

SVP des Kantons Zürich

Lagerstrasse 14
8600 Dübendorf

Tel. 044 217 77 66

Fax 044 217 77 65

E-Mail: sekretariat@svp-zuerich.ch



Zürich, 5. Januar 2016

Durchsetzungsinitiative: Rechtssicherheit bei Landesverweisen

Nationalrat Gregor Rutz, Vizepräsident SVP Kanton Zürich

Im November 2010 beschlossen Volk und Stände mit der Ausschaffungsinitiative, dass ausländische Straftäter, die wegen bestimmter Delikte verurteilt worden sind, des Landes verwiesen und mit einer Einreisesperre belegt werden sollen. Der klar formulierte Verfassungsauftrag wurde vom Parlament unterlaufen, indem es eine Härtefallklausel in die Ausführungsbestimmungen aufnahm. Diese ermöglicht den Richtern in jedem Fall, von einer Ausweisung abzusehen. Die Durchsetzungsinitiative korrigiert diesen Fehler.

Einbrüche, Raubüberfälle, Vergewaltigungen, Messerstechereien – bald jeden Tag liest man in den Zeitungen von neuen Gewalttaten. Viele Schweizer fühlen sich nicht mehr sicher im eigenen Land. Die **Mehrheit der Straftäter ist ausländischer Herkunft**: Bei Einbrüchen beträgt der Ausländeranteil 73%, bei Vergewaltigungen 61% und bei Tötungsdelikten fast 58%. Im Jahr 2014 waren 73% der Gefängnisinsassen nicht Schweizer – dies bei einem Ausländeranteil von rund 24%.

Landesverweis als zwingende Folge

Heute ist die **Ausweisung** als **fremdenpolizeiliche Massnahme** im Ausländergesetz geregelt. Dies führte zu einer uneinheitlichen, meist laschen Praxis in den Kantonen und zu einem grossen Ermessensspielraum für die Behörden.

Diese Problematik griff die **Ausschaffungsinitiative** auf. Mit einer Praxisverschärfung will sie gewährleisten, dass ausländische Straftäter, die **aufgrund bestimmter Delikte verurteilt** worden sind, die **Schweiz zwingend verlassen** müssen und mit einer Einreisesperre belegt werden.

Diese Initiative wurde 2010 von Volk und Ständen angenommen; seither ist Art. 121 Abs. 3-6 BV geltendes Verfassungsrecht. Gleichzeitig wurde ein Gegenvorschlag, der eine Mindeststrafe und Härtefallregelungen enthielt, in sämtlichen Kantonen abgelehnt. Volk und Stände haben sich für eine klare Linie entschieden.

Art. 121 Abs. 3-6 BV

³ Sie (= die Ausländerinnen und Ausländer) verlieren unabhängig von ihrem ausländerrechtlichen Status ihr Aufenthaltsrecht sowie alle Rechtsansprüche auf Aufenthalt in der Schweiz, wenn sie:

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

missbräuchlich Leistungen der Sozialversicherungen oder der Sozialhilfe bezogen haben.

⁴ Der Gesetzgeber umschreibt die Tatbestände nach Absatz 3 näher. Er kann sie um weitere Tatbestände ergänzen.

⁵ Ausländerinnen und Ausländer, die nach den Absätzen 3 und 4 ihr Aufenthaltsrecht sowie alle Rechtsansprüche auf Aufenthalt in der Schweiz verlieren, sind von der zuständigen Behörde aus der Schweiz auszuweisen und mit einem Einreiseverbot von 5 – 15 Jahren zu belegen. Im Wiederholungsfall ist das Einreiseverbot auf 20 Jahre anzusetzen.

⁶ Wer das Einreiseverbot missachtet oder sonstwie illegal in die Schweiz einreist, macht sich strafbar. Der Gesetzgeber erlässt die entsprechenden Bestimmungen.

Der Auftrag an den Gesetzgeber ist klar formuliert: Die Bevölkerung will eine **konsequente Durchsetzung** unserer Rechtsordnung. Kriminelle Ausländer, die ein schweres Delikt begangen haben und die Ordnung und Sicherheit in unserem Land gefährden, müssen aus der Schweiz ausgewiesen werden.

Warum Nationalrat- und Ständerat trotzdem – entgegen dem Volkswillen – ein Gesetz beschlossen haben, das eine **Härtefallregelung** vorsieht, bleibt ein Rätsel. Mit der Härtefallregelung, die für jeden Fall Ausnahmen erlaubt, wird das **zentrale Ziel** der Ausschaffungsinitiative **unterlaufen** – statt dass die angestrebte Praxisverschärfung umgesetzt würde.

Abgestufter Deliktkatalog

Die Durchsetzungsinitiative will diese Schwachstellen beheben. Sie formuliert Umsetzungsbestimmungen, die sich eng an den Wortlaut der Ausschaffungsinitiative anlehnen. Die Bestimmungen der Initiative sind direkt anwendbar. Im Falle einer Zustimmung braucht es kein weiteres Gesetz.

Der Deliktkatalog ist **abgestuft**: Es gibt **sehr schwere Delikte**, bei welchen eine **sofortige Ausweisung zwingend** ist – z.B. Mord, schwere Körperverletzung, Vergewaltigung, Raub etc. Diese Delikte führen im Falle einer Verurteilung zwingend zu einer Landesverweisung, nachdem die Strafe verbüsst worden ist. Daneben gibt es **Delikte**, bei welchen **im Wiederholungsfall** eine **Landesverweisung** angeordnet wird. Hierzu gehören z.B. die einfache Körperverletzung, Freiheitsberaubung und Entführung, Pornographie, sexuelle Handlungen mit Kindern oder die Gewalt oder Drohungen gegen Behörden und Beamte.

Hinzu kommt der neu zu schaffende **Straftatbestand "Sozialmissbrauch"**. In schweren Fällen führt eine Verurteilung ebenfalls zu einer Landesverweisung. Damit soll die zunehmende Zuwanderung zum Sozialsystem bekämpft werden.

Wenig stichhaltige Gegenargumente

Die oft wiederholte Behauptung, die Durchsetzungsinitiative sei **nicht verhältnismässig**, ist falsch. Richtig ist vielmehr, dass das **Verhältnismässigkeitsprinzip** (Art. 5 BV) betreffs Landesverweisungen mit besagter Initiative **konkretisiert** und für die Gerichte verbindlich formuliert wird. Oder wie es die Neue Zürcher Zeitung formulierte: „An der Durchsetzungsinitiative kristallisiert sich damit die staatspolitische Grundsatzfrage, ob Verfassung oder Gesetz verbindliche und für alle gültige Regelungen treffen können oder ob der Richter stets von einer Norm abweichen darf, um jedem Einzelfall gerecht zu werden (Katharina Fontana, Durchsetzungsinitiative: Weniger schlagkräftig als ihr Name, in: NZZ vom 4.1.2016, S. 9).“

Tatsache ist: Die **richterlichen Behörden** sind **an das Recht gebunden** (vgl. Art. 191c BV). Konkretisiert der Gesetz- oder Verfassungsgeber den Grundsatz der Verhältnismässigkeit in einem Teilbereich, ist auch dies für Richter bindend. Wäre dies nicht so, bräuchte es keine Gesetze mehr, und die Gerichte könnten nach eigenem Gerechtigkeitsempfinden und Gutdünken jeden einzelnen Fall beurteilen und entscheiden.

Auch die Argumentation, die Initiative verletzte die **Gewaltenteilung**, erweist sich als haltlos. Zur Gewaltenteilung gehört auch die gegenseitige **Kontrolle der Staatsgewalten**. Die Volksinitiative ist ein bewährtes Korrektiv in der schweizerischen Verfassungsmechanik: Wenn eine Gruppe von Stimmbürgern mit Behördenentscheiden nicht einverstanden ist oder eigene Ideen in die Politik einbringen möchte, stehen mit Referendum und Initiative entsprechende Volksrechte zur Verfügung. Zu meinen, das Volk dürfe sich nicht in gesetzgeberische Fragen einmischen, ist falsch und entspricht in keiner Weise den Grundsätzen der schweizerischen Bundesverfassung.

Sicherheit schaffen

Im Abstimmungskampf 2010 ging man noch davon aus, die jährliche Zahl der Ausschaffungen liege zwischen 500 und 1'500. Der Bericht der EJPD-Expertenkommission machte klar: Die **tatsächliche Zahl** krimineller Straftäter ist **viel höher**. Gemäss Deliktatalog der Ausschaffungsinitiative müssten jedes Jahr rund 16'000 ausländische Straftäter die Schweiz verlassen – davon rund 8'000 illegal Anwesende. Diese Zahlen haben sich nur wenig verändert: Gemäss Durchsetzungsinitiative sind es über **10'000 ausländische Straftäter**, welche jährlich betroffen wären. Diese bedenklich hohe Zahl zeigt, wie dringend nötig die Initiative ist.

Die Durchsetzungsinitiative schafft Sicherheit, indem sie die **Rechtsordnung durchsetzt**, Ausländerkriminalität bekämpft und **Wiederholungstaten verhindert**. Davon profitiert die Bevölkerung, aber auch der Wirtschaftsstandort, welcher ebenfalls auf Rechtssicherheit und die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit angewiesen ist.

Abstimmung vom Juni 2016: Verfehlte Asylgesetzrevision

Voraussichtlich im Juni 2016 kommt die Revision des Asylgesetzes an die Urne. Die SVP hat gegen diese verfehlte Revision das Referendum ergriffen. Das revidierte Asylgesetz würde die Attraktivität der Schweiz als Zielland für Asylbewerber weiter steigern und stellt überdies verfassungsmässige Grundsätze in Frage.

Was zu tun ist, läge eigentlich auf der Hand: Nur die Wiedereinführung von Grenzkontrollen, ein straffer Vollzug und die konsequente Durchsetzung der geltenden Rechtsordnung vermögen Ordnung und Sicherheit zu gewährleisten. Stattdessen unternimmt der Bundesrat alles Erdenkliche, um die Attraktivität der Schweiz als Zielland weiter zu steigern. Dazu gehört auch die vorgesehene Einführung eines Anspruchs auf unentgeltliche Rechtsberatung für alle Asylbewerber.

Als „flankierende Massnahme zum raschen Verfahren“ will der Bundesrat einen „Anspruch auf eine kostenlose Beratung und Rechtsvertretung“ für Asylsuchende schaffen. Ein bedingungsloser Anspruch auf kostenlose Rechtsvertretung in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten wäre ein absolutes Novum im Schweizer Rechtssystem. Ein solches Recht würde zu einem Anstieg der Beschwerden, längeren Verfahren und massiven Zusatzkosten führen.

Das Recht auf unentgeltliche Rechtspflege soll sicherstellen, dass allen Personen der Zugang zur Justiz gewährleistet ist – auch wenn ihnen die notwendigen finanziellen Mittel fehlen. So soll die Rechtsgleichheit gestärkt und auch für mittellose Personen gewährleistet werden. Dieses in der Schweiz seit Jahrzehnten anerkannte Grundrecht wird auch durch die Europäische Menschenrechtskonvention gewährleistet. Allerdings beschränkt die EMRK den Anspruch auf unentgeltliche Rechtsvertretung auf zivilrechtliche Angelegenheiten und strafrechtliche Belange. Mit der Auffassung, dass der genannte Anspruch auch in sämtlichen öffentlich-rechtlichen Verfahren gelte, geht die Schweiz also bereits heute über die Anforderungen der EMRK hinaus.

Verfassungswidrige Ungleichbehandlung

Damit der Anspruch auf unentgeltliche Rechtsvertretung geltend gemacht werden kann, müssen folgende Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein: Es muss eine Bedürftigkeit des Betroffenen vorliegen, die Rechtssache darf nicht aussichtslos sein und es muss eine Notwendigkeit der Verbeiständung vorliegen. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, ist eine unentgeltliche Rechtsvertretung nach hiesiger Praxis bereits heute (auch in Asylverfahren) möglich. Ebenso besteht in anderen Verfahren zivil-, straf- und öffentlich-rechtlicher Art ein entsprechender Anspruch, wenn die genannten Bedingungen kumulativ erfüllt sind.

Wenn in der Schweiz nun für Asylbewerber neu ein bedingungsloser Anspruch auf unentgeltliche Rechtsvertretung eingeführt wird, würde dies einen Verstoß gegen die Rechtsgleichheit bedeuten. Die Argumentation, Migranten seien besonders verletzlich und in ihren Grundrechten tangiert, hält einer Prüfung nicht stand: Ein mittelloser Schweizer, der in ein KESB-Verfahren oder ein Verfahren betreffend Fürsorgerische Freiheitsentziehung (FFE) involviert ist, wird in seinen Grundrechten ebenso tangiert, muss obige Bedingungen aber trotzdem erfüllen, wenn er eine unentgeltliche Rechtsvertretung in Anspruch nehmen will.

Die Einführung solcher Gratis-Anwälte würde den ursprünglichen Sinn des Anspruchs auf unentgeltliche Rechtsvertretung ins Gegenteil verkehren: Statt einer Stärkung der Rechtsgleichheit, würde eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung zwischen Schweizern und Migranten geschaffen.

Schweiz darf nicht noch attraktiver werden

Die Aussicht auf kostenlosen Rechtsschutz, welcher bedingungslos zugesprochen wird, macht die Schweiz für Migranten noch attraktiver. Dies ist vor dem Hintergrund der aktuellen Situation absolut unverständlich. Dass mit den neuen Regelungen und insbesondere mit der generellen kostenlosen Rechtsvertretung „mittel- bis langfristig substanzielle Einsparungen erzielt“ werden können, wie es der Bundesrat ausführt, erscheint höchst fragwürdig. Eher das Gegenteil dürfte eintreffen: Wenn alle Asylbewerber von Anwälten vertreten werden, wird dies zu einem starken Anstieg der Beschwerdeeingaben führen, was die Verfahren verlängert – und nicht etwa verkürzt.

Zusätzliche Beschwerden führen zu einer massiven Mehrbelastung der zuständigen gerichtlichen Instanzen, was hohe Zusatzkosten generiert. Die Schweiz hat bereits heute die teuerste Justiz Europas: Im Jahr 2012 haben Gerichte, Bundes- und Staatsanwaltschaften sowie unentgeltliche Rechtspflege den Betrag von 1,6 Mia. Euro verschlungen – eine horrend Summe. Diese Kosten würden mit der Einführung einer bedingungslosen unentgeltlichen Rechtspflege zweifellos weiter ansteigen, während die Effizienz der Verfahren litte. Auch dies ein klarer Grund, bei der bisherigen Regelung zu bleiben.