



KONFERENZ DER KANTONALEN JUSTIZ- UND POLIZEIDIREKTORINNEN UND -DIREKTOREN

CONFERENCE DES DIRECTRICES ET DIRECTEURS DES DÉPARTEMENTS CANTONAUX DE JUSTICE ET POLICE

CONFERENZA DELLE DIRETTRICI E DEI DIRETTORI DEI DIPARTIMENTI CANTONALI DI GIUSTIZIA E POLIZIA

Sprechnotiz für

Regierungspräsident Hans-Jürg Käser, Präsident KKJPD

## **Volksabstimmung «Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)»**

Medienkonferenz am 22. Dezember 2015

### **Inhaltsverzeichnis**

1.	Kantone für Vollzug zuständig	2
2.	Sofortiges Inkrafttreten der Initiative	2
3.	Bestimmungen der Durchsetzungsinitiative müssten präzisiert werden	5
4.	Wo liegen die Probleme konkret?	6
5.	Fazit	8

*Sehr geehrte Damen und Herren*

## **1. Kantone für Vollzug zuständig**

Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga hat es bereits gesagt: Mit der Durchsetzungsinitiative wollen die Initianten ihre Vorstellungen davon durchsetzen, wie die Ausschaffung von kriminellen Ausländern zu regeln sei. In die Verfassung sollen detaillierte Bestimmungen aufgenommen werden, die dann von den Straf- und den Vollzugsbehörden direkt angewendet werden sollen. Das sind in erster Linie kantonale Behörden. Ich möchte Ihnen deshalb aus Sicht der Kantone darlegen, was die Durchsetzungsinitiative bedeutet.

## **2. Sofortiges Inkrafttreten der Initiative**

Aus Sicht der Kantone verursacht die Durchsetzungsinitiative vor allem etwas: ein Chaos bei der Umsetzung, um es etwas zugespitzt zu sagen. Und zwar deshalb, weil sie zahlreiche Fragen offen lässt. Ich werde Ihnen gleich mehrere Beispiele dafür nennen.

Vorher aber kurz zur Ursache der Rechtsunsicherheiten für die Kantone: Sie entstehen, weil die Initiative eigentlich Gesetzesbestimmungen und nicht Verfassungsbestimmungen enthält. Bei einem Gesetz sollten die Kantone aber mitreden können, insbesondere wenn sie es sind, die es ausführen müssen.

Normalerweise können sie das auch:

Die Kantonsregierungen können dem Bundesrat im Vernehmlassungsverfahren Änderungsvorschläge zu seinen Gesetzesentwürfen unterbreiten. Auch später, in der parlamentarischen Beratung, können die Kantone ihre Sicht einbringen: Sie werden auf Verlangen von den vorberatenden Kommissionen angehört und sie sind im Ratsplenum durch ihre Ständeräte vertreten. Damit ist sichergestellt, dass die Kantone ein Gesetz auch anwenden können.

Weil die Durchsetzungsinitiative das Parlament aber umgeht, war das hier nicht möglich. Bei einer Annahme der Durchsetzungsinitiative würden die Kantone vor vollendete Tatsachen gestellt.

Das bringt für die Kantone eine ganze Reihe von Problemen mit sich. Diese Probleme möchte ich Ihnen im Folgenden schildern:

Bei einem Ja zur Durchsetzungsinitiative würden die neuen Verfassungsbestimmungen noch am Tag der Abstimmung in Kraft treten. Normalerweise bestimmt der Bundesrat, wann ein Gesetz in Kraft tritt, das vom Parlament beschlossen wurde. Und der Bundesrat bestimmt diesen Zeitpunkt so, dass der Bund und die Kantone vorher die zur Umsetzung nötigen Vorkehrungen treffen können.

Dazu gehören zum Beispiel Ausführungsverordnungen des Bundes, kantonale Organisations- und Vollzugserlasse, die Planung personeller und finanzieller Ressourcen oder das Bereitstellen der benötigten Infrastrukturen. So muss zum Beispiel geprüft werden, ob die Anzahl der Administrativhafterplätze erhöht werden muss.

Wenn aber die Durchsetzungsinitiative am Tag der Annahme sofort in Kraft tritt, können all diese Umsetzungsarbeiten noch gar nicht abgeschlossen sein.

Es wäre im Übrigen auch völlig unverhältnismässig, wenn die Kantone bis zum Abstimmungstag bereits alle nötigen Gesetze angepasst und vielleicht sogar zusätzliches Personal angestellt hätten. Bei einer Ablehnung der Durchsetzungsinitiative müsste nämlich alles wieder rückgängig gemacht werden. Das ist kein haushälterischer Umgang mit staatlichen Mitteln.

### **3. Bestimmungen der Durchsetzungsinitiative müssten präzisiert werden**

Auf ein weiteres Problem möchte ich Sie ebenfalls hinweisen: Die Verfassungsbestimmungen sind zwar sehr detailliert in Bezug auf die Anordnung und den Vollzug der Landesverweisung. Sämtliche Fragen sind damit aber nicht beantwortet. Nicht geregelt sind zum Beispiel die Schnittstellen zum Asyl- und Ausländerrecht, zur Strafprozessordnung oder zum Strafregisterrecht. Der Bund müsste also noch Gesetze und Verordnungen anpassen.

Und auch in den Kantonen wären gesetzgeberische und organisatorische Umsetzungsarbeiten nötig.

Schliesslich wirft die Durchsetzungsinitiative viele Fragen auf, welche die Rechtsprechung klären müsste.

Kurz, und ich habe es eingangs schon erwähnt: Es ist zu befürchten, dass es in der Übergangszeit wegen der Rechtsunsicherheiten zu einem Chaos bei der Umsetzung kommt, mit dem auch eine uneinheitliche Ausschaffungspraxis in den Kantonen verbunden wäre.

#### **4. Wo liegen die Probleme konkret?**

Ich möchte Ihnen die Problematik anhand von ein paar Beispielen verdeutlichen:

Erstens: Weil die Durchsetzungsinitiative die Schnittstellen zu den ausländerrechtlichen Bestimmungen nicht regelt, drohen Doppelspurigkeiten zwischen strafrechtlichen Landesverweisungen, die aufgrund der neuen Verfassungsbestimmungen angeordnet werden müssten, und ausländerrechtlichen Fernhaltungsmassnahmen, die im geltenden Ausländerrecht vorgesehen sind.

Konkret könnte es soweit kommen, dass die Strafgerichte und die Ausländerbehörden unabhängig voneinander wegen derselben Straftat Massnahmen verfügen, die entweder dasselbe meinen oder sich widersprechen. Es ist also davon auszugehen, dass es aufgrund der geschilderten Situation zu einer uneinheitlichen, wenn nicht sogar widersprüchlichen Praxis kommen würde.

Ein zweites Beispiel für die Rechtsunsicherheiten in den Kantonen: Die Durchsetzungsinitiative bestimmt, dass die zuständige kantonale Behörde die Landesverweisung vollziehen soll. Aber welche Behörde soll das sein? Das müssten die Kantone zuerst noch klären, um auch die organisatorischen Regelungen erlassen zu können.

In eine ähnliche Richtung geht auch die Frage, welcher Kanton für den Vollzug der Landesverweisung zuständig ist, wenn Landesverweisungen aus mehreren Kantonen konkurrieren. Dies müsste in einer Verordnung des Bundes oder auf kantonaler Stufe, z. B. in einem Konkordat geklärt werden.

Eine weitere Frage stellt sich im Zusammenhang mit den Kosten, welche die Landesverweisungen nach sich ziehen: Wer soll diese tragen? Die Durchsetzungsinitiative äussert sich nicht dazu. Sollen die Kantone, die für den Straf- und Massnahmenvollzug zuständig sind, die Kosten alleine tragen? Oder soll sich der Bund – wie im Migrationsrecht und im neuen Gesetz zur Umsetzung der Ausschaffungsinitiative vorgesehen – daran beteiligen?

Und wenn wir von den Kosten sprechen: Die sofortige direkte Anwendbarkeit der Durchsetzungsinitiative würde eine zeitgerechte Planung und Bereitstellung der finanziellen und personellen Ressourcen verunmöglichen. Es ist deshalb wahrscheinlich, dass es bei Annahme der Durchsetzungsinitiative in gewissen Kantonen zu Engpässen kommen würde. Die Folge: In einer ersten Phase könnte die Landesverweisung nur stark verzögert oder gar nicht vollzogen werden. Damit würden aber falsche Signale gesendet und das eigentliche Ziel der Durchsetzungsinitiative ins Gegenteil verkehrt.

Schliesslich noch ein letztes Beispiel dafür, wie unklar die Situation für die Kantone wäre:

Die Befürworter der Durchsetzungsinitiative streichen als Vorteil hervor, dass eine Landesverweisung nicht nur von Gerichten, sondern auch im viel weniger aufwändigen Strafbefehlsverfahren der Staatsanwaltschaft angeordnet werden soll.

Diese Regelung dürfte sich als Bumerang erweisen. Weshalb? Weil es mehr als wahrscheinlich ist, dass in den meisten Fällen, in denen eine schwerwiegende Sanktion wie die Landesverweisung droht, gegen die Strafbefehle Einsprache erhoben wird. Das heisst: Es kommt dann doch noch zu einem ordentlichen Verfahren.

Damit wird der finanzielle und personelle Aufwand letztlich grösser sein als wenn von Beginn weg ein ordentliches Verfahren durchgeführt würde.

## **5. Fazit**

Aus Sicht der Praktiker in den Kantonen ist klar: All diese Unklarheiten zeigen deutlich, dass die Durchsetzungsinitiative kein Gesetzgebungsverfahren durchlaufen hat, wie das unser politisches System für derart detaillierte Bestimmungen vorsieht.

Denn in einem Gesetzgebungsverfahren werden immer auch die Anliegen jener Behörden berücksichtigt, die das Recht anwenden müssen. Zudem werden die verschiedenen betroffenen Rechtsgebiete aufeinander abgestimmt.

All das würde bei Annahme der Durchsetzungsinitiative fehlen. An die Rechtsanwendung wurde überhaupt nicht gedacht. Die Initiative schafft Inkohärenz und Rechtsunsicherheit – und das verträgt sich schlecht mit dem Strafrecht, wo es um einschneidende Urteile für einzelne Menschen geht.

Anders sieht es bei den Gesetzen aus, die das Parlament zur Umsetzung der Ausschaffungsinitiative bereits verabschiedet hat und die nun bereit sind, in Kraft gesetzt zu werden.

Diese Gesetze regeln all die Schnittstellen, von denen ich gesprochen habe. Und der Bundesrat wird das Inkrafttreten dieser Gesetze so wählen, dass nicht nur der Bund, sondern auch die Kantone sie effektiv vollziehen können.

Aus all diesen Gründen bin ich der Auffassung, dass die Durchsetzungsinitiative schädlich ist. Sie sorgt für stossende Ungerechtigkeiten, lässt bei der Rechtsanwendung entscheidende Fragen offen und führt zu Rechtsunsicherheit.