

stimmte Sachverhalte betreffen, eine andere als bei Urteilen mit Bezug auf andere Sachverhalte. So stellt sich bei Urteilen mit Bezug auf Ausländerfragen die Glaubensfrage in einer anderen Weise als bei Urteilen mit Bezug auf Steuerbetrug oder Steuerhinterziehung; das habe ich jetzt gerade gelernt.

Ich sage Ihnen auch, dass ich in anderem Zusammenhang – darauf haben Sie ja angespielt – von Mitgliedern Ihres Rates darauf hingewiesen worden bin, dass ich Urteile des Bundesverwaltungsgerichtes oder auch des Bundesgerichtes gefälligst nicht zu kommentieren habe, dass diese in jedem Fall als richtig anzuerkennen und anzunehmen seien. So schnell haben wir nun gelernt: Wir werden selbstverständlich als Exekutive kein Urteil kommentieren. Ich stelle aber fest, dass für die Legislative nicht dasselbe gilt; das habe ich heute auch zur Kenntnis genommen. Ich sage Ihnen offen, dass ich mir als Privatperson und Rechtsanwältin auch weiterhin erlauben werde, meine eigenen Gedanken und Überzeugungen zu bestimmten Urteilen bestimmter Gerichte zu haben und diese im privaten Kreis auch zu äussern.

10.9002

## Mitteilungen der Präsidentin Communications de la présidente

**Präsidentin** (Forster-Vannini Erika, Präsidentin): Damit schliesse ich die ausserordentliche Session zum Thema Zuwanderung. Wir setzen die ordentliche Session mit dem Geschäft 09.060 fort.

09.060

### Für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungs-Initiative). Volksinitiative. Änderung des AuG Pour le renvoi des étrangers criminels (Initiative sur le renvoi). Initiative populaire. Modification de la LEtr

*Erstrat – Premier Conseil*

Botschaft des Bundesrates 24.06.09 (BBl 2009 5097)  
Message du Conseil fédéral 24.06.09 (FF 2009 4571)

Ständerat/Conseil des Etats 10.12.09 (Ordnungsantrag – Motion d'ordre)

Ständerat/Conseil des Etats 18.03.10 (Erstrat – Premier Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 18.03.10 (Fortsetzung – Suite)

**Präsidentin** (Forster-Vannini Erika, Präsidentin): Wir führen eine allgemeine Eintretensdebatte zu den Vorlagen 2 und 3.

**Inderkum** Hansheiri (CEg, UR), für die Kommission: Dieses Geschäft war für die Wintersession 2009 traktandiert. Auf Antrag der Staatspolitischen Kommission beschloss unser Rat, es an die Kommission zurückzuweisen. Diese wollte im Nachgang zur Abstimmung über die Anti-Minarett-Initiative die Frage der Gültigkeit der vorliegenden Initiative nochmals eingehend diskutieren und auch Experten anhören. Die Kommission wollte vor allem prüfen, ob der Initiative ein direkter Gegenvorschlag gegenüberzustellen sei. Wir haben in Aussicht gestellt, das Geschäft könne in der Frühjahrsses-

sion behandelt werden. Dieses Versprechen haben wir eingelöst.

Der Antrag der Kommission enthält drei Elemente. Erstens: Die Initiative ist für gültig zu erklären. Zweitens: Die Initiative ist Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen. Drittens: Der Initiative ist ein direkter Gegenentwurf gegenüberzustellen.

Lassen Sie mich, bevor ich zur Frage der Gültigkeit komme, pro memoria noch kurz festhalten, was die Ziele und der Inhalt der Initiative sind: Die Initiative will erreichen, dass Ausländerinnen und Ausländer, die wegen bestimmter Straftaten verurteilt wurden oder die missbräuchlich Leistungen der Sozialversicherungen oder der Sozialhilfe bezogen haben, alle Aufenthaltsansprüche verlieren und ausgewiesen werden. Die betroffenen Personen sollen zudem mit einem Einreiseverbot belegt und bei einer Missachtung dieses Einreiseverbotes oder bei einer anderen illegalen Einreise bestraft werden. Der heute für solche Massnahmen bestehende Ermessensspielraum der Behörden soll abgeschafft werden.

1. Zur Frage der Gültigkeit der Initiative: Sie kennen die verfassungsrechtliche Vorgabe in Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung. Danach können Volksinitiativen entweder ganz oder teilweise für ungültig erklärt werden, wenn sie die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder «zwingende Bestimmungen des Völkerrechts» verletzen.

Die Einheit der Form und der Materie sind offensichtlich gegeben. Einer eingehenden Prüfung bedarf hingegen die Frage, ob die Initiative zwingendes Völkerrecht verletzt. Der Begriff des zwingenden Völkerrechts ist zwar ein verfassungsmässiger Begriff, weil er in der Verfassung enthalten ist, doch orientiert er sich am Völkerrecht. Gemäss Artikel 53 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge aus dem Jahre 1969, der sogenannten VRK, gehört eine Regel zum völkerrechtlichen Jus cogens, wenn sie «von der internationalen Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit angenommen und anerkannt wird als eine Norm, von der nicht abgewichen werden darf und die nur durch eine spätere Norm des allgemeinen Völkerrechts derselben Rechtsnatur geändert werden kann». Diese Bestimmung definiert somit das zwingende Völkerrecht lediglich formal.

Darüber, was materiell unter zwingendem Völkerrecht verstanden wird, gehen die Meinungen auseinander. Einigkeit dürfte aber immerhin darin bestehen, dass die folgenden Normen zum völkerrechtlichen Jus cogens gehören: Verbot des Völkermords, der Sklaverei, der Folter, der Rassendiskriminierung und der Verbrechen gegen die Menschlichkeit, grundlegende Schutznormen des humanitären Völkerrechts, das sogenannte Non-Refoulement-Gebot, das Gewaltverbot und das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Dies entspricht auch der bisherigen Praxis von Bundesrat und Parlament seit dem Inkrafttreten der totalrevidierten Bundesverfassung.

Was insbesondere die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) anbetrifft, so gehören nach dieser Praxis ihre sogenannten notstandsfesten Garantien ebenfalls zum zwingenden Völkerrecht. Diese umfassen gemäss Artikel 15 EMRK das Verbot willkürlicher Tötung, der Folter, der Sklaverei und der Zwangsarbeit sowie den Grundsatz «nulla poena sine lege».

Wenn man die Initiative nach den Rastern der bisherigen Praxis von Bundesrat und Parlament beurteilt – nach diesen wurde ja auch die Anti-Minarett-Initiative geprüft und beurteilt –, so führt dies zwangsläufig zum Schluss, dass auch diese Initiative nicht gegen zwingendes Völkerrecht verstösst und demzufolge als gültig zu beurteilen ist. Durch sogenannten Umkehrschluss oder, wie die Juristinnen und Juristen zu sagen pflegen, e contrario ergibt sich mit anderen Worten aus Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung, dass diese Bestimmung zu ändern wäre, wollte man auch Initiativen wie die Anti-Minarett-Initiative oder die vorliegende Initiative für ungültig erklären. Dies im relativ unmittelbaren Nachgang zur Abstimmung über die Anti-Minarett-Initiative gleichsam mit der Brechstange erreichen zu wollen wäre politisch unklug. Es dürfte aber auch verfassungsrechtlich schwierig sein, in generell-abstrakter Weise auf Stufe

der Bundesverfassung festzuschreiben, welche völkerrechtlichen Bestimmungen nebst denjenigen des zwingenden Völkerrechts zu einer Ungültigerklärung einer Initiative führen können.

Eine Frage, die sich in diesem Zusammenhang stellt, besteht darin, ob es möglich wäre, die heutige Praxis von Bundesrat und Parlament – ich habe sie Ihnen dargelegt – ohne Änderung der Verfassung, also ohne Änderung von Artikel 139 Absatz 3, in dem Sinne zu ändern, dass der Begriff des zwingenden Völkerrechts gegenüber der heutigen Praxis weniger restriktiv ausgelegt würde. Dafür gibt es, soweit ersichtlich, zwei Ansätze:

Der erste Ansatz könnte darin bestehen, dass der Begriff des zwingenden Völkerrechts nicht mehr als am Völkerrecht orientierter, sondern als sogenannter autonomer Verfassungsbegriff bezeichnet bzw. betrachtet würde. Solche Lehrmeinungen gibt es, sie werden aber mehrheitlich abgelehnt; das können Sie einem Aufsatz von Frau Professorin Helen Keller aus dem Jahre 2008 – das liegt noch nicht so lange zurück – entnehmen, Sie können das aber auch dem neuesten Bericht des Bundesrates über das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht entnehmen.

Ein zweiter Ansatz könnte sein, dass die Auffassung vertreten würde, dass es auch zwingendes regionales Völkerrecht gebe. Diese Auffassung ist allerdings ebenfalls nicht unbestritten, weil sie von Artikel 53 der erwähnten Konvention nicht abgedeckt ist. Diese Konvention spricht – ich sage es nochmals – von Grundsätzen, die von der internationalen Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit als solche anerkannt werden. Aber diese Auffassung, wonach es auch regionales Völkerrecht gibt, wird immerhin von Herrn Professor Hangartner im neuesten St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung vertreten. Doch ich muss es nochmals sagen: Auch diese Auffassung ist nicht gefestigt und ist insbesondere nicht Bestandteil der doch bisher konstanten Praxis von Bundesrat und Parlament.

Bezüglich beider Ansätze gilt, was ich bereits im Hinblick auf eine allfällige Änderung von Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung gesagt habe: Es wäre politisch alles andere als klug, im Nachgang zur Abstimmung über die Anti-Minarette-Initiative jetzt eine Praxisänderung vorzunehmen. Eine solche Praxisänderung müsste wohlüberlegt sein und könnte nur aufgrund eines umfassenden Meinungs- und Willensbildungsprozesses im Parlament und im Einvernehmen mit dem Bundesrat erfolgen. Diese Auffassung wurde von den Herren Professoren Thürer und Gächter, die wir angehört haben, geteilt, denn eine Praxisänderung käme gleichermassen einer Änderung der Spielregeln während des Spiels gleich.

Dass die Initiative für ungültig zu erklären sei, wird meistens mit dem Argument begründet, die Initiative verletze das Prinzip des Non-Refoulement, das heisst des Verbots, Menschen in Staaten abzuschieben, in denen ihnen Folter oder eine andere Art grausamer oder unmenschlicher Behandlung oder Bestrafung droht. Ich sage es klar: Das Non-Refoulement-Gebot ist ohne Zweifel Bestandteil des zwingenden Völkerrechts. Daran gibt es nichts zu zweifeln. Aber ich sage ebenso klar, dass dieses Non-Refoulement-Gebot nach Auffassung der Kommission durch die Initiative nicht verletzt wird. Die Initiative trägt zwar den Kurztitel «Aus-schaffungs-Initiative», sie verwendet aber im rechtlich allein massgebenden Text ausschliesslich den Begriff «ausweisen» bzw. «auszuweisen». Nun ist zwischen der Ausweisung als solcher, die eine Verfügung ist, und dem Vollzug der Ausweisung klar zu differenzieren. Das Non-Refoulement-Gebot kommt erst beim Vollzug der Ausweisung zur Anwendung. Dies hat nichts mit juristischer Akrobatik oder dergleichen zu tun, sondern es entspricht der konstanten Praxis des Bundesgerichtes, die von diesem im Zusammenhang mit dem mittlerweile aufgehobenen strafrechtlichen Institut der Landesverweisung entwickelt wurde. Das war der ehemalige Artikel 55 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs, der per 31. Dezember 2006 aufgehoben wurde. Die dem Vollzug der Landesverweisung entgegenstehenden Hindernisse, so die Praxis des Bundesgerichtes, waren

demzufolge von der Vollzugsbehörde in einem gesonderten Vollstreckungsverfahren zu beurteilen. Gleiches würde selbstverständlich auch gelten, sollte die Initiative angenommen werden.

Ich habe erwähnt, dass eine Volksinitiative gemäss Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung auch für teilweise ungültig erklärt werden kann. Auch diese Frage wurde in der Kommission geprüft. Sie finden den Antrag der Minderheit Cramer auf teilweise Ungültigerklärung der Initiative auf der Fahne.

Die Möglichkeit, dass eine Initiative auch nur für teilweise ungültig erklärt werden kann, ist Ausfluss des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit staatlichen Handelns. Das Bundesgericht hat in der Beurteilung von staatsrechtlichen Beschwerden zu kantonalen Volksinitiativen die folgenden drei auch für den Bund als massgebend anzusehenden und kumulativ zu erfüllenden Kriterien für eine teilweise Ungültigerklärung entwickelt: Erstens dürfen die für ungültig erklärten Teile nicht zentrale Anliegen des Begehrens ausmachen. Zweitens muss der Rest in sich sinnvoll vollziehbar sein. Drittens muss angenommen werden können, dass eine für das Zustandekommen der Initiative ausreichende Zahl von Initiantinnen und Initianten dem Begehren auch in der für gültig erklärten Fassung immer noch zugestimmt hätten.

Nach Auffassung der Kommission kann aufgrund dieser Kriterien die Initiative auch nicht für teilweise ungültig erklärt werden. Dies wurde übrigens auch von Professor Gächter ausdrücklich bestätigt. Wir werden in der Detailberatung aufgrund des Antrages der Minderheit Cramer auf diesen Punkt zurückkommen.

Ich fasse zusammen: Was die Frage der Gültigkeit anbetrifft, ist die Kommission klar der Auffassung, dass diese Initiative für gültig zu erklären sei. Es gibt dazu noch einen Minderheitsantrag Hêche und einen Einzelantrag Maissen. Wir werden darauf zurückkommen.

2. Die Kommission beantragt Ihnen, die Initiative sei Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen. Hierfür gibt es vor allem zwei Gründe: Erstens ist die Initiative unsorgfältig redigiert. Die Straftatbestände, welche gemäss der Initiative zum Verlust des Aufenthaltsrechts führen, sind völlig arbiträr, nicht kohärent, reichen von Mord bis zum Einbruchsdelikt, was notabene kein juristischer Terminus technicus ist. Insbesondere wird dem Gesetzgeber gleichermassen ein Blankoschein ausgestellt, die Tatbestände näher zu umschreiben und – vor allem – die Tatbestände auch zu ergänzen. Zudem – dabei geht es auch schon um einen politischen Aspekt – ist die Initiative auch deshalb unsorgfältig redigiert, weil sie die Ausweisung von Ausländerinnen und Ausländern verlangt, wenn diese missbräuchlich Leistungen der Sozialversicherungen oder der Sozialhilfe bezogen haben. Dies würde dazu führen, dass schon leichtere Missbräuche zur Ausweisung führen, und das kann natürlich nicht sein.

Das zweite Argument, weshalb die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen ist, besteht darin, dass die Initiative verschiedene elementare Verfassungsgrundsätze und nichtzwingendes Völkerrecht verletzt. Die Initiative verstösst gegen verfassungsmässige Grundprinzipien, nämlich gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit gemäss Artikel 5 Absatz 2 der Bundesverfassung, aber auch gegen Artikel 25 der Bundesverfassung, insbesondere gegen die Absätze 2 und 3, welche auch das sogenannte Non-Refoulement-Gebot zum Gegenstand haben. Dieses Gebot ist, wie ich bereits gesagt habe, auch völkerrechtlich abgedeckt, beispielsweise durch die Flüchtlingskonvention, beispielsweise durch die EMRK usw. Verletzt werden sodann aber auch verschiedene Bestimmungen des nichtzwingenden Völkerrechts, und zwar geht es gegenständlich um die EMRK, um den Uno-Pakt II, um die Kinderrechtskonvention, aber auch um das Freizügigkeitsabkommen mit den Staaten der Europäischen Union. Materiell geht es hierbei um den Schutz des Privat- und Familienlebens und das Gebot der gerichtlichen Überprüfung von Ausweisungsentscheiden. Was spezifisch das Freizügigkeitsabkommen betrifft, ist es so, dass die aufgrund des Freizügigkeitsabkommens eingeräumten Rechte nur

durch Massnahmen eingeschränkt werden dürfen, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der Sicherheit und der Gesundheit gerechtfertigt sind.

3. Die Kommission beantragt, einen direkten Gegenentwurf auszuarbeiten. Die Ausschaffungs-Initiative spricht ohne Zweifel etwas an, was viele Bürgerinnen und Bürger bewegt. Dennoch, ich habe es erwähnt und begründet, ist sie überschüssig und verstösst in verschiedener Hinsicht gegen nichtzwingende Bestimmungen des Völkerrechts, aber auch gegen elementare Verfassungsgrundsätze – weshalb sie klar abzulehnen ist. In dieser Konstellation erweist sich ein direkter Gegenentwurf, das heisst ein Gegenentwurf auf Stufe Verfassung, als geeignete Alternative. Der Gegenentwurf nimmt die Anliegen der Initiative auf und weist ihr gegenüber insbesondere drei Vorteile auf:

Erstens: Die Gründe, die zu einer Ausweisung führen, werden klar definiert und strukturiert.

Zweitens: Der Gegenvorschlag bringt deutlich zum Ausdruck, dass bereits beim Entscheid, also nicht erst beim Vollzug, über den Entzug des Aufenthaltsrechtes und die Wegweisung die Grundrechte und die Grundprinzipien der Bundesverfassung, aber auch das Völkerrecht zu beachten sind.

Drittens: Der Gegenentwurf enthält auch einen Appell an die Ausländerinnen und Ausländer des Inhaltes, dass sie zwar bei uns willkommen sind, dass wir aber erwarten, dass sie sich durch die Teilnahme am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben unserer Gesellschaft integrieren.

Ich komme in der Detailberatung selbstverständlich noch auf die einzelnen Bestimmungen des direkten Gegenentwurfes zurück.

Nun beantrage ich Ihnen, auf die Vorlage 3 einzutreten. Für die Vorlage 2 ist Eintreten obligatorisch. Ich lade Sie auch ein, den Anträgen der Kommission zuzustimmen.

**Hêche Claude (S, JU):** Malgré les discussions au sein de notre commission, qui a par ailleurs pu prendre l'avis de deux spécialistes, cette initiative sur le renvoi reste selon moi entourée de plusieurs zones d'ombre qui m'amènent à vous inviter à la déclarer nulle. Je reprends ainsi la proposition déposée initialement par Monsieur Maissen le 10 décembre dernier.

Permettez-moi donc de vous faire part de quelques éléments qui, à mes yeux, justifient le fait d'invalidiser cette initiative. Tout d'abord, dans son message concernant l'initiative populaire «pour le renvoi des étrangers criminels (initiative sur le renvoi)», le Conseil fédéral signale plusieurs incompatibilités du texte de l'initiative avec les normes du droit international. Il s'agit avant tout d'une incompatibilité avec le principe contraignant du non-refoulement mais également d'incompatibilités avec les normes non contraignantes inscrites dans des traités internationaux d'importance primordiale, par exemple avec les droits de l'enfant en cas d'expulsion de ses parents, avec le droit à la libre circulation des personnes à l'intérieur de l'Union européenne; on peut citer encore le problème posé par une obligation d'expulser générale et automatique sans possibilité d'examen individuel, ainsi que la question de la légalité et de la proportionnalité. Malgré ces incompatibilités, le Conseil fédéral propose de valider l'initiative en relevant qu'elle pourrait être interprétée de telle sorte que le principe du non-refoulement soit respecté. Il relève toutefois que l'initiative obligerait la Suisse à ne plus respecter d'importantes dispositions du droit international non contraignant. Par ailleurs, permettez-moi de rappeler qu'une initiative populaire fédérale ne peut pas transgresser des normes du droit international. Or, en présentant une initiative qui contient des normes contraires au droit international, les auteurs de l'initiative réussiront, si le Parlement ne procède pas à l'invalidation de cette initiative, à violer ces normes de leur substance et à obliger les autorités suisses à ne pas respecter les obligations contractées par la ratification de traités. Je suis par ailleurs convaincu que l'initiative populaire n'est pas conçue comme un instrument qui permettrait à nos autorités de violer le droit international public. Ainsi, et dans le cas présent, il s'agit d'une utilisation

abusive du droit d'initiative, et celle qui nous occupe doit être sanctionnée par une invalidation.

Il n'est dès lors peut-être pas inutile de faire un bref retour en arrière dans notre histoire politique. Ainsi, en 1994, lors du traitement de l'initiative populaire fédérale «pour une politique d'asile raisonnable», le Conseil fédéral avait affirmé, à la page 1480 de son message, qu'il faut admettre qu'en Suisse, la primauté du droit international public est aujourd'hui un principe reconnu». De plus, une comparaison du texte de l'initiative déposée en 1992 avec le texte de l'initiative dont nous débattons aujourd'hui montre que cette dernière n'est pas «formulée avec plus de retenue», contrairement à ce que prétend le Conseil fédéral à la page 4577 de son message. La rigueur de la teneur de chacune des deux initiatives est à peu près identique. Sur ce point précis, le message du Conseil fédéral contient une affirmation pour le moins discutable.

Compte tenu des incompatibilités de l'initiative avec le droit international impératif, le Conseil fédéral aurait pu et même dû défendre le même point de vue qu'en 1994, c'est-à-dire l'invalidation de l'initiative. Il n'existe pas vraiment de motif justifiant le changement d'avis du Conseil fédéral. Ce qui a été possible – et je dirai même nécessaire – en 1996 doit également l'être en 2010, au regard de la similitude des deux initiatives. A l'époque, le Conseil fédéral soulignait encore que si l'initiative devait être acceptée, les conséquences seraient si graves que la Suisse se trouverait isolée sur le plan de la politique étrangère, dans le domaine du droit des réfugiés et des droits de l'homme, qu'elle serait stigmatisée par la communauté internationale et que son statut d'Etat fondé sur le droit serait remis en question.

Je considère que l'invalidation d'une initiative n'est pas un acte politique, mais un acte juridique, qui devrait être soumis à un contrôle judiciaire. Car si les Chambres fédérales commencent d'interpréter très librement la teneur des initiatives, l'instrument de l'initiative populaire risque de devenir un simple droit de formuler une proposition non contraignante. Ainsi, les critères de validité énoncés à l'article 139 de la Constitution fédérale ne seraient plus respectés. Pour cette raison, il est préférable de prendre une initiative au mot et, si elle n'est pas conforme, de l'invalidiser au lieu de l'interpréter – je dirai – à rebours de sa teneur. L'invalidation de l'initiative donnerait finalement un signal clair aux auteurs actuels et surtout futurs d'une initiative populaire fédérale, dans ce sens que le droit international contraignant représente une barrière infranchissable pour le développement du droit national, même au niveau constitutionnel.

Lorsqu'ils signent et déposent une initiative populaire, les citoyens n'agissent pas dans un espace juridique libre de toute contrainte. Ils doivent au contraire, à l'instar des pouvoirs constitués, respecter les règles juridiques régissant les initiatives populaires, dont les normes définissant les critères de validité et la procédure d'invalidation font partie. Je le répète: la procédure de validation d'une initiative populaire n'est pas un acte purement politique mais un acte juridique. Le Conseil fédéral envisage de faire élaborer un rapport portant sur la relation entre le droit international public et le droit d'initiative et de le présenter aux Chambres fédérales. Ce rapport nous aurait été très utile dans le cas présent. Je suis convaincu, Madame la conseillère fédérale, que ce sera l'occasion idéale pour également examiner la mise en place d'une nouvelle instance qui déciderait de la validation ou de l'invalidation des initiatives.

Je saisis encore l'opportunité du débat d'entrée en matière pour relever que, si notre conseil décidait d'opposer un contre-projet direct à l'initiative sur le renvoi, il devrait être attentif aux quelques faiblesses dont souffre ce projet. Dans cette perspective, il faudrait renoncer au catalogue des infractions et se limiter dès lors, au plan constitutionnel, à une clause générale.

Les discussions en commission ont montré à l'évidence que la question de savoir quelles infractions conduiront à un renvoi de leurs auteurs devrait relever du niveau de la loi. La liste de ces infractions n'a pas sa place dans la Constitution, qui devrait se borner à fixer les objectifs et les limites de l'in-



tervention du législateur appelé à dresser la liste des infractions pouvant justifier le renvoi de leurs auteurs.

Ne vous y trompez pas, nous ne sommes pas contre l'expulsion des étrangers criminels, mais selon la minorité I, la réponse à cette problématique ne se trouve pas dans l'initiative sur le renvoi, mais notamment dans les bases légales en vigueur. Je relève par ailleurs avec intérêt une des réponses données à une interview, ce jour, par Monsieur Leuba, conseiller d'Etat et chef du Département vaudois de l'intérieur: «Nous renvoyons déjà les étrangers criminels. L'initiative ne changerait rien. La principale difficulté rencontrée, c'est le manque d'accords de réadmission.»

En conclusion, je vous invite à adopter la proposition de la minorité I, qui propose l'invalidation de cette initiative.

**Reimann Maximilian (V, AG):** Ich zitiere eingangs aus einem Schreiben mit Datum vom 6. März 2010, das wir als Mitglieder des Ständerates erhalten haben: «Es wäre verfassungswidrig, undemokratisch und skandalös, die Ausschaffungs-Initiative für gültig zu erklären. Missbrauch der Demokratie: Wir wehren uns! Die Ausschaffungs-Initiative gemäss geltendem Recht ist unzulässig.» So lautet das unmissverständliche Verdikt nicht irgendeiner Boulevardzeitung, sondern des selbsternannten, elitären «Club Helvétique», dem insbesondere Rechtsprofessoren, Linkspolitiker und selbst der vormalige Präsident des Schweizerischen Bundesgerichtes angehören. (*Zwischenruf*) Wie bitte? Ich habe gesagt «insbesondere» Linkspolitiker; das lässt immer noch einen gewissen Spielraum Richtung Mitte offen.

Nun, das pure Gegenteil ist der Fall, wie eine klare Mehrheit der Staatspolitischen Kommission festgestellt hat. Das ist immerhin das erste positive Fazit, das wir aus der Rückweisung dieses Geschäftes an die Kommission vom letzten Dezember ziehen können. Nur noch eine kleine Minderheit sieht es anders.

Zum zweiten Mal ist also die Kommission – und diesmal nach gründlicher Arbeit, ich danke dem Kommissionssprecher für seine wirklich tiefeschürfende Analyse – zum Schluss gelangt, dass diese Ausschaffungs-Initiative nicht gegen zwingendes Völkerrecht verstösst, somit also gültig ist.

Die zweite Komponente des damaligen Rückweisungsantrages betraf den Gegenvorschlag. Die Kommission hat sich nun für einen direkten Gegenvorschlag entschieden. Das war und ist die politische Lehre aus dem Abstimmungsergebnis der Anti-Minarett-Initiative vom letzten November, mit dem sich gewisse Kreise in unserem Land nach wie vor nicht abfinden können. Dieser Gegenvorschlag liegt uns nun vor. Man könnte ihn noch etwas verbessern. Möglichkeiten dazu ersehen Sie aus den Minderheitsanträgen, insbesondere aus demjenigen der Minderheit II auf Seite 6 der Fahne, der auch die Unterstützung der Befürworter der Initiative geniesst. Ich werde in der Detailberatung darauf zurückkommen.

Sie sehen aber jetzt schon, dass wir Befürworter der Initiative trotzdem konstruktiv am Gegenvorschlag mitgearbeitet haben. Wir unterstützen, wie Sie der Fahne entnehmen können, sowohl die Initiative als auch den Gegenvorschlag. Mehr dazu sage ich ebenfalls in der Detailberatung, wo ich dann auch versuchen werde, Ihnen die wesentlichen Unterschiede zwischen Initiative und Gegenvorschlag aus der Sicht der Initianten aufzuzeigen. Sie werden sehen, warum die Initiative nicht zugunsten des Gegenvorschlages zurückgezogen werden kann. Das Volk wird somit über beide Vorschläge abstimmen können.

**Büttiker Rolf (RL, SO):** Ich bin für einen überzeugenden direkten Gegenvorschlag zur Ausschaffungs-Initiative, weil die Ausschaffungs-Initiative sehr grosse, ja gravierende Mängel hat. So enthält sie eine unvollständige und konzeptlose Aufzählung von mehr oder weniger schweren Straftatbeständen, die, unabhängig vom Einzelfall, zwingend zu einer Ausweisung der ausländischen Täter und Täterinnen führen. Die gleichen Folgen hat auch jeder missbräuchliche Bezug von Leistungen der Sozialversicherungen oder der Sozialhilfe. Die Aufzählung der Straftatbestände könnte der Gesetzge-

ber nach dem Wortlaut der Initiative zwar noch irgendwie ergänzen. Aber im Abstimmungskampf würde man das nicht sehen und nicht wissen. Zudem missachtet die Initiative Grundsätze unserer Verfassung sowie wichtige nichtzwingende völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz.

Ich bin mir bewusst – da bin ich mit Herrn Reimann einverstanden –, dass die bessere Bekämpfung der Ausländerkriminalität ein wichtiges Anliegen der Bevölkerung ist. Dies zeigt sich nicht zuletzt darin, dass die Ausschaffungs-Initiative sehr rasch und mit einer grossen Zahl von Unterschriften zustande gekommen ist. Ich erachte es deshalb als zwingend notwendig, einen praxistauglichen Gegenvorschlag vorzulegen, der die tatsächlich existierenden Probleme bekämpft und der auch die bereits vorhersehbaren Vollzugsschwierigkeiten der Ausschaffungs-Initiative vermeidet. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sollen die Möglichkeit erhalten, den Text der Ausschaffungs-Initiative direkt mit einer alternativen Verfassungsbestimmung des Parlamentes zu vergleichen – ich würde sagen: auf gleicher Augenhöhe zu vergleichen. Daher hat die Mehrheit der Kommission einen direkten Gegenvorschlag ausgearbeitet.

Nun zum Inhalt des Gegenvorschlages: Der Gegenvorschlag der Kommission übernimmt die im indirekten Gegenvorschlag des Bundesrates enthaltene Definition der schweren Straftaten, die zu einem Entzug des Aufenthaltsrechts führen sollen. Nach dem heute geltenden Recht liegt es im freien Ermessen der Behörden, bei Straftaten die ausländerrechtlichen Bewilligungen zu widerrufen. Der direkte Gegenvorschlag soll hier zu einer einheitlicheren und konsequenten Praxis der Kantone führen. Das ist ein ganz entscheidender Punkt: Wird die Ausländerin oder der Ausländer wegen eines Delikts, für welches eine Mindeststrafe von einem Jahr angedroht wird, rechtskräftig verurteilt oder liegt eine Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von mindestens zwei Jahren vor, so wird das bisherige freie Ermessen der Kantonsbehörden eingeschränkt. Mit dieser durchdachten, abschliessenden und systematischen Regelung werden die Bagatellfälle, anders als bei der Initiative, ausgeschlossen, und alle schweren Straftaten sind unabhängig von der Art des Delikts erfasst.

Gemäss Ausschaffungs-Initiative müsste jeder Betrug beim Bezug von Leistungen der Sozialversicherungen oder der Sozialhilfe zu einer Ausweisung führen, auch wenn es sich um klare Bagatellfälle handeln würde. Demgegenüber hätte ein Betrug im wirtschaftlichen oder steuerrechtlichen Bereich keine aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen. Ich möchte Sie fragen: Können Sie das mit Ihrem Gerechtigkeitsempfinden vereinbaren?

Die Kommission möchte den Ermessensspielraum der Ausländerbehörden bei allen Betrugsdelikten einschränken, allerdings – das ist klar formuliert – geht es dabei nur um die schweren Fälle. Gemäss Kommissionsentwurf sind ein Entzug des Aufenthaltsrechts und eine Wegweisung generell ausgeschlossen, wenn dadurch die Grundrechte und die Grundprinzipien der Verfassung und des Völkerrechts verletzt werden. Damit wird insbesondere sichergestellt, dass der im Einzelfall verfassungsmässige Grundsatz der Verhältnismässigkeit von behördlichen Massnahmen geprüft und eingehalten wird.

Eine Verfassungsbestimmung über die Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz, die sich lediglich zum Umgang mit straffälligen Personen äussert, wäre sehr einseitig und würde insbesondere auch im Ausland ein falsches Bild vermitteln. Wenn Sie den heutigen Artikel 121 der Bundesverfassung mit den beiden Absätzen nehmen und die Bestimmungen gemäss der Ausschaffungs-Initiative der SVP daran anhängen, haben Sie eine Kompetenznorm und etwa fünf «Rausschmeisserbestimmungen» in diesem Artikel und sonst nichts. Ich möchte Sie fragen, ob das im 21. Jahrhundert ein moderner Ausländerartikel ist.

Es ist daher ein wichtiges Anliegen der Kommissionsmehrheit – das wird im Abstimmungskampf ein entscheidendes Element sein –, im Gegenvorschlag eine ausgewogene Bestimmung zur Integration zu haben. Eine erfolgreiche Integration hilft auch bei der Bekämpfung der Kriminalität. Aus-

länderinnen und Ausländer integrieren sich durch die Teilnahme am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben. Bund, Kantone und Gemeinden helfen ihnen dabei, indem sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben dem Anliegen der Integration entsprechen; ich denke dabei an die Motion Schiesser 06.3445. Der Bundesrat hat in seinem Programm 2009 die Integration zur obersten Maxime erklärt; ich habe nicht nachgezählt, wie oft im Gegenentwurf der Begriff «Integration» vorkommt. Ich meine, es wäre an der Zeit, in einem modernen Ausländerartikel auch die Integration zu verankern.

Ich komme zu den Auswirkungen des Gegenvorschlages und der Volksinitiative: Im Vergleich zur heutigen Praxis müssten bei der Annahme der Initiative rund viermal so viele Ausländerinnen und Ausländer mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung weggewiesen werden. Nach der heutigen Praxis finden in der Schweiz etwa 350 bis 400 Wegweisungen pro Jahr statt, mit der Initiative wären es rund 1500 Wegweisungen. Dieser Unterschied ergibt sich hauptsächlich daraus, dass gemäss der Initiative alle Verurteilungen wegen Drogenhandel und Einbruch, auch in Bagatellfällen, zu Wegweisungen führen würden. Im Vergleich zur heutigen Praxis müssten bei der Annahme des direkten Gegenentwurfes rund 800 Ausländerinnen und Ausländer mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung weggewiesen werden. Also: bei der heutigen Praxis 300 bis 400 Wegweisungen, mit dem direkten Gegenvorschlag etwa eine Verdoppelung auf 700 bis 800, mit der Initiative etwa 1500 Wegweisungen. Die Erklärungen habe ich Ihnen geliefert.

Ich komme zum Vergleich zwischen der Ausschaffungs-Initiative und dem direkten Gegenvorschlag:

1. Die Ausschaffungs-Initiative führt beim Ausländerartikel, Artikel 121 der Bundesverfassung, zu einem reinen «Rauschmeissartikel», zu einem reinen Wegweisungsartikel. Wir wollen aber einen modernen Ausländerartikel, in dem auch die Integration verankert wird.

2. In der Ausschaffungs-Initiative herrscht bei den Ausschaffungskriterien blanke Willkür. Im Gegenvorschlag hingegen haben wir ein durchdachtes System, das Bagatellfälle ausschliesst und alle schweren Straftaten, unabhängig von der Art des Delikts, erfasst.

3. Wir wollen nicht nur schweren Betrug bei Sozialversicherungs- und Sozialhilfefällen bestrafen, sondern fordern auch bei schwerem Betrug im Wirtschaftsbereich aufenthaltsrechtliche Konsequenzen.

4. Die Grundrechte und Grundprinzipien der Verfassung und des Völkerrechts sind im Gegenvorschlag explizit zu verankern. Ich mag es nicht mehr hören, wenn gesagt wird, das gehöre nicht in die Verfassung, das sei ja sowieso klar. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger müssen sehen, dass diese Einschränkungen in jedem Fall gelten – das wird dann auch die Ausmarchung an der Urne zeigen.

Fazit: Der Gegenvorschlag stellt keine abgeschwächte Kopie der Ausschaffungs-Initiative dar, wie man es etwa von den Initianten hört. Die Kommissionsmehrheit hat sich für eine konsequente Lösung entschieden, die tatsächlich umgesetzt werden kann und keine neuen Rechtsprobleme schafft. Demgegenüber spiegelt die Ausschaffungs-Initiative vor, dass hier sehr einfache und radikale Lösungen möglich wären. Bei den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern werden damit falsche Erwartungen geweckt. Sie müssten bei einer Annahme der Initiative enttäuscht werden. Deshalb komme ich zu einem etwas anderen Schluss als Herr Reimann: Ich bin für die Annahme des direkten Gegenvorschlages und lehne die Ausschaffungs-Initiative ab.

**Schwaller Urs (CEg, FR):** Wird gegen die Rechtsordnung verstossen, soll der Rechtsstaat auch durchgreifen. Bei schweren Verstössen sollen die ausländischen Straftäter nicht nur strafrechtlich, sondern auch verwaltungsrechtlich zur Rechenschaft gezogen werden. Unabdingbar ist aber, dass der Staat ohne Willkür, verhältnismässig und völkerrechtskonform vorgeht. Die Ausschaffungs-Initiative tut dies nicht, ohne aber gegen zwingendes Völkerrecht zu verstossen.

Trotz der mangelhaften Redaktion und der fremdenfeindlichen Grundhaltung der Initiative ist nicht abzustreiten, dass die aktuelle Praxis der Wegweisung straffälliger Ausländer mit Niederlassungs- und Aufenthaltserlaubnissen nicht immer überzeugt, nicht klar genug geregelt ist und offensichtlich auch zu einer unterschiedlichen Praxis in den Kantonen geführt hat. Ich habe schon etwas gestaunt, in einem Factsheet des Bundesamtes für Migration – auf welches auch Kollege Büttiker verwiesen hat – zu lesen, dass in einem Grossteil der Kantone die entsprechenden Daten heute statistisch nicht erfasst werden. Die Zahl von gesamtschweizerisch jährlich 350 bis 400 Wegweisungen beruht auf Schätzungen, und es gibt diesbezüglich offenbar keine klaren Regeln. Im Sinne einer Vereinheitlichung und Klarstellung der Praxis, die dann auch unserer Bevölkerung Sicherheit gibt, nimmt die Initiative ein vertretbares Anliegen auf.

Die Initiative weist aber – ich sage das noch einmal – inhaltliche Mängel auf und ist deshalb klar zur Ablehnung zu empfehlen. Der direkte Gegenvorschlag, den wir ausgearbeitet haben, gibt hier Gegensteuer, korrigiert und bietet – meine ich – dem Stimmbürger einen gangbaren Weg an. Wer diesen nicht einschlagen will und sich am Schluss etwa noch mit Stimmenthaltung aus der Verantwortung zieht, muss dann auch bereit sein, im Abstimmungskampf ohne Gegenvorschlag gegen die Initiative anzutreten und dann auch bei der Umsetzung klar für seinen Entscheid geradestehen. Die Umsetzung der Initiative wäre ein ganz schwieriger Prozess – wir haben das bereits bei anderen Initiativen erlebt. Am Schluss würde es ausser den Initianten nur Verlierer geben, und zwar ganz zuerst der Rechtsstaat, der wegen der Probleme bei der Umsetzbarkeit der Initiative an Glaubwürdigkeit einbüßen würde. Das kann es nicht sein, und deshalb braucht es den Gegenvorschlag.

Meine nächste Bemerkung gilt der Vorprüfung von Initiativen. Für mich genügt die vom Bundesrat vor einigen Tagen gemachte Feststellung, das Parlament habe bei der Umsetzung von problematischen Initiativen genügend Spielraum – so habe ich es gelesen –, um jeweils eine befriedigende Lösung zu finden, eigentlich nicht. Ich bin gegen eine Verfassungsgerichtsbarkeit und auch gegen einen weiteren Ausbau eines Richterstaates. Das Parlament soll für die Ungültigerklärung von Initiativen zuständig bleiben. In meinen Augen genügt es aber nicht, wenn sich die Vorprüfung einer Initiative durch die Bundeskanzlei vor der Unterschriftensammlung auf formelle Fragen beschränkt. Ich halte eine Erweiterung und Ergänzung der Vorprüfung gegenüber heute für notwendig. Die Initianten müssen von der Bundeskanzlei bzw. vom Bundesrat ausdrücklich auf die Kollisionen einer Initiative mit unserem Verfassungsrecht oder auch mit internationalen Verpflichtungen aufmerksam gemacht werden. Ein solcher Vorbehalt ist allenfalls auch auf den Unterschriftenbögen anzubringen. Damit wird für die spätere Diskussion im Bundesrat, aber auch in den Räten eine ganz andere Ausgangslage geschaffen.

Meines Erachtens geht es nicht, dass eine Initiative ohne Vorbehalt zur Unterschriftensammlung freigegeben wird, dass dann über 200 000 Unterschriften gesammelt werden und schliesslich gesagt wird, man müsse die Initiative teilweise oder ganz für ungültig erklären. Das versteht ausser Parlamentariern und Rechtsprofessoren wahrscheinlich kaum jemand. Dieses Vorgehen schwächt auch das Vertrauen in die Politik, die dann eben von aussen, wie bei anderen Geschäften, als Parteipolitik wahrgenommen wird, und man gibt damit – das ist meine letzte Bemerkung – nur jenen Kräften Auftrieb, die auf eine Verabsolutierung der Demokratie setzen. Diesbezüglich müssten wir aber eigentlich aus der Geschichte gelernt haben.

**Niederberger Paul (CEg, NW):** Wir haben in der Kommission zwei Vertreter des Initiativkomitees angehört. Ich war von dieser Anhörung beeindruckt. Wir haben mit Blick auf verschiedene Belange nachgefragt, wie die Initiative umzusetzen sei. Da sind Unklarheiten zum Vorschein gekommen, da sind Fragen offen geblieben, und da ist klar zum Vorschein gekommen: So, wie der Initiativtext in die Verfassung



käme, wäre er nicht umsetzbar. Wir können dem Volk doch nicht zumuten, etwas in die Verfassung aufzunehmen, von dem wir schon heute wissen, dass es nicht umgesetzt werden kann.

Was ist nun der Vorteil des direkten Gegenvorschlages? Er nimmt zwei wesentliche Elemente auf: einerseits den Tatbestand, andererseits das Strafmass. Der direkte Gegenvorschlag entspricht auch der Verfassung und dem Völkerrecht. Zudem finde ich es gut, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger im Hinblick auf die Volksabstimmung die Texte vergleichen können. Es ist dann an uns, den Politikern, dem Volk zu erklären, welches die Unterschiede zwischen der Initiative und dem direkten Gegenvorschlag sind.

Mein Fazit: Ich bin für Gültigerklärung und Ablehnung der Initiative und für die Annahme des Gegenvorschlages.

**Jenny This (V, GL):** Ich möchte der Kommission recht herzlich danken, dass sie nach der Verschiebung in der Winter-session dieses Geschäft bereits heute wieder traktandiert hat. Wie erwartet hat sich an der Ausgangslage nicht sehr viel oder gar nichts geändert. Nach dem Bundesrat stellt nun auch die Kommission zweifelsfrei fest, dass die Initiative kein zwingendes Völkerrecht verletzt. Nichtsdestotrotz will eine Minderheit die Volksinitiative nun für ungültig erklären und die Initiative der Bevölkerung gar nicht zur Abstimmung unterbreiten.

Meine Kollegen Hêche, Berset, Cramer und Maissen: Das ist nun ein starkes Stück und kommt einer Geringschätzung all jener gleich, die in Kenntnis der Fakten und im Vollbesitz ihrer geistigen Kräfte diese Initiative lanciert haben. Immerhin wurde dieses Volksbegehren im Februar 2008, also elf Monate vor Ablauf der Sammelfrist, mit einer rekordhohen Zahl von 210 000 Unterschriften eingereicht. Offensichtlich bewegt das Thema die Bevölkerung. Kollege Inderkum hat bereits darauf hingewiesen. Es ist deshalb nicht akzeptierbar, dass nun aus purer Angst vor einem Abstimmungserfolg alles unternommen wird, um die Initiative für ungültig zu erklären. Kollege Schwaller hat eindrucksvoll darauf hingewiesen. Auch der nun vorliegende Gegenentwurf dient letztlich der Verwässerung, darüber müssen wir uns im Klaren sein; er trägt aber wenigstens einigen Aspekten Rechnung.

Die vorliegende Ausschaffungs-Initiative verlangt nichts anderes, als dass Ausländer, welche schwerwiegende Straftaten begangen haben, umgehend und nach einheitlichen Rechten und Gepflogenheiten ausgeschafft werden. Als Nichtjurist und einfacher Zeitgenosse weiss ich wirklich nicht, was daran so schwierig sein soll. Nach dem Grundsatz «Unsere Regeln gelten für alle» sind doch Gesetze und Regeln in unserem Land einfach umzusetzen. Basta.

Den Gegenvorschlag, da müssen wir uns nichts vormachen, macht man natürlich nur aus Angst vor einem Erfolg der Initianten an der Urne. Meine lieben Kolleginnen und Kollegen, Sie geniessen ja wirklich meine höchste Wertschätzung, aber das, was hier passiert, ist doch einfach scheinheilig und durchsichtig. Für Ständeratsverhältnisse machen wir hier zu stark Parteipolitik.

Der Gegenvorschlag wird mit schwammigen Argumenten natürlich auch nicht besser, ganz im Gegenteil, und die ständig wiederholten Erklärungen, dass jemand, der sich in seinem Land bedroht fühle, nicht ausgeschafft werden könne, mag ich, wie Kollege Büttiker, auch nicht mehr hören. Solche Leute müssen ihre kriminellen Energien eben anderweitig einsetzen oder unterbinden, dann laufen sie ja gar nicht Gefahr, ausgeschafft zu werden. Ich weiss auch nicht, was die Integrationsmassnahmen im Gegenentwurf zu suchen haben. Das eine schliesst das andere ja nicht aus: Man kann als Stimmbürger die vom Bund geforderten Integrationsmassnahmen, nicht aber die Ausschaffung begrüssen – oder eben umgekehrt. Das beisst sich; dieser Absatz lässt eine differenzierte Stimmabgabe in der Volksabstimmung nicht zu. Das bitte ich zur Kenntnis zu nehmen – wir kommen vielleicht in der Detailberatung noch darauf zurück.

Im Gegenentwurf werden auch keine Angaben über die Dauer des Landesverweises gemacht. Das führt dann dazu, dass täterfreundliche Behörden nur symbolische Landesver-

weise aussprechen werden. Es sollte ein Minimum von mindestens fünf Jahren verankert werden, wie das in der Volksinitiative vorgesehen ist. Ausserdem ist der Hinweis auf die Grundprinzipien des Völkerrechts viel zu allgemein. Man verzichtet auf die Unterscheidung zwischen zwingendem Völkerrecht und allgemeinem Völkerrecht. Das führt – wie so oft in der Vergangenheit – ganz klar dazu, dass die Gerichte zugunsten der Straftäter entscheiden werden. Dies aber widerspricht eindeutig der Stossrichtung der Ausschaffungs-Initiative.

Darum beantrage ich Ihnen – aber das wird ein frommer Wunsch bleiben –, die Volksinitiative zur Annahme und den Gegenentwurf zur Ablehnung zu empfehlen.

**Fetz Anita (S, BS):** Ich gehe davon aus, dass niemand etwas dagegen hat, dass schwerkriminelle Ausländer bei rechtskräftiger Verurteilung auszuschaffen sind. Es handelt sich um Mörder, um Vergewaltiger, um Drogen- und Menschenhändler, aber auch Wirtschaftskriminelle und Steuerbetrüger gehören dazu. Das ist heute nach geltendem Gesetz machbar, da rennt die Initiative einfach offene Türen ein. Warum ist sie aber nach meiner Beurteilung mindestens für teilungültig zu erklären?

1. Sie ist schlicht schlecht und schludrig formuliert. Vielleicht, Kollege Reimann, hat das damit zu tun, dass es vor allem rechte Politiker waren, die sie formuliert haben.

2. Sie mischt flott schwere Verbrechen mit Bagatelldelikten, mit kleinen Vergehen, vermutlich, um damit dem populistischen Geschmack mehr zu entsprechen.

3. Der folgende Punkt müsste den Initianten am meisten zu denken geben: Die Initiative kann gar nicht vollständig umgesetzt werden, weil es schlicht und einfach eine Scheininitiative ist. Sie ist so formuliert, dass sie Scheinprobleme löst. Damit, Kollege Jenny, teile ich in einer ganz winzigen Sequenz Ihre Beurteilung. Ja, Ihre Initiative ist scheinheilig. Sie streut nämlich dem Volk Sand in die Augen und gibt vor, etwas durchsetzen zu können, was gar nicht möglich ist, nämlich dass man sofort ausschaffen kann, völlig unabhängig davon, ob es zwingendem Völkerrecht widerspricht oder nicht, völlig unabhängig davon, ob es ein Einzelfall ist, der geprüft worden ist, oder nicht.

Einer solchen Scheininitiative – leider steigt die Bereitschaft immer mehr, solche Scheininitiativen einzureichen, die keine Probleme lösen und riesige Auseinandersetzungen auslösen – kann man nicht zustimmen, insbesondere weil sie in einem Teil für ungültig erklärt werden muss.

Ich habe mich sehr gewundert – ich habe das schon in unserer Diskussion vom letzten Dezember gesagt –, dass der Bundesrat hier nicht offensiver gewesen ist. Es gibt diesbezüglich eine Praxis; der Bundesrat hat schon Initiativen für ungültig erklärt – ich erinnere an die Neunzigerjahre. Genau deswegen haben wir nachher Artikel 139 Absatz 3 in die Bundesverfassung aufgenommen. Dort steht: «Verletzt die Initiative die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder zwingende Bestimmungen des Völkerrechts, so erklärt die Bundesversammlung sie für ganz oder teilweise ungültig.» Genau das resultierte aus der damaligen Diskussion.

Was mich doch ein wenig erschüttert, ist – ja, ich sage das jetzt einmal – eine gewisse Spitzfindigkeit von Bundesrat und Kommissionmehrheit bei der Interpretation, was in einer Initiative noch zulässig sei und was nicht. Der Bundesrat sagt zwar, dass die Initiative nicht anwendbar sei, sie würde eben doch zwingendes Völkerrecht verletzen, wenn man sie anwenden würde. Er rettet sich dann aber mit – ich sage einmal – einem Trick, indem er sagt, dass ein vorübergehendes oder dauerhaftes Vollstreckungsverbot eine Wegweisung verhindern könnte. Der Kommissionssprecher hat gleich argumentiert. Da muss ich schon sagen: Wenn man das Non-Refoulement-Gebot juristisch so spitzfindig interpretiert und sagt, zwischen Ausschaffung und Wegweisung gebe es ganz grosse Unterschiede, darf man sich nicht wundern, wenn die Bevölkerung immer weniger versteht, was denn hier gilt.

Genau in diesem Politikfeld, in dem es um kriminelle Ausländer geht, ist die Kommunikation mit der Bevölkerung natür-

lich matchentscheidend. Da bringt es wenig, wenn man zuerst ein Rechtsseminar abhalten muss, um ihr zu erklären, welches denn jetzt genau der Unterschied zwischen Ausschaffung und Wegweisung ist. Als normal empfindender Mensch, zu denen ich mich zähle, erscheint einem das als Trick, mit dem einem erklärt wird, warum die Initiative nicht ungültig sein soll. Ich würde sehr davor warnen, weiterhin solche juristischen Spitzfindigkeiten verlauten zu lassen, weil sie nicht zu klaren Volksentscheiden führen. Sie werden vielmehr dazu führen, dass immer mehr Initiativen eingereicht werden, die vorher juristisch nicht mehr genau abgeklärt werden. Die Leute werden einfach finden, etwas sei ein Problem, man nehme das Problem nun einmal auf, mache gleich eine Initiative und schlage eine ganz einfache Lösung vor, und wir werden nachher im Parlament feststellen müssen, dass die Initiative eben nicht so einfach umsetzbar ist. Ich werde mich auf jeden Fall für Teilungültigkeit der Initiative aussprechen. Ich kann nachvollziehen, dass man in gewissen Bereichen tatsächlich gegen die Ungültigkeit und insofern auch gegen die Vollungültigkeit argumentieren kann. Sicher aber kann man nicht gegen die Teilungültigkeit argumentieren.

Damit ist ein weiteres Problem angesprochen – ich komme nun zum Gegenvorschlag –, das ich in dieser ganzen Debatte feststelle. Diese Debatte betrifft die Bevölkerung selbstverständlich auf einer sehr emotionalen Ebene; insbesondere in Städten gibt es tatsächlich Leute, die sich von kriminellen Ausländern bedroht fühlen, real bedroht fühlen. Deshalb ist es auch nicht gerade hilfreich, dass unsere Behörden derart zurückhaltend über den Stand der Dinge informieren. Es ist nämlich so, dass es nicht nur möglich ist, schwerkriminelle Ausländer auszuschaffen, sondern dass solche Ausschaffungen auch vollzogen werden. Mein Kanton hat, übrigens unter dem Regime einer rotgrünen Mehrheit, vor mehreren Jahren entschieden, hier ganz offensiv zu handeln, weil etwas anderes nicht vertretbar ist und weil es dafür eine gesetzliche Grundlage gibt. Schwerkriminelle Ausländer werden ausgeschafft; im Kanton Basel-Stadt sind das jährlich zwischen 20 und 30 Leute, Tendenz steigend. Das ist in anderen Kantonen auch der Fall.

Im Prinzip, wenn man es auf den Punkt bringt, wäre weder die Initiative noch der Gegenvorschlag notwendig. Dennoch attestiere ich der Kommission, dass ihr Gegenvorschlag im Vergleich mit der Initiative tatsächlich wesentliche Verbesserungen bringt. An vorderster Stelle steht für mich die klare Formulierung, dass Grundrechte und Völkerrecht eingehalten werden. Dann nennt er klar Tatbestände der schweren Verbrechen und erweitert sie konsequent auch auf Wirtschafts- und Steuerbetrugsdelikte. Herr Kollege Reimann und Herr Kollege Jenny, damit geht die Sache im Gegenvorschlag natürlich wesentlich weiter als Ihr Vorschlag. Da sehe ich doch gewisse Zähne, die auch beißen, und zwar dort, wo es um Geld geht. Das finde ich gut. Gut finde ich auch die Vereinheitlichung der kantonalen Praxis. Das heisst, dass ich mir durchaus vorstellen kann, diesen Gegenvorschlag zu unterstützen, auch wenn er wie gesagt eigentlich nur die heutige Lage abbildet und präzisiert. Aber ich gehe einmal davon aus, dass die öffentliche Diskussion um die SVP-Initiative dereinst so viel realpolitische Vernunft verlangt, dass man ihr einen Gegenvorschlag entgegenstellen muss.

Nun komme ich zu dem, was an diesem Gegenvorschlag nicht gut ist: Geschätzte Kolleginnen und Kollegen der Kommission, ich will Ihnen nicht zu nahe treten, aber der Integrationsartikel, Artikel 121 Absatz 1bis der Bundesverfassung, ist nun wahrlich kein Wurf. Das ist doch eine ganz unübersichtliche und allzu chaotische Formulierung dessen, was Integration genau sein soll. Da hat offenbar Expertenwissen aus dem Integrationsbereich gefehlt. Hier werden alle möglichen Integrationsauflagen gemischt. «Ausländerinnen und Ausländer integrieren sich durch die Teilnahme am wirtschaftlichen» – ja gut, das ist überprüfbar, aber dann steht auch –, «sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft.» Stellen Sie sich einmal vor, was das konkret heisst. Wenn beispielsweise ein amerikanischer Spitzenforscher fünf

Jahre in Basel angestellt ist und dort lebt, dann ist einmal klar, dass er sich am wirtschaftlichen Leben beteiligt. Was muss er tun, dass er nachweisen kann, dass er sich auch am kulturellen und am sozialen Leben beteiligt? Muss er in einem schweizerischen Verein Mitglied sein, oder muss er mindestens einmal pro Jahr an ein Konzert von Francine Jordi oder in die englischsprachige Version der Aufführungen im Stadttheater gehen, die es bei uns gibt? Also, ich glaube, das ist noch nicht der Weisheit letzter Schluss. Aber im Zweitrat hat man ja die Chance, das nochmals ganz klar zu formulieren. Solche Formulierungen in der Verfassung bringen keine Klärung. Ich finde es gut, dass die Integration im Gegenvorschlag festgehalten ist, sehr gut sogar – aber das soll, bitte sehr, klar formuliert sein, sonst kommen wir nicht weiter.

Ich warte also auf den besseren, den konziseren Vorschlag zur Integration aus dem Zweitrat. Solange das nicht geklärt ist, werde ich mich beim Gegenvorschlag der Stimme enthalten.

**Brändli Christoffel (V, GR):** Ich habe die Anträge gestellt, die Absätze 1bis und 3 von Artikel 121 der Bundesverfassung seien zu streichen. Ich werde jetzt beim Eintreten darauf eingehen und werde die beiden Anträge nachher nicht mehr begründen. Es geht mir darum, dass man über diese beiden Absätze abstimmt.

Die Ausschaffungs-Initiative, die in kürzester Zeit von 200 000 Personen unterschrieben worden ist, hat zum Ziel, Personen, die schwere Verbrechen begangen haben, des Landes zu verweisen. Vorbehalten bleibt – das ist gemäss Initianten klar – nur das zwingende Völkerrecht; das ist, so meine ich, unbestritten und muss auch nicht explizit erwähnt werden. Der Kommissionssprecher hat das deutlich ausgeführt.

Die Mehrheit will nun, dass dieser Initiative ein Gegenvorschlag gegenübergestellt wird. Meiner Meinung nach sollte der Gegenvorschlag das Grundanliegen der Initiative aufnehmen und allenfalls Präzisierungen und Verbesserungen vornehmen. Der vorliegende Gegenvorschlag erfüllt dieses Anliegen noch nicht – es muss noch daran gearbeitet werden –, im Gegenteil: Er schafft einige Unklarheiten und verkehrt das Anliegen der Initianten ins Gegenteil. Persönlich werde ich dem Gegenvorschlag nicht zustimmen können, wenn er so verabschiedet wird, wie er jetzt vorliegt.

Wo liegen die Probleme beim Gegenvorschlag? Ich möchte an das Votum von Frau Fetz anknüpfen und komme damit auf die Integrationsfrage zu sprechen. Frau Fetz hat eigentlich signalisiert, es müsse noch an diesem Vorschlag gearbeitet werden. Ich meine, wir sollten uns jetzt bei diesem Gegenvorschlag noch nicht in Schützengräben verstecken, sondern wir sollten versuchen, aufeinander zuzugehen und Lösungen zu suchen.

Nun also zur Frage der Integration: Wir legen dem Volk einen Gegenentwurf mit dem Titel «Gegenentwurf zur Volksinitiative 'für die Ausschaffung krimineller Ausländer'» vor. Das Wort «Ausschaffung» kommt also im Titel vor, und der erste Artikel ist dann der Integrationsartikel ... Meines Wissens ist dieser Artikel nicht durch Vernehmlassungen gegangen und stellt nun eine Verfassungsgrundlage für die Integration dar – obwohl dies nicht nötig ist. Es ist klar: Man setzt natürlich jetzt diesen Integrationsartikel in einen Zusammenhang mit der Ausschaffungs-Initiative. Das irritiert. Wir haben hier eine Initiative mit dem Titel «Kriminelle müssen ausgeschafft werden», und Sie sagen, Priorität habe die Integration. Heisst das, dass Kriminelle integriert werden sollen?

Dieser Artikel ist eine sehr künstliche Angelegenheit. Ich möchte mich nicht zur Einheit der Materie und zu all dem äussern, was Professoren hier auch noch schreiben. Die Frage muss aber sicher nochmals vertieft angeschaut werden. Persönlich bin ich der Meinung, man sollte diese Sache weglassen, weil sie nichts dazu beiträgt, dass die Initiative bekämpft werden kann, wie es die Gegner der Initiative offenbar wollen.



Gleichzeitig wird in Absatz 3 – das scheint mir der schwierigere Punkt zu sein – die Möglichkeit, auf den Landesverweis zu verzichten, massiv ausgedehnt. Es wird verlangt, dass beim Entscheid über den Entzug des Aufenthaltsrechts und die Wegweisung die «Grundrechte sowie die Grundprinzipien der Bundesverfassung und des Völkerrechts zu beachten» seien. Ich frage Sie: Was sind die «Grundprinzipien des Völkerrechts»? Dazu gehört sicher einmal das zwingende Völkerrecht. Damit haben wir keine Probleme; dass auch die Initiative dieses nicht verletzt, wurde vom Bundesrat, von der überwiegenden Mehrheit der Vertreter der Rechtslehre und hier auch vom Kommissionssprecher bestätigt.

Andere «Grundprinzipien des Völkerrechts» finden sich über verschiedene Völkerrechtskonventionen verteilt. Die Schweiz hat in den letzten Jahrzehnten unzählige solcher völkerrechtlicher Konventionen unterzeichnet. Jede einzelne verfolgt mit Sicherheit eine gute Absicht. Das Problem ist, dass viele dieser Konventionen aus sehr allgemeinen Grundsätzen bestehen, die von den Behörden und Gerichten konkretisiert werden müssen. Das gleiche Problem besteht mit den Grundrechten in unserer Verfassung oder der berühmten EMRK.

Niemand hier im Saal würde die Richtigkeit dieser einzelnen Grundrechte in ihrer Allgemeinheit in Zweifel ziehen. Grundrechte und Grundprinzipien geben aber den anwendenden Behörden und Gerichten schlicht keinen genauen Massstab vor, wie in einem bestimmten Fall zu entscheiden ist, ganz im Gegenteil: Sie eröffnen den Gerichten und Vollzugsbehörden einen immensen Interpretations- und Abwägungsspielraum. In Bezug auf das Begehren der Ausschaffungs-Initiative bedeutet das, dass über die Grundrechte der Bundesverfassung oder der EMRK die Ausschaffung in fast jedem Fall verhindert werden könnte, je nachdem, wie täterfreundlich das Gericht argumentieren will.

Wenn Ihnen das mit über 200 000 Unterschriften eingereichte Volksbegehren zur Ausschaffung krimineller Ausländer wirklich wichtig ist, können Sie diesen Absatz 3 in Artikel 121 so nicht stehenlassen. Sie würden den zuständigen Behörden und Gerichten einen viel zu weiten Abwägungsspielraum eröffnen. Sie könnten im konkreten Fall etwa die Einheit der Familie höher gewichten als das Sicherheitsinteresse der Öffentlichkeit und so die Ausweisung verhindern. Auch das Grundrecht auf persönliche Freiheit böte zahlreiche Anknüpfungspunkte, eine Ausschaffung im konkreten Fall zu verhindern. Die zahlreichen völkerrechtlichen Konventionen enthalten mittlerweile eine Unzahl von Normen, die je nach Interpretationslust der Behörden und Gerichte einer Ausschaffung entgegenstehen könnten. Der Auslegung seitens der Gerichte zugunsten der auszuschaffenden Sträflinge wären keine Grenzen gesetzt. Dies aber widerspricht, und das muss hier klar gesagt werden, ganz eindeutig der Intention der Ausschaffungs-Initiative. Die Bevölkerung hat es satt, tagtäglich mitansehen zu müssen, wie verurteilte Gewaltverbrecher durch täterfreundliche Gerichte geschützt werden. Bezüglich Absatz 3 muss daher noch eine intensive Diskussion geführt werden.

Man kann auch sonst über den Gegenvorschlag philosophieren. Grundsätzlich ist es nicht falsch, wenn man die Tatbestände präzisiert. Die Initianten sind auch davon ausgegangen; sie überlassen es gemäss Absatz 4 dem Gesetzgeber, dies zu tun. Auch hier sind wir noch nicht bei der optimalen Lösung. Das muss auch im Nationalrat noch vertieft diskutiert werden. Wir werden auch über den Antrag Jenny diskutieren müssen, darüber, ob wir im Fall der Verfügung einer Landesverweisung eine Minimaldauer festlegen wollen oder nicht.

Ich bin aus dieser Sicht eigentlich froh, dass wir über jeden Absatz abstimmen können. Ich habe deshalb auch die beiden Anträge eingegeben, und ich hoffe, dass im Nationalrat versucht wird, den Gegenvorschlag so zu verbessern, dass wir am Schluss mit einem Vorschlag vor das Volk gehen können. So, wie der Entwurf jetzt daherkommt – ich stelle das ein wenig populistisch in den Raum –, würde ich sagen, dass die Initiative die Ausschaffung von Kriminellen will, der Gegenvorschlag aber, so leid es mir tut, Herr Präsident, die

Integration der Kriminellen. Primär ist der vorgesehene Absatz 1bis ein Integrationsartikel, und in Absatz 3 gibt man den Gerichten jede Möglichkeit, die Leute eben nicht auszuweisen.

Wir müssen diese Diskussion hier führen und nicht vor dem Volk. Ich hoffe auf den Zweitrat und bin Ihnen dankbar, wenn Sie jetzt als erstes Signal die Absätze 1bis und 3 von Artikel 121 streichen.

**Sommaruga Simonetta (S, BE):** Wir haben heute vielleicht die letzte Chance, über diese komplexe politische Vorlage sachlich und differenziert zu diskutieren, denn schon bald werden Unterstellungen und Vorurteile die Diskussion prägen. Gerade weil ich in Kenntnis der Fakten entscheiden wollte, Herr Kollege Jenny, habe ich für die Vorbereitung auf dieses Geschäft das Gespräch mit jener Stelle in meinem Kanton gesucht, die für die Ausschaffung von straffälligen Ausländern ganz direkt zuständig ist. Ich habe dabei ein paar wichtige Erkenntnisse gewonnen:

In meinem Kanton, dem zweitgrössten dieses Landes, wurden letztes Jahr 92 Wegweisungen verfügt. Die Zahl war in den letzten Jahren konstant, sie hat weder deutlich zu- noch abgenommen. Ausgeschafft, also ausser Landes gebracht, wurde von diesen 92 Personen bisher keine. Weshalb?

Die meisten dieser 92 Personen haben eine Beschwerde gegen die Verfügung eingereicht. Aufgrund der Erfahrungen aus früheren Jahren weiss man, dass die Gerichte die meisten Beschwerden abweisen werden, weil die Verhältnismässigkeit der Massnahme ja bereits bei der Wegweisungsverfügung geprüft wurde. Nach dem letztinstanzlichen Entscheid wird dann der grösste Teil der Verurteilten, nämlich rund 90 Prozent, ausgeschafft. Auch das zeigen die Erfahrungen der letzten Jahre. Etwa 10 Prozent können weiterhin nicht ausgeschafft werden, weil die Schweiz keine Zusammenarbeit mit den Ländern hat, in welche die Ausschaffung erfolgen sollte. Auf gut Deutsch: Diese Länder verweigern eine Rücknahme.

So viel zu den konkreten Fallzahlen. Diese können zwar je nach Kanton etwas variieren, doch die Verhältnisse sind nicht grundlegend verschieden. Man mag sich über diesen Zustand ärgern, ihn aufbauschen oder kleinreden. Die Frage, die uns heute am meisten interessieren muss, ist die folgende: Was ändert sich an dieser Situation, wenn die Bevölkerung die Ausschaffungs-Initiative oder den direkten Gegenvorschlag annimmt?

Die Annahme von beiden Vorlagen würde dazu führen, dass die Kantone in Zukunft bei ihren Wegweisungsverfügungen, also bei der Frage der Verhältnismässigkeit, restriktiver entscheiden und schneller zu einem Wegweisungsentscheid kommen würden. Tendenziell ist das, auch bei den Gerichten, allerdings schon in den vergangenen Jahren geschehen, weil auch Behörden und Gerichte von der allgemeinen migrationspolitischen Stimmung in der Bevölkerung nicht unbeeinflusst sind.

Ferner käme es bei der Annahme von beiden Vorlagen zu einer Vereinheitlichung unter den Kantonen, denn die Kantone verlören an Ermessensspielraum. In meinem Kanton schätzt man, dass die Annahme des direkten Gegenvorschlags dazu führen würde, dass rund 5 bis 10 Wegweisungen mehr verfügt würden. Das heisst ganz konkret: Zu den 92 Wegweisungsverfügungen können es 5 bis 9 zusätzliche Verfügungen pro Jahr. Wenn man das anhand der Bevölkerungszahlen hochrechnet, würde das für die Schweiz etwa 40 bis 75 zusätzliche Wegweisungsverfügungen pro Jahr bedeuten. Ob diese Personen dann auch tatsächlich das Land verlassen würden, darauf hat der Gegenvorschlag praktisch keinen Einfluss. Auch die Ausschaffungs-Initiative hat kaum Einfluss darauf, wie viele Personen unser Land tatsächlich verlassen, denn das hängt, wie erwähnt, davon ab, wie die Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern geregelt ist. Wenn eben keine Rückübernahme erfolgt, können die Leute auch nicht ausser Landes gebracht werden.

Dem direkten Gegenvorschlag ist immerhin zugute zu halten, dass er die Grundprinzipien der Bundesverfassung und die Einhaltung des Völkerrechts explizit erwähnt. Ebenfalls



zugute halten möchte ich dem direkten Gegenvorschlag, dass er sich nicht nur zur Ausschaffung, sondern auch zur Integration äussert. Allerdings ist Artikel 1bis, um es so zu sagen, so unbeholfen und unverbindlich formuliert, dass er im Zweitrat dringend einer Überarbeitung bedarf. Trotzdem möchte ich die Bemühungen der Kommission explizit anerkennen.

Beim Text der Ausschaffungs-Initiative besteht nach wie vor die Problematik, dass er erstens der Bevölkerung etwas verspricht, was er nicht halten kann. Er spricht eben von Ausschaffung und suggeriert, dass Personen unser Land verlassen werden. Das werden sie aber mit oder ohne Initiative weiterhin nur tun – ich sage es jetzt zum dritten Mal –, wenn eine Zusammenarbeit der Schweiz mit dem Herkunftsland besteht. Zweitens würden nach der Annahme dieser Initiative Bundesverfassung und zwingendes Völkerrecht verletzt, wenn man die Initiative so umsetzen würde, wie das die Initianten versprechen, nämlich: keine Einzelfallprüfung mehr, keine Abwägung der Verhältnismässigkeit und allenfalls sogar Verstoss gegen das Folterverbot. Es ist unvorstellbar, dass unser Land alle diese Prinzipien verletzt, und es ist unvorstellbar, dass man der Bevölkerung so viel vorgaukelt.

Das Parlament sollte unbedingt aufhören, der Bevölkerung Vorlagen zu unterbreiten, nur um anschliessend zu sagen, dass es diese nicht umsetzen wird. Das ist Gift für die Demokratie! Ich unterstütze deshalb den Antrag der Minderheit II, die jenen Teil der Initiative, den wir nicht umsetzen können und nicht umsetzen werden, für ungültig erklären will. Die Teilungültigerklärung einer Volksinitiative ist nicht undemokratisch, im Gegenteil: Die Bevölkerung hat 1999 mit dem Volks- und dem Ständemehr beschlossen, dass das Parlament dieses Instrument anwenden soll, wenn es sich aufdrängt.

Beim direkten Gegenvorschlag werde ich mich heute der Stimme enthalten. Falls der Zweitrat einen verbindlichen, konkreten Integrationsartikel erarbeitet, bin ich bereit, in der zweiten Runde auf meine heutige Position zurückzukommen.

**Kuprecht Alex (V, SZ):** Einmal mehr steht heute die Stellungnahme unseres Rates zu einer Volksinitiative mit Brisanz zur Diskussion. Volksinitiativen haben ja eigentlich immer eine gewisse Brisanz. Immerhin haben jeweils mehr als 100 000 Menschen mit ihrer Unterschrift zum Ausdruck gebracht, was sie direkt oder indirekt beschäftigt oder beunruhigt. Es ist somit die Übermittlung eines Gefühls von unten nach oben, also aus dem Volke zum Gesetzgeber bzw. zur politischen Behörde.

Das Instrument der Initiative ist deshalb in einer funktionierenden und direkten Demokratie, wie es die Schweiz ist, für die Bürgerinnen und Bürger des Landes dasjenige Mittel, mit dem sie direkt in unser Staatswesen als solches und in die Verfassung im Besonderen eingreifen können. Der Entscheid des Souveräns als direkter Ausdruck des Volkswillens ist zu respektieren, auch dann, wenn er dem persönlichen Willen und der persönlichen Meinung widerspricht. Er ist aus meiner Sicht nicht zu kommentieren oder zu bemängeln, sondern schlicht und einfach zu akzeptieren und umzusetzen. Die persönliche Willenskundgebung hat im Vorfeld einer Abstimmung zu geschehen. Verletzen wir diesen politischen Grundsatz, so missachten wir den Mehrheitsentscheid der Stimmbürger und lassen es an Respekt gegenüber dem Souverän fehlen.

Gerade eine solche Respektlosigkeit untergräbt das Fundament unseres schweizerischen Demokratieverständnisses und rüttelt an den Grundwerten unserer schweizerischen Rechtsordnung. Das vielzitierte Wort Völkerrecht bringt ja im Grundsatz klar zum Ausdruck, dass es sich hier um ein Recht des Volkes handelt und nicht um ein Recht von Rechtsgelehrten, sei dies auf nationaler oder internationaler Ebene. Seien wir uns also bewusst, dass dieses Recht des Volkes gerade in unserem direktdemokratischen System ein noch wichtigeres Faktum ist als in einer parlamentarischen Demokratie, von einer Monarchie oder gar einem diktatorischen System ganz zu schweigen. Diese Tatsache müssen

wir uns bei der Behandlung von Volksinitiativen und deren allfälligen Umsetzung vor Augen führen.

Die heute zur Diskussion stehende Volksinitiative ist meines Erachtens ein Beispiel par excellence dafür, wie ein Volk ein schon seit langer Zeit drängendes Problem auf das Parkett der politischen Bühne gebracht hat. Ein Blick in die Vergangenheit zeigt klar, dass immer wieder ausländische Bewohner unseres Landes unsere Rechtsordnung missachten, ihr Aufenthalts- bzw. Gastrecht in unserem Land missbrauchen, strafrechtliche Tatbestände begehen und die Sicherheit in Städten und Dörfern in immer höherem Mass beeinträchtigen. Viele Menschen fühlen sich bedroht und in ihren freizeithlichen Handlungen beeinträchtigt. Ich erinnere Sie daran, dass räuberische Delikte wie Einbrüche, Raub, Überfälle auf Personen im Freien oder in Zügen, Drogen- und Menschenhandel, organisierte Kriminalität und bandenmässige Raubzüge bei Weitem keine Scheinprobleme sind, wie das Frau Fetz dargestellt hat. Frau Kollegin Fetz, das sind tägliche Ereignisse. Schauen Sie in die Presse des Landes und nicht nur in die «Financial Times». In den vergangenen Jahren haben sie stetig zugenommen und ein Ausmass erreicht, das zu diesem Druck von unten auf die Politik geführt hat.

Dabei nützt es überhaupt nichts, wenn die Politik in Versuchen einer Beruhigung verharrt. Sichtbare Strafmasse und ein konsequentes Handeln sind und werden gefordert. Als Gesetzgeber haben wir dafür zu sorgen, dass sich unsere Bevölkerung sicher, dass sie sich ernst genommen und respektiert fühlt. Wir haben also dafür zu sorgen, dass die Menschen in diesem Land in Freiheit und Sicherheit leben können. Dazu gehört auch die uneingeschränkte Durchsetzung unserer Rechtsordnung, von der Straffestsetzung bis hin zum Vollzug. Diesem Rechtsverständnis hat sich auch die Judikative zu unterziehen. Machen wir das nicht, verlieren wir den Respekt unseres Wahlorgans und somit die Legitimation als parlamentarische Vertretung unseres Volkes. Nehmen wir also unsere Aufgabe als Vertreter des Volkes und der Kantone sehr ernst und uns selbst nicht so wichtig! Diese Volksinitiative wurde von über 210 000 Menschen in diesem Lande unterzeichnet – Menschen, die wie die Initianten der Meinung sind, dass ausländische Straftäter, die vorsätzliche Tötungsdelikte, Vergewaltigungen und andere schwere Sexualdelikte, Gewaltdelikte wie Raub und Einbrüche, Menschen- und Drogenhandel oder Missbräuche unseres Sozialsystems begangen haben, nach Absolvierung ihrer Strafe das Gastrecht unseres Landes verwirkt und deshalb unser Land während einer gewissen Zeit oder für immer zu verlassen haben. Ist denn diese verfassungsmässige Forderung so abstrus? Würden wir einer Person, die uns bedroht, beraubt, missbraucht und betrogen hat, weiterhin ein privates Gastrecht gewähren? Ist es denn so abwegig, dass wir uns von solchen Menschen trennen und sie wieder dorthin schicken, woher sie gekommen sind?

Ich bin der festen Überzeugung, dass diese Massnahme bei derartigen Delikten verantwortbar ist. Zudem ist sie Ausdruck davon, dass friedliebende Menschen ausländischer Herkunft in unserem Rechtsstaat respektiert und akzeptiert sind, solange sie sich an unsere Rechts- und Gesellschaftsordnung handeln und diese voll und ganz respektieren und sich integrieren; daran führt kein Weg vorbei. Für diejenigen, die glauben, sich nicht daran halten zu müssen, soll es künftig in diesem Land keinen Platz mehr geben. So einfach ist meines Erachtens die Geschichte.

Der Bundesrat unterbreitet dem Parlament nun einen Gegenvorschlag zur Ausschaffungs-Initiative. Das ist sein gutes und verfassungsmässiges Recht, und es ist unser Recht, diesen anzunehmen oder abzulehnen. Wir werden später noch im Detail darüber zu beraten haben. Vorgängig ist jedoch beim vorliegenden Einzelantrag Maissen zu entscheiden, ob wir diese Initiative für gültig oder ungültig erklären. Herr Kollege Maissen, ich habe Mühe, ihr Verständnis von schweizerischer Demokratie zu verstehen. Sie setzen internationales und abstraktes Recht, das Völkerrecht, das niemand so richtig versteht, dem eigentlich niemand so richtig verpflichtet und für das niemand so richtig verantwortlich ist,

über das Recht unseres Volkes. Das Völkerrecht verstehen vielleicht die sich auf diesem Gebiet bewegenden Staatsrechtler und Diplomaten. Die Bevölkerung unseres Landes – und somit der oberste Gesetzgeber, der Souverän – versteht jedenfalls nicht, warum man kriminelle Ausländer nicht unseres Landes verweisen können soll und warum diese somit internationalen Rechtsschutz geniessen sollen. Das gilt insbesondere auch für die Gesetzeshüter wie z. B. Polizisten, die auch unter dem Einsatz ihres Lebens und ihrer persönlichen Integrität unserer Rechtsordnung zum Durchbruch verhelfen sollen.

Das Volk hat uns vor zwei Jahren in die beiden Kammern unseres Parlamentes gewählt und entsandt, und es hat vor ein paar Monaten einen für die meisten überraschenden Entscheid getroffen und dem Parlament eine Lektion erteilt, die es ernst nehmen und respektieren sollte. Wer das nicht macht, hat die Lektion nicht verstanden und zeichnet dafür verantwortlich, wenn der Unmut in der Bevölkerung immer grösser und radikaler wird. Ich habe kein Verständnis für parlamentarische Bevormundungen des Volkes respektive derjenigen 210 000 Menschen, die diese Initiative unterzeichnet haben, Bevormundungen, wie sie der Einzelantrag Maissen und die beiden Minderheitsanträge auf Ungültigkeitserklärung bedeuten. Wer einen solchen Antrag stellt oder unterstützt, hat die Lektion der Mehrheit des Volkes noch nicht verstanden und muss sich seinerseits nicht wundern, wenn ihn das Volk nicht mehr versteht. Ich akzeptiere aber, dass die Kommission einen Gegenvorschlag erarbeitet hat. Das ist das entsprechende parlamentarische Recht.

Ich bitte Sie aus diesen Gründen, den Respekt vor diesen Menschen zu wahren und den Einzelantrag Maissen sowie die beiden Minderheitsanträge in aller Deutlichkeit abzulehnen. Lassen wir unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger darüber entscheiden, ob sie die Initiative und den Gegenvorschlag annehmen oder ablehnen wollen. Wir sind Vertreter des Volkes und nicht dessen Vormund. Das gilt es zu beachten – nicht mehr und nicht weniger.

**Luginbühl Werner (BD, BE):** Vorab möchte ich der Kommission für ihre rasche und gute Arbeit danken.

Dass jener, der das Gastrecht in grösster Weise verletzt, das Aufenthaltsrecht verliert, scheint mir ein richtiger und wichtiger Grundsatz zu sein. Wir stellen aber fest, dass in der praktischen Umsetzung dieses Grundsatzes gewisse Mängel bestehen. Insofern nimmt die Initiative ein Problem auf.

Die Initiative hat aber verschiedene Mängel; sie sind dargelegt worden und ich will sie nicht wiederholen. Der Gegenvorschlag korrigiert diese Mängel und macht darum Sinn, aber nicht nur darum. Der Gegenvorschlag macht auch Sinn, weil damit den Bürgerinnen und Bürgern eine Alternative zur Initiative präsentiert wird, die in allen wesentlichen Punkten Klarheit schafft:

1. Der Gegenvorschlag listet alle Straftatbestände auf, die zur Ausschaffung führen können. Die Initiative ist diesbezüglich flou, weil die Straftatbestände nicht abschliessend aufgelistet werden. Insofern kann man durchaus sagen, dass der Bürger da die Katze im Sack kaufen würde.

2. Der Gegenvorschlag nimmt die Stimmbürger ernst, weil er nichts verspricht, was später nicht umgesetzt werden kann. Das scheint mir ein ganz wesentlicher Punkt zu sein.

Ich denke, es ist nicht die Angst, Kollege Jenny, die Triebfeder dafür war, hier einen Gegenvorschlag auszuarbeiten. Nach meiner Auffassung ist es das Lernen aus Erfahrungen. Wir haben eben beispielsweise bei der Verwurfs-Initiative schlechte Erfahrungen gemacht. Da wurde der Bevölkerung etwas vorgelegt, was später nicht umgesetzt werden konnte. Hier nun haben wir zwei Varianten, und wir werden dafür sorgen, dass Bürgerinnen und Bürger wissen, welche Variante welche Inhalte hat und mit welchen Vor- und Nachteilen diese verbunden sind.

Ich unterstütze die Mehrheit der Kommission: Erstens ist die Initiative für gültig zu erklären. Vielleicht müssen wir die Regeln und die Praxis ändern; das darf aber nicht während des Spiels passieren. Zweitens ist die Initiative zur Ablehnung zu

empfehlen. Drittens ist dem Gegenvorschlag in etwa in der vorgeschlagenen Form zuzustimmen.

**Seydoux-Christe Anne (CEg, JU):** Je pense également que l'initiative populaire «pour le renvoi des étrangers criminels» doit être invalidée par notre Parlement. On nous dit que cette initiative a été signée par 210 000 personnes et que, de ce fait, on doit respecter la volonté populaire et que, vraiment, il serait indigne de notre démocratie que de déclarer cette initiative populaire invalide. A ces personnes, je dis qu'il est facile de récolter des signatures quand on dit aux gens qu'on va les débarrasser des criminels étrangers, qu'on va leur rendre la vie plus sûre après avoir alimenté pendant des années leur sentiment d'insécurité et, en général, sans les avoir informés que la loi sur les étrangers actuelle, qui vient d'entrer en vigueur, permet déjà de renvoyer et d'expulser des étrangers qui ne se comportent pas correctement dans notre pays.

Selon moi, cette initiative contrevient au principe de non-refoulement, qui appartient au droit impératif international, même si on joue habilement sur les conséquences qu'aurait une «Ausschaffung» et celles qu'aurait une «Ausweisung», ce qui échappe en grande partie, je crois, aux Romands. Selon ce principe, nul ne peut être renvoyé vers un pays dans lequel il risque d'être soumis à de graves violations des droits humains. Cette initiative populaire aboutit à ce que, dans des cas d'espèce qui correspondront à la commission de certaines infractions prévues dans cette initiative, il y aura une obligation générale et automatique d'expulser, sans examen possible de la légalité ni de la proportionnalité, les personnes qui auront commis ces infractions.

Je passe sur toutes les conventions internationales – Convention européenne des droits de l'homme, Pacte de l'ONU II, Convention relative aux droits de l'enfant, Accord sur la libre circulation des personnes et Constitution fédérale – que cette initiative viole. Ce n'est tout de même pas rien dans un Etat qui se gaussa d'être un Etat démocratique et un modèle de vertu en matière de droits de l'homme.

Dans son message relatif à la nouvelle Constitution fédérale, le Conseil fédéral de l'époque avait une conception assez large du droit impératif international, admettant que les garanties de la Convention européenne des droits de l'homme, auxquelles il ne peut être dérogé même en cas d'état d'urgence, appartiennent également au jus cogens.

Vu le populisme ambiant, le Parlement est – et sera – de plus en plus confronté à des initiatives populaires susceptibles de violer des dispositions du droit international et des droits fondamentaux des personnes. Il appartient au Parlement, qui en a la compétence, d'avoir le courage de modifier sa pratique. On l'a bien dit, c'est une pratique du Conseil fédéral et du Parlement. Si le Conseil fédéral n'a pas ce courage, c'est au Parlement de modifier cette pratique et d'élargir son interprétation du jus cogens, au moins aux dispositions du noyau dur de la Convention européenne des droits de l'homme, ceci en attendant une modification de la Constitution fédérale pour lever toute ambiguïté à l'avenir.

Je constate à ce sujet qu'il y a déjà beaucoup d'initiatives parlementaires, de motions et d'autres interventions parlementaires qui sont en traitement depuis des années et qu'on n'a pas attendu l'initiative sur les minarets pour les déposer et pour voir le problème. Mais, étonnamment, ça n'avance pas! On nous dit toujours: «Attention, on ne peut pas le faire, parce qu'une initiative vient de passer et que ce n'est donc pas politiquement très correct d'agir comme ça.» Je pense qu'il faut cesser de tenter de faire passer pour valables dans ce Parlement des initiatives qui ne le sont pas! Il s'agit de mettre un terme aux abus qui ont été constatés de la part de certains initiants dans l'utilisation des instruments de la démocratie directe, abus qui peuvent avoir des conséquences extrêmement négatives, non seulement pour la stabilité de nos institutions – parce que finalement si on peut violer allègrement le droit international dans la Constitution, pourquoi continuerait-on à respecter notre droit interne –, mais également pour notre image et pour notre réputation à l'étranger.



Et le vote sur les minarets a montré combien cette image est durablement dégradée.

Contrairement au Conseil fédéral, qui se fie aux déclarations des initiants publiées sur Internet et écrit à la page 4577 de son message – j'ai trouvé ça beau comme phrase – que «ses auteurs n'ont pas l'intention de contrevenir au droit international impératif» et que «de simples doutes quant à sa validité ne justifieraient pas une invalidation», je pense pour ma part que de simples doutes – et des doutes de plus en plus sérieux – quant à la validité de la présente initiative justifient qu'on l'invalide.

S'agissant du contre-projet direct, je dois dire que je trouve assez choquant – bon, je suis une juriste généraliste – de constater que l'on met sur le même pied, dans ce pays, un assassin, par exemple, et une personne qui a abusé de prestations de l'aide sociale. Ce ne sont quand même pas les mêmes valeurs qui sont en cause dans ces deux types d'infractions, et on met sur le même pied, pratiquement – je sais bien que ces dispositions devront être précisées à l'avenir –, des assassins et des personnes qui ont abusé de l'aide publique ou de prestations sociales.

Je crois vraiment qu'on ne doit pas entrer dans ce jeu-là et, si cette initiative populaire devait être déclarée valable, je ne soutiendrais aucun des contre-projets.

**Briner Peter (RL, SH):** Ich verstehe ja, dass man eine Initiative, bei der man selbst engagiert war, mit Herzblut verteidigt – bis zum Zeitpunkt, in dem sich eine bessere Lösung abzeichnet. Derselbe Prozess läuft ja fast parallel auch bei der Volksinitiative von Thomas Minder ab. Im vorliegenden Fall denke ich, haben wir diese bessere Lösung gefunden.

Der direkte Gegenvorschlag beinhaltet erstens einen klaren, kohärenten Deliktкаталог. Zweitens sind Straftatbestände und Strafmass aufeinander abgestimmt; da gibt es nichts Zufälliges, nichts Willkürliches. Drittens bleiben Rechtsstaatlichkeit und völkerrechtliche Bestimmungen gewahrt, auch in Bezug auf die Freizügigkeitsabkommen mit der Europäischen Union. Der Gegenvorschlag berücksichtigt also die berechtigten Anliegen der Volksinitiative und ist ebenso wirksam. Er ist keine Softvariante, sondern erreicht dasselbe Ziel auf saubere und verantwortbare Weise. Von der Sache her könnte die Volksinitiative eigentlich zurückgezogen werden.

Aufgrund dieser für mich klaren Ausgangslage frage ich Sie, geschätzter Kollege Jenny, was Sie denn an der Volksinitiative konkret, Punkt für Punkt, als dem Gegenvorschlag gegenüber überlegen betrachten. Sie haben relativ «freihändig» auf dem Gegenvorschlag herumgehackt, ein allfälliger Mehrwert Ihrer Initiative ist für mich aber nicht plausibel dargestellt worden.

Aus Ihren Aussagen, geschätzter Kollege Brändli, könnte man verkürzt schliessen, Sie seien gegen die Integration von Ausländern oder Sie hätten einen Generalverdacht gegen die schweizerische Justiz. Genau das spricht eben nicht für Ihre Volksinitiative, sondern das spricht – wenn schon – eindeutig für den Gegenvorschlag.

**Janiak Claude (S, BL):** Ich möchte nur kurz intervenieren. Wir diskutieren ja heute – bisweilen auch emotional – über eine Frage, die auch in der Bevölkerung diskutiert wird, nämlich die Frage, wie wir mit kriminellen Ausländern umgehen. Ich gehe davon aus, dass Einigkeit darüber besteht, dass wir Leute, die schwer kriminell sind, nicht hier haben wollen. Darin sind wir uns zweifellos einig.

Aber man tut jetzt so – und das macht insbesondere diese Initiative –, als ob in diesem Land ein ganz grosses Problem bestünde. Es wird etwas hochgeschaukelt, das wenig Bezug zu den Tatsachen in den Kantonen hat. Ich würde Ihnen allen empfehlen, einmal bei Ihren Ämtern anzufragen, ob sie Probleme mit der Ausschaffung von kriminellen Ausländern und Ausländerinnen haben. Machen Sie diese Umfrage in ihren Kantonen, und sagen Sie das dann bitte auch in einem allfälligen oder zu erwartenden Abstimmungskampf! Dann werden die Leute vielleicht auch begreifen, dass es hier gar nicht um ein echtes Problem geht.

Ich habe in meinem Kanton gefragt. Ich kann Ihnen vorlesen, was mir geschrieben wurde: «Aus der Sicht des Amtes für Migration Basel-Landschaft sind keine akuten Probleme im Zusammenhang mit der Wegweisung von kriminellen Ausländern vorhanden. Artikel 62 und 63, in Verbindung mit Artikel 96 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005, in Kraft seit dem 1. Januar 2008, bieten uns die nötigen gesetzlichen Grundlagen, um die Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung von kriminellen Ausländerinnen und Ausländern zu widerrufen, gleichzeitig aber die Verhältnismässigkeit einer solchen Massnahme zu prüfen und die völkerrechtlichen Bestimmungen zu berücksichtigen.» Weiter ist auch ausgeführt worden: «Wie erwähnt, sind uns keine kriminellen Ausländer bekannt, die mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen nicht weggewiesen werden können.»

Ich finde, dass man in dieser Debatte auch die Fakten, wie sie tatsächlich sind, auf den Tisch legen sollte. Wir diskutieren hier über etwas, das bei der Umsetzung offensichtlich kein Problem ist. Ich gehe davon aus, dass es in anderen Kantonen auch so ist; Frau Kollegin Sommaruga hat das ja in Bezug auf den Kanton Bern auch erwähnt. Das Amt für Migration hat mich immerhin darauf aufmerksam gemacht, dass es vielleicht dann ein Problem geben könnte, wenn das Ermessen in den Kantonen unterschiedlich gehandhabt würde. Das mag sein. Es könnte vielleicht die Aufgabe eines Gegenvorschlages sein, wirklich Kriterien anzugeben, damit die Bestimmungen überall etwa gleich angewendet werden. Aber das Amt schreibt mir auch: «Die Umsetzung der Initiative würde uns vor erhebliche Probleme stellen.» Zum einen wären die kantonalen Behörden trotz des verfassungsmässigen Auftrags, die Wegweisung anzuordnen, auch verpflichtet, die verfassungsmässigen Grundsätze einzuhalten, und ich gehe davon aus oder hoffe zumindest, dass auch die Initianten der Meinung sind, dass die verfassungsmässigen Grundsätze wie das Verhältnismässigkeitsprinzip und eben auch das Völkerrecht und das Non-Refoulement-Prinzip berücksichtigt werden müssen.

Meine Botschaft ist also die: Fragen Sie überall in Ihren Kantonen an, ob sie wirklich ein Problem haben, und sagen Sie dann auch im Abstimmungskampf, wie es tatsächlich aussieht!

**Imoberdorf René (CEg, VS):** In der Schweiz leben heute über 1,6 Millionen Ausländerinnen und Ausländer. Das sind immerhin 21,5 Prozent der Gesamtbevölkerung. Ein Grossteil dieser Migranten hat sich unseren Sitten und Bräuchen angepasst, ist also gut integriert und leistet einen wesentlichen Beitrag an unsere Volkswirtschaft. Es darf aber nicht verschwiegen werden, was auch heute klar zum Ausdruck kam, nämlich dass uns die Migrationspolitik auch grosse Probleme bereitet. Dabei handelt es sich um Probleme, die unsere Bevölkerung stark beschäftigen und die seit Jahren nicht gelöst sind.

Eines dieser Probleme ist die Ausländerkriminalität. Die Straffälligkeit von Ausländern ist nach wie vor überproportional gross. Das belegen folgende Zahlen: 51 Prozent der wegen Verbrechen und Vergehen verurteilten Personen sind Ausländer, und fast 70 Prozent aller in der Schweiz Inhaftierten sind Ausländer; dies bei einem Ausländeranteil von wie gesagt 21,5 Prozent. Die hohe Ausländerkriminalität bedroht direkt die Sicherheit der Bevölkerung und ist meiner Meinung nach einer der Hauptgründe für die zunehmende Spannung zwischen Schweizern und Ausländern. Darum besteht Handlungsbedarf, und zwar auch im Interesse der überwiegenden Zahl der Ausländer, die zu keinen Beanstandungen Anlass geben.

Nachdem der Bundesrat und unsere Staatspolitische Kommission die Ausschaffungs-Initiative im Grundsatz für gültig erklärt haben, weil sie nicht gegen zwingendes Völkerrecht verstösst, soll das Volk über dieses Begehren entscheiden können. Auch wenn es gewisse Rechtsunsicherheiten gibt, darf es nicht sein, dass dem Volk eine Volksinitiative, die rechtmässig zustande gekommen ist, vorenthalten wird.

Ich werde den direkten Gegenvorschlag unterstützen, weil dieser Konflikte mit den Grundrechten und Grundprinzipien der Bundesverfassung und des nichtzwingenden Völkerrechts mit einem entsprechenden Vorbehalt regelt. Damit werden gewisse bei der Initiative vorhersehbare Vollzugsschwierigkeiten vermieden. Der Gegenvorschlag bekämpft die tatsächlichen Probleme und ist, wie Herr Bütiker gesagt hat, keine abgeschwächte Kopie der Ausschaffungs-Initiative. Der Gegenvorschlag nimmt also die Anliegen der Initianten auf.

Erlauben Sie mir zum Schluss noch eine allgemeine Bemerkung. Aus meiner Sicht haben wir heute schon ein relativ griffiges Gesetz, was die ganze Ausländerproblematik betrifft. Das Hauptproblem liegt im Vollzug, vor allem im zeitgerechten Vollzug. Nur ein kleines Beispiel: Wenn es darum geht, dass einer Person der Ausländerausweis C nicht mehr verlängert werden soll, weil hierfür wirklich stichhaltige Gründe vorliegen – vermehrtes Übertreten der Gesetze usw. –, dauert es Jahre, bis das vollzogen ist. Natürlich bin ich mir bewusst, dass die Prinzipien des Völkerrechts auch hier eingehalten werden müssen, doch ich verspreche mir von diesem neuen Gesetz eine schnellere Umsetzung. Ich bin für die Gültigerklärung der Volksinitiative, empfehle sie zur Ablehnung und unterstütze den Gegenvorschlag.

**Widmer-Schlumpf** Eveline, Bundesrätin: Der Bundesrat hat die Botschaft zur Ausschaffungs-Initiative im Juni 2009 verabschiedet und beantragt, die Initiative mit der Empfehlung auf Ablehnung zur Abstimmung zu unterbreiten. Gleichzeitig haben wir dem Parlament einen indirekten Gegenvorschlag unterbreitet, der eine Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer vorsah. Die SPK Ihres Rates hat dieser Lösung ursprünglich mit kleinen Änderungen zugestimmt. Der Ständerat hat dann aber diese Vorlage an die Kommission zurückgeschickt, um noch einmal die Gültigkeit der Initiative und auch die Möglichkeit eines direkten Gegenvorschlages auf Verfassungsstufe zu überprüfen. Ihre Kommission hat nach Anhörung von Experten die Gültigkeit der Volksinitiative bejaht und den direkten Gegenentwurf auf Verfassungsstufe verabschiedet, den wir heute beraten. Der Bundesrat ist mit diesem direkten Gegenentwurf einverstanden. Ich werde mich noch dazu äussern.

Ein paar Ausführungen zur Frage der Gültigkeit der Initiative: Diese Frage hat sich ja in den letzten paar Jahren verschiedentlich gestellt. Wir haben dem Volk bereits zwölf Initiativen zur Abstimmung unterbreitet, die zumindest völkerrechtlich problematisch waren. Drei dieser zwölf Initiativen wurden angenommen: die Alpenschutz-Initiative, die Verwahrungs-Initiative und jetzt die Anti-Minarett-Initiative. Wir bemühen uns in solchen Fällen, diese Initiativen dann nach dem Willen des Volkes, aber auch völkerrechtlich korrekt umzusetzen, was uns immer wieder grosse Schwierigkeiten bereitet. Ich verweise jetzt nur auf die Verwahrungs-Initiative. Deren Umsetzung ist enorm schwierig, das haben wir immer gewusst.

Das gleiche Problem hätten wir auch bei der Ausschaffungs-Initiative, darauf wurde hingewiesen. Trotzdem hat sich der Bundesrat entschieden, sich für die Gültigkeit der Initiative auszusprechen. Es ist hier eben anders als bei der Asyl-Initiative, die man damals für ungültig erklärt hat. Diese war völkerrechtlich gar nicht umsetzbar, weil sie eine bedingungslose und sofortige Umsetzung – ohne Rücksicht auf zwingendes Völkerrecht – verlangte. Damit war der Verstoß gegen zwingendes Völkerrecht nach Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung klar. Die Ausschaffungs-Initiative kann man jedoch zugunsten der demokratischen Abläufe, sage ich jetzt einmal, völkerrechtskonform auslegen. Das heisst, man kann sie so auslegen, dass sie zwingendem Völkerrecht nicht entgegensteht. Natürlich ist es – da gebe ich Frau Fetz Recht – nicht einfach zu erklären, warum man sagen kann, Ausschaffung sei nicht dasselbe wie der Vollzug dieser Ausschaffung. Aber immerhin: Es lässt sich mit Bezug auf die Praxis, die wir seit Jahren haben, und seit 1999 auch mit Bezug auf die neue Bundesverfassung rechtfertigen.

Die Ausschaffungs-Initiative verletzt also zwingendes Völkerrecht nicht, aber sie verletzt Völkerrecht; das haben wir in unserer Botschaft dargestellt. Sie berücksichtigt zum Beispiel das Gebot der Verhältnismässigkeit nicht; das ist ein völkerrechtlicher Grundsatz. Sie berücksichtigt die Einheit der Familie nicht – auch das ist ein völkerrechtlicher Grundsatz. Sie würde, wenn man sie absolut vollziehen würde, auch gegen das Freizügigkeitsabkommen verstossen. Auch dort müssten wir schauen, wie wir das irgendwie regeln könnten.

Der indirekte Gegenvorschlag, den wir vorgelegt hatten, ist aus gesetzestechnischer Sicht an sich sachgerecht. Rechtlich könnten wir alle Probleme mit einem indirekten Gegenvorschlag lösen, das heisst, wir könnten das Ziel der Initiative auf rechtsstaatlich korrektem Weg erreichen. Politisch – das habe ich Ihnen bereits in der Kommission gesagt, und das ist die Auffassung des Bundesrates – ist das schwieriger zu kommunizieren. Es rechtfertigt sich darum, auf gleicher Ebene einen Gegenvorschlag zu machen, das heisst eben auf Bundesverfassungsebene. Wir können dann auch besser aufzeigen, wo die Probleme dieser Initiative liegen. Wir können klar aufzeigen, welches die Vorteile des Gegenvorschlages sind. Wir können zeigen, dass der Katalog der Straftatbestände willkürlich ist. Wir können zeigen, dass aus der Ausschaffungs-Initiative, nicht aber aus dem direkten Gegenvorschlag mit Bezug auf die Minderjährigen problematische Regelungen resultieren. Wir können aufzeigen, dass das Gebot der Verhältnismässigkeit gewahrt wird.

Wir können dann – das tun auch gewisse Politikerinnen und Politiker gerne – mit Geschichten, die das Leben schrieb, aufzeigen, wo das Manko der Initiative ist. So würden wir z. B. aufzeigen, dass ein Jugendlicher bei einem geringfügigen Einbruch ausgewiesen werden müsste, seine Eltern bei einem groben Betrug aber nicht, weil der Tatbestand des Betrugs von der Initiative nicht erfasst ist. Bei uns – ich sage «bei uns», weil der Bundesrat dem direkten Gegenvorschlag zustimmt – wäre das aber der Fall.

Zum Gegenentwurf: Er übernimmt im Wesentlichen den indirekten Gegenvorschlag des Bundesrates und seine Definition der schweren Straftaten, die zu einem Entzug des Aufenthaltsrechts führen. Im Gegensatz zur Initiative wären dadurch die Bagatellfälle ausgeschlossen. Es geht um wirklich schwere Straftaten, und zwar unabhängig von der Art des Delikts. Die Kommission hat den Vorschlag des Bundesrates mit einer besonderen Regelung für ausländische Täterinnen und Täter ergänzt, die einen Betrug oder eine andere strafbare Handlung in den Bereichen der Sozialhilfe, der Sozialversicherungen, der öffentlich-rechtlichen Abgaben oder der Wirtschaft begangen haben. Das befürworten wir. Damit gehen Sie mit dem direkten Gegenvorschlag, zu Recht, weiter als die Ausschaffungs-Initiative.

Ich möchte noch auf verschiedene Voten eingehen, die heute gefallen sind, um ein paar Dinge zu klären. Herr Ständerat Brändli, Sie haben gesagt, die Initiative wolle nichts anderes als Personen ausweisen, die schwere Verbrechen begangen hätten. Schauen Sie einmal den Tatbestand in Artikel 139 StGB an, Diebstahl, an. Sie sehen dort – ja, ja, ich kenne den Artikel, Sie hoffentlich auch –, dass die Mindeststrafandrohung bei Diebstahl eine Geldstrafe ist. In der Initiative steht aber einfach «Einbruchdelikt»: Der Teil Einbruch entspricht dem Hausfriedensbruch und wird auf Antrag bestraft, der Teil Diebstahl fällt unter die Mindest- und Maximalregelung. Hier stellen sich viele Fragen. Es geht nicht ganz auf: Warum nennen Sie Einbruch, nicht aber Betrug? Da sagen Sie vermutlich, das werde dann auf Gesetzesstufe geregelt.

Zur Integrationsbestimmung: Wir haben diesbezüglich bereits heute eine Verfassungsgrundlage, nämlich Artikel 121 der Bundesverfassung. Diese Bestimmung gibt dem Bund die vollumfängliche Kompetenz im Bereich der Migrationsfragen. Wir haben gestützt darauf die Integrationsbestimmungen in Artikel 4 Absatz 2 und Artikel 53 Absatz 1 des Ausländergesetzes verankert, d. h., wir haben dort ausgeführt, was Integration überhaupt ist. Wir machen jetzt gar nichts anderes, als das auf Verfassungsstufe noch einmal



festzuschreiben. Es geht nicht um neue Kompetenzen, es geht nicht um eine Veränderung der Kompetenzen, es geht nicht um eine inhaltliche Neuerung. Von daher stellt sich hier die Frage der Einheit der Materie selbstverständlich nicht.

Herr Jenny, Sie sagen, der Gegenentwurf diene der Verwässerung. Schauen Sie, ich habe schon Vertreterinnen und Vertretern der Initiative zugehört. Auf verschiedene Fragen wurde da geantwortet, man müsse sich die konkrete Ausgestaltung noch überlegen. Eine Antwort war auch, das werde dann in der Ausführungsgesetzgebung geregelt. Eine andere Antwort war, das werde noch angepasst. Ich habe von ihnen auch schon gehört, etwas sei nicht so gemeint. Sie haben dann gesagt, ja, man könne das anders auslegen, und haben auf die Initiative verwiesen bzw. darauf, was die Initiative meine. Es ist aber einfach klar: Man stimmt bei einer Initiative über den Text ab, und nicht darüber, was auch noch gemeint wäre oder was man auch noch hätte meinen können. Wenn wir die Initiative und den direkten Gegenvorschlag zur Diskussion stellen, dann werden wir vom Wortlaut der beiden Vorschläge ausgehen und den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern anhand des Wortlautes erklären, wo die Unterschiede sind. Da kann man dann nicht argumentieren, was man auch noch gemeint habe. Das ist einfach so, und ich denke, das ist auch richtig so. Das ist, Herr Kuprecht, auch der Grund, warum man mit dem direkten Gegenentwurf – ich meine, zu Recht – eine Lösung gesucht hat, die das Ziel erreicht, aber auf einem rechtlich korrekten und sachlich überzeugenden Weg. Ich denke, wir werden dann Gelegenheit haben, das auszudiskutieren und zu zeigen, wo die Vor- und Nachteile sind.

Herr Schwaller, Sie sagten zu Recht, wir hätten zu den Wegweisungen keine Statistik. Ich meine, der direkte Gegenvorschlag wird uns dann helfen, zwar nicht zu einer Harmonisierung – teilweise vielleicht doch –, aber mindestens einmal zu einer gewissen Statistik zu kommen. Mit Bezug auf unseren Bericht «Völkerrecht bricht Landesrecht» sagten Sie, dass Sie mit dem heutigen Mechanismus, bei dem es bei Volksinitiativen lediglich zu einer formellen Vorprüfung komme, nicht ganz zufrieden seien. Wir haben in diesem Bericht verschiedene Möglichkeiten aufgezeigt, eine solche materielle Vorprüfung vorzunehmen – ohne zu priorisieren, ohne mit Blick auf die Diskussion im Parlament irgendetwas festzuschreiben. Unter anderem ist dort – wie Sie es jetzt angesprochen haben – auch die Variante enthalten, eine Vorprüfung rein rechtlicher Natur von den zuständigen Stellen, also vom Bundesamt für Justiz und von der Direktion für Völkerrecht im EDA machen zu lassen. Das könnte man dann auch auf dem Unterschriftenbogen festhalten. Das wäre eine Möglichkeit. Ob das eine tragfähige Variante ist, werden Sie entscheiden. Wir haben verschiedenste Möglichkeiten aufgelistet; es ist nun an Ihnen, darüber zu entscheiden. Damit möchte ich Sie bitten, die Initiative für gültig zu erklären und dem direkten Gegenvorschlag zuzustimmen.

## **2. Bundesbeschluss betreffend die Volksinitiative «für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungs-Initiative)»**

### **2. Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire «pour le renvoi des étrangers criminels (Initiative sur le renvoi)»**

*Eintreten ist obligatorisch*

*L'entrée en matière est acquise de plein droit*

*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 I*

(Hêche, Berset, Cramer)

*Abs. 1*

Die Volksinitiative «für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungs-Initiative)» wird ungültig erklärt und Volk und Ständen nicht zur Abstimmung unterbreitet.

*Antrag der Minderheit II*

(Cramer, Berset, Hêche)

*Abs. 1*

Die Volksinitiative «für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungs-Initiative)» wird teilweise gültig erklärt; sie wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet, soweit sie gültig ist.

*Abs. 2 Einleitung*

Die Initiative hat folgenden Wortlaut, soweit sie gültig ist:

*Abs. 2 Ziff. I Einleitung*

Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 wird wie folgt geändert:

*Abs. 2 Ziff. I Art. 121 Abs. 3*

Sie (= die Ausländerinnen und Ausländer) verlieren unabhängig von ihrem ausländerrechtlichen Status ihr Aufenthaltsrecht wenn sie:

a. wegen eines vorsätzlichen Tötungsdelikts, wegen einer Vergewaltigung oder eines anderen schweren Sexualdelikts, wegen eines anderen Gewaltdelikts wie Raub, wegen Menschenhandels, Drogenhandels oder eines Einbruchsdelikts rechtskräftig verurteilt worden sind; oder

b. missbräuchlich Leistungen der Sozialversicherungen oder der Sozialhilfe bezogen haben.

*Abs. 2 Ziff. I Art. 121 Abs. 4*

Der Gesetzgeber umschreibt die Tatbestände nach Absatz 3 näher. Er kann sie um weitere Tatbestände ergänzen.

*Abs. 2 Ziff. I Art. 121 Abs. 5*

Wer das Einreiseverbot missachtet oder sonst wie illegal in die Schweiz einreist, macht sich strafbar. Der Gesetzgeber erlässt die entsprechenden Bestimmungen.

*Abs. 2 Ziff. II Einleitung*

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt geändert:

*Abs. 2 Ziff. II Art. 197 Ziff. 8 Titel*

8. Übergangsbestimmung zu Artikel 212 (Aufenthalt und Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern)

*Abs. 2 Ziff. II Art. 197 Ziff. 8 Text*

Der Gesetzgeber hat innert fünf Jahren seit Annahme von Artikel 121 Absätze 3 bis 5 durch Volk und Stände die Tatbestände nach Artikel 121 Absatz 3 zu definieren und zu ergänzen und die Strafbestimmungen bezüglich illegaler Einreise nach Artikel 121 Absatz 5 zu erlassen.

*Abs. 3 Einleitung*

Folgende Teile der Initiative werden ungültig erklärt:

*Abs. 3 Art. 121 Abs. 3 Einleitung*

Streichen «sowie alle Rechtsansprüche auf Aufenthalt in der Schweiz» im Satz: «Sie (= die Ausländerinnen und Ausländer) verlieren unabhängig von ihrem ausländerrechtlichen Status ihr Aufenthaltsrecht sowie alle Rechtsansprüche auf Aufenthalt in der Schweiz, wenn sie ...»

*Abs. 3 Art. 121 Abs. 5*

Streichen des ganzen Absatzes

(Als Folge dieser Streichung wird Abs. 6 des Initiativtextes zu Abs. 5; die Verweise in Art. 197 Ziff. 8 werden entsprechend geändert)

*Antrag Maissen*

*Abs. 1*

Die Volksinitiative «für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungs-Initiative)» wird ungültig erklärt und Volk und Ständen nicht zur Abstimmung unterbreitet.

**Art. 1***Proposition de la majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition de la minorité I*

(Hêche, Berset, Cramer)

*Al. 1*

L'initiative populaire «pour le renvoi des étrangers criminels (initiative sur le renvoi)» est déclarée nulle et ne sera pas soumise au vote du peuple et des cantons.

*Proposition de la minorité II*

(Cramer, Berset, Hêche)

*Al. 1*

L'initiative populaire «pour le renvoi des étrangers criminels (initiative sur le renvoi)» est déclarée partiellement valable; elle sera soumise au vote du peuple et des cantons, dans sa teneur déclarée valable.

*Al. 2 introduction*

L'initiative, telle que déclarée valable, a la teneur suivante:

*Al. 2 ch. I introduction*

La Constitution fédérale du 18 avril 1999 est modifiée comme suit:

*Al. 2 ch. I art. 121 al. 3*

Ils (les étrangers) sont privés de leur titre de séjour en Suisse, indépendamment de leur statut:

- a. s'ils ont été condamnés par un jugement entré en force pour meurtre, viol, ou tout autre délit sexuel grave, pour un acte de violence d'une autre nature tel que le brigandage, la traite d'êtres humains, le trafic de drogue ou l'effraction; ou
- b. s'ils ont perçu abusivement des prestations des assurances sociales ou de l'aide sociale.

*Al. 2 ch. I art. 121 al. 4*

Le législateur précise les faits constitutifs des infractions visées à l'alinéa 3. Il peut les compléter par d'autres faits constitutifs.

*Al. 2 ch. I art. 121 al. 5*

Les étrangers qui contreviennent à l'interdiction d'entrer sur le territoire ou qui y entrent illégalement de quelque manière que ce soit sont punissables. Le législateur édicte les dispositions correspondantes.

*Al. 2 ch. II introduction*

Les dispositions transitoires de la Constitution fédérale sont modifiées comme suit:

*Al. 2 ch. II art. 197 ch. 8 titre*

8. Disposition transitoire ad article 121 (Séjour et établissement des étrangers)

*Al. 2 ch. II art. 197 ch. 8 texte*

Dans les cinq années qui suivent l'acceptation par le peuple et par les cantons de l'article 121 alinéas 3 à 5, le législateur définit les faits constitutifs des infractions en vertu de l'article 121 alinéa 3, il les complète et il édicte les dispositions pénales relatives à l'entrée illégale sur le territoire visée à l'article 121 alinéa 5.

*Al. 3 introduction*

Les parties suivantes de l'initiative sont déclarées invalides:

*Al. 3 art. 121 al. 3 introduction*

Biffer «et de tous leurs droits à séjourner» dans la phrase «Ils (les étrangers) sont privés de leur titre de séjour, indépendamment de leur statut, et de tous leurs droits à séjourner en Suisse ...»

*Al. 3 art. 121 al. 5*

Biffer tout l'alinéa

(Suite au fait de biffer cet alinéa, l'al. 6 du texte de l'initiative devient l'al. 5. Les renvois dans l'art. 197 ch. 8 sont modifiés en conséquence)

*Proposition Maissen**Al. 1*

L'initiative populaire «pour le renvoi des étrangers criminels (initiative sur le renvoi)» est déclarée nulle et ne sera pas soumise au vote du peuple et des cantons.

**Maissen** Theo (CEg, GR): Ich habe diesen Antrag bereits in der Wintersession gestellt, und ich darf für mich in Anspruch

nehmen, nicht erst nach der Abstimmung über die Minarettverbots-Initiative auf die Problematik des Zusammenhangs von Volksinitiativen und völkerrechtlichen Vereinbarungen und auf die Problematik bezüglich der Umsetzbarkeit aufmerksam gemacht zu haben. Ich habe bei dieser Initiative also schon damals den Antrag auf Erklärung der Ungültigkeit gestellt. Rückblickend kann man sagen: Hätte man das gemacht, wäre während zehn Tagen ein Sturm der Entrüstung über uns hereingebrochen; jetzt haben wir aber über Jahre hinweg mit Gewittern respektive mit Problemen zu rechnen, obschon wir in diesem Land bedeutendere Probleme hätten, wofür wir unsere Kräfte einsetzen könnten. Das ist nun Geschichte.

Ich verzichte darauf, Rechtsgelehrte zu zitieren. Es kann nämlich beinahe für jede Frage jemand gefunden werden, der die eigenen Positionen stützt. Das Privileg des Politikers ist es, aufgrund von Recherchen zu Erkenntnissen zu gelangen und daraus Schlussfolgerungen zu ziehen. Ich möchte Ihnen im Folgenden aufzeigen, warum die Initiative für ungültig zu erklären ist:

1. Die Volksinitiative widerspricht zwingendem Völkerrecht.
2. Die Ungültigerklärung entspricht der bisherigen Praxis von Bundesrat und Parlament.
3. Mit der Initiative werden Grundsätze der politischen Rechte verletzt.

Zum Aspekt des zwingenden Völkerrechts: Dieses beinhaltet unter anderem das sogenannte Non-Refoulement-Prinzip. Das entspricht Artikel 25 Absatz 2 der Bundesverfassung. Dieses Non-Refoulement-Prinzip bezieht sich nur auf Flüchtlinge. So heisst es in der Bundesverfassung: «Flüchtlinge dürfen nicht in einen Staat ausgeschafft oder ausgeliefert werden, in dem sie verfolgt werden.» Die Volksinitiative bringt diesbezüglich eine entscheidende Neuerung, nämlich den Automatismus der Ausschaffung. Während gemäss geltendem Recht vor der Ausschaffung Richter Verhältnismässigkeitsüberprüfungen vornehmen, muss gemäss der Volksinitiative ausgewiesen und vollzogen werden. Da stellt sich die Frage bezüglich der Beziehung zwischen Verfügung und Vollzug, welche die Basis für die Überlegungen der Kommission war.

Nun müssen wir schauen, wie das in der Initiative formuliert ist. Da steht nämlich «sind von der zuständigen Behörde aus der Schweiz auszuweisen». Das wird so verstanden – das hat auch Frau Fetz gesagt –, dass das dann auch gemacht wird. Bezüglich des Begriffs «auszuweisen» können wir uns auf die Botschaft des Bundesrates vom 22. Juni 1994 zur Vorlage 94.061 betreffend die Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik» stützen, in welcher der Bundesrat klar Stellung genommen hat. In dieser Initiative hiess es nämlich zu dieser Frage «werden umgehend ... aus der Schweiz weggewiesen». Der Bundesrat begründet über mehrere Seiten hinweg, warum das zwingendes Völkerrecht verletzt; der Kernsatz auf Seite 1498 dieser Botschaft lautet: «Das Non-Refoulement-Gebot von Artikel 33 Absatz 1 der Genfer Flüchtlingskonvention verbietet aber Wegweisungen, wenn dem Betroffenen dadurch eine Verfolgung aus Gründen der Rasse, Religion, Staatszugehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen politischer Überzeugungen droht.» Als Schlussfolgerung wurde diese Initiative für ungültig erklärt.

Im Grunde genommen sind in den beiden Initiativen nur zwei Worte unterschiedlich: In der vorliegenden Initiative wird der Begriff «auszuweisen» verwendet, und bei der damals für ungültig erklärten Initiative hiess es «weggewiesen». Über den Unterschied dieser Worte kann man diskutieren; klar aber ist der Unterschied in Bezug auf die Eindeutigkeit der Zielsetzung. Die Zielsetzung der damals für ungültig erklärten Initiative wurde im Titel mit «vernünftige Asylpolitik» umschrieben, in der vorliegenden Initiative geschieht dies mit dem Ausdruck «Ausschaffungs-Initiative». Es ist richtig, was der Kommissionspräsident sagte: Letztlich ist der Text massgebend; aber mit dem Titel wird natürlich auch ganz klar gesagt, welches die Intention ist.

Nun muss man sehen, was die Initianten unter ihrem Initiativtext verstehen. Ich habe ihr Argumentarium eingehend



studiert. Es stammt vom 13. Juli 2007; unter Ziffer 2.1.5., Vollzug der Gefängnisstrafe, auf Seite 17 führen die Initianten Folgendes aus: «Sofern nicht anders geregelt, hat der verurteilte Ausländer seine Gefängnisstrafe in der Schweiz abzusitzen.» Aber der wichtigste Satz folgt gleich darauf, und zwar fett gedruckt: «Die Ausweisung wird anschliessend an die Verbüssung der Strafe vollzogen.» Es ist überhaupt nicht erwähnt, dass es irgendwelche wirksamen Beschwerdemöglichkeiten gegen Grund- und Menschenrechtsverletzungen gibt. Es wird einfach gesagt «wird vollzogen», das ist also die Intention der Initianten; sie wollen das so. In der Botschaft des Bundesrates heisst es dann allerdings: «Dem im Internet publizierten Argumentarium zur Volksinitiative kann zudem entnommen werden, dass die Initiantinnen und Initianten einen Widerspruch zum zwingenden Völkerrecht nicht in Kauf nehmen wollen.» Man muss aber im Argumentarium nachlesen, was sie damit meinen. Es ist so oder so festzuhalten: Es gilt immer das, was im Text steht; es gelten keine nachträglich abgegebenen Erklärungen.

Interessant ist, was die Initianten damit meinen, wenn sie sagen, das Non-Refoulement-Prinzip werde nicht verletzt. Sie verweisen in ihrem Argumentarium auf Artikel 33 der Flüchtlingskonvention. Gemäss diesem Artikel kann das Non-Refoulement-Gebot unter folgenden Bedingungen aufgehoben werden: wenn der Flüchtling als eine Gefahr für die Sicherheit des Aufenthaltsstaates angesehen werden muss oder wenn er eine Bedrohung für die Gemeinschaft des Landes bedeutet, weil er wegen eines besonders schweren Verbrechens oder Vergehens rechtskräftig verurteilt worden ist. Dieser Artikel sieht also als konkreten Grund für Ausnahmen vom Non-Refoulement-Gebot Folgendes vor: Gefahr für die Sicherheit des Landes; Bedrohung der Verfassung, der Regierung, der territorialen Integrität, der Unabhängigkeit und des äusseren Friedens. Daraus geht hervor, dass die Ausnahmen nach Artikel 33 der Konvention eine Ausweisung nur als letztes praktikables Mittel erkennen. Es geht um die Gefahr für die nationale Sicherheit. Die Risiken für den Staat müssen grösser sein als die Risiken für den Flüchtling und seine Interessen.

Die Initianten gehen also davon aus, dass das Non-Refoulement-Gebot gemäss Artikel 33 der Flüchtlingskonvention bei Vergewaltigung, schweren Sexualdelikten, Drogenhandel, Einbruchdiebstahl und missbräuchlichem Bezug von Sozialleistungen nicht gilt. Durch diese Delikte ist aber, obwohl ich sie nicht bagatellisiere, die Existenz unseres Staates doch nicht gefährdet. Die Schweiz wäre ein armseliger Staat, wenn sie wegen solcher Delikte in den Grundfesten erschüttert würde. Ich denke, die Grundfesten des Staates sind heute eher durch Finanzhaie und «Heuschrecken» in Gefahr, und ich überlasse es Ihrer Fantasie, ob solche Gnomen ausgeschafft werden sollten; aber das ist hier nicht das Thema.

Die Initianten sehen also keinen Verstoß gegen das zwingende Völkerrecht, weil sie nicht zwischen Verfügung und Vollzug unterscheiden und keine Verhältnismässigkeitsprüfung zulassen, sondern aufgrund von Ausnahmebestimmungen argumentieren, die sich aber gar nicht auf die in der Initiative genannten Delikte beziehen.

Ich muss der Kommission noch etwas sagen: Was ich vermisst habe, ist die Differenzierung innerhalb des zwingenden Völkerrechts. Es gibt noch einen weiteren Punkt, der mit dem Non-Refoulement-Gebot nicht übereinstimmt; er hat nichts mit den Flüchtlingen zu tun. Es ist zu beachten: Es gibt ein eigenständiges, absolutes menschenrechtliches Rückschiebeverbot, das nichts mit dem Flüchtlingsstatus zu tun hat. Massgebend ist auch hier wieder die Bundesverfassung, und zwar Artikel 25 Absatz 3, wo es heisst: «Niemand darf in einen Staat ausgeschafft werden, in dem ihm Folter oder eine andere Art grausamer und unmenschlicher Behandlung oder Bestrafung droht.» Völkerrechtlich ist das Rückschiebeverbot nicht in der Flüchtlingskonvention geregelt, sondern in Artikel 3 der Folterkonvention. Des Weiteren wird dieses Prinzip nach ständiger Rechtsprechung auch aus dem Folterverbot von Artikel 3 EMRK und Artikel 7 Uno-Pakt II abgeleitet. Das heisst, das Folterverbot gilt absolut

und unterliegt im Gegensatz zum Non-Refoulement-Prinzip keinerlei Einschränkungen; es gibt hier keine Ausnahme.

Wie argumentieren die Initianten diesbezüglich? Sie gehen beim Non-Refoulement-Prinzip davon aus, dass es dort Ausnahmen gibt, auch bei drohender Folter. Sie können das nachlesen. Sie unterstellen zwei Gefässe völkerrechtlicher Art generell Ausnahmebestimmungen, die nur für ein Gefäss gelten. Damit kann man davon ausgehen, dass die Verletzung zwingenden Völkerrechts von den Initianten durchaus in Kauf genommen wird. Die Schlussfolgerung ist für mich klar: Die Initianten sind bereit, diesen Konflikt in Kauf zu nehmen, auch wenn sie das beschönigen, indem sie zwei unterschiedliche völkerrechtliche Gefässe vermischen.

Festzuhalten ist schliesslich: Wenn tatsächlich auch mit der Initiative kein zwingendes Völkerrecht verletzt werden soll, dann hat diese Initiative gar keinen Inhalt, weil die entsprechenden Regelungen im geltenden Ausländergesetz und im Asylgesetz bereits bestehen. Man kann sie mit dem Gegenvorschlag in der Verfassung noch konkretisieren, aber die Initiative hat, wenn das Völkerrecht nicht verletzt werden soll, keinen Inhalt und macht deshalb keinen Sinn.

Ich verzichte darauf, auf einen Nebenschauplatz einzugehen, nämlich darauf, dass wir eindeutig auch nichtzwingendes Völkerrecht verletzen würden, und zwar Artikel 13 des Freizügigkeitsabkommens.

Ein letzter Punkt, den ich kurz ansprechen möchte, ist der Vorwurf der Bevormundung der Stimmbewölkerung, der mir zum Teil gemacht wurde. Man muss Folgendes sehen: Bei der Umsetzung der Initiative gibt es im Hinblick auf Rechtsstaatlichkeit und Demokratie zwei Möglichkeiten. Entweder setzen wir diese Initiative gemäss dem Text um, über den abgestimmt wird, dann verletzen wir zwingendes Völkerrecht, oder wir setzen sie unter Berücksichtigung des zwingenden Völkerrechts um, dann setzen wir die Idee der Initianten nicht um. In beiden Fällen führen wir den Stimmbürger in die Irre, denn es ist ein rechtsstaatlicher Grundsatz, es gehört zu den Gültigkeitsanforderungen an Initiativen, dass sie einen Inhalt haben, bei dem die unverfälschte Willensbildung gewährleistet ist. Diese unverfälschte Willensbildung setzt erstens die Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht und zweitens die faktische Durchsetzbarkeit voraus. Wenn diese Bedingungen nicht erfüllt sind, verletzen wir Artikel 34 Absatz 2 der Bundesverfassung, wo die Garantie für die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe festgelegt ist.

Das, was ich hier vorschlage, ist also keine Bevormundung der Stimmbürger. Ich bin überzeugt, dass wir der Demokratie auf Dauer schaden, wenn wir weiterhin Initiativen zulassen, die nicht umsetzbar sind; damit wird die Glaubwürdigkeit unserer Demokratie infrage gestellt. Für mich sind die Volksrechte zu wertvoll, als dass sie zu Beliebigkeitsveranstaltungen werden dürfen.

Zusammenfassend: Aus meiner Sicht ist die Initiative für ungültig zu erklären. Erstens verletzt der Text gemäss dem Argumentarium und gemäss dem Text der Initiative zweifach zwingendes Völkerrecht, und zwar bezüglich des Non-Refoulement-Gebots und bezüglich des Rückschiebeverbots. Zweitens schliesst die Initiative wirksame Beschwerden gegen die Verletzung von Grund- und Menschenrechten aus. Drittens ist es, wie ich nachgewiesen habe, die Praxis des Bundesrates und des Parlamentes, solche Initiativen für ungültig zu erklären. Viertens sagen Lehre und Rechtsprechung ganz klar, dass Interpretationen – nachträgliche oder die Initiative begleitende – nicht relevant sind. Relevant ist ausschliesslich der Text. Fünftens verletzen wir sonst Artikel 34 der Bundesverfassung, in dem die Garantie der unverfälschten Stimmabgabe gegeben ist.

Zum Schluss: Persönlich bin ich nicht dagegen, dass man dem Volk den Gegenvorschlag als eigenständige Vorlage unterbreitet. Damit möchte ich zum Ausdruck geben, dass für mich die Stimmung im Volk ernst zu nehmen ist. Es ist Handlungsbedarf da – aber handeln wir bitte mit den richtigen und rechtsstaatlichen Instrumenten.

**Cramer Robert (G, GE):** Les questions liées à la recevabilité de l'initiative sur le renvoi ont fait l'objet de débats approfondis en commission et au conseil, mais finalement ces débats, pour l'essentiel, ne nous en ont pas appris beaucoup plus que ce que nous avons pu lire dans le message du Conseil fédéral du 24 juin 2009. Et que nous dit ce dernier dans son message? C'est qu'il sera très difficile – en réalité, il sera impossible – d'appliquer dans un certain nombre de cas l'initiative. Je crois qu'il est utile de les énumérer.

Le premier type de cas – et sur ce point je serai bref, parce que notre collègue Maissen en a parlé précisément tout à l'heure –, c'est celui où l'on doit appliquer le principe du non-refoulement. Ce principe protège notamment les personnes qui ont obtenu l'asile en Suisse et toutes celles et tous ceux qui sont susceptibles d'être expulsés dans un pays où ils sont exposés à la torture ou à des traitements cruels et inhumains. Ce qu'il faut retenir, c'est que ces personnes ne sont en aucun cas susceptibles d'être expulsées de Suisse, à moins bien sûr qu'on arrive à leur trouver un autre pays d'asile, mais cela n'est guère facile s'agissant de personnes qui ont fait l'objet d'une condamnation.

Le deuxième type de cas, dont on a assez peu parlé jusqu'ici dans notre débat, mais qui sont les cas les plus nombreux, c'est lorsque le droit international, sans exclusion de façon absolue que l'on puisse expulser quelqu'un, exige que l'on procède à une pesée des intérêts, que les dossiers soient examinés les uns après les autres. Procéder à une pesée des intérêts, c'est au fond ne faire rien d'autre que de mettre en oeuvre ce principe de rang constitutionnel que connaît l'ordre juridique suisse et qui est celui de la proportionnalité.

Parmi les législations internationales, celle qu'il faut, à mon avis, tout d'abord citer, c'est l'Accord sur la libre circulation des personnes, que la Suisse a conclu avec la Communauté européenne et ses Etats membres. Cet accord exige que l'on procède à une analyse de chaque situation et qu'un éloignement ne puisse être prononcé que si – et je crois qu'il est utile de citer là le message du Conseil fédéral – «l'intéressé représente une menace réelle, actuelle et suffisamment grave de la sécurité et de l'ordre publics, affectant un intérêt fondamental de la société en cause».

Cette exigence est totalement contraire à ce que souhaite l'initiative, puisqu'elle implique qu'il ne peut pas y avoir d'automatisme en matière d'expulsion, ce qui est vraiment un des points les plus importants de l'initiative. Il est important d'insister là-dessus, parce que les étrangers qui sont protégés par l'Accord sur la libre circulation des personnes représentent deux tiers de la population étrangère de Suisse. J'ajoute que cette exigence – et je cite à nouveau le message du Conseil fédéral – se présente «comme la manifestation spécifique d'un principe plus général consacré par les articles 8 à 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui disposent que les atteintes portées, en vertu des besoins de l'ordre et de la sécurité publics aux droits garantis par ces articles ne sauraient dépasser le cadre de ce qui est nécessaire à la sauvegarde de ces besoins dans une société démocratique». C'est donc dire que si l'on ne respecte pas ces principes juridiques, la Suisse s'expose, dans un certain nombre de situations individuelles, à être condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme pour ne pas avoir respecté ses engagements internationaux.

Le message nous dit également – et c'est le troisième type de cas –, que cette initiative est également susceptible d'aboutir à des décisions contraires à la Convention relative aux droits de l'enfant.

La conclusion de tout cela est assez simple: cette initiative n'est pas exécutable sans violer le droit international. La logique de cette conclusion, c'est qu'en principe on devrait déclarer cette initiative irrecevable, comme le proposent Messieurs Maissen et Hêche.

Pour sa part, le Conseil fédéral, s'écartant des objections solides qui figurent dans son propre texte, estime que cette initiative est tout de même recevable, parce que, nous dit-il, il est tout à fait possible aux autorités «de considérer le principe du non-refoulement comme une interdiction provisoire

ou durable de l'exécution de l'expulsion». Ce que propose le Conseil fédéral, c'est que l'on prive un étranger de son droit de séjourner en Suisse, qu'en conséquence on prononce une décision d'expulsion, mais que cette décision ne soit pas appliquée. Et, nous dit-on, il est tout à fait convenable d'interpréter la volonté des initiateurs.

Sur ce point, permettez-moi de ne pas être tout à fait de cet avis quand je lis ce que souhaitent les initiateurs. Je cite l'alinéa 5 de l'article 121, où ils sont extrêmement clairs: «Les étrangers qui, en vertu des alinéas 3 et 4, sont privés de leur titre de séjour et de tous leurs droits à séjourner en Suisse doivent» – «doivent», nous disent les initiateurs! – «être expulsés du pays par les autorités compétentes et frappés d'une interdiction d'entrer sur le territoire.» Nous affirmer que, lorsque les initiateurs demandent que les étrangers doivent être expulsés du pays, cela signifie qu'ils peuvent y séjourner si de bons motifs de droit international l'exigent, c'est, me semble-t-il, solliciter beaucoup le texte de l'initiative.

En réalité, le Conseil fédéral n'est pas très à l'aise dans cette affaire, pas plus du reste que la majorité de la commission qui, après nous avoir dit que cette initiative était recevable alors qu'à l'évidence elle ne l'est pas, nous dit dans le même temps que pour trouver une situation conforme au droit, il faut faire ou un contre-projet indirect, selon l'idée du Conseil fédéral, ou un contre-projet direct, selon la proposition de la commission. Si tout allait si bien, on ne verrait ni l'utilité de tous ces contre-projets, ni pourquoi ceux qui les soutiennent le font en argumentant systématiquement qu'ils permettront d'avoir une situation juridiquement conforme.

C'est partant de ce constat que je me suis demandé si on ne pouvait pas trouver une solution qui soit plus respectueuse des droits populaires en ce sens qu'elle respecte les personnes qui ont signé l'initiative et qui sont bien plus nombreuses que les 100 000 personnes exigées par la Constitution mais, en même temps, qui respecte ceux qui auront à voter sur l'initiative de façon à ne pas les faire voter sur un texte trompeur, qui une fois adopté ne sera en fait pas appliqué dans tous les cas. La solution, je l'ai trouvée dans la Constitution, à l'article 139 alinéa 3, qui prévoit que lorsqu'une initiative populaire ne respecte pas un certain nombre de principes – unité de la forme, unité de la matière, règles impératives du droit international –, l'Assemblée fédérale la déclare totalement ou partiellement nulle. Nous avons donc ici la capacité de déclarer une initiative partiellement nulle.

Il est vrai que jusqu'ici, on n'a pas une grande expérience d'une nullité partielle. A ma connaissance, on n'a pas eu l'occasion, au sein de l'Assemblée fédérale, de prendre une décision de ce type. En revanche, il existe une longue pratique en Suisse, et notamment une longue pratique du Tribunal fédéral, en matière de nullité partielle dont nous pouvons nous inspirer. Les critères pour une nullité partielle, le rapporteur, Monsieur Inderkum, nous les a rappelés tout à l'heure. Dès lors qu'il s'agit pour nous de jouer le rôle de juges constitutionnels, nous pouvons nous inspirer de la pratique du Tribunal fédéral.

Pour résumer la pratique du Tribunal fédéral, ce que l'on peut dire, c'est qu'une initiative peut être déclarée partiellement irrecevable si l'irrecevabilité ne porte que sur des points mineurs et, en d'autres termes, si le texte ainsi modifié reste encore suffisamment semblable à l'initiative pour que l'on puisse imaginer que ceux qui ont déposé l'initiative et en tout cas ceux qui l'ont signée l'auraient également signée en sachant qu'elle était partiellement irrecevable, donc auraient signé une initiative ainsi corrigée de ses points litigieux.

Il me semble que c'est dans ce sens que va la proposition de la minorité II. Vous trouvez très précisément, à l'alinéa 3 de la proposition de la minorité II, les éléments sur lesquels l'initiative est modifiée. Elle n'est modifiée que sur un seul point, à vrai dire. C'est précisément celui qui pose problème. Elle est modifiée pour faire en sorte que l'expulsion ne soit pas automatique et que la mesure d'éloignement n'intervienne pas dans tous les cas. Tous les éléments de l'initiative qui se réfèrent à l'expulsion automatique sont biffés. En revanche, ce qui subsiste, c'est tout le reste de l'initiative, c'est-à-dire,



d'une part, la faculté de priver l'étranger de son titre de séjour – ce qui est le plus important puisque la suite logique, c'est l'éloignement; d'autre part, l'automatisme, c'est-à-dire qu'à un certain nombre d'infractions correspond cette sanction qu'est la privation du titre de séjour. En pratique – parce que c'est cela qui est important pour ceux qui ont signé l'initiative –, cela signifie que, dans la plupart des cas, les étrangers qui sont visés par cette initiative seraient expulsés, à l'exception du petit nombre d'entre eux qui ne peuvent pas l'être pour des raisons qui tiennent au droit international.

C'est dire que je vous invite à accepter cet amendement. Celui-ci me semble le plus respectueux possible des droits populaires. Vous me permettrez d'ajouter qu'il est beaucoup plus respectueux des droits populaires que ce qu'ont proposé les gens qui ont conçu le texte de cette initiative. Pour leur part, ces gens méprisent les droits populaires en proposant sciemment, lorsqu'ils récoltent des signatures, un texte dont ils savent qu'il n'est pas légal et en se prévalant ensuite des signatures qu'ils ont recueillies pour forcer la porte. C'est là, me semble-t-il, où se trouve le vrai mépris des droits populaires, et sur ce point je rejoins totalement les propos tenus tout à l'heure par Madame Seydoux. Donc, il s'agit ici de respecter les droits populaires en allant dans le sens de ceux qui ont signé cette initiative et en proposant à la votation un texte qui aille dans leur sens.

Mais il s'agit aussi, en plus de respecter les droits des 200 000 personnes qui ont signé l'initiative, de respecter les droits des millions de personnes qui seront appelées à voter, en évitant de les faire voter sur un texte qui est déclaré nul. Et puis, si l'invalidation partielle est refusée, il va de soi alors qu'il faut rejoindre la position, plus tranchée, de Messieurs Maissen et Hêche, qui proposent l'invalidation totale.

Permettez-moi encore un mot, de façon à éviter tout malentendu. Les propositions que je défends en faveur du respect des droits populaires n'impliquent de ma part aucune espèce de complaisance envers le texte de cette initiative. Je suis totalement opposé à celui-ci. Je vous dirai tout à l'heure les raisons pour lesquelles ce texte me paraît absolument inadmissible, et je rejoins bien sûr complètement les conclusions de la majorité de la commission, qui vous recommande de demander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire.

Je vous demande simplement de la modifier légèrement pour qu'au moins, si le peuple et les cantons devaient l'accepter, on ait un texte qui soit applicable.

**Büttiker Rolf (RL, SO):** Nach dem Votum von Herrn Cramer muss ich doch noch etwas sagen. Stellen Sie sich mal vor: Der Bundesrat beantragt in der Botschaft die Gültigkeit der Initiative, in der Kommission haben wir das genau angeschaut, und die beiden Rechtsprofessoren, die in der Kommission anwesend waren, haben eindeutig für die Gültigkeit der Initiative plädiert.

Herr Maissen, es gibt eigentlich nur eine Schranke, die hier von Bedeutung ist, das ist die Schranke des zwingenden Völkerrechts – alle anderen Kriterien spielen keine Rolle! Es gibt kein politisches Ermessen. Zuständig ist die Bundesversammlung; sie ist ein politisches Organ, aber sie hat gelegentlich – das ist hier der Fall – über reine Rechtsfragen zu entscheiden, wie hier über die Gültigkeit von Volksinitiativen. Sie darf bei dieser Frage – das muss ich zu Herrn Maissen und zu Herrn Cramer sagen – keine politische Würdigung vornehmen! Eine Volksinitiative kann der Parlamentsmehrheit politisch noch so wenig passen, sie darf diese deswegen nicht für ungültig erklären. Es ist bei der Volksinitiative nicht anders als beim Referendum: Die Schweiz kennt keine plebiszitäre Demokratie, die Volksrechte sind Rechte – es sind Rechte! Wenn die in Verfassung und Gesetz, wenn die im Recht umschriebenen Voraussetzungen erfüllt sind, kommt es zu einer Volksabstimmung; wenn sie nicht erfüllt sind, nicht. Der Bundesrat beantragt in der Botschaft Gültigkeit, und die Kommission kam aufgrund der Überprüfung durch zwei Rechtsprofessoren zum gleichen Schluss.

Noch ein Wort zur Teilungsgültigkeit: Wir kennen die Praxis des Bundesgerichtes für kantonale Volksinitiativen. Wir ha-

ben auch näher angeschaut, wie das Bundesgericht bei Teilungsgültigkeitserklärungen von kantonalen Volksinitiativen urteilt. Diese Praxis ist nicht ohne Weiteres auf das Bundesrecht zu übertragen, das ist zuzugeben, denn hier fehlt eine unmittelbar übergeordnete Rechtsordnung wie zwischen Kantonen und Bund. Jedenfalls darf eine Teilungsgültigkeit nur angenommen werden, Herr Cramer, wenn man dadurch die Freiheit des Stimmrechts nicht beeinträchtigt. Diese Sanktion kommt nur infrage, wenn man annehmen darf, die Unterzeichner hätten die Initiative auch dann unterzeichnet, wenn die für ungültig erklärte Passage nicht vorhanden gewesen wäre. Nehmen Sie nun einmal den Initiativtext, und streichen Sie Absatz 5 heraus! Jetzt frage ich Sie: Wollen Sie mit diesem Text vor das Volk treten? Mit der Streichung rufen Sie dem Huhn nicht nur die Federn aus, sondern auch noch die Flügel! Das macht keinen Sinn mehr, das gibt keinen Zusammenhang mehr, das ist für die Abstimmung nicht möglich. Das Bundesgericht hat auch bei kantonalen Initiativen in Bezug auf die Teilungsgültigkeitsfrage ähnlich entschieden.

Es gibt keinen anderen Weg als jenen über die Gültigkeit der Initiative und den Gegenvorschlag. Ich habe nie gesagt, die Ausschaffungs-Initiative sei inhaltlich gut. Aber die Bundesversammlung darf aus Respekt vor der Demokratie und den Volksrechten nichts anderes tun, als die Gültigkeit zu bejahen, dies auch mit Blick auf die Beurteilung von Volksinitiativen in der Vergangenheit. Deswegen sind wir nicht machtlos. Wir können reagieren, und wir haben reagiert. Wir können uns zu einem möglichst guten Gegenvorschlag zusammenraufen. Dazu fordere ich Sie alle auf – nicht nur wegen der Demokratie, sondern auch im Sinne des Rechtsstaates. Das ist der einzige Weg, mit dem die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ihre Verantwortung an der Urne wahrnehmen können. An uns liegt es nun, vor dem Urnengang diese Diskussion zu führen.

Ich bitte Sie, die Anträge der Minderheiten I und II abzulehnen, die Gültigkeit der Initiative zu bejahen und nicht während des laufenden Spiels die Regeln zu ändern. Mit mir können Sie zu jeder Zeit – wenn kein konkretes Objekt vorliegt – darüber diskutieren, wenn Sie in Zukunft solche Volksinitiativen anders beurteilen wollen, wenn Sie andere Kriterien heranziehen wollen. Aber während des Spiels sollten wir die Regeln nicht ändern. Das käme in unserem Land beim Volk politisch wohl nicht gut an.

Ich bitte Sie, die Anträge der Minderheiten I und II abzulehnen.

**David Eugen (CEg, SG):** Ich habe dieser Debatte aufmerksam zugehört. Ich bin ja nicht Mitglied der Kommission und habe mir vorgenommen, mir aufgrund dieser Debatte, die jetzt geführt worden ist, eine Meinung zu bilden. Ich glaube – das wurde von vielen anderen auch gesagt –, dass es um das Verhältnis von Demokratie und Rechtsstaat geht. Das ist es, was hier zur Diskussion steht.

Was erwartet das Volk von uns? Ich glaube, das Volk erwartet von uns, dass wir ihm nur gültige Initiativen unterbreiten. Das Volk denkt, das sei Sache der Bundesversammlung; sie müsse das prüfen, sie habe die Zeit dazu, sie habe die Mittel dazu, sie habe die Fachleute dazu. Wir können uns dieser Aufgabe also nicht entschlagen. Es gab Redner, die meinten, das Volk solle dann entscheiden, wie das sei. Ich glaube nicht, dass das Volk das möchte. Ich glaube, die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger wollen, dass wir diese Frage genau prüfen und ihnen nur Initiativen vorlegen, die wir guten Gewissens als gültig bezeichnen können.

Die Frage ist: Wer trägt die Verantwortung dafür, ob die Initiative für gültig zu erklären ist oder nicht? Es wurde gesagt: Letztlich ist es die Bundesversammlung, das heisst wir. Der Bundesrat hat das in seiner Botschaft auch geschrieben. Er hat in seiner Botschaft geschrieben, die Bundesversammlung sei das richtige Gremium. Nun meinten einzelne Votanten, der Bundesrat habe gesagt, es sei so, und zwei Professoren hätten gesagt, es sei so. Ich glaube, das sind Meinungen in einem Meinungsbildungsprozess. Das gibt es, aber letztlich sind wir verantwortlich. Wir müssen diesen Entscheid selbst treffen und die Argumentationen selbst be-

urteilen. Wir können diese Beurteilung nicht auf zwei Professoren abschieben – das mögen sehr respektable Professoren sein, ich kenne sie nicht – und auch nicht auf den Bundesrat, weil letztlich die Bundesversammlung verantwortlich ist.

In diesem Sinne müssen wir uns unseren Entscheid wirklich gut überlegen. Es ist auch eine Frage des Präjudizes, des weiteren Vorgehens. Es werden weitere Initiativen kommen, deshalb müssen wir wirklich genau wissen, was wir tun.

Weiter hat der Präsident die Frage gestellt – andere haben sie auch angesprochen –: Zu welchem Zeitpunkt sollen wir entscheiden? Jetzt oder später einmal in einem anderen Kontext grundsätzlich? Ich glaube, die Frage «Demokratie und Rechtsstaat» lässt sich nur im einzelnen Fall abhandeln. Wir müssen – im Sinne des «case law» – diese Überlegungen anstellen, wenn ein entsprechender Fall vorliegt. Ich glaube nicht, dass es möglich ist, das theoretisch für alle Zeiten festzulegen. Die Entscheide müssen im einzelnen Fall gefällt werden. Daher glaube ich, dass es richtig ist, jetzt darüber zu entscheiden und das nicht auf die Zukunft zu verschieben.

Ich bin der gleichen Meinung wie viele andere, die gesagt haben: Es geht jetzt nicht um die Frage, ob wir Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung ändern sollen. Es steht darin, dass Initiativen für ungültig zu erklären sind, wenn sie zwingendes Völkerrecht verletzen. Sonst sind sie nicht für ungültig zu erklären. Ich glaube, dass wir dabei bleiben sollten. Ich bin nicht dafür, jetzt die Verfassung zu ändern. Das kommt überhaupt nicht infrage; dafür müssen wir das entsprechende Verfahren durchführen. Die entscheidende Frage ist jetzt, ob Artikel 139 Absatz 3 von der Initiative wirklich eingehalten wird. Nachdem ich alles gehört habe, habe ich Mühe, das zu akzeptieren. Im Text dieser Initiative steht im Einleitungssatz: «Sie (die Ausländerinnen und Ausländer) verlieren ... alle Rechtsansprüche auf Aufenthalt in der Schweiz». «Alle Rechtsansprüche» heisst: alle Grundrechtsansprüche – was denn sonst? Sie verlieren auch alle zwingenden Grundrechtsansprüche; alles geht verloren. Das kann ich nicht akzeptieren. Es gibt für mich keinen Verlust aller Grundrechtsansprüche; es gibt für mich keinen Verlust der zwingenden Grundrechtsansprüche. Das gibt es nicht. Das ist genau die Grenze, vor der wir stehen.

Wir können die zwingenden Grundrechtsansprüche nicht zur Disposition stellen. Das steht auch der Demokratie nicht zu. Die zwingenden Grundrechtsansprüche bleiben; es mag ein kleiner Teil sein, aber dieser Teil bleibt. Welche Grundrechtsansprüche es genau sind – das ist auch richtig gesagt worden –, muss am Schluss im Einzelfall die Justiz entscheiden. Wenn man aber in die Verfassung schreibt, es gingen alle Grundrechtsansprüche verloren – denn um die Grundrechte geht es, auch wenn die schöne Unterscheidung in relative und zwingende Grundrechte vorgenommen wird –, dann sind damit auch die zwingenden Grundrechte gemeint; sonst würde man das ja nicht so schreiben. Wenn man den Satz dem Stimmbürger so unterbreitet, dann ist es einfach so, dass man diese Rechte aufheben will. Damit bin ich nicht einverstanden.

Jetzt wurde in der Debatte vom Berichterstatter ausgeführt, es gingen nur die Ansprüche im Verfügungsverfahren verloren, nicht aber jene im Vollstreckungsverfahren. Das steht aber nicht so im Text; es steht, dass alle Ansprüche verlorengehen. Wie ich ihn lese, kann man auch im Vollstreckungsverfahren keine Grundrechtsansprüche, auch keine zwingenden, gegen die Vollstreckung erheben. Sonst muss man das anders sagen; in dieser Frage halte ich mich einfach an den Text. Es wurde gesagt, man schaue natürlich im Internet auch andere Argumentarien an. Letztlich ist aber der Text entscheidend. Ich kann den Rechtsverlust, der hier total für alle Ansprüche – einschliesslich der zwingenden Grundrechtsansprüche – angekündigt wird, nicht akzeptieren.

Ich komme zum Schluss, dass ich die Initiative in dieser Form nicht zur Annahme empfehlen kann. Aber ich werde den Gegenvorschlag zur Annahme empfehlen, der den klaren Vorbehalt enthält, dass die Grundrechtsansprüche be-

stehen bleiben – dort wird dann nicht mehr unterschieden –, und zwar sowohl im Verfügungs- wie auch im Vollstreckungsverfahren.

Daher werde ich mich hier dem Antrag der Minderheit I und dem Antrag Maissen anschliessen.

**Marty Dick (RL, TI):** Il y a, semble-t-il, une culture politique qui est en train de toujours plus prendre pied et qui consiste, lorsqu'on a peu d'arguments, à taxer les personnes qui ont une autre opinion d'intellectuels et, degré plus grave d'infamie, d'intellectuels de gauche; ces deux mots devant être prononcés avec le plus grand dégoût possible! Lorsqu'on n'a plus du tout d'arguments, les personnes qui ont une autre opinion sont taxées d'ennemis du peuple et d'individus montrant le plus grand mépris pour les droits populaires.

Alors parlons du peuple. Tout d'abord j'aimerais vous dire que c'est un mot que je n'aime pas du tout, peut-être parce que cela me rappelle des événements historiques au cours desquels cette notion a été utilisée de manière abusive et au cours desquels c'est par les droits populaires que les personnes qui ont commis tellement d'infamies ont été maintenues au pouvoir. Les citoyennes et les citoyens doivent avant tout avoir le droit à la vérité. Et le politique ne fait pas son devoir lorsqu'il ne contribue pas à la recherche de la vérité et lorsque, au contraire, avec des demi-vérités – qui sont notoirement les pires mensonges –, il essaie de provoquer des émotions, voire de spéculer sur des émotions légitimes qui s'expriment.

Alors, la vérité est – et j'en ai été le témoin direct, soit en tant que membre du gouvernement, soit en tant que magistrat pénal durant une longue période – que tous les étrangers qui commettent aujourd'hui un délit grave sont expulsés dans la mesure où ils sont «expulsables». Comment voulez-vous expulser un jeune de 19 ans qui devrait être expulsé, selon le texte de l'initiative, parce qu'il aurait par exemple perçu une indemnité de chômage de 5000 francs de façon induue? Selon le texte de l'initiative, il devrait être expulsé. Alors ce jeune a certes un passeport étranger mais il a fait toutes ses écoles ici, il a passé toute sa jeunesse ici. Où voulez-vous l'expulser? Vous pouvez l'expulser: le jour d'après, il sera là clandestinement et, en tant que clandestin, il sera beaucoup plus dangereux.

Donc, je crois, et je suis persuadé même, que ce sont des vérités que nous devons dire tout haut.

Une fois de plus, je suis surpris d'entendre la ministre de la justice dire que l'initiative est contraire aux règles impératives du droit international public. Cela a été dit! Et on l'avait déjà dit lors du débat sur l'initiative populaire «contre la construction de minarets», à savoir qu'il serait très difficile de l'appliquer, qu'elle était très probablement contraire à la Convention européenne des droits de l'homme. On l'avait aussi dit lors du débat sur l'initiative populaire «Internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables». Chaque fois, Mesdames et Messieurs, chers amis politiques, on avait spéculé sur le fait que de toute façon ces initiatives ne seraient pas acceptées. Or elles ont été acceptées et on sait – et la ministre de la justice l'a dit – quelles sont les difficultés rencontrées lorsqu'il faut les appliquer.

Alors on fait cette distinction, qui est tout à fait floue parce que ce n'est pas un choix entre noir ou blanc, entre le droit international et le droit international impératif. On a cité les «Rechtsprofessoren», mais on cite toujours ceux qui ont plaidé en faveur de la recevabilité de l'initiative; en revanche on ne cite pas ceux qui sont contre. Je vous cite par exemple un professeur qui me semble avoir une carrure internationale remarquable, Jörg Paul Müller, qui est tout à fait contre la recevabilité de l'initiative.

Mais laissons les professeurs à leur chaire et examinons les textes qui nous sont soumis. Plusieurs orateurs, le dernier étant Monsieur David, ont dit: «Lisons cette initiative.» Jusqu'à preuve du contraire, les citoyens qui ont signé cette initiative l'ont lue. Nous lisons: «Ils (les étrangers) sont privés ... de tous leurs droits à séjourner en Suisse.» On commence déjà, avant même qu'elle soit acceptée, à l'interpréter



ter. On va consulter sur Internet pour voir si on ne trouve pas quelque chose qui permettrait de l'interpréter et d'interpréter l'intention des initiants. C'est ceux qui ont signé l'initiative qui comptent, pas ceux qui l'ont rédigée! A ceux qui ont signé une telle initiative, on doit – et c'est notre devoir de vérité – dire: «Mesdames et Messieurs, cette initiative est inapplicable.» Alors, je vous le demande: respecter les droits du peuple, est-ce lui faire croire aujourd'hui que cette initiative est applicable pour lui dire demain qu'elle ne l'est pas, ou est-ce lui dire aujourd'hui la vérité? Mais quelle vérité?

Si vous voulez accepter une telle initiative, vous devez tout d'abord dénoncer la Convention européenne des droits de l'homme, puis la Convention contre la torture des Nations Unies, le Pacte de l'ONU, etc., ce que vous pouvez faire en lançant des initiatives populaires. Après avoir dénoncé tous ces accords, vous déposez une initiative populaire qui demande l'expulsion des étrangers qui ont commis une infraction contre la loi. C'est cela la transparence et c'est cela la vérité. Faire croire que l'on peut appliquer aujourd'hui cette initiative, c'est à mon avis une tromperie envers les citoyens et les citoyennes.

Dernière remarque: je constate qu'il y a de plus en plus de discrédit entre les vrais problèmes du pays et les thèmes dont on discute ici. L'autre jour, nous avons délibéré pendant trois heures sur la loi sur les chiens, comme si les chiens mettaient maintenant en danger tout le pays. Nous avons discuté des minarets – avec les dégâts que cela a engendrés –, comme s'il y avait eu des centaines de demandes de permis de construire des minarets, ce qui n'était pas du tout le cas. De plus, le droit de la construction permet de refuser l'octroi du permis de construire. Aujourd'hui, on parle de l'expulsion des étrangers criminels comme si on ne pouvait pas les expulser.

Mais les problèmes du pays sont bien différents. Qu'est-ce qui a fait trembler notre pays ces dernières années? Qu'est-ce qui a mis en danger des milliers et des milliers de places de travail? Si je limite mon observation à ma présence sur ce banc, je rappelle les avoirs en déshérence, l'affaire Swissair, l'affaire UBS maintenant. Ce sont là les problèmes qui ont ébranlé notre pays. Inutile de dire que les responsables de ces catastrophes n'ont pas été expulsés – parce qu'ils n'étaient pas étrangers –, qu'ils n'ont même pas été condamnés, qu'ils ont même reçu ces derniers jours des cadeaux sous forme de millions de francs. Alors retournons réfléchir sur les vrais problèmes du pays!

**Inderkum** Hansheiri (CEg, UR), für die Kommission: Ich möchte einfach der guten Ordnung halber darauf hinweisen, dass Ihnen die Mehrheit der Kommission beantragt, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen. Mitunter kann ich mich nicht des Eindrucks erwehren, dass das noch nicht allen klar ist. Was wir hier zu entscheiden haben, ist nur die Frage der Gültigkeit: Ist die Initiative gültig, ist sie ungültig, ist sie teilweise ungültig? Da haben wir eine klare verfassungsmässige Vorgabe nach Artikel 139 Absatz 3. Alle Juristinnen und Juristen in diesem Saal wissen, dass es nicht nur zwingendes, sondern auch anderes Völkerrecht gibt. Hier ist die Rede von zwingendem Völkerrecht. Ich glaube, dass wir uns doch einig sind, dass wir die Verfassung einhalten wollen. Zu den einzelnen Voten: Herr Kollege Maissen hat unter anderem gesagt, er könne dem Gegenentwurf eigentlich zustimmen. Ich möchte einfach darauf aufmerksam machen, dass Sie den Gegenentwurf Volk und den Ständen nur unterbreiten können, wenn die Initiative gültig ist; das ist klar. Herr Kollege Maissen, ich bestätige noch einmal, dass das Non-Refoulement-Gebot Bestandteil des zwingenden Völkerrechts ist. Sie haben es auch richtig umschrieben. Es geht um die Ausschaffung – um die Ausschaffung notabene, nicht um die Ausweisung – aller Menschen in Staaten, in denen ihnen Folter oder eine andere Art grausamer und unmenschlicher Behandlung und Bestrafung droht. Es war uns in der Kommission durchaus bewusst, dass es verschiedene Non-Refoulement-Grundlagen gibt, in der Verfassung und in den Verträgen, die Sie genannt haben. Ich will sie hier nicht wiederholen.

Herr Kollege Maissen – das sage ich auch anderen –, es ist auch möglich, dass die Initianten, einzelne von ihnen oder Leute, die diesen Text gelesen haben, diesen Automatismus, den Sie umschrieben haben, vor Augen gehabt haben oder immer noch haben. Trotzdem ist für die Auslegung der Initiative der Wortlaut massgebend, und dieser ist meines Erachtens klar. Würde die Initiative angenommen, was ich, wie gesagt, nicht will, so wäre sie dem Willen der Initiantinnen und Initianten enthoben, würde gleichermassen ein eigenes Leben führen und wäre dann auch so zu interpretieren, wie der Wortlaut ist, und in die Materialien würde das einfließen, was die Bundesversammlung zu dieser Initiative gesagt hat. Herr Kollege David, ich bin sehr mit Ihnen einverstanden, dass das Parlament den Entscheid über die Gültigkeit fällen muss. Ich muss Ihnen sagen: Es gibt einen Kontext, in dem diese Fragen zu klären sind. Ich verweise auf den Bericht zum Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht, der vom Bundesrat verabschiedet worden ist und es gibt auch die parlamentarische Initiative Vischer 07.477, die diese Frage initiiert hat. Ich teile ganz klar die Auffassung derjenigen Kolleginnen und Kollegen, die der Meinung sind, dass wir zunehmend mit Initiativen konfrontiert sind, die zwar nicht gegen zwingendes Völkerrecht verstossen, aber doch gegen, so möchte ich sagen, wichtiges Völkerrecht. Hier besteht ein Spannungsverhältnis zwischen Demokratie und Rechtsstaat. Das müssen wir anschauen. Aber ich bin, wie gesagt, dagegen, dass dies jetzt in einer Hauruck-Übung gemacht wird, und die Kommission teilt diese Auffassung.

Letzte Bemerkung: Ich bin schon etwas erstaunt, wie Kollege David, ein guter Jurist, und Kollege Marty, auch ein guter Jurist, Wortklauberei betreiben. Herr Kollege David hat Absatz 3 zitiert; er lautet: «Sie – die Ausländerinnen und Ausländer – verlieren unabhängig von ihrem ausländerrechtlichen Status ihr Aufenthaltsrecht sowie alle Rechtsansprüche auf Aufenthalt ...» Ich bin der Meinung, dass es Sache des schweizerischen Rechts ist, die Voraussetzungen zu schaffen – entsprechend ist zu legiferieren –, unter denen sich eine Ausländerin oder ein Ausländer in der Schweiz aufhalten kann. Die diesbezüglichen Rechtsgrundlagen finden Sie im Ausländergesetz. Ich meine, es gehe hier klar um die Rechtsansprüche auf Aufenthalt und nicht generell um andere Ansprüche.

Ich habe es angetönt: Beim Non-Refoulement-Gebot spricht man von Ausschaffung und ich frage – Frau Kollegin Fetz ist leider nicht mehr da –, ob es so spitzfindig ist, die Aspekte des Dualismus zwischen der Ausweisungsverfügung und dem Vollzug der Ausweisung zur Sprache zu bringen. Das Bundesgericht hat in einem Entscheid aus dem Jahr 2005 zur Dualität von Anordnungs- und Vollstreckungsverfahren festgehalten, dass diese zwar unter Umständen wenig zweckmässig, aber nicht bundesrechtswidrig sei. Auch die EMRK steht der Prüfung menschenrechtlicher Vorgehens-Vollzugshindernisse allein im Vollstreckungsverfahren nicht entgegen. Das hat sogar der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte mehrfach festgehalten.

Zur Frage der Teilungsgültigkeit kann ich mich dem anschliessen, was Kollege Büttiker gesagt hat. Die drei Elemente, die ein fester Bestandteil der bundesgerichtlichen Praxis sind, wurden dargelegt, und dem habe ich nichts mehr beizufügen.

**Widmer-Schlumpf** Eveline, Bundesrätin: Ich möchte noch ganz kurz auf das Votum von Herrn Ständerat Maissen eingehen. Er hat auf die Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik» Bezug genommen, die ja für ungültig erklärt worden ist, weil sie absolut und ohne Bedingungen festhielt, dass diese Personen ohne irgendwelche Vorbehalte umgehend weggewiesen würden. Das ist der Unterschied zur Ausschaffungs-Initiative. Wie Sie bei genauem Lesen sehen, wird nach der Ausschaffungs-Initiative, wenn Sie so wollen, zwar eine Ausreisepflicht auferlegt, wenn der entsprechende Tatbestand erfüllt ist, aber diese Ausreisepflicht wird noch nicht durchgesetzt, falls ihr ein völkerrechtlicher Grund, beispielsweise das Non-Refoulement-Prinzip, entgegensteht. Das ist tatsächlich ein kleiner Unterschied. Aber es ist ein

Unterschied, der sich, wie das mit den kleinen Unterschieden manchmal so ist, gross auswirken kann und den man zu berücksichtigen hat.

Sie, Herr Ständerat Maissen, haben dann darauf hingewiesen, was im Internet und in verschiedenen anderen Unterlagen zu dieser Ausschaffungs-Initiative alles gesagt wird. Ich habe das auch gelesen und mit Erstaunen zur Kenntnis genommen. Ich habe auch die Erläuterungen der Initianten gehört, die mit dem, was sie geschrieben hatten, nicht ganz in Übereinstimmung waren. Aber das ist manchmal so. Ich habe mich dann einfach auf den Standpunkt gestellt – ich habe das heute auch getan –, dass wir vom Wortlaut ausgehen müssen. Wir müssen vom Wortlaut der Initiative ausgehen, so, wie er hier geschrieben steht – zugunsten und zulasten der Initiative. Das werden wir dann in der Abstimmungsdiskussion auch tun und festhalten: Wir sagen nicht, was noch irgendwo auf einem Blatt geschrieben wurde, sondern massgebend ist der Text. Das heisst also, dass wir vom Text ausgehen – und dieser lässt die Möglichkeit der völkerrechtskonformen Auslegung eben zu.

Im Übrigen haben wir diesen Unterschied – der, das gebe ich zu, ein Spagat ist – auch im ganzen Bereich Ausländergesetz und Asylgesetz: Wir haben immer wieder die Situation, dass wir keine Aufenthaltsbewilligung erteilen können, aber eine Person trotzdem nicht ausschaffen können. Ich gebe Ihnen ein Beispiel: Wir haben heute verschiedene eritreische Asylsuchende in der Schweiz. Sie bekommen zwar keine Aufenthaltsbewilligung, aber im Moment können wir sie wegen des Non-Refoulement-Gebots auch nicht zurückbringen. Diese Situation kennen wir, sie ist nicht erfreulich, aber es ist so, eben auch im Bereich Ausländer- und Asylrecht.

Herr Cramer hat mehr oder weniger gesagt, der Bundesrat habe aus nichtnachvollziehbaren Gründen – das kann man durchaus vertreten, ich bin anderer Auffassung – gesagt, diese Initiative sei gültig. Das haben aber nicht einfach wir sieben entschieden, sondern wir haben schon auch noch gewisse rechtlich kompetente Leute beigezogen; die Kommission im Übrigen auch. Es ist unter anderem ein Gutachten von Johannes Reich in der «Zeitschrift für Schweizerisches Recht» vom Dezember 2008 erschienen; ich empfehle Ihnen, es zu lesen. Es zeigt die Unterscheidung zwischen Ausweisung und Vollzug einer Ausweisung ganz klar auf und kommt zum Schluss, dass es völkerrechtskonform ist, wenn man diese Initiative annimmt. Abgesehen davon hat das einer der anerkanntesten Völkerrechtler, Herr Professor Thürer, in der Kommission auch noch bestätigt.

Ich möchte Ihnen nur eine kurze Passage aus dem Text von Herrn Reich vorlesen, weil er genau zum gleichen Schluss kommt, den wir in der Botschaft aufgenommen haben: dass diese Initiative zwar für gültig zu erklären ist, dass das aber Schwierigkeiten bereitet. Er schreibt: «Anders als vom Initiativkomitee suggeriert, wird es auch nach einer Annahme der Ausschaffungs-Initiative durch Volk und Stände bereits aus verfassungs- und völkerrechtlichen Gründen, mehr noch aber aufgrund tatsächlicher Vollzugshindernisse kaum möglich sein, erheblich straffällig gewordene Personen ausländischer Staatsangehörigkeit ausnahmslos aus dem schweizerischen Staatsgebiet zu entfernen.» Dann seine Schlussfolgerung: «Das Begehren wirft daher ein Schlaglicht auf die parteipolitische Rolle von Volksinitiativen.» Das ist der Schluss, den er zieht. Er sagt: rechtlich klar, aber politisch schon etwas schwierig.

Zu den Ausführungen von Herrn David in Bezug auf das Verhältnis von Demokratie und Rechtsstaat: Die Anleitung zur Klärung dieser Frage finden wir in Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung. Diese können Sie nicht strecken oder dehnen oder was auch immer; sie ist klar. Es heisst dort, völkerrechtlich zwingende Bestimmungen seien zu berücksichtigen, sonst sei eine Initiative für ungültig zu erklären. Ich bin, wie Sie, der Auffassung, dass wir diese Frage einmal grundsätzlich angehen müssen, aber nicht während der jetzigen Diskussion. Wir haben eine langjährige und konsequente Praxis zu Artikel 139 Absatz 3. Ich bin auch der Meinung, dass man sie einmal überprüfen muss, aber man kann

die Praxis zu einem Verfassungsartikel nicht plötzlich im Einzelfall ändern. Vielmehr müssten Sie eine Praxisänderung vornehmen und sagen, künftig verstünden wir darunter beispielsweise auch Grundrechte und die Einhaltung der EMRK. Im Übrigen schlagen wir im Bericht über das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht auch vor, diese Diskussion zu führen. Diese Diskussion muss also geführt werden, aber an der richtigen Stelle.

Es ist nicht meine Angelegenheit und auch nicht mein Wunsch, hier die Ausschaffungs-Initiative zu verteidigen, aber ich möchte kurz auf den Passus zu sprechen kommen, der besagt, dass unter den genannten Bedingungen «alle Rechtsansprüche auf Aufenthalt» verlorengehen, und aufnehmen, was Herr Inderkum in seinem Votum gesagt hat. Es geht dabei nicht um alle Grundrechte, sondern um alle Rechte, die in Zusammenhang mit Aufenthaltsrechten stehen, die in der Ausländergesetzgebung konkretisiert sind. Auch darüber könnten wir wahrscheinlich stundenlang diskutieren, aber letztlich geht es um die Frage, ob wir, wenn es möglich ist, zugunsten einer Volksinitiative entscheiden wollen oder nicht.

Zu Herrn Marty: Sie haben gesagt, ich hätte immer wieder gesagt, die Initiative widerspreche dem Völkerrecht. Das ist so, sie widerspricht nichtzwingendem Völkerrecht. Ich kann nichts dafür, dass man im Parlament Artikel 139 Absatz 3 verabschiedet hat und er in der Volksabstimmung in diesem Wortlaut durchgegangen ist. Ich würde ihn vielleicht etwas anders fassen. Aber wenn man sich gestützt auf die Bundesverfassung entscheiden muss, gibt es gar keinen anderen Weg. Sie haben das Gutachten von Herrn Professor Jörg Paul Müller angesprochen, das zu einem anderen Schluss kommt. Ich schätze Herrn Professor Müller ausserordentlich, vor allem weil er den Bundesrat beim StBOG mit seiner Auffassung, es sei kein neues Organ als Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft zu schaffen, sehr unterstützt hat. Hier war er nun etwas anderer Meinung als Sie. Ich sage damit nur: Die Meinungen sind unterschiedlich und fallen im Zweifel eben zugunsten der direkten Demokratie aus; mindestens ist das heute so. Ich freue mich auf eine eingehende Diskussion über die Frage, ob wir das zwingende Völkerrecht etwas erweitern wollen. Ich glaube, es ist dringend nötig, dass wir diese Diskussion führen, und ich bin froh, wenn Sie für diese Diskussion offen sind.

Ich möchte Sie also bitten, die Initiative für gültig zu erklären, sie zur Ablehnung zu empfehlen und dem direkten Gegenentwurf zuzustimmen.

#### *Erste Abstimmung – Premier vote*

Für den Antrag der Mehrheit ... 28 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit II ... 13 Stimmen

#### *Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

Für den Antrag der Mehrheit ... 28 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit I/Maissen ... 13 Stimmen

#### *Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen*

*Le débat sur cet objet est interrompu*

#### *Schluss der Sitzung um 13.00 Uhr*

*La séance est levée à 13 h 00*



## Dreizehnte Sitzung – Treizième séance

Donnerstag, 18. März 2010

Jeudi, 18 mars 2010

15.00 h

09.060

### Für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungs-Initiative). Volksinitiative. Änderung des AuG Pour le renvoi des étrangers criminels (Initiative sur le renvoi). Initiative populaire. Modification de la LEtr

*Fortsetzung – Suite*

Botschaft des Bundesrates 24.06.09 (BBl 2009 5097)

Message du Conseil fédéral 24.06.09 (FF 2009 4571)

Ständerat/Conseil des Etats 10.12.09 (Ordnungsantrag – Motion d'ordre)

Ständerat/Conseil des Etats 18.03.10 (Erstrat – Premier Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 18.03.10 (Fortsetzung – Suite)

#### 3. Bundesbeschluss betreffend die «Ausschaffung krimineller Ausländer im Rahmen der Bundesverfassung» (Gegenentwurf zur Volksinitiative «für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungs-Initiative)»)

#### 3. Arrêté fédéral concernant le contre-projet «Expulsion des criminels étrangers dans le respect de la Constitution» (contre-projet à l'initiative populaire «pour le renvoi des étrangers criminels (Initiative sur le renvoi)»)

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen*

*L'entrée en matière est décidée sans opposition*

*Detailberatung – Discussion par article*

#### Titel

*Antrag der Kommission*

Bundesbeschluss betreffend die «Ausschaffung krimineller Ausländer im Rahmen der Bundesverfassung» (Gegenentwurf zur Volksinitiative «für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungs-Initiative)»)  
vom ...

#### Titre

*Proposition de la commission*

Arrêté fédéral concernant le contre-projet «Expulsion des criminels étrangers dans le respect de la Constitution» (contre-projet à l'initiative populaire «pour le renvoi des étrangers criminels (Initiative sur le renvoi)»)  
du ...

*Angenommen – Adopté*

#### Ingress

*Antrag der Kommission*

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, gestützt auf Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung, nach Prüfung der am 15. Februar 2008 eingereich-

ten Volksinitiative «für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungs-Initiative)», beschliesst:

#### Préambule

*Proposition de la commission*

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu l'article 139 alinéa 3 de la Constitution, vu l'initiative populaire «pour le renvoi des étrangers criminels (Initiative sur le renvoi)» déposée le 15 février 2008, arrête:

*Angenommen – Adopté*

#### Ziff. I Einleitung

*Antrag der Kommission*

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

#### Ch. I introduction

*Proposition de la commission*

La Constitution est modifiée comme suit:

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 121

*Antrag der Mehrheit*

*Abs. 1bis*

Ausländerinnen und Ausländer integrieren sich durch die Teilnahme am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft. Bund, Kantone und Gemeinden berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Anliegen der Integration.

*Abs. 1ter*

Ausländerinnen und Ausländer verlieren ihr Aufenthaltsrecht und werden weggewiesen, wenn sie:

a. einen Mord, eine vorsätzliche Tötung, eine Vergewaltigung, einen qualifizierten Raub, eine Geiselnahme, einen qualifizierten Menschenhandel, einen schweren Verstoß gegen das Betäubungsmittelgesetz oder eine andere mit einer Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr bedrohte Tat begangen haben und dafür rechtskräftig verurteilt wurden;

b. für einen Betrug oder eine andere strafbare Handlung in den Bereichen der Sozialhilfe, der Sozialversicherungen sowie der öffentlich-rechtlichen Abgaben oder für einen Betrug im Bereich der Wirtschaft zu einer Freiheitsstrafe von mindestens 18 Monaten rechtskräftig verurteilt wurden; oder

c. für eine andere Tat zu einer Freiheitsstrafe von mindestens zwei Jahren oder zu mehreren Freiheitsstrafen oder Geldstrafen von insgesamt mindestens 720 Tagen oder Tagessätzen innerhalb von zehn Jahren rechtskräftig verurteilt wurden.

*Abs. 3*

Beim Entscheid über den Entzug des Aufenthaltsrechts und die Wegweisung sind die Grundrechte sowie die Grundprinzipien der Bundesverfassung und des Völkerrechts zu beachten.

*Antrag der Minderheit I*

(Cramer)

*Abs. 1ter*

Streichen

*Antrag der Minderheit II*

(Reimann Maximilian, Briner, Büttiker, Germann)

*Abs. 1ter*

...

b. ... von mindestens einem Jahr rechtskräftig verurteilt wurden;

...

*Antrag der Minderheit*

(Reimann Maximilian, Germann)

*Abs. 3*

... der Bundesverfassung und des zwingenden Völkerrechts zu beachten.

Antrag Brändli  
Abs. 1bis, 3  
Streichen

Antrag Jenny  
Abs. 1ter

Ausländerinnen und Ausländer verlieren ihr Aufenthaltsrecht, werden weggewiesen und für eine Dauer von 5 bis 15 Jahren mit einer Einreisesperre belegt, wenn sie:

...

## Art. 121

*Proposition de la majorité*

*Al. 1bis*

Les étrangers s'intègrent à la société en participant à la vie économique, sociale et culturelle. Dans l'accomplissement de leurs tâches, la Confédération, les cantons et les communes tiennent compte des objectifs d'intégration des étrangers.

*Al. 1ter*

Les étrangers sont privés de leur droit de séjour et renvoyés s'ils ont:

a. commis un assassinat, un meurtre, un viol, un brigandage qualifié, une prise d'otage, de la traite qualifiée d'êtres humains, une infraction grave à la loi sur les stupéfiants ou une autre infraction passible d'une peine privative de liberté d'un an au moins et été, de ce fait, condamnés par un jugement entré en force;

b. été condamnés, par un jugement entré en force, à une peine privative de liberté d'au moins 18 mois pour une escroquerie ou une autre infraction ayant trait à l'aide sociale, aux assurances sociales ou à des contributions de droit public, ou pour une escroquerie d'ordre économique; ou

c. été condamnés par un jugement entré en force pour une autre infraction à une peine privative de liberté de deux ans au moins ou à plusieurs peines privatives de liberté ou encore à des peines pécuniaires s'élevant au total à 720 jours ou 720 jours-amende au moins en l'espace de dix ans.

*Al. 3*

La décision relative au retrait du droit de séjour et au renvoi est prise dans le respect des droits fondamentaux et des principes de base de la Constitution fédérale et du droit international.

*Proposition de la minorité I*

(Cramer)

*Al. 1ter*

Biffer

*Proposition de la minorité II*

(Reimann Maximilian, Briner, Büttiker, Germann)

*Al. 1ter*

...

b. ... de liberté d'au moins un an pour une escroquerie ...

...

*Proposition de la minorité*

(Reimann Maximilian, Germann)

*Al. 3*

... de la Constitution fédérale et du droit international impératif.

*Proposition Brändli*

*Al. 1bis, 3*

Biffer

*Proposition Jenny*

*Al. 1ter*

Les étrangers sont privés de leur droit de séjour, renvoyés et frappés d'une interdiction d'entrer sur le territoire allant de 5 à 15 ans s'ils ont:

...

*Abs. 1bis – Al. 1bis*

**Brändli Christoffel** (V, GR): Ich habe, glaube ich, diesen Antrag bereits begründet. Weil gesagt wurde, ich sei gegen die Integration, möchte ich nur festhalten, dass das nichts damit zu tun hat. Dieser Absatz ist, im Zusammenhang mit der Ausschaffung, meiner Meinung nach kein guter Beitrag zur Schaffung eines guten Gegenvorschlags. Dies steht übrigens in Übereinstimmung mit dem, was Frau Fetz gesagt hat.

Ich bitte Sie deshalb, diesen Absatz zu streichen.

**Inderkum Hansheiri** (CEg, UR), für die Kommission: Wir befinden uns mit Artikel 121 ja im 9. Abschnitt der Bundesverfassung, und dieser Abschnitt trägt die Überschrift «Aufenthalt und Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern». Es ist wohl die einzige Verfassungsbestimmung, die wir haben, die sich mit der Thematik «Aufenthalt und Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern» oder dem Verhältnis der Ausländerinnen und Ausländer zu unserem Land und zu unserer Bevölkerung befasst. Aus diesem Grunde erachtete es die Kommission als richtig, den Bestimmungen über den Verlust des Aufenthaltsrechtes, also den negativen Bestimmungen, eine Bestimmung voranzustellen, die zum Ausdruck bringt, dass die Ausländerinnen und Ausländer bei uns willkommen sind, dass wir von ihnen aber erwarten, dass sie sich integrieren. Das heisst, sie sollen ihre Identität durchaus wahren können, sie sollen sich jedoch loyal in unsere Werteordnung einfügen und insbesondere unsere Gesetzgebung beachten. Pointiert könnte man sagen: nicht Assimilation, sondern Integration. Frau Bundesrätin Widmer-Schlumpf hat ja heute Morgen bereits darauf hingewiesen: Wir haben im Ausländergesetz entsprechende Integrationsbestimmungen, und diese Bestimmung hat keine darüber hinausgehende normative Kraft.

Nochmals: Die Motivation der Kommission war es, diesen negativen Bestimmungen doch auch noch ein positives Element voranzustellen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit ... 28 Stimmen

Für den Antrag Brändli ... 5 Stimmen

*Abs. 1ter – Al. 1ter*

**Jenny This** (V, GL): Ich kann es kurz machen: Im Gegenentwurf werden keine Angaben zur Dauer des Landesverweises gemacht. Deshalb sollte es heissen – und das wäre mein Antrag –, dass Personen, die wegen schwere Delikte ausgewiesen werden, mit einer Einreisesperre von 5 bis 15 Jahren belegt werden. Wenn wir das nicht machen, wird das – wie so oft in der Vergangenheit – dazu führen, dass täterfreundliche Behörden nur symbolische Landesverweise aussprechen werden. Ein Minimum von 5 Jahren, wie in der Initiative verankert, wäre deshalb angezeigt.

**Inderkum Hansheiri** (CEg, UR), für die Kommission: Ein ähnlicher oder gleichlautender Antrag lag in der Kommission nicht vor. Wir haben auch nicht ausdrücklich über diese Thematik gesprochen. Ich bitte dann vor allem die Frau Bundesrätin, zu diesem Antrag Stellung zu nehmen. Wenn ich es richtig sehe, ist es aber schon heutige Praxis, Herr Jenny, dass Personen bei Wegweisungen auch mit einer Einreisesperre belegt werden. Ich glaube, dass es im Ausländerrecht entsprechende gesetzliche Bestimmungen gibt, auch wenn ich sie jetzt nicht zitieren kann.

**Widmer-Schlumpf Eveline**, Bundesrätin: Es ist tatsächlich so, wie Herr Ständerat Inderkum gesagt hat: Gestützt auf das Ausländergesetz ist das heute Praxis, es wird vom Bundesamt für Migration so gemacht. Es gibt hier auch keine unterschiedliche kantonale Praxis, also es gibt keine Problemfelder; das wird über das BFM so abgewickelt. Ich kann Ihnen auch sagen, dass es Situationen gibt, bei denen die Dauer, für welche eine Einreisesperre verhängt wird, mehr



als 15 Jahre beträgt. Wenn Sie eine solche Einschränkung von 5 bis 15 Jahren machen, gestalten Sie das sehr unflexibel. Heute gibt es verschiedene Fälle, in denen eine Einreisesperre auf unbestimmte Zeit verhängt wird. Ich würde Ihnen sehr empfehlen, auf Verfassungsstufe nicht eine Begrenzung auf 5 bis 15 Jahre vorzunehmen, sondern die heutige Praxis spielen zu lassen, die auch für die Kantone sehr gut funktioniert.

**Jenny This** (V, GL): Nach Ihrer Ausführung, Frau Bundesrätin, ziehe ich meinen Antrag zurück.

**Inderkum Hansheiri** (CEg, UR), für die Kommission: Ich möchte gerne einige kurze Ausführungen zu den einzelnen Buchstaben machen, auch zu Buchstabe a, obwohl da ja kein Minderheitsantrag vorliegt. Aber wir sind Erstrat und haben, wie es so schön heisst, auch zuhänden der Materialien Erklärungen abzugeben.

Bei den in Absatz 1ter Buchstabe a genannten Tatbeständen kommt es nicht auf das Strafmass der Verurteilung an, sondern darauf, dass die Straftat mit einer Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr bedroht ist und dass der Täter oder die Täterin rechtskräftig verurteilt wurde. Die Straftatbestände, die mit einer Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr bedroht sind, sind auf Seite 5125f. der Botschaft aufgelistet. Es handelt sich um etwa 33 Tatbestände. Die Kommission hat es als richtig erachtet, bei Buchstabe a einige dieser Tatbestände beispielhaft aufzuführen. Gemeint sind aber alle Tatbestände, die mit einer Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr bedroht sind.

Bei Buchstabe b haben wir die Mehrheit und die Minderheit II. Ich werde, wenn Sie einverstanden sind, kurz erläutern, worum es geht, und dann gleich den Antrag der Mehrheit zu begründen versuchen.

Die Initiative, also nicht der Gegenentwurf, verlangt auch dann eine Ausweisung, wenn Ausländerinnen oder Ausländer missbräuchlich Leistungen der Sozialversicherungen oder der Sozialhilfe bezogen haben. So steht es im Text der Initiative. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass der Bereich «Missbrauch von Sozialleistungen» auch Gegenstand des Gegenentwurfes sein muss, aber nicht so. Ich habe bereits beim Eintreten erklärt, dass gemäss Initiative jeder kleine oder kleinste Missbrauch zu einer Ausweisung führt. Es muss sich aber vielmehr um Straftaten handeln, die sowohl in objektiver als auch in subjektiver Hinsicht eine gewisse Schwere haben. Hier, also bei Buchstabe b, wird auf eine rechtskräftige Verurteilung abgestellt; aber nicht nur auf die Tatsache allein, dass eine rechtskräftige Verurteilung erfolgt ist, sondern auch auf das Mass derselben.

Die Mehrheit vertritt hier den Standpunkt, dass eine rechtskräftige Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von mindestens 18 Monaten erfolgt sein müsse, wohingegen die Minderheit II die Grenze bei einem Jahr sieht. Sowohl die Mehrheit als auch die Minderheit II liegen mit ihrem jeweiligen Antrag unter dem Rahmen von zwei Jahren gemäss Buchstabe c. Die Begründung ist eigentlich die, dass wir, d. h. wir Schweizerinnen und Schweizer, den Ausländerinnen und Ausländern Gastrecht gewähren und sie an unserem Sozialsystem, an den Sozialversicherungen und an der Sozialhilfe, teilhaben lassen. Wenn man dann aber feststellen muss, dass es Leute gibt, die die Situation ausnützen und den Staat, der sie aufgenommen hat, ausnehmen, dann geht das auch an die Solidarität und ist rechtspolitisch gesehen entsprechend zu gewichten. Wo nun genau die Grenze zu ziehen ist, ob bei 18 Monaten oder bei einem Jahr, ist weitgehend eine Ermessensfrage.

Der Mehrheit der Kommission erscheint eine Differenz von 12 Monaten gegenüber dem Buchstaben c als etwas zu gross; aber wie gesagt, das ist eine Ermessensfrage. Die Mehrheit beantragt 18 Monate und die Minderheit II ein Jahr.

**Reimann Maximilian** (V, AG): Ich kann es als Erstunterzeichner des Antrages der Minderheit II hier kurz machen. Es geht wie erwähnt nur um die Frage: Sollen Personen, welche in den Bereichen Sozialhilfe, Sozialversicherungen,

Steuern und Abgaben sowie generell im Bereich Wirtschaft einen Betrug begangen haben, ausgewiesen werden, wenn die Freiheitsstrafe mindestens 18 Monate – so die Mehrheit – oder mindestens 12 Monate beträgt, wie wir es vorschlagen? Wir sind für die strengere Variante. Sie ermöglicht uns, mehr Personen, die einen schweren Betrug begangen haben, auszuweisen. Natürlich wissen wir, dass es letztlich in der Hand des Richters liegt, ob die Dauer einer Freiheitsstrafe unter oder über diesem Mindestwert angesetzt wird. Aber vergessen wir die präventive Wirkung nicht. Wir wollen keine Sozial- und Abgabebetrüger in unserem Land, ja überhaupt keine Betrüger. Und je tiefer wir hier die Ausschaffungshürde setzen, umso mehr präventive Wirkung erzielen wir.

Wenn Sie der Ausschaffungs-Initiative also eine echte Alternative mit Zähnen gegenüberstellen wollen, dann stimmen Sie hier der Minderheit II zu. Andernfalls erhöhen Sie die Annahmehancen der Initiative – womit ich selbstverständlich auch leben könnte.

**Marty Dick** (RL, TI): J'aimerais attirer votre attention sur le fait que cette peine d'une année pourrait être suspendue conditionnellement et que, donc, on arriverait à une disproportion énorme entre la peine infligée pour une infraction et les conséquences automatiques que cette peine engendrerait, qui seraient infiniment supérieures à la gravité de la peine.

La conséquence – je connais assez bien les tribunaux! – serait que nous aurions à l'avenir toute une série de jugements aboutissant à des peines de 11 mois, parce que le juge dirait: «C'est tellement disproportionné que ces personnes soient automatiquement expulsées qu'on va maintenir la peine à 11 mois.» Cela est négatif, parce qu'au moins, avec 18 mois, on peut infliger une peine avec la suspension conditionnelle qui a encore un certain effet de prévention, parce que la peine a été prononcée, qu'elle est suspendue et qu'on risque de la purger. Quant à l'effet de prévention si on prévoit une année au lieu de 18 mois, si telle était la vérité, on devrait pouvoir constater que, dans tous les Etats où on applique la peine de mort, il n'y a plus de délits! Or ce n'est pas le cas.

**Cramer Robert** (G, GE): Ma proposition de minorité I prévoit de biffer l'article 121 alinéa 1ter. Cela peut sembler étonnant mais, en réalité, je pense que le vrai contre-projet que l'on peut opposer à l'initiative implique que l'on biffe cette disposition. Si vous la biffez, ce qui restera dans le contre-projet, c'est l'affirmation d'un certain nombre de valeurs: celle de l'intégration, que vous venez d'accepter à l'article 121 alinéa 1bis et celle du respect du droit international. Au fond, vous allez proposer aux votants deux possibilités: renforcer les procédures en matière d'exclusion ou vouloir répondre à un problème qui peut se poser autour d'un certain nombre d'étrangers en affirmant des valeurs d'intégration.

De plus, motiver ma proposition visant à biffer l'article 121 alinéa 1ter me permet de vous dire les deux raisons de principe pour lesquelles je ne peux pas adhérer au contre-projet. La première raison de principe, c'est que le système de l'expulsion constitue par lui-même un châtiment qui est extrêmement particulier. Dans les pays civilisés, il n'y a que deux châtiments possibles: la privation de liberté et la peine pécuniaire, l'amende. Il arrive aussi que ces deux châtiments puissent se combiner. En principe, selon l'ordre juridique suisse, un délinquant qui est accessible à la sanction, c'est-à-dire qui ne doit pas être interné parce qu'il manque de discernement, sera ou condamné à la prison, ou condamné à une amende.

Et les étrangers, eux, se voient infliger un châtiment supplémentaire! Un châtiment qui n'est pas connu par les ressortissants du pays, qui est cette peine d'expulsion, ce qui en fait la particularité. En France, du reste, lorsque l'on parle d'expulsion, on parle souvent de double peine, et tout un mouvement s'était efforcé d'abolir le système de l'expulsion, considérant que ce châtiment était dans sa nature même incompréhensible, parce qu'il s'ajoute au châtiment qu'est la

peine de privation de liberté ou l'amende qui est infligée à celui qui a commis une infraction.

Ce châtement est d'autant plus étonnant qu'il renvoie à des notions du droit extrêmement primitives. Cela fait véritablement penser à un droit tribal, où on expulse celui qui ne respecte pas les règles du jeu; cela fait penser au droit médiéval qui frappait les gens de mort civile dans une communauté. Nous sommes véritablement très loin de nos conceptions juridiques modernes.

Sans refaire l'histoire de nos institutions, l'expulsion est un châtement compréhensible et adapté lorsqu'il frappe des gens qui viennent en Suisse pour commettre des infractions. Mais le problème qui est posé et par l'initiative et par le contre-projet, c'est que ce châtement ne frappera pas seulement quelques personnes, mais il frappera tout le monde! Ce châtement ne frappera pas seulement les membres de bandes organisées qui viennent en Suisse pour commettre des infractions et qu'il est totalement normal d'expulser du pays lorsqu'ils ont purgé leur peine – ce qui est déjà possible et se pratique avec le droit actuel; c'est totalement normal et j'y adhère. En fait, ce châtement frappera également, parce qu'il est automatique, qu'il est lié automatiquement au type d'infractions qui sont commises, des gens qui, souvent, sont ici depuis longtemps et qui sont intégrés.

Comme conseiller aux Etats d'un canton qui a dans sa population – et c'est peut-être cela la vraie «Genferei» – 40 pour cent d'étrangers depuis 500 ans, je peux vous dire que l'application de cette disposition, sous la forme de l'initiative ou sous la forme du contre-projet, va véritablement provoquer des drames humains, à Genève mais aussi dans toute la Suisse. Calvin était un ressortissant français, il a rayonné dans le monde entier. Les banquiers privés genevois, auxquels la Suisse doit une partie de sa prospérité, proviennent souvent de familles italiennes qui se sont installées à Genève. Le général Dufour, à qui on doit le drapeau suisse, à qui on doit la fondation de l'Ecole militaire centrale fédérale de Thoun, à qui on doit, bien sûr, d'être intervenu de façon décisive dans la guerre du Sonderbund, est aussi quelqu'un qui a fait son école militaire à l'Ecole polytechnique de Paris et qui était capitaine dans l'armée française.

Mis à part ces 40 pour cent de ressortissants étrangers que nous avons à Genève depuis 500 ans, il y a aussi le fait que plus de la moitié des Genevois ont un père ou une mère d'origine étrangère. Donc, très concrètement, ces expulsions automatiques, un jour ou l'autre, vont frapper des gens qui sont là depuis une, deux ou trois générations, qui ont gardé un passeport étranger, avec des conséquences humaines qui seront difficiles à accepter, et qui, lorsqu'elles feront les manchettes, seront difficiles à accepter par ceux-là mêmes à qui on propose aujourd'hui de voter ce genre de disposition. La seconde raison de principe pour laquelle je ne peux pas adhérer à cette disposition, au-delà de ces effets, c'est qu'elle est totalement contraire à notre tradition juridique suisse. La tradition juridique de notre pays, c'est que le juge est un arbitre. Quand vous consultez le Code pénal suisse – et les étrangers sont souvent frappés en voyant notre législation –, vous constatez qu'on donne la possibilité au juge d'infliger des peines qui vont de trois jours à trois ans, de trois mois à vingt ans. On donne aussi la possibilité au juge civil, et cela est très remarquable, d'avoir un très large pouvoir d'appréciation dans les décisions qu'il prend.

Or, avec cette disposition, c'est exactement le contraire; cela revient à dire au juge: «On ne te fait plus confiance!» Ce n'est plus le juge qui apprécie les situations et qui prend une décision en fonction du cas qui se présente. C'est rentrer dans un système de peine automatique. Ces systèmes de peines automatiques, ces systèmes de peines incompressibles, on sait qu'ils donnent systématiquement de très mauvais résultats, parce qu'ils provoquent des injustices.

Voilà, me semble-t-il, de bonnes raisons pour que nous refusions d'aller dans la direction où nous entraînent les initiateurs, pour que nous refusions de nier tout ce qui fait notre culture juridique et que nous refusions aussi de créer des situations qui, humainement, seront extrêmement difficiles à accepter.

C'est le dernier moment pour corriger cet entraînement qui a été celui de notre conseil à la suite de l'initiative qui a été déposée. C'est la raison pour laquelle je vous invite à adopter ma proposition de minorité consistant à biffer l'article 121 alinéa 1ter.

**Maissen** Theo (CEg, GR): Ich habe ein Anliegen und bitte den Zweitrat, wenn möglich ein Problem noch einmal anzuschauen. Es geht um den Grundsatz «Pacta sunt servanda». In der Schweiz legen wir Wert darauf, vertrauenswürdig zu sein und abgeschlossene Verträge einzuhalten. Nun ist mit dem ersten Teil dieses Absatzes auch ein Automatismus verbunden, und obwohl in Absatz 3 eine Relativierung erfolgt, stelle ich mir die Frage, ob damit nicht gegen das Freizügigkeitsabkommen verstossen wird.

Artikel 13 des Freizügigkeitsabkommens lautet: «Die Vertragsparteien verpflichten sich, in den unter dieses Abkommen fallenden Bereichen keine neuen Beschränkungen für Staatsangehörige der anderen Vertragspartei einzuführen.» Der Abbau des Rechts von EU-Bürgern auf Aufenthalt in der Schweiz ist somit unzulässig. Zwar sind Ausweisungen aus Gründen der Gefährdung der öffentlichen Ordnung, der Sicherheit und der Gesundheit möglich. Nun hat sich aber die Schweiz im Abkommen verpflichtet, die seit 46 Jahren geltende EU-Richtlinie 64/221 zu beachten. Sie regelt die Art, wie ein Einzelstaat unwillkommene EU-Bürger aus einem Hoheitsgebiet entfernen darf. Dabei wird festgehalten, dass Verurteilungen allein diese Massnahme nicht begründen können. Es zählt ausschliesslich das persönliche Verhalten des Täters, die Frage, ob er Gewalttaten verübt oder Sozialhilfe erschlichen hat. Immer ist abzuwägen, welche Gefahr vom Verurteilten ausgeht und ob die Ausweisung verhältnismässig und für seine Familie tragbar wäre. Ein Täter verurteilt also sein Aufenthaltsrecht nicht automatisch. Nach allem, was ich gelesen habe, stelle ich fest, dass die Chancen minim sein dürften, diesbezüglich eine Ausnahme für die Schweiz auszuhandeln, zumal auch der Europäische Gerichtshof jeglichen Automatismus ablehnt.

Ich bitte also den Zweitrat, wenn das möglich ist, die Frage der Übereinstimmung mit dem Freizügigkeitsabkommen noch zu klären und allenfalls entsprechende Anpassungen vorzunehmen.

**Inderkum** Hansheiri (CEg, UR), für die Kommission: Ganz kurz zum Antrag der Minderheit I (Cramer), die ja den ganzen Absatz 1ter streichen will. Wir haben es hier mit einem Gegenentwurf zu tun; zumindest ist es die Meinung der Kommission, dass man der Initiative einen direkten Gegenentwurf gegenüberstellt. Damit man von einem direkten oder indirekten Gegenentwurf – hier geht es um einen direkten – sprechen kann, müssen natürlich die Anliegen der Initiative aufgenommen werden. Wenn Sie diesen ganzen Absatz 1ter streichen, dann kann ich beim besten Willen nicht mehr erkennen, wie man hier von einem Gegenentwurf sprechen kann.

Zum Anliegen von Herrn Maissen: Ich glaube, dass das Anliegen durch den Absatz 3 abgedeckt wird, dazu kommen wir nachher noch – er möge bitte zuhören, was ich dann hierzu sagen werde. Und dann kann das Anliegen immer noch vom anderen Rat aufgenommen werden. Ich möchte der Frau Bundesrätin aber nicht vorgreifen, vielleicht möchte sie jetzt auch schon etwas dazu sagen.

**Widmer-Schlumpf** Eveline, Bundesrätin: Vielleicht zunächst zu Artikel 121 Absatz 1ter. Im Grundsatz entsprechen Buchstabe a und Buchstabe c ja genau dem indirekten Gegenvorschlag. Wir sind selbstverständlich damit einverstanden. Es hat ja den grossen Vorteil gegenüber der Initiative, dass hier klar festgelegt wird, bei welchen schweren Straftaten – Bagatelldfälle ausgeschlossen – solche Fernhaltungsmassnahmen dann spielen. Ich denke, das ist ein grosses Plus dieses Gegenvorschlags.

In Buchstabe b ist eine neue Regelung aufgenommen worden: Neben Fällen von Sozialhilfe- und Sozialversicherungsbetrug, also beim Betrug bei öffentlich-rechtlichen Abgaben



und bei Wirtschaftsbetrug, geht man – auch das ein grosser Vorteil gegenüber der Initiative – weiter und auch in wichtige Bereiche hinein. Wir unterstützen das; der Bundesrat ist einverstanden mit diesem Buchstaben b.

Jetzt noch zur Frage von Herrn Ständerat Maissen, die bereits von Herrn Ständerat Inderkum beantwortet worden ist: Sie haben ja in Artikel 121 Absatz 3 eine entsprechende Regelung, in der man sagt, die Bestimmungen über Grundrechte und die Grundsätze des Völkerrechts seien zu beachten. Damit haben Sie auch die Frage des Freizügigkeitsabkommens, aber auch der EMRK mitberücksichtigt. Ich denke, das ist eine sinnvolle Regelung; über die werden wir wahrscheinlich noch sprechen.

**Präsidentin** (Forster-Vannini Erika, Präsidentin): Der Antrag Jenny ist zurückgezogen worden.

*Erste Abstimmung – Premier vote*

Für den Antrag der Mehrheit ... 22 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit II ... 15 Stimmen

*Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

Für den Antrag der Mehrheit ... 31 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit I ... 5 Stimmen

*Abs. 3 – Al. 3*

**Reimann Maximilian** (V, AG): An sich ist Absatz 3 effektiv überflüssig und könnte gestrichen werden, wie es Ihnen von Kollege Brändli vorgeschlagen wird; dem könnte ich mich von der Minderheit her durchaus anschliessen. Denn sowohl die Grundrechte und die Grundprinzipien der Bundesverfassung wie auch das Völkerrecht sind eo ipso zu beachten. Warum aber trotzdem der Antrag der Minderheit? Weil die Bandbreite des nichtzwingenden Völkerrechts derart breit ist, ist die Minderheit der Meinung, man sollte hier ausdrücklich nur vom zwingenden Völkerrecht reden. Damit wäre der Ermessensspielraum für die zuständigen Behörden und Gerichte immerhin etwas enger gefasst. Sie könnten dann in einem konkreten Fall beispielsweise nicht einfach die Einheit der Familie höher gewichten als das Sicherheitsinteresse der Öffentlichkeit und die Ausweisung so verhindern; auch das Grundrecht der persönlichen Freiheit böte zahlreiche Anknüpfungspunkte, eine Ausschaffung im konkreten Einzelfall zu unterbinden. Der Hinweis auf die Grundprinzipien der Bundesverfassung und des Völkerrechts ist unseres Erachtens deshalb viel zu allgemein formuliert. Der Auslegung seitens der Gerichte zugunsten von auszuschaffenden Straflingen wären einfach zu wenig Grenzen gesetzt, und das widerspricht klar der Intention der Ausschaffungs-Initiative, die, wie wir heute Vormittag mit klarer Mehrheit festgestellt haben, ja auch auf dem Boden des zwingenden Völkerrechts steht.

**Brändli Christoffel** (V, GR): Wir haben ja über diesen Absatz 3 heute Morgen ausgiebig diskutiert. Es geht um die Frage, welche Punkte man berücksichtigen soll. Die Mehrheit will die Grundrechte, die Grundprinzipien der Bundesverfassung sowie das Völkerrecht generell berücksichtigen. Die Minderheit nimmt beim Völkerrecht eine Einschränkung auf das zwingende Völkerrecht vor. Wenn man den Absatz streicht, dann bleibt nur noch das zwingende Völkerrecht, das zu berücksichtigen ist. Wir haben das ja ausdiskutiert. Es geht jetzt eigentlich nur noch darum, dass wir über diese Varianten abstimmen. Damit geben wir ein Signal an den Nationalrat, der dann diese Fragen sicher nochmals diskutiert. Ich verzichte darauf, die Debatte jetzt nochmals aufzunehmen.

**Büttiker Rolf** (RL, SO): Ich melde mich nur zu Wort, weil ich sagen möchte, dass es sich hier um ein Kernstück des Gegenvorschlages handelt. Das sei reine Verfassungskosmetik, sagen einige der Gelehrten, es sei doch selbstverständlich, dass man beim Vollzug dieser ganzen Geschichte die Verfassung und das Völkerrecht einhalten müsse. Aber wir

haben diese Diskussion heute Morgen geführt und haben gesagt, wir wollten den Abstimmungskampf Gegenentwurf/Ausschaffungs-Initiative führen.

Hier haben wir den Unterschied. Wir haben gesagt, wir wollten einen Text auf gleicher Augenhöhe. Ich möchte den Bürgerinnen und Bürgern in diesem Bereich den Unterschied dann auch wirklich zeigen. Die Ausschaffungs-Initiative lässt das, die Diskussion heute Morgen hat es gezeigt, bewusst offen. Wir möchten den Verweis auf die Verfassung auch der Ehrlichkeit halber explizit einfügen, damit wir die Bürgerinnen und Bürgern angesichts der Befürchtungen, die wir im vorangehenden Teil geweckt haben, hier auf das Verfassungs- und das Völkerrecht hinweisen können.

Ich möchte diesen Abstimmungskampf führen. Ich möchte wissen, wie das Volk entscheidet, wenn es die Wahl hat zwischen einer Ausschaffungs-Initiative ohne diesen Hinweis und unserem Gegenvorschlag mit dem Hinweis auf das Völkerrecht und auf das Verfassungsrecht.

In der Kommission haben die Professoren gesagt, wir sollten uns nicht vor dieser Einfügung scheuen. Verfassungskosmetisch sei es vielleicht nicht so optimal, aber im Hinblick auf den Abstimmungskampf sei es sinnvoll, hier Völkerrecht und Verfassungsrecht einzufügen.

Ich möchte Sie bitten, den Antrag Brändli abzulehnen.

**Inderkum Hansheiri** (CEg, UR), für die Kommission: Herr Büttiker hat es gesagt, das ist in der Tat ein wichtiges Element des direkten Gegenvorschlages. Darf ich aber nochmals ganz kurz darauf hinweisen: Die Frage des zwingenden Völkerrechts ist massgebend für die Beurteilung, ob die Initiative gültig sei oder nicht. Daraus ergibt sich, ob Volk und Stände darüber abstimmen können. Wir haben ja klar gesagt, dass die Initiative zwar nach Auffassung der Kommission nicht gegen zwingendes Völkerrecht verstösst, dass sie aber gegen wesentliche Bestimmungen des Völkerrechts nichtzwingender Natur verstösse und auch gegen verfassungsmässige Grundsätze.

Wie Herr Büttiker gesagt hat: Es ist ein Anliegen der Kommissionsmehrheit, dass wir hier reinen Tisch haben, dass wir mit Grundrechten der Verfassung, mit anderen wichtigen Grundprinzipien der Bundesverfassung und mit dem nichtzwingenden Völkerrecht keinen Konflikt haben. Ich habe am Morgen darauf hingewiesen, worum es sich handelt: Es geht um die EMRK, um den Uno-Pakt II, um die Kinderrechtskonvention, aber auch um das Freizügigkeitsabkommen.

Herr Kollege Maissen, der Grundsatz «Pacta sunt servanda» ist eben hier verpackt. Absatz 3 bezieht sich selbstverständlich auch auf den vorangehenden Absatz.

Ich beantrage Ihnen, sowohl den Antrag der Minderheit Reimann Maximilian als auch den Streichungsantrag Brändli abzulehnen.

**Widmer-Schlumpf Eveline**, Bundesrätin: Herr Ständerat Brändli, wir sprechen hier über den direkten Gegenvorschlag und nicht mehr über die Ausschaffungs-Initiative. Sie haben jetzt die Begründung mit dem zwingenden Völkerrecht hier gebracht. Das scheint mir der falsche Ort zu sein. Das gehört nämlich zur Frage, ob die Initiative gültig oder nicht gültig ist. Sie sagen jetzt, es reiche, dass wir nichts sagen, dann sei alles gesagt. Wenn ich Ihnen zuhöre, muss ich sagen, dass das eben gerade nicht stimmt. Sie sagen, dass dann zwingendes Völkerrecht gelte und sonst nichts. Wir haben ja heute Morgen in aller Breite darauf hingewiesen, dass die Ausschaffungs-Initiative eben das grosse Manko hat, dass sie Völkerrecht verletzt – nicht zwingendes Völkerrecht, sondern Völkerrecht; das ist die EMRK, das ist das Freizügigkeitsabkommen, das sind verschiedene andere völkerrechtliche Verträge, bei denen wir uns verpflichtet haben, dass wir die alle trotzdem einhalten wollen.

Wenn ich Ihnen zuhöre, dann bestätigt mich das in der Annahme, dass wir das ganz klar in der Verfassung definieren müssen, sonst würden wir in einer Abstimmung oder in der Diskussion vor der Abstimmung genau diese Frage wieder klären und uns deshalb rechtfertigen müssen.

Also ich möchte Sie wirklich bitten, diesen Artikel 121 Absatz 3 zu belassen. Der sagt nämlich klar das, was offensichtlich die Initiative nicht will: Das Völkerrecht ist einzuhalten.

**Brändli Christoffel (V, GR):** Wir haben hier keine Differenz. Ich habe nur gesagt: Wenn man sich nur auf das zwingende Völkerrecht beschränkt, dann muss man das hier nicht sagen. Wenn man sich generell auf das Völkerrecht bezieht, dann muss man selbstverständlich der Mehrheit zustimmen.

#### *Erste Abstimmung – Premier vote*

Für den Antrag der Mehrheit ... 33 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit ... 5 Stimmen

#### *Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

Für den Antrag der Mehrheit ... 33 Stimmen  
Für den Antrag Brändli ... 5 Stimmen

### **Ziff. II**

#### *Antrag der Kommission*

Dieser Gegenentwurf wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet. Sofern die Volksinitiative «für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungs-Initiative)» nicht zurückgezogen wird, wird er zusammen mit der Volksinitiative nach dem Verfahren gemäss Artikel 139b der Bundesverfassung Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

### **Ch. II**

#### *Proposition de la commission*

Le présent contre-projet sera soumis au vote du peuple et des cantons. Il sera soumis au vote en même temps que l'initiative populaire «pour le renvoi des étrangers criminels (Initiative sur le renvoi)», si cette initiative n'est pas retirée, selon la procédure prévue à l'article 139b de la Constitution.

**Präsidentin (Forster-Vannini Erika, Präsidentin):** Diese Ziffer entspricht Artikel 2 Absatz 1 der Vorlage 2.

#### *Angenommen – Adopté*

#### *Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes ... 22 Stimmen  
Dagegen ... 6 Stimmen  
(11 Enthaltungen)

### **2. Bundesbeschluss betreffend die Volksinitiative «für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungs-Initiative)»**

#### **2. Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire «pour le renvoi des étrangers criminels (Initiative sur le renvoi)»**

### **Art. 2**

#### *Antrag der Mehrheit*

(siehe Entwurf 3)

#### *Abs. 1*

Sofern die Volksinitiative nicht zurückgezogen wird, wird sie zusammen mit dem Gegenentwurf (Bundesbeschluss betreffend die «Ausschaffung krimineller Ausländer im Rahmen der Bundesverfassung») Volk und Ständen nach dem Verfahren gemäss Artikel 139b der Bundesverfassung zur Abstimmung unterbreitet.

#### *Abs. 2*

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative abzulehnen und den Gegenentwurf anzunehmen.

#### *Antrag der Minderheit I*

(Hêche, Berset, Cramer)  
Streichen

#### *Antrag der Minderheit*

(Reimann Maximilian, Germann)

#### *Abs. 2*

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative und den Gegenentwurf anzunehmen und den Gegenentwurf in der Stichfrage vorzuziehen.

#### *Antrag Maissen*

Streichen

### **Art. 2**

#### *Proposition de la majorité*

(voir projet 3)

#### *Al. 1*

Si l'initiative populaire n'est pas retirée, elle sera soumise au vote du peuple et des cantons en même temps que le contre-projet (arrêté fédéral concernant le contre-projet «Expulsion des criminels étrangers dans le respect de la Constitution fédérale»), selon la procédure prévue à l'article 139b de la Constitution.

#### *Al. 2*

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative et d'accepter le contre-projet.

#### *Proposition de la minorité I*

(Hêche, Berset, Cramer)

Biffer

#### *Proposition de la minorité*

(Reimann Maximilian, Germann)

#### *Al. 2*

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons d'accepter l'initiative et le contre-projet, et de donner la préférence au contre-projet en réponse à la question subsidiaire.

#### *Proposition Maissen*

Biffer

**Reimann Maximilian (V, AG):** Die Minderheit möchte Volk und Ständen sowohl die Initiative als auch den Gegenentwurf zur Annahme empfehlen. Das ist der Kern unserer Message. Sowohl die beste wie auch die zweitbeste Variante zur Lösung der aktuellen Problematik in Sachen Ausschaffung krimineller Ausländer gehören vor den Souverän. Er soll entscheiden.

Wenn wir zudem die Empfehlung abgeben, in der Stichfrage möge man den Gegenentwurf vorziehen, dann ist das keine negative Qualifizierung der Initiative. Vielmehr will es erstens das Parlamentsgesetz zwingend so – was allerdings nicht verbietet, dass die Parteiparolen in der Abstimmungskampagne immer noch anders lauten können, beispielsweise eben: in der Stichfrage der Initiative den Vorzug zu geben. Hier im Parlament können wir es aber nicht anders tun. Zweitens kann man sich bei dieser Gelegenheit auch an die alte Volksweisheit vom Spatz in der Hand und der Taube auf dem Dach erinnern.

Ich beschränke mich im Folgenden auf drei signifikante Unterschiede, die aus unserer Sicht für die «Taube auf dem Dach» und somit für die Volksinitiative sprechen:

1. Zunächst einmal ist der Absatz über die Integration zu erwähnen. Ich glaube, die Bevölkerung hat es mittlerweile doch satt, ständig gutgemeinte Massnahmen zur Integration finanzieren zu müssen, die dann aber – gerade bei den kriminellen Ausländern – gar nichts mehr bringen. Integrationsmassnahmen mögen eine gute Sache sein, sie sind aber etwas völlig anderes als die Ausschaffung.

2. Der Gegenentwurf verzichtet auf die Definition einer Mindestdauer für den Landesverweis. Für den Verfassungstext muss, wie in der Initiative vorgeschlagen, ein Minimum von fünf Jahren gefordert werden. Sonst überlässt der Gesetzgeber das am Ende einfach der Behörde, die dann in ihrer Täterfreundlichkeit nur symbolische Landesverweise von ein oder zwei Jahren oder gar nur wenigen Monaten ausspricht.



Das wollen wir aber nicht; das ist weder präventiv noch nachhaltig.

3. Der ständerätliche Gegenentwurf verliert gegenüber der Initiative massiv an Wirksamkeit, indem er beim Vollzug das nichtzwingende Völkerrecht ins Spiel bringt. Wir haben soeben die Diskussion darüber geführt.

Sie sehen somit: Im Abstimmungskampf wird es durchaus viele sachliche Argumente geben, die für die Initiative und gegen den Gegenvorschlag sprechen. Der «Spatz in der Hand» wäre aber trotzdem besser als die Fortsetzung des völlig unbefriedigenden Status quo. Das ist die Grundidee für unseren Minderheitsantrag.

**Egerszegi-Obrist** Christine (RL, AG): Ich bitte Sie, hier der Mehrheit zu folgen. Die Kommission hat sich entschlossen, der Bevölkerung einen Gegenentwurf vorzulegen; erstens weil die Initiative so nicht richtig umgesetzt werden könnte. Wir haben heute Morgen mehrmals gehört, dass man der Bevölkerung damit Sand in die Augen streuen würde, weil sie nicht vollzogen werden kann. Man kann die Kantone zwar zur Ausweisung verknurren, man kann die Ausweisung jedoch nicht in jedem Fall vollziehen, weil sie gegen Völkerrecht verstösst. Deshalb hat sich ja die Kommission für einen Gegenentwurf ausgesprochen.

Wir haben zweitens gehört, dass ein Artikel zur Ausschaffung, und somit nicht über Ausländer, einfach unserer Verfassung nicht würdig ist. Deshalb haben wir ja den Vorspann mit einem Integrationsabsatz hinzugefügt.

Drittens haben wir gehört, dass die Aufzählung der Tatbestände unbefriedigend ist, dass es Ungerechtigkeiten gibt. Auch deshalb wollten wir ja einen Gegenentwurf machen.

Was ich aber der Minderheit Reimann Maximilian durchaus zugute halte, ist, dass sie in der Stichfrage dem Gegenentwurf den Vorzug geben will und damit klar bezeugt, dass er halt eben doch besser ist als die ursprüngliche Initiative.

Ich bitte Sie, hier der Mehrheit zu folgen.

**David** Eugen (CEg, SG): Nun, am Schluss, lautet die Gretchenfrage eigentlich: Was ist die Differenz? Wir führen bei Straftaten verschiedener Art wieder die Landesverweisung ein. Das ist für mich die Aussage, die auch gegenüber dem Volk vor der Volksabstimmung gemacht wird. Man kann über die einzelnen Taten diskutieren, da unterscheiden sich die beiden Vorschläge aber nicht fundamental. Aber gemäss Antrag der Mehrheit unserer Kommission werden bei der Landesverweisung die Grundrechte eingehalten, bei der Initiative der SVP nicht. Das ist fundamental. Daher finde ich, dass wir die Lösung von Kollege Reimann nicht gutheissen können. Wir wollen Straftäter des Landes verweisen können, aber wir wollen es im Rahmen der Einhaltung der Grundrechte tun, währenddem die SVP die grundrechtswidrige Landesverweisung einführen möchte. Das kann man dem Volk gut erklären. Da gehe ich gerne in die Debatte zur Volksabstimmung und sage den Leuten: Das ist die Differenz – nicht mehr und nicht weniger.

Daher bitte ich jetzt darum, uns die Möglichkeit, uns hinter diesen Vorschlag zu stellen, nicht zu nehmen, indem man sagt, man könne wählen, was man wolle, die beiden Lösungen seien gleich. Die beiden Lösungen sind überhaupt nicht gleich; mit Blick darauf, wie man die Landesverweisung durchführt, sind es zwei ganz unterschiedliche Lösungen.

**Marty** Dick (RL, TI): Monsieur Reimann nous a exposé une liste des différences entre l'initiative et le contre-projet. Permettez-moi d'ajouter une autre différence. Prenez le Code pénal et le chiffre I de l'initiative, et vous verrez à quel genre de scandaleux résultats on risquerait d'aboutir. J'en signale un: un trafiquant international d'armes ou de matériel nucléaire condamné pour ce trafic international ne serait pas expulsé, selon l'initiative populaire, tandis qu'un jeune homme de 19 ans qui a volé ou obtenu d'une façon indue 5000 francs de l'assurance-chômage serait expulsé. Vous avez décidé ce matin qu'une initiative populaire peut proposer ce genre de monstruosité. Bon, d'accord, mais est-ce que le Conseil des Etats, qui est réputé être la conscience

juridique du pays, doit proposer ouvertement d'approuver ce genre d'insanité?

**Germann** Hannes (V, SH): Ich bitte Sie, hier dem Antrag der Minderheit zuzustimmen, den Kollege Reimann begründet hat. Ich habe heute Morgen das Beispiel gebracht, das für mich eigentlich der Auslöser war, hier auch wirklich zu dieser Initiative zu stehen, das Beispiel von einem seit 1996 illegal in der Schweiz lebenden Ausländer, der 2009 «dank» dem Entscheid des Bundesgerichtes letztlich eine Aufenthaltsbewilligung erhalten hat; er war mehrfach vorbestraft, er hatte mehrfach Landesverweis erhalten. Jetzt geht es darum, ob wir das weiterhin zulassen wollen. Wenn man dann die Grundrechte bemüht, weiss ich nicht, ob es ein Grundrecht für Kriminelle gibt, dass sie in ihrem Gastland verbleiben dürfen. Wir waren einmal mit der Aussenpolitischen Kommission in Singapur. Dort hat uns die Witwe eines hohen Angestellten eines internationalen Konzerns gesagt, sie werde jetzt innerhalb kürzester Zeit ausgewiesen, weil ihr Mann verstorben sei und man keine Sozialfälle wolle. Das soll aber in unserem Land nicht der Massstab sein.

Ich glaube, der Gegenvorschlag ist brauchbar; er hat einige Nachteile, und für mich ist der Hauptnachteil der, dass Sie jetzt das Strafmass für den Verlust des Aufenthaltsrechts bei 18 Monaten festgelegt haben. Den Katalog kann ich an sich begrüßen, aber bis man eine Strafe von 18 Monaten fasst, bis man zu 18 Monaten verknurrt wird – z. B. gerade bei Jugendgewalt oder im Bereich der Sexualdelikte, allgemein bei Leuten, die jung sind –, kann man sich, leider, muss ich sagen, viel erlauben. Es gibt doch gerade bei Sexualdelikten viele unverständlich milde Urteile. Darum meine ich, 12 Monate wären eine gute Sache gewesen, vernünftig. Aber jetzt, weil Sie da anders entschieden haben, werde ich im Sinne der Minderheit plädieren – und ich bleibe dabei.

**Brändli** Christoffel (V, GR): Die Voten von Herrn Büttiker und vor allem von Herrn David haben mich jetzt doch nochmals auf den Plan gerufen. Wir müssen jetzt aufpassen, dass wir hier in dieser Angelegenheit nicht eine Schwarz-Weiss-Politik machen. Die Voten von Herrn David auch von Herrn Marty gehen natürlich dahin, dass wir nun wieder die Rolle des Täterschutzes einnehmen. Der Täter darf nicht ausgewiesen werden. Ich glaube, man muss auch einmal über die Betroffenen diskutieren. Wenn es um Vergewaltiger geht, wenn es um Mörder geht, kann man sich schon nicht auf das Grundrecht der Familie berufen und sagen: Es gibt keine Ausweisung. Ich persönlich wünsche mir, dass der Nationalrat diese Diskussion differenziert führt und vielleicht Lösungen vorschlägt, die nicht diesem Schwarz-Weiss-Klischee entsprechen.

Ich persönlich bin der Meinung: Die Betroffenen haben mehr Rechte als die Täter. Der Gegenvorschlag, den wir hier haben, löst dieses Problem nicht.

**Büttiker** Rolf (RL, SO): Ich möchte Herrn Brändli und Herrn Germann folgende Fragen stellen:

1. Vorhin haben wir in der Gesamtabstimmung über den Gegenentwurf abgestimmt. Da haben Sie gegen den Gegenentwurf gestimmt. Jetzt beantragen Sie uns, den Gegenentwurf anzunehmen, ihm gegenüber der Initiative sogar noch den Vorzug zu geben; das ist der Antrag der Minderheit Reimann Maximilian. Vorhin aber haben Sie den Gegenentwurf abgelehnt. Von mir aus gesehen stimmt da einiges nicht. Um glaubwürdig zu sein, hätten Sie vorhin dem Gegenentwurf in der Gesamtabstimmung zustimmen und hier gemäss Minderheit beantragen müssen.

2. Ich glaube, wir haben die Diskussion heute geführt, und wir haben gesehen, dass der direkte Gegenentwurf der Initiative weit überlegen ist: in Bezug auf die Integration, die Auswahlkriterien und die Ausschaffungskriterien sowie in Bezug auf Völkerrecht und Verfassungsrecht und ebenso in Bezug auf Wirtschaftsdelikte, Vermögensdelikte und Sozialdelikte; dort haben wir ebenfalls eine Lösung gefunden, die zum gesamten Verfassungsartikel kohärent ist.

Jetzt müssen wir die Auseinandersetzung führen. Wir haben gesagt, dass wir sie auf gleicher Augenhöhe führen: die Initiative auf der einen Seite und der Gegenentwurf auf der anderen Seite. Jetzt müssen Sie nur noch der Mehrheit zustimmen, wenn Sie das wollen, denn dieses Vorgehen entspricht der Absicht der Mehrheit.

**Egerszegi-Obrist** Christine (RL, AG): Ich möchte das Votum von Kollege Germann nicht so im Raum stehenlassen. Diese Diskussion um 12 oder 18 Monate bezieht sich nämlich nicht auf Mord oder Sexualdelikte, sondern ganz allein nur auf Artikel 121 Absatz 1ter Buchstabe b, in dem es um Sozialhilfe, Sozialversicherungsbetrug oder Wirtschaftsdelikte geht. Das noch zum Nachschieben, dass das eine andere Kategorie betrifft.

**Reimann** Maximilian (V, AG): Ich erlaube mir – in Anlehnung an das Votum von Kollegin Egerszegi –, auch noch ein anderes Votum nicht einfach so im Raum stehenzulassen. Sie hat dasjenige von Herrn Germann nicht so stehenlassen wollen; ich muss etwas an die Adresse von Herrn Büttiker sagen. Ich möchte ihn einfach bitten, genau zuzuhören und zuzuschauen, wie man gestimmt hat. Wir haben nicht gegen den Gegenvorschlag gestimmt; wir haben uns der Stimme enthalten, das können Sie dann im Amtlichen Bulletin nachlesen. Wir konnten von Parlamentsgesetzes wegen eben nicht anders, ich habe es gesagt. Der Gegenvorschlag ist tauglich, es ist die zweitbeste Lösung, aber wir wollen die Initiative favorisieren. Weil aber das Parlamentsgesetz nur zulässt, die Stichfrage zugunsten des Gegenentwurfes auszulegen, blieb uns nichts anderes übrig. Parteipolitisch ist es uns aber immer noch freigestellt, den Wählern zu empfehlen, der Initiative zuzustimmen. Aber damit es nochmals klar ist: Wir sind nicht gegen den Gegenvorschlag; wir haben uns nur der Stimme enthalten, und in der Schlussabstimmung werden wir wahrscheinlich dasselbe tun.

**Inderkum** Hansheiri (CEg, UR), für die Kommission: Wir haben jetzt die Gültigkeit der Initiative beschlossen. Wir haben einen direkten Gegenvorschlag beschlossen, und es geht jetzt noch um die Abstimmungsempfehlung. Es liegt in der absoluten Logik der Kommissionsmehrheit, dass man Volk und Ständen empfiehlt, die Initiative abzulehnen und den Gegenentwurf anzunehmen. Selbstverständlich hat die Minderheit das Recht, die Empfehlung zu machen, sowohl die Initiative als auch den Gegenentwurf anzunehmen. Herr Reimann hat aber zu Recht darauf hingewiesen, dass die Konsequenz aufgrund von Artikel 102 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes darin besteht, dass der Antrag bezüglich Stichfrage nur so lauten kann, dass der Gegenentwurf vorzuziehen sei. Dort heisst es: «Empfiehl sie» – nämlich die Bundesversammlung – «beide Vorlagen zur Annahme, so empfiehlt sie den Stimmberechtigten, bei der Stichfrage den Gegenentwurf anzunehmen.»

**Widmer-Schlumpf** Eveline, Bundesrätin: Das Beispiel von Herrn Ständerat Germann scheint mir nun doch ein etwas untauglicher Vergleich zu sein. Ich muss Ihnen auch sagen: Ob nun die Ausschaffungs-Initiative oder der direkte Gegenvorschlag angenommen wird, ändert in Bezug auf diesen Fall überhaupt nichts. Es hätte die genau gleichen Konsequenzen. Sie müssten mir schon noch erklären, in welchem Punkt Sie diesen Fall mit der Ausschaffungs-Initiative besser behandeln könnten als mit dem direkten Gegenvorschlag. Ich bin gespannt auf Ihre Lösung! Ausserdem würde ich Ihnen empfehlen, den für die Bundesverfassung beantragten Artikel 121 Absatz 1ter einmal genau durchzulesen, dann sehen Sie nämlich, dass dort zunächst einmal Straftatbestände aufgenommen werden, die – mit Ausnahme einiger Querschläger wie Einbruchdiebstahl, die eben nicht hineingehören, was man bei der Ausschaffungs-Initiative nicht gemerkt hat – im Wesentlichen denjenigen in der Ausschaffungs-Initiative entsprechen. Man sagt in diesem Artikel, wer eine Tat begangen habe, die mit einer Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr bedroht sei, habe die

Folgen unabhängig vom ausgesprochenen Strafmass zu tragen. In Litera c ist die rechtskräftige Verurteilung massgebend.

Frau Ständerätin Egerszegi hat zu Recht auf Litera b hingewiesen, wo es um Sozialhilfe- und Sozialversicherungsbetrug geht – was in der Ausschaffungs-Initiative dann aber auch schon alles ist. Im direkten Gegenvorschlag hat man zusätzliche Tatbestände hineingenommen, die heute sehr stark und meines Erachtens auch zu Recht diskutiert werden.

Der Bundesrat lehnt die Initiative ab, ich habe das beim Eintreten betont. Er lehnt die Initiative ab, weil sie völkerrechtswidrig ist. Sie verstösst zwar nicht gegen zwingendes Völkerrecht, sonst hätten wir Ihnen beantragt, sie für ungültig zu erklären; aber sie verstösst eindeutig gegen Völkerrecht. Sie verstösst gegen Grundrechte, sie verstösst gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit – einen Grundsatz, dem auch unsere Bundesverfassung verpflichtet ist –, sie verstösst gegen den Grundsatz der Einheit der Familie, sie verstösst gegen das Freizügigkeitsabkommen. Sie enthält verschiedene Tatbestände, die höchst problematisch sind, und sie weist ein ganz grosses Problem auf, nämlich das der Minderjährigen, die ein Bagatelldelikt begehen und die direkt ausgeschafft würden, dies im Gegensatz zu ihren Eltern, die nicht ausgeschafft würden, auch wenn sie ein anderes Delikt von viel grösserer Tragweite begehen würden.

Ich denke, es gibt viele gute Gründe, für den direkten Gegenvorschlag zu sein, und keinen Grund, für die Ausschaffungs-Initiative zu sein. Ich möchte Sie bitten, für den direkten Gegenvorschlag und gegen die Ausschaffungs-Initiative zu votieren.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit ... 34 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 6 Stimmen

**Präsidentin** (Forster-Vannini Erika, Präsidentin): Der Antrag der Minderheit I und der Antrag Maissen entfallen aufgrund der Abstimmung zu Artikel 1.

Da Eintreten auf die Vorlage obligatorisch ist, findet gemäss Artikel 74 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes keine GesamtAbstimmung statt.

08.034

## **Internationaler Strafgerichtshof. Umsetzung des Römer Statuts Cour pénale internationale. Mise en oeuvre du Statut de Rome**

### *Zweitrat – Deuxième Conseil*

Botschaft des Bundesrates 23.04.08 (BBl 2008 3863)

Message du Conseil fédéral 23.04.08 (FF 2008 3461)

Nationalrat/Conseil national 04.03.09 (Erstrat – Premier Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 18.03.10 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

**Janiak** Claude (S, BL), für die Kommission: Am 17. Juli 1998 wurde die völkerrechtliche Grundlage des Internationalen Strafgerichtshofs – IStGH, wie man ihn nennt –, das sogenannte Römer Statut, von der Uno-Konferenz zur Schaffung eines Internationalen Strafgerichtshofs verabschiedet. Noch vor seinem Inkrafttreten am 1. Juli 2002 ist ihm die Schweiz am 12. Oktober 2001 beigetreten. Der Bundesrat wollte damit ein Zeichen setzen und konzentrierte seine Botschaft über die Ratifikation des Römer Statuts auf jene Gesetzesänderungen, welche für dessen Ratifikation unmittelbar notwendig waren: also die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof und die Anpassung des Strafrechts im Bereich der Delikte gegen die Rechtspflege.