

Ständerat, die das Dossier in der nächsten Session aufnehmen werden.

Präsident (Lustenberger Ruedi, Präsident): Herr Steiert hat seinen Ordnungsantrag zurückgezogen.

11.417

**Parlamentarische Initiative
Heer Alfred.
Einschränkung
der Suspensionsverfügungen**

**Initiative parlementaire
Heer Alfred.
Décisions de suspension pour raisons
familiales. Que les criminels
cessent d'en profiter!**

Vorprüfung – Examen préalable

Nationalrat/Conseil national 20.03.14 (Vorprüfung – Examen préalable)

Präsident (Lustenberger Ruedi, Präsident): Es liegt ein schriftlicher Bericht der Kommission vor. Die Kommission beantragt, der Initiative keine Folge zu geben.

Heer Alfred (V, ZH): Bei dieser parlamentarischen Initiative geht es darum, die Suspensionsverfügungen einzuschränken. Das heisst, Personen, welche mit einem Landesverweis belegt sind, sollen nicht mehr so einfach in die Schweiz einreisen können, wie das heute der Fall ist. Es gab ja verschiedene Vorfälle in unserem Land, wo kriminelle Personen, die ausgeschafft worden und mit einem Landesverweis belegt waren, für Familienbesuche zurück in die Schweiz einreisen konnten und dann delinquent haben.

Nachdem in den vorangehenden Beratungen zum Geschäft 13.056 Artikel 67 Absatz 5 des Ausländergesetzes im Sinne der parlamentarischen Initiative verschärft wurde, kann ich bekanntgeben, dass ich diese parlamentarische Initiative zurückziehe, da sie in ihrem Sinne und Geiste erfüllt ist.

Zurückgezogen – Retiré

13.091

**Zur Durchsetzung der Ausschaffung
krimineller Ausländer
(Durchsetzungs-Initiative).
Volksinitiative**

**Pour le renvoi effectif
des étrangers criminels
(Initiative de mise en oeuvre).
Initiative populaire**

Erstrat – Premier Conseil

Botschaft des Bundesrates 20.11.13 (BBl 2013 9459)
Message du Conseil fédéral 20.11.13 (FF 2013 8493)

Nationalrat/Conseil national 20.03.14 (Erstrat – Premier Conseil)

Fluri Kurt (RL, SO), für die Kommission: Die Durchsetzungs-Initiative ist am 28. Dezember 2012 eingereicht worden. Wir haben heute ja den ganzen Tag auch über diese Initiative gesprochen. Wir verzichten deshalb darauf, zu einzelnen Bestimmungen nochmals Stellung zu nehmen. Das Ergebnis ist bekannt.

Hingegen haben wir noch einen zweiten Antrag vorliegen, nämlich die Frage der gänzlichen oder teilweisen Ungültigkeit dieser Initiative. Die Kommission und der Bundesrat empfehlen Ihnen, die Teilungültigkeit auszusprechen; Sie finden das auf Seite 2 der Fahne in der linken Kolonne, Artikel 1 Absatz 2. Im Initiativtext bezieht sich das auf den vorgeschlagenen Artikel 197 Ziffer 9 Absatz 1 Ziffer IV zweiter Satz der Bundesverfassung. Dieser Satz lautet: «Als zwingendes Völkerrecht gelten ausschliesslich das Verbot der Folter, des Völkermords, des Angriffskriegs, der Sklaverei sowie das Verbot der Rückschiebung in einen Staat, in dem Tod oder Folter drohen.»

Nun ist an sich löblich, dass das zwingende Völkerrecht von der Geltung der allenfalls umgesetzten Durchsetzungs-Initiative ausgenommen wird. Aber diese Definition des zwingenden Völkerrechts ist nicht komplett. Im völkerrechtlich anerkannten Gehalt des zwingenden Völkerrechts haben die notstandsfesten Garantien der EMRK und des Uno-Pakts II Platz. Bei den in Ziffer IV zweiter Satz des Entwurfs aufgeführten Bestimmungen sind diese notstandsfesten Garantien nicht aufgeführt. Weiter bleibt das Kriegsvölkerrecht unerwähnt. Das gehört zum völkerrechtlichen *ius cogens*. Schliesslich ist die Definition des Non-Refoulement-Gebots in der Initiative enger ausgelegt als in derjenigen des zwingenden Völkerrechts. Die Initiative verwendet die Formulierung «das Verbot der Rückschiebung in einen Staat, in dem Tod oder Folter drohen». Aber die völkerrechtliche Definition des zwingenden Völkerrechts definiert das Non-Refoulement-Prinzip auch so, dass eine Rückschiebung dann nicht möglich ist, wenn eine «andere Art grausamer und unmenschlicher Behandlung oder Bestrafung» droht. Dies ist nicht Bestandteil dieser vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung. Die Umschreibung des zwingenden Völkerrechts gemäss Initiative ist also enger als der Begriff der zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts gemäss Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung. Deswegen stellt sich die Frage der Ungültigkeit oder der Teilungültigkeit.

Der Bundesrat und die Kommissionsmehrheit sind der Auffassung, dass die Definition des zwingenden Völkerrechts nicht landesrechtlich vorgenommen werden kann. Das zwingende Völkerrecht wird international definiert. Es ist, wie ich es vorhin geschildert habe, auch nicht abschliessend definiert, sondern kann sich in die eine oder andere Richtung weiterentwickeln. Weil wir diesbezüglich nicht autonom sind, aber in der Bundesverfassung sagen, dass die Verletzung des zwingenden Völkerrechts ein Grund für die Ungültigkeit einer Initiative ist, müssen wir hier eine Art der Ungültigkeit aussprechen. Eine gänzliche Ungültigkeit ist unserer Ansicht nach nicht angebracht, ist auch vom Bundesrat nicht beantragt. Nach dem Grundsatz, dass die mildere Massnahme ergriffen werden muss, sofern sie möglich ist, sind wir mehrheitlich mit dem Bundesrat der Auffassung, dass die Teilungültigkeit die angemessene Reaktion auf diese Verletzung der Definition des zwingenden Völkerrechts sei. Deswegen schlagen wir mit dem Bundesrat vor, dass dieser zweite Satz als ungültig erklärt werden muss, wie Sie es auf der Fahne oder auch in der Botschaft sehen können.

Die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates schliesst sich beiden Anträgen an, erstens der Teilungültigkeitserklärung der erwähnten Bestimmung und zweitens der Empfehlung auf Ablehnung der Initiative an das Volk. Auch diesem Antrag stimmt die Mehrheit Ihrer Kommission selbstverständlich zu. Wir haben jetzt die Ausschaffungs-Initiative auf Gesetzesebene heruntergebrochen und im StGB und im MStG umgesetzt. Deswegen besteht kein Grund mehr, auf der Initiative zu beharren. Deswegen haben wir ja auch vorhin grossmehrheitlich den Einzelantrag Hess Lorenz unterstützt.

Die Kommission beantragt Ihnen somit mit 15 zu 7 Stimmen bei 3 Enthaltungen, die Teilungültigkeit auszusprechen und die ablehnende Empfehlung an das Volk abzugeben. Ich bitte Sie, sich dieser Mehrheit anzuschliessen und die Minderheit Rutz abzulehnen.

Leuenberger Ueli (G, GE): pour la commission: Je me réfère à l'article 19 alinéa 2 du règlement de notre conseil. Celui-ci prévoit que lorsqu'il y a plusieurs rapporteurs pour un même objet, ils se répartissent le travail par thèmes et ne disent par conséquent pas la même chose. Cela fait six heures que nous discutons de cette problématique. Je pense que les opinions sont faites. Vous avez certainement suivi les explications concernant les normes impératives du droit international fournies par mon collègue rapporteur de langue allemande, par conséquent je ne vais pas donner plus d'explications et m'arrêter ici. Le printemps commence à 17 heures 57, malheureusement pas dans notre conseil. Je vous prie de suivre la commission.

Rutz Gregor A. (V, ZH): Wir beantragen Ihnen, diese Initiative zur Annahme zu empfehlen und diese Initiative natürlich auch für vollumfänglich gültig zur erklären. Ich erwähne drei Punkte:

1. Bevor Sie mich fragen, damit es klar ist: Ein Rückzug dieser Initiative steht derzeit nicht zur Debatte. Über die Frage des Rückzuges werden wir dann diskutieren, wenn die Schlussabstimmungen im Nationalrat und im Ständerat zur Umsetzung der Ausschaffungs-Initiative erfolgt sind und wir das Resultat der Gesetzgebung kennen.
 2. Wir beantragen Ihnen, die Initiative für gültig zu erklären. Hier muss ich Ihnen sagen, dass es ja schon ein Eiertanz ist, den Sie hier machen mit dem Völkerrecht: Auf der einen Seite ist das zwingende Völkerrecht nirgendwo definiert, und auf der anderen Seite sagen Sie, wir würden mit dieser Initiative, indem wir es eben definieren würden, gegen eine Definition verstossen, die es aber wiederum nicht gibt. So kann das ja nicht gehen. Die direkte Demokratie erfordert klare Spielregeln. Wenn es eine Schranke der revidierten Verfassung ist, dass man keine Initiativen machen darf, die gegen zwingendes Völkerrecht verstossen, dann soll bitte auch gesagt werden dürfen, was das bedeutet. In diesem Zusammenhang – ich verweise auf die Ausführungen zum letzten Geschäft – ist es eben besonders wichtig, dass man bezogen auf die Materie der Initiative die Sache beim Namen nennt, damit die ganze Ausschaffungs-Initiative auch entsprechend umgesetzt werden kann.
 3. Zu den inhaltlichen Ausführungen verweise ich auf die vorangehende Debatte. Da wurde gesagt, was zu sagen ist. Das muss ich nicht künstlich verlängern.
- Wir beantragen Ihnen, die Gültigkeit der Initiative zu erklären und sie zur Annahme zu empfehlen.

Glättli Balthasar (G, ZH): Gestatten Sie mir einen kurzen Rückblick im Ausblick. Manchmal verliert man eine Abstimmung. C'est la vie; das ist die Demokratie. Man kann sich jeweils damit trösten, dass mit jeder verlorenen Abstimmung am Schluss eigentlich die Demokratie doch gewonnen hat. Heute hat aber nicht die Demokratie gewonnen, heute haben nicht wir eine Abstimmung verloren, sondern der Rechtsstaat hat verloren. Für mich persönlich und für die Grünen war diese Debatte – eigentlich nicht die Debatte, sondern ihr Resultat – ein Tiefpunkt. Den grossen Taktikern der bürgerlichen Mitte, den Strategen, den Kontorsionisten, den Schlangenmenschen, die im gleichen Satz die Rechtsstaatswidrigkeit schon fast glaubhaft beklagten und im selben Satz wieder begründeten, warum man dafür stimmen sollte, ihnen kann ich sagen, dass heute nur jemand gewonnen hat: Heute hat nur die SVP gewonnen. Das, was wir heute veranstaltet haben, ist eine Einladung an die SVP, bei jedem nächsten Geschäft dieses Parlament wieder mit einer Durchsetzungs-Initiative vor sich hin zu treiben. Ich hoffe, dass die Chambre de Réflexion diesmal wirklich etwas Nachdenken walten lässt und diese klugen Gedanken, die wir auch in der Kommission zu dieser Durchsetzungs-Initiative von allen Seiten gehabt haben – ausser vielleicht von denen, die sie natürlich verteidigt haben –, dann auch bei der Debatte über die Ausschaffungs-Initiative ernst nimmt. Es ist nicht aller Tage Abend, aber es ist düsterer geworden im Rechtsstaat Schweiz.

Tschümperlin Andy (S, SZ): Ich verzichte auf eine ausführliche Wortmeldung. Wir haben jetzt nämlich fünf Stunden lang über diese Durchsetzungs-Initiative gesprochen, bevor wir überhaupt über die Initiative debattiert haben. Die Mehrheit hat die Durchsetzungs-Initiative im Rahmen der Gesetzesvorlage zur Ausschaffungs-Initiative umgesetzt oder umsetzen wollen. Der Nationalrat war Erstrat. Es geht jetzt weiter. Wir hoffen natürlich, dass jetzt der Ständerat diese Debatte weiterführt, und zwar so, dass das für uns tragbar ist.

Ich verzichte auf weitere Ausführungen. Wir haben heute mit unseren Anträgen das gesagt, was es zu sagen gibt. Wir haben noch einen Antrag, und dafür gebe ich Andreas Gross das Wort.

Gross Andreas (S, ZH): Ich muss mich zuerst entschuldigen: Ich vertrete für die SP-Fraktion einen Antrag, der in der Kommission behandelt wurde, der dann aber unterging, weil er nicht schriftlich eingereicht worden ist. Deshalb war ich ursprünglich auch auf der Liste der Einzelredner.

Ich darf Ihnen aber jetzt im Namen meiner Fraktion beliebt machen, die ganze Initiative für ungültig zu erklären, wie wir das vor fünf Jahren schon bei der Ausschaffungs-Initiative verlangt haben. Es stimmt etwas nicht, wenn heute Morgen, heute Nachmittag, immer wieder Rednerinnen und Redner hier sagen mussten, sie müssten sich zwischen der Mehrheit des Volkes und den Menschenrechten entscheiden. Man kann nicht über die Menschenrechte abstimmen. Das kann nicht sein, darüber können wir nicht verfügen, solange wir Teil der Zivilisation und Teil des Europarates sind. Es gibt – und das hat Herr Rutz immer vergessen, wenn er vorher die Ungültigkeitsgründe aufzählte – die ungeschriebene materielle Schranke, dass eine Initiative dann für ungültig erklärt werden muss, wenn sie so, wie sie geschrieben worden ist, nicht durchführbar ist. Genau das ist mit der ersten Initiative in der Geschichte der Volksrechte, die für ungültig erklärt wurde, passiert. Das war 1954, und es ging um ein Budget, das verändert werden sollte, das aber zum Zeitpunkt, an dem die Initiative hätte in Kraft treten können, schon abgeschlossen gewesen wäre.

Das Gleiche gilt aber eben auch für Volksinitiativen, die Grundprinzipien des schweizerischen Verfassungsrechtes, wie das jetzt immer wieder genannte Verhältnismässigkeitsprinzip und die Einzelfallprüfung, nicht explizit, aber implizit infrage stellen, ohne dass explizit darüber abgestimmt wird. Man könnte behaupten, dass man sagen dürfte, für alle Thurgauer gelte in der Schweiz in Zukunft die Einzelfallprüfung nicht mehr. Und wenn das Schweizer Volk will, kann es über so etwas abstimmen. Aber das muss explizit geschehen und nicht implizit.

Wenn man das, was die Initiative verlangt, nur implizit tut, kann man es eben nicht tun, wenn sie das nicht berücksichtigt. Deshalb kommt man dann in diesen Widerspruch, aus dem es keinen Ausweg gibt, wie wir vorhin gesehen haben. Deshalb möchten wir Sie bitten, diese Initiative insgesamt für ungültig zu erklären. Diese Haltung wurde vor fünf Jahren bereits von 13 Ständeräten und rund 70 Nationalräten, also rund einem Drittel beider Räte, vertreten.

Flach Beat (GL, AG): Wir sprechen heute schon fast den ganzen Tag über Massnahmen im Strafbereich. Im Strafrecht gibt es den Umstand der Notwehr, der entschuldigt, wenn ich mich aus der Not heraus wehren muss, weil ich selber oder die Meinen angegriffen werden. Es gibt aber darüber hinaus auch den sogenannten Notwehr-Exzess. Das ist dann der Fall, wenn man das Gefühl hat, angegriffen zu werden, wobei man sich über das nötige Mass hinaus wehrt, indem man um sich schlägt usw.

Die Durchsetzungs-Initiative geht auf den Umstand zurück, dass man bei der SVP das Gefühl hatte, nicht ernst genommen zu werden, dass man die Ausschaffungs-Initiative nicht im Sinne des Volksentscheids umsetzen wollte. Ich sehe in der Lancierung der Durchsetzungs-Initiative einen Notwehr-Exzess, sozusagen einen Demokratie-Exzess. Das ist eigentlich wirklich unnötig.

Wir Grünliberalen lehnen diese Initiative denn auch ab. Wir haben vorhin gesehen, dass wir sehr wohl dem Volkswillen entsprechen und das Strafrecht entsprechend anpassen, dies gemäss der Ausschaffungs-Initiative. Die Durchsetzungs-Initiative ist nicht notwendig. Im Bereich, wo die Durchsetzungs-Initiative versucht, zwingendes und nicht-zwingendes Völkerrecht zu definieren, lehnen wir sie ab; wir halten sie für ungültig, wie das auch die Kommission tut. Ich bitte Sie, auch so abzustimmen.

Müller Philipp (RL, AG): Ich kann es sehr kurz machen: Die Anliegen der Durchsetzungs-Initiative, über die wir jetzt reden und befinden, sind durchgesetzt. Ich empfehle Ihnen daher mit der FDP-Fraktion, die Initiative dem Volk zur Ablehnung zu empfehlen. Bei der Frage der Teilungültigkeit hat sich die Fraktion mehrheitlich der Stimme enthalten.

Landolt Martin (BD, GL): Die BDP-Fraktion lehnt die Initiative ab, und zwar aus einem einfachen und naheliegenden Grund: Sie ist unnötig: ihre Forderung ist inzwischen umgesetzt und somit überflüssig. Das Schweizer Stimmvolk hat am 28. November 2010 die sogenannte Ausschaffungs-Initiative angenommen, die Initianten hatten den Text der damaligen Initiative unter anderem so formuliert, dass sie dem Gesetzgeber maximal fünf Jahre Zeit für die Umsetzung gaben. Trotzdem wurde dann zusätzlich die heute vorliegende Durchsetzungs-Initiative eingereicht. Man wollte vor lauter Ungeduld noch ein Brikett nachlegen. Das darf man tun, aber man muss sich dann auch die Frage gefallen lassen, ob man damit nicht schon im Vorfeld die Spielregeln für die Umsetzung der eigenen Initiative ändert und auch verletzt. Es muss auch nicht unbedingt zu einem Trend werden, dass man nach gewonnenen Volksabstimmungen die Umsetzung mit sogenannten Durchsetzungsmassnahmen quasi gleich selber in die Hand nimmt.

So oder so, die Umsetzung der Ausschaffungs-Initiative ist auf gutem Weg, wir haben heute die Gesetzesvorlage durchberaten, sie untersteht dem fakultativen Referendum. Falls jemand zum Schluss kommt, die Initiative sei damit nicht durchgesetzt, kann er das Referendum ergreifen, und er wird, falls er einigermassen richtig liegt, problemlos die dafür notwendigen Unterschriften finden. Diese Initiative ist deshalb unnötig. Wenn sie nicht zurückgezogen wird, verschaukeln die Initianten damit das Stimmvolk und riskieren letztlich eine faktische Verzögerung der ursprünglichen und eigentlichen Ausschaffungs-Initiative.

Die BDP unterstützt auch den Antrag des Bundesrates und der Kommissionsmehrheit auf Teilungültigkeit. Hier geht es unseres Erachtens um die wichtige Frage, wie wir zu unserer direkten Demokratie Sorge tragen wollen – und das müssen wir unbedingt tun. Es darf nicht passieren, dass das Schweizer Stimmvolk über Verfassungsbestimmungen abstimmt und wir ihm nachher erklären müssen, dass diese Bestimmungen nicht umgesetzt werden können. Das führt aus verständlichen Gründen zu Unmut, zu Verdross, zu Überdross. Es gehört deshalb zu unserer Aufgabe, die Machbarkeit im Voraus zu prüfen und sicherzustellen, dass wir dem Stimmvolk Vorlagen unterbreiten, bei denen wir ihm auch eine rechtskonforme Umsetzung in Aussicht stellen können. Wenn wir dies nicht tun, schwächen wir die direkte Demokratie, und das will die BDP auf keinen Fall.

Wir bitten Sie also, die Teilungültigkeit im Sinne von Bundesrat und Kommissionsmehrheit zu unterstützen und abschliessend die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen.

Romano Marco (CE, TI): Siamo confrontati con una situazione molto particolare e rara nella storia dei diritti popolari e delle nostre istituzioni. Discutiamo oggi, in questo momento, di un'iniziativa denominata «per l'attuazione», presentata per accelerare, forse direi per forzare i tempi di concretizzazione di una precedente iniziativa popolare, approvata in votazione popolare e quindi divenuta articolo costituzionale. Se procedessimo con questa modalità, in ogni occasione ci troveremmo confrontati con un caos istituzionale e con un sistema giuridico estremamente instabile. Credo proprio che

ne vada della credibilità e della stabilità delle nostre istituzioni.

La situazione è comunque questa, e ora occorre trovare la via corretta per realizzare la volontà popolare. Non possiamo e non vogliamo tuttavia permetterci di calpestare totalmente lo Stato di diritto e i principi cardine della nostra Costituzione. Durante l'intera giornata si è ripetuto che l'integrità e la solidità della Costituzione federale sono nelle mani del Parlamento. Con l'applicazione dell'iniziativa popolare «per l'espulsione degli stranieri che commettono reati» abbiamo già strapazzato a sufficienza lo Stato di diritto. Questa iniziativa va oltre ogni soglia ammissibile e per questo motivo va respinta.

Il PPD, in linea con la maggioranza della commissione, intende utilizzare – e lo ha già fatto – uno a uno, salvo la definizione del diritto internazionale cogente, il testo dell'iniziativa «per l'attuazione», con l'obiettivo di concretizzare nel Codice penale, nel Codice penale militare e in parte nella legge federale sugli stranieri l'iniziativa «per l'espulsione degli stranieri che commettono reati», approvata il 28 novembre del 2010.

Se il Consiglio degli Stati seguirà questa via e approverà il costruito legislativo discusso in precedenza avremo realizzato la volontà popolare espressa con il voto del 2010. Le regole per concretizzare l'espulsione dei criminali stranieri vanno sancite nelle rispettive leggi e non nella Costituzione. Occorre rispettare le regole della democrazia e per quanto possibile, purtroppo – penso alla proporzionalità –, i principi del diritto.

Il gruppo PPD-PEV, respingendo l'iniziativa «per l'attuazione», invita a dichiararne nulla la parte inerente il diritto internazionale cogente. Invita popolo e cantoni a respingere di principio questa iniziativa, divenuta superflua e inutile, perché già concretizzata con quanto discusso in precedenza. Non ci resta altro che auspicare che l'UDC ritiri l'iniziativa «per l'attuazione».

Streiff-Feller Marianne (CE, BE): «Die Schweiz ist eine Demokratie – und das Volk hat auch tatsächlich die Macht.» Das Zitat von Bundesrat Berset an der Eröffnung der Leipziger Buchmesse vor einer Woche ist treffend, hat die Deutschen gefreut und lässt doch manches offen, z. B. ob diese Macht so weit geht, dass wir in die Verfassung neue Artikel aufnehmen, die andere Verfassungsartikel verletzen – so viel als einleitende Bemerkung.

Wir kennen alle den Ursprung der hier vorliegenden Durchsetzungs-Initiative. Die Initianten der Ausschaffungs-Initiative haben in Sorge um eine mögliche Verwässerung ihrer Initiative letztes Jahr die Durchsetzungs-Initiative eingereicht, ein zwar legitimer, aber völlig überflüssiger Eingriff mit gravierenden Folgen für einen an sich schon heiklen Legiferierungsprozess.

Ich bitte Sie im Namen der CVP/EVP-Fraktion, diese Initiative zur Ablehnung zu empfehlen. Sie verstösst gegen tragende Grundsätze unserer Verfassung. Die Initiative will ausserdem eine rechtsverbindliche Definition des zwingenden Völkerrechts in der Verfassung festlegen. Diese Definition ist aber enger als die Definition der internationalen Staatengemeinschaft und auch enger als die heute anerkannte Praxis bezüglich zwingendem Völkerrecht. Zwingendes Völkerrecht kann nicht rechtsverbindlich durch Landesrecht definiert werden.

Aus diesem Grund ist dieser Teil der Initiative für ungültig zu erklären. Die gültigen Bestimmungen der Initiative wurden heute weitgehend in der Gesetzesvorlage zur Ausschaffungs-Initiative bereits umgesetzt. Die CVP/EVP-Fraktion ist auch für eine konsequente Linie gegen straffällige Ausländerinnen und Ausländer. Wir wollen aber unsere rechtsstaatlichen Grundsätze dabei nicht verletzen. Die Durchsetzungs-Initiative missachtet diese Grundsätze fundamental. Wir helfen nicht mit, diese Missachtung in unserer Verfassung festzuschreiben.

Wir empfehlen deshalb die Initiative zur Ablehnung und erklären den Teil der Definition des zwingenden Völkerrechts in der Verfassung als rechtsungültig.

Amaudruz Céline (V, GE): Comme vous l'a expliqué Monsieur Rutz, il n'est pas question en l'état de retirer notre initiative, c'est la raison pour laquelle je me dois de vous présenter cette nouvelle initiative, l'initiative populaire «pour le renvoi effectif des étrangers criminels (Initiative de mise en oeuvre)».

Le temps presse. Depuis l'acceptation en 2010 par la majorité du peuple et des cantons de l'initiative populaire «pour le renvoi des étrangers criminels (Initiative sur le renvoi)», les citoyens désespèrent de voir les criminels croupir dans nos prisons et récidiver au lieu d'être expulsés. Ces mêmes citoyens interpellent leurs élus pour leur demander quand le renvoi systématique des criminels étrangers sera appliqué. En effet, s'il fallait compter sur la seule volonté de la Berne fédérale, les étrangers criminels ne pourraient et ne sauraient être expulsés vers leur pays d'origine, et ce même si aucune disposition faisant partie des normes impératives du droit international n'est violée.

Quand la situation est bloquée, quand la volonté démocratique est bafouée, les citoyennes et citoyens ne peuvent que se manifester à nouveau pour pallier ce déni de démocratie, cette triste mascarade indigne de notre système de démocratie directe.

Avec l'initiative de mise en oeuvre, fini les prétextes scabreux relatifs à la condition personnelle du délinquant étranger en vue de rendre impossible son expulsion! Place à l'énumération des infractions graves qui, une fois réalisées, entraînent automatiquement l'expulsion des étrangers criminels, et de celles entraînant le renvoi en cas d'antécédents judiciaires.

Le renvoi des étrangers criminels après l'exécution de leur peine constitue l'instrument indispensable au retour de la sécurité en Suisse. Nos autorités de poursuite pénale et nos tribunaux doivent pouvoir compter sur un renvoi effectif des étrangers criminels. Refuser de procéder au renvoi des étrangers criminels serait faire insulte au travail de celles et de ceux qui s'efforcent au quotidien de rendre notre pays plus sûr.

La question se pose de savoir si notre territoire est suffisamment grand pour permettre d'accueillir tous les criminels du monde. Nos prisons hébergent déjà une forte majorité de personnes d'origine étrangère qui ont abusé de la bienveillance de notre société. Face à la problématique de la surpopulation carcérale qui se pose dans divers cantons, plusieurs solutions s'esquissent, soit continuer à bétonner notre sol pour bâtir de nouveaux établissements pénitentiaires, soit expulser des étrangers criminels au terme de leur peine. Dans le vibrant plaidoyer du Conseil fédéral en faveur du maintien des étrangers criminels en Suisse, il est reproché à l'initiative d'engendrer, par l'expulsion d'un très grand nombre d'étrangers, des coûts élevés pour la Confédération et les cantons. S'il est exact que le fait de procéder à des expulsions est onéreux, le maintien en Suisse d'une population criminelle l'est davantage. Prenons le cas du canton de Genève. L'augmentation de la capacité de détention coûtera 600 000 francs par place créée dans le cadre d'un premier projet et 700 000 francs par place dans un deuxième projet. Aux coûts de l'investissement en vue de la création de nouvelles places viennent s'ajouter les coûts de fonctionnement qui sont de l'ordre de 480 francs par jour et par détenu à Genève, le tout pour une population carcérale à 91,3 pour cent étrangère.

Plus grave encore, depuis plusieurs années déjà, des détenus réclament leur mise en liberté immédiate au motif que les conditions de détention dans la prison genevoise de Champ-Dollon ne respectent pas les dispositions de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il y a deux semaines, le Tribunal fédéral a admis le recours d'un premier individu condamné pour un important trafic de drogue et celui d'un second individu condamné pour tentative de meurtre, au motif que les conditions dans lesquelles s'était déroulée la détention des prévenus était illicite, car l'espace à disposition s'avérait insuffisant. Avec cet arrêt, le Tribunal fédéral ouvre la voie à l'indemnisation en masse d'étrangers ayant séjourné dans cette prison et qui, en plus

d'avoir commis des méfaits dans notre pays, pourraient se voir indemniser jusqu'à 200 francs par jour de détention.

Cela donne l'impression à la population, à juste titre, que le criminel est mieux protégé que le simple citoyen. Le renvoi des étrangers criminels donnera l'occasion aux «serial récidivistes» d'expérimenter les conditions de détention dans leur pays d'origine, qui, nous l'espérons, seront plus dignes que celles qu'ils expérimentent en Suisse.

La situation est intenable. Elle exige des réponses, pas des ersatz de réponses qui ne résolvent rien, des réponses immédiates que seule l'initiative propose.

Müller Geri (G, AG): Wir spielen hier eigentlich ein lustiges Spiel. Ich wurde angewiesen, hier nicht zu Anträgen der Mitteparteien zu sprechen. Man wolle der SVP-Fraktion nicht noch ein Podium geben. Ich spreche trotzdem.

Es geht mir darum, aufzuzeigen, was hier für ein Spiel läuft. Die SVP spielt seit Jahren auf der gleichen Handorgel. Und auch wenn man heute die hässlichsten Gesetze, die ich in diesem Saal erlebt habe, durchspielt und durchmacht, bleibt sie dabei, konsequent bis zum Untergang. Immerhin so viel bei der SVP. Geholfen haben ihr bei den Gesetzen die starken freisinnigen und christlichen Kräfte. Viel Glück, wenn Sie dann oben an der Himmelspforte anklopfen!

Das ist jetzt die Situation, wie wir sie haben. Man will nicht mehr darüber reden. Man will diese Initiative einfach als ungültig erklären, was sie auch wirklich ist. Man will sie als nicht umsetzbar, als völlig rechtswidrig usw. bezeichnen. Und damit ist man fein raus. Ich mache dieses Spiel einfach nicht mit. Bei den Entscheiden, die vorhin getroffen worden sind und bereits völkerrechtswidrig sind, müssen Sie wirklich einmal einen geraden Rücken zeigen. Ich verstehe nicht, warum man es unbedingt umsetzen will, nein, eigentlich verstehe ich es: Was hier gespielt wird, ist nämlich das Spiel der Demagogie, der Volksverführung. Man bringt ein Problem auf den Tisch, das man nicht lösen kann – eine End-of-Pipe-Lösung –, und hinterher macht man die Leute verantwortlich für das, was hier passiert. Man setzt die eine Initiative dann nicht konkret um, dann kann man die nächste Initiative durchführen. So gewinnt man Wählerstimmen. Das funktioniert in allen Staaten, die Richtung rechts gedriftet sind. Das ist eigentlich das Ziel dieses Spiels, und wir machen es einfach immer wieder mit. Man ist schon der Meinung, man sollte etwas gegen die kriminellen Ausländer unternehmen. Wir sprechen ja ganz konkret über nur eine Gruppe. Wenn ein Kriminalfall hier passiert, dann ist es etwas anderes. Dann muss man die Gesetze anwenden, damit alle verstehen, wie man Ausländer richtig ausbeutet. Dann muss man das Gesetz mittels Motion ändern. Das ist ungefähr die Situation, die wir hier haben.

Deshalb sollte wirklich jeder sprechen, auch die Parteipräsidenten, die geholfen haben, zum Beispiel mit der 18-Prozent-Initiative Feuer zu machen. Das Ganze hat eine Geschichte. Das kommt nicht nur vonseiten der SVP. Deshalb kann man das auch nicht nur allein der SVP zuschieben. Sie hat Helfershelfer gehabt, die sie bei der ganzen Geschichte mächtig unterstützt haben, bis das ganze Land glaubte, wir seien von Ausländern, die hier wohnen, umstellt und bedroht.

Das ist mittlerweile in etwa das Gefühl. Das kann es nicht sein für ein Land, das seine Einrichtungen traditionell mit Ausländerinnen und Ausländern aufgebaut hat, die in diesem Land mit uns leben und uns heute unterstützen. Ich möchte Sie wirklich bitten, einmal für eine Woche sämtliche Ausländerinnen und Ausländer auszuschießen: Ich möchte einmal sehen, wie die Schweiz dann aussieht! Da ist die Schweiz nicht alleine: Praktisch jedes Land in Europa hätte dann ein riesiges Problem. Offenbar funktioniert diese Demagogie bestens, und damit funktioniert auch ein gewisser Machterhalt, und alle erstarren dann, wenn eine Volksinitiative kommt.

Wir haben heute Nachmittag den Wunsch des Volkes umgesetzt, sagt man jetzt einfach so scheinheilig – im Wissen darum, dass wir es nicht können und dass keines dieser Gesetze auch nur eines der Probleme, die Sie hier ansprechen,

lösen wird. All das, was Sie heute Nachmittag reguliert haben, ist nämlich nur eine Scheindebatte. Und dann wird demnächst wieder etwas passieren, wogegen Sie eine Verschärfung verlangen können usw. Das Spiel geht schön weiter, bis alle das Gefühl haben, wir seien von Ausländerinnen und Ausländern bedroht.

Wir müssen endlich dieses Spiel aufdecken. Ich beantrage Ihnen mit der Mehrheit, diese Initiative ganz klar abzulehnen und sie für ungültig zu erklären. Das ist wirklich unsere Aufgabe; wir dürfen nicht erst hinterher wieder sagen, dass wir sie gar nicht umsetzen können, sondern wir müssen sie hier für ungültig erklären und klarmachen, dass wir darüber gar nicht erst abstimmen sollten.

Rusconi Pierre (V, TI): Sono passati ormai tre anni e quattro mesi dall'accettazione, da parte del popolo svizzero, dell'iniziativa «per l'espulsione degli stranieri che commettono reati» e nulla, assolutamente nulla è cambiato rispetto alla situazione precedente. I criminali stranieri continuano a non venir espulsi una volta scontata la loro condanna. Il Consiglio federale ha fin da subito fatto quello che noi in Ticino chiamiamo melina, una perdita di tempo, mettendo in consultazione un progetto d'applicazione ben un anno e mezzo dopo la votazione, un progetto che non rispetta assolutamente la volontà popolare, anzi, ricalca sostanzialmente quanto respinto con il controprogetto.

Se l'iniziativa fosse stata applicata coerentemente, l'UDC non avrebbe dovuto lanciare quest'iniziativa d'attuazione e non avremmo dovuto essere qui a discuterne ancora. I continui rinvii del Consiglio federale hanno però portato a questa situazione che oggi dobbiamo dibattere. Il rinvio è diventato un leitmotiv della politica nazionale in Svizzera – in Ticino ne paghiamo le conseguenze in diversi ambiti. Ora sembra che lo stesso trend si stia profilando anche nell'applicazione delle iniziative popolari, democraticamente votate e approvate dal popolo – quella del 9 febbraio è già su questa strada –, con i tentativi di tenere in sospeso le iniziative o di proporre attuazioni all'acqua di rose in nome di presunte incompatibilità con il diritto internazionale. Questi comportamenti ci mettono in profondo imbarazzo. Quale credibilità possiamo avere noi politici tra la popolazione se non rispettiamo nemmeno la sua volontà? Dobbiamo renderci conto che in gioco non vi è solo l'applicazione delle iniziative ma soprattutto il rispetto della democrazia diretta, un pilastro della nostra Svizzera – su questo dobbiamo riflettere!

Reimann Lukas (V, SG): Wir alle hier in diesem Parlament leben vom Vertrauen, das uns aus dem Volk entgegengebracht wird, und das beruht auf Gegenseitigkeit. Wir vertrauen dem Volk, und das Volk vertraut auch uns. Wenn wir nun aber demokratische Grundrechte der Bevölkerung ausschalten und verhindern wollen, dass die Bevölkerung über Volksinitiativen abstimmen kann, dann verspielen wir das Vertrauen des Volks, und dann machen wir die direkte Demokratie in diesem Land kaputt.

Was hier im Gange ist, das ist ein Staatsstreich von oben gegen die Bevölkerung. Wir haben es gehört: Die Mitteparteien wollen gar nicht mehr über das Thema sprechen. Sie rufen dazu auf, sich nicht zu äussern. Die Linksparteien wollen die Initiative gar nicht erst vors Volk bringen; sie wollen sie für ungültig erklären und damit die Mitsprache des Volks ausschalten.

Wenn Sie schauen, wie der Antrag zustande gekommen ist, die Initiative für ungültig zu erklären, dann sehen Sie, dass es gar nicht die Leute aus dem Departement Sommaruga sind, die das wollten, sondern es sind die Spitzendiplomaten von Herrn Burkhalter, die der Meinung sind: Man soll das Volk nicht darüber abstimmen lassen. Es ist ihnen nämlich lästig, erklären zu müssen, dass die Volkssouveränität im Mittelpunkt unserer Verfassung steht, dass das Volk – dank der auf der Volkssouveränität beruhenden direkten Demokratie – bei allen wichtigen Entscheidungen das letzte Wort hat, dass dieses Volk Entscheide trifft, zu welchen sich Regierung anderer Staaten kaum je aufraffen würden.

Wenn Sie die Initiative hier jetzt für ungültig erklären, dann begehen Sie einen Tabubruch gegenüber der Demokratie. Ein Spitzendiplomat sagte vor kurzem in einem Referat: Wenn es etwa um Ausländerfragen, um Einwanderungsfragen oder um die Ausschaffung Krimineller geht, soll das Volk doch möglichst dazu schweigen, weil es mit solchen Fragen überfordert werde; die Demokratie müsse man da verweigern. Das ist das Demokratieverständnis von vielen hier drin.

Wenn ich die Begründung anschau, dann muss ich sagen, dass sie einfach falsch ist. Mit der Bestimmung in der Durchsetzungs-Initiative definiert die Schweiz zwingendes Völkerrecht nur für die Schweiz und nur für die Fälle einer Ausschaffung. Sie macht das nicht umfassend, und sie macht es auch nicht für andere Staaten.

Zur Thematik des Non-Refoulement-Prinzips: Die Frage ist doch, ob es Einzelfälle gibt, die nicht unter diese Initiative fallen und die gegen das Prinzip verstossen würden. Diese Fälle gibt es nicht. Sie können doch nicht nur aus rein theoretischer Überlegung eine Initiative für ungültig erklären, obwohl es in der Praxis überhaupt keine Fälle gibt, wo das Prinzip betroffen wäre oder wo dagegen verstossen würde. Aus rein theoretischen Überlegungen eine Initiative für ungültig zu erklären, widerspricht jeglichen staatspolitischen und grundsätzlichen Prinzipien, insbesondere auch dem Prinzip «in dubio pro populo».

Aus all diesen Überlegungen muss man sagen, dass diese Initiative für gültig zu erklären ist und dem Volk vorzulegen ist. Mit der Argumentation, mit der Sie jetzt die Initiative für ungültig erklären wollen, hätten Sie auch die Ausschaffungs-Initiative, die ja vom Volk angenommen worden ist, für ungültig erklären müssen. Es war damals die gleiche Argumentation. Es wäre ein sehr grosser Widerspruch, die eine Initiative für gültig zu erklären und die andere nicht.

Ich warne davor, an der direkten Demokratie zu rütteln und die Volksrechte zu beschneiden. Geben wir der Bevölkerung das letzte Wort, erklären wir die Initiative für gültig!

Schwander Pirmin (V, SZ): Herr Geri Müller hat vorhin von einem Spiel gesprochen. Es handelt sich hier um rechtskräftig Verurteilte, und die Leute werden von unseren Gerichten verurteilt. Ich glaube kaum, dass unsere Gerichte spielen oder spielen werden. Dann wurde auch gesagt, die Ausschaffungs-Initiative sei mit der vorangehenden Debatte durchgesetzt worden. Nun, in der vorangehenden Debatte wurde ein Teil der Durchsetzungs-Initiative umgesetzt. Im Gegensatz zur Ausschaffungs-Initiative wird hier zwischen schweren Delikten und weniger schweren Vergehen im Wiederholungsfall differenziert. Was in der vorangehenden Debatte noch nicht im Sinne der Durchsetzungs-Initiative geregelt wurde, ist das Verhältnis zum Völkerrecht. Die Bestimmungen über die Landesverweisung und deren Vollzugsmodalitäten sollen dem nichtzwingenden Völkerrecht vorgehen. Die Minderheit Rutz definiert im Sinne der Klarheit das zwingende Völkerrecht. Damit kommen wir all unseren völkerrechtlichen Verpflichtungen nach, und daher empfehle ich Ihnen dringend, dem Volk die Annahme der Durchsetzungs-Initiative zu empfehlen.

Fehr Hans (V, ZH): An die Adresse von Geri Müller: Die Gardinenpredigt, die Sie gehalten haben, war absolut inakzeptabel und fehl am Platz. Was wir hier vor zwei, drei Stunden gemacht haben und jetzt immer noch machen, ist nichts anderes als den Volkswillen durchzusetzen. Ob das Volk immer Recht hat, das weiss ich nicht, das weiss wahrscheinlich nur der liebe Gott. Aber im Staat Schweiz haben wir die Besonderheit, dass in allen wesentlichen Fragen das Volk das letzte Wort hat.

Die Mehrheit hat sich vorhin durchgesetzt, Gott sei Dank, durchgesetzt – im Sinne des Volkswillens.

Wir müssen aber dennoch an der Durchsetzungs-Initiative festhalten. Denn man soll den Tag nicht vor dem Abend loben! Es kommt dann noch das Gremium Ständerat, Herr Glättli, dort ist die Gefahr gross, dass nicht eine «réflexion»

im positiven Sinne stattfindet, sondern einmal mehr eine Verwässerung.

Die Durchsetzungs-Initiative ist zudem geradezu ein Paradebeispiel einer verhältnismässigen Regelung, obwohl Sie genau das bestreiten. Die Durchsetzungs-Initiative ist ein Musterbeispiel einer verhältnismässigen Regelung, und zwar aus drei Gründen:

1. Der Richter kann das Strafmass nach wie vor – je nach der Schwere der Tat – verhältnismässig festlegen.
2. Die Durchsetzungs-Initiative differenziert zwischen einem schweren Delikt und einem leichteren Delikt. Bei einem leichteren Delikt erfolgt die Ausschaffung erst im Wiederholungsfall. Auch da ist die Verhältnismässigkeit gewahrt.
3. Jeder, der den Katalog der Straftaten, die zur Ausschaffung führen, zur Kenntnis nimmt, sieht, womit er es zu tun hat. Das heisst, die Durchsetzungs-Initiative ist auch absolut berechenbar: Jeder potenzielle Straftäter weiss: Wenn ich das und das mache, werde ich ausgeschafft.

Zum Schluss: Ich finde es abenteuerlich, dass hier in der «Volkskammer» die Initiative als teilungültig – und von Herrn Gross sogar als ungültig – erklärt wird. Das ist mehr als abenteuerlich und eine krasse Missachtung des Volkswillens.

Darum bitte ich Sie, sagen Sie ja zur Durchsetzungs-Initiative. Wir werden die Initiative solange wie nötig aufrechterhalten.

Quadri Lorenzo (V, TI): Ci troviamo chiaramente in una situazione eccezionale, perché abbiamo una iniziativa popolare approvata da oltre tre anni – quasi tre anni e mezzo –, che non è ancora stata tradotta in realtà. Da qui il lancio di una nuova iniziativa, l'iniziativa «per l'attuazione» su cui abbiamo discusso praticamente tutto il giorno.

Contrariamente a quanto amano ripetere certuni, in Svizzera la criminalità straniera non è un finto problema inventato da populistici e xenofobi ma è una realtà. Le statistiche non lasciano spazio a molti dubbi: se a livello nazionale, nel 1984 il 70 per cento dei condannati erano svizzeri e il 30 per cento stranieri – parliamo di condannati –, trent'anni dopo, oggi, la situazione si presenta molto diversa, in modo quasi inverso, ossia, il 60 per cento dei condannati adulti sono stranieri mentre il 40 per cento sono svizzeri. Questo, malgrado gli stranieri siano, come sappiamo, solo il 23 per cento della popolazione residente. Quindi, la sproporzione è manifesta – e le statistiche risultano ulteriormente addomesticate dal fatto che le persone naturalizzate di recente statisticamente figurano come svizzeri e non come stranieri. Nel mio cantone la situazione certamente non si presenta sotto una luce migliore: al penitenziario cantonale «La Stampa» l'80 per cento dei detenuti sono stranieri e se prendo la totalità delle strutture carcerarie del Ticino arrivo a un bel 90 per cento di detenuti stranieri. Non ci vuole molta fantasia ad immaginare come si possa essere giunti a questa situazione, dovuta all'effetto combinato di una politica troppo permissiva nei confronti dell'immigrazione e troppo buonista per quanto riguarda le espulsioni. Ovviamente le nostre carceri, chiamiamole così, di alto standing non hanno contribuito a risolvere il problema. Come sappiamo c'è una chiara sproporzione tra il livello delle carceri svizzere e quello delle carceri dei Paesi d'origine di molti malfattori. Quindi, occorre da un lato diventare più restrittivi nei confronti dell'immigrazione e dall'altro lato più severi riguardo alle espulsioni.

E proprio di questa seconda parte del problema che stiamo discutendo oggi. Naturalmente, il fatto che si sia resa necessaria un'iniziativa «per l'attuazione» è aberrante, perché il nostro ordinamento prevede che per ottenere nuove regole basti l'adozione di una iniziativa popolare da parte del popolo – non dovrebbero servire due iniziative. Ecco, quanto accaduto con l'iniziativa popolare «per l'espulsione degli stranieri che commettono reati» è un brutto segnale anche in vista dell'attuazione dell'iniziativa popolare «contro l'immigrazione di massa». Il popolo, peraltro, è già sufficientemente sfiduciato nei confronti dei politici che fanno comunque quello che vogliono. Credo allora che noi oggi non

dobbiamo dare un motivo di sfiducia in più e giocarci un altro pezzo di credibilità del Parlamento.

La volontà popolare va eseguita. I politici sono qui per eseguire la volontà popolare e non per snobbarla. Chiedo quindi di raccomandare di adottare l'iniziativa di attuazione perché, come è stato detto anche in precedenza, il popolo ha e deve avere l'ultima parola.

Vischer Daniel (G, ZH): Ich habe durchaus Verständnis, wenn einige in diesem Saal, die zu dieser Initiative etwas zu sagen hätten, nun sagen: Wir verzichten darauf. Das Ganze, was wir uns da anhören müssen, wird langsam etwas dégoûtant. Kein Verständnis habe ich aber, wenn mir Vertreter jener Parteien, die vorhin diese Initiative in der Ausführungsgesetzgebung bereits umgesetzt haben, sagen: Ihr dürft nicht reden, Ihr baut damit nur die SVP auf! Zuerst haben wir sie aufgebaut, indem wir ihre Anliegen ins Gesetz nehmen – und nachher soll man nicht einmal darüber sprechen dürfen! Zur Initiative, ganz kurz: Die Initiative hat schon einen Lügenteil. Die Initiative ist keine Durchsetzungs-Initiative. Diese Initiative ist ein Aliud, eine neue Initiative mit zusätzlichen Elementen, und es ist eine Frechheit, dass sie sich Durchsetzungs-Initiative nennt. Noch bedenklicher ist, dass das Parlament sie selbst nun als Durchsetzungs-Initiative behandelt hat. Wir sind also so weit, dass jemand eine Initiative macht, und dann kommt eine neue Initiative, die weiter geht. Dann sagt man: Wir müssen, weil es ja durchgesetzt worden ist, gerade diese auch noch übernehmen. Hallo! Das ist Ihr Rechtsstaat!

Nur kurz, Herr Reimann: Das Gegenteil Ihrer Aussage ist wahr. Sie orchestrieren einen Putsch, denn Sie wollen unsere Staatsordnung schleichend in eine plebiszitäre Demokratie ummodellieren, wo es nur noch Volksentscheide und autoritär durchgesetzte Verfassungsartikel gibt, die in Wirklichkeit mit dem Grundgerüst unserer Verfassungsordnung nicht mehr kompatibel sind.

Ein Letztes: Der Bundesrat und auch die Mehrheit haben Mut bewiesen, indem sie endlich zum Mittel der Teilungültigkeit gegriffen haben. Es hat lange gebraucht, und ich bin froh, dass diese Wende jetzt kommt. Herr Gross Andreas hat im Grunde genommen Recht: Eine Initiative, die nicht umsetzbar ist, ist in diesem Sinne fragwürdig, und es gibt gute Gründe, ihm zu folgen, auch wenn das nicht die bisherige Auslegung der Verfassungsordnung war.

Noch ein Allerletztes: Die SVP hat ja bewiesen, dass es ihr nicht um die Durchsetzung geht, sonst hätte sie ja vorher bezüglich Inkrafttreten des Gesetzesartikels mit der Mehrheit gestimmt.

Brunner Toni (V, SG): Ich habe zwei Vorbemerkungen. Die erste Feststellung: Heute ist ein wichtiger Tag, ein Schritt hin zur Umsetzung der Ausschaffungs-Initiative, damit wir kriminelle Ausländer ausschaffen können. Die zweite Feststellung: Herr Vischer und auch Herr Geri Müller haben hier das Wort ergriffen und mindestens gesagt – auch wenn ich ihre Voten inhaltlich nicht teile –, man solle in einer offenen Gesellschaft, in einer Demokratie eigentlich durchaus noch über eine Volksinitiative sprechen dürfen. Darum bewundere ich die linken Politiker, die sich dem Diktat der Mitte nicht unterworfen haben. Das ist erfreulich.

Weniger erfreulich ist eigentlich, was wir hier drin machen müssen, dass wir hier über diese Durchsetzungs-Initiative überhaupt verhandeln müssen, weil es eigentlich einen Auftrag des Volkes gab – mit einer satten Mehrheit –, die Ausschaffungs-Initiative umzusetzen. Das ist ein kleines demokratisches Land, in dem die Bevölkerung das letzte Wort hat und die Politiker damit auch etwas unter Kontrolle hat. Wenn Probleme im Parlament nicht gelöst werden, dann muss es halt die Bevölkerung tun. So kam es zum Ja zur Ausschaffungs-Initiative. Darum kam auch das Thema auf, dass Leute, die hier sind, die Gäste sind, Ausländer, sich zumindest an unsere Spielregeln zu halten haben, und wenn sie es nicht tun und kriminell werden, unser Land zu verlassen haben. Schnell wurde aber ersichtlich – schon in der Arbeitsgruppe, die eingesetzt wurde, aber nachher auch in Bundes-

bern, aufgrund der Zeit, die sich das zuständige Departement unter der Federführung von Frau Bundesrätin Sommaruga gelassen hat –, dass man diese neue Verfassungsgrundlage so nicht umsetzen wollte. Man hat sie nicht ernst genommen. So wurde die Durchsetzungs-Initiative notwendig, die zur Ausschaffung krimineller Ausländer halt eine direkt anwendbare Bestimmung in die Verfassung schreiben will.

Die Durchsetzungs-Initiative ist jetzt leider notwendig geworden, dieser Tag beweist es ja. Sie war darum notwendig, damit das Parlament wenigstens gewusst hat – und Sie haben es heute hier auch gemerkt –: Wenn wir diesen Auftrag nicht ernst nehmen, muss das Schweizer Volk noch ein zweites Mal, und dann noch eindrücklicher sagen, was es will. Es ist klar, heute wurde hier meiner Ansicht nach gute Gesetzesarbeit geleistet. Das Strafgesetzbuch wurde so abgeändert, dass die Voraussetzungen, eine taugliche Grundlage, geschaffen sind, damit wir unsere Initiative zurückziehen können, wenn es denn so bleibt. Und ich kann Ihnen hier sagen: Wenn der Ständerat nicht hinter das zurückfällt, was heute der Nationalrat beschlossen hat, dann können wir die Durchsetzungs-Initiative tatsächlich zurückziehen. Wenn er es aber verwässert, wenn er hinter das zurückgeht, was wir heute hier drin beschlossen haben, dann wird es eine Volksabstimmung geben. Und für den Fall einer Volksabstimmung haben wir auch in unserer Initiative einige Punkte ergänzend aufgeführt, die noch in die Verfassung gehören würden und die Sie heute hier drin weggelassen haben. Der Nationalrat ist für einmal Richtschnur für den Ständerat, nur trauen wir diesem noch nicht; wir hoffen jetzt auf den Zweirat.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Die Bevölkerung hat bekanntlich im November 2010 die Ausschaffungs-Initiative angenommen. Diese gibt fünf Jahre Zeit, um sie umzusetzen. Nach der Halbzeit hat Ihnen der Bundesrat das Gesetzesprojekt vorgelegt, und jetzt ist die zweite Halbzeit, und die gehört dem Parlament für die Umsetzung. Die Argumente für die Durchsetzungs-Initiative sind mit der Gesetzesberatung von heute faktisch hinfällig geworden. Sie haben jetzt die Ausschaffungs-Initiative umgesetzt, jetzt kommt sie in den Zweirat, und deshalb braucht es jetzt keine weiteren Initiativen mehr.

Bei der Diskussion über die Umsetzung der Ausschaffungs-Initiative habe ich Ihnen dargelegt, wie die Durchsetzungs-Initiative gegen fundamentale Grundsätze unseres Rechtsstaates verstösst. Vor allem widerspricht die Initiative mit Ihrem strikten Ausweisungsautomatismus dem Verhältnismässigkeitsprinzip. Ich sage es gerne noch einmal: In einem liberalen Staat ist das Verhältnismässigkeitsprinzip ein Grundwert, den wir alle teilen, und dieser wird mit der Durchsetzungs-Initiative mit Füßen getreten. Ich habe Ihnen heute auch schon aufgezeigt, wie die undifferenzierte Regelung der Durchsetzungs-Initiative zu Fällen führt, in denen eine Landesverweisung völlig unverhältnismässig ist. Die Durchsetzungs-Initiative verletzt darüber hinaus Verpflichtungen, welche die Schweiz im Rahmen von völkerrechtlichen Verträgen eingegangen ist. Ich gehe davon aus, dass wir ein Rechtsstaat sind, dass wir ein Rechtsstaat bleiben und dass wir an Verträgen, die wir abgeschlossen haben, auch festhalten. Mit der Möglichkeit, völkerrechtliche Verträge zu verletzen, nimmt die Durchsetzungs-Initiative Konflikte in Kauf, insbesondere mit der Europäischen Menschenrechtskonvention, und sie tut dies ausdrücklich. Das sind die Gründe, weshalb Ihnen der Bundesrat beantragt, die Durchsetzungs-Initiative abzulehnen.

Der Bundesrat und die Mehrheit Ihrer Kommission beantragen Ihnen aber auch, die Durchsetzungs-Initiative für teiltungültig zu erklären. Die Durchsetzungs-Initiative definiert nämlich abschliessend, was unter zwingendem Völkerrecht zu verstehen ist. Diese Definition ist enger als die völkerrechtliche Definition der internationalen Staatengemeinschaft und die entsprechende Praxis der schweizerischen Behörden.

Dass diese engere Definition bei der Ausschaffungspraxis zu gravierenden Folgen für die Betroffenen führen würde,

könnte wohl auch bei einer Annahme der Durchsetzungs-Initiative in den meisten Fällen verhindert werden. Es käme nämlich Artikel 25 unserer Bundesverfassung zur Anwendung, der das Non-Refoulement-Gebot enthält, also die Verpflichtung, erstens Flüchtlinge nicht in einen Staat auszuschieffen oder auszuliefern, in dem sie verfolgt werden, und zweitens niemanden in einen Staat auszuschieffen, in dem ihm Folter oder eine andere Art von grausamer oder unmenschlicher Behandlung oder Bestrafung droht. Das steht so in Artikel 25 unserer Bundesverfassung.

Betroffene können diese verfassungsrechtlichen Gewährleistungen anrufen, um ihre Ausschaffung aufzuschieben. Das sieht die Durchsetzungs-Initiative ausdrücklich vor. Trotzdem ist die abschliessende Definition des zwingenden Völkerrechts im Initiativtext bzw. in einer Verfassungsnorm aus zwei Gründen höchst problematisch.

Zunächst bleiben in dieser abschliessenden Definition Elemente unerwähnt, die heute zu den zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts gehören. Ich erwähne hier nur etwa die notstandsfesten Garantien der Europäischen Menschenrechtskonvention und des Uno-Paktes II oder das humanitäre Kriegsvölkerrecht. Sogenannt notstandsfest sind Menschenrechtsgarantien, von denen ein Land auch im Kriegsfall oder in einer anderen Katastrophensituation nicht abweichen darf. Dazu zählen etwa der Grundsatz «Keine Strafe ohne Gesetz» oder gewisse Aspekte der Glaubens- und Gewissensfreiheit. Diese Rechtsnormen binden alle Staaten und somit auch die Schweiz.

Kurz: Die Schweiz kann zwingendes Völkerrecht nicht einfach umdefinieren. Sie würde mit einer abschliessenden Definition in der Verfassung einen Konflikt mit dem zwingenden Völkerrecht schaffen.

Es kommen grundsätzliche Überlegungen hinzu: Massgebend für die Umschreibung des zwingenden Völkerrechts sind die Quellen des Völkerrechts selbst, also etwa die Staatenpraxis, die völkerrechtlichen Verträge oder die internationale Gerichtsbarkeit.

Es handelt sich somit um einen Komplex von Rechtsnormen, der durch die Staatengemeinschaft definiert wird. Ein Staat kann in seiner Verfassung so wenig abschliessend definieren, was zum zwingenden Völkerrecht gehört, wie ein Kanton in seiner Verfassung bestimmen darf, was Bundesrecht ist. Eigentlich eine Selbstverständlichkeit. Eigentlich müsste das in unserem Land, gerade in unserem Land, längst bekannt sein. Es gibt im Übrigen keinen einzigen europäischen Staat, der in seiner nationalen Rechtsordnung das zwingende Völkerrecht definiert.

Ich habe heute verschiedene Votanten und Initianten gehört, die sich über die Teiltungültigkeitserklärung des Bundesrates enerviert haben. Ich gehe davon aus, dass Ihnen doch der Unterschied zwischen der Ablehnung einer Initiative und der Ungültig- oder Teiltungültigkeitserklärung einer Initiative eigentlich bekannt sein müsste. Unsere Bundesverfassung ist hier nämlich glasklar. Unsere Bundesverfassung verpflichtet mit Artikel 139 die Bundesversammlung – sie verpflichtet die Bundesversammlung, es ist keine Wahlfreiheit, die Sie hier haben – eine Initiative oder Teile davon für ungültig zu erklären, wenn diese zwingende Bestimmungen des Völkerrechts verletzen. Ob die Voraussetzungen für eine teilweise oder eine generelle Ungültigkeitserklärung vorliegen, ist eine Rechtsfrage. Ein politisches Ermessen gibt es hier nicht. Wer diese Vorgabe der Bundesverfassung nicht anwendet, obwohl die Voraussetzungen dafür erfüllt sind, setzt sich über den Willen von Volk und Ständen hinweg, die diese Regeln bestimmt haben.

Der Bundesrat und Ihre Kommissionsmehrheit beantragen Ihnen, die Durchsetzungs-Initiative abzulehnen. Sie steht in Konflikt mit fundamentalen Grundsätzen der Bundesverfassung, und sie setzt sich über völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz hinweg. Der Bundesrat und die Kommissionsmehrheit beantragen Ihnen, die Initiative für teilweise ungültig zu erklären. Sie kann zur Abstimmung kommen, aber ohne den Satz, der das zwingende Völkerrecht definieren will.

Ich äussere mich jetzt noch ganz kurz zum Antrag Gross Andreas, der die ganze Initiative ungültig erklären will. Eine Initiative kann nur aus den in Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung abschliessend aufgeführten Gründen für ganz oder teilweise ungültig erklärt werden. Ein sonstiger Verstoß gegen die Bundesverfassung bzw. gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip ist kein hinreichender Grund für eine Ungültigerklärung. Als ungeschriebener Ungültigkeitsgrund ist ferner die faktische Undurchführbarkeit einer Volksinitiative anerkannt. Rechtliche Umsetzungsschwierigkeiten hingegen genügen nicht. Der Bundesrat hat in Ziffer 1.3.7 der Botschaft zur Durchsetzungs-Initiative die Durchführbarkeit dieser Initiative festgestellt. Der Bundesrat hat in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips die Teilungültigkeit beantragt, weil er, wie gesagt, in der Definition des zwingenden Völkerrechts einen Verstoß gegen Artikel 139 Absatz 3 sieht. Eine volle Ungültigerklärung wäre aus Sicht des Bundesrates rechtlich nicht vertretbar. Ich bitte Sie aus diesen Gründen, den Einzelantrag Gross Andreas abzulehnen.

Stamm Luzi (V, AG): Ist es richtig, Frau Bundesrätin, dass das zwingende Völkerrecht, das Sie jetzt beschrieben haben, überhaupt nirgends schriftlich festgehalten ist, nicht einmal in Artikel 53 des sogenannten Wiener Übereinkommens, auch nicht im Uno-Pakt? Wenn ein deutscher, ein österreichischer und ein Schweizer Experte – selbst wenn sie die gleiche Sprache sprechen – das zwingende Völkerrecht definieren würden, dann sähe es überall anders aus.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Ich sage es gerne noch einmal, Herr Nationalrat Stamm: Für die Umschreibung des zwingenden Völkerrechts sind die Quellen des Völkerrechts selbst massgebend, das heisst die Staatenpraxis, die völkerrechtlichen Verträge oder die internationale Gerichtsbarkeit. Das ist ein Komplex von Rechtsnormen, der von der Staatengemeinschaft gemeinsam definiert wird.

Frehner Sebastian (V, BS): Frau Bundesrätin, Sie setzen sich hier vehement für die Einhaltung des Völkerrechts ein. Die Schweiz hat Kosovo als Staat anerkannt und damit gegen internationale Grundprinzipien des Völkerrechts verstossen. Wie können Sie sich hier so einsetzen, in Anbetracht dessen, dass Sie Mitglied einer Exekutive sind, die selber gegen Völkerrecht verstossen hat?

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Die Anerkennung des Staates Kosovo ist aus Sicht des Bundesrates kein Verstoß gegen das Völkerrecht.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungs-Initiative)»

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «pour le renvoi effectif des étrangers criminels (Initiative de mise en oeuvre)»

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Rutz Gregor, Amaudruz, Brand, Bugnon, Fehr Hans, Joder, Pantani)

Abs. 1

... ist gültig und wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

Abs. 2

Streichen

Abs. 3

Sie lautet:

...

Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 Ziff. IV

... gehen dem nichtzwingenden Völkerrecht vor. Als zwingendes Völkerrecht gelten ausschliesslich das Verbot der Folter, des Völkermords, des Angriffskriegs, der Sklaverei sowie das Verbot der Rückschiebung in einen Staat, in dem Tod oder Folter drohen.

Antrag Gross Andreas

Abs. 1

... ist ungültig.

Abs. 2

Streichen

Abs. 3

Sie lautet:

...

Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 Ziff. IV

... gehen dem nichtzwingenden Völkerrecht vor. Als zwingendes Völkerrecht gelten ausschliesslich das Verbot der Folter, des Völkermords, des Angriffskriegs, der Sklaverei sowie das Verbot der Rückschiebung in einen Staat, in dem Tod oder Folter drohen.

Art. 1

Proposition de la majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Rutz Gregor, Amaudruz, Brand, Bugnon, Fehr Hans, Joder, Pantani)

Al. 1

... est valable et sera soumise au vote du peuple et des cantons.

Al. 2

Biffer

Al. 3

Elle a la teneur suivante:

...

Art. 197 ch. 9 al. 1 ch. IV

... qui ne sont pas impératives. Par normes impératives du droit international s'entendent exclusivement l'interdiction de la torture, du génocide, de la guerre d'agression, de l'esclavage ainsi que l'interdiction de refouler une personne vers un Etat où elle risque d'être torturée ou tuée.

Proposition Gross Andreas

Al. 1

... est déclarée non valable.

Al. 2

Biffer

Al. 3

Elle a la teneur suivante:

...

Art. 197 ch. 9 al. 1 ch. IV

... qui ne sont pas impératives. Par normes impératives du droit international, s'entendent exclusivement l'interdiction de la torture, du génocide, de la guerre d'agression, de l'esclavage ainsi que l'interdiction de refouler une personne vers un Etat où elle risque d'être torturée ou tuée.

Erste Abstimmung – Premier vote(namentlich – nominatif; Beilage – Annexe 13.091/10 148)

Für den Antrag der Mehrheit ... 67 Stimmen

Für den Antrag Gross Andreas ... 52 Stimmen

(62 Enthaltungen)

Zweite Abstimmung – Deuxième vote(namentlich – nominatif; Beilage – Annexe 13.091/10 149)

Für den Antrag der Mehrheit ... 110 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 51 Stimmen

(20 Enthaltungen)

Art. 2*Antrag der Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Rutz Gregor, Amaudruz, Brand, Bugnon, Fehr Hans, Joder, Pantani)

... die Initiative anzunehmen.

Antrag Gross Andreas

Streichen

Art. 2*Proposition de la majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Rutz Gregor, Amaudruz, Brand, Bugnon, Fehr Hans, Joder, Pantani)

... d'accepter l'initiative.

Proposition Gross Andreas

Biffer

Präsident (Lustenberger Ruedi, Präsident): Der Antrag Gross Andreas entfällt.*Abstimmung – Vote*(namentlich – nominatif; Beilage – Annexe 13.091/10 150)

Für den Antrag der Mehrheit ... 131 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 51 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Präsident (Lustenberger Ruedi, Präsident): Da Eintreten obligatorisch ist, findet keine Gesamtabstimmung statt.*Schluss der Sitzung um 18.55 Uhr**La séance est levée à 18 h 55*