

Umsetzung der Ausschaffungsinitiative: Grundsatzentscheid über den Rechtsstaat

Die staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) beharrt entgegen der Position des Bundesrates auf einer Variante zur Umsetzung der Ausschaffungsinitiative, die gegen die Verfassung und das Völkerrecht verstösst. Sollte diese Variante eine Mehrheit in beiden Räten finden, entstehen für die Schweiz gravierende und sehr **grundsätzliche Probleme**, die weit über die Frage hinausgehen, wie mit straffälligen Ausländern umgegangen werden soll.

- **Die Vorlage schafft einen Automatismus für Landesverweisungen.** Das heisst, in einem Bereich, in dem es um existentielle Entscheide für die Betroffenen geht, können Gerichte die Frage nicht mehr stellen, ob ein derartiger Entscheid im **öffentlichen Interesse** liege und ob er **verhältnismässig** sei. Das Prinzip, dass staatliches Handeln verhältnismässig sein muss, ist aber eine **Voraussetzung für jede Form von Gerechtigkeit**. Nur wo auf eine persönliche Verfehlung eine staatliche Reaktion erfolgt, die auf die persönlichen Verhältnisse angepasst ist, kann Gerechtigkeit im Einzelfall entstehen.
- **Die Vorlage durchbricht tragende Grundsätze der Schweizer Rechtsordnung.** Sie verunmöglicht es, die Regel zur Anwendung zu bringen, dass die Bundesverfassung als Ganzes berücksichtigt werden muss. Der Wille der Stimmbevölkerung kommt aber nicht nur in einzelnen Volksinitiativen zum Ausdruck, sondern in der Bundesverfassung als Ganzes. Auch das rechtsstaatliche Prinzip, dass alles Staatshandeln durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sein muss (Art. 5 Abs. 2 BV), ist vom Willen der Stimmbevölkerung getragen. Diese Bestimmungen setzen dem Staat Grenzen zum Schutz des Einzelnen. Die Legislative hat die Aufgabe, innerhalb dieser Grenzen Recht zu setzen.
- Die Umsetzungsvariante der SPK-N **verstösst in zentralen Punkten gegen das Völkerrecht** (gegen menschenrechtliche Abkommen, gegen die UNO-Kinderrechtskonvention, aber auch gegen Personenfreizügigkeitsabkommen). Die Schweiz müsste im Falle der Umsetzung eine breite Palette von Verträgen regelmässig verletzen. Dass die Verletzung des Völkerrechts als bewusster Entscheid erfolgt, macht diese nicht besser. **Der Vorrang des Völkerrechts ergibt sich aus dem Völkerrecht selbst** (Art. 27 Wiener Vertragsrechtskonvention). Er kann nicht durch Landesrecht aufgehoben werden. Die Schweiz müsste also regelmässig Regeln brechen, die sie gemeinsam mit befreundeten Staaten festgelegt hat. Die Schweiz würde diesen Staaten unmissverständlich das Zeichen geben, dass sie das fundamentale Prinzip „*pacta sunt servanda – Verträge sind einzuhalten*“ nicht länger respektieren möchte.
- Insbesondere verstösst der Vorschlag der SPK-NR gegen die **Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)**. Artikel 8 EMRK i.V.m. Art. 13 EMRK enthält einen Rechtsanspruch auf richterliche Überprüfung des Einzelfalls unter Berücksichtigung des Rechts auf Privat- und Familienleben. Es wäre daher davon auszugehen, dass es mittelfristig zu einer Vielzahl von Verurteilungen der Schweiz durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte käme.

Die Schweiz könnte diese Urteile auf Grund der innerstaatlichen Rechtslage vermutlich nicht umsetzen. **Ein langwieriger und fruchtloser Machtkampf mit den Institutionen des Europarates wäre absehbar.**

Bei einer Umsetzung der Variante der SPK-N wäre mit den folgenden Konsequenzen zu rechnen:

- **Für das Bundesgericht entsteht ein unlösbares Dilemma:** Das Bundesgericht hatte bereits zwei Jahre nach der Annahme unmissverständlich darauf hingewiesen¹, dass es den neuen Artikel zur Ausschaffung von straffälligen Ausländern in der Bundesverfassung so auslegen müsse, dass die Einheit der Bundesverfassung gewahrt bleibt. Dadurch, dass die Verletzung von Bestimmungen der Bundesverfassung und der EMRK neu in einem Bundesgesetz konkretisiert wären, würde es für das Bundesgericht noch schwieriger, eine Lösung zu finden, die mit übergeordnetem Recht vereinbar ist, weil es Bundesgesetze auch dann anwenden muss, wenn diese – so wie die Umsetzungsvariante der SPK-N – gegen die Verfassung verstossen (Art. 190 BV). Wenn das Bundesgericht diesem Druck nachgibt, wird in kurzer Zeit eine grosse Anzahl von Fällen an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg gelangen, die zu einer Verurteilung der Schweiz führen.
- Trotz dieser enormen grundsätzlichen Probleme **besteht die Möglichkeit, dass die Umsetzungsvariante der SPK-NR wirkungslos bleibt.** Grund dafür ist **Art. 122 des Bundesgerichtsgesetzes (BGG)**. Dieser gibt Anspruch auf die Revision eines Bundesgerichtsentscheides, der gemäss einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte die EMRK verletzt. Wann immer also die Schweiz durch den Gerichtshof verurteilt würde, hätten die Betroffenen vor Bundesgericht einen Anspruch darauf, dass es seinen ursprünglichen Entscheid menschenrechtskonform abändert. Weil Art. 122 BGG in einem Bundesgesetz steht, müsste das Bundesgericht ihn auch anwenden, wenn er gegen die Ausschaffungsinitiative, wie sie in der Verfassung steht, verstösst (Art. 190 BV). Mit der Ablehnung der Parlamentarischen Initiative Luzi Stamm 12.435 hat der Nationalrat in der Herbstsession 2013 bekräftigt, dass er auch künftig an diesem Revisionsgrund festhalten möchte.
- **Unmittelbar nach der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative**, die grosse Wellen wirft und innereuropäische Beziehungen in Frage stellt, exponiert sich die Schweiz erneut. **Diesmal als Staat, der das Menschenrechts-Schutzsystem der Europäischen Demokratien gefährdet und systematisch Regeln bricht, die er verbindlich eingegangen ist.**
- Ein Nein zum System des Europarates und zur Gerichtsbarkeit des EGMR **stärkt rechtspopulistische Parteien in ganz Europa**, die nicht nur die Institutionen der EU, sondern auch jene des Europarates unter Druck setzen möchten.

Kontakt: NGO-Plattform Menschenrechte, Arbeitsgruppe „Dialog EMRK“

Gesamtkoordination: Andrea Huber / andrea.huber@humanrights.ch / 078 775 86 80

Koordination Runde Tische: Henry Both / both.henry@gmail.com / 076 358 54 42

Inhaltliche Auskünfte: Stefan Schlegel / stefanschlegel@gmx.ch / 079 393 65 16

Website: <http://www.dialog-emrk.ch> / <http://www.dialogue-cedh.ch>

¹ BGE 139 I 16 vom 12.10.2012, siehe dazu: Astrid Epiney, Das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht aus der Sicht des Bundesgerichts, in: Jusletter 18. März 2013.