

# Sélection d'article sur la politique suisse

processus

**Umsetzung der Ausschaffungsinitiative (BRG 13.056)**

# Imprimer

## Éditeur

Année Politique Suisse  
Institut für Politikwissenschaft  
Universität Bern  
Fabrikstrasse 8  
CH-3012 Bern  
[www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss)

## Contributions de

Ackermann, Nadja  
Bühlmann, Marc  
Frick, Karin  
Mosimann, Andrea  
Pasquier, Emilia

## Citations préféré

Ackermann, Nadja; Bühlmann, Marc; Frick, Karin; Mosimann, Andrea; Pasquier, Emilia  
2025. *Sélection d'article sur la politique suisse: Umsetzung der  
Ausschaffungsinitiative (BRG 13.056), 2010 - 2015*. Bern: Année Politique Suisse, Institut  
de science politique, Université de Berne. [www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), téléchargé le  
16.03.2025.

# Sommaire

<b>Chronique générale</b>	1
<b>Eléments du système politique</b>	1
Ordre juridique	1
Criminalité	1
<b>Politique sociale</b>	3
Groupes sociaux	3
Politique à l'égard des étrangers	3

## Abréviations

**SPK-NR** Staatspolitische Kommission des Nationalrats

---

**CIP-CN** Commission des institutions politiques du Conseil national

# Chronique générale

## Eléments du système politique

### Ordre juridique

#### Criminalité

**CONTRE-PROJET DIRECT À UNE INITIATIVE POPULAIRE**  
DATE: 28.11.2010  
MARC BÜHLMANN

Viel zu reden gab die **Ausschaffungsinitiative** der SVP, die zum Ziel hat, straffälligen Ausländern automatisch das Aufenthaltsrecht zu entziehen. Die Räte entschieden sich gegen eine Ungültigkeitserklärung und rangen sich nach langer Diskussion zu einem direkten Gegenentwurf durch, der die Schwere der Tat mitberücksichtigt. In der Volksabstimmung vom 28. November 2010 wurde die Initiative angenommen und der Gegenvorschlag verworfen. Im Dezember 2010 bildete Bundesrätin Sommaruga eine Arbeitsgruppe, die bis im Juni 2011 darlegen soll, wie die Initiative auf Gesetzesstufe umgesetzt werden soll.

**ACTE ADMINISTRATIF**  
DATE: 08.07.2011  
NADJA ACKERMANN

Eine Arbeitsgruppe beschäftigte sich mit der Umsetzung der 2010 angenommenen Volksinitiative für die **Ausschaffung krimineller Ausländer**. Eine Mehrheit der Experten empfahl die Initiative modifiziert umzusetzen, da die Vorschläge der SVP weder mit der Bundesverfassung noch mit dem Völkerrecht vereinbar seien. Die Juristen der SVP wollten jedoch am Wortlaut der Initiative festhalten. 2012 soll eine neue Initiative lanciert werden, deren Text die Umsetzung bereits präzisiert.<sup>1</sup>

**OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL**  
DATE: 23.05.2012  
NADJA ACKERMANN

Der Bundesrat hat im Mai zwei **Varianten zur Umsetzung der Ausschaffungsinitiative** in die Vernehmlassung geschickt. Dabei bevorzugt er jene Variante, die eine Konkretisierung des in der neuen Verfassungsbestimmung enthaltenen Delikt-katalogs vorsieht. Ein Landesverweis soll grundsätzlich dann ausgesprochen werden, wenn einer Person aufgrund eines aufgelisteten Delikts eine Freiheitsstrafe von mehr als 6 Monaten verhängt wird. Dadurch werden die internationalen Menschenrechtsverpflichtungen weitgehend eingehalten. Nicht eingehalten werden jedoch Verpflichtungen, die sich aus den Freizügigkeitsabkommen ergeben. Die zweite Variante sähe hingegen eine zwingende Ausweisung auch bei Bagatelldelikten vor.<sup>2</sup>

**OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL**  
DATE: 20.03.2014  
NADJA ACKERMANN

Der Nationalrat beriet als Erstrat die Botschaft zur **Umsetzung der Ausschaffungsinitiative**, die der Bundesrat im Juni 2013 zuhanden des Parlaments verabschiedet hatte. Der ursprüngliche Lösungsvorschlag des Bundesrates hatte versucht, zwischen dem anvisierten Ausweisungsautomatismus, dem Verhältnismässigkeitsprinzip sowie den Menschenrechtsgarantien zu vermitteln. So sollte unter anderem nur ab einer Mindeststrafe von sechs Monaten Freiheitsentzug eine Landesverweisung ausgesprochen werden können. Auf Antrag des FDP-Präsidenten Müller arbeitete jedoch der Bundesrat eine zweite Variante aus, die sich stärker am Text der Durchsetzungsinitiative orientierte. Bei den Beratungen im Nationalrat war das Damoklesschwert der Durchsetzungsinitiative allgegenwärtig spürbar. So entschied sich die Mehrheit der grossen Kammer mit 106 gegen 65 Stimmen von Seiten der SP, Grünen und einer Grossmehrheit der GLP bei 11 Enthaltungen schliesslich dafür, der SVP gewisse Konzessionen zu machen. Damit sollte eine Annahme der Durchsetzungsinitiative und damit die Verankerung eines Delikt-katalogs in der Bundesverfassung verhindert werden. Der Ausschaffungs-Automatismus sollte bei gewissen, aufgelisteten Delikten Eingang in die Gesetzgebung finden. Ein Mindeststrafmass sollte keine Voraussetzung für eine Ausschaffung sein und der Behörde sollte auch kein Ermessensspielraum eingeräumt werden. Mit dieser harten Linie wollten die Mitteparteien zum einen den Volkswillen umsetzen; die Stimmbürger hätten die Initiative im Wissen um die rechtsstaatlich heiklen Bestimmungen angenommen. Zum anderen gelte es, einen erneuten Urnengang über kriminelle Ausländer vor den eidgenössischen Wahlen zu vermeiden, da dieser nur der SVP nützen würde. Falls der Ständerat den Beschlüssen bezüglich der Ausschaffungsinitiative des Nationalrats folge, wäre der Rückzug der Durchsetzungsinitiative möglich, stellte SVP-Präsident Brunner in Aussicht. Dies schien jedoch nicht der Fall zu sein. Bereits im Sommer 2014 kündigte die ständerätliche Kommission an, bei der Umsetzung einen eigenen Weg einschlagen zu wollen. Gesucht wurde ein Mittelweg zwischen dem bundesrätlichen und dem nationalrätlichen Vorschlag. Da diese Suche jedoch länger

dauerte als angenommen, konnte die Vorlage erst in der Wintersession weiterbehandelt werden. Die ständerätliche Kommission präsentierte ihrem Rat einen Entwurf, der, sich am Initiativtext orientierend, unabhängig von der tatsächlich ausgesprochenen Strafe für bestimmte schwere Straftaten einen 5 bis 15-jährigen Landesverweis vorsah. Bei anderen Delikten sollte jedoch eine differenziertere Regelung ermöglicht werden. Unter sehr eingeschränkten Bedingungen sollte das Gericht bei schweren persönlichen Härtefällen von einer Ausschaffung absehen können. Die Härtefallklausel, welche den Kern der ständerätlichen Vorlage darstellte, war im Wesentlichen mit Blick auf die Secondos formuliert worden. Ein Minderheitsantrag der Linken, der ein grundsätzliches Ausschaffungsverbot für Secondos forderte, wurde abgelehnt. Um die Gesetzesvorlage noch vor der Durchsetzungsinitiative verabschieden zu können, sollte das Gesetz als indirekter Gegenvorschlag deklariert werden, wodurch sich die Behandlungsfrist für die Durchsetzungsinitiative verlängern würde. Der Ständerat wollte sich nicht von der „Angstmacherei“ leiten lassen und folgte dem Antrag seiner Kommission mit 28 zu 3 Stimmen. Die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative war zudem einer der Anstösse für die Lancierung einer SVP-Volksinitiative „Schweizer Recht geht fremdem Recht vor“.<sup>3</sup>

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL  
DATE: 20.03.2015  
KARIN FRICK

Bei der Differenzbereinigung zur **Umsetzung der Ausschaffungsinitiative** war zu Beginn der Frühjahrssession 2015 der Nationalrat an der Reihe. Im Vorjahr hatte die grosse Kammer zuerst auf eine harte Linie gesetzt, um so allenfalls die Abstimmung über die Durchsetzungsinitiative zu verhindern. Der Ständerat hatte jedoch nichts von dieser Strategie gehalten und einen Mittelweg zwischen dem Entwurf des Bundesrates und jenem des Nationalrates eingeschlagen. Für die erneute Beratung im Nationalrat lagen nun prinzipiell zwei Konzepte auf dem Tisch: Die Mehrheit der SPK-NR schlug vor, der Version des Ständerates zu folgen; demgegenüber wollte eine Kommissionsminderheit aus Mitgliedern der SVP-Fraktion am letzten Beschluss des Nationalrates festhalten. Die Umsetzung nach Vorschlag des Ständerates verwässere die Absicht der Initiative – nämlich eine deutliche Änderung der Praxis – bis zur Unkenntlichkeit und sei darum im Sinne des Volkswillens klar abzulehnen, so die Begründung der Minderheit. Ein zweiter Antrag derselben Minderheit wollte nicht das gesamte Konzept stürzen, aber wenigstens die vom Ständerat eingeführte sogenannte Härtefallklausel streichen. Die umstrittene Klausel bildet das eigentliche Herzstück des ständerätlichen Entwurfes und sieht vor, dass das Gericht ausnahmsweise von einer Landesverweisung absehen kann, «wenn diese für den Ausländer einen schweren persönlichen Härtefall bewirken würde und die öffentlichen Interessen an der Landesverweisung gegenüber den privaten Interessen des Ausländers am Verbleib in der Schweiz nicht überwiegen.» Vertreter der SVP argumentierten, eine solche Härtefallklausel sei nicht mit dem Volkswillen vereinbar, da das Volk selbst eine solche mit dem direkten Gegenvorschlag zur Ausschaffungsinitiative abgelehnt habe. Die Befürworter der Klausel betonten indessen, die Klausel im vorliegenden Entwurf sei strikter formuliert und gestehe dem Gericht viel weniger Handlungsspielraum zu als die Regelung, welche im direkten Gegenvorschlag vorgesehen gewesen wäre. Die Fassung des Ständerates stelle somit trotz allem eine Verschärfung gegenüber der heutigen Praxis und auch gegenüber dem abgelehnten Gegenvorschlag dar, da der Ausschaffungsautomatismus wie im Initiativtext vorgesehen darin enthalten sei. Die Härtefallklausel diene allein dazu, grösste Verletzungen rechtsstaatlicher Prinzipien sowie des Völkerrechts zu vermeiden. Die beiden Minderheitsanträge wurden neben der geschlossenen SVP-Fraktion auch von einzelnen Vertretern der FDP und der CVP unterstützt, unterlagen jedoch mit je einer Zweidrittelmehrheit dem Mehrheitsantrag. Mit diesen Entscheiden machte der Nationalrat eine Kehrtwende und folgte dem vom Ständerat eingeschlagenen Weg. Damit wurde die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative endgültig von der bevorstehenden Abstimmung über die Durchsetzungsinitiative entkoppelt. Die restlichen Änderungsanträge waren weit weniger umkämpft, weil mehrheitlich redaktioneller Natur oder aber kohärent aus dem grundsätzlichen Bekenntnis zum Entwurf des Ständerates folgend. Damit erhielt die kleine Kammer ihre Vorlage fast unverändert zurück und stimmte ihr stillschweigend zu. In der Schlussabstimmung wurde die so erarbeitete Lösung in beiden Räten deutlich angenommen. Der Ständerat votierte mit 36 zu 3 Stimmen bei 5 Enthaltungen dafür, während der Nationalrat mit 109 zu 68 Stimmen bei 18 Enthaltungen zustimmte. Dagegen sprachen sich in der grossen Kammer die geschlossene Fraktion der SVP, die Mehrheit der Grünen sowie einzelne Vertreter der FDP aus.

SVP-Parteipräsident Toni Brunner (svp, SG) zeigte sich enttäuscht über dieses Resultat, aber gleichzeitig durchaus siegessicher in Bezug auf die bevorstehende Abstimmung über die Durchsetzungsinitiative. Das Referendum gegen das beschlossene Gesetz werde die SVP trotz Unzufriedenheit nicht ergreifen, weil diese Arbeit ohnehin obsolet sei, wenn die Durchsetzungsinitiative angenommen werde. Die Durchsetzungsinitiative

wird erst nach Inkrafttreten des Umsetzungsgesetzes zur Ausschaffungsinitiative zur Abstimmung gelangen.<sup>4</sup>

## Politique sociale

### Groupes sociaux

#### Politique à l'égard des étrangers

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL  
DATE: 18.12.2010  
ANDREA MOSIMANN

Für die **Ausarbeitung eines Ausführungsgesetzes** zur Ausschaffungsinitiative setzte die neue Justizministerin Simonetta Sommaruga eine Arbeitsgruppe ein, in welche sie auch zwei Mitglieder aus dem Initiativkomitee einbinden wollte. Das Gremium, welches vom ehemaligen Direktor des Bundesamts für Justiz, Rechtsprofessor Heinrich Koller, geleitet wird, muss Lösungen aufzeigen, wie mögliche Konflikte mit der Verfassung und internationalen Abkommen gemildert oder verhindert werden können. Die SVP forderte die Justizministerin auf, das Mandat der Arbeitsgruppe anzupassen. Sie störte sich daran, dass das Gremium alle Entscheidungen im Konsens treffen müsse und kritisierte auch, dass die Beratungen vertraulich sein sollten und nur das Justizdepartement die Öffentlichkeit hätte informieren dürfen. Nachdem die Justizministerin diesen Forderungen der SVP entsprochen hatte, schickte die Partei die zwei Juristen Gregor Rutz (ZH) und Manuel Brandenburg (ZG) in die Arbeitsgruppe.<sup>5</sup>

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL  
DATE: 05.12.2012  
EMILIA PASQUIER

Au cours de l'année sous revue, les **travaux de mise en œuvre de l'initiative pour le renvoi**, initiative acceptée par le peuple en 2010, n'ont pas satisfait les membres de l'UDC à l'origine du texte. En effet, le Conseil fédéral a mis en consultation deux variantes: une première variante qui s'éloigne du texte de l'initiative, mais qui évite une trop grande incompatibilité avec la Convention Européenne des droits de l'homme et la libre circulation des personnes, et une deuxième variante, proposée par l'UDC, qui suit minutieusement le texte de l'initiative UDC, mais qui semble incompatible avec le droit international. Afin d'imposer sa propre interprétation de la mise en œuvre et de mettre le gouvernement sous pression, l'UDC a ainsi lancé une initiative populaire fédérale « pour le renvoi effectif des étrangers criminels (initiative de mise en œuvre) ». Le texte a été déposé à la Chancellerie fédérale à la fin de l'année en question.<sup>6</sup>

AUTRE  
DATE: 23.10.2013  
EMILIA PASQUIER

Afin de trouver une solution pour la mise en œuvre de l'initiative de l'UDC « **Pour le renvoi des étrangers criminels** », le Conseil fédéral a proposé au parlement des modifications dans le code pénal et le code pénal militaire. La mise en œuvre de cette initiative représente un véritable numéro d'équilibriste pour le gouvernement. En effet, l'initiative de l'UDC, acceptée par le peuple en 2010, est en conflit avec les garanties constitutionnelles de l'Etat de droit, avec les dispositions non impératives des droits de l'homme ainsi qu'avec l'accord sur la libre circulation des personnes. Afin de respecter l'idée de renvoi « automatique » prônée par l'initiative, sans toutefois déroger ni au principe constitutionnel de proportionnalité, ni aux grands traités internationaux, le Conseil fédéral a donc proposé la mise en œuvre suivante: l'étranger condamné sera expulsé pour une durée déterminée, le catalogue des infractions menant à une expulsion sera élargi (notamment concernant la fraude à l'aide sociale), toute peine de prisons de plus de six mois mènera à l'expulsion, sauf si l'expulsion engendrerait une violation grave des droits de l'homme. En refusant d'appliquer le principe de renvoi automatique pour les peines de prison de moins de six mois, le Conseil fédéral a cherché à minimiser les incompatibilités avec le droit international. Malgré cette recherche de compromis, la proposition a attiré les foudres des deux côtés de l'échiquier politique. Alors que la gauche a critiqué le texte pour cause de violation du droit international, la droite a critiqué le non-respect de la volonté populaire. De plus, la proposition du Conseil fédéral s'inscrit dans un contexte politique particulier. En effet, frustrée de voir son initiative perdre de sa rigueur, l'UDC avait lancé une initiative populaire « pour le renvoi effectif des étrangers criminels (initiative de mise en œuvre) ». Déposée en 2012 à la chancellerie fédérale, cette initiative pourrait, en cas d'acceptation, supplanter les dispositions prises par le Conseil fédéral. Ce dernier a d'ailleurs proposé au parlement de rejeter ladite initiative. En effet, en se focalisant sur l'automatisme du renvoi, l'initiative exclut tout examen au cas par cas, alors que cet examen est nécessaire pour répondre au principe de proportionnalité. De plus, le Conseil fédéral a conseillé au parlement de déclarer cette initiative partiellement nulle, car elle utiliserait une définition trop restrictive des règles impératives du droit

international. Cette proposition du Conseil fédéral, une première en son genre, a été qualifiée d'« antidémocratique » par l'UDC. En octobre de l'année sous revue, la commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-CN) a exprimé sa préférence pour la version de l'UDC. La majorité de la commission a en effet choisi de concrétiser la variante dure proposée par l'UDC par 14 voix contre 8 et 1 abstention.<sup>7</sup>

---

1) QJ, 9.7.11

2) Medienmitteilung Bundesrat vom 23. Mai 2012

3) AB NR, 2014, S. 489 ff.; AB NR, 2014, S. 502 ff.; AB SR, 2014, S. 1236 ff.; NZZ, 18.1., 15.2., 17.3., 21.3., 23.8., 7.11.14; Presse vom 21.3.14; TA, 7.11.14

4) AB NR, 2015, S. 250 ff.; AB NR, 2015, S. 596 ff.; AB SR, 2015, S. 190; AB SR, 2015, S. 300; BBI, 2015, S. 2735 ff.; BZ, BzZ, LT, LZ, Lib, NZZ, SGT, TA, 12.3.15; NZZ, TA, 17.3.15

5) BzZ, 18.12.10; SoS, 18.12. und 24.12.10; LT, 24.12.10.

6) FF, 2012, p. 6873ss.; LT, 29.12.12.

7) FF, 2013, p. 1061s., 5373ss., 8493ss.; Communiqué de presse du CF du 26.6.13.; Communiqué de presse de la CIP CN du 11.10.13.; LT, 27.6. et 21.11.13