



# UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees  
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

## UNHCR-Stellungnahme zur Eidgenössischen Volksinitiative „Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)“

### 1. Einleitung

Am 28. Februar 2016 steht die Volksinitiative „Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)“ zur Abstimmung an.<sup>1</sup> Nach Angaben der Initiatoren verfolgt sie das Ziel, Art. 121 Abs. 3-6 der Schweizer Bundesverfassung (BV) zur Durchsetzung zu verhelfen. Diese Normen wurden nach Annahme der Volksinitiative „für die Ausschaffung krimineller Ausländer“ („Ausschaffungsinitiative“) im November 2010 in die Bundesverfassung aufgenommen.

Die „Durchsetzungsinitiative“ (Art. 197 Ziff. 9 E-BV) sieht vor, dass Ausländer, die wegen bestimmter Straftaten verurteilt worden sind, unabhängig vom konkreten Einzelfall, des Landes verwiesen und mit einem Einreiseverbot belegt werden („Ausweisungsautomatismus“).<sup>2</sup> Eine Ausnahme können die Behörden nur dann machen, wenn die Tat in entschuldbarer Notwehr bzw. Notstand begangen wurde. Ausserdem kann der Vollzug der Ausweisung ausgesetzt werden, wenn dieser gegen *ius cogens* (zwingendes Völkerrecht) verstösse.<sup>3</sup> Die Durchsetzungsinitiative geht damit über die durch die Ausschaffungsinitiative eingeführten Verfassungsänderungen noch hinaus und beschränkt die Möglichkeiten ihrer völkerrechtskonformen Umsetzung.

Die Regelungen von Ausschaffungs- und Durchsetzungsinitiative finden auch auf Flüchtlinge, Staatenlose und andere Personen unter dem Mandat von UNHCR Anwendung.<sup>4</sup> UNHCR erlaubt sich daher nachfolgend auf die völkerrechtlichen Bedenken gegen beide Initiativen aufmerksam zu machen. UNHCR verweist in diesem Zusammenhang vollumfänglich auf seine ausführlichen Stellungnahmen zur Ausschaffungsinitiative.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Volksinitiative vom 28. Dezember 2012 „Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)“, BBl 2012 7371, in der Fassung BBl 2015 2701.

<sup>2</sup> Der Vorschlag der Ausschaffungsinitiative umfasst hierfür zwei Listen. Die erste beinhaltet Straftaten, die unabhängig vom Strafmass unmittelbar zu einer Ausweisung führen sollen, der zweite Katalog von Straftaten, der auch kleinere Delikte umfasst, führt bei Wiederholung zur automatischen Ausweisung. Siehe dazu Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 I E-BV.

<sup>3</sup> Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 III (2) E-BV.

<sup>4</sup> Zu den Personen unter dem Mandat von UNHCR gehören Staatenlose, Asylsuchende, Personen, die in der Schweiz als Flüchtlinge im Sinne des Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge anerkannt wurden, unabhängig davon ob sie Asyl oder eine vorläufige Aufnahme erhalten haben, sowie Personen, die eine vorläufige Aufnahme erhalten, weil sie wegen ihnen dort drohender schwerwiegender Gefahren nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können. Siehe dazu insb. Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge [nachfolgend „Genfer Flüchtlingskonvention“ (GFK)], 189 U.N.T.S. 137, in Kraft getreten für die Schweiz am 21. April 1955, SR 0.142.30.

<sup>5</sup> UNHCR-Stellungnahme zur Eidgenössischen Volksinitiative "für die Ausschaffung krimineller Ausländer" [nachfolgend Stellungnahme Ausschaffung], September 2008; abrufbar unter:

UNHCR unterstützt Bemühungen von Staaten ihre nationale Sicherheit zu gewährleisten und sicherzustellen, dass das Institut des Asyls nicht von Personen missbraucht wird, die sich schwerwiegendster Straftaten schuldig gemacht haben. Solche Bemühungen müssen allerdings bestehende völkerrechtliche Verpflichtungen berücksichtigen, einschliesslich derer, die sich aus den Menschenrechtsverträgen und dem Flüchtlingsvölkerrecht ergeben. Diese Vorschriften stellen ein System von Prüfungen und Abwägungen bereit, welches nicht nur die Rechte von Flüchtlingen schützt, sondern auch den Sicherheitsinteressen der Staaten und Gastgemeinschaften Rechnung trägt.<sup>6</sup>

## 2. Völkerrechtliche Bedenken an den vorgeschlagenen Regelungen

- **Besonderer Schutz vor Ausweisung für Flüchtlinge und Staatenlose (Art. 32 Genfer Flüchtlingskonvention und Art. 31 Staatenlosenübereinkommen)**

Die Ausweisung von Flüchtlingen und Staatenlosen ist völkerrechtlich nicht ausgeschlossen, allerdings angesichts der schwerwiegenden Konsequenzen nur unter besonderen Voraussetzungen möglich (Art. 32 GFK, Art. 31 Staatenlosenübereinkommen<sup>7</sup>). Die vorgeschlagenen Kataloge von Ausweisungstatbeständen in Art. 197 Ziff. 9 E-BV sowie der festgelegte Automatismus der Ausweisung lassen weder eine Berücksichtigung der besonderen Umstände des Einzelfalles zu, noch eine Zukunftsprognose, ob eine weitere Anwesenheit des Täters die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit bedroht. Sie könnten daher die Ausweisung von sich rechtmässig in der Schweiz aufhaltenden Flüchtlingen bzw. Staatenlosen aus Gründen erlauben, welche nicht von Art. 32 GFK bzw. Art. 31 Staatenlosenübereinkommen umfasst sind.<sup>8</sup>

- **Flüchtlingsvölkerrechtlicher und menschenrechtlicher *Refoulement*-Schutz (Art. 33 GFK; Art. 3 EMRK<sup>9</sup>)**

Flüchtlinge geniessen einen besonderen Schutz gegen Ausweisung und Abschiebung in ein Land, in dem ihnen Verfolgung oder ein irreparabler Schaden droht. Dieses sogenannte Prinzip des *Non-Refoulement* ist der Grundpfeiler des internationalen Flüchtlingschutzes. Es ist nicht nur in der GFK verankert (Art. 33), sondern auch in

---

[http://www.unhcr.ch/fileadmin/user\\_upload/unhcr\\_ch/In\\_der\\_Schweiz/Stellungnahme\\_Volksinitiative\\_Ausschaffung\\_krimineller\\_Auslaender\\_09.2008\\_1.pdf](http://www.unhcr.ch/fileadmin/user_upload/unhcr_ch/In_der_Schweiz/Stellungnahme_Volksinitiative_Ausschaffung_krimineller_Auslaender_09.2008_1.pdf); siehe auch UNHCR-Stellungnahme zur Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärgesetzes (Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen über die Ausschaffung krimineller Ausländerinnen und Ausländer; Art. 121 Abs. 3-6 BV), September 2012, abrufbar unter: [http://www.unhcr.ch/fileadmin/rechtsinfos/UNHCR\\_Stellungnahme\\_zur\\_Umsetzung\\_der\\_Ausschaffungsinitiative\\_01.pdf](http://www.unhcr.ch/fileadmin/rechtsinfos/UNHCR_Stellungnahme_zur_Umsetzung_der_Ausschaffungsinitiative_01.pdf).

<sup>6</sup> UNHCR, Addressing Security Concerns without Undermining Refugee Protection, UNHCR's Perspective, 17 December 2015, Rev.2, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/5672aed34.html>.

<sup>7</sup> Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen, 28. September 1954, in Kraft getreten für die Schweiz am 1. Oktober 1972, SR 0.142.40, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=48904f2f2>.

<sup>8</sup> Siehe dazu Stellungnahme Ausschaffung, Rz. 10-14; 18-27.

<sup>9</sup> Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, [nachfolgend „Europäische Menschenrechtskonvention“ (EMRK)], SR 0.101, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3b04.html>.

verschiedenen Menschenrechtsverträgen wie zum Beispiel Art. 3 EMRK.<sup>10</sup> Als Bestandteil des Völkergewohnheitsrechtes ist es für alle Staaten weltweit verbindlich.<sup>11</sup> Art. 33 GFK berücksichtigt bereits, dass es Personen gibt, bei denen überwiegende Interessen des Zufluchtsstaates Ausnahmen von diesem Prinzip erfordern. Diese sind abschliessend in Art. 33 Abs. 2 GFK niedergelegt.

Die vorgeschlagene Regelung lässt eine Ausweisung jedoch auch bei Flüchtlingen zu, die weder eine Gefahr für die Sicherheit der Schweiz noch für die Allgemeinheit darstellen, wie dies von Art. 33 Abs. 2 gefordert wird. Hierzu gehören zum Beispiel Tatbestände wie Diebstahl in Verbindung mit Hausfriedensbruch und „missbräuchlicher Bezug von Leistungen einer Sozialversicherung oder der Sozialhilfe“. Ausserdem lässt sie auch keinen Raum für die notwendige Verhältnismässigkeitsprüfung und Güterabwägung. Der Gesetzesvorschlag verweist zwar im Hinblick auf den Vollzug der Ausweisung auf Art. 25 Abs. 2 und 3 BV, die den *Refoulement*-Schutz verfassungsrechtlich verankern (Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 III (2) E-BV). Es ist aber nicht klar, wie effektiv dieser Schutz ist. Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 III (3) E-BV stellt nämlich die Vermutung auf, dass die Ausweisung in einen sogenannten „sicheren Drittstaat“ nicht gegen das *Non-Refoulement* Gebot verstösst. Unklar ist auch, welche Auswirkungen der im Gesetzesvorschlag ausdrücklich verankerte Vorrang des Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 IV E-BV vor nicht zwingendem Völkerrecht hat. Ferner ist völlig offen, welchen Status ein Flüchtling in der Schweiz hätte, wenn er oder sie nach diesen Vorschriften ausgewiesen würde. UNHCR ist daher besorgt, dass Verletzungen des *Non-Refoulement* Prinzips bei Annahme der Durchsetzungsinitiative nicht ausgeschlossen werden können.<sup>12</sup>

- **Rechte von Flüchtlingen gemäss GFK und Integration**

Der rechtliche Status von Flüchtlingen mit einer nicht vollziehbaren Landesverweisung ist, wie bereits erwähnt, unklar. Eine nichtvollziehbare Landesverweisung könnte dazu führen, dass Schutzbedürftige ohne rechtlichen Status in der Schweiz verbleiben. Dadurch ergäben sich zahlreiche rechtliche sowie praktische Schwierigkeiten, wie zum Beispiel der des mangelnden Zugangs zu Identitätsdokumenten sowie zum Arbeitsmarkt und die sich hieraus ergebende, möglicherweise dauerhafte Abhängigkeit von Not- und Sozialhilfe. Ein solcher Nicht-Status ist für Flüchtlinge, die nicht unter die Ausnahmetatbestände des Art. 33 Abs. 2 GFK fallen, mit den Verpflichtungen der Schweiz aus der Genfer Flüchtlingskonvention sowie internationalen und regionalen Menschenrechtsverträgen unvereinbar.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Stellungnahme Ausschaffung, Rz. 28.

<sup>11</sup> UNHCR, Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, 26 January 2007, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/45f17a1a4.html>.

<sup>12</sup> Stellungnahme Ausschaffung, Rz. 28; als auch Stellungnahme Umsetzung, Rz. 25-30.

<sup>13</sup> Grundsatzurteil BVGE 2012/2 zu vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen und die direkte Anwendbarkeit gewisser Bestimmungen der GFK.

- **Schutz des Familienlebens (Art. 8 EMRK)**

Die Verpflichtung des Staates zum Schutz der Familie ist in einer Vielzahl von Menschenrechtsverträgen niedergelegt, wie zum Beispiel in Art. 8 EMRK und umfasst insbesondere auch das Recht zur Aufrechterhaltung der Familieneinheit. Geschützt sind auch ausländische Staatsangehörige, einschliesslich Flüchtlinge und Personen mit vorläufiger Aufnahme. Das Recht auf Familieneinheit ist zwar nicht schrankenlos gewährleistet, eine automatische Ausweisung und Abschiebung von Personen, die sich strafbar gemacht haben, ohne Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles kann jedoch zu Eingriffen führen, die von den Schranken nicht mehr gedeckt sind und damit zu einer Verletzung dieses Rechts.<sup>14</sup>

- **Vorrang des Völkerrechtes vor innerstaatlichem Recht**

Mit der Unterzeichnung völkerrechtlicher Abkommen, einschliesslich solcher im flüchtlings- und menschenrechtlichen Bereich, verpflichtet sich die Schweiz zur Respektierung der dort enthaltenen Normen und Prinzipien in ihrer Gesamtheit (*pacta sunt servanda*, Art. 26 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge<sup>15</sup>). Der Vorschlag, im Hinblick auf die Landesverweisung und deren Vollzugsmodalitäten lediglich zwingendes Völkerrecht (*ius cogens*) zu beachten, kann dazu führen, dass die Schweizer Behörden gezwungen sind, die eingegangenen Verpflichtungen zu verletzen. Auch wenn der verfassungsrechtlich verankerte ausdrückliche Vorrang des innerstaatlichen Rechtes vor dem Völkerrecht auf den Geltungsbereich des neuen Art. 197 Ziff. 9 E-BV beschränkt ist, unterwandert eine solche Regelung das System internationaler Beziehungen insgesamt und schafft Rechtsunsicherheit.

### 3. UNHCR Position

UNHCR weist mit Nachdruck auf die schwerwiegenden Konsequenzen der Durchsetzungsinitiative für schutzbedürftige Personen hin. Wie oben dargelegt, birgt sie das Risiko, dass Personen, deren Schutzbedürftigkeit von der Schweiz anerkannt wurde, in Länder abgeschoben werden, in denen ihnen Verfolgung oder ein anderer irreparabler Schaden droht und zwar bereits wegen geringfügiger Straftaten. Sie ist daher nicht vereinbar mit grundlegenden völkerrechtlichen Normen, einschliesslich solcher, die zum Völkergewohnheitsrecht gehören und in allen Staaten weltweit Anwendung finden.

Genf, Januar 2016

UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein

---

<sup>14</sup> Stellungnahme Umsetzung, Rz. 33-34.

<sup>15</sup> Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969, in Kraft getreten für die Schweiz am 6. Juni 1990, SR 0.111, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19690099/index.html>.