

# Ausschaffungsinitiative - ein verfassungspolitischer Skandal : der Gegenvorschlag und die Position der Linken

Autor(en): **Busch, Heiner / Glättli, Balthasar**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik**

Band (Jahr): **30 (2010)**

Heft 58

PDF erstellt am: **23.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-652062>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

## **Ausschaffungsinitiative – ein verfassungspolitischer Skandal**

### **Der Gegenvorschlag und die Position der Linken**

Geht es nach der Fremdenpolizei des Kantons Bern, dann hat Herr G. keine Chance mehr, dauerhaft mit seiner Familie in der Schweiz zusammenzuleben. 1994 war er wegen Betäubungsmittelhandels zu fünf Jahren Zuchthaus verurteilt worden. Zusätzlich verhängte das Gericht damals einen Landesverweis, bedingt, mit einer Probezeit von fünf Jahren. Der Fremdenpolizei war das nicht genug: Sie entschied, dass Herr G. nach seiner Entlassung aus der Strafanstalt die Schweiz unbedingt zu verlassen habe – Einreisesperre auf unbestimmte Zeit. Ende Oktober 1996 wurde der Mann ausgeschafft. Die strafrechtliche Verurteilung ist nun schon eine Ewigkeit her. Die ausländerrechtliche „Strafe“ gilt noch immer.

Sie trifft nicht nur Herrn G. selbst, sondern auch seine Frau und seine beiden Kinder, die seit 2006 SchweizerInnen sind. Trotz des Krieges und all der Wirren im ehemaligen Jugoslawien, trotz der langen Trennung, trotz der Tatsache, dass Herr G. im Kosovo allenfalls Gelegenheitsjobs findet und daher seine Familie in der Schweiz ökonomisch nicht unterstützen kann – trotz alledem hat die familiäre Beziehung gehalten. Die Fremdenpolizei, die heute Migrationsdienst heisst, lässt sich davon nicht beeindrucken. Im Herbst 2007, dreizehn Jahre nach der Verurteilung und elf nach der Ausschaffung, lehnt sie das Gesuch um Aufhebung der Einreisesperre ab. Auch ein Rekurs bei der Polizeidirektion bleibt erfolglos: „Selbst wenn sich G. unterdessen seit über elf Jahren in der Freiheit bewährt haben sollte, kann angesichts der Schwere der Straftat ... kein von ihm ausgehendes Restrisiko für die Gesellschaft hingenommen werden. Es besteht daher nach wie vor ein gewichtiges öffentliches Interesse an der Fernhaltung von G.“ Und vor dieser staatlichen Straflust muss das private Grundrecht auf Familienleben zurückstehen. Auf dem Gnadenwege billigte die Fremdenpolizei einen jährlichen Besuch des Mannes – mehr aber nicht. Und dabei blieb es bisher.

Der Fall G. ist kein Einzelfall. Schon heute erlauben die Artikel 62 und 63 des Ausländergesetzes den Widerruf von B- und sogar C-Bewilligungen, wenn die betroffene Person zu einer „längerfristigen Freiheitsstrafe“ verurteilt wurde. In der Regel führt eine Verurteilung zu zwei Jahren Haft zu Ausschaffung und Einreisesperre. Das Bundesgericht entschied jedoch kürzlich, dass auch eine einjährige Strafe ausreichen kann (Urteil 2C\_295/2009 v. 25.9.2009). Zwar haben die Fremdenpolizeien das angebliche öffentliche Interesse mit dem der betroffenen Person abzuwägen. Sie müssen dabei unter anderem ihr Alter, ihre familiären Beziehungen und

den Grad ihrer „Integration“ in Rechnung stellen. Dennoch wurden in den vergangenen Jahren immer wieder auch hier geborene Jugendliche oder ausländische Väter und Mütter ausgeschafft. Das einzige wirkliche Hindernis bildete das in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und in Artikel 25 der Bundesverfassung verankerte Non-Refoulement-Prinzip, das eine Ausweisung in ein Land verbietet, in welchem dem oder der Betroffenen Verfolgung beziehungsweise grausame und unmenschliche Bestrafung oder Behandlung droht.

### **Die SVP und ihre Nachahmer**

Verhältnismässigkeit und völkerrechtliche Feinheiten will die SVP nicht gelten lassen (vgl. Spescha 2008) – ganz im Gegenteil: Sie präsentiert (oder unterstützt wie im Fall der Verwahrungsinitiative) regelmässig Initiativen, die die EMRK verletzen, und geriert sich damit als Verteidigerin der Schweiz gegen „fremde Vögte“. Im Sommer 2007, mitten im Wahlkampf, lancierte sie begleitet von täglichen Zeitungsinseraten und einer massiven Plakatkampagne ihre Ausschaffungsinitiative: Weisse Schafe treten ein schwarzes vom rot-weissen schweizerischen Grund. Die Initiative soll einen Katalog von Straftaten in der Verfassung verankern, die automatisch und ohne Ausnahme die Ausweisung (und Ausschaffung) zur Folge haben sollen. Die Spannbreite reicht von der vorsätzlichen Tötung über Vergewaltigung, Drogenhandel und Einbruch bis hin zum „missbräuchlichen“ Sozialhilfebezug.

Es war klar, dass die Initiative mit diesem Automatismus das Non-Refoulement-Prinzip und damit „zwingendes Völkerrecht“ verletzen würde. Schon der Bundesrat erwies sich jedoch als zu feige, die einzig logische Schlussfolgerung zu ziehen und dem Parlament zu empfehlen, die Initiative für ungültig zu erklären. Statt den Konflikt mit der SVP zu wagen, präsentierte das EJPD im April 2009 den Vorentwurf einer drastischen Verschärfung des Ausländergesetzes, die als indirekter Gegenvorschlag dienen sollte. Das Departement von Eveline Widmer-Schlumpf hatte damit praktisch die Zielsetzung der Ausschaffungsinitiative anerkannt.

Das Parlament zeigte sich keineswegs mutiger als die sieben Regierenden im Bundesrat. Der unerwartete Erfolg der Minarett-Verbotsinitiative am 29. November 2009<sup>1</sup> führte zwar dazu, dass der Ständerat die in der Wintersession geplante Behandlung der Ausschaffungsinitiative verschob. Eine Ungültigkeitserklärung hatte aber weder in der kleinen noch in der grossen Kammer eine Chance. Stattdessen verabschiedete das Parlament nach hektischen Detailberatungen in der Sommersession 2010 einen direkten Gegenvorschlag, der das „berechtigte Anliegen der Initianten“<sup>2</sup> in eine förmlich verfassungs- und völkerrechtskonforme Variante umgiesst.

Diese enthält einen reichlich verlogenen Integrationsartikel (121a), der schon allein dadurch entwertet wird, dass er einer Ausschaffungsregelung

vorangestellt ist. Der Artikel folgt dem bekannten Motto „fordern und fördern“. Er verlangt nicht nur die Respektierung der „Grundwerte der Bundesverfassung“<sup>3</sup> und der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, sondern darüber hinaus „den Willen zu eigenverantwortlicher Lebensführung und die Verständigung mit der Gesellschaft“. Dass all diese Forderungen sich in der Praxis nicht an „alle Beteiligten“, sondern nur an die AusländerInnen richten, versteht sich fast von selbst, denn nur ihnen kann bei fehlender „Integrationsbereitschaft“ mit Sanktionen – bis hin zum Entzug oder zur Nicht-Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung – gedroht werden. Der Artikel verspricht im Gegenzug die „Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen für die chancengleiche Teilhabe der ausländischen Bevölkerung am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben“.

Wie aber soll Chancengleichheit möglich sein, wenn die Grundlage des Ausländerrechts eben gerade in der systematischen Ungleichbehandlung nicht nur von In- und Ausländern, sondern auch der verschiedenen Kategorien von Ausländern besteht? Von der politischen Teilhabe ist bezeichnenderweise nicht die Rede. Das kommunale und kantonale Stimm- und Wahlrecht kann die Bundesverfassung nicht versprechen – das ist Sache der Kantone. Und für eine Beteiligung von Nicht-Schweizern an der institutionalisierten Politik auf eidgenössischer Ebene besteht auf lange Sicht keine Chance. Was bleibt, sind ein paar lumpige Franken für mehr oder weniger sinnvolle Integrationsprojekte. Sie waren das kleine Geschenk, mit dem sich die Mehrheit der SP-Fraktion ködern liess. Die Integration sei schliesslich „das, wofür wir uns seit Jahren stark machen“, so SP-Fraktionsvize und „Migrationsexperte“ Andy Tschümperlin (WOZ v. 27. 5. 2010).

Dafür schluckte die Fraktionsmehrheit eine Wegweisungsregelung (Art. 121b), die es in sich hat: Diese „verfassungskonforme“ Version des SVP-Anliegens sieht erstens ebenfalls einen Straftatenkatalog vor. Aus Gründen der „Kohärenz“ wollte schon der Ständerat in der ersten Version des Gegenvorschlags, dass alle Verurteilungen wegen der 35 Delikte, für die im Strafrecht eine „Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr“ vorgesehen ist, zur Wegweisung führen. Der Nationalrat ergänzte die Liste um die schwere Körperverletzung, für die es im StGB eine Mindeststrafe nicht gibt. Ausschaffung droht zweitens bei Verurteilungen zu mindestens 18 Monaten Haft wegen Sozialhilfe- und anderen Formen des Betrugs. Die Aufnahme des „Betrugs im Bereich der Wirtschaft“ soll vor allem der sozialdemokratischen Klientel zeigen, dass man nicht nur gegen arme Schlucker, sondern mit gleicher Härte auch gegen Wirtschaftskriminelle vorgehen will. Und drittens schreit das Parlament „Ausländer raus“, wenn sich innerhalb von zehn Jahren ausgesprochene Freiheits- oder Geldstrafen auf 720 Tage(ssätze) summieren. Zwei Urteile sollen also ausreichen, selbst wenn die Gerichte bewusst nicht auf Haft erkannten.

Beim Entscheid über den Entzug des Aufenthaltsrechts oder die Wegweisung seien „die Grundrechte sowie die Grundprinzipien der Bundes-

verfassung und des Völkerrechts, insbesondere der Grundsatz der Verhältnismässigkeit“ zu beachten, heisst es schliesslich zum Abschluss. Dieser Satz zeigt die ganze Absurdität des Gegenvorschlags: Hier wird ein Verfassungsartikel vorgeschlagen, der offensichtlich an den Grundlagen der Verfassung rüttelt. Warum müsste sonst eigens erklärt werden, dass ihre ersten 36 Artikel trotzdem weiter Bestand haben sollen – die Grundrechte samt der Auflage, dass bei ihrer Einschränkung die Verhältnismässigkeit zu wahren ist?

Auch mit dem Verweis auf das Völkerrecht wird nur eine Selbstverständlichkeit formuliert: Völkerrecht geht vor Landesrecht. Das Völkerrecht umfasst aber nicht nur die EMRK und das darin enthaltene Non-Refoulement-Prinzip, sondern auch das Freizügigkeitsabkommen (FZA) mit der EU. Praktisch heisst das: Die neuen Ausschaffungsregeln gelten nicht für BürgerInnen der EU- und EFTA-Staaten. Die können nach der Rechtsprechung des für die Auslegung des FZA zuständigen EU-Gerichtshofs nur dann weggewiesen werden, wenn ihr Aufenthalt eine „erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung“ darstellt, das heisst, wenn die Gefahr besteht, dass sie auch nach der Verbüssung der Strafe weiterhin schwere Straftaten begehen. Der neue Verfassungsartikel würde demnach nur den „wirklichen Ausländern“ drohen. Für sie soll zwar weiter das Verhältnismässigkeitsprinzip aus der Bundesverfassung gelten. Mit den vorgesehenen neuen Formulierungen wird das Verhältnis aber neu bestimmt. Deliktataloge und zu addierende Strafen bewirken (auch in anderen Bereichen wie etwa der Telefonüberwachung), dass sich bei Behörden und Gerichten Routinen breitmachen, gegen die nur schwer anzukommen ist. Die Regel heisst dann Ausschaffung, der Rest ist Gnade – und die gibt es nur ausnahmsweise.

Der Gegenvorschlag ist keineswegs die liberalere Alternative zur Ausschaffungsinitiative. Diese würde einmal mehr einen verfassungs- und völkerrechtswidrigen Verfassungsartikel schaffen. Selbst wenn sie vom Volk angenommen und in der Stichfrage obsiegen würde, könnte sie nicht wortgetreu, sondern nur soweit umgesetzt werden, als es das weiterhin geltende sonstige Verfassungs- und Völkerrecht erlaubt. Der Aargauer FDP-Hardliner Philipp Müller hat dies an der Medienkonferenz der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats am 20. Mai 2010 deutlich ausgesprochen: „Das Parlament wird sich bei der Umsetzung in jedem Falle am Gegenvorschlag orientieren.“ Die Vorlage dafür existiert bereits: Es ist jene Verschärfung des Ausländergesetzes, die das EJPD im April 2009 als indirekten Gegenvorschlag zur Ausschaffungsinitiative präsentierte. Müllers Aussagen an besagter Medienkonferenz waren auch in einem weiteren Punkt sehr aufschlussreich. Auf die Frage, ob denn die Schweiz durch die zu erwartende Zunahme an Ausschaffungen sicherer würde, antwortete der Erfinder der 18-Prozent-Initiative: „Hier geht es nicht um die Sicherheit der Schweiz, sondern um den Grundsatz, dass wer das



Gastrecht missbraucht und schwer delinquent, die Schweiz zu verlassen hat.“ In diesem Grundsatz sind sich Müller und Konsorten der „Mitte“-Parteien mit der SVP einig.

### **„Ausländerkriminalität“ – das immer wieder reaktivierbare Konstrukt**

Der Staat müsse etwas tun gegen die „kriminellen Ausländer“. Die „Ängste der Bevölkerung“ seien ernstzunehmen. Das fordert nicht nur die SVP. Mit der „Ausländerkriminalität“ wird seit langem auch offizielle Politik gemacht – von Seiten des EJPD und seiner Bundesämter. Schon Bundesrat Arnold Koller (CVP) liess das Jahr 1994 zum „Jahr der Inneren Sicherheit“ ausrufen. An dessen Ende standen die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht (Pittà 2006).

Fünf Jahre später setzte Kollers Nachfolgerin Ruth Metzler (ebenfalls CVP) zusammen mit den kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren eine „Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität“ (AGAK) ein. Als deren Ko-Präsident wurde Peter Huber eingesetzt, der Chef des Bundesamtes für Ausländerfragen (BFA), ein Mann mit zweifelhafter Berufsvergangenheit: Er hatte bis zum Ausbruch des Fichenskandals 1989 an der Spitze der Bundespolizei gestanden und war dann zunächst für zwei Jahre bei vollem Lohn beurlaubt worden. Gut erholt übernahm der Alt-Oberschnüffler nun eine neu geschaffene Abteilung „Migration und innere Sicherheit“ im BFA, in dessen Direktorensessel er 1997 gehievt wurde. Die AGAK passte geradezu ideal in seine Karriere. Sie sollte „die Bedrohung von Sicherheit, Ordnung und behördlicher Tätigkeit durch kriminelles, gewaltsames oder missbräuchliches Verhalten von Ausländerinnen und Ausländern analysieren sowie Vorschläge für wirksame Gegenmassnahmen erarbeiten.“ Anlass waren einige zum Ausländerproblem undefinierte Vorfälle „namentlich im Schul- und Verwaltungsbereich“.<sup>4</sup> In ihrem Schlussbericht von 2001 propagierte die Arbeitsgruppe insgesamt 120 Massnahmen, fast alle repressiver Art. Aus der AGAK wurde nun die AGAK II, die die Massnahmen priorisieren, und ab 2003 die AGAK III, die deren Umsetzung steuern sollte.

Im Juni 2004 sass an Ruth Metzlers Stelle Christoph Blocher (SVP). Unter seiner Regie erstellten die Bundesämter für Polizei, Flüchtlinge und Migration sowie das Grenzwachtkorps einen gemeinsamen Bericht zum Thema „Illegale Migration“. Als „Hauptprobleme“ identifiziert wurden darin Kriminalität, Schwarzarbeit, Missbräuche im Asyl-, Ausländer- und Bürgerrecht. Dass „illegale ImmigrantInnen“, sprich: Sans-Papiers, unauffällig und rechtstreu leben (müssen), weil jeder Kontakt mit der Polizei ihre Ausschaffung nach sich zieht, kam den Bundesämtern nicht in den Sinn (Illegale Migration 2004).

Weiter gings im Juli 2007 – immer noch unter Blocher – mit einem „Konsultativbericht“ des Bundesamtes für Justiz über Jugendgewalt, der

sich typischerweise auf jugendliche MigrantInnen konzentriert. Im Jahr darauf war Blocher zwar weg vom Fenster, der Bericht wurde trotzdem „endgültig“ (EJPD 2008). 2009 kam das Bundesamt für Polizei mit einer ersten Umfrage unter den Kantonen über „jugendliche Intensivtäter“. Damit sind, wen wundert’s, Jugendliche mit Migrationshintergrund gemeint (fedpol 2009).

Das sind nur die herausragenden Berichte auf Bundesebene. Hinzu kommt eine Unzahl von Medienmitteilungen, Reden der zuständigen BundesrätInnen undsoweiter undsofort. Das exekutive Karussell der „Ausländerkriminalität“ kommt nicht zum Stillstand, nicht im Bund und nicht in den Kantonen. Und mit ihm drehen sich das Parlament und die Parteien und natürlich auch die Medien. Was ständig wiederholt wird, kann nicht falsch sein, lautet dort die Devise. Das Thema „Ausländerkriminalität“ wird jedoch nicht nur bedient, wenn die Berichte der diversen Arbeitsgruppen oder die neusten Vorstösse der SVP oder ihrer Nachahmer aus den etablierten Parteien zu kommentieren sind. Eigene Artikel und Fernsehsendungen über die „Raser vom Balkan“, über die Drogendealer – abwechselnd aus Kosovo oder aus Schwarzafrika, die jugendlichen Schläger und Vergewaltiger „mit Migrationshintergrund“ halten die Stimmung seit Jahren am Kochen.

Und es ist keineswegs nur die erklärte Boulevard-Presse, die sich branchenüblich in Sex, Crime and Drugs suhlt. Auch die Lokalseiten der sogenannten Qualitätszeitungen füllen ihre Randspalten regelmässig mit Kurzstücken der Polizei über das aktuelle Kriminalitätsgeschehen – selbstverständlich mit Nennung der Nationalität der Beschuldigten. Solche Meldungen sind beliebt, weil sie den personell unterbesetzten Redaktionen kaum Arbeit machen und ohne Probleme noch kurz vor Abschluss eingebaut werden können.<sup>5</sup> „Vermischte Meldungen“ – jeden Tag neu: kleine Schlägereien, Festnahme eines Dealers, Razzia in einem Sexclub, erfolgreiche Kontrollen der Polizei oder neuerdings des Grenzwachtkorps. Sie verfestigen das Bild einer Schweiz, die als ständig bedroht erscheint.

### **Gruseln mit Statistik**

Die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) scheint diese Bedrohung nun auch wissenschaftlich zu untermauern. Bisher gab es auf eidgenössischer Ebene nur eine rudimentäre Übersicht – jährlich herausgegeben vom fedpol. Ende März präsentierte nun das Bundesamt für Statistik (BFS) eine erheblich umfangreichere PKS (BFS 2010). Die Kantonspolizeien melden ihre Daten nun nach einheitlichen Regeln. Erfasst werden nunmehr alle Straftaten des Strafgesetzbuchs, des Betäubungsmittel- und des Ausländergesetzes. Gezählt werden nicht mehr Fälle, sondern Delikte. Wenn also bei einer handgreiflichen Auseinandersetzung gleich mehrere Anzeigen anfallen – etwa wegen Beleidigung, Sachbeschädigung, Tätlichkeit und Hinderung

einer Amtshandlung –, so ergibt das dann nicht etwa einen „Fall“, sondern vier einzeln zu zählende Straftaten. Das ist zwar Unsinn, steigert aber dramatisch die Kriminalitätsziffern und insbesondere die Zahl der Mehrfachtäter, auch wenn diese in der Realität nur einmal aufgetreten sind.

Neu erfüllt das BFS auch eine alte Forderung der AGAK: „Beschuldigte ohne Schweizer Staatsangehörigkeit können in der neuen PKS nach ihrem rechtlichen Aufenthaltsstatus erfasst werden“, jubelt BFS-Direktor Jürg Marti. „Dabei wird unterschieden zwischen Ausländern mit Niederlassungs- oder Jahresaufenthaltsbewilligung, Personen aus dem Asylbereich sowie Ausländern ohne längerfristige Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz“ (Marti 2010). Bei der „Asylbevölkerung“ differenziert die PKS zusätzlich zwischen Asylsuchenden, (kollektiv aufgenommenen) Schutzbedürftigen und vorläufig Aufgenommenen einerseits und den illegalisierten abgewiesenen Flüchtlingen andererseits, „deren Ausreisepflicht definitiv abgelaufen ist“. Das Ergebnis war zu erwarten: „Rund 52 Prozent der Beschuldigten von Widerhandlungen gegen das Strafgesetzbuch sind Schweizer, 28 Prozent gehören zur ständigen ausländischen Wohnbevölkerung und 4,4 Prozent zur Asylbevölkerung. Die restlichen gut 14 Prozent sind Ausländer, die sich ohne längerfristige Aufenthaltsregelung in der Schweiz aufhalten.“ Und weiter: „Berücksichtigt man nur die Beschuldigten der ständigen Wohnbevölkerung, dann sind 64 Prozent Schweizer Staatsangehörige und 36 Prozent Ausländer. Damit liegt der Anteil der beschuldigten Ausländer um 14 Prozentpunkte höher als ihr Anteil in der Bevölkerung (2008: 22 Prozent).“

Eine bessere Propaganda konnte sich die SVP nicht wünschen. Der zitierte Satz aus der Presseerklärung des BFS wurde in fast allen Zeitungen des Landes wiedergegeben. Dass diese Aussage Mumpitz ist, wen interessiert das noch? Würde man Marti's Logik auf das Kriminalitätsniveau der Kantone anwenden, dann käme man zu ähnlichen Aussagen. Denn in Neuenburg kommen auf tausend EinwohnerInnen 78,6 Straftaten nach dem StGB, in Basel-Land dagegen nur 51,5 und in Glarus gar nur 39,9. Sind die Neuenburger also kriminelle Kraftprotze und die Glarner Lämmerchwänzchen? Haben die Stadtberner mit 172,4 Straftaten auf tausend EinwohnerInnen dreimal mehr kriminelle Energie als der Rest des Kantons mit 55,1 Delikten?

Doch wohl eher nicht. Denn die PKS ist keine Statistik der Kriminalität, sondern eine polizeiliche Geschäftsstatistik. Sie registriert die bearbeiteten Fälle, und deren Zahl hängt zum einen von den Verzeigungen ab, die aus der Bevölkerung eingehen, und zum andern von der polizeilichen Kontroll-dichte. Mehr und besser erreichbare Polizei führt fast automatisch zu mehr registrierten Straftaten. Grössere Auffälligkeit und Fremdheit führen eher dazu, angezeigt zu werden. Kriminalitätskampagnen steigern die Anzeigebereitschaft. Und wenn man schon vergleicht, dann bitte nicht Äpfel mit Birnen.



Die erheblich ausführlichere Statistik des deutschen Bundeskriminalamts enthält seit 1998 folgende Warnung: „Die Kriminalitätsbelastung der Deutschen und Nichtdeutschen ist aufgrund der unterschiedlichen strukturellen Zusammensetzung (Alters-, Geschlechts- und Sozialstruktur) nicht vergleichbar. Die sich in Deutschland aufhaltenden Personen ohne deutsche Staatsbürgerschaft sind im Vergleich zur deutschen Bevölkerung im Durchschnitt jünger und häufiger männlichen Geschlechts. Sie leben eher in Grossstädten, gehören zu einem größeren Anteil unteren Einkommens- und Bildungsschichten an und sind häufiger arbeitslos. Dies alles führt zu einem höheren Risiko, als Tatverdächtige polizeiauffällig zu werden.“

Deutlicher kann man es kaum sagen. Die PKS zeigt nicht die Kriminalität, sondern das Risiko, polizeiauffällig und kriminalisiert zu werden. Und dieses Risiko ist für „Ausländer“ auf allen Stufen des Strafjustizsystems höher als für Einheimische: Sie werden häufiger von der Polizei kontrolliert. Die Polizei würde nie ein ganzes Hochhaus durchsuchen, nur weil im vierten Stock ein Verdächtiger wohnt. Razzien in Asylzentren sind dagegen normal, auch wenn von hundert Bewohnern nur zwei beschuldigt werden. Menschen ohne Schweizer Pass riskieren häufiger in Untersuchungshaft genommen zu werden, weil bei ihnen viel eher Fluchtgefahr angenommen wird. Und weil sie eher in Untersuchungshaft genommen werden, riskieren sie auch eher, anschliessend zu einer Haftstrafe verurteilt zu werden, weil ihnen ansonsten für die abgesessene Untersuchungshaft eine Entschädigung zustehen würde.

Sie verbüssen ihre Strafen zudem eher in Strafanstalten. Und sie riskieren heute mehr denn je die Doppelbestrafung in Form der Ausschaffung und Einreisesperre. Selbst anderthalb Jahrzehnte nach ihrer Verurteilung sieht die Fremdenpolizei in ihnen ein „Restrisiko für die Gesellschaft“, das es aus der Schweiz fernzuhalten gilt.

### **Mut zu klaren Positionen**

Das Thema ist beileibe kein spezifisch schweizerisches. In den letzten zwei Jahrzehnten häufen sich auch in den EU-Staaten Kampagnen gegen „kriminelle Ausländer“ – selbst in jenen, die wie Italien oder Spanien noch vor nicht allzu langer Zeit keine Einwanderungs-, sondern Auswanderungsländer waren (vgl. Tsoukala 2000, Palidda 2009). Gegen das Doppelpassspiel von rechten bzw. rechtsextremen Populisten und Vertretern der Staatsgewalt erweist sich die Linke regelmässig als hilflos oder schickt sich sogar an, die von bürgerlicher Seite vielbeschworenen „Ängste der Bevölkerung“ aufzugreifen.

Wie stark und wie gefährlich der Druck dieser Kriminalitätskampagnen ist, zeigte sich hierzulande schon 1999 im Vorfeld der Abstimmung über die seinerzeitige Totalrevision des Asylgesetzes. Die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) liess damals eine Studie mit dem Titel „Asylmiss-

brauch durch Kriminelle oder kriminelle Asylsuchende“ erstellen, die die Zahlen der Kriminalitätsstatistiken als getreues Abbild der Kriminalitätswirklichkeit interpretierte (SFH 1999). Man habe zu trennen zwischen organisierten Kriminellen, die auf dem Asylticket in die Schweiz kämen, um hier schwere Straftaten zu begehen, und jenen Asylsuchenden, die sich insbesondere angesichts der entfremdeten und beengenden Verhältnisse in den Zentren zu Bagatelldelikten hinreissen liessen.<sup>6</sup> Die SFH übernahm damit zugleich den offiziellen Diskurs über „Asylmissbrauch“ und die Trennung von „echten“ und „unechten“ Flüchtlingen. „Das Gegenteil von gut ist gut gemeint“, titelte seinerzeit der „Vorwärts“ treffend (19.2.1999).

Wie sehr der übliche bürgerliche Diskurs der „Ausländerkriminalität“ auch bei der SP Einzug gehalten hat, zeigte die Debatte um das „Sicherheitspapier“ der Partei im Jahre 2008. In dessen ursprünglicher, von der Fachkommission „Sicherheit und Frieden“ erarbeiteten Version von Ende Mai 2008 heisst es unter der Überschrift „Die Ausländerkriminalität mit den richtigen Instrumenten bekämpfen“ noch folgendermassen: „StraftäterInnen sind unabhängig von ihrer Nationalität zu bestrafen. Werden AusländerInnen zu einer längerfristigen Freiheitsstrafe verurteilt, so sollen sie unter Wahrung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes und unter Beachtung der weiteren Voraussetzungen des geltenden Rechts ausgewiesen werden“ (SP Schweiz 2008a). Nach einer heftigen Kritik an dem Papier insgesamt verabschiedete der Parteitag vom Oktober 2008 eine entschärfte Version, die die faktische Doppelbestrafung durch „längerfristige Freiheitsstrafe“ und Ausweisung nur noch für die „AusländerInnen der ersten Generation“ forderte (SP Schweiz 2008b). Bei bedingter Entlassung aus dem Strafvollzug sollte nun auch die Ausweisung nur bedingt ausgesprochen werden. „AusländerInnen der zweiten Generation, die in der Schweiz aufgewachsen sind, sollen nicht ausgewiesen werden.“ Die überdurchschnittliche Kriminalitätsbelastung von AusländerInnen hielt der Parteitag jedoch für eine unhinterfragbare Tatsache, die in erster Linie ihrer sozialen Lage und der staatlicherseits verpassten Integration „bildungsferner Schichten“ geschuldet sei. Als Beleg dafür musste diesmal nicht die Polizeiliche Kriminalstatistik, sondern die Verurteilungsstatistik herhalten. Und die generell repressive Ausrichtung dieses „Sicherheitspapiers“ blieb erhalten.

Was müsste die Linke stattdessen tun? Sich wegducken und bei jeder kleinen Zeitungsmeldung hoffen, dass der Täter kein Ausländer und auch kein „Schweizer mit Migrationshintergrund“ ist? Das bringt offensichtlich wenig. Aus dem argumentativen Dilemma kommt nur heraus, wer versteht, dass die „Ausländerkriminalität“ genauso eine Konstruktion ist wie der „Ausländer“ selbst (vgl. Kapalka 1991). Es handelt sich um Alltags-Begriffe, die auf Grenzlinien beruhen, die der Nationalstaat und seine Gesetze zwischen den InländerInnen (mit allen Rechten) und den Fremden (die je nach Aufenthaltsstatus mit immer weniger Rechten ausgestattet sind)

ziehen. Ende 2007 waren 22,3 Prozent der ausländischen Wohnbevölkerung hier geboren. Die einzige Migration, die sie hinter sich haben, ist die aus dem Bauch ihrer Mutter. Hinzu kamen weitere 31,7 Prozent, die seit über fünfzehn Jahren in der Schweiz lebten (BFS 2008). Auch sie sind längst nur noch auf dem Papier ihres Passes Ausländer.

Der „Ausländer“ sei ein „Einkaufkorb-Begriff“, erklärte der deutsche Kriminologe und Strafrechtsprofessor Hans-Jörg Albrecht schon vor Jahren. Er beschreibe eben „keine einheitliche Gruppe, sondern eine ganze Reihe von Einwanderungsgruppen und Minderheiten, die sich im Hinblick auf ihre Religion, Hautfarbe, Sprache und Nationalität sowie durch ihren kulturellen Hintergrund, ihre Gründe für die Einwanderung, ihre (ausländer-)rechtliche Stellung im Einwanderungsland und die Geschichte der Beziehungen zwischen Einwanderungsland und Herkunftsland unterscheiden“ (Albrecht 1998, 13). Seit langem sei klar, dass Kategorien wie „Staatsangehörigkeit“ und „Rasse“ für die Erklärung abweichenden Verhaltens nichts hergeben. Ihr Nutzen ist vor allem ein ideologischer: Die Rede von der „Ausländerkriminalität“ erlaubt – gerade angesichts von Globalisierung, Krise und sozialer Unsicherheit – nationale Identität zu stiften.

Das eigentlich Gefährliche, so lautet die Botschaft, kommt von aussen. Und wenn die ausländischen Kriminellen sich nicht integrieren lassen, so kann man sie letztlich ausschaffen, um gestörte Ruhe wiederherzustellen und bedrohte Sicherheit zu schützen. Die Rede von der „Ausländerkriminalität“ ist eine Vereinfachung, die auf einem Vorurteil und einer Vorverurteilung beruht – eine Diskriminierung. Sie wird nicht dadurch besser, dass sie statistisch untermauert wird. Die Statistik zeigt vielmehr, dass Personen mit einem minderen rechtlichen und sozialen Status eine andere Behandlung erfahren – sie zeigt den Kriminalisierungsprozess. Selbstverständlich begehen auch „AusländerInnen“ Straftaten; und es macht keinen Sinn, sie zu verharmlosen. Notwendig ist allerdings, auch Kriminalitätsfragen als Probleme der hiesigen Gesellschaft zu verstehen: Das gilt für den Umgang mit (illegalisierten) Drogen genauso wie für handfest ausgetragene Nachbarschaftskonflikte oder testosteron-geladene Kämpfe zwischen jungen Männern.

Wer sich mit der Realität der kriminogenen und diskriminierenden Schweiz ernsthaft beschäftigt, muss alles daran setzen, für Gleichheit – und das heisst zuerst: für rechtliche Gleichbehandlung – zu kämpfen. Ein Sonderstrafrecht für Ausländer, eine Doppelbestrafung mit Haft und Ausschaffung, ist nicht akzeptabel, egal wie verfassungs- und völkerrechtskonform sie auch daherkommt. Für die Linke müssen Grund- und Menschenrechte mehr sein als juristische Klauseln, die es der Form halber zu zitieren gilt. Bei der Abstimmung im November darf es deshalb nur ein doppeltes Nein geben.

## Anmerkungen

- 1 57,5 Prozent Ja-Stimmen, Ablehnung nur in vier Kantonen (VD,GE, NE, BS).
- 2 So wörtlich der Hansheiri Inderkum (CVP/UR) an der Medienkonferenz der Staatspolitischen Kommission des Ständerats am 19. Februar 2010.
- 3 Was auch immer das sein möge: das Privateigentum als unausgesprochene Grundlage jeder kapitalistisch verfassten Gesellschaft? Der in der staatlichen Praxis permanent durchlöchernte Katalog der persönlichen und politischen Freiheiten? Wer definiert, ob sich eine Person ausreichend zum Wertehimmel der Verfassung bekennt? Die Fremdenpolizeien?
- 4 Dazu zählte der „St. Galler Lehrermord“ im Januar 1999. Der Vater einer 14-jährigen Schülerin tötete deren Lehrer. Die Tat wurde seinerzeit vielerorts als „Ehrenmord“ interpretiert, dürfte aber wohl eher dadurch motiviert gewesen sein, dass der Lehrer den sexuellen Übergriffen des Vaters auf seine Tochter auf die Spur gekommen war. Der Fall geriet jüngst wieder in die Schlagzeilen, als der Mann nach jahrelanger Flucht im Kosovo verhaftet wurde und wohl demnächst an die Schweiz ausgeliefert wird, vgl. u.a. T.-A. v. 19.5.2010.
- 5 Der Frankfurter Soziologe Oliver Brüchert zeigt in seiner Studie, dass das Bild einer ständig steigenden und ständig gefährlicher werdenden Kriminalität, das die Medien präsentieren, keineswegs nur aus dem ideologischen Standort der jeweiligen Zeitung oder des betreffenden Fernsehkanals resultiert, sondern vor allem aus den Produktionsbedingungen, denen Polizei- und Gerichtsreporter unterworfen sind (2005).
- 6 Leiter „Protection“ der SFH war seinerzeit Christian Levrat, der in der Broschüre seiner Organisation eine feinsinnige Unterscheidung zwischen Kriminalität verschiedener Schwere, Dissozialität und Renitenz vornahm und u.a. die Einführung eines Bonus-Malus-Systems in den Asylzentren als eine geeignete Massnahme anpries (SFH 1999, S. 43-57).

## Literatur

- AGAK, 2001: Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität: Schlussbericht, Bern 5. März 2001 (<http://www.bj.admin.ch/etc/medialib/data/kriminalitaet/jugendgewalt.Par.0001.File.tmp/ber-auslaenderkriminalitaet-agak-d.pdf>)
- Albrecht, Hans-Jörg, 1998: Die neue Angst vorm schwarzen Mann. In: Überblick 1, S. 13-16
- Brüchert, Oliver, 2000: Die Ausländerkriminalität sinkt nicht. Der Zusammenhang von Kriminalstatistik und Rassismus. In: Bürgerrechte & Polizei/CILIP, Nr. 65, S. 21-28
- Brüchert, Oliver, 2005: Autoritäres Programm in aufklärerischer Absicht. Wie Journalisten Kriminalität sehen. Münster
- Bundesamt für Statistik, 2008: Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz – Bericht 2008, Neuchâtel
- Bundesamt für Statistik, 2010: Polizeiliche Kriminalstatistik PKS – Jahresbericht 2009, Neuchâtel
- Eisner, Manuel/ Niggli, Marcel/ Manzoni, Patrik, 1999 : Soziologische und kriminologische Beurteilung. In: SFH, Bern, S. 59-109
- EJPD, 2008: Jugendgewalt – Bericht vom 11. April 2008, Bern (<http://www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/kriminalitaet/jugendgewalt.Par.0014.File.tmp/ber-jugendgewalt-ejpd-d.pdf>)
- Fedpol, 2009: Bundesamt für Polizei: Ergebnisbericht zur Kantonsumfrage „Jugendliche Intensivtäter“, Bern Juli 2009 ([http://www.fedpol.admin.ch/etc/medialib/data/pressemitteilung/2009/2009-07-02.Par.0001.File.tmp/Kantonsumfrage\\_Jugendliche\\_d.pdf](http://www.fedpol.admin.ch/etc/medialib/data/pressemitteilung/2009/2009-07-02.Par.0001.File.tmp/Kantonsumfrage_Jugendliche_d.pdf))

- Illegale Migration, 2004: IMES, BFF, Fedpol, Grenzwachtkorps: Bericht zur illegalen Migration, Bern 23. Juni 2004 ([http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/pressemitteilung/2004/pm\\_2004\\_06\\_29.Par.0001.File.tmp/ber\\_illegale\\_migration\\_d.pdf](http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/pressemitteilung/2004/pm_2004_06_29.Par.0001.File.tmp/ber_illegale_migration_d.pdf))
- Kapalka, Annita, 1991: Die Hälfte des (geteilten) Himmels: die „Ausländerin“. In: Widerspruch Heft 21, Neuer Rassismus, Zürich
- Marti, Jürg, 2010: Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) – Neuerungen und wichtigste Resultate 2009, Referat an der Medienkonferenz des Bundesamtes für Statistik v. 22.3.2010, Bern
- Narr, Wolf-Dieter, 2000: Kriminalpolitische Kategorie Ausländer. In: Bürgerrechte & Polizei/ CILIP 65, 1, S. 6-13
- Palidda, Salvatore (ed.), 2009: Criminalization and victimisation of Migrants in Europe. Genua, vollständige Wiedergabe auf [www.statewatch.org](http://www.statewatch.org) oder <http://www.reseau-terra.eu/IMG/pdf/criminalisation.pdf>
- Pittà, Salvatore, 2006: Die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht. In: Widerspruch Heft 51, Zürich S. 21-30
- SFH, 1999: Asylmissbrauch durch Kriminelle oder kriminelle Asylsuchende? Bern
- SP Schweiz, 2008a: Öffentliche Sicherheit für alle. Positionspapier der Fachkommission für Friedens- und Sicherheitspolitik an den ordentlichen Parteitag vom 25./26. Oktober 2008 in Aarau. Entwurf vom 29. Mai 2008 an die Sitzung der Fachkommission vom 3. Juni
- SP Schweiz, 2008b: Öffentliche Sicherheit für alle. Positionspapier, am 26. Oktober 2008 verabschiedet vom Parteitag in Aarau
- Spescha, Marc, 2008: Mobilmachung gegen den Rechtsstaat. Wie die Ausländerpolitik der SVP Grund- und Menschenrechte verletzt. In: Widerspruch Heft 55, Zürich, S. 141-153
- Tsoukala, Anastassia, 2000: La criminalisation des immigrés en Europe. In: Sainati, G./Bonelli, L. (Eds.): La machine à punir. Pratiques et discours sécuritaires. Paris, S. 235-293

**staatliche diskriminierung bekämpfen.**  
nicht ausländerInnen.  
**eine solidarische schweiz bauen.**  
statt auszugrenzen.



**Solidarité  
sans  
frontières**

WERDEN SIE JETZT MITGLIED  
DER ANDEREN SCHWEIZ.

ES BRAUCHT SIE MEHR DENN JE.

031 311 07 70 [WWW.SOSF.CH](http://WWW.SOSF.CH) [SEKRETARIAT@SOSF.CH](mailto:SEKRETARIAT@SOSF.CH)