

Menschenrechte durchsetzen – nein zur „Durchsetzungsinitiative“

Position des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes SEK zur Volksabstimmung vom 28. Februar 2016 zur eidgenössischen Volksinitiative „Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)“

1. Ausgangslage

Am 28. November 2010 wurde die Volksinitiative „für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)“ angenommen. Der Kirchenbund hat die Volksinitiative abgelehnt, weil sie 1. völkerrechtliche Vorgaben verletzt, 2. dem zentralen Zweck von Strafe – der Resozialisierung – widerspricht und 3. gegen das Prinzip einer zeitlichen Begrenzung des Freiheitsentzugs verstösst. Ferner wies der Kirchenbund 4. darauf hin, dass mit der Initiative ein negatives Bild von Migration verbunden sei, das mit dem liberalen Geist der Bundesverfassung und dem Selbstverständnis einer freiheitlichen und zukunftsfähigen Gesellschaft unvereinbar ist.

Die zur Abstimmung stehende Volksinitiative „zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)“ gilt formal der Umsetzung der ersten Volksinitiative, geht aber inhaltlich mit der Forderung nach einer umfassenden Liste von ausschaffungsrelevanten Delikten über erstere hinaus. Bei Ablehnung der Durchsetzungsinitiative tritt die Umsetzungsvariante des Parlaments in Kraft.

Die parlamentarische Umsetzungsvariante lehnt sich weitgehend an den Forderungen der Ausschaffungsinitiative an und würde zu einer deutlichen Verschärfung der heutigen Praxis bei Landesverweisen und Einreisesperren führen. Darüber hinaus schafft sie mit dem sogenannten Sozialhilfemissbrauch einen neuen Straftatbestand. In die richtige Richtung weist dagegen die in der Umsetzungsvariante vorgesehene sogenannte Härtefallklausel. Damit soll dem rechtsstaatlichen Grundprinzip der Verhältnismässigkeit Rechnung getragen und eine Einzelfallprüfung gegenüber der angestrebten kategorischen Ausschaffungspraxis ermöglicht werden.

Die bevorstehende Volksabstimmung bietet keine Möglichkeit, über die grundsätzliche Frage abzustimmen, ob und inwiefern Landesverweise, Einreisesperren und Ausschaffungen rechtsstaatlich angemessene Massnahmen darstellen. Zur Entscheidung steht lediglich die völkerrechtskonforme resp. -widrige Umsetzung der Ausschaffungsinitiative.

Der Rat des Kirchenbundes hat sich in seiner Herbst-AV 2015 zur Frage nach dem Verhältnis von nationalem Recht, Verfassungs- und Völkerrecht eingehend geäussert und wurde von der AV beauftragt, diese Position in die politischen Debatten und Beteiligungsverfahren verbindlich einzubringen. Vor diesem Hintergrund äussert sich der Kirchenbund nachstehend zur Frage, ob die Durchsetzungsinitiative rechtsstaatlichen und politisch-ethischen Grundsätzen genügt.

2. Volksinitiative

Die Durchsetzungsinitiative verlangt *erstens* den Entzug der Aufenthaltsberechtigung für Ausländerinnen und Ausländer aufgrund der rechtskräftigen Verurteilung wegen bestimmter Straftaten – unabhängig von der Höhe der Strafe. *Zweitens* soll es gemäss einem weiteren Delikte-Katalog automatisch zum Entzug der Aufenthaltsberechtigung kommen, wenn die Person schon einmal innerhalb der letzten zehn Jahre zu einer Freiheits- oder Geldstrafe verurteilt worden ist. So kann bereits ein kleines Delikt, sofern es sich um eine Wiederholungstat handelt, zur Ausschaffung führen.

3. Position Kirchenbund

Der Kirchenbund lehnt die Durchsetzungsinitiative ab. Der geforderte Ausschaffungsautomatismus kollidiert mit den elementaren rechtsstaatlichen und völkerrechtlichen Grundsätzen zu Möglichkeiten und Grenzen rechtsstaatlicher Bestrafung und Zwangsmassnahmen. Eine Rechtsprechung, die anstatt gesellschaftlicher (Re-)Integration auf den Totalausschluss aus der Gesellschaft zielt, widerspricht nicht nur rechtsstaatlichen Prinzipien, sie delegitimiert die Institution des Rechts selbst.

Darüber hinaus ist die Durchsetzungsinitiative unvereinbar mit den gesellschaftlich etablierten Grundsätzen der Humanität, etwa weil es die Folgen für die Angehörigen (Familien) nicht berücksichtigt. Der Kirchenbund gibt die folgenden Einwände gegen die Durchsetzungsinitiative zu bedenken:

- Die Schweiz hat die Europäische Menschenrechtskonvention im November 1974 ratifiziert und damit die EMRK und das in ihr enthaltene Völkerrecht als verbindliche Rechtsgrundlage anerkannt. Die Umsetzung der Durchsetzungsinitiative ist mit diesem menschenrechtlichen Grundkonsens nicht vereinbar. Bei Entscheiden über Ausschaffungen ist das Recht auf Familienleben eine zentrale Schranke (Artikel 8 EMRK). Dieses Recht wird von der Durchsetzungsinitiative ausser Kraft gesetzt.
- Die Durchsetzungsinitiative hebt die ohnehin restriktiv formulierte Härtefallklausel aus, die das Parlament für die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative vorsieht. Mit der Härtefallklausel trägt der Staat der Rechtsstaatlichkeit von Ausschaffungen Rechnung. Die Massnahmen, die ein Staat ergreifen darf, müssen dem Verhältnismässigkeitsprinzip genügen. Gemäss diesem grundlegenden rechtstaatlichen Prinzip müssen die Handlungen immer zur Zielerreichung geeignet, erforderlich und zumutbar sein. Dieses Prinzip ist sowohl durch das Völkerrecht als auch durch die Bundesverfassung vorgegeben. Die von der Durchsetzungsinitiative bekämpfte Härtefallklausel leistet einen Beitrag zur Einhaltung des fundamentalen Verhältnismässigkeitsprinzips.
- Der mit der Umsetzung der Durchsetzungsinitiative installierte Ausschaffungsautomatismus führt zu einer *Ungerechtigkeit im Einzelfall*. Denn er ersetzt das proportionale Gerechtigkeitsprinzip durch eine Pauschalpraxis, insofern ungleiche Fälle gleich behandelt würden.

- Der bilaterale Weg mit der Europäischen Union EU steht auf dem Spiel. Die Durchsetzungsinitiative betrifft auch EU-Bürgerinnen und Bürger in der Schweiz. Die anstehenden Verhandlungen der Schweiz mit der EU zur Umsetzung der Volksinitiative „gegen Masseneinwanderung“ werden dadurch zusätzlich erschwert.
- Die Initiative verlangt zum ersten Mal die konkrete Unterordnung des Völkerrechts unter nationales Recht. Ist dieser Präzedenzfall erst einmal geschaffen, wäre er auch in anderen Zusammenhängen kaum noch aufzuhalten. Die negative Stimmung gegen straffällige Ausländerinnen und Ausländer wird benutzt, um die Mehrheitsfähigkeit einer solchen sukzessiven Aushöhlung des Völkerrechts auszuloten.
- Die Durchsetzungsinitiative schwächt die Schweiz und ihr Recht, indem sie die Differenziertheit und Sensibilität für den Einzelfall im Recht formalen Automatismen opfert. Sie leistet damit gerechtigkeitsethisch prekären Entwicklungen Vorschub.

Das Gerichtsverfahren als der Ort, an dem die oder der Angeklagte seine rechtsstaatlich garantierten Rechte in Anspruch nehmen kann, wird für überflüssig erklärt, wenn konkrete Fälle im Rahmen staatlicher Handlungsroutinen behandelt würden. Spätestens an dieser Stelle ist der Rechtsstaat als Ganzer gefährdet.