

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Prozess

**Initiative zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer
(Durchsetzungsinitiative) (BRG 13.091)**

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Ackermann, Nadja
Guignard, Sophie

Bevorzugte Zitierweise

Ackermann, Nadja; Guignard, Sophie 2025. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Initiative zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative) (BRG 13.091), 2012 – 2016*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 06.05.2025.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Rechtsordnung	1
Kriminalität	1
Sozialpolitik	2
Soziale Gruppen	2
Migrationspolitik	2

Abkürzungsverzeichnis

SGV Schweizerischer Gewerbeverband

USAM Union suisse des arts et métiers

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Rechtsordnung

Kriminalität

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 28.12.2012
NADJA ACKERMANN

Um die Umsetzung ihrer 2010 in der Volksabstimmung angenommenen Ausschaffungsinitiative sicherzustellen, lancierte die SVP 2012 die Folgeinitiative „Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (**Durchsetzungsinitiative**)“. Diese enthält eine detaillierte Liste mit Delikten, für welche ein Ausländer aus der Schweiz ausgewiesen werden muss sowie eine zweite Aufzählung von Straftaten, welche zu einer Ausschaffung führen, wenn der Delinquent innerhalb der letzten zehn Jahre bereits zu einer Geld- oder Freiheitsstrafe verurteilt worden ist. Der Initiativtext hält auch fest, dass die Bestimmungen nur dem zwingenden Völkerrecht, d.h. dem Verbot der Folter, des Völkermords, des Angriffskrieges, der Sklaverei sowie dem Verbot der Rückschiebung in einen Staat, in dem Tod oder Folter drohen, nachgeordnet sei. Die Initianten konnten die Initiative nur fünf Monate nach Sammelbeginn bei der Bundeskanzlei einreichen.¹

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 20.11.2013
NADJA ACKERMANN

Der Bundesrat verabschiedete im November die Botschaft zur Ende 2012 eingereichten Volksinitiative „Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (**Durchsetzungsinitiative**)“, welche den Artikel 121 der Bundesverfassung konkretisieren und damit die Ausschaffungsinitiative direkt anwendbar machen will. Die Regierung empfahl die Initiative aus mehreren Gründen zur Ablehnung. Zum einen widerspräche die Initiative dem verfassungsmässigen Grundsatz der Verhältnismässigkeit, weil im Einzelfall nicht geprüft werden könne, ob ein Landesverweis eine geeignete, notwendige sowie zumutbare Massnahme darstelle. Zum anderen verunmögliche die Annahme der Initiative die völkerrechtskonforme Umsetzung der Ausschaffungsinitiative, da sie den Bestimmungen über den Landesverweis ausdrücklich Vorrang gegenüber dem Völkerrecht einräumt. Schliesslich stünde es der Schweiz nicht zu, zu definieren, was unter zwingendem Völkerrecht zu verstehen sei. Die von den Initianten vorgeschlagene Definition wäre enger als der völkerrechtliche *ius-cogens*-Begriff. Damit verstiesse sie gegen das zwingende Völkerrecht, was wiederum ein Ungültigkeitsgrund für Volksinitiativen nach Art. 139.3 BV darstellte. Aus diesem Grund beantragte der Bundesrat denn auch, die Initiative als teilungültig zu erklären. Überhaupt sah der Bundesrat keine Notwendigkeit für die Durchsetzungsinitiative. Er hatte im Sommer des Berichtjahres einen Entwurf für die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative an das Parlament überwiesen. Damit läge er gut im Zeitrahmen von fünf Jahren, welchen die 2010 angenommene Initiative vorgäbe.²

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 20.03.2014
NADJA ACKERMANN

Im Anschluss an die Debatte über die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative hatte der Nationalrat auch die Botschaft zur 2012 eingereichten **Durchsetzungsinitiative** zur Umsetzung der 2010 angenommenen Ausschaffungsinitiative zu behandeln. Dabei folgte er mit 131 zu 51 SVP-Stimmen dem Antrag des Bundesrates und empfahl die Volksinitiative, die einen direkt anwendbaren Deliktatalog von Ausschaffungsgründen in der Bundesverfassung verankern will, zur Ablehnung und erklärte den Teil betreffend die enge Definition von zwingendem Völkerrecht für ungültig. Zum einen widerspreche die Durchsetzungsinitiative dem Prinzip der Verhältnismässigkeit und zum anderen sei sie unnötig, weil zurzeit der Vorschlag des Bundesrates zur Umsetzung der Ausschaffungsinitiative vorliege. Falls der Ständerat den Beschlüssen bezüglich der Ausschaffungsinitiative des Nationalrats folge, wäre der Rückzug der Durchsetzungsinitiative möglich, stellte SVP-Präsident Brunner in Aussicht. Um den Initianten den Rückzug der Initiative zu ermöglichen, beschloss der Ständerat einstimmig, die Schlussabstimmung über die Durchsetzungsinitiative bis zu einem allfälligen Referendum gegen das Gesetz zur Ausschaffung krimineller Ausländer aufzuschieben. Zuvor schloss sich die kleine Kammer jedoch dem Nationalrat an und erklärte jenen Teil der Initiative für ungültig, der den Umfang des zwingenden Völkerrechts festlegen wollte. Ein Minderheitsantrag für die Ungültigkeitserklärung der ganzen Initiative aufgrund der Durchbrechung der Gewaltentrennungsabläufe und ihres Charakters als „Gesetzesinitiative“ fand mit 27 zu 16 Stimmen keine Mehrheit. Die Ungültigkeitsgründe seien in der Verfassung klar festgeschrieben, deren Änderung würde also zuerst eine Verfassungsänderung bedingen, lautete das Argument.³

Sozialpolitik

Soziale Gruppen

Migrationspolitik

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 10.12.2014
SOPHIE GUIGNARD

Fâchée par les débats parlementaires sur la mise en œuvre de son initiative "pour le renvoi des étrangers criminels", qui selon elle ne respectent pas la volonté du peuple, l'UDC a lancé une seconde initiative, dite de "**mise en œuvre**". Déposée dûment signée en décembre 2012 à la chancellerie, l'initiative prévoit d'inscrire dans la Constitution des dispositions directement applicables de mise en œuvre de l'initiative. Ainsi, les étrangers condamnés pour certaines infractions seraient expulsés du pays pour une durée allant de cinq à quinze ans, l'expulsion en elle-même étant indépendante de la sévérité de la sanction. En raison de la non prise en compte des dispositions non impératives du droit international ainsi que de la définition restrictive de ses dispositions impératives, le Conseil fédéral a déclaré l'initiative comme partiellement invalide. De plus, il a recommandé le refus du reste du texte en raison des entorses au principe de proportionnalité qu'entraînerait l'acceptation de cette initiative, ainsi que de l'avancée parallèle de son propre projet de mise en œuvre. Suite au débat au Conseil national sur la modification des codes pénal et militaire, l'UDC s'est dite prête à retirer l'initiative "de mise en œuvre" si le Conseil des Etats suit la ligne de son homologue. Avant même que la chambre haute ne se prononce sur la modification des codes pénal et militaire, le Conseil national a refusé à 131 voix contre 51 l'initiative de mise en œuvre en mars de l'année sous revue. Les députés ont décidé de biffer de ce texte la disposition limitant la définition du droit international à "l'interdiction de la torture, du génocide, de la guerre d'agression, de l'esclavage ainsi que l'interdiction de refouler la personne vers un Etat où elle risque d'être torturée ou tuée". Cette version du texte a alors été acceptée à 110 voix contre 51. Le Conseil des Etats a également opté pour l'invalidation partielle de l'initiative concernant la définition restrictive du droit international, tout en recommandant à 36 voix contre 4 de refuser l'initiative dans son entier. Le débat qui a mené à de vives discussions sur les fondements de la démocratie directe, notamment par rapport au respect de la volonté du peuple face aux processus d'invalidation des initiatives populaires, a été suspendu dans l'attente du vote final au sujet de la modification du code pénal et du code militaire. C'est en 2015 que ces deux projets seront soumis au vote final.

En mars 2015, le Conseil national a accepté la version finale du texte, par 140 voix contre 57 sans abstentions. Les opposants sont tous issus du groupe UDC, qui dès le début s'était opposé à la suppression de la définition restrictive du droit international. Même scénario au Conseil des Etats lors de la même session, avec cette fois 38 voix pour et 6 voix contre. Une fois encore, les voix opposées proviennent toutes du parti agrarien. Le peuple se prononcera sur la version définitive du peuple lors de la votation populaire de février 2016.⁴

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 28.02.2016
SOPHIE GUIGNARD

Le peuple s'est prononcé le 28 février 2016 sur l'**initiative de mise en œuvre**. Le renvoi des étrangers criminels avait été accepté en votation populaire en 2010. En raison de contradictions avec les textes de loi internationaux, notamment les bilatérales et la convention européenne des droits de l'Homme, le parlement avait proposé une mise en œuvre qui différerait quelque peu du texte proposé par le parti agrarien. Celui-ci, fâché par le non-respect littéral du texte, a lancé l'initiative dite "de mise en œuvre", qui proposait, en addition à la version de 2010, un catalogue d'infractions menant à l'automatisme du renvoi. Cette liste, qui va du meurtre au viol, en passant par le cambriolage ou la fraude aux assurances sociales, est en outre complétée par un certain nombre de délits mineurs (infractions au code de la route, lésions corporelles légères, par exemple) pouvant également conduire à l'expulsion en cas de récidive.

La campagne a été marquée par une mobilisation hors du commun, notamment du côté de la société civile. En décembre 2015, trois comités distincts se déclaraient pour le non: les partis bourgeois, secondés par les milieux économiques, une alliance des partis de gauche, du parti écologistes ainsi que des syndicats, ainsi qu'un groupe d'ONG. Les premiers sondages annonçaient un taux de 66% de oui. En décembre, 40 des 46 conseillers aux Etats ont lancé un appel contre l'initiative, les six non-signataires étant 5 conseillers UDC et l'indépendant Thomas Minder. Les milieux économiques, à l'exception de l'USAM se sont engagés pour le non, l'économiesuisse annonçant toutefois ne pas vouloir engager de moyens financiers dans la campagne. Au fur et à mesure que le jour de la votation approchait, de plus en plus de milieux ont pris position publiquement contre l'initiative: certains milieux religieux, un groupement de 180 professeur.e.s de droit, ainsi qu'un groupe de personnalités appelé "appel urgent

contre l'initiative inhumaine de l'UDC". Les gouvernements cantonaux de Zurich, Soleure, Argovie, Bâle-ville et Berne ont également pris position contre l'initiative.

Les affiches de l'UDC reprenaient leur fameux mouton noir, chassé à coup de pied par un mouton blanc, sis sur une surface rouge à croix blanche. Il a d'ailleurs été reproché aux trois comités initiaux de s'être approprié les codes graphiques de l'union démocratique du centre, sur leurs affiches représentant une botte militaire écrasant le palais fédéral ou encore une boule de démolition tombant sur l'allégorie Helvetia. Ces affiches ont plus tard dans la campagne laissé la place à celle de l'appel urgent, mettant en scène un "non" géant en lettres noires, dans les trois langues.

Si l'UDC s'est retrouvée dans cette campagne seule contre tous, elle a dû également faire face à des dissidences au sein de ses propres rangs. En effet, le conseiller national zurichois Hans-Ueli Vogt a déclaré que l'initiative devait protéger les étrangers issus de la deuxième génération de l'automatisme des renvois. Il a été soutenu par les sénateurs Roland Eberle, Alex Kuprecht et Hannes Germann, mais fortement critiqué par la direction du parti, notamment Christoph Blocher. Il faut d'ailleurs signaler qu'une augmentation importante des demandes de naturalisation a été observée durant la campagne.

La nature du débat sur la mise en oeuvre a quelque peu différé de celle de l'initiative de 2010, en centrant le débat sur les droits de l'Homme ainsi que le respect des valeurs suisses et de l'Etat de droit. La mobilisation de la société civile plus importante qu'en 2010 peut expliquer cet état de fait. L'UDC s'est quant à elle cantonnée à ses arguments phares, à savoir la sécurité nationale et la primauté du droit suisse sur le droit étranger. Le catalogue des délits proposé par l'union du centre a d'ailleurs été largement utilisé par les opposants à l'initiative, afin de démontrer le caractère de bagatelle de certains délits menant à une expulsion.

A l'issue de la campagne, le non l'a emporté dans les urnes à 58.9% contre 41.1% de oui. Seuls trois cantons et trois demi-cantons se sont prononcés en faveur de l'initiative, à savoir Uri, Schwyz, le Tessin, ainsi qu'Obwald, Nidwald et Appenzell Rhodes Intérieures. L'analyse VOX de la votation met en lumière la plus importante participation depuis la question de l'entrée dans l'espace économique européen en 1992. Une forte mobilisation des milieux de gauche ainsi que des jeunes expliquent cette différence de participation par rapport aux autres votations.

Les choix de votes sont fortement influencés par les appartenances politiques, la grande majorité des votants ayant un parti préféré en ont suivi les mots d'ordre. Si le PLR et le PDC avaient en 2010 fortement plébiscité l'initiative de base, ils en ont très fortement rejeté la proposition de mise en oeuvre six ans après. Un net conflit entre ouverture et traditions marque les choix de vote, les partisans d'une Suisse ouverte sur le reste du monde ayant massivement rejeté l'initiative. De plus, le non augmente avec le niveau de formation des votants, mais pas en fonction de l'âge. Les arguments qui ont influencé le choix des votants sont, parmi les partisans du non, les mêmes que ceux présentés par les comités d'opposition: l'initiative a été jugée trop extrême et disproportionnée, les aspects juridiques de non-respect des Droits de l'Homme ainsi que le court-circuitage du système judiciaire classique ont fortement pesé dans la balance, de même que la menace que l'initiative faisait planer sur les étrangers bien intégrés et les secondos. Chez les personnes favorables à la mise en oeuvre selon la proposition de l'UDC, les arguments principaux étaient le renvoi conséquent des étrangers criminels ainsi que l'importance de l'ordre et de la sécurité.

L'analyse APS des encarts publicitaires publiés dans les journaux témoigne également de l'importance de la mobilisation pour deux des objets proposés en votation populaire le 28 février. En effet, plus de 400 encarts ont été publiés pour l'initiative de mise en oeuvre, 592 pour le tunnel du Gothard, contre 114 pour la spéculation sur les matières premières et seulement 24 pour l'initiative "contre la pénalisation du mariage". Concernant l'initiative de mise en oeuvre, 47% des encarts provenaient des partisans de l'initiative, et 51% de ses opposants, et 2% étaient de nature neutre, quand elles annonçaient un débat public, par exemple. Le contenu des encarts reprend les principaux arguments de la campagne, à savoir l'importance du renvoi effectif des étrangers, statistiques à l'appui, ainsi que l'ordre et la sécurité pour les partisans et le caractère de violation des droits de l'Homme pour les opposants. De plus, de nombreuses personnalités se sont prononcées en leur nom propre contre l'initiative.

Votation populaire du 28 février 2016

Participation: 63.1%

Oui: 1 375 057 (41.1%) / cantons 3 3/2

Non: 1 966 989 (58.9%) / cantons 17 3/2

Mots d'ordre

- oui: UDC

- non: PS, Les Verts, PLR, PDC, succèsuisse, économiessuisse, Industrie- und Handelskammer Zentralschweiz, Operation Libero, gouvernements des cantons de Zurich, Soleure, Bâle-Ville, Argovie et Berne ⁵

1) BBl, 2012, S. 7371 ff.; BBl, 2012, S. 7371 ff.; BaZ, 18.4.12.

2) Medienmitteilung Bundesrat vom 20.11.13 (Durchsetzungsinitiative).pdf

3) AB NR, 2014, S. 524 ff.; AB SR, 2014, S. 1258 ff.; AB SR, 2014, S. 1287 f.; BaZ, LT, LZ, NZZ, 21.3.14; AZ, BaZ, LZ, NZZ, SGT, TA, 11.12.14

4) BO CE, 2014, p.1259 ss.; BO CN 2014, p.525 ss.; FF 2013, p.8493 s.

5) Sciarini, Feddersen, Lanz (2016), Analyse VOX de la votation du 28 février 2016; BaZ, TG, 21.12.15; 24H, 4.1.16; TA, 5.1.16; LT, TA, TG, 12.1.16; TG, 23.1.16; AZ, 25.1.16; SO, 31.1.16; Lib, 8.2., 9.2.16; NF, 13.2.16