peut-être justement utile, de rappeler dans cette salle que notre Constitution a été, elle aussi, approuvée par les citoyennes et les citoyens de notre pays.

Avec mes collègues du groupe des Verts, j'ai parfois l'impression que la majorité du conseil s'apprête à se comporter comme une personne qui, de peur devant la mort, choisit finalement le suicide. C'est d'autant plus dramatique qu'elle prend également les bases de l'Etat de droit en otage.

Que signifie le principe de proportionnalité? C'est tout simplement le droit de chacune et de chacun lorsqu'il est accusé d'être défendu par le juge de manière individuelle. On n'est pas dans un Etat qui pratique la charia où les règles rendent les juges superflus: tel délit équivaut à telle peine, n'importe qui peut aussi bien que le juge calculer la peine en fonction du délit.

Je suis fier de notre Etat de droit qui garantit un examen au cas par cas. Si cela ne se faisait plus, on devrait à l'avenir faire face à des jugements aberrants et à une injustice criante.

Imaginons un jeune né en Suisse, titulaire d'un permis C, qui serait automatiquement expulsé pour un simple vol avec effraction, au même titre qu'un cambrioleur professionnel à peine arrivé sur notre territoire! Entrer sur la pelouse d'une villa, forcer le cadenas du garage et voler un vélo remplissent les conditions du vol par effraction.

Prenons au sérieux les tâches qui nous sont déléguées en tant que parlementaires, même si elles ne sont pas simples. Ce n'est pas pour le plaisir que nous sommes ici. Nous sommes élus pour renforcer et perfectionner notre Etat de droit.

von Graffenried Alec (G, BE): Jetzt geht es darum, Farbe zu bekennen in Bezug auf die Frage, wie diese Initiative umzusetzen ist. Die Kommissionsmehrheit schlägt Ihnen vor, gemäss der Durchsetzungs-Initiative vorzugehen; es gehe nicht an, den Gegenvorschlag zur Ausschaffungs-Initiative noch einmal aufzuwärmen, da er ja vom Volk abgelehnt worden sei. Das ist das, was die Mehrheit sagt.

Wir Grünen schlagen Ihnen vor, nicht den Pfad der Durchsetzungs-Initiative zu beschreiten, sondern die Ausschaffungs-Initiative nach aller Vernunft – nach aller Vernunft! – umzusetzen und daher dem Bundesrat und der Minderheit zu folgen. Wir sollen bei der Ausschaffung eine Verhältnismässigkeitsprüfung vorsehen, wir sollen einen differenzierten Deliktskatalog vorsehen, und wir sollen die fundamentalen Grundsätze des Menschenrechtsschutzes berücksichtigen. Aus diesen Gründen empfehlen wir Ihnen, den Antrag der Kommissionsmehrheit abzulehnen.

Heisst das, dass wir schlechte Verlierer sind oder dass wir das Abstimmungsergebnis nicht akzeptieren? Sind wir etwa sogar schlechte Demokraten? Nein, aber wir setzen die Ausschaffungs-Initiative so um, wie es ein vernünftiger Gesetzgeber tut. Wir halten den Gerichten den Spielraum frei, jeden Einzelfall zu prüfen, damit sie die Grundsätze der Verhältnismässigkeit anwenden können. Wir nehmen damit unseren Auftrag wahr, zwischen zuwiderlaufenden Interessen Lösungen zu finden. Das ist Politik.

Es wurde gesagt, dass wir jetzt nicht eine Neuauflage des direkten Gegenvorschlages zur Ausschaffungs-Initiative bringen können. Oh doch! Oh doch, das können wir, das können wir sehr wohl! Wir hatten die Ausschaffungs-Initiative und den Gegenvorschlag abgelehnt, weil wir das

AB 2014 N 498 / BO 2014 N 498

geltende Recht für ausreichend hielten. Das war der Grund, weshalb wir sie abgelehnt haben. Heute würde ich vielleicht auch anders entscheiden. Wir wollten eben beides nicht, weil wir der Meinung sind, dass das gelten-





de Recht reicht. Für uns hat sich die Ausgangslage seit der Debatte über die Ausschaffungs-Initiative und seit dem Abstimmungskampf geändert. Heute streben wir eine Umsetzung der Initiative an, die dem seinerzeitigen direkten Gegenvorschlag entspricht. Es stimmt, wir hatten diesen Gegenvorschlag seinerzeit abgelehnt, weil wir überhaupt keine Änderung wollten. Damit sind wir unterlegen, und jetzt setzen wir um, was angenommen worden ist – aber wir setzen es vernünftig um. Wir sollten nicht, nur weil die Ausschaffungs-Initiative angenommen worden ist, plötzlich unvernünftig legiferieren. Ich war immer überzeugt, dass das geltende Recht ausreicht, um Ausschaffungen im erwünschten Mass zu ermöglichen.

Für mich geht eigentlich bereits das geltende Recht zu weit. Vielleicht haben Sie auch im "Tages-Anzeiger" die Geschichte von diesen zwei Junkies gelesen, die ihr ganzes Leben in der Schweiz verbracht haben und die jetzt nach Italien ausgeschafft werden, in ihr Heimatland, in dem sie aber nie gelebt haben, das sie nur aus den Ferien kennen. Eine Ausschaffung in einem solchen Fall ist doch eine höchst problematische Massnahme, welche der Problemstellung überhaupt nicht gerecht wird. Dieses Beispiel zeigt, wie eben ein guter Verfassungegeber, Gesetzgeber und Gerichte zusammenwirken sollten. Für die Stimmberechtigten ist klar, dass Drogendealer auszuschaffen sind, und dafür haben sie der Ausschaffungs-Initiative zugestimmt. Für mich ist klar, dass wir diese Bestimmungen im Rahmen des Rechtes umsetzen müssen und nicht gegen das Recht. Die Gerichte schliesslich müssen am Ende die Gelegenheit haben, das Gesetz nach allen Regeln der Rechtsstaatlichkeit im Einzelfall anzuwenden. Dafür wählen wir hier die Mitglieder unserer Gerichte. Ich hoffe, wir wählen die besten Mitglieder in unsere Gerichte. Wir statten sie mit den nötigen Mitteln aus, damit sie diese Aufgabe in richterlicher Rechtsfindung wahrnehmen können.

Wir Grünen streben eine rechtsstaatliche, vernünftige, völkerrechtskonforme Umsetzung der Ausschaffungs-Initiative an. Wir bitten Sie daher, nicht der Mehrheit zu folgen, sondern den jeweiligen Minderheiten und dem Bundesrat.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Volk und Stände haben am 28. November 2010 die Ausschaffungs-Initiative angenommen. Der Verfassungegeber gibt dem Gesetzgeber fünf Jahre Zeit, also bis zum 28. November 2015, um diese Initiative umzusetzen. Der Bundesrat hat dem Parlament das Gesetzesprojekt vor genau neun Monaten vorgelegt; heute beraten Sie es. Dabei sollten wir eines nicht vergessen: Die fundamentalen rechtsstaatlichen Garantien, die unsere Verfassung auch enthält, sind mit dieser Volksabstimmung nicht abgeschafft worden; sie gelten weiterhin.

Die Ausgangslage präsentiert sich also wie folgt: Wir haben auf der einen Seite die Aufgabe, die neuen Verfassungsbestimmungen möglichst wortgetreu umzusetzen, und wir haben auf der anderen Seite die nach wie vor geltenden Grundsätze über das rechtsstaatliche Handeln. Diese verlangen von den staatlichen Behörden zum einen, dass ihr Handeln verhältnismässig ist, und zum andern, dass sie das Völkerrecht beachten. Diese beiden Prinzipien sind durch die Annahme der Ausschaffungs-Initiative nicht ausser Kraft gesetzt worden; sie sind, wie auch die Ausschaffungs-Initiative, von Volk und Ständen angenommen worden, das heisst, sie sind demokratisch genauso legitimiert wie die neuen Verfassungsbestimmungen aus der Ausschaffungs-Initiative. Die neuen Verfassungsbestimmungen sind nicht eindeutig abgefasst; deshalb müssen sie auf Gesetzesstufe umgesetzt werden. Das sieht auch die Verfassung selber so vor. Es gibt aber nicht nur einen, sondern verschiedene Wege, diese Verfassungsbestimmungen umzusetzen. Der Weg, den Ihnen der Bundesrat vorschlägt, ist eine vermittelnde Lösung. Wenn sich widersprechende Vorgaben im Raum stehen, suchen wir eine vermittelnde Lösung. Das ist genau das, was der Bundesrat immer tut und was er auch hier getan hat: Er hat nach einer vermittelnden Lösung zwischen dem Wortlaut der neuen Verfassungsbestimmungen und den bestehenden rechtsstaatlichen Garantien gesucht.

Der Bundesrat hat diese Lösung im Mai 2012 als Variante 1 in die Vernehmlassung geschickt. Eine Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden hat diese Lösung begrüsst, vor allem die Kantone. Es haben sich für diese Lösung ausgesprochen: 20 Kantone, vier politische Parteien – CVP, BDP, EVP und Grüne – sowie 24 Organisationen und Institutionen. Der Gesetzentwurf des Bundesrates entspricht daher im Wesentlichen dieser vermittelnden Variante.

Die beiden anderen Wege, auf denen die neuen Verfassungsbestimmungen auch umgesetzt werden könnten, hat der Bundesrat nicht zuletzt aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse nicht weiterverfolgt. Was sind das für Wege? Der eine Weg verabsolutiert die neuen Verfassungsbestimmungen und foutiert sich um die bestehenden rechtsstaatlichen Garantien und das Völkerrecht. Diese Lösung basiert auf den Vorschlägen von Vertretern des Initiativkomitees und ist als Variante 2 in die Vernehmlassung geschickt worden. Sie ist in der Vernehmlassung sehr stark kritisiert und nur von einer Minderheit unterstützt worden. Dieser Variante folgen im Wesentlichen die Bestimmungen der Durchsetzungs-Initiative.

Der andere Weg, auf dem man diese Verfassungsbestimmungen auch umsetzen kann, stellt die Grundsätze



des rechtsstaatlichen Handelns in den Vordergrund. Diese Variante entspricht praktisch dem direkten Gegenentwurf, wie er im Rahmen der Abstimmung über die Ausschaffungs-Initiative abgelehnt worden ist. Dennoch hat sich in der Vernehmlassung eine starke Minderheit für diese Variante ausgesprochen.

Bei der Umsetzung der Ausschaffungs-Initiative wird, und zwar zu Recht, auf den Volkswillen Bezug genommen. Oft wird aber voreilig suggeriert, der in der Abstimmung geäusserte Wille entspreche genau der nun präsentierten Durchsetzungs-Initiative. Das ist falsch; ich werde darauf zurückkommen.

Was schlägt Ihnen der Bundesrat nun vor? Der Bundesrat nimmt die Anliegen der neuen Verfassungsbestimmungen auf, indem er sagt: Bei schweren Delikten fahren wir eine harte Linie, und der Ermessensspielraum der Gerichte bleibt sehr eng. Ausschaffungen in Bagatellfällen sollen aber verhindert werden, das Gesetz muss für Härtefälle, in denen die Ausschaffung zu einer grossen Ungerechtigkeit führen würde, Lösungen vorsehen – auch das war eine Sorge des Volkes. Ferner respektiert der Bundesrat die nach wie vor geltenden fundamentalen rechtsstaatlichen Grundsätze unserer Verfassung.

Was schlägt Ihnen die Mehrheit Ihrer Kommission vor? Die Mehrheit Ihrer Kommission möchte einen anderen Weg einschlagen. Sie geht davon aus, dass die neuen Verfassungsbestimmungen den bereits bestehenden rechtsstaatlichen Grundsätzen unserer Verfassung vorgehen. Die Kommissionsmehrheit will die Ausschaffungs-Initiative so umsetzen, dass die Vorlage im Wesentlichen bereits den Forderungen der Durchsetzungs-Initiative entspricht – einer Initiative, zu der Sie, das Parlament, sich noch nicht einmal geäussert haben, geschweige denn die Bevölkerung. Mit ihrem Antrag verfolgt die Kommissionsmehrheit einen Ausweisungsautomatismus, und damit setzt sie sich nicht nur über das Verhältnismässigkeitsprinzip hinweg, sondern auch über die völkerrechtlichen Verpflichtungen, die die Schweiz eingegangen ist. Die Kommissionsmehrheit schlägt ferner Regelungen vor, die über den Wortlaut der Ausschaffungs-Initiative hinausgehen. Das betrifft zum Beispiel die Ausgestaltung des Deliktskataloges oder die erhöhte Mindestdauer der Landesverweisung bei schweren Verbrechen.

Wenn man verlangt, dass man sich am Wortlaut orientiert, dann gilt das für alle Seiten. Dann gilt das für diejenigen, die zum abgelehnten Gegenentwurf zurückmöchten, und es gilt auch für jene, die den Volkswillen jetzt so umsetzen wollen, dass es nicht mehr dem entspricht, worüber die Bevölkerung abgestimmt hat. Der Antrag der Kommissionsmehrheit

AB 2014 N 499 / BO 2014 N 499

basiert im Wesentlichen, wie gesagt, auf einer Variante, die in der Vernehmlassung stark kritisiert und von einer weit überwiegenden Mehrheit abgelehnt worden ist. Nennen Sie das "Umsetzung des Volkswillens"? Ich nicht.

Ich komme jetzt zur Präsentation der wesentlichen Bestimmungen, die Ihnen der Bundesrat vorschlägt. Ich werde mich hier kurzfassen, weil wir in der Detailberatung darauf zurückkommen.

Der Entwurf des Bundesrates orientiert sich an den neuen Verfassungsbestimmungen. Er konzentriert sich, wie es die neuen Verfassungsbestimmungen vorgeben, auf schwere Verbrechen und auf den unrechtmässigen Bezug von Leistungen der Sozialversicherungen oder der Sozialhilfe. Der Bundesrat präsentiert eine Lösung, die ausgewogen, verhältnismässig und gerecht ist und die tragenden Säulen unseres Rechtsstaates so weit wie möglich respektiert. Der Entwurf des Bundesrates führt schliesslich zu einer deutlich strengeren Praxis bei den Ausschaffungen, als es heute der Fall ist.

Dagegen entspricht die Fassung der Kommissionsmehrheit im Wesentlichen den Regelungen, welche die Durchsetzungs-Initiative verlangt. Sie sieht einen strikten Ausweisungsautomatismus vor. Die Fassung der Kommissionsmehrheit setzt sich damit über die fundamentalen rechtsstaatlichen Prinzipien unserer Verfassung hinweg. Das gilt insbesondere auch da, wo das Gericht die Landesverweisung unabhängig von der Höhe der im Einzelfall ausgesprochenen Strafe anordnen muss. Das kann dazu führen, dass selbst eine geringfügige Strafe, zum Beispiel eine bedingte Geldstrafe von sechs Tagessätzen, eine Landesverweisung zur Folge hat, weil für die Anordnung der Landesverweisung einzig die Verurteilung zu einer Katalogstrafe entscheidend ist und die Schwere der Tat im Einzelfall keine Rolle spielt. Damit ist der Verfassungsgrundsatz der Verhältnismässigkeit verletzt. Das Verhältnismässigkeitsprinzip stellt aber eine Leitplanke für jedes staatliche Handeln dar und nimmt im Übrigen – ich möchte das betonen, meine Damen und Herren Gesetzgeberinnen und Gesetzgeber – nicht nur die Behörden in die Pflicht, die das Recht anwenden, sondern auch die Behörden, die das Recht setzen, und das sind Sie.

Was bedeutet eigentlich das Verhältnismässigkeitsprinzip für unser Land? Es weist den Staat in Schranken, es stellt sicher, dass der Staat nur dort interveniert, wo sein Handeln geeignet ist zur Sicherung der öffentlichen Interessen, wo es nötig ist und wo es zumutbar ist. Das Verhältnismässigkeitsprinzip ist das Fundament eines liberalen Staates. Das Erstaunliche ist – wobei ich in die Mitte dieses Saales schaue –, dass man einen



liberalen Rechtsstaat nicht echt und vehement verteidigt.

Die Kommissionsmehrheit – ich habe es gesagt – geht weit über das hinaus, was vor der Volksabstimmung als Ziel der Ausschaffungs-Initiative genannt wurde; und die vorgeschlagenen Regelungen gehen auch weiter als das, was für eine wortgetreue Umsetzung der Initiative notwendig wäre. Die Mehrheit setzt nicht die Ausschaffungs-Initiative um, sondern die Durchsetzungs-Initiative – eine Initiative, ich sage es noch einmal, die dem Volk und den Ständen noch gar nicht zur Abstimmung vorgelegt worden ist.

Ich komme zum Schluss und möchte noch etwas erwähnen, was ich in den Besprechungen immer wieder gehört habe, nämlich das Argument, man solle jetzt aus "taktischen" Gründen auf den harten Kurs der Durchsetzungs-Initiative einschwenken, und wenn dabei Verfassung und völkerrechtliche Verpflichtungen verletzt würden, dann sei das nicht so schlimm, denn die Gerichte – die Gerichte! – würden diese überstrengen Bestimmungen dann nicht so anwenden und schon dafür sorgen, dass die Verfassung und das Völkerrecht beachtet werden. Dazu möchte ich noch zwei Bemerkungen machen:

1. Das Parlament hat vor Kurzem die Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene abgelehnt. Das bedeutet aber nicht, dass Verfassung und Völkerrecht für das Parlament nicht bindend wären – im Gegenteil: Das Parlament hat seine Verantwortung bestätigt, es sieht sich selbst weiterhin als Hüter der Verfassung, wenn es Gesetze erlässt. Diese Verantwortung kann man nicht aus taktischen Gründen an die Gerichte delegieren.

2. Wenn wir Gesetze machen und uns gleichzeitig von den Gerichten erhoffen, dass sie diese dann nicht anwenden, haben wir rasch institutionelle Probleme: Von Richterstaat und politischen Entscheiden der Gerichte wird dann die Rede sein. Ich will keinen Richterstaat, und Sie wollen auch keinen Richterstaat – aber dann dürfen Sie nicht Gesetze machen und hoffen, dass die Gerichte Ihre Gesetze dann korrigieren werden. Werden Gerichte nämlich in eine solche Rolle gedrängt, dann verlieren sie rasch ihre Legitimität. Der Grundsatz der Gewaltenteilung verlangt vom Gesetzgeber, dass er Gesetze erlässt, die angewendet werden können und auch angewendet werden. Das Parlament selbst muss Widersprüche zwischen Verfassung und Gesetz vermeiden und darf die Gerichte nicht mit einem Dilemma konfrontieren, das sie letztlich nicht lösen können.

Zur Erinnerung: Sie alle, als Mitglieder des Parlamentes, haben bei Ihrem Amtsantritt geschworen oder gelobt, die Bundesverfassung zu beachten, und zwar nicht nur einen Artikel der Bundesverfassung, sondern alle Artikel der Bundesverfassung. Ich bitte Sie, sich daran zu erinnern, wenn Sie diese Vorlage heute beraten. Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten und den Entwurf des Bundesrates zu unterstützen.

Pfister Gerhard (CE, ZG), für die Kommission: Ein paar Bemerkungen vor allem zu den kritischen Voten gegenüber der Kommissionsmehrheit. Zur Frau Bundesrätin: Sie hat gesagt, sofern ich es richtig verstanden habe – sollte ich es falsch verstanden haben, so entschuldige ich mich –, dass sich die Mehrheit um den Rechtsstaat foutieren würde. Da tun Sie zumindest Teilen der Kommissionsmehrheit auch Unrecht. Sie waren bei diesen Diskussionen dabei, und betreffend mindestens einen Teil dieser Mehrheit wissen Sie auch, dass es uns nicht darum gegangen ist, uns um den Rechtsstaat zu foutieren, sondern im Gegenteil darum, ein Dilemma nicht noch weiter zu verschärfen. Die Kernfrage lautet hier: Wollen Sie all diese problematischen Passagen auf Gesetzesebene, oder wollen Sie das Dilemma verschärfen, indem Sie sie in die Verfassung hineinnehmen? Wenn wir es in das Gesetz schreiben, dann ist im ganzen Land der Rückgriff auf die direktdemokratischen Mittel möglich, man kann dagegen das Referendum ergreifen. Und alle diejenigen, die diese Umsetzung hier dermassen problematisch empfinden, sind angehalten, da draussen 50 000 Unterschriften von Leuten zu finden, die das auch so sehen. Dann können sie eine Entscheidung darüber erzwingen. Das ist nicht mehr der Fall, wenn wir eine Abstimmung über die Durchsetzungs-Initiative haben. Dann haben wir diese Bestimmungen in der Verfassung.

Frau Kollegin Schenker hat gesagt, die Verhältnismässigkeit werde unzulässig eingeschränkt. Aber auch Sie haben konzeditieren müssen, dass sie mit Artikel 121 eben jetzt schon eingeschränkt ist. Das wollten wir seinerzeit beide nicht. Dann wurde von Ihnen gesagt, es sei unmöglich, dass man eine Initiative schon umsetze, bevor man darüber abgestimmt habe. Das entspricht durchaus einem Prozedere, das wir auch schon in diesem Rat hatten. Ich erinnere an die Cleantech-Initiative, da hat das Volk auch nicht darüber abgestimmt. Wir haben die Möglichkeit, Gegenentwürfe zu erstellen und diese Gegenentwürfe dann so zu machen, dass die Initiativen obsolet sind oder zurückgezogen werden. Das ist per se ein absolut normales Vorgehen.

Kollegin Amarelle hat überzeugend den Rechtsstaat vertreten. Da haben Sie völlig Recht. Ich möchte aber, dass Sie einfach noch einmal zur Kenntnis nehmen, dass es der Mehrheit der Kommission auch nicht darum ging, sich um den Rechtsstaat zu foutieren. Im Gegenteil: Wir schlagen Ihnen vor, und das geht über taktische Massnahmen hinaus, dass wir diese problematischen Bestimmungen der Durchsetzungs-Initiative nicht in die Bundesverfassung aufnehmen, und zwar gerade aus Respekt vor der Bundesverfassung und dem Rechtsstaat.



AB 2014 N 500 / BO 2014 N 500

Es gibt in letzter Zeit, da bin ich sogar mit Ihnen einig, eine Tendenz hin zu Volksinitiativen, bei denen man dem Volk suggeriert: "Da könnt ihr einmal Frust ablassen, symbolisch abstimmen, Zeichen setzen." Das beste Beispiel dafür war das Thema der vorigen Debatte. Ich habe heute Morgen eine Aussage von einem engagierten Befürworter der Masseneinwanderungs-Initiative lesen können, die lautete, dass Kontingente ein absoluter Unsinn seien. Just derjenige, der mit seiner Unterstützung bewirkte, dass das Wort "Kontingente" in die Bundesverfassung geschrieben wurde, sagt jetzt, nachdem das Volk Kontingente will, Kontingente seien ein Unsinn, man habe ja nur ein Zeichen setzen wollen. Es ist eine problematische Tendenz, da gebe ich Ihnen durchaus Recht, dass mittlerweile gewisse Initiativen als Mittel zur Zeichensetzung begriffen werden und man sich der Konsequenz – dass diese Dinge nicht einfach Zeichen sind, sondern nachher in der Bundesverfassung stehen – nicht bewusst ist. Genau aus diesem Grund ist es uns ein Anliegen, eine Abstimmung über die Durchsetzungs-Initiative sowie das Risiko, dass diese Bestimmungen in die Verfassung hineinkommen, zu vermeiden.

Den Kollegen Leuenberger und von Graffenried möchte ich Folgendes sagen: Kollege Leuenberger hat mit seiner Chronologie Recht, nur hat er – ich habe ihm genau zugehört – beim zweiten Akt eine kleine Szene vergessen. Zwischen der Beratung und der Abstimmung gab es nämlich auf der linken Seite eine Meinungsänderung. Wir haben in der Kommission mit Teilen der Linken – mit Ihnen nicht! – einen Deal gemacht, aber Sie haben dort ganz klar zweimal Nein zur Ausschaffungs-Initiative und zum Gegenvorschlag gesagt. Und jetzt, vier Jahre später und aus meiner Sicht leider Gottes vier Jahre zu spät, sagt Herr von Graffenried zu dem Ja, was er vor vier Jahren abgelehnt hat. Kollege Gross hat es gesagt: Es ist nicht verboten, gescheitert zu werden. Aber das ist genau der Grund, warum wir jetzt vor dieser Situation stehen, die uns – Ihnen und mir – tatsächlich nicht passt.

Ich habe gestern zufällig in einem Buch von Heinrich von Kleist geblättert, und dort habe ich eine Stelle gefunden, die passt auf Ihre Situation wirklich ganz gut. Heinrich von Kleist hat einmal geschrieben: "Hättet ihr halb nur soviel, als jetzo, einander zu stürzen, Euch zu erhalten getan: glücklich noch wärt ihr und frei." Das ist die Situation. Hätten wir uns damals wirklich engagiert für den Gegenvorschlag eingesetzt, wir hätten eine Mehrheit dafür bekommen.

Herr Tschümperlin hat gesagt, es sei gutes demokratisches Recht, in der SP die Meinung zu ändern. Da gebe ich ihm sogar Recht. Es ist möglich, dass die Partei eine andere Meinung hat als die Fraktion. Aber auch er muss mir konzedieren: Was auch demokratisch ist, aber vielleicht nicht so anständig ist: an einer solchen Parteiversammlung die eigene Bundesrätin auszupfeifen und auszubuhnen, weil sie sich für den Gegenvorschlag einsetzt. Das mag demokratisch sein, anständig ist es nicht. Und genau das waren die taktischen Fehler, die wir vor vier Jahren gemacht haben.

Wenn Frau Sommaruga jetzt die Mitte beschwört, hier drin, dann ist das sehr anständig und sehr nett, aber ich muss Ihnen sagen: Wenn Sie hier stehen, dann sehen Sie es physisch: Wir sind zu wenige da drin. Wir müssen entweder mit diesen Leuten hier oder mit diesen Leuten dort einen Deal machen, damit wir Mehrheiten finden. Vor vier Jahren haben wir mit diesen Leuten hier einen Deal gemacht und sind, sorry, über den Tisch gezogen worden. Jetzt machen wir mit diesen Leuten dort einen Deal, und ich kann Ihnen versichern: Ich traue denen mindestens so viel wie Ihnen oder genauso wenig. Es geht nicht darum, wem man traut, es geht für die Mitteparteien darum, dass sie hier Mehrheiten finden. Da beneide ich manchmal unsere Ständeräte aus der Mitte, die die Mehrheiten unter sich ausmachen können. Hier brauchen wir jemanden von Ihnen. Vor vier Jahren haben wir Sie gebraucht, jetzt brauchen wir die. Es tut mir leid, beides ist nicht sehr angenehm. Ich bitte Sie, der Mehrheit zu folgen.

Tschümperlin Andy (S, SZ): Besten Dank für Ihre sehr, sehr ausführlichen Ausführungen. Haben Sie eventuell die Rolle als Kommissionssprecher nicht ganz richtig verstanden? Als Kommissionssprecher hat man doch die Aufgabe, die Minderheits- und die Mehrheitsmeinungen zu erläutern und nicht den politischen Parteien Ratschläge zu geben, wie sie ihre Parteiversammlungen abzuhalten haben. *(Teilweiser Beifall)*

Pfister Gerhard (CE, ZG), für die Kommission: Sie haben Recht, als Kommissionssprecher habe ich vor allem die Kommissionmehrheit zu vertreten. Ich habe versucht, Ihnen die Beweggründe der Kommissionmehrheit noch einmal verständlich zu machen; ich habe versucht, auf die Argumente, die vor allem von den Minderheiten kritisch eingewendet wurden, einzugehen und darauf zu replizieren. Dass ich dabei in meiner Redezeit von fünf Minuten während drei Minuten zu persönlich war, tut mir leid, dafür entschuldige ich mich. Aber Sie kennen mich. Ich bin in den Kommissionen noch viel engagierter, was ich aber hier in dieser Rolle nicht sein dürfte. Ich entschuldige mich dafür und werde mich jetzt wieder befehligen, die Fassung zu behalten.



Moret Isabelle (RL, VD), pour la commission: Nous nous trouvons ici devant un choix difficile: soit respecter la Convention européenne des droits de l'homme, soit respecter la volonté populaire.

La partie de la majorité de la commission qui a fait pencher la balance, c'est-à-dire celle représentée par Monsieur Pfister et moi-même – et je vous l'ai dit en début de prise de parole: nous avons estimé que ce n'était pas à nous de nous exprimer en tant que rapporteurs sur ce sujet, mais du moment que nous l'avons fait, puisque les membres du groupe UDC qui sont aussi initiants n'ont pas voulu le faire, nous estimons qu'il nous appartient aussi de représenter la partie de la majorité de la commission qui a combattu l'initiative populaire "pour le renvoi des étrangers criminels", c'est ce que Monsieur Pfister a expliqué –, pour mettre en oeuvre la deuxième initiative populaire de l'UDC dans le présent projet de modification du Code pénal aimerait rappeler qu'elle est attachée au respect de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et au respect du principe de l'Etat de droit.

Elle y est si attachée qu'elle avait proposé, comme cela a été rappelé, avec la gauche un contre-projet à l'initiative populaire "pour le renvoi des étrangers criminels". Mais le peuple a choisi, il a choisi l'initiative populaire. Et le Parlement a rappelé que cette initiative contenait des éléments contraires à la CEDH. Le Parlement l'a dit une fois au moment du débat sur la première initiative, celle sur le renvoi, par conséquent il ne peut pas le dire une deuxième fois maintenant. Si le Parlement le dit une deuxième fois, pour paraphraser les propos très élégants de Madame la conseillère fédérale Sommaruga, ce serait se "foutre" du peuple. Nous l'avons dit une première fois lors du premier débat, maintenant ce n'est plus à nous de le dire, mais à une haute instance judiciaire. C'est, par exemple, à la Cour européenne des droits de l'homme de trancher pour savoir si elle estime, comme nous, que certains éléments de ce texte sont contraires à la Convention européenne des droits de l'homme.

Alors là nous aurons des bases de discussion qui seront nouvelles, nous aurons un vrai débat central sur le fait de savoir si la Suisse est un Etat de droit et doit respecter la CEDH. Nous verrons alors si les initiants auront le culot de lancer une troisième initiative demandant que la Suisse révoque son adhésion à la CEDH. Mais on n'en est pas encore là. Pour l'instant, nous – le Parlement – avons dit une fois notre opinion, à savoir que nous estimions que cette position était contraire à la CEDH, nous ne pouvons pas le dire une deuxième fois. C'est en tout cas l'opinion d'une partie de la majorité de la commission qui pense, avec l'autre partie de la majorité, que nous devons mettre en oeuvre la décision populaire avec tous les avertissements très clairs que vous avez entendus, à savoir que cette version n'est probablement pas compatible avec la CEDH.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

AB 2014 N 501 / BO 2014 N 501

Schweizerisches Strafgesetzbuch und Militärstrafgesetz (Umsetzung von Art. 121 Abs. 3–6 BV über die Ausschaffung krimineller Ausländerinnen und Ausländer)

Code pénal et Code pénal militaire (Mise en oeuvre de l'art. 121 al. 3–6 Cst. relatif au renvoi des étrangers criminels)

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, ch. I introduction

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen





AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2014 • Fünfzehnte Sitzung • 20.03.14 • 08h00 • 13.056
Conseil national • Session de printemps 2014 • Quinzième séance • 20.03.14 • 08h00 • 13.056



Le débat sur cet objet est interrompu

*Schluss der Sitzung um 13.00 Uhr
La séance est levée à 13 h 00*

AB 2014 N 502 / BO 2014 N 502