

Abstimmung vom 28.11.2010

Gegenentwurf kann die erstmalige Annahme einer ausländerpolitischen Initiative nicht verhindern

Angenommen: Volksinitiative «Für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)»; Gegenentwurf abgelehnt

Silas Schweizer

Empfohlene Zitierweise: Schweizer, Silas (2019): Gegenentwurf kann die erstmalige Annahme einer ausländerpolitischen Initiative nicht verhindern. *Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen*. Online: www.swissvotes.ch. Abgerufen am [Datum].

Herausgeber dieses Dokuments: Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen. Année Politique Suisse, Universität Bern, Fabrikstrasse 8, 3012 Bern. www.swissvotes.ch.

VORGESCHICHTE

Die SVP lanciert im Juni 2007 eine Volksinitiative mit dem Ziel straffällig gewordene Ausländer des Landes zu verweisen. Die Partei verweist darauf, dass kriminelle Ausländer für die Hälfte der in der Schweiz verübten Straftaten verantwortlich seien. Um die Ausländerkriminalität zu bekämpfen, listet das Volksbegehren einen Katalog mit Delikten auf, welche automatisch mit Ausschaffung bestraft würden.

Die UNO äussert sich nach Hinweisen von Schweizer Nichtregierungsorganisationen schon im Stadium der Unterschriftensammlung kritisch zum Begehren und der Kampagne der SVP. Der zuständige Berichterstatter erachtet insbesondere die Plakate für die Kampagne als rassistisch. Diese zeigen drei weisse Schafe sowie ein schwarzes Schaf; letzteres wird von einem der weissen Schafe mit einem Fusstritt von der Schweizer Fahne von einer roten Fläche mit weissem Kreuz gestossen. Auch die mediale Aufmerksamkeit für die Initiative reicht bereits im Sammelstadium über die Landesgrenzen hinaus. Die nordirische Zeitung «Belfast Telegraph» bezeichnet die Schweiz gar als «das düstere Herz Europas». Die negative Publizität schadet der Unterschriftensammlung nicht, vermutlich eher im Gegenteil. Schon nach weniger als acht Monaten Sammeldauer kann die SVP die Initiative einreichen – mit mehr als doppelt so vielen Unterschriften (210 919) wie nötig wären.

Der Bundesrat diskutiert in seiner Botschaft zuerst die Gültigkeit der Initiative. Sie verstosse zwar gegen Verfassungsbestimmungen und allgemeines Völkerrecht, jedoch nicht gegen zwingendes Völkerrecht, womit sie als gültig erachtet werden könne. Die Regierung empfindet allerdings den Delikt katalog der Vorlage sowohl als eher zufällig als auch dem rechtsstaatlichen Grundsatz der Verhältnismässigkeit widersprechend. Um das Anliegen der Initianten aufzunehmen, ohne Völkerrecht zu missachten, bringt der Bundesrat einen indirekten Gegenvorschlag ins Spiel: Das Ausländergesetz soll so angepasst werden, dass Niederlassungsbewilligungen, die unbefristet und bedingungslos bleiben müssen, nur noch erteilt werden, wenn Ausländerinnen und Ausländer gut integriert sind, was eine Respektierung der Rechtsordnung voraussetze. Zudem will der Gegenvorschlag das Ermessen der Behörden beim Entscheid über den Widerruf einer Aufenthaltsbewilligung einschränken, während die Initiative dieses ganz ausschliessen möchte.

Im Ständerat beherrscht zunächst die Frage nach der Gültigkeit der Initiative die Debatte. Von linker Seite werden mehrere erfolglose Anträge gestellt, die Vorlage für ungültig zu erklären. Der Rat einigt sich aber, dem Souverän einen direkten Gegenentwurf zur Abstimmung vorzulegen. Dieser will den Delikt katalog der Initiative harmonisieren und einen Passus vorsehen, dass bei Landesverweisen die Grundprinzipien des Völkerrechts und der Bundesverfassung zu beachten seien. Zudem greift der Vorschlag die Idee der Berücksichtigung der Integration aus der Bot-

schaft des Bundesrats auf. Die SVP macht freilich klar, dass sie den Gegenentwurf als unzureichend erachtet und an ihrer Volksinitiative festhält.

Auch im Nationalrat schlägt die Linke vor, die Initiative für ungültig zu erklären, scheitert aber auch hier. Eine unheilige Allianz aus Grünen, Teilen der SP und der geschlossenen SVP-Fraktion versucht zudem – ebenfalls erfolglos – den Gegenentwurf zu kippen. Schliesslich sagt der Nationalrat mit 92 zu 82 Stimmen bei 19 Enthaltungen Ja zum Gegenentwurf und Nein zur Initiative. Diese Lösung wird von der FDP, der CVP, der BDP und den meisten Sozialdemokraten getragen, während SVP, Grüne und Minderheit der SP dagegen stimmen. Im Ständerat fällt der Entscheid mit 26 zu 5 Stimmen bei 10 Enthaltungen.

GEGENSTAND

Die Initiative sieht die automatische Ausschaffung vor, wenn Ausländerinnen oder Ausländer in der Schweiz eines der folgenden Delikte begehen: vorsätzliche Tötung oder Mord, ein schweres Sexualdelikt, ein «anderes Gewaltdelikt wie Raub», Menschenhandel, Drogenhandel oder Einbruch. Ebenso soll ausgeschafft werden, wer missbräuchlich Leistungen der Sozialhilfe oder der Sozialversicherungen bezogen hat.

Im direkten Gegenentwurf wird der Deliktkatalog differenzierter formuliert. Die Liste umfasst nur noch im Strafgesetz definierte Delikte. Ausserdem wird eine allgemeine Bestimmung eingeführt, wonach eine Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr die Ausschaffung zur Folge hat. Die Schwere der Tat im Einzelfall soll massgebend sein für den Entzug des Aufenthaltsrechts. Des Weiteren umfasst der Gegenentwurf einen vage formulierten zweiten Artikel, welcher die Integration der ausländischen Bevölkerung definiert.

ABSTIMMUNGSKAMPF

Die Volksinitiative wird von der SVP sowie den kleinen Rechtsausserparteien unterstützt. Die SVP-Kampagne polarisiert stark und wird von mehreren Seiten als rassistisch, xenophob und populistisch bezeichnet. Neben den bereits im Sammelstadium benutzten Schäfchen-Plakaten macht die Volkspartei auch mit Plakaten gegen den Gegenentwurf von sich reden. Diese zeigen einen unrasierten Mann in weissem Unterhemd und mit silberner Halskette, darunter den Text «Ivan S., Vergewaltiger – bald Schweizer?». Inhaltlich argumentiert die SVP, eine verschärfte und konsequente Ausschaffungspraxis führe zu weniger Kriminalität durch Ausländer und zu mehr Sicherheit. Den Behörden müsse der Ermessensspielraum entzogen werden, weil diese sich sonst weigerten, die Gesetze mit der nötigen Konsequenz anzuwenden.

Alle anderen Parteien sprechen sich gegen die Initiative aus. Ein Ja zum Gegenentwurf empfehlen die bürgerlichen Parteien BDP, FDP, GLP, CVP und die EVP. Dieser nehme die Hauptanliegen der Initiative für eine einheitlichere und konsequentere Praxis bei der Wegweisung von straffälligen Ausländern auf, achte aber die Grundrechte und vermeide Konflikte

mit der Verfassung und dem Völkerrecht. Die Sozialdemokraten sind gespalten in der Frage, wie die Initiative am besten zu bekämpfen sei. Der nationale Parteitag und die Mehrheit der sozialdemokratischen Bundesparlamentarierinnen und -parlamentarier lehnen den Gegenentwurf ab, zehn Kantonalsektionen und ein Teil der Bundeshausfraktion treten hingegen für ein Ja zum Gegenentwurf ein. Die Grünen, die CSP und die PdA setzen sich zusammen mit den Gewerkschaften für ein doppeltes Nein ein. Die Sicherheit sei auch mit der heutigen Ausschaffungspraxis gewährleistet, und sowohl die Initiative als auch der Gegenentwurf beeinträchtigten die Rechtsgleichheit der hier lebenden Bevölkerung.

Die Kampagnen gegen die Initiative und für den Gegenentwurf haben allerdings im Vergleich zur SVP-Kampagne nur wenige Mittel zur Verfügung. Da die Wirtschaftsverbände das Thema für ihre Interessen als nicht relevant erachten, leisten sie kaum finanzielle Beiträge.

ERGEBNIS

Die Initiative wird am 28. November 2010 mit 52,9% der Stimmen und von 15 5/2 Ständen angenommen. Damit ist zum ersten Mal eine Initiative mit einem ausländerpolitischen Thema erfolgreich. Dabei zeigt sich ein Röstigraben: Alle französischsprachigen Kantone ausser dem Wallis lehnen die Initiative ab, in der Deutschschweiz wird sie hingegen in allen Kantonen ausser in Basel-Stadt angenommen. Der direkte Gegenentwurf hingegen scheitert mit 54,2% Nein Stimmen und wird in allen Kantonen verworfen.

Laut der Vox-Analyse (Milic/Vatter 2011) stimmten 98% der SVP-Sympathisantinnen und -Sympathisanten für die Vorlage und 94% lehnten den Gegenentwurf ab. Bei der FDP (51%) und der CVP (37%) war die Zustimmung zur Initiative im Anbetracht der Nein-Parolen der beiden Parteien ebenfalls beträchtlich. Der Gegenentwurf fand in keinem Lager ungeteilte Unterstützung: Während etwas über 60% der FDP- und CVP-Anhängerinnen und -Anhänger Ja dazu sagten, war es bei den Befragten mit einer Sympathie für die SP etwa die Hälfte; insbesondere bei letzteren scheinen vor allem taktische Gründe ausschlaggebend gewesen zu sein.

Wer Ja zur Initiative sagte, machte oft geltend, dass er sich eine konsequente Ausschaffung krimineller Ausländerinnen und Ausländer erhoffe und der Ansicht sei, dass Kriminalität im Wesentlichen ein Ausländerproblem sei. Fast die Hälfte jener, die Nein sagten, waren gegen jegliche Verschärfungsmassnahmen in der Ausschaffungspraxis. Daneben wurde aber auch Kritik an den Ausschaffungsgründen und am Deliktkatalog der Initiative geübt.

QUELLEN

Benteli, Marianne, Hans Hirter, Anita Käppeli und Andrea Mosimann (2019). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Volksinitiative „Für die Ausschaffung krimineller Ausländer“, 2007-2011*. Bern: Année Politique

Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 21.8.2017.

Milic, Thomas, und Adrian Vatter (2011). *VOX 104. Nachanalyse der eidgenössischen Abstimmung vom 28. November 2010*. Bern: gfs.bern und Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern.

SVP Schweiz (2010). *Kein brauchbarer Gegenvorschlag zur SVP-Ausschaffungsinitiative. Medienmitteilung vom 26.1.2010*. Bern: SVP Schweiz.

Pressebeiträge: Neue Zürcher Zeitung vom 14.9.2007. Belfast Telegraph vom 7.9.2007.

Erläuterungen des Bundesrates zur Abstimmung vom 28.11.2010 (Abstimmungsbüchlein). Herausgegeben von der Bundeskanzlei.

Amtliche Bulletins des National- und des Ständerats (Geschäft 09.060).

Bundesblatt: BBl 2009 5097.